ÁLLAMHÁZTARTÁSI JOG ÉS KÖZPÉNZÜGYEK

Szerkesztette:

Horváth M. Tamás - Bordás Péter - Vezendi-Varga Judit

ÁLLAMHÁZTARTÁSI JOG ÉS KÖZPÉNZÜGYEK

Szerkesztette:

Horváth M. Tamás – Bordás Péter - Vezendi-Varga Judit

Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék

Szerzők:
Bordás Péter (2., 7., 8. fejezetek),
Csűrös Gabriella (3. és 4. fejezet),
Horváth M. Tamás (6. fejezet)
Lovas Dóra (9. fejezet)
Valentényi-Szilágyi Bernadett (1. fejezet)
Vezendi-Varga Judit (5. fejezet)

Kézirat lezárva:
2023. szeptember 1.

ISBN 978-963-615-108-9

Kiadta:
Debreceni Egyetemi Kiadó
Debrecen University Press

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.

Debrecen, 2023

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó a kötethez **7**
1. fejezet Az elkülönített állami pénzalapok **9**
1.1. Általában az elkülönített állami pénzalapokról 10
1.2. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap 13
1.3. A Bethlen Gábor Alap 15
1.4. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap 17
1.5. A Nemzeti Kulturális Alap 18
1.6. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap 20
1.7. Két új alap: a Rezsivédelmi Alap és a Honvédelmi Alap 22
1.8. Visszatérés az esethez 24
1.9. Önellenőrző kérdések 25
1.10. Érdekességek 26
2. fejezet A társadalombiztosítás modelljei és pénzügyi alapjai **28**
2.1. A társadalombiztosításról általában 29
2.2. A társadalombiztosítás főbb modelljei 31
2.3. Az ellátások finanszírozása: állami vagy magánbiztosítás? 33
2.4. A magyar társadalombiztosítási rendszer pénzügyi alapjai 35
2.4.1. A magyar nyugdíjbiztosítási rendszer közpénzügyi jellemzői 36
2.4.2. A magyar egészségbiztosítási rendszer közpénzügyi jellemzői 38
2.5. Vissza az esethez 39
2.6. Önellenőrző kérdések 41
2.7. Érdekességek 41
3. fejezet Költségvetési szervek **42**
3.1. A költségvetési szerv fogalma 43
3.2. A költségvetési szerv alapítása és megszüntetése 44
3.2.1. Az alapítás 44
3.2.2. A megszüntetés 47
3.3. A költségvetési szervek típusai 48
3.3.1. Az alapítók szerinti csoportosítás 49
3.3.2. A gazdálkodási feladat ellátási módja szerinti csoportosítás 49

3.3.3. A pénzgazdálkodás szerinti csoportosítás ... 50
3.4. A költségvetési szervek működése ... 51
3.5. A költségvetési szervek gazdálkodásának korlátai ... 53
3.6. Vissza az esethez ... 54
3.7. Önellenőrző kérdések ... 55
3.8. Érdekességek ... 55
4. fejezet Az államháztartási ellenőrzés központi kormányzati szinten ... 58
4.1. Az államháztartási ellenőrzés célja, sajátossága ... 59
4.2. Fogalmi alapok: meghatározások és elhatárolások, rendszerezés ... 60
4.3. Panorámakép: közpénzeket ellenőrző szervek ... 63
4.4. A központi költségvetési szervek államháztartási ellenőrzése hazánkban ... 66
4.4.1. A külső, független államháztartási ellenőrzés intézményei ... 66
4.4.2. A kormányzati ellenőrzés intézményei ... 75
4.5. Az államháztartás belső kontrollrendszere ... 83
4.5.1. A belső ellenőrzés ... 85
4.6. Vissza az esethez ... 87
4.7. Önellenőrző kérdések ... 89
4.7. Érdekességek ... 89
5. fejezet A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok nemzeti vagyona 93
5.1. Általában a nemzeti vagyonról ... 94
5.2. Alkotmányos alapok ... 95
5.3. A nemzeti vagyon kategóriái ... 95
5.4. A nemzeti vagyon védelme ... 100
5.4.1. Vagyongazdálkodási alapelvek ... 100
5.4.2. A nemzeti vagyon kezelése és hasznosítása ... 101
5.4.3. A nemzeti vagyon elidegenítése ... 103
5.5. Vissza az esethez ... 105
5.6. Önellenőrző kérdések ... 105
5.7. Érdekességek ... 106
6. fejezet Pénzügyi föderalizmus: A kormányzati feladattelepítés közpénzügyi kérdései ... 107
6.1. A közfeladatok területi diverzifikációja ... 108

6.2. A helyi szerepkör meghatározása ... 109
6.3. Önkormányzati méretek ... 115
6.4. Méretgazdaságosság ... 120
6.5. Önellenőrző kérdések ... 126
6.6. Érdekességek ... 127
7. fejezet Helyi adók az önkormányzatok bevételi szerkezetében: az adókivetés joga és korlátai, az egyes helyi adók jellemzői ... 129
7.1. A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete és pénzügyi önállósága ... 130
7.2. A helyi adókról általában és azok hazai rendszere ... 132
7.2.1. A települési adó rendszertani megközelítése ... 135
7.3. A helyi adómegállapítási jog terjedelme és korlátai a hatályos jogban ... 136
7.3.1. A helyi adómegállapítási jog terjedelme ... 137
7.3.2. A helyi adómegállapítási jog korlátai ... 137
7.3.3. A helyi adóról szóló törvény személyi hatálya ... 138
7.4. A vagyoni típusú helyi adók és az értékalapú ingatlanadóztatás elvi problémái ... 139
7.4.1. Az építményadó ... 139
7.4.2. A telekadó ... 142
7.5. A kommunális jellegű helyi adók ... 145
7.5.1. A magánszemély kommunális adója ... 145
7.5.2. Az idegenforgalmi adó ... 146
7.6. A helyi iparűzési adó ... 147
7.7. Visszatérés az esethez ... 149
7.8. Önellenőrző kérdések ... 150
7.9. Érdekességek ... 150
8. fejezet Költségvetési gazdálkodás helyi szinten. A központi kormányzati transzferek célja és típusai ... 152
8.1. A helyi közfeladatok körének és finanszírozásának változása ... 153
8.2. A helyi költségvetési gazdálkodás szabályai ... 155
8.3. A helyi pénzügyi rendszer funkciója ... 156
8.4. A kormányzati transzferek fogalma, célja ... 158
8.5. A kormányzati transzferek típusai ... 160
8.6. Visszatérés az esethez ... 163

8.7. Önellenőrző kérdések 164
8.7. Érdekességek 164
9. fejezet Használati útmutató a pénzügyi jogesetekhez 166
9.1. Ákr. alapú pénzügyi eljárások 167
9.1.1. Az Ákr. alapján hozott hatósági döntések bírósági felülvizsgálata 170
9.1.2. A Kúria eljárása 171
9.2. Adózással összefüggő pénzügyi eljárás 172
9.2.1. Fellebbezés az adóhatósági eljárás során 174
9.2.2. Az adóhatósági közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata 175
9.3. Önkormányzati Normakontroll eljárások 177
9.3.1. A Fővárosi- és vármegyei kormányhivatal indítványa 180
9.3.2. A bírói kezdeményezés 182
9.3.3. A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása 182
9.4. Összegzés 183
9.5. Javasolt lépések a bírósági döntések elemzéséhez 184

ELŐSZÓ A KÖTETHEZ

A fejlett világban az állami feladatellátás tartalma és színvonala az erőforrások átrendezését igényli a legújabb társadalmi, gazdasági és szabályozási kihívásokhoz való igazodás érdekében. Az állami szerepvállalás alakzataival összefüggésben az üzleti, illetve a társadalom közösségei által megoldott, fölvállalt csoportérdekű tevékenységek folytatásának terjedelme, módja, kapcsolódási formái új hangsúlyok mentén rendeződnek. Jelen kötet az államháztartási jog szabályozási kérdéseit tárgyalja. Az államháztartási erőforrások rendszerében egyrészt a közösségi pénzügyi döntések alapjául szolgáló makrogazdasági, közpolitikai és jogi összefüggések bemutatására, másrészt a jogi szabályozás rendeltetésének és fő tartalmának rendszerező áttekintésére, a hatályos rendszerben való eligazodás megalapozására került sor.

Könyvünk 9 fejezetből áll. Az első részben (1–5. fejezetek) az államháztartás központi alrendszerén belül az állami pénzalapokat, a társadalombiztosítási alapokat, az intézményi közeg szintjén pedig a költségvetési szervek és az államháztartási ellenőrzés központi szintű intézményeinek funkcióit, működését vizsgáljuk. Az erőforrások körében hangsúlyt helyezünk az állami vagyonnal való rendelkezés szabályainak bemutatására is. A második részben (6–8. fejezetek a helyi önkormányzati alrendszerrel foglalkozunk tematikus megközelítésben. A helyi feladat-ellátásról, az önkormányzatok bevételi struktúrájáról és a helyi adókról szóló fejezetek szintén túlmutatnak az adópolitika és az adószabályozás kérdéskörén, a pénzügyi önállóság fogalmi keretében bemutatva a helyi kormányzati szerepek változását, amely a 2010-es éveket követően nemzetközi viszonylatban megfigyelhető.

A kötet egyes fejezetei egységes szerkesztési elv szerint épülnek fel. Ennek lényege, hogy mindegyik témakifejtés induktív módon, egy-egy konkrét példából/esetjogi kérdésből kiindulva mutatja be az általános szabályozási kereteket, ezzel mintegy „a valós jogéletbe” ágyazva a teoretikus alapok ismertetését. Végül pedig visszakanyarodunk a kiinduló esethez, feltárva az adott probléma jogorvoslati fórum vagy szerzői értékelés által szolgáltatott megoldását (vagy annak lehetséges irányait).

Mindegyik fejezet külön „történetet” alkot tehát, a hétköznapi gyakorlat tapasztalatai és az ezeket megidéző példák alapján. E történetekben viszont már összetettebb, az államháztartási erőforrások jogi szabályozásának kérdésein túlnyúló folyamatok is feltárulnak. A nemzeti vagyonról szóló fejezet jól szemlélteti például azt a szabályozási eredményt, amely az államszerep utóbbi években (Magyarországon alapvetően a 2010-es évektől kezdődően) történő és nem feltétlenül közhatalmi típusú megerősödésével hozható összefüggésbe – gondolva itt elsősorban a törzsvagyon kezelése és hasznosítása körében az állami (önkormányzati) tulajdonú alanyokra vonatkozó kivételekre és mindezzel a versenyeztetés lehetőségének jelentős csökkentésére.

A kötet záró (9.) fejezete különleges abból a szempontból, hogy valamennyi fejezethez kapcsolódva, a felmerülő elméleti, anyagi- és eljárásjogi kérdések megértéséhez és a fejezetek elején található pénzügyi jogesetek megoldásához nyújt segítséget.

Az általános szabályok és az egyedi eset közötti kapcsolatok megtalálását és a mélyebb összefüggések átlátását a kötetben egyéb szerkesztési megoldások: így önellenőrző kérdések, illetve a kapcsolódó érdekességek megismeréséhez vezető útmutatás (link, hasonló eset, egyéb információforrás) segítik.

A kötet fejezeteiben a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi és Közmenedzsment Tanszékén végzett oktatói és kutatói munka többéves tapasztalatai is hasznosultak.

Debrecen, 2023.

Horváth M. Tamás, DSc.

1. FEJEZET

AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK

Valenténi-Szilágyi Bernadett[*]

Eset: Filmszakmai támogatás

A filmszerzők, filmelőállítók és jogutódaik érdekében közös jogkezelést folytató felperes és a Nemzeti Kulturális Alap (NKA) között 2012. november 13-án együttműködési megállapodás jött létre, amelynek 1. pontja szerint a felperes átadja az NKA részére a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szjt.) 89. § (8) és (10) bekezdései szerinti bevételeinek a jogosultak érdekében, kulturális célú felhasználásra szánt levonásait a kulturális támogatások és azok lebonyolításának céljára. Az NKA vállalta a kulturális célú pályázatok teljes körű lebonyolítását az igazgatóságának pályázati rendszerén keresztül. A szerződés 3. pontjában rendelkeztek a felek arról, hogy az alperes részére átadott összeget nyilvánosan meghirdetett pályázati úton nyújtott kulturális támogatásokra kell fordítani. A közös jogkezelőktől befolyó összegek felhasználására az alperes létrehozta a Szerzői Jogdíjbevételek Felhasználásáról Döntő Ideiglenes Kollégiumot. A megállapodás értelmében a felperes először 14 831 715 forintot, majd később ugyanekkora összeget, összesen 29 663 430 forintot utalt át az alperes részére. A Kollégiumhoz befolyt összegek felhasználásra nem kerültek, azok terhére pályázatokat nem írtak ki. A felperes több ízben fordult eredménytelenül az alpereshez és az Emberi Erőforrások Minisztériumához, sérelmezve a filmszakmai pályázatok kiírásának elmaradását. A felperes képviselője levélben tájékoztatta az alperest, hogy az egyesület a 2013 évre vonatkozó kulturális támogatási összeg első részének átutalását felfüggeszti. Az alperes bizottsága javasolta az NKA feletti rendelkezési jogot gyakorló kultúráért felelős miniszternek a Kollégium megszüntetését; a javaslatot a miniszter jóváhagyta. Ezt követően a felperes, miután nem látott lehetőséget a filmszakmai pályázatok kiírására, az alperesnek címzett nyilatkozatában elállt a megállapodástól, és felszólította az alperest az addig átutalt pénzösszeg visszautalására. Az alperes a felszólításnak nem tett eleget, a filmszakmai támogatások pályázatára a későbbiekben sem került sor.

A felperes bírósághoz benyújtott keresetében kérte az alperest 29 663 430 forint megfizetésére kötelezni. Az alperes a kereset elutasítását kérte.

Forrás: Kúria Pfv.IV.20.559/2016/4. sz. ítélete

---

[*] Dr. Valenténi-Szilágyi Bernadett *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar*.

Kapcsolódó kérdések:

- Az ügyben a Nemzeti Kulturális Alap milyen bevételeinek felhasználásáról kötöttek a felek megállapodást?
- Hogyan és ki volt jogosult a befolyt pénzösszeg felhasználásáról dönteni?
- Ön szerint jogosult volt-e az elállásra a felperes? Hogyan döntött a bíróság?

1.1. Általában az elkülönített állami pénzalapokról

Az elkülönített állami pénzalapok terminus technicusa a külföldi szakirodalomban is ismert (extrabudgetary fund). Ez olyan elszámolási (intézmény, gazdasági) kategória, mely saját jogán eszközöket birtokolhat, kötelezettségeket vállalhat, gazdasági ügyleteket, tranzakciókat végezhet más egységekkel, valamint saját számlákkal és mérleggel rendelkezik. Az alapok finanszírozása kormányzathoz kapcsolódó, önálló szervezeteken keresztül valósul meg (ÁSZ 2009).

A fejlődő és fejlett országokban az a tapasztalat, hogy a központi kormányzati kiadások mintegy 46%-a ilyen elkülönített állami pénzalapokon keresztül történik a 2009-es felmérések szerint. Különösen nagy súlya van a szociális kiadásoknak, amely ebből 36%-ot tesz ki (ebbe a társadalombiztosítási kiadások is beleértendők) (ALLEN–RADEV 2010).

Az elkülönített állami pénzalapoknak az előnye lehet, hogy könnyebb az új fizetési kötelezettségeknek politikai támogatást szerezni, ha az adókat konkrét, meghatározott célra fordítják. A nem megfelelő irányítás és közpénzügyi szabályozás azonban kockázatot jelent az alapok működése során. A céloktól való eltérő forrásfelhasználás, az adósság túlzott növelése, az elszámolási elvek be nem tartása, valamint az új korrupciós helyzetek kialakulása csökkenti az alapok működésének eredményességét (ÁSZ 2009).

Magyarországon a rendszerváltást követően közel negyven alap létezett.[1] Működésük számos problémát vetett fel. Szabálytalanságokat követtek el, nem feleltek meg az ellenőrizhetőségi, nyilvánossági alapelveknek (ÁSZ 2009). Volt arra példa, hogy egy-egy ágazatnak több elkülönített alapja volt. Ezen kritikák miatt a kilencvenes évek második felére radikálisan lecsökkentették a számukat. Az ezredfordulón csak két alap, a Munkaerőpiaci Alap és a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap működött. 2003-tól ismét növekedett az alapok száma. Létrehozták a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapot, a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapot, a Szülőföld Alapot és a Nemzeti Kulturális Alapot.

2010 előtt az elkülönített állami pénzalapok az államháztartás egyik alrendszerét képezték. Az államháztartási törvény 2010-től megszüntette ezt, és az alapokat, mint az alapszerűen finanszírozott állami feladatok alanyát, az államháztartás központi rendszerében helyezte el. Az alapok szervesen kapcsolódnak a központi költségvetéshez, állami feladatokat átengedett bevételekből, részben állami intézményrendszeren keresztül látnak el (ÁSZ 2009).

---

[1] Például Útalap, Vízügyi Alap, Idegenforgalmi Alap, Szerencsejáték Alap, Távközlési Alap, Állattenyésztési Alap, Földvédelmi Alap, Lakásalap.

Az elkülönített állami pénzalapok fogalmát és a rájuk vonatkozó általános szabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg. Eszerint az elkülönített állami pénzalapok a közfeladatok ellátása során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak. Kiadási és bevételi jogcímeiket az éves költségvetési törvény tartalmazza oly módon, hogy mindegyik külön fejezetet alkot a költségvetésen belül. A pénzalapok meghatározott feladatellátásra rendeltek, melynek megvalósítására önálló bevételekkel és kiadásokkal rendelkeznek, melyek célhoz kötöttek. Feladataikat részben vagy egészben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozzák. Alapszerű gazdálkodás jellemzi működésüket. A pénzeszközeik felhasználása során a döntési folyamatban jellemzően szakmai, társadalmi, érdekképviseleti szervezetek, testületek vesznek részt. Létrehozni csak törvénnyel lehet őket, azaz alapításukra csak az Országgyűlés jogosult. Az alapító törvénynek tartalmaznia kell az elkülönített állami pénzalap rendeltetését, célját, a bevételi forrásait, a kiadásait, a rendelkezésre feljogosított miniszter megnevezését. A rendelkezésre jogosult dönt az alap pénzeszközeinek felhasználásáról. Szintén szabályozni kell, hogy milyen szerv kezeli az elkülönített állami pénzalapokat. Az alapkezelő operatív feladatokat lát el, végrehajtja a rendelkezésre jogosult döntéseit.

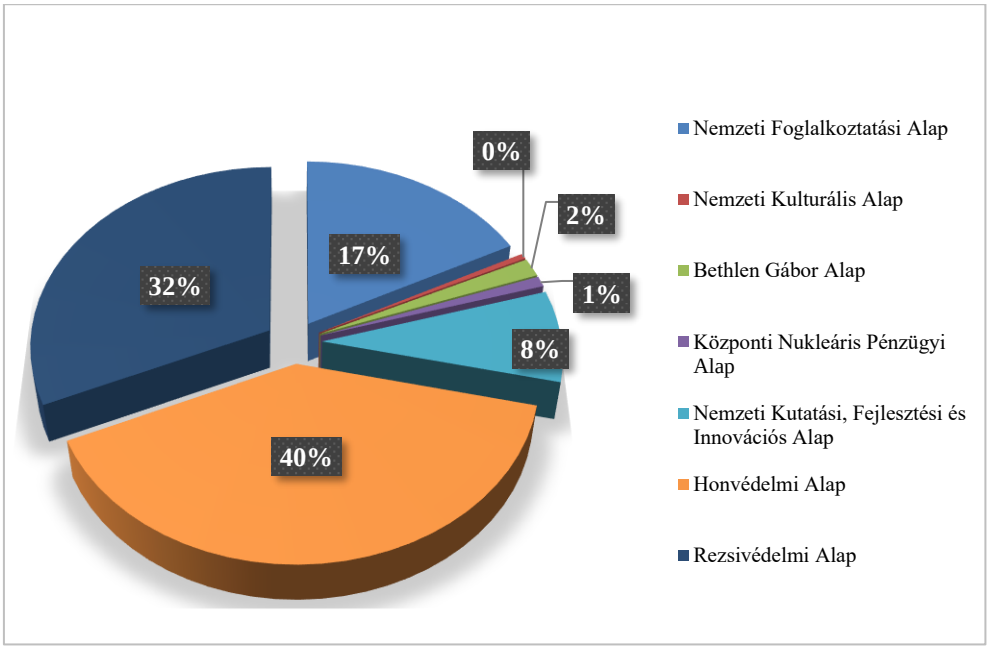
Egyenlegüket a költségvetési törvény állapítja meg, mely lehet deficites, nullszaldós és szufficites is. Az összes alap gazdálkodása kihatással van a központi költségvetés egyenlegére, hiszen ha az alapok összességében deficitesek, akkor az hozzájárul a központi költségvetés hiányához. Az Országgyűlés a pénzalapok 2023. évi egyenlegét az alábbiak szerint irányozza elő:

- Nemzeti Foglalkoztatási Alap: 22756 millió forint többlet;
- Bethlen Gábor Alap: nullszaldós;
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap: 62618 millió forint többlet;
- Nemzeti Kulturális Alap: 5397,7 millió forint többlet;
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap: 7818 millió forint hiány;
- Rezsivédelmi Alap: 61300 millió forint hiány;
- Honvédelmi Alap: 900 millió forint hiány.

Valamennyi alap egyenlegét tekintve az látható, a korábbi trendektől eltérően az látható, hogy összességében az alapok szufficitesek, tehát a központi költségvetés egyenlegét pozitív irányba mozdítják el. A központi költségvetés egészéhez képest azonban költségvetésük igen csekély. Ha a bevételi főösszegeket nézzük, akkor az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer mintegy 6,9%-át adják, ami az elmúlt években növekedést jelent. Az elkülönített állami pénzalapok egymáshoz viszonyított nagyságát az 1.1. ábra mutatja.

1.1. ábra

Az elkülönített állami pénzalapok 2023. évi kiadási előirányzatai (millió forint)



Forrás: 2022. évi XXV. törvény alapján a szerző saját szerkesztése

Látszik, hogy a 2022-ben létrejött két új elkülönített alapnak jelentős szerepet ad a jogalkotó, hiszen az összes elkülönített állami pénzalap kiadásainak, több mint 70%-át ezen alapok teszik ki, és csak ezután következik a Nemzeti Foglalkoztatási Alap, amely korábban egymaga több, mint a 2/3-át tette ki az alapok költségvetésének.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az elkülönített állami pénzalapokat több szempontból ellenőrzi. Egyrészt a költségvetési ciklus során gyakorolja jogosítványait, amikor ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, beleértve az elkülönített állami pénzalapok költségvetéseinek végrehajtását. Ezenkívül az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az elkülönített állami pénzalapok működését az ÁSZ összességében és külön-külön is vizsgálta már. Ellenőrzéseinek célja az volt, hogy megvizsgálja, eredményes-e, illetve hatékony-e az egyes pénzalapok támogatási rendszerének működtetéséhez szükséges források előteremtése, a rendszer működését eredményesen szolgálták-e a döntéshozók beavatkozása, a végrehajtó szervezet felépítése, az informatikai támogatottsága, a belső kontrollrendszer működése. Ellenőrzései során vizsgálta, hogy az ÁSZ megállapításaiban foglaltak mennyiben segítették a kockázatok feltárását, és azok a későbbiekben hasznosultak-e az alapok működése során.

1.2. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap

Az alap korábbi elnevezése Munkaerőpiaci Alap, mely 2012. január 1-jétől módosult Nemzeti Foglalkoztatási Alapra. Az alapot az Országgyűlés a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvénnyel hozta létre. Az alap célja 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. Ezen kívül hozzájárul a korengedményes nyugdíj helyébe lépő korhatár előtti ellátás kifizetésének részbeni finanszírozásához, biztosítja az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetét. Az alap egyik legfontosabb célkitűzése, hogy a közfoglalkoztatás révén minél több olyan álláskereső kapjon munkát, aki az elsődleges munkaerőpiacon nem tud elhelyezkedni.

Az alap négy külön alaprészből áll, melyek az alap különböző kiadásainak finanszírozására szolgálnak. A szolidaritási alaprész az álláskeresési járadék, a nyugdíj előtti álláskeresési segély, az álláskeresési segély, a költségtérítés, valamint ezek juttatásával kapcsolatos postaköltség finanszírozására szolgál. A foglalkoztatási alaprész a foglalkoztatást elősegítő támogatások, a nem az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott foglalkoztatást elősegítő szolgáltatások nyújtására, az állami foglalkoztatási szerv által pályaválasztás elősegítése érdekében szervezett munkaerőpiaci információkat nyújtó rendezvény kiadásaira, az állami foglalkoztatási szerv által szervezett munkaerőpiaci információkat nyújtó állásbörze kiadásaira, valamint az alaprész terhére nyújtott támogatásokkal kapcsolatos postaköltség finanszírozására hivatott. A bérgarancia-alaprész a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek dolgozóival szemben fennálló munkabér- és végkielégítés-tartozásainak kiegyenlítésére szolgáló támogatás finanszírozására szolgál. A felszámolás vagy kényszertörlési eljárás alatt álló gazdálkodó szervezetnek a munkavállalóval szemben fennálló kiegyenlíthetetlen bértartozásából, a felszámolás alatt álló kölcsönbevevő által a kölcsönbeadó részére a kölcsönzött munkavállaló után meg nem fizetett kölcsönzési díjból, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek az iskolaszövetkezet, kisgyermekkel otthon lévők szövetkezete, közérdekű nyugdíjas szövetkezet részére meg nem fizetett szolgáltatási díjból a törvény által meghatározott összeget meg lehet előlegezni.

A képzési alaprész pedig a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben meghatározott feladatok, támogatási programok kiadásait biztosítja.

Az elkülönített alaprészek bevételeit és kiadásait a központi költségvetésről szóló törvény alcímeként, illetve jogcímcsoportonként tartalmazza. Az Alap költségvetésében külön előirányzat tartalmazza: az európai uniós operatív programok előfinanszírozásának céljára szolgáló pénzeszközöket, a közfoglalkoztatás

támogatására fordítható pénzeszközöket, a kincstár által terhelt, a számlavezetéssel kapcsolatos működési kiadásokat, valamint a megszűnt jogcímekhez kapcsolódó kifizetéseket, a költségvetési befizetéseket, uniós forrás terhére - előleg bevonásával - megvalósuló operatív programok finanszírozására szolgáló pénzeszközöket, az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap elő- és társfinanszírozására szolgáló pénzeszközöket.

Az alap bevétele költségvetési (államháztartásból származó), illetve költségvetésen kívüli forrásokból áll, azon belül túlsúlyban az államháztartási pénzeszközök vannak. Központi költségvetésből származó bevétele az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékból a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot a Tbj.[2] szerint megillető része. Az államháztartáson kívülről uniós források, önkéntes befizetések és egyéb befizetések érkeznek az alapba.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alappal a pénzügyminiszter rendelkezik. A képzési alaprész felhasználásáért a szakképzésért felelős miniszter (kulturális és innovációs miniszter) a szakképzésről szóló törvényben meghatározottak szerint felelős. A közfoglalkoztatás támogatására fordítható költségvetési kiadási előirányzat felhasználási céljait a pénzügyminiszter a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel (belügyminiszter) együtt határozza meg. Országos közfoglalkoztatási program indítására és az azzal kapcsolatosan kötelezettségvállalásra a belügyminiszter jogosult. Az alap kezelője a Pénzügyminisztérium. Látható tehát, hogy az alap pénzeszközeit több miniszer jogosult kezelni.

1.1. táblázat

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Foglalkoztatási támogatások	5 400,0		3 600,0	
Szakképzési támogatások	43 144,0		2 000,0	
Passzív kiadások, álláskeresési támogatások	115 700,0			
Bérgarancia kifizetések	2 500,0			
Működtetési célú kifizetések	800,0			
Start-munkaprogram	100 144,0		9 856,0	
EU-s elő- és társfinanszírozás	84 980,0		20,0	
Előfinanszírozott uniós programok kiadásainak visszatérülése		59 500,0		500,0
Egyéb bevétel		1 499,0		1 501,0
Bérgarancia támogatás törlesztése		400,0		
Társadalombiztosítási járulék Nemzeti Foglalkoztatási Alapot megillető része		327 700,0		
Válsághelyzeti támogatás	200,0			

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**352 868,0**	**389 099,0**	**36 231,0**
Hazai felhalmozási költségvetés	**15 476,0**	**2 001,0**	**-13 475,0**

Forrás: 2022. évi XXVI. törvény

[2] A 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről: Tbj.

1.3. A Bethlen Gábor Alap

Az alapot a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény hozta létre, mely a Szülőföld Alap általános jogutódja lett 2011. január 1-jétől. Az alap rendeltetése olyan támogatások nyújtása, mely a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való — egyéni és közösségi — boldogulását, anyagi és szellemi gyarapodását, nyelvének és kultúrájának megőrzését és továbbfejlesztését, az anyaországgal való és egymás közötti sokoldalú kapcsolatának fenntartását és erősítését célozza. Támogatást nyújt Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismerése, valamint a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatása céljából. Pénzeszközt biztosít a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott Magyarság Háza program működéséhez, a magyar-magyar kapcsolatok építését célzó Határtalanul! program lebonyolításához, valamint a határon túli magyarságot érintő gazdaságfejlesztési és vállalkozásösztönzési programok támogatásközvetítési feladatainak ellátásához.

Az alap bevételei költségvetési forrásokból – ezek vannak túlsúlyban –, illetve költségvetésen kívüli bevételekből állnak. Államháztartási pénzeszközök a költségvetési támogatások, melyek kapcsán garanciális szabály, hogy az önkéntes befizetések előző évi összegével meg kell egyezniük, de minimum annyival kell kiegészíteni az alap támogatását, hogy az alap összes bevétele ne legyen kevesebb 1 milliárd forintnál. Ezenkívül a költségvetés eseti támogatást is nyújthat az alap részére.

Az alap részére állampolgárságától, illetve lakhelyétől függetlenül bármely természetes személy, valamint honosságától függetlenül bármely jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet teljesíthet önkéntes befizetést, illetve adományozhat az alapnak, mely után az adóalanyok társaságiadó- vagy személyijövedelemadó-kedvezményt tudnak igénybe venni.

Az alap céljainak megfelelően különböző kedvezményezetteknek nyújt támogatásokat. Kedvezményezett lehet Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkező, magát magyarnak valló természetes személy, civil szervezet, nonprofit gazdasági társaság, állami fenntartású intézmény, települési, területi és nemzetiségi önkormányzat, és az általuk alapított, illetve fenntartott jogi személyiségű intézmény; gazdasági tevékenységet üzletszerűen végző jogi személy (különösen mikro-, kis- és középvállalkozás), illetve egyházi jogi személy, valamint a határon túli egyház és azok hitéleti, nevelési-oktatási, gyermekjóléti, kulturális vagy szociális tevékenységet ellátó intézménye.

Az alapot létrehozó törvény részletesen meghatározza, milyen célokra lehet igénybe venni támogatást. Magánszemélyek és egyéni vállalkozók nevelés, oktatás, képzés, továbbképzés, valamint tankönyv- és taneszköz-támogatás, ösztöndíj és közösségi sporttevékenység céljára; a magyar kultúra és tudomány fejlesztésével, megőrzésével, gyarapításával és megismerhetővé tételével, a hagyományos magyar kultúrtáj védelmével kapcsolatos célokra vehetnek igénybe támogatást. Emellett vannak gazdasági típusú pályázatok is, kiemelten a turisztikai, idegenforgalmi, vendéglátóipari, környezetvédelmi, energiahatékonysági célok. A közoktatási és felsőoktatási, tudományos kutatást, fejlesztést végző intézmények és háttérintézmények; kulturális, nyomtatott és elektronikus sajtó útján megvalósuló tömegtájékoztatási, vallási, ifjúsági,

szociális tevékenységet folytató, a társadalmi felzárkózást és a szociális integrációt elősegítő egészségügyi és egyéb szervezetek az alaptevékenységüknek (alapításuknak) megfelelő közfeladat ellátására, valamint az európai uniós tagsággal és az Európai Unió által biztosított támogatások felhasználásával kapcsolatos továbbképzési tevékenység ellátására kaphatnak pénzeszközöket. Az önkormányzatok, azok társulásai és szövetségei az Európai Unió által is támogatott határ menti program céljára, továbbá magyarországi településsel közös infrastruktúra kialakítására, így különösen utak, hidak építése, kommunális és kommunikációs célú támogatások, valamint a természetes adottságok fokozott kihasználására, testvértelepülési kapcsolatok – különösen kulturális és sportkapcsolatok – kialakítására, erősítésére, közös környezetvédelmi programok létrehozására, az Európai Unió külső határszakaszán a kishatárforgalom feltételeinek megteremtésére igényelhetnek támogatást. A vállalkozások, ezen belül különösen a mikro-, kis- és középvállalkozások a magyar kultúra és tudomány fejlesztésével, megőrzésével, gyarapításával, megismerhetővé tételével kapcsolatos célokra; gazdasági típusú, ezen belül kiemelten turisztikai, idegenforgalmi, vendéglátóipari, környezetvédelmi, energiahatékonysági célokra; tömegtájékoztatási (nyomtatott és elektronikus sajtó) célokra fordíthatják az alaptól kapott forrásokat.

A támogatások nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem benyújtása keretében nyerhetők el. A pályázatokat benyújtani elektronikus úton lehet a Nemzetpolitikai Informatikai Rendszeren (NIR) keresztül. Az alap terhére támogatás vissza nem térítendő, illetve részben vagy egészben visszatérítendő formában nyújtható, amiről a támogatást megállapító határozatban kell rendelkezni. Az alap felett a Bethlen Gábor Alap Bizottsága rendelkezik. Az alapot pedig a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. kezeli.

1.2. táblázat

A Bethlen Gábor Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Költségvetési támogatás				
Eseti támogatás		25 199,6		9 100,4
Nemzetpolitikai célú támogatások	15 568,7		8 950,4	
Működtetési célú kifizetések	2 283,8			
Rákóczi Szövetség támogatása	1 850,0		150,0	
Magyarság Háza program támogatása	246,6			
Határtalanul! program támogatása	5 250,5			

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**25 199,6**	**25 199,6**	**0,0**
Hazai felhalmozási költségvetés	**9 100,4**	**9 100,4**	**0,0**
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
LXV. fejezet összesen	**34 300,0**	**34 300,0**	**0,0**

Forrás: 2022. évi XXVI. törvény

1.4. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap

Az atomenergia jogi szabályozásának egyik fontos alapelve, hogy a radioaktív hulladékok kezelése nem háríthat elfogadhatatlan terhet a jövő generációkra. Ennek érdekében a hulladékok elhelyezésének és a nukleáris létesítmények leszerelésének a költségeit annak a generációnak kell fizetnie, amelyik a nukleárisenergia-termelés és az izotópalkalmazás hasznait élvezi. Így az Országgyűlés ezen feladatok megvalósítására az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvénnyel létrehozta a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot. Az alap célja és rendeltetése a radioaktív hulladék végleges elhelyezésének, a kiégett üzemanyag átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmény leszerelésével összefüggő feladatok finanszírozásának biztosítása. Az alap működését államháztartási bevételek biztosítják. A legnagyobb forrást az atomerőmű (MVM Paksi Atomerőmű Zrt.) befizetése jelenti. A befizetés éves mértékét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.[3] A befizetést havonta az alap kincstárnál vezetett számlájára kell teljesíteni, minden hónap 15. napjáig. Az MTA által alapított költségvetési szerv, felsőoktatási intézmény vagy központi költségvetésből finanszírozott más szerv által működtetett nukleáris létesítmény szintén teljesít befizetést az alapba, amikor nukleáris anyagokkal, valamint létesítményekkel kapcsolatos költségei merülnek fel. Ennek a forrását az éves költségvetésnek kell biztosítania az intézmény költségvetésében. Az atomenergia egyéb alkalmazójának akkor kell az alapba befizetni, amikor nukleáris tárolóba történő beszállítást teljesít. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap az értékállóságának biztosítása érdekében az előző évi átlagos pénzállományra vetített, a Központi Statisztikai Hivatal által közölt, előző évi fogyasztói árindex három százalékponttal megnövelt mértékével számított összegű központi költségvetési értékállósági hozzájárulásban részesül. Garanciális elv, hogy az alap bevételeit és az év végi maradványát nem lehet elvonni.

Az alap a radioaktív hulladék végleges elhelyezésének, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti tárolásának – beleértve a tároló leszerelését is – és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá az atomerőmű leszerelésének költségeit, valamint az ellenőrzési és információs célú önkormányzati társulásoknak nyújtott támogatásokat finanszírozza. Az alap felhasználására közép- és hosszú távú tervet (egészen a nukleáris létesítmények leszereléséig) és éves munkaprogramokat kell készíteni.

Az alap felett az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) felügyeletére kijelölt miniszter rendelkezik, a KNPA kezelőszerve pedig a kijelölt miniszter által vezetett minisztérium, azaz jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot Kezelő Osztály).

Az atomtörvényben lefektetett feladatok elvégzésére az Országos Atomenergia Hivatal 1998-ban létrehozta a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (RHK Kft.). Az RHK Kft. felett a tulajdonosi jogokat 2013-tól az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény alapján a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja. Az RHK Kft. éves munkaterv szerint teljesíti

[3] 2023-ra ezt a költségvetési törvény 28 422,3 millió forintban határozta meg.

célkitűzéseit, melyet az alapból átadásra kerülő felhalmozási, illetve működési pénzeszközökből finanszíroz.

1.3. táblázat

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Kis- és közepes aktivitású radioaktívhulladék-tárolók beruházása, fejlesztése			3 844,9	
Nagy aktivitású radioaktívhulladék-tároló telephely kiválasztása			1 000,0	
Kiégett Kazetták Átmeneti Tárolójának bővítése, felújítása			6 000,0	
Nukleáris létesítmények leszerelésének előkészítése			52,9	
RHK Kft. működése, radioaktívhulladék-tárolók és a KKÁT üzemeltetési kiadásai	7 366,8			
Ellenőrzési és információs célú önkormányzati társulások támogatása	1 231,6			
Alapkezelőnek működési célra	83,5			
Nukleáris üzemanyag-ciklus lezárása	31,7			
Nukleáris létesítmények befizetései		28 422,3		
Radioaktív hulladékok végleges, eseti elhelyezése		7,1		
Költségvetési támogatás		53 800,0		

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**8 713,6**	**82 229,4**	**73 515,8**
Hazai felhalmozási költségvetés	**10 897,8**	**0,0**	**-10 897,8**
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
LXVI. fejezet összesen	**19 611,4**	**82 229,4**	**62 618,0**

Forrás: 2022. évi XXV. törvény

1.5. A Nemzeti Kulturális Alap

A Nemzeti Kulturális Alapot az Országgyűlés a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII. törvénnyel hozta létre. Az alap célja, rendeltetése a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása.

A Nemzeti Kulturális Alapért a kultúráért felelős miniszter felelős, jelenleg a Kulturális és Innovációs Minisztérium. Az alap kezelését 1996. szeptember 30-ig a Művelődési és Közoktatási Minisztérium főosztálya látta el, majd a minisztérium felügyelete alá tartozó, önálló költségvetési szerv, a Nemzeti Kulturális Alap Igazgatósága vette át. 2016. december 31-én az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat megszüntette az igazgatóságot, és 2017. január 1-jétől az alap kezelését az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő látja el. Az alap elnöke a miniszter, e tisztség nem ruházható át.

Az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (a továbbiakban: EMET) a Nemzeti Kulturális Alap Bizottsága, illetve szakmai kollégiumainak tevékenységével kapcsolatos feladatokat lát el, működteti a pályázati rendszert, tervezi az alap

költségvetését, elkészíti a beszámolóit, szerződéseket köt a kedvezményezettekkel. A konkrét feladatokat az EMET szervezeti egysége, az NKA Igazgatósága látja el.

Az alap bevételei két csatornából állnak, egyrészt vannak államháztartásból származó források, másrészt államháztartáson kívüli bevételek. A fő tételt az ötöslottó szerencsejáték játékadójának 90%-a jelenti, melyet a Magyar Államkincstár havonta utal át az alapnak. Ezenkívül az alapot illeti meg a kulturális adó teljes összege. Az alap javára lehet rendelkezni a személyi jövedelemadó egy százalékáról.[4] Az alap további államháztartási forrásai még a központi költségvetési előirányzatokból átvett pénzeszközök, illetve egyéb költségvetési támogatások. Az államháztartáson kívülről érkező bevételek lehetnek jogi személyek és természetes személyek befizetései, a szerzői jogról szóló törvény alapján a közös jogkezelő szervezetektől származó befizetések, illetve egyéb bevételek, ideértve a kezelőszerv által beszedett nevezési díjakat. Fontos garanciális elv, hogy az alap és a kezelőszerv bevételét és év végi maradványát elvonni nem lehet.

Az alap működése során különböző kulturális célokra nyújt támogatásokat, melyeket pályázati úton lehet elnyerni. Ilyenek például a kulturális ágazatban a nemzeti és egyetemes értékek létrehozása, megőrzése, valamint hazai és határon túli terjesztése. Támogatást lehet elnyerni évfordulókra, fesztiválokra, hazai és külföldi rendezvényekre; nemzetközi kiállításokon, vásárokon a nemzeti kulturális jelenlét biztosítására, a hazai és külföldi kulturális rendezvényeken, fesztiválokon történő részvételre. Az alap forrást biztosít a művészeti alkotások új irányzataira, új kulturális kezdeményezésekre, a kultúrával kapcsolatos tudományos kutatásokra, az épített örökséggel, az építőművészettel kapcsolatos tevékenységekre. Szintén támogatandó cél a kultúrateremtő, kultúraközvetítő, valamint egyéni és közösségi tevékenységek, a kiemelkedő szakmai teljesítmények elismerésének díjazása, valamint a szakmai szervezetek vagy a miniszter által alapított kulturális, művészeti díjakhoz való hozzájárulás.

Az alap pénzügyi forrásaiból természetes és jogi személyek, társasházak, egyéni cégek és egyéni vállalkozók részesülhetnek. A támogatások pályázatok révén nyerhetők el. A pályázat nyertesével az alap kezelője szerződést köt vagy támogatói okiratot ad ki. A támogatások visszatérítendő és részben vagy egészben vissza nem térítendő formában nyújthatók. A támogatások nyílt vagy meghívásos pályázatok útján, illetve – a miniszteri keret felhasználása során vagy kivételesen indokolt esetben – egyedi pályázatok elbírálása alapján, gazdálkodási formától függetlenül adhatók. A pályázatok kiírása, a pályázati célok megfogalmazása az alapon belül működő állandó és ideiglenes kollégiumok feladata.[5] 2013-tól az alap pályázati rendszere teljesen elektronikusan, online működik. A pályázati felhívás teljes szövegét legkésőbb a pályázat benyújtási határidejét megelőző 30. napon közzé kell tenni a Nemzeti Kulturális Alap honlapján.[6]

---

[4] A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alapján.

[5] Állandó kollégiumok például: az Építőművészet Kollégiuma, a Filmművészet Kollégiuma, a Képzőművészet Kollégiuma, a Színházművészet Kollégiuma. Ideiglenes kollégiumok például: a Hangfoglaló Könnyűzene Támogató Program Kollégiuma, az Összművészeti Programok Kollégiuma.

[6] Meghívásos pályázat esetén a benyújtási határidőt megelőző 7. napon.

A pályázati kérelmet kizárólag az igazgatóság által rendszeresített adatlapon, elektronikusan lehet benyújtani, mely előzetes regisztrációhoz kötött. A pályázatokon való részvételért nevezési díjat kell fizetni, melynek összegét a kollégium a pályázati felhívásban rögzíti. A pályázatokat az illetékes kollégium a benyújtási határidőtől számított 70 napon belül bírálja el. A pályázót az elbírálást követően legkésőbb 20 napon belül értesítik ki. Fontos, hogy a Nemzeti Kulturális Alapból költségvetési támogatást csak az a pályázó kaphat, amely átlátható szervezetnek minősül.[7]

1.4. táblázat

A Nemzeti Kulturális Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Alapból nyújtott támogatások	8 712,1			
Működési kiadások	1 104,7		40,5	
Kulturális célú központi költségvetési szervek működési kiadásainak támogatása	245,0			
Egyéb bevételek		300,0		
Játékadó NKA-t megillető része		12 600,0		
Szerzői jogi törvény alapján a közös jogkezelőktől származó befizetések		2 600,0		
	Kiadás	Bevétel	Egyenleg	
Hazai működési költségvetés	**10 061,8**	**15 500,0**	**5 438,2**	
Hazai felhalmozási költségvetés	**40,5**	**0,0**	**-40,5**	
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
LXVII. fejezet összesen	**10 102,3**	**15 500,0**	**5 397,7**	

Forrás: 2022. évi XXV. törvény

1.6. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap

Az alap korábbi elnevezése Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, amelyet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény hozott létre, amelyet 2014. december 31-i hatállyal szüntettek meg. Új néven 2015. január 1-jétől a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény alapján működik. Az alap célja, hogy kiszámítható és biztos forrást biztosítani a kutatás-fejlesztés és a gazdaságban hasznosuló innováció ösztönzésére és támogatására, lehetővé tenni a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés erősítését, a hazai és külföldi kutatási eredmények hasznosítását, erősíteni a nemzetközi kutatás-fejlesztési és innovációs együttműködéseket, fejleszteni a kutatás-fejlesztési és innovációs infrastruktúrát és annak körébe tartozó szolgáltató tevékenységeket. A Kormány a kutatás-fejlesztés és innováció közfinanszírozású

[7] Az átlátható szervezet fogalmát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja határozza meg.

támogatását elsődlegesen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosítja. Az NKFI Alap Innovációs, Kutatási és Nemzeti Laboratóriumok Alaprészből áll.

Az alap bevételei államháztartáson belüli és azon kívüli forrásokból származnak. Költségvetési bevételnek számít az innovációs járulékfizetésre kötelezettek által befizetett innovációs járulék, a központi költségvetésből biztosított központi támogatás és az NKFI Alap – tárgyévet megelőző – költségvetési maradványa. Az államháztartáson kívülről érkező források a belföldi vagy külföldi természetes személyek és jogi személyek által teljesített befizetések, önkéntes befizetések, adományok, segélyek, nemzetközi szervezetektől, intézményektől származó támogatások, valamint egyéb bevételek.

Az alap kezeléséért a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter (kulturális és innovációs miniszter) felelős. Az alap kezelője a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innováció Hivatal. A hivatal önálló fejezetet képez a költségvetésen belül, költségvetését az alaptól elkülönítetten kell megállapítani, kezelni.

1.5. táblázat

A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Kutatási Alaprész	47 339,0		2 961,0	
Innovációs Alaprész	45 269,7		4 586,8	
Befizetés a központi költségvetésbe	56 643,6			
Alapkezelőnek átadott pénzeszköz	2 514,3			
Nemzeti Laboratóriumok Alaprész	12 727,2		720,8	
Innovációs járulék		121 400,0		
Egyéb bevételek		824,0		176,0
Költségvetési támogatás		39 863,4		2 680,2
	Kiadás	Bevétel	Egyenleg	
Hazai működési költségvetés	**164 493,8**	**162 087,4**	**-2 406,4**	
Hazai felhalmozási költségvetés	**8 268,6**	**2 856,2**	**-5 412,4**	
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**	
LXII. fejezet összesen	**172 762,4**	**164 943,6**	**-7 818,8**	

Forrás: 2022. évi XXV. törvény

Az alap közfinanszírozású vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokat nyújt a jóváhagyott programstratégiája alapján. A támogatásokat pályázati rendszerben ítélik oda. A pályázatokat formailag a Kormány által kijelölt szerv ellenőrzi, tartalmilag pedig a Kormány által kijelölt szerv által felkért értékelő testületek, úgynevezett szakterületi kollégiumok értékelik. Az ő munkájukat szakértői csoportok segítik. Az értékelésben közreműködhetnek továbbá a pályázók számára nem megismerhető személyazonosságú szakértők. Magát a támogatási döntést pedig a miniszter fogja meghozni. Az NKFI Alap

terhére közfinanszírozású támogatás nyújtásáról egyedi támogatási kérelem alapján a tudománypolitika koordinációjáért felelős miniszter saját hatáskörben dönthet az NKFI Alap tárgyévi kiadási előirányzatának 3%-át meg nem haladó mértékben.

1.7. Két új alap: a Rezsivédelmi Alap és a Honvédelmi Alap

A Rezsivédelmi Alapot és a Honvédelmi Alapot a korábbi elkülönített állami pénzalapoktól eltérően a Kormány hozta létre, mivel a veszélyhelyzetre tekintettel megváltoztak a jogalkotási szabályok. Az alapot a Magyarország 2022. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 814/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet alapította beiktatva az a költségvetési törvénybe külön fejezetként 2022. július 1-jétől. Főszabály szerint ideiglenes jelleggel jöttek létre a 2022-es és 2023-as évekre, azzal a céllal, hogy a Kormány kezelni tudja a háború következményeként elszállt energiaárakat, valamint a háború következtében felértékelődött honvédelem és rendvédelem finanszírozásához többletforrásokat különítsen el.[8] Ennek a két Alapnak a költségvetése tehát alapvetően meghatározza jelenleg az elkülönített állami pénzalapok mérlegét. A bevételeit tekintve a táblázatokból látható túlnyomóan újonnan bevezetett céladókból állnak. A veszélyhelyzeti jogalkotás különleges módosítást vezetett be a játékadó tekintetében. Eredetileg a játékkaszinók és online kaszinók játékadójának 3%-át játékosvédelmi vagy karitatív célra kell fordítani. E rendelkezés alkalmazásában játékosvédelmi célnak minősül különösen a játékosok által ingyenesen, 0-24 óra között hívható telefonos ügyfélszolgálat (zöld szám) fenntartása, a játékosok részére a szociális ellátórendszer keretében elérhető közösségi ellátásokról szóló figyelemfelhívó, illetve folyamatos tájékoztatás biztosítása, valamint a szerencsejátékkal kapcsolatos, esetleges káros mentális, pszichikai vagy szociális hatások megelőzése, kezelése. Ehelyett a veszélyhelyzetre tekintettel egyes rendelkezések alkalmazásának a Rezsivédelmi Alap növelése érdekében történő felfüggesztéséről szóló 387/2022. (X. 14.) Korm. rendelet a költségvetési törvény L. Rezsivédelmi Alap fejezet, 1. Rezsivédelmi Alap központi kiadásai cím bevételeként határozza meg a játékadó ezen részét. Az alap költségvetését jelentősen módosította (amit a 1.7. táblázat is szemléltet) a 613/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet. Látszik, hogy a korábbi bevételek köre bővült és összességében az alap nullszaldós lett. A korábbi energiaágazat befizetései, a bányajáradék, a légitársaságok hozzájárulásai, a távközlési adó kiegészültek a gyógyszergyártói adóval, az energiaágazat osztalék befizetéseivel[9], valamint a Rezsivédelmi Alap központi támogatásával (ez az úgynevezett korábban említett játékadó).

---

[8] https://kormany.hu/hirek/ket-uj-alap-jott-letre-a-honvedelmi-es-a-rezsivedelmi-amellyel-korabban-nem-talalkozhattunk (letöltés ideje: 2023. 01. 20.)

[9] Ezen közterhek részletes szabályait az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet szabályozza.

1.6. táblázat

A Rezsivédelmi Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Rezsivédelmi Alap központi kiadása	670 000,0			
Energia ágazat befizetései		242 300,0		
Bányajáradék		240 000,0		
Légitársaságok hozzájárulása		30 000,0		
Távközlési adó		96 400,0		

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**670 000,0**	**608 700,0**	**-61 300,0**
Hazai felhalmozási költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
L. fejezet összesen	**670 000,0**	**608 700,0**	**-61 300,0**

Forrás: 2022. évi XXV. törvény

1.7. táblázat

A Rezsivédelmi Alap módosított költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Lakossági rezsivédelem	1 458 200,0			
Központi költségvetési szervek kompenzációja	399 614,5			
Önkormányzatok kompenzációja	144 658,9			
Egyházi és civil intézményfenntartók támogatása	150 301,8			
Állami tulajdonú társaságok támogatása	178 200,0			
Versenyszektor támogatása	279 000,0			
Energia ágazat befizetései		716 100,0		
Bányajáradék		334 000,0		
Légitársaságok hozzájárulása		35 200,0		
Távközlési adó		96 400,0		
Gyógyszergyártói adó		122 500,0		
Energia ágazat osztalék befizetése		107 500,0		
Rezsivédelmi Alap központi támogatása		1 198 275,2		

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**2 609 975,2**	**2 609 975,2**	**0,0**
Hazai felhalmozási költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
L. fejezet összesen	**2 609 975,2**	**2 609 975,2**	**0,0**

Forrás: 613/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet

A Honvédelmi Alap fő bevételi forrásai a pénzügyi szervezetek befizetései, a pénzügyi tranzakciós illeték[10] és a biztosítási adó[11]. A források mértékét a 613/2022. (XII. 29.) Korm.rendelet növelte, illetve külön központi támogatást irányzott elő, mellyel nullszaldóssá vált az alap.

1.8. táblázat

A Honvédelmi Alap költségvetése (2023)

Kiemelt előirányzat neve	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
Légierő képességek fejlesztése	77 603,1		138 517,4	
Szárazföldi képességek fejlesztése	163 855,5		234 729,5	
Katonai infrastruktúra fejlesztése és működése	67 166,0		53 567,4	
Egyéb fejlesztési és működési kiadások	49 333,1		57 228,0	
Központi kezelésű előirányzatok				
Pénzügyi szervezetek befizetései		337 900,0		
Pénzügyi tranzakciós illeték		323 500,0		
Biztosítási adó		179 700,0		

	Kiadás	Bevétel	Egyenleg
Hazai működési költségvetés	**357 957,7**	**841 100,0**	**483 142,3**
Hazai felhalmozási költségvetés	**484 042,3**	**0,0**	**-484 042,3**
Európai uniós fejlesztési költségvetés	**0,0**	**0,0**	**0,0**
LI. fejezet összesen	**842 000,0**	**841 100,0**	**-900,0**

Forrás: 2022. évi XXV. törvény

A Rezsivédelmi és a Honvédelmi Alappal, mint elkülönített állami pénzalappal kapcsolatosan elmondható, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotási gyakorlat miatt kilógnak az elkülönített állami pénzalapok sorából. Nem törvénnyel alapították azokat, bevételei úgynevezett különadók, államháztartáson kívüli befizetések és központi költségvetési támogatások. Az alap kezelőire és a rendelkezésre jogosultak körére vonatkozó szabályok kevésbé átláthatóak. Ugyanez vonatkozik az alapok által biztosított támogatásokra. Nincs egyértelműen szabályozva, kik, milyen formában, hogyan jogosultak támogatásra az alapokból.

1.8. Visszatérés az esethez

Az ügyben eljáró elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Ptk. rendelkezései szerint az alperes a szerződést önállóan megköthette. A felperes szerződésszerűen teljesített, amikor a jogdíjak és egyéb bevételek törvényben előírt meghatározott részét átutalta az alperesnek, és a pályázatkiírási tervezetet elkészítette. Az alperes szerződéses kötelezettsége a részére átadott összeg nyilvánosan meghirdetett pályázati úton nyújtott kulturális támogatás céljára való fordítása volt. A felperes jogosult volt az elállásra az

[10] A pénzügyi tranzakciós illetéket a pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2022. évi CXVI. törvény szabályozza.
[11] A biztosítási adót a biztosítási adóról szóló 2022. évi CII. törvény szabályozza.

alperes késedelme és többszöri eredménytelen felhívása miatt, ezért nincs szükség a teljesítéshez fűződő érdek bizonyítására. Az elállás folytán a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal szűnik meg, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság az alperest elmarasztalta.

A másodfokú bíróság szerint azonban az Sztj. jogvitával érintett rendelkezései közjogi jellegű normák, míg az Sztj. alapján megkötött megállapodás a magánjog területére tartozik, amelyben a felek mellérendeltségi viszonyban, egyenrangú alanyként tettek nyilatkozatokat. A megállapodás ugyanakkor a szerződő felek kötelezettségeit nem egymással szemben álló szolgáltatásként határozza meg, és nem tartalmazza a szerződésszegés jogkövetkezményét. A felperes a megállapodás megkötésével és annak teljesítésével jogszabályi kötelezettségének tett eleget. Az alperes által hivatkozott AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közös jogkezelőnek az NKA részére történő átadási kötelezettségét rögzíti, amely kötelezettséggel nincs alkotmányos összefüggésben az, hogy az elvont pénzösszegek újrafelosztása milyen elvek és mechanizmusok mentén történik. Ebből következően az átadást követően a felhasználás mikéntje nem bír jelentőséggel, a felperes közös jogkezelő szervezet közjogi alapokon álló működési céljai az átadással teljesültek. Erre tekintettel a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a keresetet elutasította.

A Kúria mint felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint a másodfokú bíróság tévesen minősítette közjogi norma által előírt költségvetési befizetésnek a felperes bevételeinek a megállapodás szerinti átutalását, és tévesen állapította meg azt, hogy az átadást követően a felhasználás mikéntjének nincs jelentősége. A másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a felperes bevételei felett való rendelkezési jogát és azt, hogy a felhasználás kereteit a felek közötti megállapodás és a felperes támogatási politikája határozza meg. Így tévesen jutott a másodfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a felperes által a bevételrész átutalása az előírt költségvetési befizetés teljesítése, valamint az összeg átadását követően az alperes szabadon, kontroll nélkül használhatja fel, és emiatt a felperes nem érvényesíthet igényt az alperessel szemben. A másodfokú bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy az alperesnek a megállapodásban vállalt kötelezettségei nem a felperes felé állnak fenn, és az elállás joga a felperest nem illeti meg, továbbá az érdekmúlás és a lehetetlenülés a felek jogviszonyában nem értelmezhető. A felek között létrejött megállapodás a magánjog területére tartozik, amelyre a Ptk. rendelkezései az irányadók, egymás közti viszonyukat a mellérendeltség jellemzi. Sem a szerződésből, sem más körülményből nem lehet arra következtetni, hogy a felek által vállalt szolgáltatások nem egymás ellenszolgáltatásai lennének. Ebből következően a felperest az elállás joga megilleti.

1.9. Önellenőrző kérdések

- Hasonlítsa össze az egyes elkülönített állami pénzalapokat a költségvetési egyenleg szempontjából!
- Mit jelent az alapszerű gazdálkodás? Mutassa be egy konkrét elkülönített állami pénzalapon keresztül!
- Milyen alaprészei vannak a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak?

- Kik részesülhetnek támogatásban a Bethlen Gábor Alapból?
- Milyen bevételei vannak a Nemzeti Kulturális Alapnak?
- Ki jogosult rendelkezni a Központi Nukleáris Pénzügyi Alappal, és ki az alap kezelője?
- Mi a célja és rendeltetése a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapnak?

1.10. Érdekességek

- A Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott támogatásokról bővebb információt a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján talál: https://nfsz.munka.hu/ (letöltés: 2023. 01. 20.).
- A Nemzeti Kulturális Alapról és aktuális pályázatairól az https://www.nka.hu/ , illetve a https://emet.gov.hu/kategoria/kiemelt-kategoriak/palyazatok/aktualis-palyazatok/ oldalon olvashat részletes tájékoztatást.
- A NKFI Alap aktuális pályázatairól részletes tájékoztatást nyújt az alábbi oldal: https://nkfih.gov.hu/palyazatok-osztonzo/nemzeti-kutatasi (2023. 01. 20.)
- A Bethlen Gábor Alap aktuális pályázatai az alábbi oldalon érhetők el: https://bgazrt.hu/tamogatasok/ (2023. 01. 17).

Felhasznált irodalom

ALLEN, Richard – RADEV, Dimitar (2010): *Extrabudgetary Funds*. IMF. https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf (2018. 05. 23.).

ÁSZ (2009): *0917 Jelentés az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, a pályázati célok teljesülésének ellenőrzéséről.* Forrás: https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2009/0917j000.pdf (2018. 05. 10.).

https://kormany.hu/hirek/ket-uj-alap-jott-letre-a-honvedelmi-es-a-rezsivedelmi-amellyel-korabban-nem-talalkozhattunk (letöltés ideje: 2023. 01. 20.)

1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról

1993. évi XXIII. törvény a Nemzeti Kulturális Alapról

1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról

2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról

2011. CXCV. törvény az államháztartásról

2014. évi LXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról

2022. évi XXV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről

2022. évi CXVI. törvény a pénzügyi tranzakciós illetékről

2022. évi CII. törvény a biztosítási adóról

814/2021. (XII. 28.) Korm. rendelet a Magyarország 2022. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól

197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet az extraprofit adókról

387/2022. (X. 14.) Korm. rendelet a veszélyhelyzetre tekintettel egyes rendelkezések alkalmazásának a Rezsivédelmi Alap növelése érdekében történő felfüggesztéséről
613/2022. (XII. 29.) Korm. rendelet a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól
Kúria Pfv.IV.20.559/2016/4. sz. ítélete.

2. FEJEZET

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS MODELLJEI ÉS PÉNZÜGYI ALAPJAI

Bordás Péter[*]

Eset: Egészségügyi ellátás megtérítése az Európai Unión belül

A felperes az egyik minisztérium alkalmazottjaként 2014. januártól 2018. november 30-ig Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletén Brüsszelben, tartós külszolgálaton versenyképességi, majd jogi szakdiplomata munkát végzett. Várandóssága alatt a munkavégzése helyszínén vett részt terhesgondozáson, valamint endokrin vizsgálatokon, amelyekkel kapcsolatban keletkezett orvosi számlák megtérítése iránt benyújtott kérelmeit az első- és a másodfokon eljáró közigazgatási hatóságok elutasították. Ennek jogalapjául többek között a Miniszterelnökség és a Budapest Főváros Kormányhivatala által 2016. november 29. napján megkötött megállapodást (továbbiakban: Megállapodás) jelölték meg.

A határozatok indokolása szerint a Megállapodás 23. pontja értelmében a sürgősségi beavatkozást nem igénylő tervezett és programozható egészségügyi ellátásához be kell szerezni a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (továbbiakban: NEAK) illetékes szakmai főosztályának írásos engedélyét. A felperes által igénybe vett gyógyászati ellátások előre tervezhetőek voltak, ezért az a NEAK előzetes írásos engedélye alapján lett volna megtéríthető, amellyel a felperes nem rendelkezett.

A felperes bírósághoz fordult, keresetében a határozatok megváltoztatását és az alperesnek az igénybe vett és számlákkal igazolt ellátási költségei 85%-ának megtérítésére kötelezését, másodlagosan a hatóság határozatainak a hatályon kívül helyezése mellett az alperes új eljárás lefolytatására kötelezését kérte.

A felperes nem vitatta, hogy a nőgyógyászati és endokrinológiai vizsgálatokat Brüsszelben végezték el, amelyekhez előzetes engedélyt a NEAK-tól nem szerzett be. Kifogásolta, hogy az alperes nem folytatta le az Ebtv. 27. § (5) bekezdése által meghatározott vizsgálatokat az előzetes engedélyeztetésre vonatkozó Megállapodás tartalmára. Nem vizsgálta, hogy a Megállapodás a felperessel közlésre került-e, továbbá, hogy a Megállapodás nem ütközött-e az Ebtv. és az Ebtv.vhr. rendelkezéseibe.

Álláspontja szerint az előzetes engedélyeztetésre szolgáló formanyomtatványok alkalmatlanok az EU ÁK diplomatáinak az Ebtv. 27. § (5) bekezdése szerinti visszatérítési igényei előzetes elbírálására. Hivatkozott e körben az Európai Unió Bírósága több eseti döntésére is (C-372/04., C-157/99., C-512/08.).

Az első fokon eljárt bíróság a felperes keresetét elutasította, mellyel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a felperes a Kúriánál.

Forrás: Kfv.VII.37.264/2020/6.

---

[*] Dr. Bordás Péter *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

Kapcsolódó kérdések:

- Hogy döntött a Kúria, milyen érvek mentén?
- Van-e lehetőség a másik tagállamban végzett gyógykezelés itthoni megtérítésére számlák alapján?
- Mennyiben van jelentősége a társadalombiztosítási ellátások finanszírozásában az uniós jognak?

2.1. A társadalombiztosításról általában

A társadalomban bekövetkező demográfiai és gazdasági változások miatt, különösen a várható élettartam növekedésével, a családszerkezet és a foglalkoztatás átalakulásával a 19. századtól egyre fontosabb kérdéssé nőtte ki magát a társadalom tagjai számára szociális biztonságot érvényesíteni tudó biztosítási rendszerek kiépítése. A társadalombiztosítás a szociális biztonság olyan társadalmi és jóléti intézménye, mely alkalmas a magánszemélyek (biztosítottak) és családtagjaik megélhetési biztonságát esetlegesen fenyegető egészségügyi és szociális jellegű kockázatok kezelésére, a többcsatornás finanszírozás különböző megoldásainak köszönhetően (ZSUGYEL 2009, 179). A rendszer működtetésének alapelve, hogy amíg a biztosítottak keresőképesek, azaz saját munkájuk révén tudnak gondoskodni magukról és családjukról, addig tartalékképzésre kötelezi az állam őket azáltal, hogy a jogszabályok által meghatározott összegű szociális hozzájárulást kötelesek fizetni egy viszonylagos önállósággal rendelkező állami vagy piaci alapon működő pénzügyi alapba.

Már ezek alapján is jól látszik, hogy mennyire sokrétű feladatok megvalósítását célozza a rendszer, nem véletlen, hogy az erre használt, legtöbb feladatot magába foglaló kifejezés a szociális védelem (social protection), melynek része a szegénység elleni küzdelmet képviselő szociális biztonság (social security), a társadalombiztosítás (social insurance) és a szociális segélyezés (social assistance). Azaz a szociális védelem magába foglalja a biztosítási elven működő ellátásokat, valamint az univerzális jellegű, alanyi jogon járó ellátásokat és a segélyezést is.

A társadalombiztosítás klasszikusan három biztosítási formát foglal magába, úgymint a betegbiztosítás (egészségbiztosítás), a nyugdíjbiztosítás és a balesetbiztosítás. A nemzetközi gyakorlat alapján a társadalombiztosítás kiegészítő rendszerei közé sorolhatjuk a munkanélküliség esetére szóló biztosítást, az ápolási biztosítást, továbbá a jövedelemvesztés kockázatára szóló biztosítást is (ZSUGYEL 2009, 179). A klasszikus hármas felosztásnál maradva érdemes az egyes ágak szerepét röviden áttekinteni.

A betegbiztosítási vagy hazai elnevezéssel egészségbiztosítási rendszer kialakításának célja, hogy egy esetleges betegség miatt keletkező jövedelem- és teljesítménykiesés kockázatát minimalizálja a munkavállaló és a munkáltató számára (ZSUGYEL 2009, 180). Az egészségügyi ellátás iránti jogosultság eltérő az egyes országokban, van ahol csak a munkavállalóra, járulékot fizetőre, és akad olyan állam is, ahol előbbi a családtagokra is kiterjed. Abban is különbség van, hogy alanyi jogon járnak egyes szolgáltatások vagy egy minimális hozzájárulás ellenében.

A nyugdíjbiztosítási rendszer kiépítésének célja, hogy a koruknál, fizikai állapotuknál fogva munkaképességüket elveszítők számára megfelelő megélhetést

teremtsen. Ennek pénzügyi hátterét pedig az adja, hogy az aktív, munkaképes időszakban fizetett járulékokat egy alapba gyűjtik, s abból felosztó-kirovó vagy tőkefedezeti elven a jogosultságot szerzőknek kifizetést teljesítenek. A nyugdíjrendszernek is számos formája alakult ki az egyes országokban, melyben az állam és a magánbiztosítók eltérő szerepet játszanak, s formáját tekintve elkülöníthetünk saját jogú, illetve hozzátartozói nyugdíjakat (ZSUGYEL 2009, 180).

A balesetbiztosítási rendszer az előző kettőtől némiképp elkülönül. Sajátossága, hogy ez a legkevésbé megszervezett állami szinten. Azaz a legtöbb országban magánbiztosítók által üzemeltetett rendszerről van szó, melynek igénybevétele leginkább egyéni mérlegelésen múlik. E forma a biztosított számára nyújt baleset idején egészségügyi ellátást a gyógyulás érdekében, illetve kompenzálja az ezen oknál fogva kieső keresetet (pl. rokkantsági nyugdíj stb.) (ZSUGYEL 2009, 180). Magyarországon is jelentős a magánbiztosítók szerepe e területen, illetve a balesetbiztosítás bizonyos mértékben beépül az előző két ág által nyújtott szolgáltatásokba, így ennek részletes tárgyalására jelen fejezetben nem kerül sor.

A társadalombiztosítási rendszernek alapvetően három fő szereplője van. Beszélhetünk a biztosítottakról, akik természetes személyek és azok közeli hozzátartozói, családtagjai lehetnek. A biztosítottak jövedelmük jogszabályban vagy a biztosítási szerződésben meghatározott arányában biztosítási járulékot fizetnek, s ezáltal biztosítási jogviszonyuk keletkezik. Másrészt beszélhetünk a munkáltatókról, akik a biztosítottat foglalkoztatják, s az országspecifikus szabályoknak megfelelően a biztosítottnak fizetett bér arányában társadalombiztosítási járulékot fizetnek. Harmadrészt megemlíthetők a társadalombiztosítás szervei is, melyek feladatai nagyon sokrétűek lehetnek, így például a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak működtetése, a jogosultságok és kötelezettségek kereteinek meghatározása, végrehajtása, biztosítási szolgáltatások nyújtása, érdekérvényesítő tevékenység végzése stb. (ZSUGYEL 2009, 180). Az állam mint intézményi szereplő a legtöbb országban ugyan eltérő formában, de részt vesz a rendszer működtetésében, annak felügyeletével vagy épp finanszírozásával. Ennek mértékét a nemzetközi modellek során tárgyaljuk részletesebben.

Kiemelendő, hogy a társadalombiztosítási jogosultság létrejöttének fontos feltétele a járulékfizetés, mely speciális köztehernek minősül. Hasonlít az adókhoz, hisz maga is fizetési kötelezettség, ugyanakkor abban különbözik tőlük, hogy a járulékfizetéssel lényegében biztosítási jogviszony jön létre, azaz ellenszolgáltatásra lesz jogosult a biztosított. Éppen ezért egyes szerzők nem tekintik igazi köztehernek a járulékokat.

A társadalombiztosítás kialakulását és fejlődését tekintve alapvetően három nagy szakaszt különíthetünk el, melyek élesen nem választhatóak el egymástól, egy adott országban több szakasz egymás mellett is zajlott, zajlik. A társadalom bizonyos fokú szociális biztonságáról való gondoskodás igénye viszonylag korán megjelent. A kezdeti, ún. paternalista időszakban alapvetően a magánjótékonyság volt a jellemző, melyet kiegészítettek a szegényeknek nyújtott közsegélyek. Az egyházaknak és a különféle rendeknek ez idő tájt különösen fontos szerepük volt, főleg a betegek, árvák, szegények ellátásában. Ezt követően a második nagyobb szakaszban már megjelent az egyéni biztosítási elv, köszönhetően annak, hogy létrejöttek a munkások társpénztárai – tipikusan először a bányászok és a veszélyes munkát végzők körében –, a köz- és

magánalkalmazásban állók nyugdíj- és betegségbiztosítási rendszerei. Az utolsó, harmadik szakaszban pedig megjelent a megelőzés és az univerzalizmus elve, azazhogy a rendkívüli esemény bekövetkezte megelőzhető vagy minimalizálható legyen, s a biztosítás a társadalom lehető legszélesebb körére kiterjedjen. Ezzel együtt szélesedett a szolgáltatások köre, s az egyén mellett annak családjára is kiterjesztették a szociális védelmet az életminőség szinten tartása érdekében (NYÁRI 2010).

2.2. A társadalombiztosítás főbb modelljei

Mint már említésre került, az egyes államokban eltér a társadalombiztosítás módja, intézményrendszere és többek között az állami szerepvállalás mértéke is. Az eltérésben az adott ország politikai berendezkedése, történelmi sajátosságai, gazdaságpolitikai helyzete mind-mind szerepet játszanak. Ahhoz, hogy megértsük a hazai rendszer működését, először tekintsük át a nyugdíjbiztosítás és az egészségbiztosítás főbb nemzetközi modelljeit, azok közszolgáltatási, közpénzügyi vetületeire fókuszálva. Később külön elemzés tárgyát képezi majd a finanszírozás kérdése is, s azon belül az állami és a magánbiztosítási megoldások elhatárolása. Megjegyzendő, hogy az alábbi modellek tiszta formájukban ma már nagyon nehezen képzelhetőek el, hiszen a globalizált világban több megoldás akár egyszerre is jelen lehet, nem beszélve az állami rendszerek dinamikus változásairól, az alábbiak inkább viszonyítási pontként szolgálnak.

A betegbiztosítás a nyugdíjbiztosításnál kicsit korábban jelent meg mind a nemzetközi, mind a hazai viszonylatban, de a fejlődésük nehezen választható el egymástól. Ahogyan lenni szokott, úgy a korábban kialakuló rendszerek mintaként szolgáltak az utána létrejövőknek, így ezen főbb modellek ismerete segítséget nyújthat valamennyi ország biztosítási megoldásának megértéséhez. Természetesen a bemutatásra kerülő rendszerek egy kiragadott időpontbeli állapotot tükröznek, s ma már nem köthetők feltétlenül az adott országhoz.

a.) Bismarcki modell

A szolidaritási elven működő rendszer alapjait Otto von Bismarck német kancellár rakta le a 19. századi Német Császárságban. A rendszer célja az volt, hogy egy olyan kockázatközösséget hozzon létre, melybe az állampolgárok lehető legszélesebb köre bekapcsolódik. Kezdetben önkéntes intézmények működtek, majd az országos szinten kötelező egészségbiztosítást 1883-ban, az öregségi és rokkantsági biztosítást 1889-ben vezették be (ELEK 2014). A finanszírozás alapja a járulékfizetés, mely a munkáltatók és a munkavállalók között megoszlik. Ez a hozzájárulás jövedelemarányos, ugyanakkor a rászorultak befizetéseik összegétől függetlenül, az elismert szükségleteik szerint részesülnek ellátásban. E rendszerben előbbiek miatt nehéz a kiadások korlátozása és az egyenlőség megvalósítása, viszont az igényeknek jobban megfelelő szolgáltatásokat nyújt (RAGÁNY 2014). A szolidaritás mint elv alapvetően két irányból érvényesül, egyfelől horizontálisan a gazdagok és a szegények között, másfelől vertikálisan az egyes generációk között. A szervezetrendszerét tekintve elmondható, hogy állami és magánkézben lévő biztosítótársaságok látják el a kapcsolódó feladatot. A

magánbiztosítás kiegészíti az erős társadalombiztosítási alapú rendszert. Németország mellett e modell jegyei figyelhetők meg Ausztriában és Belgiumban is (CSÁKÓ 2017).

b.) Beveridge-modell

A William H. Beveridge angol szociálpolitikusról elnevezett modell a 20. század első felében alakult ki, melyben az állami szerepvállalás lényegesen nagyobb, mint a bismarcki modellben. Ez abban is megmutatkozik, hogy a társadalombiztosítási ellátások nagy része állampolgári jogon jár mindenki számára, bár létezik kötelező biztosítás, de ettől függetlenül ingyenesen és egyenlően részesül mindenki az alapszintű szolgáltatásokból. Éppen ezért a finanszírozását tekintve elmondható, hogy adóbevételekből és más állami bevételekből biztosítják a pénzügyi alapjait, mely az angol Nemzeti Egészségügyi Rendszer (NHS) elvei alapján terjedt el 1948-tól (ELEK 2014). Az állam az intézményrendszerben egyszerre van jelen finanszírozóként, tulajdonosként, irányítóként és ellenőrzőként, ugyanakkor vannak vegyes tulajdonú intézmények is. Az állami NHS mellett van magán-egészségbiztosítási rendszer is, mely magasabb színvonalú szolgáltatásokat nyújthat, s az ellátást ilyenkor teljes egészében a magánbiztosító fizeti. A mintaadó Nagy-Britannia mellett hasonló modell alakult ki Svédországban, Finnországban és Norvégiában (CSÁKÓ 2017).

c.) Szemaskó- (szovjet) modell

A Szovjetunió első egészségügyi minisztere N. A. Szemaskó 1918 júniusában hirdette meg a világon először alkotmányos jogként a térítésmentes egészségügyi ellátást a lakosság teljes körére kiterjedően, a szükségleteiknek megfelelő legmagasabb színvonalon. Az újítás eredménye az általános közegészségügy kiépítésében rejlik (MIHÁLYI 2003). A szovjet modellben az ellátások állami költségvetési forrásból voltak finanszírozva, a munkavállalók nem fizettek járulékokat. Ez együtt járt azzal, hogy a rendszer kezdetektől fogva centralizált, állami intézmények útján nyújtott szolgáltatásokat. Magánbiztosítók jelenlétéről tehát nem beszélhettünk e megoldásban. Egyes szolgáltatások kizárásával, valamint a szigorú beutalási rendszerrel valósítottak meg költségkontrollt (KARNER 2008, 4). A hálapénz szinte kötelező eleme volt a modellnek az egészségügyben dolgozók alacsony bére miatt. A legtöbb egykori kelet-közép-európai szocialista ország a rendszerváltozást követően visszatért a Bismarck-féle hagyományokhoz (CSÁKÓ 2017).

d.) Öngondoskodó (szabadpiaci) modell

A liberális elveken alapuló piaci modellt követő társadalombiztosítási rendszer kialakulása alapvetően az Amerikai Egyesült Államokhoz köthető. A modell a társadalombiztosítási ellátásokat magánjószágként kezeli, s az állampolgárok szabad döntésére bízza, hogy gondoskodnak-e egészségügyi ellátásukról, időskori megélhetésükről. Azaz a kockázatvállalás és a felelősség a saját kezükben van (MIHÁLYI 2003). Ennek megfelelően nincs kötelező szolgáltatás és állami gyámkodás sem, az egész rendszer profitorientáltan, biztosítási elven működik, s a differenciált

igényeknek megfelelően fizetnek biztosítási díjat a szolgáltatást igénybe vevők. Az egészségügyi szolgáltatók magántulajdonban vannak, és erős a verseny közöttük. Megjegyezhető, hogy kisegítő jelleggel létezik egy minimális szolidaritási szint az idősek és a nagyon szegények számára (medicare, medicaid-rendszer), melyet szövetségi adóból finanszíroznak (KARNER 2008, 6). A rendszer hátránya, hogy drága, éppen ezért nem rendelkezik biztosítással nagyon sok állampolgár – az USA-ban közel 40 millió ember. E modellhez hasonló működik Ausztráliában is.

e.) „Out-of-pocket”-modell

E modell nem köthető kifejezetten egy országhoz, inkább egy olyan megoldási formáról van szó, melynek jelentősége az utóbbi évtizedekben megnövekedett. Különösen a fejlődő országok esetében figyelhető meg e modell, ahol az állam nem tud polgárai megfelelő szociális biztonságáról gondoskodni. A lényege úgy ragadható meg az öngondoskodó modellhez képest, hogy az állampolgárok ebben az esetben nem kötnek biztosítási szerződést, nem fizetnek biztosítási díjat, hanem saját megtakarításaikból, „zsebből” fizetik az esetlegesen felmerülő egészségügyi szolgáltatásokat, időskori megélhetésüket (KARNER 2008, 7). A társadalombiztosítás által nem finanszírozott ellátásokat az igénybe vevők a költség felmerülésekor maguk fizetik meg. Előnye, hogy költségtudatosságra neveli az ellátottakat. Hátránya viszont, hogy a szegény rétegek leszakadását okozza, akik nem képesek a szolgáltatást megfizetni.

2.3. Az ellátások finanszírozása: állami vagy magánbiztosítás?

A nyugdíj- és egészségbiztosítás finanszírozási megoldásai eltérőek lehetnek az egyes országokban, azok akár több pillérre is épülhetnek (BALOGH 1996). E körben a biztosítás két meghatározó modelljét, pillérét emeljük ki, melyek ismeretével értelmezhetővé válik valamennyi rendszer. Az elkülönítés alapja szintén az állami szerepvállalás kérdésére vezethető vissza, azazhogy az ellátásról való gondoskodás az állam intézményrendszerén vagy magánbiztosítókon keresztül valósul-e meg. A gyakorlati tapasztalatok e téren szerteágazóak, van olyan gazdaságpolitikai irányzat, mely az állami rendszer működtetésének kizárólagosságát hangsúlyozza, míg mások a magánbiztosítók által nyújtott szolgáltatásokat helyezik előtérbe, és persze szép számmal akadnak a két rendszer különféle kombinációit ajánló, többpilléres megoldások. A 2.1. táblázat a két pillér közötti hasonlóságokat és különbségeket mutatja be különböző szempontok alapján.

Valamennyi államban fontos kérdés, hogy milyen finanszírozási megoldással legyen biztosítva a társadalombiztosítási ellátás. Az ellátások pénzügyi fedezetének biztosítása kapcsán alapvetően kétféle elvet különíthetünk el, így a felosztó-kirovó, valamint a járulék- vagy tőkefedezeti elvek. Míg az előbbi csak az állami, addig az utóbbi akár az állami és a magánbiztosítási forma esetében is alkalmazott.

2.1. táblázat

Az állami és a magánbiztosítási rendszer összevetése

	Állami biztosítási rendszer	Magánbiztosítási rendszer
Működtető	– állami intézményrendszer (pénzügyi alapok)	– magán-biztosítótársaságok (vállalkozások)
Garancia	– államilag garantált	– korlátozott garanciával bír
Az ellátás fedezete	– a munkavállaló és a munkáltató által fizetett járulékok – adók	– a tag által befizetett tagdíj, illetve azok hozamai
Az ellátásban részesülők köre	– a nyugdíjkorhatárt elért, illetve ellátásra jogosultságot szerző munkavállalók – családtagok – rokkantak – rászorulók	– a nyugdíjkorhatárt elért, illetve ellátásra jogosultságot szerző tag
Az ellátás (járadék) összegének, tartalmának meghatározása	– az aktívkori bérjövedelem alapján vagy – egységes, a mindenkori ár/bérszínvonal alapján	– élethosszig, a befizetésekből elért eredményből vásárolt járadék, ellátás (a várható életkor és az adott összeg alapján) vagy – egyösszegű, a teljes elért megtakarítás kifizetése
Az ellátás időtartama	– élethosszig rendszeres járadék, ellátás	– élethosszig ellátás vagy – egyszeri kifizetés, melyből a biztosított gazdálkodhat

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A felosztó-kirovó elv azt jelenti, hogy az állam a kifizetés időpontjában aktív munkavállalók (járulékfizetők) befizetéseiből finanszírozza a társadalombiztosítási ellátásokra jogosultságot szerző lakosság ellátásait (nyugdíj, egészségügyi ellátás). Azaz a jelenlegi befizetők majdani ellátását s annak összegét politikai döntések határozzák meg a jövőben, illetve az akkor majd rendelkezésre álló fedezet. Legfőbb hátránya tehát, hogy egy ilyen elven működő rendszer erősen kitett a demográfiai változásoknak, az elöregedő társadalom folytán egyre kevesebb embernek kell előteremtenie az egyre nagyobb számú időskorú ellátását. Ezen az elven működő rendszerben a kifizetés nem örökölhető a jogosultság megszerzése előtti elhalálozás esetén. Ez az elv működik hazánkban is jelenleg az állami társadalombiztosítási pillérben.

A járulék- vagy tőkefedezeti elven működő rendszerben minden egyes munkavállaló (járulékfizető) saját, elkülönített pénzügyi számlával rendelkezik, és ide gyűjtik a befizetett járulékaikat, és azok kamatait. A nyugdíjkorhatárt elérve vagy az egészségügyi ellátásra való jogosultság bekövetkeztével pedig a jogosultak ellátásait a saját számlájukon meglévő összegekből finanszírozzák. Ezek a megtakarítások névre

szólnak, összegük függhet a megtakarítási formától. Előnyük, hogy rendszerint örökölhetők elhalálozás esetén. Hátrányuk lehet, hogy egy rossz portfllió választásával vagy épp az infláció hatására fennáll az elértéktelenedés kockázata. Ez az elv érvényesül hazánkban a magánnyugdíj- és egészségbiztosítási pénztárak esetében.

2.4. A magyar társadalombiztosítási rendszer pénzügyi alapjai

A magyar társadalombiztosítási rendszer a 19. században a német társadalombiztosítási modellt vette át, de átalakulása során más modellekre jellemző eszközök is megjelentek benne, így azt mondhatjuk, hogy mára vegyes jellegűvé vált (CSÁKÓ 2017). Nálunk is részben állami pénzügyi források és intézményrendszer segítségével látják el e feladatokat, részben pedig piacgazdasági módszereket használnak.

Alaptörvényünk XIX. cikke rögzíti, hogy Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, így az anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékosság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. A nyugdíjbiztosítás kapcsán pedig rögzíti, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és az önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.[1]

A társadalombiztosítás két nagy ágának, a nyugdíjbiztosításnak és az egészségbiztosításnak a működését hazánkban is külön pénzügyi alapok biztosítják. Az alapszerű gazdálkodás jelentősége abban áll, hogy az alapoknak saját bevételei és vagyona van, mellyel a közfeladat ellátása érdekében rendelkezhetnek, az abba érkező források ezért kötött felhasználásúak, csak az adott társadalombiztosítási feladatra fordíthatók.

A társadalombiztosítási jogviszony járulékos jellegű, ami azt jelenti, hogy az ellátásra való jogosultság valamilyen foglalkoztatási jogviszonyra épül. A hazai szabályozásban ez alól jelenleg kivételt képeznek azok a belföldi személyek, akik nem biztosítottak, és egészségügyi szolgáltatásra sem jogosultak, ők egészségügyi szolgáltatási járulékot kötelesek fizetni. E járulékfizetést a kötelezett helyett más személy vagy szervezet is teljesítheti. Hazai megoldás, hogy a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – a törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelynek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.

A biztosítás az annak alapjául szolgáló jogviszonnyal egyidejűleg, a törvény erejénél fogva *„ex lege”* jön létre. A társadalombiztosítás nyugdíj- és egészségbiztosítási ága szociális okokból kifolyólag, nemcsak a járulékfizetőkre vonatkozik saját jogon, hanem az általuk eltartott biológiai okok folytán keresőképtelen hozzátartozókra is. A fizetendő járulék alapját a biztosított által megszerzett járulékköteles jövedelem képezi. A járulékalapot képező jövedelem meghatározását a személyi jövedelemadóról szóló

[1] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIX. cikk (1)–(4) bek.

törvényben meghatározott jövedelemtípusokhoz köti a Tbj.[2] Az állami társadalombiztosítás esetében fontos megemlíteni, hogy a *„szimmetrikus befizetés, aszimmetrikus igénybevétel”* elve érvényesül, tehát a jogosultság alapján valaki kevesebbet, valaki többet kap vissza a különféle ellátások formájában, mint amennyit eredetileg befizetett.[3]

A Tbj. alapelvei között lefekteti, hogy a társadalombiztosítás Magyarország állampolgárait és – a törvény külön rendelkezése alapján – Magyarországon munkát végző más természetes személyeket magába foglaló, társadalmi szintű kockázatközösség, melyben a részvétel a törvényben meghatározott szabályok szerint kötelező.

Összességében a magyar állami társadalombiztosítás jellemzésekor azt mondhatjuk, hogy az a társadalom közös, biztosítási és szolidaritási elveken működő, kockázatközösségen alapuló, kötelező biztosítási rendszere. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai: a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap az államháztartás központi alrendszerének részét képezik.

2.4.1. A magyar nyugdíjbiztosítási rendszer közpénzügyi jellemzői

A vonatkozó főbb jogforrások

- Alaptörvény XIX. cikk
- Az 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről (Tbj.)
- Az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tny.)

A magyar nyugdíjrendszer pillérei

Az állami nyugdíjrendszer 2012-től a kötelező nyugdíjbiztosítási formát jelenti minden munkavállaló számára. A jövedelem után levont járulékok az állami kasszába kerülnek, s ez teremt alapot a majdani állami nyugdíjellátásra. Ezzel egyidejűleg a foglalkoztatók általi járulékfizetési kötelezettséget a szociális hozzájárulási adó bevezetésével váltották ki.

A magánnyugdíjpénztári pillér 1998-tól jelent meg a magyar rendszerben, s a pályakezdő munkavállalók számára kötelező volt az oda való belépés. A 2010–2011 közötti reformok során a szerepe csökkent, s 2012. január 1-jével gyakorlatilag megszűnt kötelező jellege, mára csupán négy magánnyugdíjpénztár működik, melyeknek kevesebb mint 60 000 fő tagjuk van. Ők azok, akik nem léptek át az állami rendszerbe 2011 után.

A kombinált formák alatt azokat a vegyes megoldásokat értjük, melyekben a magánintézmények, a munkáltatók és az állam együtt jelennek meg különféle

[2] Az 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről (Tbj.)

[3] A szimmetrikus befizetést úgy értve, hogy a járulék/adó mértéke mindenki számára egyforma, a jövedelem azonos arányát vonják el.

szerepkörökben. Ezek célja az öngondoskodás előtérbe helyezése, melyhez az állam tipikusan különféle ösztönzőkkel (pl. adókedvezmény, rendelkezés az adóról) járul hozzá, az ezekben való részvétel is csak egy lehetőség, nem kötelező. Jelenleg az alábbi kombinált formákról beszélhetünk:

- önkéntes nyugdíjpénztár;
- nyugdíj-előtakarékossági számla (NYESZ);
- foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény;
- nyugdíjbiztosítás.

A Nyugdíjbiztosítási Alap

Az alap kezelője 2017. november 1-jétől a Magyar Államkincstár (MÁK). Központi nyugdíjbiztosítási szervként e feladatát a MÁK központi szerve (Központ) látja el, míg nyugdíjfolyósítási szervként a MÁK Nyugdíjfolyósító Igazgatósága jár el.

Az alap a következő bevételi forrásokból működik:

- a munkáltató által fizetett szociális hozzájárulási adó (szocho), mely 2023. január 1-től a járulékköteles jövedelem 13 %-a, amelynek a Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető részét a mindenkori éves költségvetési törvény határozza meg (2023-ban a szocho 71,63 %-a);
- a biztosított által fizetett 18,5 %-os társadalombiztosítási járulék meghatározott része (10%-a);
- az egyéb járulékok és hozzájárulások;[4]
- a késedelmi pótlék, bírság;
- a költségvetési hozzájárulások;
- az egyéb bevételek (például a magánnyugdíjpénztárak átutalásai, a késedelmi kamat, a mulasztási bírság stb.).

Az alap bevételének több mint 95 %-át az első két pontban nevesített bevételi formák teszik ki, így pénzügyi szempontból azok a legfontosabbak.

Az alapból az alábbi főbb kiadásokat teljesítik:

- a korhatárt betöltöttek öregségi nyugellátása;[5]
- a hozzátartozói nyugellátás (özvegyi nyugdíj, árvaellátás, szülői nyugdíj, baleseti hozzátartozói nyugellátások);
- az egyösszegű méltányossági kifizetések;
- az egyéb kiadások (a nyugdíjfolyósítással és a nyugdíjbiztosítással kapcsolatos egyéb tevékenységek kiadásai, mint például postaköltség).

[4] Ezek a megállapodás alapján fizetők járulékai: a jövedelem 34%-a; egyszerűsített foglalkoztatás utáni közteher: idénymunka esetében 500–1000–3000 Ft/naptári nap, s ezeknek a 91,8%-a került az alaphoz.
[5] Ideértve a korhatár alatti öregségi nyugellátásként kizárólag a nők részére 40 év szolgálati idő alapján járó ellátást is.

2.4.2. A magyar egészségbiztosítási rendszer közpénzügyi jellemzői

A vonatkozó főbb jogforrások

- Alaptörvény XIX. cikk
- Az 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről (Tbj.)
- Az 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)

A magyar egészségbiztosítás pillérei

Az állami egészségbiztosítás keretében hazánk az Alaptörvényben foglalt elvekből kiindulva az esélyegyenlőség érdekében az állampolgárok számára az egészségük megőrzéséhez, helyreállításához és egészségi állapotuk javításához szükséges egészségügyi ellátást, továbbá a foglalkoztatottak betegsége miatt kieső jövedelem részleges pótlását a kötelező egészségbiztosítás keretén belül biztosítja.[6]

Az önkéntes biztosítási, megtakarítási formák és az azokban történő részvétel csak egy lehetőség, viszont az állam többféle ösztönzővel támogatja az öngondoskodást e téren is, így például a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódó kedvezményekkel. Ilyen öngondoskodási alternatíva az önkéntes egészségpénztári tagság.

Az Egészségbiztosítási Alap

Az alap kezelését 2017. január 1-jétől a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) látja el. A NEAK az egészségbiztosításért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. Az állam a központi költségvetésben és az Egészségbiztosítási Alap költségvetésében meghatározott forrásokból biztosítja a jogszabályoknak megfelelő szintű és minőségű egészségügyi ellátások fedezetét.

Az Egészségbiztosítási Alap 2023. évi költségvetésének előirányzott bevételi és kiadási főösszege is 3 917 840,2 millió forint, azaz a költségvetés egyenlege nullszaldós.

Az alap a következő bevételi forrásokból működik 2023-ban:

- a munkáltató által fizetett szociális hozzájárulási adó (szocho), mely 2023. január 1-től a járulékköteles jövedelem 13 %-a, amelynek a Egészségbiztosítási Alapot megillető részét a mindenkori éves költségvetési törvény határozza meg (2023-ban a szocho 28,34 %-a);
- a biztosított által fizetett 18,5 %-os társadalombiztosítási járulék meghatározott része;
- az egyéb járulékok és hozzájárulások;[7]

[6] Az Ebtv. preambuluma.

[7] Például ilyen a munkáltatói táppénz-hozzájárulás; az egészségügyi szolgáltatási járulék, melynek összege 2023. január 1-től 9600 Ft/hó, 320 Ft/nap.

- az egészségügyi hozzájárulás;
- a késedelmi pótlék, bírság;
- a költségvetési hozzájárulások;
- az egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek.[8]

Az alap bevételének kb. 50-60%-át az első két pontban nevesített bevételi forma, míg a maradék részt a költségvetési hozzájárulások teszik ki.

Az alapból az alábbi főbb kiadásokat teljesítik:

a) *Az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai:*
   - a csecsemőgondozási díj, terhességi-gyermekágyi segély;
   - a táppénz;
   - az egyszeri segély;
   - a kártérítési és baleseti járadék;
   - a gyermekgondozási díj;
   - a rokkantsági, rehabilitációs ellátások.

b) *Természetbeni ellátások:*
   - a gyógyító-megelőző ellátások;
   - az alapellátások (például a háziorvos, háziorvosi ügyeleti ellátás);
   - a szakellátások (például a járóbeteg-szakellátás, az aktív fekvőbeteg-szakellátás);
   - az egyéb ellátások (például a betegszállítás és az orvosi rendelvényű halottszállítás, a mentés);
   - a gyógyszertámogatás;
   - a gyógyászati segédeszköz támogatása;
   - az egyéb természetbeni ellátások (például a gyógyfürdő és egyéb gyógyászati ellátás; nemzetközi egyezményekből eredő és külföldön történő, tervezett ellátások).

c) *Az egészségbiztosítás egyéb kiadásai.*

2.5. Vissza az esethez

A Kúria szerint a felülvizsgálati kérelem megalapozott volt az alábbiak szerint.

Az általános szabályokhoz képest az Ebtv. 27. § (5) és (7) bekezdése speciális, kivétel szabályokat fogalmaz meg a tartósan harmadik államban foglalkoztatott közszolgálati, kormányzati szolgálati stb. dolgozó biztosítottak vonatkozásában az egyébként határon átnyúló egészségügyi szolgáltatás igénybevétele esetére kötelezően előírt előzetes engedélyeztetési eljárást igénylő esetekhez képest. Az Alkotmánybíróság a 417/B/1999. AB határozatában kimondta, hogy a tartósan külföldön foglalkoztatottak között sajátos, önálló csoportot alkotnak az állam nevében és érdekében eljáró

[8] Például a terhességmegszakítás egyéni térítési díja, baleseti adó, népegészségügyi termékadó.

(közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyban álló) alkalmazottak. Ekként nem ütközik a diszkrimináció alkotmányos tilalmába, ha a jogalkotó az általános szabálytól eltérően állapítja meg az általuk (és hozzátartozójuk által) külföldön igénybe vett egészségügyi ellátás költségeinek megtérítését.

Felperes a választása szerint az EGT tagállamban nem a koordinációs rendeletek, hanem a harmadik államban foglalkoztatottakra irányadó (85%-os megtérítési szabály) szerint vette igénybe az egészségügyi ellátást. A választásának az a következménye, hogy az egészségügyi szolgáltatás megtérítésére nem alkalmazható az uniós jog, ezért az ezzel kapcsolatos valamennyi felperesi és alperesi előadás is irreleváns, ezért a Kúria ez okból mellőzte az uniós jogszabályokkal és joggyakorlattal kapcsolatos felperesi fellebbezési kifogások vizsgálatát, valamint az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését.

A Kúria kiemelte, hogy az uniós jog lehetővé teszi, hogy az illetékes intézmény a felmerült költségeket saját jogszabályainak megfelelően és az azokban megállapított visszatérítési mérték feltételei szerint térítse meg, feltéve, hogy a biztosított hozzájárult e rendelkezés alkalmazásához [987/2009/EK rendelet 25. cikk (6) bekezdés]. Az Ebtv. 27. § (7) bekezdése szerinti választási lehetőség – amellyel a felperes is élt – e lehetőségre épül. Helyesen mutatott rá a felperes a felülvizsgálati kérelmében, hogy a külföldi gyógykezelés teljes költsége 85%-ának megtérítése, mint opció választása nem jelenti azt, hogy a felperes az uniós jog hatályán kívül került volna és a koordinációs rendeletek alapján ne lett volna jogosult a belga biztosítási rendszer szolgáltatását igénybe venni. Az Ebtv. 27. § (7) bekezdésében felajánlott választás csak a megtérítés módjára (mértékére) vonatkozik, de nem érinti az ellátásra való jogosultságot.

A Kúria szerint a nemzeti szabályozásból (KKMr., Ebtv., Ebtv.vhr.) sem vezethető le, hogy a tartós külföldi kiküldetés keretében külföldön munkát végző kormányzati tisztviselőnek előzetes engedélyeztetési eljárás iránti kérelmet kellene benyújtania az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele előtt.

Amennyiben felperes a Rendeletek szerinti megtérítést választja, úgy a belga szabályok alapján jogosult lett volna igénybe venni a terhességével kapcsolatos természetbeni ellátásokat, amelyek költségét a magyar társadalombiztosítás köteles lett volna megtéríteni a belga intézmény által alkalmazott visszatérítés mértékében [987/2009/EK rendelet 25. cikk (5) bek.].

Az alperes és a bíróság eltérő jogi álláspontja folytán a külföldi gyógykezelés igénybevételének indokoltságát (amely indokoltság az ellátás igénybevétele után vizsgálandó és nem azonos az ellátás igénybevétele előtt kérelemre, az indokoltság feltételeitől eltérő, tágabb körben történő előzetes engedélyeztetési eljárással) nem vizsgálták, ezért a Kúria – Kp. 121. § (1) bekezdés b) pontja alkalmazásával – a jogerős ítéletet úgy változtatta meg, hogy a közigazgatási szerv keresettel támadott valamennyi határozatát (közigazgatási cselekményét) megsemmisítette, és az alperest, mint közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására kötelezte.

2.6. Önellenőrző kérdések

- Ismertesse a társadalombiztosítás célját és területeit!
- Milyen egészségbiztosítási modelleket ismer?
- Mit jelent a felosztó-kirovó és a járulékfedezeti elv?
- Miben különbözik az állami és a magánnyugdíjrendszer?
- Milyen bevételi forrásokból gazdálkodik a Nyugdíjbiztosítási Alap?
- Milyen bevételi forrásokból gazdálkodik az Egészségbiztosítási Alap?

2.7. Érdekességek

- Mindent az állami nyugdíjról. Forrás: https://nyugdijmaskeppen.hu/nyugdij-utmutato/ (2023. 01. 28.).
- Ennyi volt: államadósság-csökkentésre költötte a kormány a nyugdíjvagyont. Forrás: http://nol.hu/gazdasag/20140205-eluszott_a_nyugdijvagyon-1442547 (2023. 02. 11.).

Felhasznált irodalom

BALOGH Gábor (1996): *Társadalombiztosítási ismeretek: Bevezetés a társadalombiztosítás-tanba*. Budapest, Corvinus Kiadó.

CSÁKÓ Beáta (2017): Társadalombiztosítás dióhéjban. *Országgyűlés Hivatala, Infojegyzet*, 37. sz. 1–4.

ELEK Diána (2014): Egészségbiztosítás az Európai Unióban. *Adó,* 28. évf. 12–13. sz. 91–95.

KARNER Cecília (2008): Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 46. évf. 2. sz. 3–12.

MIHÁLYI Péter (2003): *Bevezetés az egészségügy közgazdaságtanába.* Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó.

NYÁRI János (2010): *A társadalombiztosítás elvi alapjai, története és rendszere.* Budapest, BCE.

RAGÁNY Károly (2014): *Az egészségügyi rendszerek jellemzői.* Budapest, SOTE.

ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve.* Budapest, CompLex Kiadó.

The European Court of Human Rights (Second Section), sitting on 15 January 2013, DECISION, Application no. 34929/11, E.B., against Hungary.

3. FEJEZET

KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK

Csűrös Gabriella[*]

Eset: Aki főzte…

A Magyar Államkincstár (MÁK) Heves Megyei igazgatósága (elsőfokú hatóság) felperes önkormányzatnál a 2017. évi központi költségvetésből nyújtott támogatások elszámolásának szabályszerűségére irányuló utólagos ellenőrzést folytatott le, határozatában a jogtalanul igénybevett támogatás visszafizetésére kötelezte felperest. Felperes fellebbezéssel támadta meg a határozatnak az intézményi gyermekétkeztetés támogatására vonatkozó részét, a MÁK (másodfokú hatóság) helybenhagyta az elsőfokú határozatot. MÁK indokolása, hogy a 2017. évi központi költségvetésről szóló 2016. évi XC. törvény (Kvtv.) III.5 pontja a gyermekétkeztetési támogatás feltételeül szabja, hogy az önkormányzat saját fenntartásában lévő költségvetési szerv útján vagy vásárolt szolgáltatással biztosítsa az étkezést, amit az önkormányzat viszont saját maga látott el, a konyhai dolgozók az önkormányzat alkalmazásában álltak. Felperes felülvizsgálati kérelme alapján az (akkor) Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.390/2019/8. sz. ítéletében az elsőfokú határozatra is kiterjedően megsemmisítette alperes határozatát és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Indokolása kitért arra, hogy bár felperes nem a jogszabályi feltételeknek megfelelően végezte a gyermekétkeztetést, azonban a támogatást – alperes által sem vitatottan – célnak megfelelően használta fel, ezért a megismételt eljárásra iránymutatásként előírta, hogy a tényállás megállapítása és a jogkövetkezmények meghatározása során is figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére, az Áht. 60/A.§ (1) bekezdése pedig lehetőséget biztosít a támogatás részleges visszavonására is.

A megismételt eljárásban azonban az elsőfokú hatóság a támogatás teljes összegének visszafizetéséről és ügyleti kamat fizetéséről rendelkezett, mely határozat ellen hiába élt fellebbezéssel a felperes, a másodfok 2020.03.11. napján kelt határozatával helybenhagyta az elsőfokú döntést – arra hivatkozva, hogy az Áht. 60/A. § (1) bek. alapján a jogalkalmazó nem mérlegelhet, nem hagyhatja figyelmen kívül a Kvtv. és az Áht. előírásait. Felperes kereseti kérelmét a Miskolci Törvényszék megalapozottnak tartotta (14.K.700.191/2020/8. sz. ítélet). Megállapította, hogy az Áht. 2019.07.10. napjától módosított 60/A. § (1a) bekezdése, mely kizárja a mérlegelési jogot, nem alkalmazható a megismételt eljárásban, melyet a 8/2020. (V.13.) AB határozat is megerősít, ezért előírta a korábbi bírósági ítéletben foglalt iránymutatások figyelembevételét. Az ügyben ezek után nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a MÁK a Kúriához, kérve az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését.

Forrás: a Kúria Kfv.IV.35.485/2020/5. számú határozata

[*] Dr. Csűrös Gabriella, *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

Kapcsolódó kérdések:

- A bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti-e az eljáró közigazgatási szerveket a megismételt eljárásban?
- Milyen módon láthatja el egy települési önkormányzat kötelező feladatait, például a gyermekétkeztetési feladatot? A feladatellátás módja az esetben meghatározottak szerint korlátozható-e?
- A helyi önkormányzat által alapított költségvetési szerv a közfeladat-ellátásához kapcsolódóan nyújtott központi költségvetési támogatásokat milyen esetekben köteles visszafizetni?

Kiegészítő információként szolgálhat, hogy az Áht. 2019.07.10. napjától hatályos 60/A. § (1a) bekezdése expressis verbis rendelkezik a mérlegelési jog kizárásáról, ha a kincstár a támogatás jogosulatlan igénybevételét felülvizsgálati eljárásban állapítja meg. E rendelkezésnek az alkalmazását rendelte el a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is a 2020. évi központi költségvetésről szóló 2019. évi LXVI. törvény 102. § (2) bekezdése. Ugyanerről rendelkezett a módosított Áht. 111. § (36) bekezdése is (lásd Tárnokréti gépjárműhasználathoz kapcsolódó jogesetünket). Ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességét állapította meg a 8/2020. (V.13.) AB határozat és a rendelkezés kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2019.07.09. napjával megsemmisítette azokat (lásd ehhez a 8. fejezet jogesetét és annak megoldását).

3.1. A költségvetési szerv fogalma

Az államháztartás intézményi közegét alapvetően a költségvetési szervek adják, a költségvetési gazdálkodás legfontosabb intézményi szereplői (NAGY 2017, 1–3). A költségvetési szervek mindig közfeladatot látnak el, noha közfeladatot nemcsak költségvetési szervek láthatnak el, hanem pl. gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek, illetve egyház is. Részt vesznek a költségvetési eljárásban a tervezéstől egészen a beszámolásig, illetve a költségvetési szervek a költségvetés tényleges végrehajtói, a közfeladat-ellátás alapegységei. Költségvetési szervnek minősülnek például a minisztériumok, vármegyei kormányhivatalok, városi könyvtárak, meghatározott oktatási és nevelési intézmények (pl. állami egyetemek, önkormányzati óvodák). A költségvetési szervek száma és gazdasági súlya egyaránt jelentős, hiszen az államháztartás alrendszereiben több mint nyolcezer költségvetési szerv működik több százezer embert foglalkoztatva (SIVÁK–SZEMLÉR–VIGVÁRI 2013, 89). Mivel mindennapjainkat át- és átszövik a költségvetési szervek által ellátott közfeladatok, hasznos a költségvetési szervekre vonatkozó alapvető ismereteket összegezni.

A költségvetési szerv szerepelt a korábbi polgári jogi szabályozásban,[20] szemben az új Polgári Törvénykönyvvel, amely nem tér ki külön a költségvetési szervek szabályozására. A költségvetési szervet, mint közjogi szervezetet az alábbiak szerint tudjuk *megkülönböztetni a magánjogi szervektől*.

[20] 1959. évi IV. törvény 36–37. §.

3.1. táblázat

A közjogi és magánjogi szervek elhatárolása

Jellemzők	Közjogi szerv	Magánjogi szerv
Létrejötte	– egyoldalú nyilatkozat – vagyonelkülönítés	– megállapodás – vagyonegyesítés
Szabályozása	– Áht., Áht-vh. Korm. rend., egyéb	– Ptk.
Célja	– közcél: állami feladatok ellátása, társadalmi szükségletek kielégítése	– egyéni, fogyasztói szükségletek kielégítése
Felelőssége	– polgári jogi viszonyokban korlátlan	– adott szervezeti formától függ

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A költségvetési szerv jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. A költségvetési szervekre vonatkozóan az alapvető szabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) (7–11. §, 11/A–11/E. §) tartalmazza, a részletszabályokat az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (a továbbiakban: Ávr.) (3–14. §) rögzíti, emellett az egyes költségvetési szervekre külön jogszabályok is tartalmazhatnak rendelkezéseket.

A költségvetési szerv jellemzői: a MÁK által törzskönyvi nyilvántartásba vett jogi személy, amely az államháztartás részét képezi, alapvetően költségvetési forrásokból gazdálkodik, közfeladatot lát el (közfeladat-ellátási kötelezettség):

- közérdekből;
- alaptevékenységként;
- nem profitorientáltan (nem haszonszerzés céljából);
- jogszabályban, alapító okiratban meghatározott működési körben és illetékességi területén;
- jogszabályban, alapító okiratban meghatározott szerv/személy irányítása vagy felügyelete mellett;
- jogszabályban, alapító okiratban meghatározott követelmények és feltételek alapján.

3.2. A költségvetési szerv alapítása és megszüntetése

3.2.1. Az alapítás

A költségvetési szervek létrehozása kapcsán meghatározhatjuk az alapításra jogosultak körét, az alapítható költségvetési szervek típusait, az alapítás feltételeit és az alapítás módját (ezekről összefoglalóan lásd a 3.2. táblázatot).

Költségvetési szerv akkor alapítható, ha:

- a közfeladat alaptevékenységként való ellátása ekként biztosítható;
- az ellátandó feladat hatékonyan teljesíthető;

- a működéséhez szükséges feltételek adottak;
- a költségvetési szerv működtetéséhez szükséges pénzügyi fedezet rendelkezésre áll.[21]

3.2. táblázat

A költségvetési szervek alapításának szabályai

<table>
<tr><th>Alapításra jogosult alapító szerv</th><th>Alapított költségvetési szerv</th><th colspan="2">A létrehozás speciális szabályai</th></tr>
<tr><td>Országgyűlés</td><td rowspan="3">központi költségvetési szerv</td><td rowspan="2">Az alapító okiratot az irányító szerv adja ki (az alábbiak esetében azonban a miniszterelnök: minisztérium, Miniszterelnöki Kormányiroda, kormányhivatal).
A Kormány irányítása, felügyelete alá tartozó költségvetési szerv alapító okiratának kiadásához, módosításához az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértése kell (kivéve ha ME, honvédelmi min. az alapító).</td><td rowspan="2">jogszabály + alapító okirat</td></tr>
<tr><td>Kormány</td></tr>
<tr><td>Miniszter</td><td>Más miniszterrel is alapíthat.</td><td rowspan="5">alapító okirattal (amit az alapító szerv ad ki)</td></tr>
<tr><td>Köztestület</td><td>köztestületi költségvetési szerv</td><td></td></tr>
<tr><td>– helyi önkormányzat;
– helyi önkormányzatok társulása;
– térségi fejlesztési tanács;
– átalakult nemzetiségi önkormányzat</td><td>helyi önkormányzati költségvetési szerv</td><td rowspan="3">Más vagy ugyanolyan szervvel közösen is alapíthat.</td></tr>
<tr><td>– országos nemzetiségi önkormányzat;
– ezek társulása</td><td>országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv</td></tr>
<tr><td>– helyi nemzetiségi önkormányzat;
– ezek társulása</td><td>helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv</td></tr>
</table>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

[21] Áht. 7/A. §.

A költségvetési szervet meg kell szüntetni, ha az alapítás előbbi feltételei tartósan nem állnak fenn.[22]

Az alapítás kétféleképpen történhet:

- alapító okirattal,
- jogszabállyal és alapító okirattal.

A közös alapításról megállapodást kell kötni.

Az általános szabály az *alapító okirattal* történő alapítás. Az Ávr. 5. §-a meghatározza az alapító okirat kötelező tartalmi elemeit. Az alapító okirat tartalmazza a költségvetési szerv:

- megnevezését magyar nyelven;
- székhelyét, telephelyeit;
- az alapításáról rendelkező jogszabály teljes megjelölését (ha az alapításról jogszabály rendelkezett);
- irányító szervének vagy felügyeleti szervének megnevezését, székhelyét;
- illetékességét, működési területét;
- közfeladatát, alaptevékenységét, ezek kormányzati funkció szerinti megjelölését és főtevékenységének államháztartási szakágazati besorolását;
- vezetőjének megbízási rendjét; és
- az alkalmazásában álló személyek jogviszonyának megjelölését.

Az alapító okirat – a fent foglaltakon túl – az alábbiak fennállása esetén tartalmazza a költségvetési szerv

- megnevezését idegen nyelven és rövidített nevét;
- jogelődjének megnevezését, székhelyét;
- vállalkozási tevékenysége felső határát a módosított kiadási előirányzatok arányában; és
- megszűnésének időpontját vagy pontos feltételét, ha határozott időre vagy bizonyos feltétel bekövetkeztéig hozzák létre.

Az alapító okirat mellett a költségvetési szerv működését belső szabályzatok is rendezik, mint például a szervezeti működési szabályzat, a szervezeti egységek ügyrendje, a gazdálkodás rendjét meghatározó belső szabályzat.

Az alapítás tekintetében speciális esetet jelent a *kiválás*. A költségvetési szervből való kiválás esetén a már létező költségvetési szerv alapító okiratának módosítására kerül sor, és ezt követően a költségvetési szerv tovább működik. A kivált költségvetési szerv pedig az alapításra vonatkozó szabályok szerint új költségvetési szervként jön létre.

A költségvetési szerv a Magyar Államkincstár által vezetett *törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzéssel,* a bejegyzés napján jön létre. A kincstár nyilvántartást valamennyi törzskönyvi jogi személyről vezet. Törzskönyvi jogi személy a költségvetési szerv, a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, köztestület, egyéb jogi személy (költségvetési szervek

[22] Áht. 11. §.

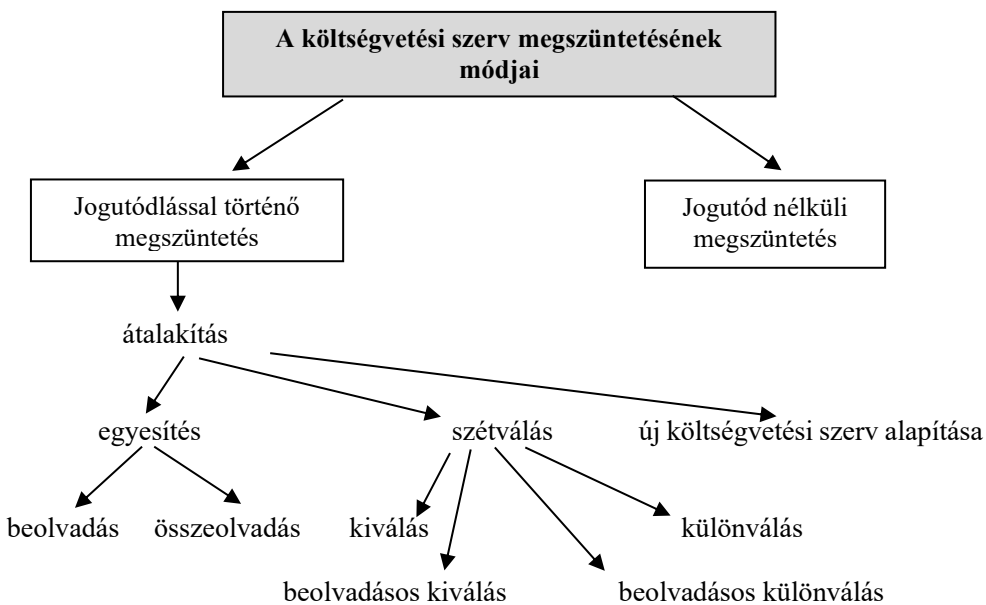
gazdálkodási szabályait alkalmazó jogi személy). A kincstár által vezetett nyilvántartás közhiteles, nyilvános, hatósági nyilvántartásnak minősül.

3.2.2. A megszüntetés

A költségvetési szerv megszüntetése történhet jogutódlással és jogutód nélkül. A költségvetési szerv *általános jogutódlással* történő megszüntetése átalakítással történhet. *Átalakítás*[23] az egyesítés, a szétválás, vagy ha a megszüntetett költségvetési szerv *jogutódjaként új költségvetési szerv alakul.*

A költségvetési szervek *egyesítése* történhet beolvadással vagy összeolvadással. Beolvadás esetén a beolvadó költségvetési szerv megszűnik, jogutódja az egyesítésben részt vevő másik költségvetési szerv lesz. Összeolvadás esetén az összeolvadó költségvetési szervek megszűnnek, jogutódjuk az átalakítással létrejövő új költségvetési szerv.

3.1. ábra



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A költségvetési szerv megszűnhet *szétválással*. Ennek alapesetei, amikor több költségvetési szerv válik szét kiválás vagy különválás útján. Kiválás esetén a kiválással érintett költségvetési szerv fennmarad, és a kiválással érintett szervezeti egységéből önálló költségvetési szerv jön létre. Különválás esetén a különváló költségvetési szerv

[23] Költségvetési szerv közös átalakítására is sor kerülhet a közös alapításhoz hasonlóan. Erről lásd: Áht. 11. § (3c) bek.

megszűnik, és a létrejövő költségvetési szervek lesznek a jogutódok. A szétválás speciális esetei a beolvadásos kiválás és a beolvadásos különválás. Beolvadásos kiválás esetén a kiváló szervezeti egység már működő költségvetési szervbe mint jogutódba olvad be. Beolvadásos különválás esetén pedig a költségvetési szervből különváló szervezeti egységek már működő költségvetési szervbe mint jogutódokba olvadnak be.

Az általános jogutódlással történő megszüntetés a költségvetési szervvel szemben fennálló követeléseket nem teszi lejárttá, hanem eredeti feltételek szerint a jogutódokat terheli azok teljesítése.

A *jogutód nélküli megszüntetés* esetén a megszűnő szerv jogai és kötelezettségei a jövőre nézve megszűnnek, a megszűnés napján fennálló kötelezettségek teljesítéséért és jogok gyakorlásáért az alapító szerv felel.

Amint azt már említettük, amennyiben az alapítás törvényi feltételei (Áht. 7/A. §) tartósan nem állnak fenn, a költségvetési szervet meg kell szüntetni.

A költségvetési szerv megszüntetésével kapcsolatosan szigorú eljárási szabályok érvényesülnek, hasonlóan az alapításhoz. Fontos, hogy az *irányító szervnek* gondoskodnia kell a közfeladat jövőbeni ellátásáról, ha szükséges, illetve a költségvetési szerv megszűnésével kapcsolatos feladatok ellátásáról. Ilyen a leltározás, beszámolókészítés, továbbá a vagyonátadással, díjbeszedéssel, a foglalkoztatással és az esetleges hatósági engedélyekkel összefüggő feladatok ellátása.

A költségvetési szerv megszüntetéséről – jogszabállyal alapított költségvetési szerv esetén – jogszabályban, egyébként *megszüntető okiratban* kell rendelkezni. A megszüntető jogszabálynak, okiratnak rendelkeznie kell az alapító okiratban meghatározottakról, továbbá az Ávr. 14. § (2)–(3) bekezdéseiben meghatározott adatokról (ilyen pl. a megszűnés módja, a megszüntetés oka, a közfeladat jövőbeni ellátása, az utolsó kötelezettségvállalás napja stb.). A költségvetési szerv megszüntetésének többféle oka lehet. Előfordulhat, hogy a közfeladat ellátása iránti szükséglet megszűnt. Ebben az esetben nem kell rendelkezni a közfeladat továbbviteléről, de egyéb esetben erről gondoskodni kell, és a közfeladatot más költségvetési szervnek át kell vennie. A megszűnés oka lehet, hogy a költségvetési szerv nem tudja ellátni a közfeladatot, vagy nincs pénzügyi fedezet a közfeladat-ellátásra (NAGY 2012, 339–343). Fontos megjelölni a megszűnés esetén az utolsó kötelezettségvállalás napját, mert az ezzel ellentétes kötelezettségvállalás semmis. A költségvetési szerv megszűnéséhez szükséges, hogy a törzskönyvi nyilvántartásból töröljék, így a szerv a törlés napjával szűnik meg (NAGY 2014, 13).

3.3. A költségvetési szervek típusai

A költségvetési szerveket többféleképpen csoportosíthatjuk. A szabályozás alapján a következő főbb szempontok szerint osztályozhatjuk a költségvetési szerveket:

- alapítók szerint;
- gazdálkodási feladat ellátási módja szerint;
- pénzgazdálkodás szerint;
- egyéb.

3.3.1. Az alapítók szerinti csoportosítás

A költségvetési szervek alapítók szerinti megkülönböztetése egyben az államháztartás alrendszereiben elfoglalt helyét és szerepét is megmutatja e szerveknek. Az alapító személyéből eredően eltérőek a költségvetési szervekkel kapcsolatos eljárási szabályok, irányítási és néhány esetben a gazdálkodási szabályok (ZSUGYEL 2009, 84). Az osztályozás alapját az alapítási szabályok adják (ki, milyen költségvetési szervet alapíthat, hogyan), amelyek fentebb már ismertetésre kerültek.

3.3.2. A gazdálkodási feladat ellátási módja szerinti csoportosítás

A másik csoportosítási lehetőség a gazdálkodási feladat ellátási módja szerinti megkülönböztetés, amely alapján saját gazdasági szervezettel rendelkező, valamint gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerveket különíthetünk el.[24]

A *saját gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv* olyan költségvetési szerv, amelynek önálló gazdálkodási jogköre és felelőssége van, így nemcsak szakmai szervezeti egységgel rendelkezik, hanem gazdasági szervezeti egységgel is.

A gazdasági szervezet a gazdálkodási feladatok ellátásáért felelős szervezeti egység. A gazdasági szervezet feladatai:

- a költségvetési szerv működtetése;
- a költségvetés tervezése;
- az előirányzatok módosítása, átcsoportosítása, felhasználása;
- a finanszírozási, pénzügyi számviteli rend betartása;
- a beszámolás, adatszolgáltatás;
- a vagyon használata és védelme.

A feladatok egy részénél (működtetés [üzemeltetés], vagyonhasználat, vagyonvédelem) lehetőség van a feladatok ellátására a gazdasági szervezeten kívül, szolgáltatás megrendelése útján.

A gazdasági szervezet élén a gazdasági vezető áll,

- aki vezeti és ellenőrzi a gazdasági szervezetet és felelős a számára meghatározott feladatok ellátásáért;
- a feladatait a költségvetési szerv vezetőjének közvetlen vezetése és ellenőrzése mellett látja el, az általa ellátott feladatok tekintetében a költségvetési szerv vezetőjének helyettese;
- akit a költségvetési szerv irányításáért, illetve felügyeletéért felelős személy nevez ki, illetve ment fel.

Gazdasági szervezettel nem rendelkező költségvetési szerv kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik, nincs elkülönült gazdasági szervezete.

A korábbi szabályozástól eltérően jelenleg csak az alkalmazotti létszámra tekintettel határozza meg a jogalkotó azokat az eseteket, amikor gazdasági szervezettel nem

[24] Ávr. 7–12. §.

rendelkezik a költségvetési szerv. Az Áht. 10. § (4) bekezdés alapján, ha a költségvetési szervnél az éves átlagos statisztikai állományi létszám

- a 100 főt nem éri el, akkor fő szabály szerint gazdasági szervezettel nem rendelkezik (kivéve pl. önkormányzati hivatal, alaptevékenységként gazdálkodási feladatok ellátására létrehozott költségvetési szerv stb.);
- a 100 főt eléri, akkor lesz gazdasági szervezettel nem rendelkező a költségvetési szerv, ha az irányító szerv úgy dönt.

A költségvetési szervnél tehát nincs gazdasági szervezet, de a gazdálkodási feladatokat el kell látni, amelynek egy másik gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szerv tesz eleget.[25] A költségvetési szerv munkamegosztási megállapodást köt a gazdálkodási feladatok ellátására a gazdasági szervezettel rendelkező költségvetési szervvel, amely megállapodást az irányító szerv hagyja jóvá. A munkamegosztási megállapodásnak tartalmaznia kell, hogy az adott gazdálkodással kapcsolatos feladatot mely költségvetési szerv látja el (egy feladatra csak egy költségvetési szerv jelölhető ki).

A költségvetési szerv a személyi juttatásokkal és az azokhoz kapcsolódó járulékok és egyéb közterhek előirányzataival minden esetben rendelkezik; a működtetéshez, a vagyon használatához, valamint a közterhekhez nem tartozó, a közfeladatai ellátásához szükséges egyéb előirányzataival jogszabály vagy az irányító szerv döntése alapján rendelkezik.

3.3.3. A pénzgazdálkodás szerinti csoportosítás

A pénzgazdálkodás szerint kincstári körhöz tartozó, kincstári körön kívüli számlatulajdonosok és kincstári körön kívüli költségvetési szervek különböztethetőek meg.

Kincstári körhöz tartoznak az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok. A kincstári körhöz tartozók a fizetési számláikat – speciális célt szolgáló számlák (pl. lakásvásárlás munkáltatói támogatása) és devizaeszközök kivételével – kizárólag a kincstárnál vezethetik.

A kincstári körön kívüli számlatulajdonosok a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek minősülő jogi személyek (a vármegyei önkormányzatok és hivatalai kivételével). Ezek:

- a térségi fejlesztési tanács és azok költségvetési szervként működő munkaszervezetei;
- a vármegyei önkormányzatok és hivatalai;
- a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság és annak Médiatanácsa;
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
- az MNV Zrt.;
- a Diákhitel Központ Zrt.;
- a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.;

[25] A szabályozás azt is lehetővé teszi egyes költségvetési szervek vonatkozásában, hogy gazdasági szervezet hiányában is saját maga ellássa a gazdálkodási feladatait. Ilyen költségvetési szerv lehet az önkormányzati hivatal, illetve a társulási tanács munkaszervezeti feladatát ellátó költségvetési szerv.

- a közalapítványok (az Országgyűlés, a Kormány és a vármegyei önkormányzat által alapított);
- az állam – Nvt. alapján – többségi befolyása alatt álló nonprofit gazdasági társaságok;
- a Nemzeti Üdülési Szolgálat.

A kincstári körön kívüli számlatulajdonosok szoros kapcsolatban állnak az államháztartással, ezért a kincstárnál vezetnek fizetési számlát és devizaeszközeik kezelésére devizaszámlát; fő szabály szerint értékpapírszámlával nem rendelkezhetnek; átmenetileg szabad pénzeszközeiket pedig kizárólag a kincstár által értékesített állampapírok vásárlásával hasznosíthatják.[26]

A kincstári körön kívüli költségvetési szervek nem kötelesek a kincstárnál számlát vezetni. A települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat[27] és a társulás fizetési számláját – választása alapján – egy belföldi hitelintézet vagy a kincstár vezeti, továbbá a kincstár vezeti a nem központi kormányzati alrendszerbe tartozó köztestület és bevett egyház megbízása esetén azok fizetési számláit is.

3.4. A költségvetési szervek működése

A költségvetési szerv élén a *költségvetési szerv vezetője* áll, aki felelős a közfeladatok – jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő – ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.[28] A költségvetési szerv vezetője – helyettesítés kivételével – más költségvetési szervnél nem lehet vezető. Az államháztartási törvény a vezetői feladatokat részletesen nem határozza meg, ennek a szabályozását az ágazati rendelkezésekre, belső szabályzatokra bízza.

Az államháztartási szabályozás a *költségvetési szerv tevékenységét* két kategóriára bontja, alaptevékenységre és vállalkozási tevékenységre. Az *alaptevékenység* a jogszabály vagy alapító okirat által szakmai alapfeladatként meghatározott, valamint a szakmai alapfeladatai ellátását segítő más tevékenység, melyeket nem haszonszerzés céljából végez. Fő szabály szerint a költségvetési szervnek a rendelkezésre álló kapacitásokat a szakmai alapfeladat ellátására kell felhasználnia. Kivételesen az időlegesen szabad kapacitásait nem kötelezően végzett tevékenységre – így vállalkozási tevékenység végzése céljából – is hasznosíthatja.[29] A *vállalkozási tevékenység* haszonszerzés céljából, államháztartáson kívüli forrásból, nem kötelezően végzett termelő-, szolgáltató-, értékesítő tevékenység. A vállalkozási tevékenység – szemben az

[26] Minden esetben vannak kivételek, ezekről lásd: Áht. 79. §.

[27] Ha a települési önkormányzat fizetési számláját egyébként nem a kincstár vezeti, attól emellett az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások fogadására a kincstárnál fizetési számlát tarthat fent.

[28] Az Áht. 9–9/B. § meghatározza a költségvetési szerv tevékenysége felett irányítási, felügyeleti jogkörrel rendelkező jogosultságait.

[29] A mai egységes szabályozástól eltérően egy korábbi Áht. szabályozás különbséget tett az alaptevékenységek között, és jellegük alapján kategorizálta a költségvetési szerveket (közhatalmi költségvetési szerv, közintézmény, közintézet, közüzem).

alaptevékenységgel – piaci magatartásnak minősül, tehát vonatkoznak rá a magánjogi szabályok, de a közjogi szabályozás is keretek közé szorítja a tevékenység végzését (NAGY 2014, 13). Vállalkozási tevékenység nem folytatható az alábbi kiadási előirányzatok terhére:

- a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai;
- az elkülönített állami pénzalapok;
- a központi és fejezeti kezelésű előirányzatok.

A vállalkozási tevékenység jellemzői:

- nem veszélyeztetheti az alaptevékenységből eredő kötelezettségeket;
- az alapító okiratban és belső szabályzatokban meghatározott keretek között végezhető;
- az így keletkező bevételeket és felmerülő kiadásokat elkülönülten kell vezetni;
- vállalkozási tevékenységre nem használhatók fel a közhatalmi bevételek és az ellátási díjak.

A vállalkozási tevékenységnél alapvető cél, hogy önfinanszírozó legyen, azaz a vállalkozási tevékenység bevételének fedeznie kell a tevékenységgel összefüggő közvetlen és közvetett kiadásokat és az amortizációt. A vállalkozási tevékenység eredménye a *vállalkozási maradvány,* amely a számviteli szabályok alapján megállapított speciális eredménykategória. A vállalkozási maradvány lehet pozitív vagy negatív attól függően, hogy eredményesen vagy veszteséggel végzi a vállalkozási tevékenységét a költségvetési szerv.

Amennyiben a vállalkozási tevékenység eredményes és pozitív a vállalkozási maradvány, a költségvetési szervet befizetési kötelezettség terheli a központi költségvetésbe, illetve az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó költségvetési szerv esetén az irányító szerv költségvetésébe. A befizetési kötelezettség mértéke a társasági adó mértékével megegyező hányad (9%). A költségvetési szerveket tehát vállalkozási tevékenységük után hasonló fizetési kötelezettség terheli, mint a piaci szereplőket, vállalkozásokat.

A költségvetési szerv a vállalkozási maradvány befizetési kötelezettséggel csökkentett részéből vállalkozási tartalékot képez, mely felhasználható többek között a vállalkozási tevékenység veszteségének rendezésére és az alaptevékenység körébe tartozó fizetési kötelezettség teljesítésére is (NAGY 2014, 13).

A veszteséges vállalkozási tevékenységgel keletkező negatív vállalkozási maradvány nem veszélyeztetheti a közfeladat-ellátást, a költségvetési szerv gazdálkodását, ezért az Ávr. 3. § (3) bekezdése értelmében a költségvetési szerv vállalkozási tevékenységének az (összesített) maradványa nem lehet negatív! A keletkező veszteséget a korábbi évek során képzett és fel nem használt vállalkozási tartalékból kell fedezni, vagy a vállalkozási tevékenységet megszüntetni.

A közfeladat-ellátás nemcsak költségvetési szervek útján történhet, hanem például gazdálkodó szervezetek útján is, ezek között pedig speciális szereplők az állami, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok (VARGA 2017). Ekkor a feladatellátás intézményi keretei változhatnak (költségvetési szerv helyett köztulajdonban lévő gazdasági társaság lát el közfeladatot, vagy fordítva). Az állami

feladatellátásnak központi költségvetési szerv általi átvételét a kizárólagosan állami tulajdonú gazdasági társaságtól az államháztartási törvény teszi lehetővé (erről lásd Áht. 11/A–11/F. §, Ávr. 14. §).

3.5. A költségvetési szervek gazdálkodásának korlátai

A költségvetési szerv gazdálkodásánál különbséget kell tenni a vagyongazdálkodás és a pénzgazdálkodás[30] között, továbbá ezekhez kapcsolódik a költségvetési szervek gazdálkodásának ellenőrzése[31] is. Ezeket jelen fejezet keretében nem tárgyaljuk, az alábbiakban csupán a gazdálkodást korlátozó és tiltó rendelkezéseket mutatjuk be.

A költségvetési szervek a közjogi szabályozás, a költségvetési gazdálkodás és közfeladat-ellátás miatt speciális helyzetű szervek, ezért nem minden olyan ügylet megkötésére jogosultak, amelyekre a magánjogi gazdálkodó szervezetek. Az államháztartási törvény meghatározza a költségvetési szervek gazdálkodásának jogi garanciarendszerét, amely áll a gazdálkodást korlátozó és tiltó szabályokból (SIMON 2007, 155). A költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozóan az alábbi korlátozásokat, tilalmakat szabályozza az Áht. 41–42. §-a.

1. *Szervezet létrehozása, szervezethez való csatlakozás:*
A költségvetési szerv fő szabály szerint jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet nem hozhat létre, abban tagsági, részesedési viszonyt nem szerezhet, és ahhoz nem csatlakozhat.

2. *Támogatás, ellenérték nélküli kötelezettség vállalása:*
A központi költségvetési szerv költségvetéséből támogatás, adomány, más ellenérték nélküli kötelezettség nem vállalható, valamint kifizetés nem teljesíthető. A korlátozó szabály alól kivételt képeznek azok az esetek, amikor a támogatás a jogszabály által meghatározott speciális célra irányul:

- munkáltatói kölcsön, támogatás (a foglalkoztatottai számára);
- a saját foglalkoztatottak jóléti célú tevékenységet végző szervezetének támogatása;
- az ellátottak pénzbeli juttatása.

3. A *gazdálkodást tiltó szabályok:*
Ezek célja a gazdálkodás biztonságának a megőrzése, a költségvetési szervek jövőbeni eladósodásának megakadályozása, a költségvetési egyensúly fenntartásának a biztosítása. A költségvetési szerv:

- adósságkeletkeztető ügyletet[32] nem köthet;
- értékpapírt nem bocsáthat ki, nem szerezhet meg (a törvényben meghatározott kivétellel);

[30] A költségvetési szerv pénzgazdálkodása a költségvetés végrehajtása keretében képezte vizsgálatunk tárgyát. Erről lásd: CSŰRÖS 2015, 36–39, továbbá LENTNER 2018, 91–112.
[31] Az államháztartási ellenőrzésről lásd a 4. fejezetet, illetve ERDŐS 2014; LENTNER 2017.
[32] 2011. évi CXCIV. törvény 3. § (1) bek.

- garanciát, kezességet nem vállalhat (fizetési kötelezettségnek az átvállalásáról kizárólag az Országgyűlés dönthet a központi költségvetésről szóló törvényben);
- faktoringot magába foglaló szerződést nem köthet (NAGY 2007, 453–468);
- kiadási előirányzatai terhére nem köthet átláthatónak nem minősülő szervezettel visszterhes szerződést, már létrejött szerződés alapján nem teljesíthet kifizetést számára;
- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv[33] által kiszabott és beszedett bírság, annak késedelmi kamata és pótléka a költségvetési szervnél és területi szerveinél nem használható fel.

A beszedett bírság, késedelmi kamat, pótlék – a bírságból jogszabály alapján a helyi önkormányzatot megillető rész kivételével – központi költségvetési bevételt képez, és a kincstár által e célra létrehozott központosított beszedési számlára lehet beszedni.
A jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság köztartozásnak minősül, és az Ákr. 134. §-ában foglaltak szerint (alapesetben szintén a NAV által) vagy adók módjára kell behajtani.

3.6. Vissza az esethez

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet nem tartotta megalapozottnak, ezért a Miskolci Törvényszék ítéletét hatályában fenntartotta.

Döntésében egyrészt azt vizsgálta, hogy a MÁK-ot terhelte-e a jogosulatlanul igénybevett támogatás miatti jogkövetkezmények meghatározásakor mérlegelési kötelezettség. Az Áht. mérlegelési jogot kizáró rendelkezésének időbeli alkalmazhatóságát tekintve megállapította, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 15. § (1) bekezdése szerint adott jogszabályi rendelkezést a hatályba lépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik. A törvényszék által is hivatkozott 8/2020. (V. 13.) AB határozat alapján pedig nincs eltérő jogszabályi rendelkezés. Emellett az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének (azaz a mérlegelési jog kizárásának) beiktatását úgy értelmezte, hogy – a contrario – annak hatályba lépését megelőzően a 60/A. § értelmezése megengedte, illetve kötelezővé is tette a mérlegelést. Végül megállapította, hogy a hatóság azért lett volna köteles a tényállás megállapítása és a jogkövetkezmények meghatározása során mérlegelni, mert a bíróság azt az indokolásában előírta. A Kp. 97.§ (4) bekezdése szerint ugyanis a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti az eljáró közigazgatási szerveket a megismételt eljárásban is.

A Kúria indokolásában másrészt kitért az önkormányzati feladatellátás módját illető anyagi jogi korlátozás kérdésére, ugyanis a 2017. évi költségvetési törvény a támogatás igénybevételének feltételeül szabta, hogy az önkormányzat saját fenntartásában lévő költségvetési szerv útján vagy vásárolt szolgáltatással biztosítsa az étkeztetést. Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pontja és 34. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat önállóan gazdálkodik, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló

[33] Az önálló szabályozó szerv kivételével!

2011. évi CLXXXIX. törvény 112. § (1) bekezdése szerint jogosult meghatározni, hogy az egyes feladatokat milyen gazdálkodási formában látja el. (Emellett az Áht. 11/A.–11/F. §-ai részletesen szabályozzák az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közfeladatellátásának költségvetési szerv által történő átvételét.) Így a Kúria megítélése szerint a Kvtv. indokolatlanul és Alaptörvénybe ütköző módon korlátozta az önkormányzat gazdálkodásának kereteit azzal, hogy az önkormányzat maga nem láthatta el a feladatot, viszont kérelemhez kötöttsége miatt, és tekintettel a felperes számára kedvező ítélet hatályában tartására, az ügyben további vizsgálatot nem folytatott.

Milyen esetekben köteles az önkormányzat a központi költségvetési támogatást visszafizetni? A támogatás jogosulatlan igénybevétele esetén. Az Áht. 60/A. §-ának (1) bekezdése szerint jogosulatlan igénybevétel akkor valósul meg, ha a helyi önkormányzat a támogatáshoz valótlan adatot szolgáltatott, az igénybe vett támogatást nem a megjelölt célra használta fel, a jogszabályban meghatározott arányt meghaladó mértékű támogatást vett igénybe, illetve a támogatásra vonatkozó valamely feltételt megszegett. Ez esetekben a támogatásról vagy annak a jogosulatlan igénybevétellel érintett részéről haladéktalanul köteles lemondani és azt visszafizetni.

3.7. Önellenőrző kérdések

- A jogutódlással történő megszüntetés (átalakítás) mely esetének felel meg, amikor 2011-ben az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), valamint a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága jogutódlással megszűnt, jogutódjuk pedig egy új költségvetési szerv, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) lett?
- Pénzgazdálkodás alapján milyen típusai vannak a költségvetési szerveknek?
- Hogyan határolná el a költségvetési szervek alap- és vállalkozási tevékenységét?
- A lakóhelyéül szolgáló településen milyen költségvetési szervek működnek? Sorolja fel és lehetőség szerint rendszerezze azokat (pl. önkormányzati vagy dekoncentrált közigazgatási szerv, hogyan gazdálkodik, stb.)! Működik-e a településen állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet?

3.8. Érdekességek

- Állami tulajdonú cég alapítása, állami részesedés szerzése kapcsán lásd: https://www.mnv.hu/tarsasagi_portfolio/eljarasi_dokumentumok/allami_tulajdonu_ceg_alapitasa_reszesedes_szerzese/allami_tulajdonu_ceg_alapitasa_reszesedes_2020 (2023.09.01.)
- Általános információ a törzskönyvi nyilvántartásról: https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegvetes/Torzskonyvi_nyilvantartas (2023. 09. 01.).
- A költségvetési szerv előirányzatokkal való gazdálkodásához lásd: Gazdálkodási szabályzat minta a kötelezettségvállalás, pénzügyi ellenjegyzés,

teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás és adatszolgáltatás rendjéről: https://alkalmazaskozpont.asp.lgov.hu/sites/asp/files/2021-02/gazdalkodasi_szabalyzat.docx (2023.09.01.)

- A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről lásd a 168/2004. (V. 25.) Korm. rendeletet, a központosított közbeszerzési portálról és adatbázisról lásd: http://www.kozbeszerzes.gov.hu (2023.08.10.)

Felhasznált irodalom:

BARTA Attila (2022): A központi közigazgatási szervek területi szervei, az államigazgatási feladatok települési szintű ellátásának rendszere, a jegyző jogállása és feladatai. In: ÁRVA Zsuzsa–BALÁZS István–BARTA Attila (2022): Közigazgatási jogi alaptanok. 3. átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Kiadványa. 115–124.

CSŰRÖS Gabriella (2015): *Államháztartási alapismeretek*. Debrecen, Debreceni Egyetem. http://docplayer.hu/11631727-Allamhaztartasi-alapismeretek.html (2023.09.25.)

ERDŐS Éva (2015): *Költségvetési szervek ellenőrzése*. Budapest, NKE.

LENTNER Csaba (2018): *Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

LENTNER Csaba (2017): Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrollrendszerének vázlatos bemutatása. In ZÉMAN Zoltán (szerk.): *Évtizedek a számvitelben: Controller Info Tanulmánykötet.* Budapest, Copy & Consulting Kft., 165–174.

NAGY Zoltán (2007): A faktoring, mint pénzkölcsönnyújtási tevékenység. *Hitelintézeti Szemle*, 6. évf. 5. sz. 453–468.

NAGY Zoltán (2012): A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 30. évf. 2. sz. 339–350.

NAGY Zoltán (2014): *Költségvetési gazdálkodás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

NAGY Zoltán (2017): Problémafelvetés a fenntartható közfeladat-ellátással kapcsolatban. In KÉKESI Tamás (szerk.): *The Publications of the MultiScience – XXXI. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, Miskolci Egyetem. 1–8.

NYIKOS Györgyi (2022): Költségvetés és államháztartás. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. Budapest, HVG ORAC, 130–226.

SIMON István (2019): *Pénzügyi jog I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András (2013): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest, CompLex Kiadó.

VARGA Judit (2017): Állami tulajdonban álló gazdasági társaságok közpénzügyi szabályozás által kijelölt mozgástere. *Közjogi Szemle,* 10. évf. 4. sz. 45–54.

ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó.
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

4. FEJEZET

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI ELLENŐRZÉS KÖZPONTI KORMÁNYZATI SZINTEN

Csűrös Gabriella[*]

Eset: „Egy szó, mint ÁSZ: nem félünk!"

Állt a felirat azokon a molinókon, amelyekkel ellenzéki pártok tüntettek amiatt, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrizte a gazdálkodásukat, olykor több száz milliós bírságot is kiszabva, ügyész eljárását is kezdeményezve.

Az ÁSZ a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Párttv.) 10. § (1) és (3) bekezdései alapján a 2015–2016. évre vonatkozóan ellenőrzést folytatott A. pártnál, vizsgálatát utóbb a 2017. évre is kiterjesztette. Az ellenőrzés alapján az ÁSZ 2018.01.08-án ellenőrzéséről közzétette az EL-0277-069/2018. számú jelentését. A jelentést, a tájékoztatást, az ezek alapján kiadott intézkedési felhívását, valamint a központi költségvetés részére 331.660.000 Ft befizetésére vonatkozó fizetési felszólítását kézbesítette a párt részére.

Az ellenőrzött párt (az ÁSZ dokumentumok megsemmisítésére, illetve a jogsértés tényének megállapítására irányuló) keresetlevelét a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság visszautasította. Indokolása szerint az ÁSZ jelentése, az ezek alapján kiadott felszólítás, felhívás és tájékoztatás nem tekinthető a Kp. 4. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási tevékenységnek, ezért a jogvita elbírálására nincs hatásköre. A Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, arra hivatkozva, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 1. § (6) bekezdése a bíróság által felülvizsgálható döntések sorából, illetve a Kp. tárgyi hatályából az ÁSZ jelentéseit eleve kizárja.

Az indítványozó jogi képviselője 2018.10.29-én alkotmányjogi panaszt terjesztett elő egyrészt az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, másrészt az elsőfokú és másodfokú bíróság végzései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére. Panaszában előadta, hogy az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése alaptörvény-ellenes, mert ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslati joggal különösen arra tekintettel, hogy az ÁSZ jogsértések elkövetését és ennek jogkövetkezményeként fizetési kötelezettséget állapított meg. Ezen túl az ÁSZ által kibocsátott fizetési felszólítást és intézkedési felhívást az ÁSZ tv. 1. § (6) bekezdése nem zárja ki a bírósági felülvizsgálat lehetőségéből. A jogorvoslati jog sérelme miatt az indítványozó az EJEE 13. cikke, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikke megsértésére is hivatkozott. Az indítványozó kifogásolta, hogy az ÁSZ jelentése semmiféle számítást, levezetést nem közöl a tiltott vagyoni hozzájárulás mértékével (331.660.000 Ft) kapcsolatban.

Forrás: 32/2019. (XI. 15.) AB határozat

[*] Csűrös Gabriella *egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék.*

Kapcsolódó kérdések:

- Miben és miért speciális a közpénzekkel való gazdálkodás ellenőrzésének szabályozása a pártok esetében?
- Van-e közvetlen hatósági intézkedésre való jogosultsága az Állami Számvevőszéknek?
- Milyen intézkedéseket hozhat, milyen eljárásokat kezdeményezhet az ÁSZ?
- Amennyiben az Alkotmánybíróság elutasítja a panaszt, milyen lehetősége merülhet fel a pártnak, hogy elkerülje a jogkövetkezményeket?

4.1. Az államháztartási ellenőrzés célja, sajátossága

Minden piaci és közpolitikai mechanizmusnak szerves része kell, hogy legyen az ellenőrzés, a kontroll. A piaci viszonyok között működő szervezetek vezetésének egyik fontos összetevője az ellenőrzés. Fayol (NYIKOS 1994, 505), a vezetéselmélet egyik klasszikusa szerint a piaci mechanizmusokra alapozva az ellenőrzés lényege a működés javítását, optimalizálását szolgáló visszacsatolás. Az ellenőrzés keretében vizsgálják a tényhelyzetet, azt viszonyítják egy követelményhez és az összehasonlítás eredményét értékelik. Az ellenőrzéshez képest a gazdálkodás ellenőrzése, az ún. *pénzügyi ellenőrzés* speciális jellemzőkkel bír. A pénzügyi (gazdasági) ellenőrzés alatt olyan vizsgálatokat érthetünk, amelyek az ellenőrzött szerv gazdálkodásának szabályszerűségét, illetve az ellenőrzött szervezet gazdálkodásának, kapcsolódó feladatellátásának gazdaságosságát, hatékonyságát, célszerűségét és eredményességét minősítik. A jelenleg hatályos magyar szabályozás értelmében az államháztartási ellenőrzés célja a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás ellenőrzése a szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, valamint a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása.[1]

Az államháztartási ellenőrzés[2] az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó pénzeszközökkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését jelenti tehát (Vö.: SIMON 2019, 130), mely sajátos célt is szolgál: ezen gazdálkodás átláthatóságát, elszámoltathatóságát, a közérdek védelmét. A közigazgatás intézményrendszere emellett hierarchizált, azaz adott költségvetési szervnek általában van irányításért, felügyeletért felelős felettes szerve. Mindezek egy strukturáltabb, több szereplős államháztartási ellenőrzést eredményeznek. Az utóbbi évtizedben a közigazgatás szervezeti integrációja, működési centralizációja (BALÁZS 2020, 18) erősítette azt a tendenciát, hogy a költségvetési szervek jelentős része csak viszonylagos szakmai és gazdasági önállósággal rendelkezik, erős, akár több felettes szerv által ellátott szakmai, gazdasági kontrollal (lásd pl. az állami fenntartású általános iskolák felett a tankerületi központ, a Klebersberg Központ, a felelős miniszter és a Kormány jogköreit). A felügyeleti szervek ellenőrzési jogköre is már kilép a piacra jellemző, szervezeten belüli vezetési, szervezetirányítási jogkörből, amit csak fokoz, ha a végrehajtó hatalmon kívül más államhatalmi ág, illetve ágak is szerepet kapnak a közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás kontrolljában (pl. a törvényhozáshoz kapcsolódó Állami Számvevőszék,

[1] 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 61. § (1) bek.

[2] Az államháztartási ellenőrzés fejlődéstörténetét lásd: LENTNER 2017a, 2017b, 2018.

vagy az államhatalmi ágakon átívelő Költségvetési Tanács). Az államháztartási ellenőrzés nemcsak intézményrendszerében strukturáltabb, hanem módszertanilag is sajátos, összetettebb (ötvözi a vezetési jogosítványok keretében alkalmazott piaci technikákat[3] és a közhatalmi ellenőrzés hagyományos elemeit[4]).

4.2. Fogalmi alapok: meghatározások és elhatárolások, rendszerezés

Az államháztartási ellenőrzés kapcsán számos csoportosítási lehetőséggel találkozhatunk, melyek támpontként szolgálhatnak a rendszer megismeréséhez. Beszélhetünk külső és belső ellenőrzésről,[5] továbbá – különösen a közigazgatási tudomány területén – egymástól elhatárolandók az irányítási, felügyeleti, valamint az ellenőrzési jogosítványok[6] (a felügyelet részleges irányítási jogkör, és mindkettő magában foglalja az alá tartozó államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzését). Az ellenőrzést tipizálhatjuk időbelisége alapján is, e szerint beszélhetünk előzetes (ex ante), folyamatba épített (egyidejű) és utólagos (ex post) ellenőrzésről is.[7] Az államháztartási ellenőrzés az alábbi szempontok szerint is vizsgálható, rendszerezhető:

- az ellenőrzés alanya: az ellenőrzést végző személyek és szervek (intézményrendszer);
- az ellenőrzés tárgya: az ellenőrzött személyek, szervezetek köre;
- az ellenőrzés területi dimenziója: az ellenőrzés alanyai mely kormányzati szinten, illetve szinteken jogosultak ellenőrzést végezni;
- az ellenőrzés terjedelme, szempontjai (pl. szabályszerű, gazdaságos, hatékony, eredményes, célszerű gazdálkodás);
- az ellenőrzés folyamata;
- az ellenőrzés következményei: az ellenőrző szerv által alkalmazható eszközök, amennyiben az ellenőrző szerv az ellenőrzés során szabálysértést, rendellenességet észlel (Vö.: ERDŐS 2015, 6−7).

Az ellenőrzés függetlensége azt jelenti, hogy az ellenőrzött szervezet gazdálkodására ráhatással bíró érintettek nem képesek az ellenőrzést befolyásolni, az ellenőr, illetve az ellenőrző szervezet nem részese az ellenőrzött folyamatnak. Adott gazdálkodó

[3] Például könyvvizsgálat, belső kontrollrendszer.

[4] Irányítási, felügyeleti jogosítványok.

[5] A szakirodalom nem egységes a tekintetben, hogy szinonimaként használja az ellenőrzés és a kontroll kifejezést vagy megkülönbözteti őket. Szinonimaként tekint rájuk például: NYIKOS 2022, SIMON 2019. A belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés vonatkozásában mindenképpen fontosnak tartjuk azok megkülönböztetését.

[6] Ezekről részletesebben lásd: ÁRVA–BALÁZS–BARTA 2022, 29–30.; 2010. évi XLIII. törvény 2–4. §.

[7] Az ex ante ellenőrzésre a gazdasági esemény megtörténte előtt kerül sor, a döntéshozatal elősegítése érdekében, az ex post ellenőrzésre pedig az esemény végrehajtását követően (pl. az auditra a vizsgált folyamattól elkülönülten, arra vissza nem ható módon kerül sor, jelentéstétellel végződve). A folyamatba épített ellenőrzésre jellemzően egy több szakaszból álló munkafolyamat keretében kerül sor. Olyan többlépcsős folyamat, amely célja a szervezet működése során a szabályok és eljárások betartása. Erre tipikus példa a költségvetési szervek kiadási előirányzatainak felhasználása érdekében végzett kötelezettségvállalás, teljesítésigazolás, érvényesítés, utalványozás, melyek megelőzik a kifizetést. Vö.: NYIKOS 2022, 140., 198.

szervezeten belül a független ellenőrzés azt jelenti, hogy az ellenőr kizárólag a legfelsőbb vezetőnek, illetve vezetésnek van alárendelve, tevékenysége a gazdálkodási folyamatokon kívüli (VIGVÁRI 2008).

A *hatályos magyar szabályozás alapján, de azt kiegészítve az államháztartási ellenőrzés intézményrendszerének* három pillére van:

- külső, független ellenőrzés;
- kormányzati szintű ellenőrzés;
- az államháztartás belső kontrollrendszere (szervezeti szintű ellenőrzés).

Hogyan lehet a fenti fogalmakat a jelenlegi magyar szabályozással összhangban értelmezni?

A *külső ellenőrzés* a tényleges gazdálkodási folyamaton kívül elhelyezkedőkhöz köthető, mint a választók által választott törvényhozói hatalom. A külső ellenőrzést végző szerv tehát a törvényhozó államhatalmi ágnak, az Országgyűlésnek alárendelten végzi ellenőrzését, s egyben a hatalommegosztás érvényesülésének fontos eszköze. Tevékenysége a közpénzek felhasználását, a közvagyonnal való gazdálkodást végző, végrehajtó kormányzati szervektől független. Az államháztartás legfőbb külső ellenőrző szerve hazánkban az Állami Számvevőszék. Érdekesség, hogy a hatályos szabályozás az önkormányzatok számviteli beszámolójának ellenőrzése esetén a Magyar Államkincstár (MÁK) ellenőrzési tevékenységét is a külső ellenőrzéshez sorolja[8] (a kincstár egyéb ellenőrzési jogköre viszont a kormányzati ellenőrzés része).

Emellett van olyan *független államháztartási ellenőrzés,* amely az államhatalmi ágak rendszerében a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágtól is elkülönül. Ilyen szereplőként nevesíthetjük a könyvvizsgálót, a Költségvetési Tanácsot és az újonnan felállított Integritás Hatóságot is.

A *kormányzati szintű, közigazgatási ellenőrzés* keretében a végrehajtó hatalmi ághoz kapcsolódó közigazgatási szerv végzi az ellenőrzést. Ezek főszabály szerint a Kormánynak alárendelten, hierarchikus struktúrában működnek, így tevékenységük attól már nem független. A kormányzati ellenőrzés a hatályos szabályozás értelmében[9] elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok gazdaságos, hatékony és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység. Kormányzati ellenőrző szerv a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) és a Magyar Államkincstár (MÁK). Álláspontunk szerint a költségvetési felügyelő ellenőrzési jogköreire tekintettel szintén a központi kormányzathoz kapcsolódó ellenőrző szerv. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) szintén államháztartási ellenőrző szerv, viszont autonóm

[8] Áht. 61. § (2) bek. Szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést végez az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó szervek közül azoknál, akik az éves ellenőrzési tervben ellenőrzésre kiválasztott ellenőrzött szervként szerepelnek. Forrás: https://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/szabalyszerusegi-penzugyi-ellenorzes/3953/ (2023.01.26.)

[9] 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 5. §.

államigazgatási szervként és a függetlenségét erősítő garanciális szabályokra tekintettel a hierarchikus kormányzati struktúrától elkülönülten működik.

Hazánkban az államháztartási ellenőrzés harmadik pillére a szervezeti szinten megvalósuló, államháztartási belső kontrollrendszer. Az *államháztartás belső kontrollrendszere* komplex szervezetirányítási eszköz, magában foglal ellenőrzési funkciókat is. Olyan eljárások összessége, melyet a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében alakítanak ki, és a jogszabályban, egyéb dokumentumokban (pl. módszertani útmutató) megfogalmazott, illetve a költségvetési szerv vezetője által meghatározott célok megvalósítását szolgálja. A költségvetési szerv vezetője által kialakított és működtetett belső kontrollrendszernek (azon belül a monitoringrendszernek) szerves része a belső ellenőrzés, melynek ellátása céljából a szerv vezetője belső ellenőrzési egységet állít fel, de e feladatot elláthatja egy személy, a belső ellenőr, illetve más költségvetési szerv belső ellenőrzési egysége is. Látható tehát, hogy az államháztartási ellenőrzés kontextusában a kontroll és az ellenőrzés szóhasználata eltérő, közöttük különbséget kell tenni.

A külső ellenőrzés ellentétpárjaként a *belső ellenőrzés* a gazdálkodási folyamaton belüli irányító és vezető funkciókat gyakorlókat szolgálja, így a vezetési folyamatnak a része. Az államháztartás vonatkozásában a belső ellenőrzésnek két értelmezési tartománya lehet: tágabb értelemben lefedi a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szervek által végzett ellenőrzést, amikor közigazgatási szerv ellenőriz közigazgatási szervet (ellentétben a más államhatalmi ágnak alárendelt szervek, intézmények által végzett külső ellenőrzéssel). Szűkebb értelemben viszont a költségvetési szerv vezetője által kialakított, működtetett, kizárólag neki alárendelten ellenőrzést végző személyt vagy szervezetet értjük csak alatta. A jelenleg hatályos államháztartási szabályozás hazánkban a belső ellenőrzés szűkebb értelmezését alkalmazza.

Megemlíthető a *felügyeleti ellenőrzés* is, mely a költségvetési szervek hierarchikus viszonyára vezethető vissza. Azon költségvetési szervek ugyanis, amelyek irányítása, felügyelete alá tartozik más költségvetési szerv, illetve szervek, azok jogosultak a nekik alárendelt szervek gazdálkodására vonatkozóan is ellenőrzést végezni. Hangsúlyozni kell, hogy az irányítási jogkör erősebb, kiterjedtebb jogosítvány, a felügyelet tehát korlátozott irányítási jogkört takar (nem terjed ki például az alapítói jogokra, az egyedi utasítás adására, az államigazgatási szerv döntéseinek jóváhagyására, a felügyelt szerv döntésének megsemmisítésére és szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasításra). A hierarchikus és tagolt intézményrendszer miatt a költségvetési szervek többségének van felettes szerve, mely az irányítási jogok teljességét gyakorolja felette, így a költségvetési szervek csak viszonylagos szakmai és gazdasági önállósággal rendelkeznek. A közigazgatási szervezetrendszer centralizációja ezt a korlátozott önállóságot erősítette az elmúlt évtizedben.

A felügyeleti ellenőrzés megvalósulhat a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó költségvetési szervek vonatkozásában is. Előbbi felügyeleti ellenőrzésre példa, hogy az ÁSZ elnöke ellenőrizheti az ÁSZ vármegyei szerveinek gazdálkodását, a végrehajtó hatalmi ágban, annak hierarchizáltsága miatt ez lehet több szereplős, például egy állami fenntartású egyetem gazdálkodását ellenőrizheti az irányításáért felelős miniszter és a kormány is.

4.1. táblázat

Az államháztartási ellenőrzés intézményei hazánkban

Az ellenőrzés területi dimenziója	Külső, független államháztartási ellenőrzés	Kormányzati szintű ellenőrzés	Felügyeleti ellenőrzés	Szervezeti szintű ellenőrzés, államháztartás belső kontrollrendszere
Központi kormányzati alrendszer	− ÁSZ − Költségvetési Tanács − könyvvizsgáló − Integritás Hatóság	− KEHI − EUTAF − MÁK − költségvetési felügyelő	− felügyeleti szervek*	− az államháztartás belső kontrollrendszere
Helyi önkormányzatok	− ÁSZ − könyvvizsgáló − (Integritás Hatóság) − (MÁK)	− KEHI − EUTAF − MÁK	− felügyeleti szervek*	− az államháztartás belső kontrollrendszere − önkormányzati biztos**

* Amennyiben van felügyeleti szerve adott költségvetési szervnek

** Erről lásd: Áht. 71. §.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

4.3. Panorámakép: közpénzeket ellenőrző szervek

A közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás ellenőrzésének (a *közpénzügyi ellenőrzésnek*) a tágabb rendszerébe illeszkednek más szervezetek is. A *közpénzből nyújtott, ún. állami támogatások ellenőrzése* is kiemelt cél az uniós versenyjogi szabályokra tekintettel. Uniós szinten az Európai Bizottság rendelkezik kapcsolódó jogkörökkel, tagállami szinten hazánkban a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI). A TVI az állami támogatást tartalmazó tervezeteknek, pályázati kiírásoknak, illetve támogatási intézkedéseknek az uniós és hazai állami támogatási szabályokkal való összeegyeztethetőségét vizsgálja, engedélyezi a de minimis és a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozó intézkedéseket, stb.[10] A Magyar Államkincstár kapcsolódó feladat-, hatásköre, hogy monitoringrendszert működtet a költségvetési és a csekély összegű támogatásokról.[11]

Az állam alapvető érdeke, hogy közbevételeiből elláthassa a közfeladatokat, kielégíthesse a közszükségleteket (NAGY 2012, 339–350). A *közhatalmi (tipikusan adó) fizetési kötelezettségek teljesítését* az adóhatóságok ellenőrzik, mely központi szinten a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, helyi szinten a jegyző. Az adóhatóságok ellenőrző tevékenysége is elősegíti, hogy rendelkezésre álljon a közfeladatok ellátásához szükséges közbevétel, megvalósulhasson a közpénzekkel, közvagyonnal való gazdálkodás.

Az *uniós közpénzek, így az EU költségvetéséből nyújtott támogatások felhasználását is ellenőrzik* – uniós és tagállami kormányzati szinten egyaránt. Hazánkban az Európai Unió által nyújtott visszatérítendő és vissza nem térítendő támogatások

[10] 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet, https://tvi.kormany.hu/ (2023.01.05.).

[11] Áht. 56/B. §.

felhasználásának ellenőrzését egy komplex és összetett intézményrendszer biztosítja. A nemzetközi, különösen az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzése nemcsak kötelezettségünk, hanem *pénzügyi érdekünk* is. Egyrészt a nem megfelelő felhasználás esetén a támogatást vissza kell fizetni, az uniós költségvetési támogatások visszafizetése tekintetében pedig a magyar államnak mögöttes felelőssége áll fenn. Ez azt jelenti, hogy ha az arra kötelezett kedvezményezett nem fizeti vissza a támogatást, akkor az uniós költségvetésbe való visszafizetést a magyar központi költségvetésből kell biztosítani, a magyar állam viszont nem biztos, hogy a kedvezményezett szervezettől azt be tudja hajtani (felszámolás esetén pl. kis eséllyel). Másrészt a rendszerszintű visszásságok különböző pénzügyi korrekciókat eredményezhetnek, többek között a hazánk számára nyújtható támogatások folyósításának a felfüggesztését, támogatások megvonását, stb. Az uniós (nemzetközi) támogatásokat ellenőrző szervek tevékenysége ezért az uniós támogatások hatékony és szabályszerű felhasználásának elősegítését, valamint hazánk pénzügyi érdekeit is szolgálja.

Az Európai Unió külső, független ellenőrző szerve az *Európai Számvevőszék*, mely a legszélesebb körben jogosult ellenőrzi az uniós közpénzekkel való gazdálkodást (KECSŐ 2021, 65–66). Valamennyi uniós szerv bevételét és kiadását ellenőrizheti, ellenőrzéseiről jelentést[12] készít, illetve egyes döntések meghozatala során véleményezési jogköre van.

Az EU költségvetésének végrehajtásáért az *Európai Bizottság* felel,[13] így az uniós költségvetési forrásfelhasználás vonatkozásában belső ellenőrzést folytat, illetve különböző, akár szankciók kiszabását is eredményező eljárások (pl. kondicionalitási eljárás) megindítására jogosult a tagállamokkal szemben. A Bizottság elkülönült szervezeti egysége az *Európai Csalás Elleni Hivatal* (European Anti-Fraud Office, OLAF), melynek alapvető célja az EU pénzügyi érdekeit károsító jogellenes tevékenységek feltárása.[14] Az OLAF ellenőrzési megállapításaival az Európai Bizottsághoz vagy a tagállami bűnüldöző hatósághoz fordulhat intézkedést kezdeményezve (NYIKOS, 213).[15] Az uniós költségvetés kárára elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásra, a vádhatósági eljárások lefolytatására és az elkövetők bíróság elé állítására is jogosult a 2021-től működő *Európai Ügyészség*, azonban csak az arról rendelkező megerősített együttműködésben részes tagállamok esetében (hazánk kimaradt ebből az együttműködésből).[16] Az *Európai Parlament* a politikai jellegű ellenőrzést végzi azáltal, hogy az uniós költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottságot mentesíti az uniós költségvetés végrehajtásának a felelőssége alól, ennek érdekében szintén jogosult ellenőrzést végezni.

---

[12] Az egyes pénzügyi év lezárását követően éves jelentést készít, ezen felül egy-egy meghatározott témára vonatkozó észrevételeit elsősorban különjelentések formájában teszi közzé. https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/hu/ (2023.02.10.)

[13] EUMSz 317. cikk.

[14] Az EU pénzügyi érdekeinek védelméről lásd: HALÁSZ 2018, 215–285.

[15] Hazánkban büntetőeljárás indítására vonatozó igazságügyi ajánlást tehet (bűncselekmény gyanúja esetén), valamint jelzéssel élhet (ajánlás nélkül a bűncselekményre utaló iratok továbbításával).

[16] 2022-ben a 27 uniós tagállamból 22 vett részt az Európai Ügyészség munkájában. A kimaradó uniós tagállamok: Dánia, Írország, Svédország, Lengyelország, Magyarország. https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/ (2023.02.08.).

Mivel az uniós költségvetés kb. 80%-át a Bizottság a tagállamokkal közösen, ún. megosztott irányítás keretében hajtja végre, ezekben az esetekben a költségvetési támogatások felhasználásának ellenőrzését is közösen végzik. Az egyes uniós szakpolitikákhoz kapcsolódó alapok által nyújtott támogatások felhasználása, annak ellenőrzése eltérő szabályok szerint alakulhat. A megosztott irányítás keretében nyújtott támogatások jelentős része (például a kohéziós és a vidékfejlesztési, halászati politika támogatásai)[17] esetén egy többszintű végrehajtási, ellenőrzési intézményrendszer (operatív programonként irányító hatóság, igazoló hatóság, audithatóság) működik tagállami szinten.[18]

Hazánkban az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatokat 2010-től alapvetően az *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság* látja el. Az intézmény jogállása, valamint feladat-, hatásköre is változott 2022-ben, melynek alapvető oka az Európai Parlament és a Tanács 2020/2092/EU rendelete szerinti kondicionalitási eljárás keretében javasolt intézkedéseknek való megfelelés.[19]

2022 végén ezzel párhuzamosan felállították az *Integritás Hatóságot*[20] abból a célból, hogy minden olyan esetben fellépjen, amikor a Hatóság álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező (állami) szerv nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül. A hatóságot létrehozó törvény rendelkezik a *Korrupcióellenes Munkacsoport* felállításáról is, amelynek feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, a korrupció megelőzésének és felderítésének javítását célzó intézkedésekre javaslatok kidolgozása és előterjesztése. Végül az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztérium munkaszervezetén belül állították fel a *Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóságot*[21] az uniós alapokból származó támogatásokkal megvalósuló fejlesztési projektek kapcsán az esetleges összeférhetetlenségi helyzetek felmérésére és kezelésére. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatos anonim bejelentéseket is vizsgálja, melyeket az általa működtetett felületen[22] lehet benyújtani.

---

[17] 2021-től ezen támogatásokra uniós szinten az általános szabályokat az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete (2021. június 24.), hazánkban pedig 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet határozza meg.

[18] Az egyes szakpolitikákhoz kapcsolódó, ún. operatív program irányításáért és végrehajtásáért felelős szerv az irányító hatóság (elbírálja a pályázatokat, dönt a kedvezményezettekről, nyomon követi a programok pénzügyi és szakmai előrehaladását, megteszi a rendszerszintű szabálytalanságok megelőzése és kezelése érdekében szükséges intézkedéseket, stb.), igazoló hatóság végzi a pénzügyi műveleteket (pl. kifizetési kérelmek ellenőrzése, azok benyújtása a Bizottságnak, támogatások folyósítása a kedvezményezettnek), az audithatóság pedig az operatív program ellenőrzéséért felel. Ellenőrzési feladatokat tehát mind a három nemzeti hatóság ellát feladat-, hatáskörében eljárva.

[19] 2022. évi XLIV. törvény preambulumának indokolása.

[20] 2022. évi XXVII. törvény.

[21] A 2022. évi XXVIII. törvény módosításával a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rendelkezik róla.

[22] https://www.palyazat.gov.hu/osszeferhetetlenseg (2023.02.16.)

4.4. A központi költségvetési szervek államháztartási ellenőrzése hazánkban

Az államháztartási ellenőrzést végző személyek és szervek hazai rendszerének (ellenőrzés alanyának) a bemutatását az ellenőrzés tárgyára, szempontjaira és folyamatára figyelemmel végezzük, kitérve az alkalmazható jogkövetkezményekre is. Ezek alapján az államháztartási ellenőrzés – a hatályos szabályozás szerinti – három pillérét vizsgáljuk, viszont csak az államháztartás központi alrendszerének intézményeire tekintettel.

4.4.1. A külső, független államháztartási ellenőrzés intézményei

Az államháztartás külső ellenőrző szerve az Állami Számvevőszék. Mellette a független ellenőrzést hivatott még biztosítani az államháztartási gazdálkodás, legalábbis annak egy része felett a Költségvetési Tanács, az Integritás Hatóság, valamint a könyvvizsgáló.

a.) Az Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályokat az Alaptörvény 43. cikke, továbbá az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (továbbiakban ÁSZ tv.), mint sarkalatos törvény határozza meg (költségvetési funkcióira tekintettel egyes szabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény fektet le). Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) központi költségvetési szerv, székhelye Budapest, a vármegyékben ellenőrzési irodákat működtethet.

Az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként az államháztartási külső ellenőrzés alapvető intézménye,[23] mely a hazai törvényi előírásoknak megfelelően, minden más szervezettől függetlenül végzi tevékenységét, tekintettel az INTOSAI által kidolgozott irányelvekre, egyéb dokumentumokra is.[24]

Az ÁSZ *függetlenségét* több oldalról is biztosította a jogalkotó. A *személyi függetlenség* garanciái a vezető személy(ek) megválasztására, illetve kinevezésére, megbízatásának időtartamára, összeférhetetlenségi szabályok megállapítására vonatkoznak általában. Az ÁSZ esetében ez az alábbiak szerint alakul: elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg,[25] (újraválasztható), így az ÁSZ elnöke a leghosszabb időre, minősített többséggel megválasztott közhatalmi tisztség (három kormányzati ciklust is átfog), melyhez mentelmi jog is társul, ezek által is biztosítva a kormánytól való függetlenséget. Az alelnököt az elnök nevezi ki tizenkét évre. Nem lehet elnök, alelnök, aki a

[23] 2011. évi CXCV. törvény 61. § (2) bek.

[24] Az INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szakmai szervezete. Tagjai azon országok számvevőszékei, melyek vagy az Egyesült Nemzetek Szervezetének, vagy az ENSZ valamely szakosított szervezetének tagjai. 1953-ban jött létre, hazánk legfőbb ellenőrző szerve 1968 óta tagja, mára több mint 180 tagot számlál. A szervezet küldetése a szakmai segítségnyújtás, fejlesztés, tapasztalatcsere ösztönzése, valamint ellátja a tagszámvevőszékek nemzetközi közösségben való képviseletét.

[25] 2023-tól az Állami Számvevőszék elnökének személyére az Országgyűlés számvevőszéki ügyekkel foglalkozó állandó bizottsága tesz javaslatot.

megválasztását megelőző négy évben a kormány tagja volt vagy bármely párt országos szervezetében választott vezetői tisztséget töltött be.[26] Emellett az ÁSZ esetében további szigorú összeférhetetlenségi szabályok és együttalkalmazási tilalmak érvényesülnek az elnökön és az alelnökön túl a vezetők[27] és a számvevők vonatkozásában is (pl. pozíciójuk összeegyeztethetetlen minden olyan szervezetnél betöltött tisztséggel, amely az államháztartás valamelyik alrendszeréből támogatásban részesül, és nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, önkormányzati képviselő-testületnek sem).[28] A *szervezeti, működési függetlenség* elemei az intézmény más szervekhez való viszonyára, szabályozására vonatkoznak, ideértve az intézmény tekintetében a felettes szerv létét, annak hatáskörét is. Az alkotmányos jogállású ÁSZ szervezeti függetlenségét az biztosítja, hogy csak az Országgyűlésnek, illetve a törvényeknek van alárendelve, más szervtől nem kérhet és nem fogadhat el utasítást. *Pénzügyi függetlenségének* egyik biztosítéka, hogy speciális jogállású fejezet a központi költségvetésben.[29] Emellett a költségvetését úgy kell megállapítani, hogy a személyi juttatások kiemelt előirányzatai kivételével[30] a működési kiadási előirányzatai, a különleges, egyszeri beruházások kivételével a felhalmozási kiadási előirányzatai együttes összege nem lehet kevesebb az előző évi központi költségvetésben rögzített összegnél. Gazdálkodását tehát a költségvetési gazdálkodás keretei között (!) nagy fokú önállóság jellemzi.

A közpénzügyi ellenőrzés legfőbb szervének a célja, hogy a közpénzekkel gazdálkodó valamennyi szervezet jogszerű működését, gazdálkodását elősegítse. Az Állami Számvevőszék alapvetően tehát ellenőrző szerv, de *tevékenységi köre* ennél kiterjedtebb, így véleményez, értékel, tanácsadói funkciót is ellát. Többek között meghatározott jogszabálytervezetek előkészítésében[31] részt vesz az elnöke, köteles véleményezni a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságát és az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességét és célszerűségét, átfogó ellenőrzés keretében értékeli az államháztartás belső kontrollrendszerének működését, továbbá javaslatokat, elemzéseket és tanulmányokat készít, és ezek rendelkezésre bocsátásával például segíti a Költségvetési Tanácsot munkájában, melynek tagja az ÁSZ elnöke is. 2023-tól az ÁSZ feladat- és hatáskörét érintő azonos vagy hasonló tárgyú megkeresések esetén, az önkéntes

[26] ÁSZ tv. 9. § (2) bek., 14. § (2) bek. Kérdésként merülhet fel, hogy elégséges-e, ha csak a párt országos szervezetének választott vezető tisztségviselői vannak kizárva ezen közhatalmi tisztség betöltéséből.

[27] ÁSZ tv. 15. § és annak indokolása, 17. § (1) bek.

[28] ÁSZ tv. 18., 26. §.

[29] Az Állami Számvevőszék a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. ÁSZ tv. 2. § (2) bek.

[30] Az ÁSZ bértömeg-gazdálkodást folytat. A személyi juttatások kiemelt előirányzata összegét úgy kell megállapítani, hogy az nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző évre vonatkozó, központi költségvetésről szóló törvény szerinti előirányzatnak a bruttó átlagkeresetek éves növekedésével korrigált összege. ÁSZ tv. 2. § (2a) bek.

[31] Az ÁSZ jogállását és feladatkörét érintő, valamint a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről, az államháztartás működéséről, valamint számviteli rendjéről szóló jogszabályok előkészítésében részt vesz az ÁSZ elnöke.

jogkövetés előmozdítása érdekében egységes jogalkalmazást elősegítő, kötelező érvénnyel és jogi kötőerővel nem rendelkező *ajánlást* adhat ki az elnök.[32]

Az *ellenőrzés tárgya* kiterjedt. A központi költségvetés előkészítési szakaszában véleményezési jogköre van, a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást pedig ellenőrzi, az erről készített jelentéssel együtt tárgyalhatja az Országgyűlés a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot.[33] Az államháztartási gazdálkodás ellenőrzése keretében az államháztartás mindkét alrendszerében ellenőrzi a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodást, továbbá az államháztartásból származó források és juttatott vagyon felhasználását is ellenőrizheti. Ezáltal közszektorhoz tartozó, de államháztartáson kívüli szereplőket (pl. köztulajdonban álló gazdálkodó szervezetet), valamint magánszektorbeli szereplőket (nonprofit és gazdálkodó szervezeteket) is ellenőrizhet, ha közfeladat ellátásához kapcsolódóan közpénzekkel, illetve közvagyonnal gazdálkodnak. Amennyiben a kedvezményezett szervezet az államháztartásból támogatásban[34] vagy ingyenes vagyonjuttatásban részesül, gazdálkodási tevékenységének egésze ellenőrizhető. Az *ellenőrizhetőség elévülésének* jogintézményét a 2023-tól hatályos módosítás vezette be, miszerint azon szervezet esetében, ahol az ellenőrzés lefolytatásának jogalapját a kapott támogatás[35] képezi, a számvevőszék a támogatás felhasználásának naptári évét követő öt évig folytathat ellenőrzést. Érdekes, hogy az adóhatóságok adóztatási és egyéb bevételszerző tevékenységét is ellenőrzi. Az ÁSZ 2023-tól tanácsadói ellenőrzést is végezhet fenntartói, irányító szervi, tulajdonosi vagy alapítói kérelemre, megjelölt kérdéskörben. Az ellenőrzés eredményéről az ÁSZ tanácsadói véleményt készíthet, melyet az ellenőrzött szerv vezetőjének megküld.[36]

Az Állami Számvevőszék ellenőrzése törvényi előíráson alapulhat.[37] Törvényben meghatározott feladatkörében az Országgyűlés döntése alapján a Számvevőszék köteles ellenőrzést lefolytatni, emellett mérlegelési jogával élve végezhet ellenőrzést a kormány és olyan nemzetközi szervezet (pl. EU, NATO) felkérésére, melynek hazánk tagja. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek a gyakoriságát törvény, törvényi szabályozás hiányában az Állami Számvevőszék elnöke határozza meg. A számvevőszék az elnöke által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi a tevékenységét, azonban a tervben nem szereplő ellenőrzést is végezhet az elnök döntése alapján.[38] Erről az Országgyűlésnek – éves tevékenységéről – készítendő *beszámolójában* ad tájékoztatást.

Az *ellenőrzés szempontjai* is kiterjedtek és megfelelnek az INTOSAI által meghatározott standardoknak. Ellenőrzését nemcsak szabályszerűségi, hanem gazdaságossági, hatékonysági, célszerűségi és eredményességi szempontok alapján is végzi, azaz ún. *teljesítmény-ellenőrzést*, értékelést is végezhet. A működésük,

---

[32] ÁSZ tv. 33/B. §.
[33] 2011. évi CXCV. törvény 90. § (1) bek.
[34] Ide nem értve a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése alapján történő átutalását. ÁSZ tv. 5. § (3) bek.
[35] 2011. évi CXCV. törvény 1. § 19. pontjában meghatározott támogatás.
[36] ÁSZ tv. 33/A. §.A
[37] További feladatot törvény csak úgy állapíthat meg, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet egyidejűleg biztosítja.
[38] ÁSZ tv. 2. § (2a) bek.

gazdálkodásuk önállósága miatt nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek, funkciók esetében a jogalkotó korlátozza az ÁSZ ellenőrzési jogkörét, *csak törvényességi, illetve szabályszerűségi* szempontok alapján kerülhet sor számvevőszéki ellenőrzésre. Csak törvényességi szempontok szerint ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a nemzetbiztonsági szolgálatok egyes működési költségkereteinek felhasználását, a 20 millió Ft mérlegfőösszeget elérő egyesületeket, alapítványokat,[39] valamint vallási egyesület, egyházi jogi személy, ezek jogi személyiséggel nem rendelkező, meghatározott tevékenységet végző intézménye részére nem hitéleti célra nyújtott támogatás felhasználását. A Magyar Nemzeti Bank gazdálkodásán túl annak alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét is köteles ellenőrzi, hogy jogszabályoknak és az alapszabályának megfelelően működik-e.[40]

A számvevőszéki *ellenőrzés következményei* az alábbiak szerint foglalhatók össze. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről *jelentést* készít,[41] mely főszabály szerint nyilvános. Az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Az ÁSZ a jelentéseit megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének, aki köteles a megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani. Ha az intézkedési tervben foglalt intézkedések nem elfogadhatók (pl. hiányosak), a számvevőszék azt kijavításra, kiegészítésre visszaküldi. Amennyiben továbbra sem elfogadható az intézkedési terv vagy nem küld az ellenőrzött szerv, továbbá ha az ellenőrzés során az ellenőrzött szerv és annak dolgozója *közreműködési kötelezettségének* nem tesz eleget,[42] a számvevőszék elnöke az alábbi intézkedésekre jogosult:

a) az ellenőrzött szerv vezetőjével szemben büntető- vagy fegyelmi eljárás megindítását kezdeményezheti, továbbá

b) az ellenőrzött szervezetet megillető, az államháztartás valamely alrendszeréből származó támogatás vagy egyéb juttatás folyósításának felfüggesztését kezdeményezheti,

c) a személyi jövedelemadó (továbbiakban SZJA) 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztését kezdeményezheti az illetékes hatóságnál, szervnél.

---

[39] A közélet befolyásolására alkalmas tevékenységet végző civil szervezetek átláthatóságáról szóló 2021. évi XLIX. törvény hatálybalépését követően, 2021 júliusától az ÁSZ törvényességi szempontból jogosult ellenőrizni immáron azokat a civil szervezeteket is, amelyek bár nem részesülnek államháztartási forrásban, illetve nem kezelnek államháztartási vagyont, de mérlegfőösszegük eléri a 20 millió forintot (a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve). Ezen egyesületekről és alapítványokról az ÁSZ évente összefoglaló jelentést tesz közzé. Előzményként lásd még: C-78/18. számú Bizottság kontra Magyarország ügy.

[40] ÁSZ tv. 5. § (10), (11) bek.

[41] Az ÁSZ az ellenőrzési megállapításait megküldi az ellenőrzött szervezet vezetőjének (vagy az általa megbízott személynek) és annak, akinek személyes felelősségét állapította meg, akik az ellenőrzés megállapításaira 15 napon belül észrevételt tehetnek. A figyelembe nem vett észrevételeket a számvevőszék köteles a jelentésben feltüntetni és megindokolni. ÁSZ tv. 29. §, 1. § (6) bek.

[42] ÁSZ tv. 28. § (5) bek.

Ha a jelentésre készítendő intézkedési terv kapcsán az eddigiek nem vezetnek eredményre,[43] vagy az ügy súlya indokolja, az ÁSZ elnöke kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés illetékes bizottsága tárgyalja meg a jelentést és hallgassa meg az ellenőrzött szerv vezetőjét.

Jogszabálysértő gyakorlat, illetve a vagyon rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználásának megszüntetése érdekében – ha súlyosabb jogkövetkezményt nem kell alkalmazni – *figyelemfelhívó levéllel* fordulhat az ellenőrzött szerv vezetőjéhez, aki az abban foglaltakat köteles elbírálni, a megfelelő intézkedéseket megtenni, azokról az ÁSZ elnökét értesíteni.

Emellett, ha rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználást, illetve a pénzeszközök kezelésére vonatkozó szabályok súlyos megsértésével történő károkozást, ezek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, illetve enyhítése érdekében az Állami Számvevőszék elnöke az illetékes hatósághoz, szervezethez fordulhat az alábbi, ún. *vagyonmegóvási intézkedések* érdekében:

a) bűncselekmény elkövetésének gyanúja esetén az ellenőrzött szervezet tulajdonában vagy kezelésében lévő, az államháztartási vagyon körébe tartozó vagyonelem tekintetében zár alá vétel elrendelése;
b) a munkabérek folyósításának kivételével az előirányzat-felhasználási keret zárolása;
c) az államháztartás valamelyik alrendszeréből nyújtott támogatások folyósításának felfüggesztése;
d) a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének felfüggesztése.

A vagyonmegóvási intézkedések köre kiterjedt, hiszen a költségvetési szervek előirányzatai mellett az államháztartás bármelyik alrendszeréből támogatásban részesülő személy, szervezet támogatásai és a nonprofit szervezetek részére felajánlható 1%-os SZJA is korlátozás tárgya lehet. Emellett azon különleges jogkörrel is bír, hogy a vagyon zár alá vételét kezdeményezze bűncselekmény gyanúja esetén, amiről az új Be. értelmében a bíróság, ügyészség és a nyomozó hatóság is rendelkezhet.[44] A megkeresett hatóság (pl. MÁK) a feltételek fennállása esetén köteles a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről az Állami Számvevőszék elnökét tizenöt napon belül írásban értesíteni.

Emellett az Állami Számvevőszéknek *szignalizációs* funkciója is van, azaz ha az ellenőrzés során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait köteles az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni, egyéb jogellenes cselekmény esetén pedig a felelősség tisztázását, érvényesítését kezdeményezheti. A megkeresett szervezet az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról és az eljárás eredményéről is köteles tájékoztatni az Állami Számvevőszéket.

A fentiek alapján látható, hogy a bírósági, hatósági és hivatali típusú számvevőszéki modellek közül a hivatali típusút választotta a magyar jogalkotó, így az Állami Számvevőszék kötelező erejű aktusokat nem hozhat, szankciót nem szabhat ki, viszont

[43] Az intézkedési tervben foglaltak megvalósítását utóellenőrzés keretében ellenőrizheti az ÁSZ.
[44] 2017. évi XC. törvény 327. § (1) bek.

az új szabályozás eredményeként több, anyagi hátránnyal járó intézkedést kezdeményezhet, emellett jelentéseinek nyilvánossága és szignalizációs funkciója is visszatartó erővel bírhat. Mivel az Országgyűlés ellenőrző szerve, az ellenőrzött szervezetek, személyek köre (az ellenőrzés tárgya) az ÁSZ esetében a legkiterjedtebb hazánkban.

b.) A Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács, noha nem tartozik az államháztartási ellenőrzés intézményei közé a hatályos szabályozás értelmében, hatósági eljárást nem folytat, mégis az államháztartási gazdálkodás alapvető kereteit befolyásolja azáltal, hogy a központi költségvetésről való döntéshozatal folyamatába épített ellenőrzési jogköre van. Érdekessége az intézménynek, hogy egy demokratikusan választott testület (Országgyűlés) hatáskörét egy technokrata szerv korlátozza.

A tanács tehát a központi költségvetéshez kapcsolódó *független* ellenőrző szerv, mely kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. Felállítására hazánk 2008. évi nemzetközi (EU és IMF) hitelfelvételekor került sor,[45] reagálva a nemzetközi elvárásokra is.

A Költségvetési Tanácsra vonatkozó szabályokat Magyarország Alaptörvényének 44. cikke, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (Gst.) 15–27. §-ai tartalmazzák. A Költségvetési Tanács egy háromtagú, budapesti székhelyű központi költségvetési szerv, külön munkaszervezet nélkül.[46] Tagjai 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, akivel szemben a jogalkotó szintén szakmai elvárásokat, összeférhetetlenségi és együttalkalmazási korlátokat állít fel, egyben mentelmi joga van a Gst.-ben meghatározott feltételekkel. Tagjaira tekintettel a Költségvetési Tanács több államhatalmi ághoz is kapcsolódik, így a törvényhozáshoz (ÁSZ), valamint az autonómiájukra, függetlenségükre tekintettel a kvázi államhatalmi ágaknak nevezett köztársasági elnökhöz és az MNB-hez. A tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviseletében egymástól függetlenek. A tanács és az annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti.

A Költségvetési Tanács fontosabb *feladat-, hatáskörei* az alábbiak:

- az államadósság-szabályra tekintettel véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről (külön vizsgálva a költségvetési hiány mértékét és a 3%-os hiánycélnak való megfelelést, valamint a kormányzati szektor egyenlegének a középtávú költségvetési cél elérésével

[45] A 2008. évi LXXV. törvény 7–16. §-ai rendelkeztek a Költségvetési Tanácsról. A 2010. évi kormányváltást követően megszűnt a munkaszervezete, viszont megerősítették feladat-, hatáskörét (a költségvetési döntéshozatal során ekkor ruházták fel vétójoggal).

[46] Mivel pár fős titkársága adminisztratív feladatot lát el, a tanács tagjainak feladatellátását az ÁSZ és az MNB segíti elemzéseknek és megállapításoknak a tanács rendelkezésére bocsátásával.

való összhangját),[47] a költségvetési törvény (illetve annak módosításának)[48] elfogadásakor dönt az előzetes hozzájárulásról,[49] valamint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról;

- véleményt nyilváníthat a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokról, továbbá a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről.

A Költségvetési Tanács tevékenységi köre tehát alapvetően a központi költségvetésre orientálódik az államadósság-szabályra[50] tekintettel.

A tanács eljárásának[51] az alábbi *jogkövetkezményei* lehetnek: a költségvetés előkészítésekor, amennyiben véleményében az államadósság-szabályra tekintettel nem ért egyet a költségvetési törvényjavaslattal, a kormány csupán a javaslat ismételt tárgyalására köteles. A Kormány a törvényjavaslat indokolásában a Tanács észrevételei alapján hozott módosításokról, észrevételeinek esetleges elutasításáról tájékoztatja az Országgyűlést. Ha a Tanács véleményében azt állapította meg, hogy a törvénytervezet szerinti kormányzati szektor egyenlege nem felel meg a 3%-os költségvetési hiánycélnak, valamint a középtávú költségvetési célnak, akkor a Kormány a törvényjavaslat indokolásában köteles értékelni e követelmények teljesítését. Az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslatra pedig a Tanács észrevételt tehet.

Meghatározó jogosítványa a költségvetési törvény elfogadásához és módosításához kapcsolódik: az államadósság-szabály érvényesülése céljából az Országgyűlés csak a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásával fogadhatja el a költségvetési törvényt és annak módosítását is. Ezáltal az Országgyűlés egy fontos kérdésben megosztotta törvényalkotási hatáskörét a Költségvetési Tanáccsal, még ha az a vétójog intézményében (negatív jogalkotásban) is manifesztálódik. Amennyiben tárgyév március 31-ig nem tudja az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényt elfogadni, akkor a köztársasági elnök feloszlathatja azt.[52] Ennek fényében különös jelentőséggel bírna, ha a Költségvetési Tanács megtagadja az előzetes hozzájárulás megadását.

---

[47] Gst. 3/A. §.

[48] A központi költségvetésről szóló törvény módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat elfogadásához, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztatná vagy a költségvetési hiány mértékét növelné, a Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.

[49] A Tanács elnöke a költségvetési törvény és a költségvetési törvény módosításának tárgyalásakor jogosult részt venni az Országgyűlés és annak bizottságai ülésén, ott felszólalhat, véleményét kifejtheti. Gst. 16. §.

[50] A Költségvetési Tanács államadósság-szabály érvényesülésében betöltött szerepét lásd: KECSŐ 2012, 417–429.

[51] Gst. 24–26. §., KECSŐ 2018, 35–38.

[52] Alaptörvény 3. cikk (3) bek. b) pont.

c.) A könyvvizsgáló

A könyvvizsgálat a piac által is alkalmazott módszer, amikor is a szerv vezetője megbízásából a könyvvizsgáló a szerv gazdálkodásáról véleményt nyilvánít. Hazánkban a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény határozza meg, hogy mely szerveknél kötelező a könyvvizsgálat, amelyet kizárólag a Magyar Könyvvizsgálói Kamarába bejegyzett, illetve nyilvántartott könyvvizsgáló vagy könyvvizsgáló társaság végezhet.
Az államháztartás, illetve a közpénzügyi ellenőrzés rendszerében hazánkban kivételesnek mondható a független könyvvizsgáló alkalmazásának kötelezettsége (korábban szélesebb körre volt érvényes, napjainkban inkább lehetőség).[53] Azokban az esetekben kötelező a könyvvizsgálat, amikor a közszektor egyes intézményei, alapjai a gazdálkodás területén nagyobb önállósággal rendelkeznek, mint általában a költségvetési szervek. További lehetőség a kötelező könyvvizsgálat előírására, ha a szervezeti keretek sajátosak, így pl. adott állami szerv nem költségvetési szervként, hanem gazdálkodó szervezetként látja el a hatáskörébe tartozó közfeladatokat. Ezek alapján például hazánkban kötelező a könyvvizsgálat az állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságoknál, közpénzekkel való gazdálkodásának volumene miatt[54] a 2006. év CXXXII. törvény 12. §-ában meghatározott egészségügyi szolgáltatónál, pénzügyi függetlensége miatt az Állami Számvevőszéknél. Az állami tulajdonban lévő Magyar Nemzeti Bank Zrt. pedig nemcsak pénzügyi függetlensége miatt, hanem szervezeti (gazdasági társasági) formája miatt is köteles könyvvizsgálót alkalmazni. Jól mutatja azt, hogy az állami szerveknél a könyvvizsgálattal szemben speciális elvárásokkal szembesülünk, hogy az Állami Számvevőszék gazdálkodását az Országgyűlés elnöke által közbeszerzési eljárás útján kiválasztott és megbízott olyan könyvvizsgáló ellenőrzi, aki a kamara által vezetett könyvvizsgálói névjegyzékben „költségvetési" minősítésű könyvvizsgáló. [55]

d) Az Integritás Hatóság

Az Integritás Hatóságot a 2022. évi XXVII. törvény szabályozza. Autonóm államigazgatási szerv (BARTA 2022, 83), mely feladatai ellátásában „teljesen" független: feladatkörében más személy vagy szerv által nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten és minden más szerv vagy személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni. A hatóság számára feladatot csak törvény írhat elő.

Az Integritás Hatóságot (munkaszervezetét) az elnök vezeti. Legfőbb döntéshozó szerve viszont az Igazgatóság, melynek tagja a hatóság elnöke és két elnökhelyettes (a *testületi szerv* többségi döntéshozatallal dönt). A hatóság elnökét és elnökhelyetteseit az Állami Számvevőszék elnöke javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki hat évre

---

[53] file:///C:/Users/Felhasznalo/Downloads/Allamhaztartas_Modszertani_Utmutato_2021.pdf (2023.02.10.)

[54] Könyvvizsgálatra kötelezett az a finanszírozási szerződéssel rendelkező egészségügyi szolgáltató, amelynél az Egészségbiztosítási Alapból (az egészségügyi szakellátásokért) finanszírozott tételek éves összege eléri a 300 millió forintot.

[55] ÁSZ tv. 2. § (4) bek.

(ismételt kinevezésükre nem kerülhet sor). Az elnök és az alelnök kapcsán szigorú, olykor egyedi összeférhetetlenségi szabályokat fogalmazott meg a jogalkotó,[56] emellett vagyonnyilatkozat tételére kötelezettek, valamint a jogviszonyuk megszűnését követő egy évig elhelyezkedési tilalom alatt állnak meghatározott szervek vonatkozásában.[57] A *pénzügyi függetlenség* garanciájaként a hatóság, az EUTAF-hoz hasonlóan, speciális jogállású költségvetési fejezet.[58] A Hatóság Igazgatósága a tevékenységéről évente *beszámol az Országgyűlésnek*, melyet megküld az Európai Bizottság részére is.

Az Integritás Hatóság *hatásköre* kiterjed minden olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére és felderítésére, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata merül fel. Noha az uniós támogatások és a kapcsolódó közbeszerzések ellenőrzésére már számos hazai intézmény (pl. EUTAF, irányító és igazoló hatóságok, Közbeszerzési Hatóság, stb.) jogosult, előfordulhatnak az állami szervek eljárásakor is visszaélések, szabálytalanságok, melyek megelőzésére és feltárására független ellenőrző szerv felállítását kezdeményezte az EU a kondicionalitási eljárás keretében. A hatásköri összeütközések elkerülése végett a jogalkotó leszögezi, hogy az Integritás Hatóság feladat- és hatáskörei nem érintik más szerv feladatköreit és hatáskörgyakorlását.

Érdekesség, hogy a hatóság eljárása nemcsak hivatalból, hanem kérelemre, valamint bejelentés, *panasz* alapján is indulhat. Panasz akkor is benyújtható a Hatósághoz, ha annak elintézése más eljárás hatálya alá tartozik.[59]

A részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló vagy megvalósítani tervezett közbeszerzésekkel összefüggésben a hatóság az Ákr.[60] szerinti *hatósági ellenőrzést* végezhet kiterjedt jogosítványokkal (például elrendelheti a közbeszerzési eljárás felfüggesztését legfeljebb két hónapra, tájékoztatási kötelezettséget írhat elő, ezek nem teljesítése esetén pedig közigazgatási bírságot szabhat ki).[61]

Ezen túl az európai uniós pénzügyi támogatások végrehajtását hátrányosan érintő vagy érinthető, feltételezett jogsértések esetén *vizsgálati eljárást* folytathat le,[62] amely alapján jelentést készít, ajánlásokat fogalmazhat meg, melyek nem megfelelő végrehajtása esetén a hatáskörrel rendelkező hatósághoz vagy bírósághoz fordulva kezdeményezheti annak eljárását.

---

[56] 2022. évi XXVII. törvény 36., 42. §.

[57] 2022. évi XXVII. törvény 40. § (a hatóság többi köztisztviselőjére vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok: 7. §).

[58] A hatóság költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját a Kormány változtatás nélkül terjeszti be az Országgyűlésnek, emellett költségvetése kizárólag a hatóság hozzájárulásával csökkenthető. 2022. évi XXVII. törvény 2.§.

[59] A 2022. évi XXVII. törvény 4. § (1), (2) bekezdései eltérnek a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbtv.) 1. § (2), (4) bekezdéseitől.

[60] Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

[61] A bírságot kiszabó határozata közigazgatási perben megtámadható, a bírságból befolyt összeg a hatóság saját bevételét képezi.

[62] 2022. évi XXVII. törvény 17–19.§.

Amennyiben eljárása során a hatóság csalás, összeférhetetlenség, korrupció, vagy más jogsértés, szabálytalanság gyanúját észleli, *köteles azt bejelenteni* [63] *a feladat- és hatáskörrel rendelkező szerv irányába* (például a rendelkezésre álló bizonyítékok továbbításával versenyfelügyeleti eljárást kezdeményezhet a Gazdasági Versenyhivatalnál). A hatóság köztisztviselőjét a hatáskörében tudomására jutott, közvádra üldözendő bűncselekmény esetén feljelentési kötelezettség terheli. Az európai uniós támogatást érintő hatósági határozatokat közigazgatási *perben támadhatja meg* és a Kp. 50–55. § szerinti azonnali jogvédelmet kérhet. Sajátos jogköre, hogy a hatóság a közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén a Be. szerinti felülbírálati indítványt és ismételt felülbírálati indítványt nyújthat be. [64]

A többi ellenőrző szervre vonatkozó hatásköre, hogy az EUTAF, valamint a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság foglalkoztatottjai által megtett összeférhetetlenségi nyilatkozatokat is ellenőrzi.[65]

4.4.2. A kormányzati ellenőrzés intézményei

A jelenleg hatályos államháztartási szabályozás értelmében a kormányzati ellenőrzés intézménye a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Magyar Államkincstár és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság. Emellett a költségvetési felügyelő is – bár nem sorolja ide a jogalkotó – a kormányzati ellenőrzés szereplője.
Az EUTAF kapcsán mindamellett fontos hangsúlyozni, hogy az Integritás Hatóság felállításával párhuzamosan, ahhoz hasonló autonómiával látták el, azzal a szándékkal, hogy kiemeljék a közvetlen kormányzati igazgatásból, függetlenítve attól (a független ellenőrzés intézményeihez igazítva). A kategóriák határainak összemosódását erősíti ez, csakúgy mint a MÁK külső ellenőrzésben való részvétele.

a.) A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A Kormány kormányzati ellenőrzési szerve a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal. A hivatalt az államháztartásról szóló törvényen kívül a 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet szabályozza. A budapesti székhelyű, az általános politikai koordinációért felelős miniszter irányítása alá tartozó KEHI központi hivatal, elnökét a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

A kormányrendelet értelmében a KEHI *feladat-, hatásköre* kiterjed a kormányzati ellenőrzésre, valamint tanácsadó tevékenységet is végez a Kormány, a miniszterelnök és a hivatalt irányító miniszter részére, azok megbízása alapján. Emellett a minisztériumi belső ellenőrzéseket is támogatja, amely keretében a hivatal elnöke előzetesen véleményezi a minisztériumok éves ellenőrzési tervét, a minisztériumok belső ellenőrzési vezetőjének kinevezését, a belső ellenőrzésre vonatkozó polgári jogi szerződés megkötését, a minisztériumok belső ellenőrzésére vonatkozó jogszabályok

[63] 2017. évi XC. törvény 376. § (2) bekezdése szerint.
[64] 2022. évi XXVII. törvény 27/A. §.
[65] 2022. évi XXVII. törvény 5. § (4) bek.

tervezeteit, stb. A KEHI ezen tevékenysége a kormányzati ellenőrzés (2. pillér) és az államháztartás belső kontrollrendszere (3. pillér) keretében működtetett belső ellenőrzés között teremt kapcsolatot a minisztériumok esetében. A hivatal kapcsolatot tart és együttműködik az államháztartás kontrollját ellátó más szervekkel, továbbá – megállapodás alapján – közös ellenőrzést végezhet a felügyeleti és a hatósági ellenőrző szervekkel.

A KEHI *ellenőrzési jogköre* széles, viszont *nem terjed ki* a kormánytól független szervekre, így az Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, bíróságok és ügyészségek, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia, valamint az Eötvös Lóránd Kutatási Hálózat költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervekre, továbbá az MNB-re. Emellett a kormányrendelet[66] értelmében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatok kormányzati ellenőrzését tevékenységük sajátosságainak és a törvényben foglaltaknak megfelelően kell végrehajtani.

A KEHI ellenőrzési jogköre (az *ellenőrzés tárgya)* kiterjed többek között az alábbiakra:

- a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek, az ezek által alapított alapítványok, közalapítványok, a társadalombiztosítási és az elkülönített állami pénzalapok kormányzati ellenőrzése;
- a kormánydöntések végrehajtásának ellenőrzése;
- egyes[67] állami (de nem önkormányzati) gazdasági társaságok ellenőrzése;
- az európai uniós forrásból nyújtott támogatások felhasználásának ellenőrzése;
- a gazdálkodó szervezeteknek, civil szervezeteknek, köztestületeknek és közalapítványoknak nyújtott költségvetési, nemzetközi támogatások, segélyek, ingyenesen juttatott állami vagyon felhasználásának ellenőrzése;
- a fentiekkel összefüggésben létrejött jogviszonyokra, azok teljesítésében közreműködő szerződő felekre;
- működési célú költségvetési támogatás nyújtása esetén a kedvezményezett (legyen az állami vagy önkormányzati szerv, profitorientált vagy bármely nonprofit szerv – így egyház is) működésének és gazdálkodásának ellenőrzése.[68]

A fenti felsorolásból látható, hogy az *ellenőrzés terjedelme* az ellenőrzés tárgya függvényében alakul. A nemzetközi támogatások felhasználásának ellenőrzése nem magától értetődő, hiszen a nemzetközi, uniós támogatások felhasználását az EUTAF és további nemzeti hatóságok, szervek is ellenőrzik. A hatáskörátfedések indoka lehet – még ha nem is szerencsés a hatáskör duplikálása – a nemzetközi támogatásoknak a nemzeti forrásokkal történő kiegészítési kötelezettsége, azaz a társfinanszírozás, illetve az addicionalitás. Fontos emellett hangsúlyozni, hogy míg felhalmozási (fejlesztési,

[66] 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 7. § (2) bek.
[67] Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagy olyan, melyben az állam többségi befolyással rendelkezik.
[68] Áht. 63. §.

beruházási) célú támogatások esetén csak a támogatás felhasználását ellenőrizheti, addig működési célú támogatás nyújtásakor a működés és gazdálkodás egésze is ellenőrizhető bármely kedvezményezettnél. A helyi önkormányzatok vonatkozásában így a KEHI ellenőrzési jogköre szélesedett, ami, bár az ellenőrzés eredményességét növelheti, az ÁSZ már létező ellenőrzési jogkörére tekintettel felveti az államhatalmi ágak elválasztásának elvét is csorbítható hatáskörátfedés problematikáját.

Az ellenőrzés kereteit a hivatalnak a kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terve adja, ez alapján végzi ellenőrzését (ettől eltérhet soron kívüli kormányzati ellenőrzés elrendelése esetén, melyre a kormány döntése és a miniszterelnök vagy az irányításáért felelős miniszter utasítása alapján kerülhet sor).[69] Adott *ellenőrzés lefolytatása* az ezek alapján elfogadott ellenőrzési program szerint történik. A KEHI (továbbá az EUTAF és a belső ellenőr) ellenőrzésekor, felhívás esetén az ellenőrzött szerv köteles teljességi nyilatkozatot tenni, melyben az ellenőrzött szervezet vezetője igazolja, hogy az ellenőrzött feladattal összefüggő, felelősségi körébe tartozó valamennyi okmányt, információt hiánytalanul az ellenőr rendelkezésére bocsátott.[70] Az ellenőrzés eredményeként, a hivatal által készített ellenőrzési jelentés alapján az ellenőrzött szerv vezetője intézkedési tervet köteles készíteni, és azt, valamint a végrehajtott intézkedésekről szóló, tárgyévet követő év január 31-ig elkészített beszámolót[71] köteles a hivatal vezetőjének elküldeni. A KEHI elnöke a feladatai teljesítéséről (annak értékeléséről, javaslatairól) az irányításért felelős miniszter útján évente beszámol a kormánynak.

Az *ellenőrzés következményei* keretében az ÁSZ-hoz hasonlóan a KEHI-t is megilleti 2012. január 1-jétől a *vagyonmegóvási intézkedések kezdeményezésének a joga,* így ha ellenőrzése során a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználását és ezzel összefüggésben károkozást vagy ennek veszélyét állapítja meg, a kár megelőzése, enyhítése érdekében az illetékes hatósághoz, illetve szervezethez fordulhat különböző intézkedések kezdeményezése céljából. A KEHI az alábbiakat kezdeményezheti:

a) a munkabérek és az ahhoz kapcsolódó közterhek folyósításának kivételével a kincstárnál vagy hitelintézetnél vezetett fizetési számlák zárolása;
b) az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztése;
c) a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlások folyósításának felfüggesztése;
d) az ellenőrzött szerv, szervezet részére visszatérítendő általános forgalmi adó folyósításának felfüggesztése.

A megkeresett szerv köteles a szükséges intézkedéseket megtenni és erről a hivatal elnökét értesíteni.

---

[69] A Kormány döntése, valamint a miniszterelnök vagy a felelős miniszter utasítása alapján a hivatal vezetője köteles a már folyamatban lévő kormányzati ellenőrzést kiterjeszteni, módosítani vagy megszüntetni. 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 11., 13/A. §.
[70] 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 18. § (2) bek. *a)* pont.
[71] 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 36., 37. §.

Érdemi különbség az ÁSZ és a KEHI által kezdeményezhető intézkedések között, hogy míg az ÁSZ az államháztartás bármely alrendszeréből nyújtott támogatás folyósításának a felfüggesztését kezdeményezheti, addig a KEHI csak a központi alrendszerből nyújtott támogatásokét. Az ÁSZ a személyi jövedelemadó 1%-ából történő felajánlásokból való részesedés lehetőségének a felfüggesztését már kezdeményezheti (nem is lehet felajánlani adott szervezet részére), viszont a KEHI azt akadályozhatja csak meg, hogy az amúgy az SZJA 1%-ában részesedő szervezet számára a folyósítást függesszék fel. Végül mindkét szerv esetében van olyan jogkör, amely a másik szervnél nem fordul elő (itt a számlák zárolásának és a visszatérítendő ÁFA folyósítása felfüggesztésének a kezdeményezése).

Noha az ÁSZ által ellenőrizhető szervek köre kiterjedtebb, fontos megjegyezni, hogy a KEHI hatóságként az Állami Számvevőszék hivatali szervezetéhez képest erősebb, szankcionálási jogosítványokkal is bír, hiszen a vezetője az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén az érintett személyt, szervezetet *eljárási bírsággal sújthatja*.[72]

A KEHI az ellenőrzése során feltárt jog- és szabálysértések esetén megkereséssel élhet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv vagy hatóság felé, a megkeresett szerv pedig az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatja a hivatalt. Emellett a polgári jogi igény érvényesítésére és a költségvetési támogatás visszafizetésére jogosult meghatározott szervek[73] nevében és helyett, külön meghatalmazás nélkül is *eljárhat* bíróság és más *hatóság előtt*. A hivatal további – vitatott – jogköre,[74] hogy saját nevében, közvetlen jogi érdek fennállásának igazolása nélkül is *keresetet indíthat* a hatáskörében eljárva megismert szerződés semmisségének megállapítása, illetve az érvénytelenség következményeinek alkalmazása iránt.[75]

b.) A Magyar Államkincstár ellenőrző funkciója

A Magyar Államkincstár (MÁK) az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzésének egyik szerve, emellett a hatályos szabályozás az önkormányzatok számviteli beszámolójának ellenőrzése esetén a MÁK ellenőrzési tevékenységét a külső ellenőrzéshez sorolja.[76]

---

[72] Áht. 65. §, 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 30. §. Az eljárási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárás megindítása előtt a Hivatal a kötelezettet írásban, legfeljebb 8 napos póthatáridő kitűzésével és a jogkövetkezmények megjelölésével az eredeti kötelezettségének teljesítésére hívja fel, melynek nem teljesítésekor indíthat a hivatal elnöke eljárást a bírság kiszabása tárgyában.

[73] Áht. 67. § (1) bek.

[74] Lásd: 3210/2015. (XI. 10.) AB végzés.

[75] Áht. 67. § (2) bek., 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 12/A. §.

[76] Áht. 61. § (2) bek. A tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv átültetésével összefüggő egyes feladatokról szóló 1917/2013. (XII. 11.) Korm. határozatban a Kormány a Kincstár számára 2015. január 1-jétől ellátandó feladataként határozta meg, hogy az Állami Számvevőszék sarkalatos törvényben meghatározott ellenőrzési feladat- és hatáskörével összehangolva, annak korlátozása nélkül törvényben – Áht. 68/B. §-a – meghatározott szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést végezzen az államháztartás önkormányzati

A kincstár jogállását, működését az államháztartásról szóló törvényen kívül a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet szabályozza. 1995-ben állították fel az állami költségvetés végrehajtásával kapcsolatos pénzügyi feladatok ellátására, megszüntetve az addigi decentralizált pénzgazdálkodást a költségvetési intézmények körében.[77]

A végrehajtó hatalmi ághoz tartozó kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló,[78] központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, élén a miniszter által kinevezett elnökkel. A kincstár intézményrendszere az alábbiak szerint épül fel: általános hatáskörű, országos illetékességű központi szerve mellett létezik különös hatáskörű, országos illetékességű igazgatási szerve is (Magyar Államkincstár Nyugdíjfolyósító Igazgatóság) és a 19 vármegyei igazgatósága, melyek területi szervekként működnek.[79]

A MÁK a költségvetési szervek alfája és ómegája, végigkíséri az „életüket" a megalapításuktól kezdve a működésükön át a megszűnésükig. A MÁK tevékenysége tehát kiterjedt. Az államháztartás működtetése keretében[80] két alapvető funkciója van: egyrészt a költségvetési gazdálkodás intézményes támogatása, másrészt a központi költségvetési előirányzatok és a központi költségvetésből nyújtott támogatások igénylésének és felhasználásának az ellenőrzése (NAGY 2015, 203–210). Emellett a nemzetközi, így az európai uniós támogatások menedzsmentje is, mely mindkét kincstári funkciót érinti. Hangsúlyozandó, hogy a MÁK két funkciója a gyakorlatban nem válik el markánsan, egyik a másik nélkül nehezen értelmezhető.

Ellenőrzési funkciójára tekintettel a kincstár a KEHI-hez hasonló jogköröket gyakorolhat, így hatósági jogkörében eljárva jogosult *eljárási bírságot kiszabni,* ha az ellenőrzött szerv nem tesz eleget adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettségének, emellett ugyanazon *vagyonmegóvási intézkedéseket* kezdeményezheti, mint a KEHI.

A megkeresett szerv köteles a szükséges intézkedéseket megtenni és erről a hivatal elnökét értesíteni. A vagyonmegóvási intézkedések egy részét (pl. általa vezetett fizetési számla zárolását, központi költségvetési támogatások folyósításának felfüggesztését) pedig maga a MÁK hajtja végre.

A MÁK – kettős funkciójára tekintettel – nemcsak a klasszikus ellenőrzési feladatokat látja el, hanem a *költségvetés végrehajtásában* is részt vesz, ezért az ezzel összefüggésben felmerülő *kontroll funkciókkal* is bír. A költségvetés végrehajtása, a közpénzek felhasználása keretében a kiadási előirányzatok teljesítéséhez, valamint a

---

alrendszerébe tartozó szervek közül azoknál, akik a (368/2011. (XII. 31.) Korm. rend. előírásával összhangban az államháztartásért felelős miniszter által jóváhagyott) éves ellenőrzési tervben ellenőrzésre kiválasztott ellenőrzött szervként szerepelnek. Forrás: https://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/szabalyszerusegi-penzugyi-ellenorzes/3953/ (2023.01.26.)

[77] https://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belso-kontroll-bemu (2022.12.12.).

[78] Egyes pénzbeli és egyéb ellátások esetében (pl. nyugellátás, nagycsaládosok gázdíjkedvezménye) más miniszterek (pl. nyugdíjpolitikáért, energiapolitikáért felelős miniszterek) a felügyeleti szervek, azok gyakorolják a törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket. 310/2017. (X.31.) Korm. rend. 14. §.

[79] 310/2017. (X. 30.) Korm. rendelet 5–8. §.

[80] További (pl. ellátásokkal kapcsolatos) feladatait a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet határozza meg.

támogatások folyósításához kapcsolódóan előzetes, folyamatba épített ellenőrzést is végez, Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszert működtet.[81] A többi kormányzati ellenőrző szervhez képest tehát további, speciális jogosítványai is vannak.

Ezen feladatok az államháztartás központi alrendszeréhez képest az *önkormányzati alrendszerben* korlátozottabban érvényesülnek az önkormányzati autonómiára tekintettel, bár az utóbbi évtizedben szélesedett a MÁK önkormányzati feladat-, hatásköre (az önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakítása, autonómiájuk csökkenése miatt). Amellett, hogy a kincstár ellenőrzi a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok számára nyújtott támogatások igénylését, felhasználását, ellenőrzési jogköre csupán az alábbiakra terjedhet ki: a számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségeknek, az adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének, valamint az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára (legutóbbiról a kincstár ellenőrzése eredményeként jelentést készít).[82] Egyes fizetési kötelezettségek (egykori átengedett központi adók) esetében további jogköre lehet a kincstárnak. Jelenleg az illetékes helyi önkormányzat által a belföldi gépjárművek után beszedett gépjárműadónak a központi költségvetés részére történő befizetését a MÁK ellenőrzi az önkormányzatok adatszolgáltatása alapján. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása vagy késedelmes teljesítése esetén a kincstár határozatban *bírságot* szab ki, melyet az önkormányzati hivatal köteles megfizetni.[83]

c) Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság

Az EUTAF-ra vonatkozó alapvető szabályokat a 2022. évi XLIV. törvény határozza meg. Működésére emellett kihatnak azon nemzetközi, uniós jogi aktusok, azok végrehajtásáról szóló nemzeti jogszabályok, melyek kapcsán a nemzetközi támogatások általános ellenőrző szerveként az EUTAF lett kijelölve.[84]

Az EUTAF 2010-ben, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalból való kiválással jött létre. A KEHI-hez hasonlóan központi hivatalként működött,[85] 2023. január 1-jétől viszont *autonóm államigazgatási szerv*. Így vezetőjét (a főigazgatót) immáron a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki öt évre, személye öt év után újra kinevezhető. A főigazgató és a főigazgató-helyettes személyét tekintve szigorú *összeférhetetlenségi szabályokat és alkalmazási tilalmakat* állapít meg a magyar és az uniós jogalkotó egyaránt.[86]

Az új szabályozás (2022. évi XLIV. törvény 1. § (2) bekezdés) értelmében „az EUTAF – ideértve a teljes állományát – feladatainak ellátásában *funkcionálisan és szakmailag* teljesen *független*, feladatkörében más személy vagy szerv által nem

[81] A kiadási előirányzatok teljesítését megelőzően likviditási és előirányzati fedezet, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez [Áht. 80. § (1) bek.].
[82] Áht. 68/B. §.
[83] Áht. 83/A. §, Ávr. 144/A. § (6)–(7) bek.
[84] Így például a 2014–2020 közötti ciklust tekintve az európai strukturális beruházási alapok (ESB-alapok) esetében a releváns uniós jogi aktus az 1303/2013/EU rendelet és a Bizottság 480/2014/EU rendelete, a végrehajtására irányuló hazai jogszabály pedig a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet.
[85] 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet.
[86] 2022. évi XLIV. törvény 28.§, 2018/1046/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 61.§.

utasítható, feladatköre ellátásához más személytől vagy szervtől iránymutatást nem kérhet, feladatait minden más intézmény, szerv, politikai párt, társaság, egyesület, jogi vagy természetes személy általi befolyásolástól mentesen köteles ellátni.

Pénzügyi függetlenedése jeleként a főigazgatóság immáron *speciális jogállású költségvetési fejezet* (az ÁSZ-hoz hasonlóan). Emellett a főigazgatóság költségvetése kizárólag hozzájárulásával módosítható, ha a módosítás megfelelően és nyilvánosan indokolt és nem veszélyezteti a szerv feladatainak eredményes és időben való ellátását.

A főigazgató az Országgyűlés számára készített éves *beszámolójában* tájékoztatást ad a főigazgatóság előző évi ellenőrzési tevékenységéről, működéséről, gazdálkodásáról, valamint az ellenőrzési megállapítások alapján tett intézkedésekről. A (hazai és nemzetközi) szabályozás kettősségére tekintettel a nemzetközi támogatásokat folyósító szerv (pl. az EU esetében a Bizottság) felé is fennállhat beszámolási kötelezettség.

A főigazgatóság alapvetően ellenőrzési feladatokat lát el az *európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal* kapcsolatban, valamint az azokhoz kapcsolódó tervezési, beszámolási, illetve zárónyilatkozat-kiadási feladatokat is ellátja. Az uniós támogatások 7 éves ciklusára tekintettel számos uniós alapból nyújtott támogatás kapcsán audithatósági feladatokat lát el.[87]

A főigazgatóság amellett, hogy az Európai Bizottság felkérésére is végezhet ellenőrzést, nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján a nemzetközi és európai uniós támogatások tekintetében *közös ellenőrzéseket* is végezhet a szerződésben vagy megállapodásban meghatározott szervezettel, így például az Európai Bizottsággal vagy az Európai Számvevőszékkel.[88]

Az EUTAF *ellenőrzési tevékenységének alanyai* lehetnek a lebonyolításban érintett szervezetek, a kedvezményezettek, a költségvetési támogatásokkal összefüggésben megvalósított beszerzések, szerződések felelősei, közreműködői egyaránt. Az ellenőrzött szermélyek és szervek adatszolgáltatásra és együttműködésre kötelesek.

Az ellenőrzésről készített ellenőrzési jelentés alapján a javasolt intézkedések végrehajtásáért felelős személyek kötelesek intézkedési tervet készíteni, azt végrehajtani, a végrehajtást nyomon követni, valamint minden év november 30-ig tájékoztatni a főigazgatóságot az intézkedési tervben foglaltak (időarányos) teljesítéséről.[89]

A főigazgatóság ellenőrzése irányulhat adott projektre (ez az ún. mintavételes projektellenőrzés), vizsgálva a támogatás kedvezményezettjénél a pályázat megvalósítását, emellett az uniós támogatások egyes operatív programjainak a zárását megelőzően rendszerellenőrzést kell lefolytatnia, mely a hazai intézményeknél (pl. irányító hatóság, igazoló hatóság, közreműködő szervezetek) az irányítási, ellenőrzési rendszerekre fókuszál.

---

[87] Amennyiben a támogatások folyósítására majd sor kerül, a 2021–2027 közötti költségvetésből nyújtott, meghatározott támogatások mellett a Covid járvány következtében felállított Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz vonatkozásában is audithatósági feladatokat lát el.

[88] 2022. évi XLIV. törvény 4. §.

[89] 2022. évi XLIV. törvény 13–18.§

Noha 2023-tól a főigazgatóság autonómiája nőtt, az eljárása következményeként hozható intézkedések köre jelentősen szűkült, ugyanis (ellentétben a KEHI-vel) már nem jogosult eljárási bírság kiszabására és vagyonmegóvási intézkedések alkalmazására sem.[90]

Kiegészítendők a fentiek azonban azzal, hogy a főigazgatóság hatáskörét is érintő jogi aktusok a nemzetközi, uniós támogatásokhoz kapcsolódóan általában sajátos jogkövetkezményekről rendelkeznek, még ha azok alkalmazására nem is feltétlenül a főigazgatóság jogosult. Például 2014–2020 között az uniós ESB-alapok[91] esetében a döntéshozatali jogkörrel felruházott irányító hatóság (jellemzően valamelyik minisztérium) – az EUTAF tájékoztatása alapján is – jogosult szabálytalanság megállapítása esetén különböző intézkedések alkalmazására, így például a kifizetések felfüggesztésére, a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésének kötelezésére, a szerződés felmondására vagy akár az ESB-alapokból nyújtott támogatások igénybevételéből történő kizárásra (legfeljebb 5 évre). Az illetékes hatóságok közötti kapcsolatokra példa, hogy az irányító hatóság rendszerszintű szabálytalanság megállapításakor köteles az EUTAF-ot is értesíteni.[92]

d) A költségvetési felügyelő

A költségvetési felügyelő intézményét a 2010. évi államháztartási reformokkal vezették be hazánkban, jelenlegi szabályait az Áht. 39. §-a, valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) 61–61/C. § határozza meg.

Ezen intézmény *kormányzati szinten* működtetett, ugyanis az államháztartásért felelős miniszternek alárendelten végzi tevékenységét,[93] a miniszter látja el a szakmai irányítással kapcsolatos feladatokat (a munkáltatói jogokat viszont már a MÁK vezetője gyakorolja). Alapvetően ellenőrzési munkát végez, amelyhez kapcsolódóan tanácsadói funkciót is ellátha (javaslatok, ajánlások megfogalmazásával).

Az *ellenőrzött szerv* központi kormányzati szinten az alábbi lehet: a kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv, fejezetet irányító szerv, a pénzügyi alapok[94] kezelő szerve és az állam legalább többségi tulajdonában álló gazdasági társaság.[95] A törvényhozó hatalmi ághoz tartozó, egyéb autonóm szervek nem lehetnek. E körben már rendeltek ki költségvetési felügyelőt például felsőoktatási és egészségügyi szervekhez, színházhoz és a Nemzeti Foglalkoztatási Alaphoz is. Érdemi hatásköri változás, hogy 2022 közepétől[96] a költségvetés végrehajtásának és a gazdálkodást érintő egyéb feladat ellátásának ellenőrzésére az államháztartás

[90] Áht. 68/A.§ hatályon kívül helyezésének eredményeként.
[91] 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 1. §.
[92] 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 164. § (3) bek., 165. § (4) bek.
[93] Eredetileg a kormány volt jogosult kirendelni.
[94] A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok.
[95] Ezen szervek kapcsán a költségvetési felügyelőre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat az Ávr. 61. § (2)–(3) bekezdései határozzák meg.
[96] 2022. július 28.

önkormányzati alrendszerének szereplői tekintetében is megbízhat költségvetési felügyelőt az államháztartásért felelős miniszter (a vezetővel folytatott előzetes egyeztetést követően).[97]

A költségvetési felügyelőt a gazdálkodásnak a költségvetés-politikával való összhangja, valamint a szabályszerű, takarékos, eredményes gazdálkodás érdekében rendelik ki, és többek között az alábbiakra jogosult a kijelölt szerv tekintetében:

- Előzetesen *véleményezi* például a kötelezettségvállalásra irányuló eljárásokat, valamint a tervezéssel, gazdálkodással és beszámolással összefüggő intézkedéseket,[98] továbbá a gazdasági társaságnak nyújtott költségvetési támogatások felhasználását. Ezekkel kapcsolatban a felügyelő *kifogással* élhet, mely esetben a kifogásolt intézkedés annak módosításáig, illetve az államháztartásért felelős miniszter jóváhagyásáig vagy a kifogás visszavonásáig nem hajtható végre.[99]
- Véleményezi és *ellenőrzi* a végrehajtását azon intézkedési terveknek, melyeket a költségvetési szerv jelentős összegű tartozásállomány felszámolása céljából készít.[100]
- Javaslatot tesz, ajánlást fogalmaz meg például a gazdálkodási folyamatok átalakítására vagy a szakmai szabályozással összefüggésben.

A kijelölt szerv köteles gazdálkodására rálátást biztosítani a kirendelt felügyelő részére. Emellett a felügyelő véleményezési, különösen kifogásolási jogkörének gyakorlása is befolyásolhatja a költségvetési szerv döntését.

4.5. Az államháztartás belső kontrollrendszere

A magyar államháztartási ellenőrzés harmadik pillére az államháztartás belső kontrollrendszere, amely különböző jogforrási szinten van szabályozva. A törvényi keretet az államháztartásról szóló törvény adja, míg a részletszabályokat az Ávr. és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) határozza meg. A harmadik szintet a gyakorlati útmutatók (standardok, módszertani útmutatók, minták és kézikönyvek) képezik, melyek bár kötelező jogi erővel nem bírnak, adott költségvetési szerv a belső kontrollrendszerének kialakítása során figyelembe veszi azokat is.

A magyar államháztartás belső kontrollrendszerének a kialakítása, működtetése *a költségvetési szervek vezetőinek a feladata,* a rendszer működéséért, továbbá fejlesztéséért viszont az államháztartásért felelős miniszter felel, aki az államháztartási belső kontrollrendszer helyzetéről és működéséről a tárgyévet követő évben július 31-ig éves jelentést terjeszt elő a kormány részére. A miniszter, valamint a költségvetési szerv vezetője a rendszer kialakítása, átalakítása, fejlesztése során figyelembe veszi a

[97] Áht. 39. § (1a) bek.
[98] Például a bevétel beszedésére, az előirányzatok módosítására, eszközök értékesítésére irányuló intézkedéseket. Ávr. 61/A. § (2) bek.
[99] Eredetileg a felügyelői kifogás csak egyeztetési kötelezettséget vont maga után.
[100] Ávr. 56/A. §.

belső kontrollrendszer intézményéhez kapcsolódó nemzetközi szervezetek, valamint a hazai külső ellenőrző szerv (az Állami Számvevőszék) és a kormányzati ellenőrzést végző szervek ajánlásait is.[101] A fejlődés garanciájaként is felfogható az a kötelezettség, miszerint a költségvetési szerv vezetője (vagy az általa kijelölt személy) és gazdasági vezetője kétévente köteles a belső kontrollrendszer témakörében az államháztartásért felelős miniszter által meghatározott továbbképzésen részt venni.[102]

A nemzetközi szervezetek közül a Belső Ellenőrök Intézetét (Institute of Internal Auditors, IIA) már 1941-ben megalapították Floridában. A Bkr. értelmében[103] a nemzetközi belső ellenőrzési standardok az IIA által kiadott és az államháztartásért felelős miniszter által közzétett iránymutatások, mely jól mutatja a nemzetközi szerv jelentőségét. Szintén amerikai központtal jött létre 1985-ben a Treadway-bizottság a pénzügyi jelentésekkel kapcsolatos csalások elleni küzdelem céljából, melynek támogatására is létrehoztak egy szervezetet, a COSO-t (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission). A COSO 1992-től jelentős lépéseket tett a vállalati belső kontrollkeretrendszer kidolgozása terén. A vállalati belső kontrollrendszernek a közszférára való adaptálását pedig az INTOSAI munkája segítette elő, több irányelvet is elfogadva az államháztartási belső kontrollrendszer követelményeivel összefüggésben.[104] A magyar államháztartási belső kontrollrendszer fejlődésére hatással volt és van emellett az Európai Bizottság is ajánlásaival, programjaival.

A belső kontrollrendszer a szervezetirányítás eszköze, a vezetés céljainak elérését szolgáló szabályok, eljárások, módszerek összessége, melyek kialakításáért és működtetéséért is a szerv vezetője felel (Vö.: DORMÁN–GÖRGÉNYI–HORVÁTH 2013, 202.). Az államháztartás belső kontrollrendszere ennek egy speciális, költségvetési szervek szintjén működtetett, az államháztartási ellenőrzés céljait is szolgáló változata. Tehát már szervezeti szinten megvalósuló olyan folyamatrendszer, melyet a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében alakítanak ki, és az a jogszabályban, egyéb dokumentumokban (pl. módszertani útmutató), illetve a költségvetési szerv vezetője által meghatározott célok megvalósítását szolgálja.

A fenti fogalomból is látható, hogy az államháztartási belső kontrollrendszer nem puszta ellenőrzés, hanem komplex szervezetirányítási eszköz, magában foglalva ellenőrzési funkciókat is. Az államháztartási belső kontrollrendszer az utóbbi két évtizedben jelentős fejlődésen ment keresztül. A vállalatirányításban alkalmazott COSO-mátrixnak megfelelően *az államháztartási belső kontrollrendszernek is öt összetevője* van, melyet a költségvetési szerv minden szintjén érvényesítenie kell a költségvetési szerv vezetőjének:

- kontrollkörnyezet;
- integrált kockázatkezelési rendszer;
- kontrolltevékenységek;
- információs és kommunikációs rendszer;

[101] Bkr. 5. §.
[102] Bkr. 12. §.
[103] Bkr. 2. § *q)* pont.
[104] http://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belso-kontroll-bemu (2022. 12. 17.).

– nyomon követési rendszer (monitoring).[105]

A költségvetési szerv vezetője a belső kontrollrendszer koordinálására belső kontroll felelőst jelölhet ki (de belső ellenőr nem jelölhető ki belső kontroll felelősnek).[106] A költségvetési szerv vezetője köteles évente *vezetői nyilatkozat* keretében értékelni a szerv belső kontrollrendszerének a minőségét, amit az éves költségvetési beszámolóval küld meg az irányító szervnek.[107] Ha az irányító szerv vezetője a beszámolást nem tartja elfogadhatónak, akkor a költségvetési szerv vezetőjét intézkedési terv készítésére kötelezi. Ezen soft eszközök, melyek az irányító szerv számára rendelkezésre állnak, a nem megfelelő kontrollrendszer működtetésének sajátos jogkövetkezményeként is felfoghatók.

4.5.1. A belső ellenőrzés

Az államháztartás belső kontrollrendszerének (azon belül a monitoring rendszernek) szerves része a belső ellenőrzés, melynek hazai *szabályozása* a belső kontrollrendszer normái által valósul meg, kiegészítve azzal, hogy a gyakorlati útmutatók szintjén vannak olyan dokumentumok, amelyek kizárólag a belső ellenőrzésre vonatkoznak.

A Bkr. 2. §-a értelmében a *belső ellenőrzés* „független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”. A belső ellenőr által végzett bizonyosságot adó tevékenység keretében az ellenőr egy objektív értékelést nyújt pl. egy folyamatról, és ellenőrzési jelentésbe foglalja a megállapításait, következtetéseit, javaslatait. A többi ellenőrző szervhez hasonlóan alakul az ellenőrzés folyamata (lásd éves ellenőrzési terv, ellenőrzési program, más hatóságok, szervek megkeresésének lehetősége stb.).

Belső ellenőrzési tevékenységet csak az államháztartásért felelős miniszter *engedélyével* rendelkező személy végezhet, akikről a miniszter közhiteles nyilvántartást vezet, a belső ellenőrök névjegyzékét. A költségvetési szerv a belső ellenőrzési tevékenységet alapvetően belső szervezeti egység létrehozásával biztosítja (kijelölve annak vezetőjét), amely közvetlenül a szerv vezetőjének alárendelve végzi munkáját. Azonban ha a belső ellenőrzési szervezeti egység kialakítása a szerv számára – tevékenységének jellege, mérete és összetétele alapján – aránytalan terhet jelent, és a belső ellenőrzési feladatok ellátását nem befolyásolja hátrányosan, az irányító szerv vezetőjének jóváhagyásával egy fő belső ellenőr is elláthatja a belső ellenőrzési feladatokat.[108]

---

[105] Ezekről lásd pl.: Rendszerellenőrzési módszertan 2009.
[106] Bkr. 6. § (6) bek.
[107] A fejezetet irányító szerv vezetője pedig a saját nyilatkozatát, valamint az irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői nyilatkozatának másolatát az államháztartásért felelős miniszternek küldi meg. Bkr. 11. § (2) bek.
[108] Bkr. 15. §.

Főszabály szerint a gazdasági szervezettel nem rendelkező központi költségvetési szervek esetén a szerv belső ellenőrzését a gazdasági szervezetének feladatait ellátó költségvetési szerv, vagy a fejezetet irányító szerv által kijelölt szerv végzi. A helyi, a helyi nemzetiségi önkormányzatok, az önkormányzatok társulása, és az irányításuk alá tartozó költségvetési szervek belső ellenőrzési feladatait a képviselő-testület, illetve a társulási tanács döntése alapján elláthatja központilag egy, kijelölt költségvetési szerv belső ellenőrzési szervezeti egysége is. Ezek alapján látható, hogy *nem minden egyes költségvetési szerv működtet belső ellenőrzési egységet, alkalmaz belső ellenőrt,* az függ a gazdálkodásuk önállóságától is.

A belső ellenőr kizárólag *ellenőrzési* és a belső ellenőrzési standardokkal összhangban lévő *tanácsadási tevékenységet* végezhet, más tevékenység végrehajtásába nem vonható be (különösen pl. kötelezettségvállalás, belső szabályzatok elkészítésébe – kivéve a belső ellenőrzéshez kapcsolódókat), a költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani a belső ellenőrök *funkcionális függetlenségét*.[109] A függetlenség követelménye mellett az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat is lefekteti a Bkr.[110]

A belső ellenőrzést végző személy a munkáját a nemzetközi és a felelős miniszter által közzétett belső ellenőrzési standardok, útmutatók figyelembevételével, valamint a belső ellenőrzési vezető által kidolgozott és a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott *belső ellenőrzési kézikönyv* szerint végzi.

A belső ellenőr *ellenőrzési tevékenysége* (ellenőrzés tárgya és szempontjai) az alábbiak szerint *csoportosítható:*

- szabályszerűségi ellenőrzés (jogszabályoknak, belső szabályzatoknak, vezetői döntéseknek megfelelő-e a működés);
- pénzügyi ellenőrzés (pénz- és vagyongazdálkodás, pénzügyi elszámolások, számviteli nyilvántartások ellenőrzése);
- rendszerellenőrzés (rendszerek átfogó vizsgálata);
- teljesítményellenőrzés (a működés és forrásfelhasználás megfelel-e a 3E[111] követelményeinek);
- informatikai ellenőrzés (informatikai rendszerek, abban tárolt adatok vizsgálata).

A belső ellenőr a megállapításait, következtetéseit és javaslatait tartalmazó *ellenőrzési jelentést* készít.[112] Az ellenőrzött szerv, illetve szervezeti egység vezetőjének ez alapján intézkedési tervet kell készíteni, a megtett intézkedésekről pedig be kell számolnia.
A belső ellenőrzési vezető *éves ellenőrzési jelentést* is készít (az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutató figyelembevételével), amelyet jóváhagyásra megküld a költségvetési szerv vezetőjének. Ezek alapján központi kormányzati szinten a fejezetet irányító szerv belső ellenőrzési vezetője – a felügyelete

[109] Bkr. 19. §.
[110] Bkr. 20. §.
[111] 3E: economy (gazdaságosság), efficiency (hatékonyság), effectiveness (eredményesség).
[112] Az érintettek előzetesen észrevételezhetik a jelentéstervezetet, emellett egyeztető megbeszélést is lehet tartani, ha az érintettek a megállapításokat vitatják. Bkr. 39. §.

alá tartozó költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján – összefoglaló éves ellenőrzési jelentést dolgoz ki, és a vezetőjének jóváhagyását követően megküldi az államháztartásért felelős miniszternek.[113]
Helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a belső ellenőrzési vezető az éves ellenőrzési jelentést megküldi a polgármesternek, a jegyzőnek, illetve főjegyzőnek.[114]
A jegyző a tárgyévre vonatkozó éves ellenőrzési jelentést, valamint a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervek éves ellenőrzési jelentései alapján készített éves összefoglaló ellenőrzési jelentést - a tárgyévet követően, legkésőbb a zárszámadási rendelet elfogadásáig - a képviselő-testület elé terjeszti jóváhagyásra.

4.6. Vissza az esethez

Az Alkotmánybíróság a panaszt elutasította. Indokolásában hangsúlyozta, hogy az ÁSZ az Országgyűlés pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve, az Országgyűlés pedig nagy döntési szabadsággal rendelkezik annak szabályozása során, hogy milyen konkrét feladat- és hatáskörrel ruházza fel a Számvevőszéket gazdasági-pénzügyi ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez." (ABH 2006, 1631.).

Megállapította, hogy – a westminsteri modellbe illeszkedve – az ÁSZ hivatali típusú intézmény (hatósági, illetve bírósági jogkör nélkül). Magyarország Alaptörvénye abban nem különbözik az Európai Unió tagállamainak alkotmányaitól, hogy az Alaptörvény sem tartalmaz kifejezett rendelkezést a pártok gazdálkodásának számvevőszéki ellenőrzéséről. Mindazonáltal a magyar (sarkalatos) szabályozás európai viszonylatban is szigorú rendelkezéseket tartalmaz, hiszen az Európai Unió tagállamai közül csak Magyarország, Ciprus, Horvátország és Lengyelország esetében végzi számvevőszék a pártok gazdálkodásának ellenőrzését. Az ÁSZ 1990 óta kétévente ellenőrzi a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesülő pártok és alapítványaik gazdálkodását.

Az ellenőrzés jogalapja az ÁSZ-törvény 5. § (11) bek. a) pontja, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (Párttv.) 4. § (4)–(5) bekezdései, 10. § (1), (3)–(4) bekezdései. A párttörvény 4. § (4) bek. szerint *az a párt, amely a (2) és (3) bekezdésben foglalt szabályt megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell*." Az ÁSZ nem bírságolhat, de ha a párttörvény 4. § (2) bekezdése ellenére adott párt tiltott, nem pénzbeli hozzájárulást fogadott el, annak értékét az ÁSZ állapíthatja meg, amit a párt köteles visszafizetni, és azzal azonos mértékben a MÁK megvonja tőle az állami támogatást is. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt a törvényes állapot helyreállítására vonatkozó számvevőszéki felhívásnak nem tesz eleget, az ÁSZ elnöke

[113] A tárgyévet követő év április 15-ig. Bkr. 49. §.
[114] A tárgyévet követő év február 15-ig.

indítványozza, hogy az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva keresettel forduljon a bírósághoz.[115]

Az ÁSZ törvény 1. § (6) bekezdése szerint az „*Állami Számvevőszék jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg*." Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az *ÁSZ ellenőrzése során elfogadott jelentés, tájékoztatás és fizetési felszólítás* nem minősül az indítványozó ügyében hozott hatósági jogkörben hozott döntésnek vagy bírósági eljárásban hozott határozatnak, ekként ezen dokumentumokkal szemben az Alaptörvény hetedik módosítása előtt hatályos 25. cikk (2) bekezdése és a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem kellett a bírósági felülvizsgálat lehetőségét biztosítania a jogalkotónak. Mindazonáltal az Alaptörvény hetedik módosítása folytán hatályos 25. cikk (3) bekezdése alapján *továbbra sem követelmény a bírósági felülvizsgálat lehetőségének biztosítása* ezen ÁSZ által kibocsátott dokumentumok vonatkozásában. Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem minősül hatóságnak, az ellenőrzése eredményeit rögzítő jelentés, fizetési felszólítás és tájékoztatás pedig nem minősül hatósági jogkörben hozott döntésnek, az *ÁSZ eljárására nem vonatkozik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sem*.

Az AB utalt arra, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában nem kifogásolta a Párttv. rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság időszerűnek tartaná, hogy az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokra is tekintettel a jogalkotó átfogó revíziónak vesse alá a Párttv.-t, és megjegyzi, hogy *az ÁSZ által kibocsátott fizetési felhívás „közvetlen", önálló közigazgatási perben történő vitathatóságának hiánya nem jelenti azt*, hogy az ÁSZ által kibocsátott *ezen fizetési felhívás ne lenne utóbb, „közvetetten" bíróság előtt vitatható*. Az ÁSZ fizetési felhívását követően[116] ugyanis a Magyar Államkincstár köteles döntést hozni a Párttv. 4. § (2) és (4) bekezdése szerinti esetben a pártnak a központi költségvetésből járó támogatás csökkentéséről, illetve, amennyiben a párt határidőben nem fizet, úgy a MÁK az adóhatóságot megkeresi végrehajtás céljából.[117] A MÁK döntése ellen az Ákr. és a Kp. szabályai szerint van helye jogorvoslatnak. Az AB végül kiemeli, hogy a bíróságnak ezen érdemi felülvizsgálata során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének *jogalapja körében az összegszerűségre is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie*. Az Alkotmánybíróság a fentieket az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, hivatalból eljárva, *alkotmányos követelményként* állapította meg.

Említésre méltó, hogy van olyan különvélemény,[118] amely nem a MÁK határozatának közigazgatási per keretében történő megtámadását látja járható útnak, hanem a Párttv. 4. § (4) bekezdés utolsó két mondatának megsemmisítését (elvonva a Párttv.-ben biztosított ÁSZ jogosítványt), meghagyva az ügyész perindítási jogkörét,

---

[115] 2011. évi CLXXV. törvény 11. § (3) bek.

[116] Az Áht. 75. §-a és a részletszabályokat meghatározó PM rendelet értelmében.

[117] Az ÁSZ fizetési felhívása nem minősül az Avt. 29. § (1) bek. h) pontja értelmében végrehajtható okiratnak, az Áht. 75. §-a és (jelenleg) a Pénzügyminiszter irányítása alá tartozó központi kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 10/2022. (XII. 16.) PM rendelet 3. § értelmében a MÁK intézkedési kötelezettsége áll fenn mind a jogszabálysértés miatt a költségvetési költségvetésbe befizetendő összeg, mind a költségvetési támogatások csökkentése vonatkozásában. (Indokolás [70]).

[118] Lásd: Hörcherné Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye.

így közvetve a bírósághoz fordulás lehetőségét. Ennek okaként azt jelöli meg, hogy jelen szabályok szerint – további vizsgálódás nélkül – a végrehajtó hatalom eszközrendszerének (NAV végrehajtásának és MÁK eljárásának) alkalmazására kerül sor, noha a pártok – alkotmányos funkciójuk gyakorlása céljából – a végrehajtó hatalom kontrollja alól mentesek kellene, hogy legyenek.

4.7. Önellenőrző kérdések

- Ellenőrizheti-e az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatokat, illetve államháztartáson kívüli szervezeteket?
- Hasonlítsa össze az ÁSZ és a KEHI által hozható intézkedéseket!
- Hasonlítsa össze az Integritás Hatóság és az EUTAF feladat-, hatáskörét, az általuk hozható intézkedéseket!
- Miért kiterjedt a MÁK tevékenységi köre?
- Milyen a viszony a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés között?
- Milyen kapcsolódási pontok vannak a külső, független ellenőrzés, a kormányzati szintű ellenőrzés és az államháztartás belső kontrollrendszere között?

4.7. Érdekességek

- Az ÁSZ honlapján közérdekű adatokat tud igényelni: https://www.asz.hu/hu/kozerdeku-adatok-igenylese
- Belső ellenőrzési kézikönyvminta: https://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/85/e1000/BEK%20Minta_2017.pdf (2023. 02. 10.).
- A belső kontrollrendszer háromdimenziós COSO-mátrixa: https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Szakmai_cikkek/Horvath_Margit/200_219_dorman_gorgenyi_2013_2.pdf (1. ábra) (2022. 12. 05.)
- Megfeleltethető-e, ha igen, mely hazai intézménynek az EU független költségvetési intézményre vonatkozó elvárása (erről lásd például: COM(2017) 824 végleges, 2–3. cikk).
- Állami Számvevőszék: https://www.asz.hu
- Magyar Államkincstár: www.allamkincstar.gov.hu
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal: http://kehi.kormany.hu/
- Európai Számvevőszék: https://www.eca.europa.eu/hu/Pages/ecadefault.aspx
- OLAF: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en
- Számvevőszékek Európai Szervezete: http://www.eurosai.org/en/about-us/about-eurosai/
- Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete: http://www.intosai.org/
- Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete: https://na.theiia.org
- Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége: http://www.ifac.org/

Felhasznált irodalom

BALÁZS István (2020): A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben. In ÁRVA Zsuzsa – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2020): *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus.

BALÁZS István (2022): A közigazgatás fogalmi elemei és sajátosságai. In ÁRVA Zsuzsa–BALÁZS István–BARTA Attila (2022): Közigazgatási jogi alaptanok. 3. átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Kiadványa. 10–42.

BARTA Attila (2022): A közigazgatás intézményrendszere és a közigazgatás szervezeti felépítése. In ÁRVA Zsuzsa–BALÁZS István–BARTA Attila (2022): Közigazgatási jogi alaptanok. 3. átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Kiadványa. 74–88.

DORMÁN István Zoltán – GÖRGÉNYI Gábor – HORVÁTH Margit (2013): A belső kontrollrendszer működésének értékelése a központi költségvetési szerveknél. *Pénzügyi Szemle,* 58. évf. 2. sz. 200–219.

ERDŐS Éva (2015): *Költségvetési szervek ellenőrzése*. Budapest, NKE.

HALÁSZ Zsolt (2018): Néhány gondolat az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről. In MOLNÁR Gábor – KOLTAY András (szerk.): *Bonus Iudex. Ünnepi kötet Varga Zoltán 70. születésnapja alkalmából.* Budapest, Pázmány Press.

KECSŐ Gábor (2012): Adósságfékek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.

KECSŐ Gábor (2018): Az Alaptörvény hatása az államháztartási jogra – különös tekintettel az eladósodás fékezésére. *Közjogi Szemle*, 11. évf. 3. sz. 35-46.

KECSŐ Gábor (2021): The Budget of the European Union. In KECSŐ Gábor (szerk.): *International and European Taxation.* Budapest, ELTE Eötvös.

LENTNER Csaba (2017a): Az államháztartás számviteli alapelveinek és kontrollrendszerének vázlatos bemutatása. In ZÉMAN Zoltán (szerk.): *Évtizedek a számvitelben: Controller Info Tanulmánykötet.* Budapest, Copy&Consulting Kft. 165–174.

LENTNER Csaba (2017b): *Közpénzügyi menedzsment*. Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

LENTNER Csaba (2018): *Kormányzati és közigazgatási feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

NAGY Zoltán (2012): A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica* XXX. 339–350.

NAGY Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In LENTNER Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és államháztartástan I*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 203–223.

NYIKOS László (1994): Kísérlet a pénzügyi-gazdasági ellenőrzési rendszer definiálására. *Számvitel és Könyvvizsgálat,* 11. sz.

NYIKOS László (2009): A helyi önkormányzatok pénzügyi ellenőrzésének jogi és szakmai szabályozása néhány EU-tagországban. *Pénzügyi Szemle,* 54. évf. 1. sz. 152−171.

NYIKOS Györgyi (2022): Költségvetés és államháztartás. In: KÁLMÁN János (szerk.): *A pénzügyi jog alapintézményei*. Budapest, HVG ORAC, 130–226.

SIMON István (2019): *Pénzügyi Jog I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

VIGVÁRI András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Rendszerellenőrzési módszertan. 2009. http://allamhaztartas.kormany.hu/download/e/ca/01000/Rendszerellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc (2017. 08. 10.).

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) HL L 347, 2013.12.20. 320−469.

A Bizottság 480/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. március 3.) HL L 138, 2014.5.13. 5−44.

Az Európai Parlament és a Tanács 2021/1060/EU rendelete (2021. június 24.) HL L 231., 2021.6.30., 159–706. o.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról

2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

2022. évi XXVIII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes törvények módosításáról

2022. évi XLIV. törvény Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról

311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról

210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az Európai Uniós Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról (hatályon kívül)

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról

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

370/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről
3210/2015. (XI. 10.) AB végzés
http://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belso-kontroll-bemu (2023.01.14.)
https://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/szabalyszerusegi-penzugyi-ellenorzes/3953/ (2023.01.26.)
https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eppo/ (2023.02.08.).
https://op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/hu/ (2023.02.10.)
https://www.allamkincstar.gov.hu/hu/nem-lakossagi-ugyfelek/szabalyszerusegi-penzugyi-ellenorzes/3953/ (2023.01.26.)

5. FEJEZET

A KÖZPONTI KORMÁNYZAT ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK NEMZETI VAGYONA

Vezendi-Varga Judit[*]

Eset: a nemzeti vagyon hasznosításának keretei

A felperes mint használatba vevő és az alperes önkormányzat mint használatba adó között 2004. február 3. napján „Használati jogot alapító szerződés" elnevezéssel megállapodás jött létre, mely alapján az alperes a tulajdonában lévő ingatlanból meghatározott területű részt a felperes használatába adott.

Törvény rögzítette, hogy a szóban forgó ingatlan, mely az alperes önkormányzat tulajdonát képezi, határozott idejű (15 éves) elidegenítési és terhelési tilalom alatt áll, valamint, hogy csak sportcélra, illetve sportlétesítmény céljára hasznosítható.

Az ingatlan birtokba vételét követően a felperes az ingatlanrészen saját beruházás keretében az alperes hozzájárulásával tenisz- és sportcentrumot hozott létre.

A felek a szerződésben megállapodtak, hogy a köztük lévő jogviszony megszűnik, ha az ingatlan elidegeníthetővé válik. A használatba adó vállalta, hogy ebben az esetben, az elidegenítési és terhelési tilalom jogerős földhivatali törlésétől számított egy évig vételi jogot biztosít a használónak, és amennyiben a felperes vételi szándékát bejelenti, 1 €-ért cserébe külön szerződéssel az ingatlant a használó tulajdonába adja.

Az alperes időközben a perben szereplő ingatlanát korlátozottan forgalomképes törzsvagyonnak minősítette.

A felperes az elidegenítési és terhelési tilalom határozott idejének elteltét követően levélben közölte az alperessel, hogy a köztük született szerződés értelmében vételi joga áll fenn az ingatlanon, és azzal élni is kíván. Mivel a felperes elszámolási kísérletei eredménytelenek maradtak, ezért a bíróságon kereseti kérelmet terjesztett elő, melyben az alperest a szerződés teljesítésére, a beruházási érték megtérítésére, valamint a szerződésszegésből eredő kártérítés megfizetésére kérte kötelezni.

Forrás: a Budapest Környéki Törvényszék 20.P.20.855/2016/13. sz. határozata

Kapcsolódó kérdések:

- Milyen jogágak által tárgyalt kérdésekkel áll összefüggésben a fenti jogeset?
- Milyen kifejezetten közpénzügyi relevanciája van az esetnek?
- Ön szerint a felperesnek vagy az alperesnek ad igazat a bíróság? Miért?

---

[*] Vezendi-Varga Judit *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

5.1. Általában a nemzeti vagyonról

Az államnak szüksége van a rábízott, illetve az általa felvállalt közfeladatok ellátásához, valamint működésének fenntartásához ingó és ingatlan vagyonelemekre, vagyoni értékű jogokra (SIVÁK–VIGVÁRI 2012, 35–47). Tekintve, hogy eme vagyontárgyak célja a közfeladatok ellátása, közös szükségletek kielégítése, a velük való gazdálkodás során körültekintően kell eljárni, őket fokozott védelemben kell részesíteni a köz érdekében (VARGA 2017, 30–31). Az egyes államok tulajdonában álló, célhoz kötött vagyonelemekkel való gazdálkodást garanciális szabályok korlátozzák, a vagyontárgy funkciója, jellege, illetve értéke szerint különböző mértékben.

A hatályos hazai jog a nemzeti vagyon kifejezést használja az állam, mint közösség tulajdonában álló vagyonelemekre nézve. A nemzeti vagyonon belül két kategóriát különítve el: az állami vagyont és az önkormányzati vagyont. A névválasztás nem szerencsés, hisz az állam részét képezi a központi kormányzat mellett a helyi önkormányzatok összessége is, így azok vagyona is. A jogalkotó azonban az állami vagyon alatt csupán a központi kormányzat tulajdonában álló vagyonelemeket érti, míg az egyes helyi önkormányzatokat megillető vagyonkategóriákat előbbitől elválasztja. Bár a névválasztás nem szerencsés, a hatályos jogszabályok ezekkel operálnak, ezért a továbbiakban a normaszöveg és az elméleti fogalomhasználat esetleges különbözőségéből fakadó félreértések elkerülése végett e fejezet is az állami vagyon, illetve önkormányzati vagyon kifejezéseket használja, ha a központi kormányzat, illetve ha a helyi önkormányzatok tulajdonát képező vagyonelemekre elkülönülten kíván utalni. Amennyiben a központi és a helyi önkormányzatok vagyonára egyidejűleg gondolok, akkor a nemzeti vagyon szókapcsolattal élek majd.

A nemzeti vagyonra vonatkozó normák között megkülönböztethetjük a *lex generalis* szabályokat, melyek átfogóan, általában szólnak a nemzeti vagyonról, valamint a *lex specialis* előírásokat, melyek a nemzeti vagyon körébe tartozó egyes vagyonelemekre vonatkozó speciális előírásokat rendezik. Általános, valamennyi nemzeti vagyonelemre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz az Alaptörvény és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.). *Lex specialis* például az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény, a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény, a Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény, az 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a hallgatói hitelrendszerről szóló 1/2012. (I. 20.) Korm. rendelet, mely normák a nemzeti vagyon körébe eső egy-egy vagyoni körre vonatkozó részletszabályokat rögzítik.

Tekintve, hogy a vizsgált tárgykör igen tág, e fejezet keretében csupán arra vállalkozom, hogy a nemzeti vagyont átfogóan szabályozó normák tartalmát felvázoljam, illetve a nemzeti vagyon kategóriáinak rendszerszintű áttekintése révén segítséget nyújtsak az eligazodáshoz eme óriási témában.

5.2. Alkotmányos alapok

Korábbi Alkotmányunk[1] az Alaptörvényünk 2012. január 1-jei hatálybalépését megelőzően is tartalmazott több, releváns rendelkezést a közvagyonnal összefüggésben. A témát érintően elsőként a 9. §-ában kimondta, hogy Magyarországon a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Hatályos Alaptörvényünk nem deklarálja a két tulajdoni forma egyenlőségét. Alkotmányunk már 2012 előtt kimondta, hogy a Magyar Állam tulajdona nemzeti vagyon, illetve hogy az állam kizárólagos tulajdonát, a kizárólagos gazdasági tevékenységek körét törvény határozza meg,[2] valamint, hogy az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon és felelősséggel, önállóan gazdálkodnak.[3] Nevesíti az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) feladatai[4] között az állami vagyon kezelésének, illetve állami tulajdonban lévő vállalatok kapcsolódó tevékenységének ellenőrzését.[5]

Hatályos Alaptörvényünk külön fejezetbe gyűjti a közpénzügyi kérdéseket, a nemzeti vagyonnal összefüggő rendelkezéseket is e fejezet 38. és 39. cikke tartalmazza. Kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely vagyon célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése, a természeti erőforrások megóvása és a jövő nemzedékek szükségleteinek kielégítése. Deklarálja, hogy a nemzeti vagyon megőrzésével, védelmével és a vele való gazdálkodással összefüggő kérdéseket sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos törvény a korábban már említett Nvt. Az Alaptörvény jelzi, hogy a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás törvényi korlátozásokkal érintett, hisz e vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel, valamint hasznosítására, átruházására szerződés csak átlátható szervezettel köthető. Az állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezeteknek kötelezettségévé teszi, hogy törvényben meghatározott módon, önállóan, felelősen, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek tiszteletben tartása mellett gazdálkodjanak.[6] Alaptörvényünk 39. cikke pedig úgy a közpénzek, mint a nemzeti vagyon kezelése során kötelező elvként írja elő az átláthatóság biztosítását és a közérdek tiszteletben tartását.

5.3. A nemzeti vagyon kategóriái

A nemzeti vagyon elemeit az Nvt. két nagy részre bontja. Megkülönbözteti egymástól az állami tulajdonban álló vagyont és az önkormányzati vagyont (SIVÁK–SZEMLÉR–

[1] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya.
[2] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 10. §.
[3] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 11. §.
[4] Az ÁSZ eme feladatát hatályos Alaptörvényünk is tartalmazza 43. cikkében.
[5] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 32/C. §.
[6] Alaptörvényünk 38. cikke 2020. decemberétől újabb bekezdéssel bővült, mely a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok vonatkozásában kimondja, hogy előbbiek létrehozásáról, működtetéséről, megszüntetéséről, valamint a rájuk bízott közfeladat ellátásáról szintén sarkalatos törvény rendelkezik. Eme törvény a 2021. évi IX. törvény.

VIGVÁRI 2013, 136). Az állami tulajdonon belül további három nagy csoportot lehet elkülöníteni: a kincstári vagyon, az üzleti vagyon és a kivezetésre szánt állami vagyon[7] tárgyait. A kincstári vagyon elemei fokozott védelemben részesülnek stratégiai szerepük, gazdasági jelentőségük, illetve eszmei értékük okán. E fokozott védelem e vagyontárgyak forgalomképességének korlátozásában manifesztálódik. A kincstári vagyonon belül találjuk a forgalomképtelen kincstári vagyon elemeit: a kizárólagos állami tulajdont és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elemeit. A kincstári vagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon tárgyai teszik ki, ezek egyik speciális típusa a koncesszióba adható vagyon, másként az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei.

6.1. táblázat

Az állami tulajdon tárgyai

<table>
<tr><th colspan="5">Az állami tulajdonba tartozó nemzeti vagyon kategóriái</th></tr>
<tr><th colspan="3">Kincstári vagyon</th><th>Üzleti vagyon</th><th>Kivezetésre szánt állami vagyon</th></tr>
<tr><td colspan="2">forgalomképtelen kincstári vagyon</td><td rowspan="2">korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon (idetartozik: a koncessziós vagyon egy része – az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége)</td><td rowspan="2">forgalomképes vagyonelemek</td><td rowspan="2">forgalomképes vagyonelemek</td></tr>
<tr><td>kizárólagos állami tulajdon</td><td>nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon</td></tr>
</table>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A kizárólagos állami tulajdon tárgyai a forgalomképtelen kincstári vagyon körébe esnek. Az idetartozó vagyontárgyakat nevesítik az Nvt. 4. § (1)–(1a) bekezdései. Kizárólagos állami tulajdon körébe tartoznak például a következők: a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények; az Országház; természetes előfordulási helyükön a föld méhének kincsei; a felszín alatti vizek, azok természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és a természetes tavak elhagyott medre, a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget; az Nvt. 1. mellékletében nevesített folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és előbbiek medre, csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak, egyéb vízi létesítmények és állami tulajdonban lévő vízi létesítmények; országos közutak és azok műtárgyai; állami tulajdonban álló terek, parkok. Forgalomképtelen vagyonelemek lévén ezek főszabály szerint – kivéve az Nvt. által

[7] A kivetetésre szánt állami vagyon kategóriáját a 2021. évi LXXXIV. törvény vezette be, melynek vonatkozó rendelkezése hatályba 2022. január 1-én lépett.

nevesített esetek – nem idegeníthetők el, nem terhelhetők meg,[8] biztosítékul nem adhatók, rajtuk osztott tulajdon nem létesíthető.

Ugyancsak forgalomképtelen kincstári vagyonelemek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tárgyai, melyek állami tulajdonban való megőrzése hosszú távon indokolt.[9] Az Nvt. 2. melléklete felsorolja a legfontosabb ilyen vagyonelemeket. Az Nvt. 2. melléklete nevesít sportcélú ingatlanokat, műemléki védelem alatt álló építményeket és épületeket, állami tulajdonban álló társasági részesedéseket, mint a Magyar Villamos Művek Zrt.-ben, a Magyar Posta Zrt.-ben, a Magyar Államvasutak Zrt.-ben, a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.-ben stb. fennálló állami részesedések. Azonban a 2. melléklet felsorolása nem taxatív, hiszen vagyonelemet nemcsak az Nvt., hanem más törvény, illetve kormányrendelet is minősíthet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé.[10]

Korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon elemei azok a vagyontárgyak, amelyek kincstári vagyon részét képezik, ám nem tartoznak a kizárólagos állami tulajdon, illetve a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe. Ezek azok az államot megillető, többségi gazdasági társasági részesedések, amelyeket az Nvt. 2. melléklete nem minősít nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak, s így forgalomképtelen vagyonelemnek.[11] Valamint ilyennek – korlátozottan forgalomképes kincstári vagyonnak – minősül még az állam közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló társasági részesedése is. Korlátozottan ugyan, de a gazdasági forgalom tárgyát képezhetik, róluk csak törvényben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.[12] Speciális idetartozó vagyoni kör az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei. Ezek körét az Nvt. 12. § (1) bekezdése sorolja fel. Ilyen például a csővezetékes termékszállítás és -tárolás, a bányászati kutatás és kitermelés, a hasadó és sugárzó anyagok előállítása és forgalmazása, a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenységek, a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás stb. Előbbi tevékenységek gyakorlását az állam időlegesen, főszabály szerint koncessziós szerződés (PAPP 2017, 265–316) keretében átengedheti. E szerződések határozott időre, legfeljebb 35 évre köthetők. Ágazati törvény lehetőséget adhat külön pályázati kiírás nélkül egy alkalommal a korábban aláírt koncessziós szerződés meghosszabbítására, ha mind a koncesszióba vevő, mind a koncessziós társaság szerződésszerűen és késedelem nélkül teljesítette szerződésben vállalt kötelezettségeit. Koncessziós szerződést az állam csak természetes személlyel, illetve átlátható szervezettel köthet. E tevékenységek koncessziós szerződés nélkül csak az állam, helyi önkormányzat (azok társulása), költségvetési szerv, önkormányzati intézmény, előbbiek 100%-os tulajdonában álló

[8] Nvt. által nevesített jogok, melyekkel a forgalomképtelen nemzeti vagyon is megterhelhető: vagyonkezelői jog; kizárólagos gazdasági tevékenységhez kapcsolódó működtetési jog; a jogszabályon alapuló – illetve ingatlanra közérdekből jogszabályban feljogosított szervek javára alapított – használati jog, vezetékjog, szolgalom. Lásd. Nvt. 3. § (1) bek. 3. pont.
[9] Nvt. 3. § (1) bek. 12. pont.
[10] Nvt. 4. § (2) bek.
[11] Nvt. 4. § (4) bek.
[12] Nvt. 3. § (1) bek. 6. pont.

gazdálkodó szervezet vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet által gyakorolható, kizárólag nekik engedhető át.[13]

Az állami vagyonon belül az üzleti vagyon körébe azok a vagyonelemek esnek, melyek nem tartoznak a kincstári vagyonba, illetve a kivezetésre szánt állami vagyonba. Ezek a vagyontárgyak gazdasági forgalom tárgyát képezhetik, forgalomképesek.[14]

Az állami vagyonon belül elkülöníthető utolsó kategória: a kivezetésre szánt állami vagyon. Ide azok a vagyonelemek tartoznak, melyek nem képezik sem a kincstári, sem az üzleti vagyonnak a részét, és azok a vagyon jellegére, állapotára, jogi helyzetére vagy egyéb körülményeire tekintettel nem alkalmasak a nemzeti vagyon alapvető rendeltetését szolgáló vagyongazdálkodási feladatok ellátására, vagy a vagyon előbbi feladatok ellátására történő igénybevétele nem ésszerű.[15] Ide kapcsolódóan az állam feladata az, hogy gondoskodjon e vagyonelemek költségtakarékos, gyors és hatékony elidegenítéséről, s azok nemzeti vagyon köréből való kivezetéséről.[16] Forgalomképes vagyoni körről van szól. A kivezetésre szánt állami vagyon tárgyai nem adhatók vagyonkezelésbe, rajtuk haszonélvezeti jog nem alapítható, s azok ingyenesen nem hasznosíthatók.[17]

Az állami tulajdon mellett a nemzeti vagyon másik része az önkormányzati vagyon. Az önkormányzati vagyonon belül a törzsvagyon és a forgalomképes üzleti vagyon különböztethető meg.[18]

6.2. táblázat

Az önkormányzati vagyon tárgyai

<table>
<tr><th colspan="4">Az önkormányzati tulajdonba tartozó nemzeti vagyon kategóriái</th></tr>
<tr><th colspan="3">Törzsvagyon</th><th>Üzleti vagyon</th></tr>
<tr><td colspan="2">forgalomképtelen törzsvagyon</td><td rowspan="2">korlátozottan forgalomképes törzsvagyon (idetartozik: a koncessziós vagyon egy része – a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége)</td><td rowspan="2">forgalomképes vagyonelemek</td></tr>
<tr><td>kizárólagos önkormányzati tulajdon</td><td>nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon</td></tr>
</table>

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A törzsvagyon tárgyai vagy forgalomképtelenek, vagy korlátozottan forgalomképesek, tekintettel arra, hogy azok kötelező önkormányzati feladat ellátását és/vagy hatáskör

[13] Nvt. 12. § (1) bek., (3) bek., (12)–(13) bek.
[14] Nvt. 3. § (1) bek. 18. pont.
[15] Nvt. 3. § (1) bek. 7. pont.
[16] Nvt. 7. § (3) bek.
[17] Nvt. 11/A. § (1) bek.
[18] Nvt. 5. § (1) bek.

gyakorlását szolgálják. Forgalomképtelen törzsvagyonon belül elkülöníthetők a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon elemei a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon tárgyaitól. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon képezi, melyek sajátos típusát a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei jelentik.

A helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonát képező vagyonelemek a forgalomképtelen törzsvagyon részét alkotják. E vagyontárgyakat az Nvt. 5. § (3) bekezdése taxatív módon felsorolja. Idetartoznak a helyi közutak és műtárgyaik, a helyi önkormányzatok tulajdonában álló terek, parkok, közkertek, nemzetközi kereskedelmi repülőterek és bizonyos létesítményeik, valamint a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények (kivéve a vízi közműveket).

Ugyancsak a forgalomképtelen törzsvagyon része a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű önkormányzati vagyon. A vagyontárgyakat törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete ruházhatja fel ilyen minősítéssel. Az Nvt. 2. számú melléklete is felsorol közülük néhányat.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon elemeit – az előbbi kategóriához hasonlatosan – ugyancsak törvény, illetve a helyi önkormányzat rendelete jelölheti ki. Az Nvt. ilyenként nevesíti (a) az önkormányzati tulajdonban álló közműveket; továbbá (b) a helyi önkormányzatok tulajdonában álló helyi önkormányzati képviselőtestület vagy önkormányzati szerv, vagy az önkormányzat által fenntartott más közfeladatot ellátó intézmény elhelyezését, feladatainak ellátását szolgáló épületet, épületrészt, valamint (c) a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet vagy parkolási szolgáltatást ellátó[19] gazdasági társaságban fennálló részesedést, valamint (d) a Balatoni Hajózási Zrt.-ben fennálló, helyi önkormányzat tulajdonában álló társasági részesedést. A fenti vagyonelemek addig tartoznak a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonba, amíg azok közvetlenül önkormányzati feladat ellátását, illetve hatáskör, közhatalom gyakorlását szolgálják.[20] Ha céljuk, rendeltetésük megváltozik, átkerülnek a forgalomképes üzleti vagyonba. Ameddig azonban forgalomképességük korlátozása fennáll, nem szolgálhatnak önkormányzati hitelfelvétel, sem kötvénykibocsátás fedezetéül, és elidegenítésük is csak az állam (értsd központi kormányzat), más helyi önkormányzat, illetve helyi önkormányzati társulás részére történhet. Ahogy az állami vagyon, úgy az önkormányzati vagyon körében is vannak olyan gazdasági tevékenységek, melyek gyakorlására a helyi önkormányzatoknak kizárólagos joga van, ám szerződés – főszabály szerint koncessziós szerződés révén – e tevékenységek gyakorlásának jogát átengedhetik. E logika alapján eme tevékenységi körök az önkormányzati vagyon korlátozottan forgalomképes elemei közé taroznak. Az Nvt. 12. § (2) bekezdése ilyenként nevesíti például a helyi közutak és műtárgyaik létrehozását, működtetését; a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatást; a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozását és működtetését stb. Eme vagyonelemekre is az állami vagyon körében, a koncesszió kapcsán kibontott rendelkezések irányadók.[21]

---

[19] Ideértve a helyi önkormányzat parkolási szolgáltatást ellátó gazdasági társasági részesedését is.
[20] Nvt. 5. § (5) bek.
[21] A vonatkozó szabályokat lásd részletesebben az Nvt. 12. §-ban.

Az önkormányzati vagyon azon elemei, melyek nem részei a törzsvagyonnak, alkotják az üzleti vagyont, ezek gazdasági forgalom tárgyát képezhetik. Előbbi vagyontárgyak forgalomképesek ugyan, ám a korábbi szabályozásból megmaradt az a korlátozás, hogy a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége – így az üzleti vagyonnal való gazdálkodása – során nem veszélyeztetheti kötelező feladatainak ellátását, valamint, hogy a helyi önkormányzat csak korlátozott tagi felelősségű gazdasági társaságot alapíthat, illetve csak ilyen társaságban szerezhet tulajdonosi részesedést.[22]

5.4. A nemzeti vagyon védelme

A nemzeti vagyon célhoz rendeltségéből eredően részesül védelemben. E vagyoni kör védelme több formában is testet ölt. Egyrészt tetten érhető a nemzeti vagyon egyes kategóriái forgalomképességének korlátozásában – melyet az előző fejezetben tekintettünk át –, másrészt manifesztálódik a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás alapelveiben, harmadrészt a kezelésükre, hasznosításukra vonatkozó szabályozásban, továbbá e vagyontárgyak feletti tulajdonjog átruházásának korlátozásában is.

5.4.1. Vagyongazdálkodási alapelvek

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kapcsán számos fontos alapelvet tartalmaz az Nvt. Az elsők között rögzíti a felelős és rendeltetésszerű gazdálkodás elveit. A nemzeti vagyongazdálkodás feladatainak nevesítése során találkozunk a teherbíró képességhez igazodó gazdálkodás elvével, a szükségesség követelményével, az átláthatóság, egységesség, hatékonyság, költségtakarékosság elveivel, ahogy az értékőrzés, állagvédelem, értéknövelés szempontjaival is. A törvény továbbá kimondja az állami (értsd központi kormányzati), illetve helyi önkormányzati feladatok ellátása szempontjából feleslegessé vált vagyontárgyak elidegenítésének követelményét.[23] Az imént felsorolt elvek valóban fundamentálisak a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán, ám a törvény részletes kibontásuktól tartózkodik, részletezésüket az ágazati jogszabályokra bízza, végrehajtásukhoz kevés jogi eszközt bocsát rendelkezésre. Az Nvt. tehát válaszol a mit kérdésére, azaz kimondja, hogy mit is vár el a nemzeti vagyonnal gazdálkodóktól, ám a hogyan, illetve a mi módon kérdések megválaszolását alig kísérli meg. Az előbbi állítás alól három kivétel nevesíthető. Az egyik az Nvt. 8. §-a, mely a központi kormányzat, illetve helyi önkormányzat által alapított gazdasági társaságok, illetve az előbbiek által megszerzett társasági részesedésekre tér ki, s bontja ki azokat a rendelkezéseket, melyek révén el kívánja érni, hogy a központi kormányzat, illetve a helyi önkormányzatok csak olyan gazdasági társaságokat alapítsanak, illetve szerezzenek bennük részesedést, melyek tagjai átláthatóak. A másik kivétel az Nvt. 9. §, mely a helyi önkormányzatok számára vagyongazdálkodásukkal összefüggésben kötelezettségként előírja a közép- és hosszú távú vagyongazdálkodási terv készítését, továbbá ez az a szakasz, mely kimondja, hogy a helyi önkormányzatok vállalkozási

[22] Nvt. 9. § (2) bek.
[23] Nvt. 7. §.

tevékenysége nem veszélyeztetheti kötelező feladataik ellátását, s hogy a helyi önkormányzatok csak olyan gazdasági társaságokban vehetnek részt, ahol a tagok felelőssége kizárólag a vagyoni hozzájárulásuk mértékéig terjed. A harmadik kivételt az Nvt. 10. §-a jelenti, mely a tulajdonosi joggyakorló kötelezettségévé teszi a nemzeti vagyonnak, annak értékének és változásainak nyilvántartását. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a nemzeti vagyon elsődleges rendeltetése szerinti közfeladat megjelölését is. E nyilvántartás főszabály szerint nyilvános. E szakasz a tulajdonosi joggyakorló egy másik kötelezettségét is kimondja: a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás ellenőrzését, mely ellenőrzés eredményéről értesíteni tartozik a nemzeti vagyon használóját, illetve az Állami Számvevőszéket. Utóbbit csak akkor, ha megállapításai az Állami Számvevőszék hatáskörét érintik.[24]

5.4.2. A nemzeti vagyon kezelése és hasznosítása

A nemzeti vagyon kezelése és hasznosítása történhet vagyonkezelői jogot alapító vagyonkezelési szerződés, haszonélvezeti jogot alapító szerződés és használati jogot alapító szerződés révén. Valamennyi előbbi szerződés esetén főszabály a visszterhesség. Ingyenesen ezek a szerződések kizárólag közfeladat, közszolgáltatás ellátása és azok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása végett köthetők a szükségesség elvének szem előtt tartása mellett.

Vagyonkezelői szerződés főszabály szerint csak – az Nvt. értelmező rendelkezései között definiált – vagyonkezelőkkel köthető, és e jog csak általuk gyakorolható. Ez alól kivételt jelentenek (1) az állam, illetve a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei (koncessziós vagyoni kör), illetve a (2) törvényi kijelölés esetei. Koncessziós körbe tartozó vagyon esetén koncessziós szerződés természetes személlyel és átlátható szervezettel[25] írható alá. A vagyonkezelői jog nemcsak a vagyonkezelői szerződés útján, de törvényi kijelöléssel is létrejöhet. A törvény nemzeti vagyon kezelőjeként egyrészt olyan személyt jelölhet ki, aki az Nvt. szerinti vagyonkezelők körébe tartozik, másrészt – az előbbiek közé nem tartozó – a törvény által egyedileg meghatározott jogi személy is kijelölhető vagyonkezelőnek. Bizonyos vagyonelemek – állami és helyi önkormányzati kizárólagos tulajdon, az Nvt. 2. mellékletében meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon és koncessziós vagyoni kör elemei – esetén a törvény egyedileg is csak olyan személyt jelölhet ki vagyonkezelőként, aki az Nvt. értelmező rendelkezései szerint vagyonkezelőnek minősül. Az Nvt. szerint az állami tulajdonba eső nemzeti vagyon kapcsán vagyonkezelő lehet költségvetési szerv; helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint azok társulása; helyi vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve társulásaik fenntartásában, irányításában álló intézmények; előbbiek, illetve az állam 100%-os – egyedi vagy közös – tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, valamint ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet és köztestület, továbbá országos törzshálózati vasúti pályát működtető többségi állami tulajdonú gazdasági társaság. Helyi önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon esetén vagyonkezelő

[24] Nvt. 7–10. §.
[25] Az átlátható szervezet fogalmát lásd Nvt. 3. § (1) bek. 1. pont.

lehet az állam, a helyi vagy nemzetiségi önkormányzat és azok társulása, illetve ezek fenntartása, irányítása alá tartozó intézmény; az előbbiek 100%-os – egyedi vagy közös – tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, vagy ilyen gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, valamint költségvetési szerv és köztestület. Továbbá vagyonkezelő lehet az egyházi jogi személy, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány és az általa fenntartott felsőoktatási intézmény is a tevékenysége ellátásához szükséges nemzeti vagyon tekintetében.[26] A vagyonkezelői szerződés biztosítja a legnagyobb mozgásteret a nemzeti vagyont használók számára a három kontraktus közül. A vagyonkezelőt – jogszabály vagy szerződésben foglalt kivételektől eltekintve – ugyanis megilletik a tulajdonos jogai, illetve terhelik a tulajdonos kötelezettségei, azzal, hogy a vagyont nem idegenítheti el, azt nem terhelheti meg,[27] nem adhatja biztosítékul, rajta osztott tulajdont nem létesíthet, a vagyonkezelői jogot harmadik személyre nem ruházhatja át, valamint nem adhat polgári jogi igényt megállapító vagy eldöntő tulajdonosi hozzájárulást hatósági, illetve bírósági eljárásban.[28]

Megjegyzésre érdemes még, hogy vagyonkezelési szerződés, ahogy a következőként tárgyalt haszonélvezeti szerződés is, versenyeztetés nélkül köthetők. Közös még e két szerződésben, hogy azok az Nvt. erejénél fogva megszűnnek, ha a haszonélvező vagy a vagyonkezelő gazdálkodó szervezet tulajdonosi szerkezete oly módon változik meg, hogy az már nem teljesíti a vagyonkezelőkkel szemben elvárt közvetlen vagy közvetett 100%-os állami, illetve helyi (nemzetiségi) önkormányzati tulajdonosi részesedés fennállásával összefüggő követelményeket.

Haszonélvezeti jogot alapító szerződés – a vagyonkezelési szerződéshez hasonlóan – csak vagyonkezelőkkel köthető, illetve e jog csak általuk gyakorolható, kivéve a koncessziós vagyoni körbe tartozó vagyonelemek esetén, ahol koncessziós szerződéssel szerezhető meg az államot vagy helyi önkormányzatot megillető kizárólagos gazdasági tevékenység végzésének joga, mely kontraktus természetes személyekkel, illetve átlátható szervezetekkel írható alá. A haszonélvező szűkebb jogosultságokkal bír a vagyontárgy felett, mint a vagyonkezelő. A Polgári Törvénykönyv rendelkezései szerint a haszonélvezeti jog jogosultja a más személy tulajdonában álló dolgot – melyen haszonélvezeti joga fennáll – birtokában tarthatja, használhatja, hasznosíthatja, hasznait szedheti, haszonélvezeti jogát másra azonban nem ruházhatja át, továbbá viseli a dologgal kapcsolatos terheket és a használatával összefüggő kötelezettségeket.[29]

A nemzeti vagyon elemeire vagyonkezelői és haszonélvezeti jogot alapító szerződés mellett hasznosításra vonatkozó szerződés is köthető. Hasznosítás alatt az Nvt. érti *„a tulajdonosi joggyakorló vagy a nemzeti vagyon használója által a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely – a tulajdonjog átruházását nem eredményező – jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását.”*[30] Az ügyletben

[26] Nvt. 3. § (1) bek. 19. pont.
[27] Kivételt e szabály alól is megfogalmaz a törvény. Lásd Nvt. 11. § (8) bek. *a)* pont.
[28] Nvt. 11. § (1)–(9). bek.
[29] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 5:148–149. §.
[30] Nvt. 3. § (1) bek. 4. pont.

nemzeti vagyon felett tulajdonosi joggyakorlóval[31] szemben ellenérdekű félként csak természetes személy, illetve átlátható szervezet állhat. Csak olyan természetes személlyel, illetve átlátható szervezettel köthető hasznosítási szerződés, aki/amely vállalja, hogy eleget tesz szerződésben rögzített beszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségének a neki átengedett vagyontárggyal összefüggésben, illetve vállalja, hogy azt szerződésszerűen, a tulajdonosi rendelkezéseknek és a vagyontárgy hasznosítási céljának megfelelően használja. Előbbieken felül vállalja, hogy a hasznosításba harmadik félként kizárólag természetes személyt, illetve átlátható szervezetet von be. Állami tulajdonban álló nemzeti vagyonra törvényben, önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyonra törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár felett hasznosítási szerződést kötni csak versenyeztetés útján lehet az összességében legkedvezőbb ajánlatott tevővel, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányossága mellett. A versenyeztetés csak akkor mellőzhető, ha a hasznosítás államháztartási körbe tartozó szervezet, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó egyházi jogi személy vagy gazdálkodó szervezet, illetve államháztartási körbe tartozó szervezet vagyonkezelésében lévő személy javára történik. Mellőzhető a versenyeztetés akkor is, ha közfeladatot ellátó, az állam – közvetett vagy közvetlen – tulajdonában álló gazdasági társaság vagyonkezelésében álló személyek javára születik meg a hasznosítási szerződés.[32] Hasznosítási szerződést – kivezetésre szánt állami vagyon kivételével – főszabály szerint határozatlan vagy legfeljebb 15 éves határozott időre köthető. Határozott időre kötött hasznosítási szerződés időtartama egy alkalommal, legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható, ha a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen és késedelem nélkül teljesítette.[33]

5.4.3. A nemzeti vagyon elidegenítése

A nemzeti vagyonról szóló törvény kimondja, hogy állami vagyon esetén törvényben, önkormányzati vagyon esetén törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatár felett a nemzeti vagyon tulajdonjogát versenyeztetés útján lehet átruházni, kivéve, ha a törvény eltérően rendelkezik. Versenyeztetés esetén pedig az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányossága elvének tiszteletben tartása mellett ruházható át a nemzeti vagyon tulajdonjoga. A versenyeztetés azonban nem kötelező a jogszabály által meghatározott értékhatárt el nem érő nemzeti vagyon elemei kapcsán, illetve a törvény által adott direkt felhatalmazás eseteiben. Az Nvt. lehetőséget ad a nemzeti vagyon

[31] A tulajdonosi joggyakorló az, aki az államot vagy helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogokat, illetve kötelezettségeket gyakorolja a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelem felett.

[32] Nvt. 11. § (10)–(18) bek.

[33] Az Nvt. 11. § (10)–(10a) bekezdések a főszabály alóli kivételeket is tartalmazzák azzal, hogy kimondják: a hasznosítási szerződéssel összefüggő Nvt. 11. § (10) bek. foglalt korlátozások nem alkalmazandók az állammal, költségvetési szervvel, önkormányzattal, önkormányzati társulással kötött ilyen szerződésekre. Az Nvt. 11. § (10a) bek. pedig úgy rendelkezik, hogy a Kormány kiemelt nemzetgazdasági érdekből nyilvános határozatban dönthet az állami vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés maximum 30 éves határozott időre történő megkötéséről.

tulajdonának ingyenes átruházására is, a kapcsolódó részletszabályok tisztázását az ágazati törvényekre bízza. A normaszövegből arra következtethetünk, hogy az Nvt. az ellenértékért cserében történő, azaz a visszterhes elidegenítést tekinti főszabálynak, míg az ingyenes vagyonátruházást kivételnek, ám ezt direkt módon nem mondja ki. Bármilyen formában kerül is sor a vagyon átruházására – ingyenesen, visszterhesen, versenyeztetéssel vagy anélkül – a nemzeti vagyon tulajdonjogát csak természetes személy, illetve átlátható szervezet szerezheti meg.

A jogalkotó az ingatlanvagyon ingyenes átruházását bástyázta körül további garanciális rendelkezésekkel. Ha ugyanis korábban állami vagy önkormányzati tulajdonban álló ingatlanvagyont szerez valaki – az állam (értsd központi kormányzat) kivételével – ingyenesen, akkor az az ingatlant a megszerzéstől számított 15 évig nem idegenítheti el, és köteles azt a juttatás céljának megfelelően hasznosítani, állagát megőrizni, valamint a hasznosításról évente beszámolni. Az elidegenítési tilalom ideje alatt az ingatlan főszabály szerint nem megterhelhető, ahhoz a korábbi tulajdonosi joggyakorló egyedi döntéssel adott hozzájárulására van szükség, aki csak fejlesztési, felújítási, korszerűsítési célt szolgáló hitelhez, vagy támogatás érdekében történő más jellegű megterheléshez – vagy előbbi igények kielégítése érdekében történő elidegenítéshez – adja áldását.

Idekapcsolódó – az ingatlanvagyont védő – garanciális szabály, hogy a helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlan értékesítése esetén az államot törvény által biztosított, minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg. Ez alól kivételt az állami (egykori tanácsi) és önkormányzati bérlakások képeznek, illetve azok az ingatlanok, melyek értéke a jogszabályban[34] rögzített értékhatárt nem éri el.[35]

Az ingyenes vagyonátruházás speciális esete, amikor jogalkotói döntés eredményeként a kormányzati szintek között a közfeladatok átstrukturálására kerül sor. Ekkor a közfeladat ellátását szolgáló vagyon osztja a közfeladat sorsát. A közfeladat ellátásának felelőse, ha megváltozik, akkor a közfeladat ellátásához szükséges vagyon tulajdonosa is ennek megfelelően módosul. A jogalkotó kimondja, ha a törvény a helyi önkormányzat feladatát más helyi önkormányzat feladatává vagy az állam (értsd központi kormányzat) feladatává teszi, vagy állami feladatot minősít helyi önkormányzati feladattá, akkor a feladat ellátását közvetlenül szolgáló, ahhoz szükséges vagyon nyilvántartási értéken, átvezetéssel, ingyenesen kerül a feladatátvevő tulajdonába.[36] Ezek a rendelkezések azokra az esetekre is alkalmazandók, amikor a központi kormányzat vagy helyi önkormányzat a közfeladat részét képező feladatot ad át. Ekkor ezt, az átadott feladatot közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges vagyonelem tulajdonjoga kerül át ingyenesen a feladat átvevőhöz.

***

Összegzésként megállapítható, hogy *lex generalishoz* méltóan az Nvt. az Alaptörvényben foglaltakkal összhangban egy nagyvonalú áttekintést ad a nemzeti

[34] A törvényben vagy a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárt.
[35] Nvt. 14. § (2)–(4) bek.
[36] Nvt. 14. § (1) bek.

vagyon tárgyairól, definiálja a legfőbb fogalmakat, az e célhoz kötött vagyontömeg védelmére hivatott alapvető rendelkezéseket. De mint tudjuk, az *„ördög a részletekben rejlik”*. Az Nvt. a szabályozási témát érintően több vakfoltot hagy, illetve a számos kivételre, alkivételre utal, s bízza előbbiek kibontását ágazati törvényekre. A kivételek, alkivételek léte persze indokolható, például a nemzeti vagyonba tartozó vagyonelemek sokszínűségével, s azzal, hogy a nemzeti vagyonelemek sokfélesége miatt a hatékony vagyongazdálkodás megvalósítása is változatos, a különböző vagyoni kategóriákra nézve eltérő szabályozást igényel. Ugyanakkor tény, hogy a sok kivétel, alkivétel és a számos ágazati norma bár a rugalmas szabályozást igen, a jogalkalmazást, illetve a változások nyomon követését, valamint a témát érintő szabályozás rendszerszintű áttekintését kevéssé mozdítják elő.

5.5. Vissza az esethez

Az ügyben eljáró bíróság megállapította, hogy az alperes helyi önkormányzat és a felperes között született szerződés aláírásának időpontjában a perbeli ingatlanrész elidegenítési és terhelési tilalom alatt állt, mely tilalom határozott időre, 15 évre szólt. Ez idő alatt az ingatlan csak sporttevékenységre és sportcélú tevékenységre volt hasznosítható. A határozott idő elteltét követően a földhivatal az ingatlan-nyilvántartásból törölte az elidegenítési és terhelési tilalmat.

A bíróság továbbá megállapította, hogy az elidegenítési és terhelési tilalom törlését megelőző évben (2012. január 1-én) hatályba lépett a 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.), melynek 5. § (1) bekezdése kimondja, hogy önkormányzati vagyon törzsvagyon és üzleti vagyon lehet. Az 5. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a törzsvagyon korlátozottan forgalomképes elemeit törvény, illetve helyi önkormányzati rendelet állapíthatja meg. Az Nvt. 17. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálybalépését megelőzően jogszerűen és jóhiszeműen szerzett jogokat és kötelezettségeket az Nvt. rendelkezései nem érintik.

A fentiek alapján az eljáró bíróság az alperes önkormányzatot a szerződés megszűnéséből eredő elszámolás jogcímén igazságügyi szakértő által megállapított összeg, valamint a kereseti kérelemmel egyező időponttól esedékes, a kifizetés napjáig járó törvényes mértékű késedelmi kamat megfizetésére kötelezte. Az ingatlan az alperes önkormányzat tulajdonában maradt.

5.6. Önellenőrző kérdések

- Milyen típusai vannak az állami tulajdonban álló nemzeti vagyonnak? Jellemezze őket forgalomképességük szerint!
- Milyen típusai vannak az önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyonnak? Jellemezze őket forgalomképességük szerint!
- Hogyan, milyen jogi megoldások révén törekszik a jogalkotó a nemzeti vagyon elemeit védelemben részesíteni?
- Nevesítsen *lex specialist* a nemzeti vagyonra vonatkozóan! Keressen olyan *lex specialist,* melyet a fejezet nem említ!
- Ki lehet napjainkban a nemzeti vagyon kezelője?

- Miben térnek el egymástól az átlátható szervezetek és a vagyonkezelők?

5.7. Érdekességek

- AUER Ádám (2021): Gondolatok a nemzeti vagyon visszterhes átruházásnak értékarányosságáról. *Gazdaság és jog*, 29. évf. 9. sz. 1–5.
- FINTA Zita (2022): Az önkormányzati vagyon átrendeződése az oktatás reformjának tükrében. *Pro publico bono – Magyar közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 122–148.
- VOSZKA Éva (2018): *Az állami tulajdon pillanatai. Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok.* Budapest, Akadémia Kiadó.
- Tájékozódjon a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. feladatairól, gazdálkodásáról! Lásd részletesebben: www.mnv.hu (2023.01.11.).
- A nemzeti vagyonról az Állami Számvevőszék által készített elemzések, jelentések elérhetők a www.asz.hu (2023.01.11.) weboldalon.
- ÁSZ (2021): *Jelentés*. Az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységek ellenőrzése. Forrás: https://www.asz.hu/storage/files/files/jelentes/2021/21083.pdf?download=true (2023.01.11.).
- ÁSZ (2022): *Jelentés. Önkormányzatok ellenőrzése. Vagyongazdálkodás kockázatalapú ellenőrzése 45 helyszínen.* Forrás: https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/jelentes/2022/22066.pdf?download=true (2023.01.11.).

Felhasznált irodalom

SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András (2013): *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei.* Budapest, CompLex.

SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába.* Budapest, CompLex.

PAPP Tekla (szerk.) (2017): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten.

VARGA Judit (2017): Közpénz és közpénzügyi rendszer: Fogalmi alapvetés. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó – VARGA Judit: *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, DE ÁJK. 25–36.

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

2011. évi CXCIV. törvény a nemzeti vagyonról

Budapest Környéki Törvényszék 20.P.20.855/2016/13. sz. határozata

6. FEJEZET

PÉNZÜGYI FÖDERALIZMUS: A KORMÁNYZATI FELADATTELEPÍTÉS KÖZPÉNZÜGYI KÉRDÉSEI

Horváth M. Tamás *

Eset: Veszélyhelyzet és önkormányzati pénzügyi autonómia

2020. március 11-én Magyarország Kormánya az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett a koronavírus-járványra hivatkozva. Ezáltal egy különleges jogrend lépett életbe.

A 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény arról rendelkezett, hogy a települési önkormányzatokat illeti meg a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a. A kormány a veszélyhelyzetre hivatkozva a 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelettel ezen rendelkezést úgy módosította, hogy a beszedett gépjárműadó 40%-a a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételét képezi.

54 országgyűlési képviselő az Alkotmánybírósághoz fordult. Az indítványukban a kormányrendelet hivatkozott paragrafusának alaptörvény-ellenességének megállapítását, és annak a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték. Indítványukban kifejtették, hogy az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és bármely alapvető jog csupán más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Hangsúlyozták, hogy a gépjárműadóból származó bevételek elvonásával a helyi önkormányzatok gazdálkodása és közfeladat-ellátása kerülhet veszélybe, hiszen az Önkormányzatok az ebből származó bevétellel kalkuláltak költségvetésükben. Továbbá az indítványozók a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába, mint a nemzetközi szerződésbe ütközését is állították.

Az Alkotmánybíróság elsőkörben megvizsgálta, hogy a Kormányrendelet hivatkozott rendelkezése az Alaptörvény 37. cikkének (4) bekezdésébe foglalt hatásköri korlátozás alá tartozik e. Majd ezt követően a vizsgálat eredményének függvényében határozott az indítványozók kérelme felől.

Forrás: 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat

---

* Dr. Horváth M. Tamás *tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

Kapcsolódó kérdések:

- Miben speciális az indítványozók köre? Milyen típusú adóról van szó az ügyben?
- Hogyan és milyen érvek mentén foglalt állást az AB az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerinti hatáskör korlátozás fennállásáról jelen ügyben, tekintettel az érintett jogforrás típusára?
- Hogyan értékelte az AB a nemzetközi szerződésbe ütközéssel kapcsolatos indítványt?

6.1. A közfeladatok területi diverzifikációja

A közfeladatok ellátása hagyományosan a földrajzi térben való, szervezésen alapuló megosztásra[1] és megoszlásra épül, azaz *területi diverzifikáción* alapul. A klasszikus közpénzügyek teóriái a közfeladatok allokációjaként tárgyalják a kérdést. A tiszta modell elmélete az ismert *Tiebout-modellen* alapul (TIEBOUT 1956). Eszerint a helyi választók teljesen mobilak, és a különböző lakóközösségek közül azt választják, ahol a legkedvezőbben elégítik ki közösségi szükségleteiket, azaz ahol a legkisebb költség mellett a legmagasabb szintű szolgáltatásokat vehetik igénybe. A tartósan helyben maradók tömege közgazdaságilag kirajzolja a közös szolgáltatások szervezésének optimális keretét (OATES 1991, 309–324.).

Ezzel kapcsolatban a javaknak egy további speciális csoportját határozzák meg, az ún. *klub-javakat*. Az optimális klub problémájának a lényege, hogy a "zártkörű" klub legmegfelelőbb méretét kell költség–haszon elemzés útján meghatározni[2], figyelemmel a klubok közötti átjárás lehetőségére (ATKINSON - STIGLITZ 1980, 522.). A klubjavak értelmezéséhez azonban közigazgatási szempontból mindenképpen hozzátartozik két dolog (Lane, 1995: 36.). Eszerint:

a) a helyi kormányzatok általában olyan javak és szolgáltatások biztosítására törekszenek, amelyek eredendően *nem tisztán közjavak*, csak azzá válhatnak (Stiglitz 1988: 638.);

b) olyan szinten biztosítják őket, ahol az igénybevevők (díjfizetők) köre az adott szolgáltatás minőségének optimumát képes biztosítani, azaz a közfeladat-ellátás *optimális mérete meghatározható* (MUSGRAVE 1989, 445–456.).

E tiszta modell azonban Lane szerint (LANE 1995, 38.) automatikusan nem érvényesülhet, mert a feladatmegosztást nagymértékben politikai preferenciák vezérlik. A diverzifikációnak ezzel együtt is marad gyakorlati jelentősége, hiszen egy fontos szempontot hangsúlyoz, amit azért tartósan nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nevezetesen azt, hogy a közfeladatok bizonyos fajtáit célszerűbb az ellátás *területi optimumára figyelemmel* megszervezni.

---

[1] A fejezet HORVÁTH M. Tamás (2016): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Budapest: Dialóg Campus, 23–38. old. átdolgozásával készült.

[2] Buchanan, 1968 tanulmányát idézve ez a kérdés a közjavak és a közpénzügyek teóriájának állandó témája.

A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem *területi megközelítést* is igényel. Mégpedig nem egyszerűen szervezéstani szempontból, hanem a közjavak és közszolgáltatások sajátosságain alapuló okokból. A területi *allokáció* a közösségi javak és szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának egyik formája. Feltételezi a döntési viszonyok meghatározott szerkezetét és felépítését. Értelemszerűen, elosztási rendszer kapcsolódik hozzá. A költségvetési finanszírozás rendjét és alkalmazott technikáit nagyban befolyásolja.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a közszektor alapvető elméleteinek, amelyek egyáltalán foglalkoznak a helyi és területi kormányzati szintekkel, ez a téma inkább csak ürügy. A nagyméretű föderatív állam tagállamainak önállóságát alapul véve, azokat amolyan elemi golyóknak tekintve, "sztochasztikus" kapcsolatrendszereiket szeretik vizsgálni, azaz a versenyt a kormányzati működés keretei között. A verseny szerepének fölvetése pedig a társadalomban realizálható közösségi tevékenységek nem bürokratikus, hanem önszabályozó vonásait állítja előtérbe. Még akkor is, ha azokat az állam szervezetei végzik. A közösségi feladatok hangsúlyozása nem kizárólag az állam kiemelését vagy a kormányzat, illetve a helyhatóságok szerepét állítja előtérbe. Valójában ezeknek a beavatkozásoknak a köre és típusai jóval változatosabbak lehetnek, központi és területi szinten egyaránt.

6.2. A helyi szerepkör meghatározása

A közszektor elméleteinek alkalmazása során a helyi szerepkört többféleképpen közelítik meg. A következő csoportosítást alkalmazzuk:

(1) politika-alapú nézetek,
(2) közösségi pénzügyek felfogásai,
(3) szolgáltatásszervezési megközelítések.

1. A *helyi politika alakítása* szempontjából többféle előnye van a szolgáltatások decentralizált megszervezésének. Egyrészt a választók szerepe a döntések érdemi meghozatalában nagyobb lehet (Council of Europe 1997, 16.). Több testületet választanak, amelyeknek feladata a költségvetési pénzek felhasználásáról való rendelkezés. A képviselők kontrollja a minél közelebbi működés esetén életszerűbb és érdemibb.

A másik okcsoport látszólag gazdaságossági szempontokon alapul, valójában ez is politikai szempontokat helyez előtérbe. Eszerint (Council of Europe 1997: 17.) a helyi szervezés feltétlenül gazdaságosabb, lehetőséget teremt az erőforrások célszerűbb kihasználására és a pazarlás korlátozására. Olyan "piaci" folyamatok is beindulhatnak, hogy a kedvezőbb közösségi szolgáltatási és igénybevételi feltételek hatására az igénybe vevő fogyasztók "lábukkal szavazva" nagyobb mértékben odaköltöznek.

Az utóbbi felfogásban már jó adag feltevés és elvonatkoztatás is benne foglaltatik. Valójában a hatékonyságot nem lehet mereven a különböző szintekhez kötni. Elképzelhető, hogy adott esetben a decentralizáció célszerűbb és olcsóbb. Más esetekben viszont költségnövelő tényező lehet. A szolgáltatásszervezésben különösen ilyen eset, amikor a ráfordítási szempontból optimális kapacitásoknál kisebb méreteket

alakítanak ki a működés keretéül. Ez esetben azt kell mérlegelni, hogy a politikai előnyök vajon kompenzálják-e a többet-kiadásokat.

Még inkább hipotetikus a választók, mint közösségi javak és szolgáltatások fogyasztóinak migrációját feltételezni annak függvényében, hogy miként alakulnak a közfeladatok ellátásának feltételei. A *közösségi választások* teóriáinak kedvelt kiindulópontja ez. Természetesen csak munkahipotézisként, hiszen nyilvánvaló, hogy az emberek egzisztenciájukat nem változtatják, mert nem változtathatják egykönnyen. A térbeli mobilitás jóval összetettebb tényezők függvénye, mintsem a közösségi feladatellátás feltételeinek alakulása. Viszont az emberek kifejezhetik preferenciáikat számos direkt és indirekt formában. A közvetlen értékelésre legjobb példa a választások, a közvetettre a helyi adófeltételeknek való alávetés helyének megválasztása (a telephely kijelölése révén).

Az utóbbival összefüggésben a választói vagy közösségi befolyás kiterjesztése fontos érv a közös szerepek telepítése szempontjából, ami adott esetben a források felhasználása oldaláról racionális lehet (JOHNSON 1999, 173.). A közösségi döntések valósága számos törvényszerűségre mutat, amely "politikájának" a közös feladatok ellátása, annak helye és keretei fontos részét képezik. A politikai-alapú felfogásokban érdemes felfigyelni a "politika" szó jelentésére, amely távol áll a nálunk legtöbbször használatos ideológiai szempontú értelmezéstől. A politikai döntés itt nem feltétlenül csoportérdekeken, még kevésbé eszméken alapuló állásfoglalásokat feltételez. Mindennapi értékszempontok felszínre hozatalának és ütköztetésének terepeit és közegét próbálják tárgyszerűen meghatározni. Magyarul az "ágazatpolitikai" szóösszetétel fejezi ki leginkább azt a pragmatizmust, ami a közösségi döntések hétköznapjait jellemzi ebben a megközelítésben.

2. A *közösségi pénzügyek* elméletének csak egyik fejezete a különböző közigazgatási szintek között befolyások megosztása. Ugyanakkor azonban az elmélet kiindulópontjai között megtalálható a kormányzati beavatkozások területileg behatárolható (a mi jelen értelmezésünk szerint: helyi) szerepének értelmezése. Ennek lényege a következő.

A közpénzügyekben használatos tételeket több szempontból is a közösségi választások elméleti kiindulópontjaiból vezetik le. Mindenekelőtt ilyen a közösségi döntések egyéni preferenciákból való származtatása (MIKESELL 1991, 5–15.), illetve az ebben rejlő ellentmondások felismerése. Musgrave (1959) a kormányzat három költségvetés-politikai funkcióját különíti el, mint a makroökonómiai stabilizációt, a jövedelem-újraelosztást és a forrásallokációt. Közülük a forrásallokáció egyértelműen szubnacionális keretek között zajlik le. E funkció alapja, hogy vannak helyileg biztosítható, sőt, ott biztosítandó közjavak, mert célszerűbb azokat lehatárolható keretek között nyújtani (pl. helyi közutak fenntartása, helyi közlekedés szervezése). Másfelől, az externáliák egy része területi szinteken kezelhető, ami szintén a területi megszervezés mellett szól.

A közösségi cselekvések lehatárolt egységeit lehet legkönnyebben számba venni. Bár a közösségi választások elméletei a "helyi" fogalmával ritkán operálnak közvetlenül, azért nem véletlen, hogy ez a megközelítés különösen alkalmasnak bizonyult a kormányzati befolyások területi tagolásában és kezelésében rejlő konfliktusok kezelésére. Oates (1972) decentralizációs teorémája szerint minden egyes

közszolgáltatást azon a minimális területen belül joghatósággal rendelkező területi kormányzatnak kell biztosítania, amelyiken belül a költségek és a hasznok optimálisan merülnek fel. Ehhez a megállapításhoz hozzákívánkozik azonban, hogy a szolgáltatásszervezés optimális keretének nem feltétlenül kell követnie meghatározott helyi kormányzat joghatóságát. A méretgazdaságossági szempontból megfelelő egységek a helyi kormányzatok közötti koordináció és együttműködés mechanizmusai révén éppen úgy létrehozhatók!

A közösségi választások és a reájuk alapozott politikai döntések tehát a társadalmi hasznosság alapján megítélhetők. A beavatkozások tartalmát és azok hatóképessége határait kell hozzá megvonni csupán. Mindenekelőtt a helyi közösségek egységei, *méretei* várnak tisztázásra. Ezzel összefüggésben merülnek föl az optimális méretekkel, a méretgazdaságossággal kapcsolatos kérdések. Mi az a szint, az a nagyságrend, ahol az egyes szolgáltatásokat érdemes megszervezni? Van-e összefüggés a különböző feladatok ellátásának ésszerű határai között? Az optimalizációs megközelítések esetében mindig ilyen kérdések állnak előtérben. Bár lehet összefüggést találni a méretek és a demokrácia között (DAHL - TUFTE, 1973), a közpénzügytan szempontjából az elsődleges inkább a költségvetési hozzájárulások rendszerének kialakítása, ahol például a támogatások címzése szempontjából lényegesek a mérethatárok.

Az alapegységek elhatárolásának további formája vertikálisnak mondható. Eszerint a különböző kormányzati *szintek közötti* különbségtétel ugyanúgy fontos, mint a helyi közösségek egymáshoz képest való definiálása. A közösségi pénzügytanban a közigazgatási szintek szolgáltatásszervezési racionalitásként jelennek meg. A kérdést akként teszik föl, hogy mely feladatokat, milyen terjedelemben célszerű települési, térségi vagy vármegyei (tagállami) szintről finanszírozni.

Hogyan férnek össze a szintek a méretekkel? Hiszen, ha a szolgáltatásszervezés kereteit optimálisan határozták meg, akkor aligha kellene egy további területi egységet figyelembe venni. Ez igaz, de a szélsőségekre azért a gyakorlatban kevés példa van. Valóságosabb az a rendszer, amikor az egyes feladatok különböző méretgazdaságossági vonzatait nem egyneműsítik minden határon túl, hanem területi disztinkciót alkalmaznak. A nagyobb területet átfogó, mert költségigényesebb vagy ritkábban igénybe vett szolgáltatásokat nagyobb területi ellátó képességre méretezik.

A szintekre azonban, még a közpénzügyek körén belül maradva is, nem egyszerűen ezért van szükség. Valójában az egyes feladatok kihatásai áthajlanak a közigazgatási határokon. Részben azért, mert emezek túlságosan is merevek, míg a szolgáltatási határok folytonosan változnak. Másfelől viszont az áthajlás objektív körülmény is, amivel optimális mérethatárolás esetén is számolni kellene. A közfeladatok ellátásának ugyanis vannak olyan externáliái, amelyek a közigazgatási határokon kívül jelentkeznek. Pozitív értelemben, pl. amikor a környezetvédelmi beruházás egyben a környék életminőségét is javítja; vagy negatívan, ha pl. a hulladéklerakó védőtávolsága átlóg a szomszédos település külterületére.

Ilyenkor a közpénzügyek szabályozórendszerrel operál, amelyik a feladatok támogatását szintek között differenciálja. Az externáliákat például úgy kezelhetik, hogy a hozzájárulást a legkisebb homogén (az előnyös és hátrányos hatásokat együtt magában foglaló) érdekeltségi terület szintjére telepítik. Látható tehát, hogy a helyi feladatok

meghatározása szempontjából a közigazgatási egységek méretei és szintjei számának, mibenlétüknek nagy jelentősége van a finanszírozási rendszer szempontjából.

Sokszor mondják, hogy a helyi kormányzat által biztosított közjavak, valamint az ún. természetes monopóliumok használatának általuk is biztosított ellenőrzése azért célszerű, mert társadalmi értelemben hatékony(abb) köztevékenységet valósít meg (l. MCMASTER 1994, 8–9.). Eszerint a helyi kormányzat közvetlenebbül képes reagálni a lakosság igényeire, könnyebben mobilizál forrásokat a fogyasztóktól, ágazatpolitikai döntéseiben könnyebben kalkulálja be a közvetlenül érdekeltek szempontjait, ésszerűbben koordinál a különböző kormányzati szintek között. Hozzátehetjük: attól, hogy valami helyi szervezésű, még mindezen előnyök érvényesülése korántsem biztos. Mindenesetre lehetőség, amit a pénzügyi és más társadalmi szabályozórendszerek megfelelő működésükkel kiaknázhatnak. A közpénzügyek által kitűzött és előtérbe állított célokat mindenesetre ez a reménykedés hosszan élteti.

3. A *szolgáltatásszervezési felfogásokban* a közjavak helyett a *közfeladatok* alkotják a fogalmi irányítási pontot. A fogalmi disztinkciókra különben nem nagyon érzékeny angolszász irodalom a kettő közötti különbségen nagyvonalúan elsiklik: a közjavakat többé-kevésbé azonosként kezelik a közszolgáltatásokkal. A magyar nyelvben a "jószág" szó hallatán inkább dologra, a "szolgáltatás" kapcsán pedig ehhez képest tevékenységre asszociálnak. Bár az előbbiekben részletesen szembesülhettünk a javak közösségi tartalmával, azaz a bennük foglalt társadalmi relációkkal és tevékenységekkel, azért a "közfeladatok ellátása", a "közszolgáltatások nyújtása" szókapcsolatok kétségkívül jobban rámutatnak, hogy menedzseri szempontból elsősorban mégis csak köz*tevékenységek* megszervezéséről van szó.

Ebben az elméletcsoportban a helyi feladatok mibenléte magától értetődően centrális témakör. Hogyan határozható meg a helyi szolgáltatások köre? Mindenekelőtt abból kell kiindulnunk, hogy általánosan érvényes leltárt lehetetlen volna adni, mivel időben és térben változó halmazról van szó. A helyi közjavak köre a következő fő tényezők hatására változhat:

- *Történeti folyamat eredményeként*. Egyes történeti korszakokban más és más az állami közfeladat-ellátás terjedelme, és az természetszerűleg kihat a helyi feladatok kiterjedésére.
- *Munkamegosztás alapján*. Ezen belül a központi és a helyi szintek közötti munkamegosztás jellege és tartalma is eltérő.
- *A szolgáltatásszervezés sajátosságai szerint*. A különböző szolgáltatások sajátlagos szervezési megoldásai is befolyásolhatják, hogy adott szerepmegosztás keretei között mi minősül ténylegesen helyi közfeladatnak.

A történeti folyamat áttekintését (HORVÁTH 1997a, 196.) mellőzve annyit érdemes összegezni, hogy a közszolgáltatások rendszerint lokálisan alakultak ki, és ha szükséges volt, innen szerveződtek meg országos rendszerekké (VALENTINY 1992.). A technikai fejlődés és az államfejlődés különböző korszakaiban aztán eltérő körökben értelmezték a helyi szerepkör terjedelmét, miként a közösségi szerepek egészét is gyakran.

A közjavak, közte a helyi közjavak köre még adott történelmi korszakban sem feltétlenül fix. Vegyük csak a mai utak példáját. Ezek lehetnek autópályák (országos

közutak) vagy éppen helyi közutak, de akár magánutak is. Az utóbbiak használata feltételekhez kötött, amit a tulajdonos jogán szabnak meg és bocsátanak rendelkezésre. Ekkor tehát a jószág kollektív jellege hiányzik. (Vö.: HUGHES 1994, 93.) Ugyanez az út viszont a megfelelő megállapodások után közútként működhet tovább, ha a helyhatóság kezelésébe kerül át.

Hasonlóképpen változik egy-egy kollektív jószág helyi, területi vagy éppen országos kormányzati felelősségbe utalásának mikéntje. Bár egyes javak biztosításának szintje minden körülmények között egyértelmű, például a jelenlegei technikai feltételek közepette az űrkutatás aligha lehet más, mint országos kompetencia, a helyi feladatok zöme más formában is szervezhető lenne.

Természetesen országonként is van eltérés, mivel a hagyományok szerepe nem mellékes. Ugyanakkor megvonható egy jellemző kör, amelyik tipikusan helyi közszolgáltatásnak tekinthető. Általában e fogalomkör keretében a következő táblázat szerinti körre szoktak gondolni.

6.1. táblázat

A helyi közszolgáltatások fő típusai

Közüzemi szolgáltatások	(Jellemzően az alábbi hálózatos infrastruktúra létesítése és fenntartása, továbbá szolgáltatásszervezés:) • közvilágítás, • közműves ivóvíz ellátást biztosító hálózat, • szennyvíz-csatorna rendszer, • csapadékvíz-elvezetés, • vezetékes gázellátás, • távhő- és vezetékes melegvíz-szolgáltatás, • egyéb helyi energiaellátás • települési közutak, • térségi jelentőségű utak
Kommunális szolgáltatások	(Egyéb településüzemeltetési közszolgáltatások létesítése, fenntartása, szervezése:) • köztemetők, • települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, • hulladéklerakás, -elhelyezés, • szennyvíz-tisztítás, • közterületek tisztántartása, • közparkok és helyi zöldterületek, • kéményseprés és tüzeléstechnikai szolgáltatások, • városi tömegközlekedés
Lakásgazdálkodás	(Szociális célú szükségletek kielégítésében való közreműködés) • szociális bérlakások fenntartása • lakástámogatás
Humán szolgáltatások	(Jellemzően az alábbi humán infrastruktúra létesítése, fenntartása, illetve a megfelelő szolgáltatás biztosítása intézmény vagy más szervezési megoldás útján:) • bölcsődei ellátás, • óvodai ellátás, • alapfokú iskoláztatás

	• középfokú iskoláztatás, • középiskolai kollégiumi ellátás, • körzeti orvosi rendelés, • járóbeteg-szakrendelés, • kórházi ellátás, • idősek különböző ellátásai, • könyvtár, • múzeum, • levéltár.
Helyi rendészeti szolgáltatások	(Jellemzően az adott rendészeti terület országos rendszerével összhangban szervezett formában:) • tűzvédelem (katasztrófavédelem), • polgári védelem, • helyi rendészet (helyi rendőrség, polgárőrség) • közegészségügy

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A közjavak egy speciális fajtáját alkotják az ún. jogosultsági alapon járó javak. Ilyen az oktatás és az egészségügy. E körben jellegzetesen keverednek egymással a köz- és a magánszféra elemei (HUGHES 1994, 94., WALSH 1995, 10.). A modern társadalmak ugyanis garantálják az ellátás bizonyos szintjét, azaz biztosítják állampolgári jogon az igénybe vétel lehetőségét. Azonban nem zárják ki például a taníttatáshoz való egyéni hozzájárulás lehetőségét. Különösen nehéz megvonni a határokat az egészségügyi ellátásban. Országonként változó, hogy az ellátás milyen szintig és milyen mértékben közösségi, és azon túl mekkora a magánforrások hozzáadásának szükségessége, illetve ennek miféle lehetőségei és konstrukciói vannak az előzetes takarékoskodástól a biztosításon keresztül a tényleges készpénzfizetésig. E javak jelentős része jellemzően helyi.

Mi az összefüggés a helyi feladatok és a szolgáltatásszervezési formák között? A közfunkciókat ellátó önkormányzat tevékenységeit tekintjük közszolgáltatásoknak. A központi szinten törvénnyel meghatározott feladattelepítés mozgásteret hagy a megoldás mikéntjére, azaz a szervezési forma megválasztására nézve. *Nem a feladatot* adják át, miként erre a hazai közigazgatási vitákban előszeretettel hivatkoznak, hanem *közszolgáltatások* ilyen vagy olyan mértékű *megszervezését*. Aminek megoldása nagyon sokféle lehet, és korántsem biztos, hogy a feladatot magát ténylegesen a közigazgatásnak kellene végeznie vagy finanszíroznia. Mindebből egy tágabb összefüggés és következtetés is adódik. A közszektor elméleteiben a közfeladat irányultsága értékalapú, de nem ideológiailag vezérelt beavatkozás a piaci folyamatokba. Azaz nem eleve meghatározott célja a kiegyenlítés vagy kifejezetten szociális megfontolás – bár éppenséggel, sok más érték mellett, lehet az is. Elméletileg sokkal inkább piaci kudarcok korrigálásáról van szó, a *működés fenntartása érdekében.* Ami csak a magánszereplők kezdeményezésével lehetetlen lenne, minthogy spontán körülmények között éppen az együttműködésre való készség és képesség hiányozna.

Érdekes, hogy ezt az összefüggést talán legjobban a közigazgatási adminisztráció kiépítésében élenjáró Franciaország fejlődési útja mutatja. A partnerség éppen ebből a megfontolásból szabályozott hagyományosan. Az államigazgatási szerep azonban

minden kiépítettsége és hagyománya ellenére sem vont maga után államosítást vagy a beavatkozás mértéktelen kiterjesztését. Vagyis a szolgáltató nem áll dotációs függésben az államtól vagy az önkormányzattól. Ebből a szempontból még a torzulások is igazolják a megállapítást. A francia közigazgatásban mindig (hiába) ostorozott korrupció a köz és a magán viszonyainak kétes összefonódásából fakad, de sohasem kérdéses a két szféra *elkülönültsége*. A döntő pedig ez. Az elhatároltság feltételezi a kapcsolatokat.

A kontaktusok mibenlétét, az összekapcsolódás technikáit a közszektor különböző alkalmazott elméletei bontják ki. Az elemzés reneszánszát az angolszász országokban a konzervatív korszak hozta meg. Az elhatároltság ugyanis feltételezi a határok változtatását, amire a privatizáció jó példát szolgáltatott. De ugyanúgy a mindig kényes határokat feszegetik a decentralizáció vagy a szociális partnerség intézményei. A helyi szerepkör jelentőségét a közszektorban tehát nemcsak analitikusan közelíthetjük meg, hanem a közszektor nyolcvanas évektől zajló reformja szempontjából.

6.3. Önkormányzati méretek

Az önkormányzatoknak, mint igazgatásszervezési egységeknek, a mérete a közfeladatok ellátási megoldása szempontjából érdekes. A „méret" ez esetben alapvetően lakosságszámot jelent, amire kiterjedően a közszolgáltatások biztosítását és elérését biztosítani kell. A helyi önkormányzatok nem feltétlenül egy településre terjednek ki, hanem adott esetben többet együtt fognak át. A lakosságtömegben kifejeződő egység jellemzően a feladatok nagyságrendjét és természetét is megszabja. Ha az önkormányzás jogát az állam a földrajzilag értelmezett település közösségének adja, akkor számolnia kell azzal, hogy a szervezési szempontból nagyon nehezebben kezelhető, egymástól szélsőségesen eltérő egységek jönnek létre, hiszen önkormányzat lesz a párszáz lelkes kis falu és a nagyváros közössége egyaránt. A mesterségesen kiegyenlített önkormányzatok viszont nem mindig kötődnek közvetlenül földrajzi értelemben vett települési határokhoz, itt tehát a lakosság azonosulását nehezebb kiérdemelni. Különösen a következő szempontokból áll szemben egymással a kétféle szervezési megoldás:

(a) a kapacitások,
(b) a felelősség terjedelme,
(c) a döntési pozíció,
(d) a feladatmegoldás területi kihatása (externáliák),
(e) az érdekkifejezés,
(f) a decentralizáció és
(g) a versenyképesség

alapján. Mint azonban majd látni fogjuk, az egyes szempontok érvényesülése a valóságban nem kizárólagossággal történik, egymást azért nem teljességgel zárják ki. Mielőtt erre rátérnénk, nézzük tisztán elvi szempontból a fenti ismérvek tartalmát és szervezési hatásukat!

a) A sok kis egységből álló önkormányzati rendszerben a mindegyik számára kötelezően ellátandó alapfeladat-csomag általában viszonylag kevés, illetve összességében kevésbé költséges elemből áll. Pontosan azért, hogy a legkisebb

erőforrással rendelkező település közössége is el tudja látni szerepköreit. Értelemszerűen, a nagyobb kapacitásokkal rendelkező (népesebb, több forrással rendelkező) önkormányzatok több feladatot láthatnak és látnak is el.

b) A feladat-ellátás köre egyben a szolgáltatásszervezési felelősséget is befolyásolja. A több feladat nagyobb döntési teherrel, több mérlegelési lehetőséggel jár. A források ennek megfelelően szélesebb körben állnak rendelkezésre. Ekkor a szabadon felhasználható eszközök köre, azaz a költségvetési és vagyongazdálkodás mozgástere rendszerint nagyobb. A felelősség köre persze akkor is lehet viszonylag tág, ha az önkormányzati méret kicsi. Hiszen esetleg jelentős saját bevételekkel rendelkezhet a választott testület. Általában jellemző azonban, hogy a nagyobb önkormányzatok rendelkezési joga szélesebb, és ez sokszor fajlagosan (pl. egy lakosra) számítva is igaz.

c) A felelősséghez döntési hatásköröket is kell rendelni. Általános receptet nem igazán lehet adni, mindenesetre, logikusnak tűnik, ha a nagyobb felelősséghez kiterjedtebb hatáskörök járnak, mint a kevesebbhez. Ráadásul ennek igaznak kell lennie nemcsak a választott képviselőkből álló önkormányzati testületre, hanem a vezető tisztségviselők (pl. polgármester, hivatalvezető, városmenedzser) legalább egyikére. Akkor működik tehát célszerűen a rendszer, valamint az adott helyi igazgatási forma, ha szabályozásakor és működtetésekor figyelemmel vannak erre az összefüggésre. A jó és rossz megoldások és gyakorlatok alkalmazása egyik vagy másik országban, egy-egy országon belül, egyik vagy másik önkormányzat mindennapjaiban gyakran ezen az előrelátáson és az azon alapuló rendszerkialakításon múlik.

d) A széttagolt sokféle elemből áll helyi igazgatási rendszerekben az egyes önkormányzatok feladataikat kiterjedt „túlcsorduló" hatások mellett látják el. Valójában ezek a többiekre nézve pozitív és negatív területi externáliák. A környezetszennyezésnek a szomszédokra nézve káros, költségtöbbletet okozó hatásai vannak. Ezzel szemben az idegenforgalom felfuttatása a térség számára is esélyt ad, hiszen a vendégéjszakák számának növelésében mindegyik szolgáltató egyaránt érdekelt, miáltal együttes hasznukat növelhetik. Az egységesen nagyobb elemekből felépülő, integráltabb rendszerben éppen a homogenitás elvén való felépítésnek a következtében az externális hatásoknak az igazgatásszervezési jelentősége kisebb. Noha természetesen ott is létező, kiiktathatatlan jelenségről van szó.

e) Az érdekkifejezés jelleg is jellemzően más és más. A kistelepüléseken jobban alapul a személyességen, közvetlen emberi kapcsolatokon. A nagyobbak esetében egyre inkább előtérbe kerülnek a közvetítő intézmények, különösen a politikai pártok. A többszázezres vagy milliós városok pedig a modern politikai rendszerekben elképzelhetetlenek az országos pártok erős helyi szervezeteinek vélemény- és akaratintegrációs szerepe nélkül. Ez többek között azt jelenti, hogy a képviselőtestületben frakciók működnek, pártalapon osztják el a különböző pozíciókat, ilyen alapon kommunikációs csatornákat működtetnek, nagyjából hasonlóan az országos politikai színtéren megszokott formákhoz.

f) A decentralizáció milyensége emiatt más lesz. A kis önkormányzatokét inkább részvételi demokráciának mondják, azaz a választók potenciálisan közvetlenül vállalhatnak részt helyi érdekeik kifejezésében és érvényesítésében. Nagyobb települési léptékben ez egyre nehézkesebb, miért is egyre inkább a társadalmi szervezetek, majd a politikai pártok révén delegált formában fogalmazódnak meg a különböző szempontok,

mégpedig bizonyos egységesítés, ún. érdekartikuláció és -integráció útján. A decentralizáció minőségét ez kétféleség azonban nem befolyásolja. Mindkettő lehet jó minőségű, avagy rossz is. Önmagában a részvételi, illetve a delegációs elven működő demokratikus formák közül egyik sem élvez előnyt a másikkal szemben.

g) Különböző a helyzet a versenyképesség szempontjából is. Különösen a kicsikre jellemző, hogy a választó lakosság életkörülményein igyekszik mobilitása útján is javítani, a számára kedvező lakóhelyi vagy szolgáltatási feltételek elérése útján, azaz „lábukkal szavaznak". A nagyobb városok ebbe a versenybe már sokkal inkább saját és térségi feltételrendszereik aktív alakításával szállhatnak be, amit helyi gazdaságfejlesztésnek nevezünk. Ez a képesség a nagyobb méretkapacitások mellett jobban kibontakoztatható. A fentieket az alábbi táblázatban foglalhatjuk össze.

6.2. táblázat

A méretek jelentősége az önkormányzati feladatellátás szempontjából

MÉRETNAGYSÁG→ / JELLEMZŐK↓	„KICSI"	„NAGY"
(a) kapacitás	kevés feladat	sok feladat
(b) felelősség	szűk	tág
(c) döntési pozíció	korlátozott	kiterjedt
(d) területi kihatás	változó, nyitott	korlátozott, lehatárolt
(e) érdekcsoportok	személyesség	pártcentrikus
(f) decentralizáció	részvételi elvű	delegációs jellegű
(g) versenyképesség	„lábbal szavazás"	helyi gazdaságfejlesztés képessége

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az európai országok többségének önkormányzati rendszereiről méret szempontjából a fejezet mellékletében található táblázat ad áttekintést. Most jellemezzük az alapvető modelleket. Az *integrált rendszer* mintapéldája Nagy-Britannia. Önkormányzatnak alapszinten itt nagyobb városok, illetve általában százezer lakost meghaladó térségek minősülnek. A viszonylag kevés számú, nagyméretű alapegységet az 1970-es években tudatos előkészítés nyomán hozták létre. A mértékadó helyi feladatok gazdaságos megszervezési kereteinek legkisebb közös többszöröseként határozták meg ezt a léptéket. A viszonylag kevés számú, ámde sok lakost kiszolgáló helyi önkormányzat ún. széles felelősségű, azaz sok feladatot lát el, költségvetési rendelkezési joga ennél fogva tágnak mondható. Az ilyen rendszerben az alapszint erős. Nem mondhatjuk, hazai fogalmainkat használva, települési önkormányzatnak, hiszen legtöbbször sok lakott helyet magában foglaló térségekről van szó. Helyhatóságok (helyi önkormányzatok) inkább, amelyeket legfeljebb egy további szinten egészítenek ki megyék a százezer főnél is nagyobb kört kiszolgáló feladatok megszervezésének biztosítására. Ilyen faladatok lehetnek például a területi tervezés, a közlekedésszervezés, a vízbázisra szervezett vízellátás. Az önkormányzatok nagyobb volumene egyidejűleg kiépültebb

belső szervezetet is feltételez. Emiatt az állami felügyelet mérsékeltebb formája is általában elégséges.

A *széttagolt rendszer* mintapéldája Franciaország. Lakosságszáma közel azonos Nagy-Britanniáéval, azonban alapszintű önkormányzatai száma több mint 70-szeres! Minden település község (commune), azaz önkormányzati egység. Természetesen itt az egységesen vállalható közfeladatok körét a legkisebb egység hatásozza meg. Emiatt nem lehet szó sok és költséges funkcióról. Ugyanakkor természetesen a költségvetési kapacitások függenek a nagyságrendektől. A népesebb települések önkormányzatai több feladatot látnak el. Míg az integrált rendszerben nagyjából egyenlőek az alapszint egységei, itt akár szélsőségesen eltérnek erejüket tekintve. A kisebbek vonatkozásában a közösen szervezendő feladatokat nagyobb területi keretek között látják el. Jellemző ezért az önkormányzatok többszintű rendszere. Általában erős megyei és további regionális hatóságok működnek, választott testületek által irányítottan. Nagy szerepe van a mellérendeltségen alapuló integrációnak. A kiskapacitású önkormányzatok a közösen ellátandó feladatokra különböző formájú társulásokat alakítanak. Végül a kicsiket és közösségeiket erősíti, illetve védi a több jogosítvánnyal rendelkező állami felügyelet.

A *föderatív országok* önkormányzati rendszerére Németország példáját emeljük ki. A struktúra meghatározása jellemzően tagállami hatáskör. Ezért egy országban különböző rendszerek működhetnek egymás mellett. A szintek szerepe tekintetében számolni kell a tagállammal, amelyik sok tekintetben állami jogosítványokkal rendelkezik, ha szuverenitása korlátozott is. Mindenesetre ilyenként, államjogilag több mint önkormányzat. A föderatív országok belső sokfélesége jól mutatja, hogy egyik vagy másik megoldás nem élvez prioritást: egyenlő értékű változatokról van szó. Ugyanakkor azonban egyik vagy másik szervezési megoldás választása, már megköti a döntéshozó kezét a további elemek kijelölését illetően. Lehetőleg koherens (összeillő) intézményi és működési formákban érdemes gondolkodni. Ha például településekhez kötött önkormányzati rendszer működik, ahhoz célszerűen csak erősebb felügyeleti szisztémát tanácsos kötni. Ha lazább megoldást alkalmaznak, annak hátrányos vonásai rövidesen előtűnnek, például a szakszerűség szintjének csökkenése formájában.

Az 1990. évi önkormányzati törvénnyel Magyarországon bevezetett formák egyértelműen a széttagolt rendszer képét idézik meg. A rendszerváltás idején nagy volt történelmileg nézve szokatlanul nagy volt a politikaalkotói szabadság. A választott modell egyértelmű szakítás volt a szocializmuskori tanácsrendszerrel, amelyikben a helyhatóságok nem polgári demokratikus módon működtek, továbbá a helyi önállóságot a fölülről vezéreltség erősen megkérdőjelezte. Egyidejűleg radikális szakítás volt az új rendszer a történelmi tradíciókkal is. A korábban működött polgári helyhatósági igazgatás középpontjában nem a község, hanem a vármegye és a törvényhatósági joggal fölruházott nagyvárosok álltak. A rendszerváltás megoldása mindezzel szemben az „egy település–egy önkormányzat” elvén alapult, amit az önkormányzati törvény és alapjait illetően az alkotmány rögzített. Lényegében a széttagolt rendszer egy változata került bevezetésre. Sajátossága volt azonban, hogy a rendszer nem minden elemét vitte következetesen végig. Így a középszint hiányos maradt, mert a megye csak gyenge jogosítványokat kapott, továbbá a regionális önkormányzat húsz év után sem jött létre. Ugyancsak ellentmondásosan és lassan alakult ki a felügyeleti rendszer.

6.3. táblázat

Az alapszintű önkormányzatok átlagos mérete az EU tagállamaiban (2016-2018)

	Alapszintű önkormányzat átlagos lakosságszáma	**Alapszintű önkormányzat átlagos területe (km^2)**	**Középszintű önkormányzat száma**	**Regionális önkorm., állig. v. *tagállamok* száma**
Ausztria	40166	39		*9*
Belgium	19177	52	10	6
Bulgária	26604	416		
Ciprus	2250	15		
Cseh Köztársaság	1688	12		14
Dánia	58459	438		5
Egyesült Királyság	167898	620	27	*3*
Észtország	16657	550		
Finnország	17670	977		1
Franciaország	1885	16	101	18
Görögország	33161	403		13
Hollandia	44816	89		12
Horvátország	7472	102		21
Írország	151078	2206		
Németország	7449	32	401	*16*
Magyarország	3088	29		19
Olaszország	7617	37		20
Lettország	16476	523		
Litvánia	47465	1088		
Luxembourg	5727	25		
Málta	6477	5		
Lengyelország	15507	214	380	16
Portugália	33524	299		2
Románia	6986	75		42
Szlovákia	1854	17		8
Szlovénia	9739	95		
Spanyolország	5720	62	50	17
Svédország	34218	1405		21
Összesen (EU28)	**5867**	**50**	**969**	**263**

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A többi közép-kelet-európai ország ennél fokozatosabb átalakulási folyamaton ment keresztül. A modellválasztás szabadsága ugyanakkor nekik is adott volt. Változatos rendszerek jöttek létre. Egyesek az integrált modellt választották (pl. Litvánia,

Bulgária). Mások a széttagolt változatra tettek (pl. Csehország, Szlovákia). A tágabban értelmezett volt keleti blokkban a föderatív rendszerre is van példa (ilyen különösen Oroszország). Ami a többi volt szövetségi államot illeti, azok inkább fölbomlottak (Jugoszlávia, Csehszlovákia, Szovjetunió), teret engedve önálló utódállamoknak. Az ő önkormányzati rendszereiket már önállóan vehetjük számba. A hozzánk hasonlóan széttagolt rendszert választóknak azonban nem feltétlenül vannak ugyanolyan belső integrációs nehézségei. Ha fokozatosan is, de másutt többnyire kialakultak a településrendszerű szisztéma vonzatai. Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban életképes regionális rendszerek alakultak a kilencvenes–kétezres évek folyamán. Mindenütt sokat idomultak az önkormányzatok pénzügyi szabályozó rendszerei.

Magyarországon a változás következetességét utóbb jelentősen gátolta, hogy kétharmados törvény módosításához van kötve a korrekció. Ilyen parlamenti többség azonban jó ideig nem állt fönn, és ez a bizonyos értelemben a struktúra előnytelen lemerevedéséhez vezetett. Elmaradtak szükséges fejlesztések, egyre jobban hiányzott a kialakuló problémák hatékony kezelése és szükség szerinti korrekciója.

6.4. Méretgazdaságosság

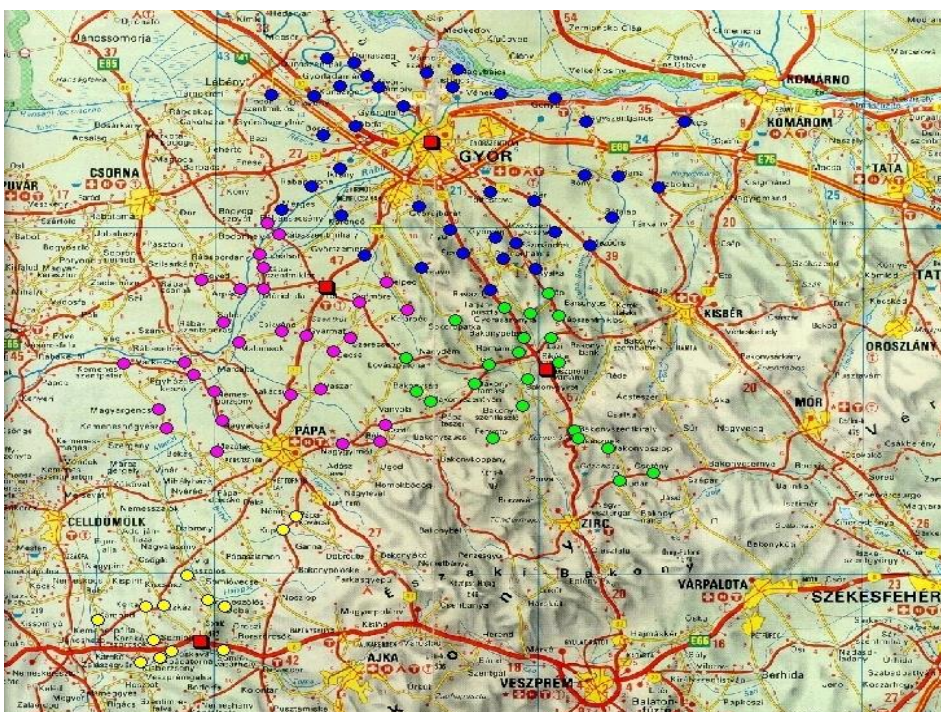
A méretgazdaságosság a helyi közfeladat-ellátás célszerű megszervezéséhez szükséges gazdaságossági szempontok számbavételét jelenti. Magyarországon, például, a kisiskolák tekintetében merül föl időről-időre, hogy érdemes-e olyan falvakban is fönntartani az intézményt, ahol a gyerekszám nem elegendő a humán és állóeszköz-erőforrások kihasználására. Ugyanez a kérdés a kisvárosi kórházak esetében, ahol a fajlagosan alacsony igénybevétel nem teszi lehetővé a fejlettebb technológiák és módszerek alkalmazását, mert nincs lehetőség a megfelelő kihasználtságot nyújtó szakosodásra.

Mivel a közös források végesek, mindegyik rendszer egyaránt törekszik a méretgazdaságosságból származó hasznok növelésére. Csakhogy mindegyik más eszközökkel. Az integrált rendszerek az önkormányzati egységek definiálásába is rögtön beleviszik ezt a szempontot. De a széttagolt szisztémák sem tétlenek: itt az alapegységek különböző kooperációs formáinak ösztönzésével, adott esetben kötelező tételével érik el, sőt, kényszerítik ki a racionális megoldások alkalmazását. Hazánkban is megnyilvánul évtizedek óta ez a törekvés, mégpedig a különböző társulási formák elterjesztésének képében, továbbá költségvetési és más pénzügyi eszközök alkalmazásának különböző eszközeiben. Mindezek arra irányulnak, hogy a helyi feladatok ellátásának egységei – mint a széttagolt rendszerekben általában – ne essenek egybe az önkormányzati politikai jogok gyakorlásának kereteivel. Ha ez utóbbi szétparcellázott is, attól még a gazdaságossági szempontokat sem kell okvetlenül figyelmen kívül hagyni. Kérdés: könnyen meg lehet-e határozni a közszolgáltatás-szervezés szempontjából optimális területhatárokat?

(a) Optimális kapacitások. Településföldrajznak régi problémafölvetése[3] a feladatellátási körzetek és az igazgatásszervezés viszonya. Az igénybevétel köre térképen fölrajzolható. A közszolgáltatások nyújtása általában centrumokban történik, és a fogyasztók ingáznak a központi hely és lakóhelyük között, illetve a szolgáltató igyekszik elérni a fogyasztókat. Példa erre a középiskola, ahová a környező falvakból, illetve a nagyváros különböző pontjairól bejárnak, azonban a távolság, illetve az utazási idő növekedésével nyilvánvalóan fordítottan arányos a bejárók lakóhely-távolság szerinti száma. Másik példa, amikor a szolgáltató „utazik": a települési hulladék gyűjtésének körzeteit a lerakóhelytől való távolság optimális hossza határozza meg. Optimum az, hogy a távolság ne legyen irreálisan nagy, mert az a költségeket (üzemanyag, üresjáratok ideje) nagyon megnöveli; ugyanakkor a megfelelő járművek kapacitását csak megfelelő nagyságrendet elérő fogyasztó, illetve ellátott település mellett lehet kihasználni. (*L. az 1. ábrát!*)

6.1. ábra

Települési hulladéklerakók körzetei (Győr-Moson-Sopron vármegye)



Igazgatásszervezési szempontból egyszerű lenne a képlet, ha egy-egy ilyen körzetlehatárolás jellemző lenne a feladatok mértékadó részének elláthatóságára nézve. Csakhogy a körzetek nagysága, továbbá központjaik alakulása szolgáltatásonként más és más. Az iskolai beiskolázás tapasztalati határainak például semmi köze nincsen a

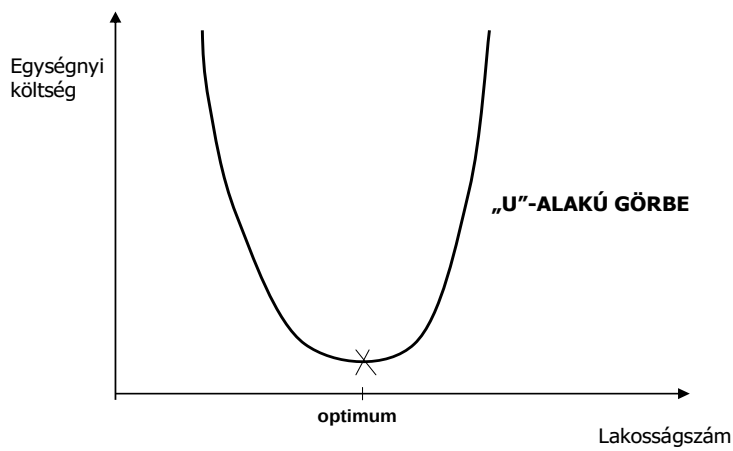
[3] L. ennek jó összefoglalására Beluszky, 1982 tanulmányát!

hulladékkezelés megszervezési formájához. Ráadásul a technikai feltételek változása is alakít az igénybevétel körein. A megfelelően kiépített közlekedési kapcsolatok csaknem minden esetben megnövelik a körzet nagyságát, de más tényezők is alakító hatásúak. Ha tehát csakis a létező szolgáltatásszervezési racionalitásokra építenénk rá a területi közigazgatás önkormányzati kereteit, az nehézségeket okozhat. Már csak azért is, mert csábít a bürokratikus elosztásra, a központok mindenáron való növelésére, ami a többieknek nem feltétlenül kedvező. Ebből következően tehát a szolgáltatásszervezési racionalitásokat a területi közigazgatás szempontjából figyelembe kell venni ugyan, de lehetőleg komplexen, sokféle eszközrendszer alkalmazhatóságát számba véve.

(b) *Költségek alakulása.* A közszolgáltatás szervezési egysége szempontjából, ha az ellátási méretek növekednek, akkor az egységnyi költségek csökkennek. Legalábbis egy ideig. Egy bizonyos pont után azonban a költségek megint növekednek. A túl nagy méretű ellátási kör további igazgatási szinteket követel. Az iskola esetében például az igazgató helyébe főigazgató lép, az immár több igazgató tagozatokat vezet; mindannyiuknak lesznek különböző helyetteseik. Az addigi egy vezetőhöz rendelt helyettesek száma tehát hatványozódik. Természetesen további vonzatokkal is számolni kell, például megnövekszik a kiszolgáló létszám.

6.2. ábra

Igazgatásszervezési költségek alakulása a méret összefüggésében



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Összességében a vezetési szintek száma gyarapszik, a szervezéshez szükséges bevonandó erőforrások száma ugrásszerűen nő. A 6.2. ábra mutatja, hogy egy U-alakú görbe keletkezik. Egy bizonyos határon túl, az összevonások megtakarítási hatása nem érvényesül. A szervezési racionalitás szempontjából az optimumot kifejező inflexiós

pontra mindenképpen figyelemmel kell lenni. Azaz, a fajlagos költségek csak addig csökkennek, amíg a tevékenység végzésével összefüggésben kerül sor racionalizására. Mikor már attól elszakad a szervezet működése, akkor az öncélú kiadások megnövekednek. Jellemzően ilyen probléma, ha a döntések immár nem ott születnek, ahol a megfelelő információk rendelkezésre állnak. Ilyenkor az adminisztráció többletterhet jelent, ami költségnövekedést és hatékonyságromlást okoz.

Az előbbi példában a főigazgató már nem látja át az egyes osztályok tanulmányi munkáját, elfoglalják más teendői. Ha az aláírási jogok nála maradnak, akkor újabb segítségre (referensre, titkárságra) lesz szüksége, akik a „keze alá" dolgoznak, és így megint csak növekednek az elengedhetetlenül szükséges ráfordítások, miközben a tanítás eredményessége nem feltétlenül javul, de ha mégis, semmiképpen sem az említett közvetlen hatásra.

(c) *A költségvetési támogatások címzése.* Az optimális méret kérdése hatást gyakorol az önkormányzatoknak nyújtott költségvetési támogatások szerkezetére. Több értelemben is. Először is melyik segít meghatározni, hogy hová és mi módon címezzenek önkormányzati normatív támogatást: az intézmény (pl. iskola) fenntartójához, a kiszolgált lakossági kör által meghatározott körzethez, vagy arányosan a felhasználói kör önkormányzataihoz, egyúttal ösztönözve a közös térségi ellátás megszervezését. Az első esetben újratermelik a fennálló állapotok megőrzését, a másodikban jobban ösztönöznek a rugalmasabb megoldások keresésére, a harmadikban a szabályozók adott forma előtérbe állításával késztetnek a szolgáltatásszervezési hatékonyság növelésére.

A következő címzési kérdés, hogy a támogatást melyik szint kapja. Ez az alapul fekvő feladatmegosztás tartalmától is függ. A középfokú feladatok ellátást rendszerint területi (megyei) önkormányzat látja el vagy kiemelt nagyvárosi helyhatóságok mégpedig azért, mert a szolgáltatást nyújtó intézmény több település vagy térség, illetve a terület egészére kiható ellátási tevékenységet folytat. Az igénybevevők köre jellemzően lakóhelyük szerint nagyobb területen szóródnak. Ez az eset nálunk a vármegyei kórházak esetében. Ekkor a központi költségvetési hozzájárulás címzettje nem feltétlenül az intézmény székhelye szerinti települése, hanem a térség által meghatározható megye önkormányzata.

Végül a feladatellátási externáliák internalizálása is történhet a méretgazdaságossági szempontok figyelembevételével. A térségi vagy regionális kihatású fejlesztéseket célszerű azon a szinten szervezni, ahol a hátrányok és az előnyök összeadódva jelentkeznek. Például adott a szennyvízkezelésre alkalmas tisztító művek finanszírozását célszerű a vízgyűjtő terület hatásainak figyelembevételével meghatározni, mert azon a szinten értelmesen lehet összegezni a pozitív és negatív hatásokat, vagyis a mű nélkül beálló károkat az előnyök élvezői érdemtelen „hasznának" kompenzálásával lehet kiküszöbölni.

Mindegyik esetben számít tehát a méretgazdaságossági szempont. A finanszírozás árnyaltan tud ösztönözni ennek elérésére, de legalább is az optimumhoz való közelítésre. Befolyásolható ily módon a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezési politikák tartalma és iránya. Mindez rendszerint a költségvetési törvények előkészítése és tárgyalása során kristályosodik ki, és a szabályozás tartalmában realizálódik. A

döntésnek nagy tétje is lehet, hiszen adott esetben egyes helyeken a szerepek elsorvasztását, másutt egyes megoldások felvirágzását hozhatja egy-egy kedvező vagy az adott települési körre nézve kedvezőtlen finanszírozási szabály. Ez esetben adminisztratív döntések nélkül is formálható az önkormányzati rendszer struktúrája.

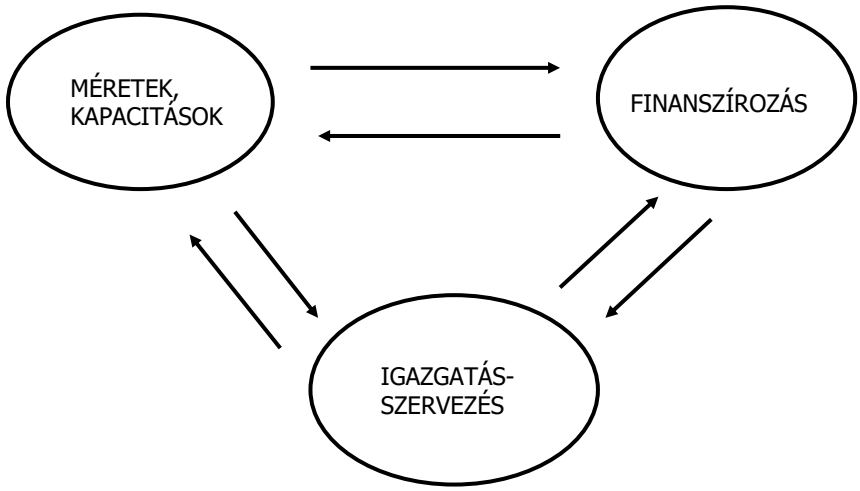
d) *(Hozzáadott források keretei)* A helyi feladatellátás megszervezésének egységei nemcsak a támogatás, hanem a helyben hozzáadott, ún. addicionális források szempontjából is relevánsak. Általában azért írnak elő saját erőt a legtöbb központi forráshoz, hogy elejét vegyék a felelőtlen költekezésnek, és a kedvezményezettet is erőbedobásra ösztönözzék. A bevonható eszközök eredete többféle lehet – értelemszerűen a másik állami támogatásból való „körhintás" kipótlást igyekeznek kiküszöbölni. Az egyik jellemző lehetőség az integrációk formája. Feltételezhető, hogy az együttműködő települések jobban tudnak töredékforrásokat hasznosítani, egymás előnyeiből kölcsönösen profitálni. Adott esetben a térségszervezés ehhez megfelelő kereteket ad, még akkor is, ha területi szinten nem önkormányzati forma működik. Hazánkban jó példa erre a kistérség-szervezés. Különösen a többcélú kistérségi társulások tömörítik hatékonyan a kistelepüléseket közös szolgáltatások megszervezése érdekében. Még több esély van erre regionális szinten. Egyes funkciók csak ebben a nagyobb léptékben működtethetők értelmesen. Ilyen különösen a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése, azaz a vállalkozásoknak kedvező környezet teremtése nem központi eszközökkel. Másrészt idetartozik a területfejlesztés, amelyik az infrastruktúra településközi eszközeit növeli részben az egyenlőtlenségek miatt leszakadó térségek felzárkóztatása, részben a fejlődőképesek kedvező lehetőségeinek kibontakoztatása érdekében. A regionális szint alkalmas a nagyobb léptékű feladatok megszervezésére vagy az abban való hatékonyabb közreműködésre. Ilyenek például a környezetvédelem egyes területei, a munkaerő-gazdálkodás több problémaköre.

A területfejlesztés és a helyi gazdaságfejlesztés esetében a magánszféra forrás-hozzáadási képességére nagyban építenek. A támogatások célja az, hogy ez a kapacitás utóbb önálló életre keljen és támogatás nélkül is működjön, növelve az állami bevételeket is, de legalább is csökkentve a támogatási szükségleteket. Ezekben az esetekben a helyi politikák összetett megfogalmazására, az eszközrendszerek megfelelő alkalmazására van szükség, ami jóval bonyolultabb, mint egyszerűen támogatási célok meghatározása. Tulajdonképpen erre a logikára épül az Európai Unió regionális forrásfelhasználási gyakorlata is.

Összefoglalva megállapítható, hogy a méretgazdaságosság alapját képező kapacitások optimális kapacitások kölcsönösen összefüggenek a területi közszolgáltatások igazgatásszervezési kérdéseivel, valamint a közfeladat-ellátás költségvetési támogatásával és általában, finanszírozásával. A kapcsolat oda-visszacsatolásokon keresztül működik optimális esetben. Ezt az összefüggést sematikusan a 6.3. ábra szemlélteti.

6.3. ábra

A méretgazdaságosság összefüggései



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A különböző önkormányzati rendszerek megoldásai tehát azért érdekesek, mert abból a hatékony feladat-ellátáshoz elengedhetetlenül szükséges integrációs megoldások formáira lehet és kell is következtetni. Akár integrált, akár széttagolt rendszerről van szó, a szolgáltatásszervezési racionalitásokra figyelemmel kell lenni. Csakhogy az egyik, illetve a másik esetben a célszerűen választandó szabályozási és működési gyakorlatok különbözőek. Rossz az, ha modell-idegen megoldást illesztenek be vagy az ösztönzési politika iránya nem megfelelő. Hazánk esetében ilyen nehézséget szül, hogy a széttagolt rendszer integrációs intézményei még mindig hiányosak; továbbá a települési önkormányzatok feladatellátási felelőssége, a legtöbbjük kapacitásainak szűkösségéhez mérten, mára indokolatlanul széleskörűnek minősül.

6.4. Visszatérés az esethez

A fejezet elején felvetett jogi problémákra az Alkotmánybíróság az alábbi válaszokat adta indokolásában.

Miután az országgyűlési képviselők több, mint egynegyede által benyújtott absztrakt utólagos normakontroll iránti kérelmet az Alkotmánybíróság befogadta, abban kellett állást foglalnia, hogy megvizsgálhatja e az indítványozók által hivatkozott, 2020. évi központi költségvetési törvénynek a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Kormányrendeletet (továbbiakban: Kormányrendelet) az Alaptörvény hatásköri korlátozásra vonatkozó 37.cikk (4) bekezdésének rendelkezéseire tekintettel. A fő problémát az okozta, hogy az Alaptörvény a hatásköri korlátozás kimondásakor törvényt említ, így kérdésként merült fel, hogy a hivatkozott Kormányrendeletre is kiterjed-e a vizsgálati akadály. Az Alaptörvény kimondja, hogy az Alkotmánybíróság mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét

meghaladja, a pénzügyi jogi tárgyú törvények Alaptörvénnyel való összhangját csak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt alapjogok sérelmével összefüggésben vizsgálhatja, valamint akkor, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülnek. A Kormányrendelet a 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt pénzügyi jogi tárgyak egyikét szabályozza, hiszen a 2020. évi költségvetési törvénytől való eltéréseket tartalmazza, amikor a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó −, mint a központi költségvetéssel megosztott adó− önkormányzatoknak átengedett 40%-át vonja el és helyezi át veszélyhelyzetben a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezés Alapjába. A Kormány rendeletét veszélyhelyzetben hozta, amely ezért speciális, mert így (Alaptörvény 52. cikk (2) felhatalmazása alapján) egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kormány által (veszélyhelyzetben hozott) a költségvetési törvény szabályozási tárgykörében megalkotott, ahhoz szorosan kapcsolódó rendelet, a gépjárműadó, mint központi adónem vonatkozásában a költségvetési törvénytől való eltérést szabályoz, így az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése tartalmazott hatásköri korlátozás e jogszabályra is fennáll, tekintettel arra is, hogy a Kormány a jogszabály elfogadásakor az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésben szereplő alapjogokat vagy eljárási szabályokat sem sértette. Az Alaptörvényt védő testületnek tehát absztrakt utólagos normakontroll keretében nincs hatásköre vizsgálni a veszélyhelyzetben hozott, költségvetési tárgykört szabályozó Kormányrendeletet.

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe (Helyi Önkormányzatok Európai Chartájába) ütközésre vonatkozó indítványt azért tudta megvizsgálni, mert a fent említett hatásköri korlátozás csak előzetes, illetve absztrakt utólagos normakontroll és alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásokra terjed ki. Azonban az indítványozók által felhívott, a Charta helyi önkormányzatok pénzügyi forrásaira vonatkozó általános, alapelvi szintű, az önkormányzatok pénzügyi forrásainak egészére vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban megállapította, hogy nem hozható alkotmányjogilag értékelhető, érdemi elbírálást lehetővé tevő kapcsolatba a központi költségvetés Járvány Elleni Védekezés Alapjába áthelyezett gépjárműadó kérdéskörével. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a veszélyhelyzetben hozott Kormányrendelet nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt is.

Kérdésként azonban fennmarad, hogy a hatásköri szabályozás ilyen volta, illetve ekként értelmezése esetén, alkotmánybírósági szerepkör érvényesülhet-e egyálalán. Ön hogyan gondolja?

6.5. Önellenőrző kérdések

- Mit értünk helyi közjavak alatt?
- Milyen jellemzői vannak az integrált, illetve a széttagolt önkormányzati modellnek, különösen finanszírozási szempontból?
- Mi az összefüggés a helyi feladatok és a szolgáltatásszervezési formák között?

- Hogyan függ össze a helyi közszolgáltatások szervezése és finanszírozása a település méretével?
- Hogyan befolyásolható a hatékony közfeladat-ellátás a központi támogatások címzésével?

6.6. Érdekességek

- Már most alulfinanszírozott az önkormányzati rendszer. Elérhető: https://azonnali.hu/cikk/20220413_cser-palkovics-andras-mar-most-alulfinanszirozott-az-onkormanyzati-rendszer (2023.09.20.).
- Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. Elérhető: https://fundamentum.hu/sites/default/files/12-02-01.pdf (2023.09.20.).

Felhasznált irodalom

BUCHANAN, J.M. (1968): The Demand and Supply of Public Goods. Austin:Round McNally and Co.

HUGHES, Owen E. (1994): *Public Management & Administration: An Introduction.* New York: St. Martin's Press.

LANE, Jan-Erik (1995): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE.

ATKINSON, Anthony B. és STIGLITZ, Joseph E. (1980): *Lectures on Public Economies.* London: McGRAW-HILL.

BELUSZKY Pál (1982): Gazdasági körzetek–vonzáskörzetek–közigazgatás. In: *A helyi-területi közigazgatás.* Budapest: Közgazdasági és Jogi, 123–151. old.

COUNCIL OF EUROPE (1997): 'Local finance in Europe' *Local and Regional Authorities in Europe,* No. 61, Council of Europe. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) on local finance in Europe. With the assistance of David King and Rémi Jequier. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

DAHL, Robert A. and TUFTE, Edward R. (1973): *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University.

HORVÁTH M. Tamás (1997): Közszolgáltatások magánszervezésben. Privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997. évi 4. és 5. sz.

JOHNSON, Davis B. (1991): *Public Choice: An Introduction To the New Political Economy*. Mountain View: Mayfield.

MCMASTEr, James (1994): *Urban Financial Management: A Training Manual.* EDI Technical Materials. Washington, D. C.: The World Bank.

MIKESELL, John L. (1991): *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector.* Pacific Grove: Brooks/Cole. Musgrave, Richard A. és Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice.* New York: McGraw-Hill.

MUSGRAVE, Richard A. és MUSGRAVE, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice.* New York: McGraw-Hill.

NORTON, Alan (1991): Western European Local Government in Comparative Perspective. In: Batley, R. and Stoker, G. (szerk.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*, pp. 21-40. Houndmills: Macmillan.

OATES, Wallace E. (1991): *Studies in Fiscal Federalism.* Aldershot: Edward Elgar. Tiebout, Charles M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *The Journal of Political Economy*, vol. LXIV Oct., no.5, pp. 416–424.

OECD (2018): *Key Data on Local and Regional Governmnts in the European Union.* Paris: OECD.

TIEBOUT, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol. LXIV Oct., no.5, pp. 416–424.

VALENTINY Pál (1992): Kik nyújtják a közszolgáltatást? A tömegközlekedés és a vízszolgáltatás privatizációjának és deregulációjának tapasztalatai Nyugat-Európában. *Közgazdasági Szemle* (XXXIX. évf.) 11. sz. 1018–1035. old.

WALSH, Kieron (1995): *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management.* Houndmills: MACMILLAN.

7. FEJEZET

HELYI ADÓK AZ ÖNKORMÁNYZATOK BEVÉTELI SZERKEZETÉBEN: AZ ADÓKIVETÉS JOGA ÉS KORLÁTAI, AZ EGYES HELYI ADÓK JELLEMZŐI

Bordás Péter[*]

Eset: Köthető-e foglalkoztatotti létszámhoz az építményadó?

A Szegedi Törvényszék, mint indítványozó három ügyben felfüggesztette a per tárgyalását és hasonló szövegezésű, 2020. július 1. napján kelt indítványaival a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult. Az indítványozó előtt folyó perek felpereseit Makó Város Jegyzője, mint elsőfokú adóhatóság határozataival építményadó megfizetésére kötelezte a Makó Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 51/2011. (XII. 15.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) alapján. A másodfokú hatóságként eljárt Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal, mint az indítványozó előtt folyó perek alperese az elsőfokú határozatokat helybenhagyta. Az indítványokkal érintett egyik per felperesét a vizsgált adóévre 54.833.100-, forint, a másik ügy felperesét 49.300.000 forint, míg a harmadik ügy felperesét 23.431.200 forint építményadó megfizetésére kötelezték. Mindhárom felperes makói székhelyű, külföldi érdekeltségű, legalább 250 főt foglalkoztató gazdasági társaság.

Az építményadó mértékét az Ör. 2020. január 1-jétől hatályba lépett 3. § (6) bekezdése határozta meg a következőképp:

„[a]z adó mértéke a legalább 250 főt foglalkoztató adóalanyok esetében a) a vállalkozási tevékenység folytatására szolgáló épületek, épületrészek után 1.500.- Ft/m²/év, b) a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódó épületek, épületrészek után 1.000.- Ft/m²/év, c) az egyéb épület, épületrész után 600.- Ft/m²/év.”

Az indítványozó kezdeményezte az Önkormányzati Tanácsnál az Ör. 3. § (6) bekezdésének törvényességi vizsgálatát és megsemmisítését, valamint e törvényellenes rendelkezés konkrét és általános alkalmazási tilalmának elrendelését.

Az indítványozó szerint az Ör. vitatott rendelkezése törvényellenes, egyrészt mert a foglalkoztatottak létszáma az építményadó kivetése szempontjából nem tekinthető az építménnyel összefüggő körülménynek. Másrészről az építményadó ilyen jellegű szabályozása Makó Városban csupán szelektív, jól behatárolható adóalanyi kört érint, különösen az indítványozó előtt folyó per felpereseit, a három külföldi hátterű céget. Harmadrészről az Ör. olyan adóztatási szempontot juttat érvényre, amely eredményét tekintve valójában ugyanazon körülmény miatt (több ember foglalkoztatásához nagyobb alapterület szükséges) kétszeresen adóztatja meg az adóalanyt.

Forrás: Köf.5.021/2020/6. számú határozata

---

[*] Dr. Bordás Péter *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

Kapcsolódó kérdések:

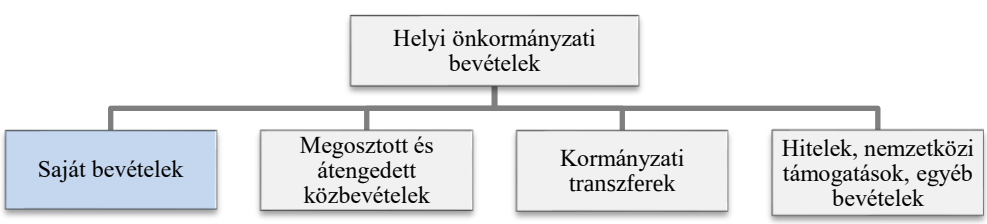
- Milyen eljárás során került a Kúria elé az ügy? Miért speciális az eljárás?
- Mi a probléma a bíróság szerint a helyi szabályozással? Milyen magasabb szintű szabályba ütközik és miért? Az önkormányzat milyen érveket hozott fel?
- Hogyan döntött a Kúria, s azt mivel indokolta? Mi a döntés elvi jelentősége?

7.1. A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete és pénzügyi önállósága

A helyi önkormányzatok működésének egyik fontos eleme a pénzügyi függetlenség. Ez magába foglalja a megfelelő mértékű bevételi forrásokhoz való jogot, mely bevételek a működését, a közfeladatok ellátását biztosítják. Országonként eltérő, hogy az egyes helyi egységek milyen bevételekkel gazdálkodhatnak, ugyanakkor a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapján négy nagy kategóriába rendezhetjük azokat, ahogyan a 8.1. ábra mutatja. Természetesen számos eltérő csoportosítás is létezik, például Erdős Éva a helyi önkormányzati bevételi források körét három csoportra bontja, melyek: a saját, a központi kormányzattal való kapcsolatból származó, valamint a más gazdálkodó szervezetektől átvett bevételek (ERDŐS 2014, 10). A hitelek és a nemzetközi támogatások, mint például az európai uniós pénzügyi támogatások, külön kategóriában történő szerepeltetése azért lehet indokolt, mivel azok a többitől eltérő formát és nagyságrendet mutatnak, ahogyan más a felhasználásuk célja is. A fentiektől eltérő csoportosítást találhatunk Nagy Árpád munkájában, aki a hiteleket külön kategóriába sorolja, s öt bevételi típust különít el, melyek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferek), az egészségbiztosítási támogatások és a hitelek (NAGY 2005, 164). Más szerzők, mint Zsugyel János az első három típust emelik ki mint klasszikus bevételi forrásokat (ZSUGYEL 2009, 102). A felsoroltakon túl – Péteri Gábor csoportosítását alapul véve – megkülönböztethetjük a helyi önkormányzatok rendszeres, folyó bevételeit (adók, díjak) és a sajátos egyszeri tőkebevételeket[1] és a hitelbevételeket (PÉTERI 2014, 40). Mindezek alapján a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra összpontosítva a korábbi négyes felosztást vesszük alapul.

7.1. ábra

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete



Forrás: a szerző saját szerkesztése

[1] Ilyenek például a privatizációból származó bevételek.

A bevételi szerkezet változatos képet mutat, melyet a 8.1. táblázat adatai is jól demonstrálnak. A táblázat az egyes OECD-országok bevételi struktúráját mutatja. Fontos felhívni arra a figyelmet, hogy az ábrán szereplő arányok nem állandóak, azok folyamatosan változnak, eltolódások figyelhetőek meg az egyes kormányzatok közpolitikai döntéseinek megfelelően. Egy biztos, hogy saját bevételek és kormányzati transzferek minden fejlett, többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, s az arányuk alapján különböző modellekbe sorolhatók. A kategóriák tartalma ugyanakkor sokkal változatosabb képet mutat, az adott ország történelmi hagyományainak, gazdasági berendezkedésének vagy épp az aktuális kormányzati céloknak megfelelően.

A bevételi forrásszerkezeten belül a helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik a saját bevételek, melyek eltérő arányban vannak jelen az egyes országokban, ahogyan azt a táblázat is mutatja. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívják a figyelmet, hisz a saját bevételek a helyi feladatellátás költséghatékony működésének alapjait jelenthetik (MUSGRAVE 1959; OATES 1972). Ezzel összefüggésben az elméletek a saját források arányának növelését jelölik meg követendő elvként, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére, természetesen az átláthatósági és elszámoltathatósági szempontok rendszerbe építésével. Arra vonatkozóan viszont nincs egységes standard, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága, mivel nemcsak a bevételi szerkezet, hanem a helyi pénzügyekre vonatkozó szabályozás is befolyásolja a feladatellátást. Ugyanakkor Richard Bird arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrásokat kell figyelembe venni (BIRD 1993). Egy másik megközelítés alapján vannak olyan gondolkodók, akik a bevételi oldalt vizsgálják, azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget kell előteremteniük saját bevételeik révén. A két elvet szem előtt tartva érdemes a 7.1. táblázat adatait értékelni, mely a saját bevételek arányának összetételét mutatja nemzetközi összehasonlításban egyes OECD-országokban.

Érdemes megfigyelni és elemezni Magyarország adatait. Ezekből látható, hogy a helyi adók az összes forrás alig egynegyedét teszik ki. Az is jól látható, hogy az ún. jóléti államokban sokkal nagyobb a helyi adók szerepe, vessünk csak egy pillantást Svédország, Finnország adataira, de Lettország, Franciaország, Olaszország vagy épp Csehország esetében is szembetűnő, hogy a helyi adóknak meghatározó szerepe van.

7.1. táblázat

Önkormányzati bevételi struktúra egyes európai OECD-országokban, 2020

		Állami támogatás	Díjbevétel	Magánjogi bevétel	Szociális transzfer	Adóbevétel
Föderális és kvázi föderális országok	Ausztria	72,79	11,79	1,98	2,20	11,25
	Belgium	56,40	8,10	1,55	6,66	27,28
	Németország	32,46	10,92	0,82	3,82	51,98
	Spanyolország	55,09	6,82	0,30	0,24	37,55
Unitárius országok	Csehország	46,71	10,53	1,10	0,26	41,40
	Dánia	58,55	4,61	0,29	0,09	36,46
	Észtország	88,85	7,67	0,70	0,35	2,44
	Finnország	33,16	19,38	2,28	0,00	45,18
	Franciaország	33,44	14,73	0,99	0,32	50,52
	Görögország	64,17	10,26	0,77	0,00	24,81
	Magyarország	58,58	11,48	0,77	0,21	28,96
	Izland	10,08	8,51	3,49	0,00	77,91
	Írország	75,82	11,64	0,23	4,07	8,25
	Olaszország	60,84	10,55	1,35	0,51	26,76
	Lettország	41,28	7,03	0,31	0,92	50,46
	Litvánia	89,75	5,44	0,84	0,42	3,56
	Luxemburg	52,34	14,33	0,93	0,00	32,40
	Hollandia	74,86	11,88	1,76	1,56	9,94
	Norvégia	47,49	13,35	2,52	0,44	36,21
	Lengyelország	63,51	6,07	0,74	0,40	29,28
	Portugália	37,09	16,20	2,80	5,30	38,61
	Szlovákia	81,33	10,42	0,54	0,68	7,04
	Szlovénia	44,73	14,05	0,47	1,17	39,58
	Svédország	38,79	8,66	1,20	0,96	50,40
	Egyesült Királyság	67,65	13,37	0,80	1,41	16,76
OECD átlag		41,18	13,32	1,96	1,18	42,36
EU 27 átlag		46,58	10,34	0,99	2,01	40,09

Forrás: az OECD 2020 adatai alapján a szerző saját szerkesztése

7.2. A helyi adókról általában és azok hazai rendszere

A saját bevételek hazai rendszerének elemzését érdemes a jogforrások szintjén kezdeni. Ehhez először is a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (a továbbiakban: Mötv.) ad támpontot, mely alapján az önkormányzatok saját bevételei:

- a helyi adók;

- a saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményeinek egyéb sajátos bevételei.[2]

Első ránézésre nagyon szerteágazónak tűnhet a saját bevételek köre, ugyanakkor utóbbiak a gyakorlatban a többi forráshoz képest, néhány önkormányzat kivételével – a helyi adókat leszámítva – csekély jelentőséggel bírnak.

A saját bevételek körét az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. §-a is meghatározza, ugyanakkor az előzőekben ismertetettől eltérő módon, a rendelet hat kategóriát nevesít. A kormányrendelet alapján saját bevétel:

- a helyi adóból és a települési adóból származó bevétel;
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel;
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel;
- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel;
- a bírság-, pótlék- és díjbevételek, valamint
- a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülés.[3]

Fontos megemlíteni, hogy a rendelet külön nevesíti például a helyi adók mellett a települési adót, mely szabályozásában eltér a klasszikus helyi adóktól. Ugyanakkor észrevehetjük azt is, hogy a kategóriák között nagy az átfedés, de egyes altípusok részletesebben kerültek kibontásra, viszont a források köre nagyjából megegyezik. A szakirodalmak szintjén sem egységes a kép a saját bevételeket illetően. A legtöbb tanulmány az önkormányzati törvényre hivatkozva átveszi annak felsorolását, vagy épp logikai módszerrel csoportokat képez az ott szereplő bevételekből.

Mint már megállapítottuk, a saját bevételek legjelentősebb típusa a helyi adók, így ezek részletesebb elemzést érdemelnek. Helyi adók alatt azokat a települési szinten kivetett adókat értjük, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg, és azok felhasználása részben vagy egészben helyi szinten történik. Vannak olyan definíciók, melyek a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, ám pont ez az a jellemző, amely a helyi adókat elhatárolja a megosztott vagy átengedett központi adóktól és a központi adóktól. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget a központi államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk tényleges helyi adóról.

Standford Cedric hét kritériumot fogalmazott meg a helyi adók helyes bevezetésével összefüggésben (STANDFORD 1987). Ez alapján

- a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású;
- az adóteher a helyi lakosokat érintse;

[2] Mötv. 106. § (1) bek.
[3] 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. § (1) bek.

- a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson;
- az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie;
- az adó kivetése legyen igazságos;
- legyen átlátható és
- segítse elő az elszámoltathatóságot helyi szinten.

További elvárásként megfogalmazhatjuk még, hogy ne lehessen az adót másra hárítani, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben a helyi iparűzési adó nem felel meg.

Hazánkban a helyi önkormányzatok adómegállapítási jogát 1990-ben vezették be. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi helyi adók csak részben vezethetők vissza a korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre (NAGY et al. 1993, 20). A rendszerváltás egyik fontos eleme volt, különösen a helyi pénzügyi autonómia szempontjából, a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény elfogadása, mely szabályozza hazánkban a helyi adók körét. Ez a települési önkormányzatok számára lehetőséget teremt a helyi szuverén adóztatási jog gyakorlására, s ezzel együtt a helyi adópolitika kialakítására. A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,[4] azóta is helyi rendeletben dönthetnek az egyes települési önkormányzatok képviselő-testületei a helyi adókról szóló törvényben (a továbbiakban: Htv.) meghatározott keretek között. A helyi adók kivetése soha nem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora azok mértékének alsó és felső határa, valamint, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők. E módszert egyesek zárt listás helyi adómegállapítási rendszernek nevezik, mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat ezt a fajta helyi adókivetési módszert alkalmazza inkább, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. E nyílt listás adókivetésre példa hazánkban a települési adó. A zárt listás adómegállapítás körébe jelenleg öt helyi adónem tartozik Magyarországon: az építményadó, a telekadó, a magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparűzési adó. Rendszertanilag az első kettő a vagyoni típusú, a második kettő a kommunális típusú, míg az utolsó – helyi iparűzési adó – a tevékenységtípusú adók közé sorolható. A legfontosabb ezek közül általánosságban a helyi iparűzési adó, mely a hazai bevételi struktúrában a saját bevételek egészét tekintve átlagosan azok 40%-át teszi ki.[5] Ráadásul ez az a helyi adó, amelyből befolyó bevételek mértéke leginkább függ a helyi lehetőségektől és adottságoktól. Az önkormányzat

[4] Az adók mértékének és a mentességek, kedvezmények kötelező rendszerében történtek kisebb módosítások.

[5] Az 1993–2010 közötti időszak adatait vizsgálva a helyi adóbevételek a település elhelyezkedésétől és adottságaitól függően 30% és 59% közötti nagyságot tettek ki a saját bevételeken belül. Forrás: MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

adóerő képességét leginkább meghatározó faktorok: a település mérete, a lakosság szerkezeti összetétele, az ingatlanállomány típusa és értéke, illetve az, hogy milyen mértékű a vállalkozások jelenléte a településen.

7.2.1. A települési adó rendszertani megközelítése

A hazai helyi adórendszer legújabb eleme a 2015-től bevezetett, nyílt listás adómegállapítási elven alapuló települési adó. A helyi adókról szóló törvény módosításával, a települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy az illetékességi területükön rendelettel olyan települési adót (adókat) vezethetnek be, amelyet más törvény nem tilt, melyek adótárgyára nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya, továbbá melyeknek nem alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.[6]

A települési adóból származó bevétel az azt kivető önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel, azaz az ebből befolyó bevételek felhasználása kötött.

A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el. Az eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet.

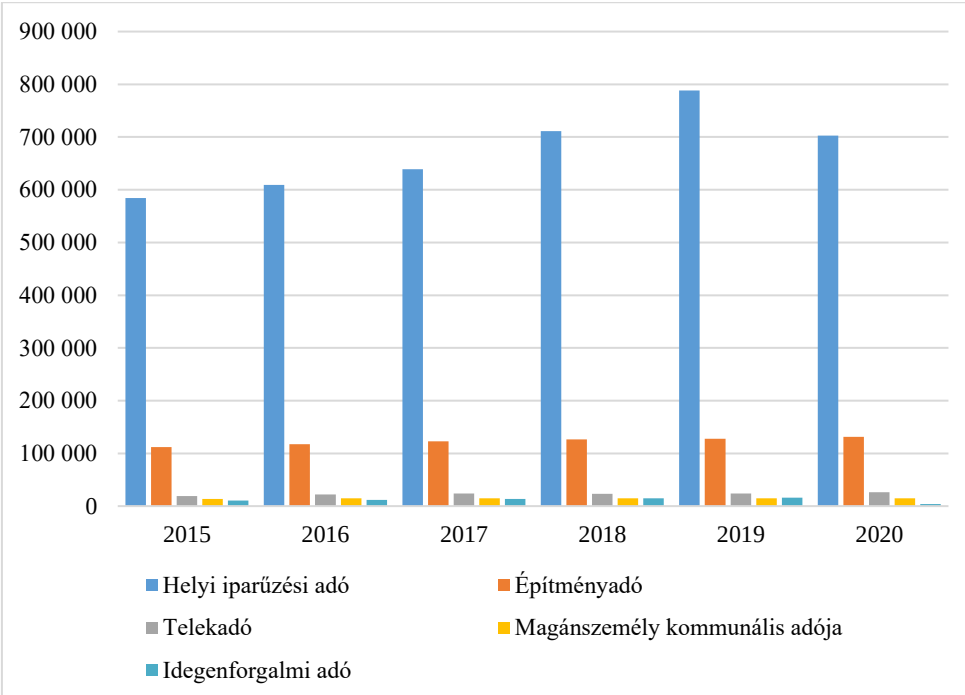
Érdekes jogalkotói megoldás, hogy a Htv.-ben nem a korábbi taxáció végére került a települési adó, mint egy választható helyiadó-típus, hanem a jogszabály a helyi adóktól elkülönítve, az 1/A. §-ban szabályozza a települési adó bevezetésének lehetőségét. Mind a helyi adók és mind a települési adó esetében a helyi képviselő-testület jogosult rendeleti formában megállapítani a helyi fizetési kötelezettséget. A képviselő-testület eldöntheti, hogy bevezeti-e vagy sem az előbbi adókat, illetve ha bevezeti, akkor azok mértékéről is rendelkezhet. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett. Ugyanakkor lehet és indokolt is különbséget tenni a települési és a Htv. által taxatív módon felsorolt helyi adók között. A jelenlegi rendszert tekintve a helyi adók két altípusba sorolhatók, egyfelől megkülönböztethetjük a klasszikus helyi adókat, másrészt a települési adót, melynek szabályozása atipikus (KECSŐ 2016), az településenként eltérő formát ölthet, ilyen lehet például a földadó, magasépítmény-adó, motoros vízi járművek adója, pónilóadó stb.

A 2020-as év adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6%-os arányt jelent.

[6] Htv. 1/A. §.

7.2. ábra

A helyi adókból származó bevételek alakulása (2015-2020, millió Ft)



Forrás: a 2015-2019 évi adatok vonatkozásában a KSH, a 2020. év esetében a Pénzügyminisztérium adatai alapján a szerző saját szerkesztése

7.3. A helyi adómegállapítási jog terjedelme és korlátai a hatályos jogban

A helyi adómegállapítás alkotmányos alapját az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló 32. cikkének első bekezdésében találjuk, mely kimondja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Ezt bontja ki a helyi adókról szóló törvény, mely szerint a települési (községi, városi, fővárosi és kerületi) önkormányzat képviselő-testülete rendelettel az illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.[7] Az előző alfejezetben kifejtettük a klasszikus helyi adók és a települési adó viszonyát s utóbbi speciális szabályozását. Ezért a következő szerkezeti egységben a Htv. által nevesített helyi adók részletszabályainak áttekintésére kerül sor, melyeket rendszertanilag három csoportra oszthatunk. Megkülönböztethetjük a vagyoni típusú helyi adókat: ilyen az építményadó és a telekadó. A másik típust a kommunális jellegű adók, azaz a magánszemély kommunális adója és az idegenforgalmi adó jelentik, míg a harmadik csoportot a tevékenységtípusú adó, vagyis a helyi iparűzési adó képezi.

[7] Htv. 1. §.

7.3.1. A helyi adómegállapítási jog terjedelme

A helyi adómegállapítási jog a Htv. alapján kiterjed:

- a helyi adók és a települési adók bevezetésére, a már bevezetett adók módosítására, hatályon kívül helyezésére;
- előbbi adók bevezetése időpontjának és időtartamának (határozott vagy határozatlan idejű) meghatározására;
- előbbi adók mértékének meghatározására a Htv. keretei között;
- további mentességek, kedvezmények megállapítására;
- az Air. és az Art. keretei között a helyi adózás részletszabályainak meghatározására;
- továbbá arra, hogy ha az adó mértékét határozott időre állapította meg az önkormányzat, akkor a határozott időszak harmadik naptári évétől, vagy az azt követően kezdődő naptári évtől, a határozott időszak letelte előtt az adó mértékét növelheti, ha a naptári évet megelőző naptári év első tíz hónapjában az adott adónemben bevallott, kivetett adóból származó bevétel nem éri el a naptári évet megelőző második naptári év első tíz hónapjában bevallott, kivetett adóból származó bevétel 50%-át.[8]

7.3.2. A helyi adómegállapítási jog korlátai

Mint már többször említettük, a helyi adókivetési jog soha sem volt korlátok nélküli, számos garanciális szabály került beépítésre a rendszerbe. Így az adómegállapítás jogát a Htv. alapján az alábbiak figyelembevételével gyakorolhatja a képviselő-testület:

a) Az önkormányzat az adóalanyt egy meghatározott adótárgy (épület, épületrész, telek) esetében csak egyféle – az önkormányzat döntése szerinti – adó fizetésére kötelezheti. Azaz az adókivetés a többszörös adóztatás tilalmába nem ütközhet, tehát ugyanazon adóalany és adótárgy vonatkozásában nem lehet több adót megállapítani.

b) A vagyoni típusú adók körében az épület, épületrész és telek utáni adót egységesen – tételesen vagy a korrigált forgalmi érték alapulvételével – kell meghatározni.

c) A korrigált forgalmiérték-alapú építményadóban a lakás, illetve az egyéb építmény esetén egy-egy, a korrigált forgalmiérték-alapú telekadóban a lakáshoz tartozó telek, illetve az egyéb telek esetén egy-egy adómérték alkalmazható.

d) Az adóalap fajtáját, az adó mértékét, a rendeleti adómentességet és adókedvezményt úgy állapíthatja meg a képviselő-testület, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.

[8] Htv. 6. §.

e) A törvény által meghatározott mérték felett nem lehet adót kivetni (adómaximum), azaz az önkormányzat csak az adómaximummal egyenlő vagy az alatti mértéket állapíthat meg.

f) Ha az adó mértékét határozott időre állapítja meg az önkormányzat, akkor azt az adóalany hátrányára a határozott időszak első két naptári évében nem növelheti, valamint a határozott időszak harmadik naptári évétől vagy az azt követően kezdődő naptári évtől, a határozott időszak letelte előtt – ide nem értve az adómegállapítási jognál ismertetett esetet – csak akkor növelheti, ha a naptári évet megelőző naptári év első tíz hónapjában az adott adónemben bevallott, kivetett adóból származó bevétel nem éri el a naptári évet megelőző második naptári év első tíz hónapjában bevallott, kivetett adóból származó bevétel (viszonyítási bevétel) 70%-át, azzal, hogy a naptári évtől hatályos adómérték ekkor sem haladhatja meg a határozott időre rögzített adómérték 130%-át.[9]

Az adómaximum kapcsán kiemelendő, hogy a Képviselő-testület a Htv. tételes adómérték formában meghatározott felső határainak esetében az eltelt évek fogyasztói árszínvonal változását figyelembe veheti (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum). Azaz ez a gyakorlatban azt jelenteni, hogy a tényleges adómaximum az nem a Htv.-ben szereplő összeg, hanem annak évről-évre inflációval növelt összege. A pontos összeget a Pénzügyminisztérium közzéteszi minden évben, így a 2023-as adóévre vonatkozóan ez a következő képen alakul:

7.2. táblázat

Valorizált adómértékek 2023

Adónem	Adómaximum (2023.)
Építményadó (épület, épületrész után)	2190,9 Ft/m2
Telekadó:	398,3 Ft/m2
Magánszemély kommunális adója:	33859,6 Ft/adótárgy
Idegenforgalmi adó (tartózkodási idő után):	597,5 Ft/fő/vendégéjszaka

Forrás: PM Jövedelemadók és Járulékok Főosztály

7.3.3. A helyi adóról szóló törvény személyi hatálya

A Htv. értelmében – ha a törvény másként nem rendelkezik – adóalany a magánszemély, a jogi személy, egyéb szervezet, a magánszemélyek jogi személyiséggel nem rendelkező személyi egyesülése.[10] Ugyanakkor nem lehet helyi adó alanya az állam; helyi önkormányzat; nemzetiségi önkormányzat; költségvetési szerv; egyházi jogi személy; a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.; a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.; az Államadósság Kezelő Központ Zrt.; a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter felügyelete alá tartozó büntetés-végrehajtási gazdálkodó szervezetek; valamint

[9] Htv. 7. §.
[10] Htv. 3. § (1) bek.

kizárólag a helyi iparűzési adónak nem alanyai: a Magyar Nemzeti Bank, az Országos Betétbiztosítási Alap, a Szanálási Alap, a Befektetővédelmi Alap és a Kárrendezési Alap.[11]

A Htv. az egyes adók esetében meghatározott mentességi lehetőségeken kívül nevesíti azokat a személyeket, akik a törvény erejénél fogva mentesülnek valamennyi vagy egyes helyi adófizetési kötelezettség alól. Így valamennyi helyi adó alól mentesek az egyesületek; az alapítványok; a közszolgáltató szervezetek; a köztestületek; az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak és a magánnyugdíj-pénztárak. Kizárólag a helyi iparűzési adó vonatkozásában mentesülnek a fizetési kötelezettség alól a közhasznú szervezetnek minősülő nonprofit gazdasági társaságok.[12] E személyeknek tehát nem keletkezik adófizetési kötelezettsége az említett helyi adók vonatkozásában.

7.4. A vagyoni típusú helyi adók és az értékalapú ingatlanadóztatás elvi problémái

Általánosságban elmondható, hogy a vagyonadók tárgya a természetes személyek és a szervezetek vagyona. Vagyon alatt e személyek felhalmozott, megtakarított jövedelmét értjük. A legnagyobb ellenállás általában a vagyonadókkal szemben tapasztalható az adóalanyok részéről. A vagyonadókon belül rendszertanilag megkülönböztethetünk rendszeres[13] és eseti jellegű[14] adókat.

A hazai rendszerben helyi szinten kétféle vagyoni típusú adó létezik: az építményadó és a telekadó, melyek bevezetése – mint már említettem – a helyi képviselő-testület döntésén múlik, így nem beszélhetünk minden településre kiterjedő egységes vagyonadóztatásról hazánkban.

7.4.1. Az építményadó

Az adótárgy

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő lakás és a nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész, összefoglaló néven építmény. Az adókötelezettség az építmény valamennyi helyiségére kiterjed, annak rendeltetésétől, illetőleg hasznosításától függetlenül.

Az adó alanya

Az adó alanya az, aki a naptári év első napján az építmény tulajdonosa. Több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok.

[11] Htv. 3. § (5) bek.
[12] Htv. 3. § (2) bek.
[13] Ezek időszakonként újra és újra jelentkező adófizetési kötelezettséget jelentenek, ilyen például a telekadó.
[14] Például a tulajdonátruházást, -átengedést terhelő adók, a hazai rendszerben pedig ilyen a vagyonszerzési illeték.

Amennyiben az építményt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog (pl. haszonélvezet) terheli, az annak gyakorlására jogosult az adó alanya. Valamennyi tulajdonos által írásban megkötött és az adóhatósághoz benyújtott megállapodásban a tulajdonosok adóalanyisággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek gyakorlásának jogával egy tulajdonost is felruházhatnak.

Társasház, -garázs és -üdülő esetén a tulajdonosok önálló adóalanyok, a közös használatú helyiségek után az adó alanya az említett közösség.

Adómentesség

Mentes az építményadó alól:

- a szükséglakás;
- a kizárólag a háziorvos által nyújtott egészségügyi ellátás céljára szolgáló helyiség;
- az atomenergiáról szóló törvény szerint kizárólag a radioaktív hulladék elhelyezésére, a kiégett nukleáris üzemanyag tárolására használt építmény;
- az ingatlan-nyilvántartási állapot szerint állattartásra vagy növénytermesztésre szolgáló építmény vagy az állattartáshoz, növénytermesztéshez kapcsolódó tárolóépítmény (pl. istálló, üvegház, terménytároló, magtár, műtrágyatároló), feltéve, hogy azt rendeltetésszerűen e tevékenységhez kapcsolódóan használják.

Műemlék épület felújításához kapcsolódó adómentesség

A műemléki értékként törvényben védetté nyilvánított vagy önkormányzati rendelet alapján helyi egyedi védelem alatt álló épületet (a továbbiakban: műemlék épületet) felújítják, akkor az épület, illetve az épületben lévő önálló adótárgy, a felújításra kiadott építési engedély vagy örökségvédelmi engedély jogerőre emelkedését, véglegessé válását követő három egymást követő adóévben mentes az adó alól. A felújítás alatt a műemlék épület egészén, illetve homlokzatán és több főszerkezetén végzett olyan általános javítást kell érteni, amely teljesen visszaállítja az épület esztétikai állapotát, valamint legalább eredeti műszaki állapotát. A mentesség nem automatikus, az adó alanya a mentességet az adóhatóságnál kérelmezheti.

A megállapított, de meg nem fizetett adót és az eredeti esedékességtől számított kamatot az adóhatóság az ingatlanra bejegyzett jelzáloggal biztosítja. Az adóhatóság az adómentesség időtartamának lejártát követő év január 30-ig megkeresi a műemlékvédelmi hatóságot vagy az örökségvédelmi hatóságot, hogy igazolja az épület felújításának tényét és a felújítás befejezésének időpontját. Amennyiben a megkeresés alapján az adóhatóság megállapítja, hogy a felújítás az adómentesség harmadik évének utolsó napjáig megtörtént, akkor a nyilvántartott adót és kamatokat törli, valamint haladéktalanul intézkedik az ingatlanügyi hatóságnál a jelzálogjog törlése iránt. Ha a felújítás az adómentesség harmadik évének utolsó napjáig nem történt meg, úgy a nyilvántartott adót és kamatait az adózónak – az adóhatóság

határozata alapján, a határozat jogerőre emelkedését vagy véglegessé válását követő 15 napon belül – meg kell fizetnie.[15]

Az adókötelezettség keletkezése, változása és megszűnése

Az adókötelezettség a használatbavételi, illetőleg a fennmaradási engedély jogerőre emelkedését, vagy véglegessé válását, vagy a használatbavétel tudomásulvételét vagy az egyszerű bejelentéshez kötött épület felépítésének megtörténtéről szóló hatósági bizonyítvány kiadását követő év első napján keletkezik. Az engedély nélkül épült vagy anélkül használatba vett építmény esetén az adókötelezettség a tényleges használatbavételt követő év első napján keletkezik. Az adókötelezettséget érintő változást – így különösen a hasznos alapterület módosulását, az építmény átminősítését – a következő év első napjától kell figyelembe venni. Az adókötelezettség megszűnik az építmény megszűnése évének utolsó napján. Az építménynek az év első felében történő megszűnése esetén a második félévre vonatkozó adókötelezettség megszűnik. Az építmény használatának szünetelése az adókötelezettséget nem érinti.

Adófelfüggesztés építményadó esetében

Speciális jogintézmény az építményadó vonatkozásában az adófelfüggesztés, mely azon adóalanyoknak nyújt segítséget, akik nehéz anyagi körülményeik miatt nem tudnák megfizetni a vagyontárgy után megállapított adót. Ez persze nem jelent adómentességet, mivel csak az adó megfizetésének későbbi időpontra halasztásáról van szó az időközben felhalmozódó kamatokkal együtt. Adófelfüggesztés iránti kérelemmel élhet az adóhatóság felé a lakcímnyilvántartás szerint és ténylegesen (életvitelszerűen) is lakóhelyéül szolgáló lakása utáni építményadó-fizetési kötelezettségét illetően az a 65. életévét betöltött vagy életkorától függetlenül megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban részesülő magánszemély, aki egyedül vagy kizárólag ugyanezen feltételeknek megfelelő hozzátartozójával él.

Az adófelfüggesztés időszaka alatt az adót nem kell megfizetni, az egyébként esedékessé váló adó után azonban az adóhatóság az esedékesség napjától az adófelfüggesztés megszűnése napjáig terjedően kamatot számít fel. A kérelmet az adóév január 15. napjáig kell benyújtani az adóhatóságnál, ha a jogosult csak később terjeszti elő kérelmét, akkor azt a következő év első napjától veszik figyelembe. A feltételeknek való megfelelés esetén az adóhatóság minden adóév február 15-ig az adóévre előírt tárgyévi adóösszeget és kamatait jelzálogjog formájában bejegyezteti az ingatlan-nyilvántartásba.

Az adófelfüggesztés az adóév első napjától, annak megszűnése napjáig tart. Az adófelfüggesztés megszűnik:

- a lakás elidegenítésével vagy vagyoni értékű jog alapításával az erről szóló szerződés ingatlanügyi hatósághoz való benyújtásának napján;
- az adózó halálával a hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedése napjával;

[15] Htv. 13/A. § (1)–(7) bek.

- az adófelfüggesztés írásban történő visszavonása esetén a visszavonás bejelentésének napjával.

Az adóhatóság az adófelfüggesztés időtartamára eső, esedékessé vált adó és annak kamatai megfizetéséről az adófelfüggesztés megszűnését követően határozatot hoz. Ha a kötelezett a felfüggesztett adót és annak kamatát megfizette, az adóhatóság haladéktalanul intézkedik a jelzálogjog törlése iránt.

Az adó alapja

Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően építmény esetében az építmény m^2-ben számított hasznos alapterülete vagy az építmény korrigált forgalmi értéke.

Az adó mértéke

Az adó évi mértékének felső határa az építmény hasznos alapterület szerinti adóalap-megállapításnál 1100 Ft/m^2, korrigált forgalmi érték szerinti adóalap-megállapításnál a korrigált forgalmi érték 3,6%-a.[16]

7.4.2. A telekadó

Az adótárgy

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő telek (azaz a beépítetlen terület).

Az adó alanya

Az adó alanya az, aki az év első napján a telek tulajdonosa. Ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyoni értékű jog birtokosa, illetőleg több tulajdonos esetén a tulajdonosok tulajdoni hányadaik arányában adóalanyok. Valamennyi tulajdonos által írásban megkötött és az adóhatósághoz benyújtott megállapodásban a tulajdonosok az adóalanyisággal kapcsolatos jogok és kötelezettségek gyakorlásával egy tulajdonost is felruházhatnak.

Adómentesség

A Htv. a telekadó esetében is több tárgyi mentességet határoz meg, így mentes az adó alól:

- a telken álló épület, épületrész hasznos alapterületével egyező nagyságú telekrész;
- a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi telek;

[16] A korrigált forgalmi érték egyenlő az illetékekről szóló törvény alkalmazásával megállapított forgalmi érték 50%-a.

- az építési tilalom alatt álló telek adóköteles területének 50%-a;
- az adóalany termék-előállító üzeméhez tartozó, jogszabályban vagy hatósági előírásban megállapított védő-biztonsági terület, feltéve, ha az adóalany adóévet megelőző adóévi évesített nettó árbevétele legalább 50%-ban saját előállítású termék értékesítéséből származott.

Az adókötelezettség keletkezése, változása és megszűnése

Az adókötelezettség az alábbi időpontokban keletkezik:

- a belterületi termőföld minősítésű telek esetében, ha művelés alól kiveszik, akkor az átvezetését vagy tényleges mezőgazdasági művelésének a megszüntetését követő év első napján;
- a külterületi, termőföldnek minősülő telek esetében a művelés alól kivett területre történő átvezetését követő év első napján;
- erdőnek minősülő telek esetében a művelés alól kivett területre történő átvezetését követő év első napján vagy az Országos Erdőállomány Adattárból történő törlését követő év első napján;
- a tanyaként nyilvántartott földterület esetében a tanyaként történő ingatlan-nyilvántartási bejegyzés törlését követő év első napján;
- az építmény megsemmisülése, lebontása esetén a megsemmisülést, lebontást követő félév első napján.[17]

Az adókötelezettség az alábbi időpontokban szűnik meg:

- az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként nyilvántartott belterületi telek esetében a művelési ág átvezetése és tényleges mezőgazdasági művelése megkezdése évének utolsó napján;
- külterületi telek esetében annak termőföldként vagy tanyaként történő ingatlan-nyilvántartási feljegyzése évének utolsó napján;
- a teleknek minősülő földterület esetében az erdő művelési ágra történő átvezetése vagy az Országos Erdőállomány Adattárba történő bejegyzése évének utolsó napján;
- a telek építménnyel való beépítése félévének utolsó napján.

Az adókötelezettségben bekövetkező, az előzőekben nem említett változást a következő év első napjától kell figyelembe venni.

Az adó alapja

Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően a telek m^2-ben számított területe vagy a telek korrigált forgalmi értéke.

[17] Htv. 20. §.

Az adó mértéke

Az adó évi mértékének felső határa a m^2-ben meghatározott adóalap-számítás esetén: 200 Ft/m^2, korrigált forgalmi érték szerinti adóalap-számítás esetén: a korrigált forgalmi érték 3%-a.

Az értékalapú ingatlanadóztatás elvi kérdései

Mint láthattuk, a hazai rendszerben az önkormányzatok dönthetnek arról, hogy pusztán az ingatlan területe alapján határozzák meg az adó mértékét vagy annak korrigált forgalmi értéke alapján. Az utóbbi módszert jelenleg hazánkban csupán néhány település alkalmazza,[18] a többi négyzetméter alapján állapítja meg az adó mértékét. Az értékalapú ingatlanadóztatás legproblémásabb kérdése az ingatlan értékének meghatározása. A Htv. alapján a korrigált forgalmi érték az illetékekről szóló törvényben megállapított forgalmi érték 50%-a. Az illetéktörvény szerint a forgalmi érték az a pénzben kifejezett érték, amely a vagyontárgy eladása esetén az illetékkötelezettség keletkezésekor volt állapotában árként általában elérhető.[19] Ennek megállapítása azért problémás, mert nem áll rendelkezésre naprakész adatbázis az ingatlanok értékéről. A gyakorlat szerint így a forgalmi érték az adásvételi szerződésben szereplő összeg. De mi a helyzet az idő múlásával? Mennyibe kerülne elvégezni az ingatlanok értékbecslését? Milyen adminisztratív költséget jelentene mindez az önkormányzat számára? Ezek alapján számos érv és ellenérv felhozható a jelenlegi értékalapú ingatlanadóztatási módszer mellett és ellen.

Érvek az értékalapú adóztatás mellett

- Méltányosabb, mivel figyelembe veszi az ingatlan értékét, így nem annyit fizet egy ugyanolyan nagyságú városszéli és egy belvárosi ingatlannal rendelkező adóalany, hiszen az ingatlanárak között akár tízszeres különbségek is lehetnek.
- A klasszikus vagyonadó fogalmához ez a megoldás áll közelebb.
- Közpolitikailag jobban védhető, hiszen azok fizetnek többet, akiknek drágább ingatlanjuk van.
- Az önkormányzat számára is előnyösebb lehet, mert a piaci érték változásával automatikusan változik a beszedett adó összege is. Például válság idején csökken az ingatlan ára, kevesebbet kell fizetnie a tulajdonosnak, gazdasági növekedés esetén pedig az ingatlan értékének emelkedésével az adóbevétel is növekedni fog.

[18] Ilyen település az építményadó esetében Nyíregyháza, Németkér, Püspökszilágy, Paks; a telekadó vonatkozásában Zirc.

[19] A vagyontárgyat terhelő adósságok, továbbá az ingatlanon a vagyonszerző javára az elidegenítéskor megszűnő bérleti jog figyelembevétele nélküli érték.

Ellenérvek az értékalapú adóztatáshoz kapcsolódóan

- Az adásvételi szerződésben szereplő érték figyelembevétele problémás lehet, mivel az évek múlásával az infláció és az árváltozás aránytalanságot okozhat, és folyamatos korrekciót igényel.
- Ha az ingatlanok értékbecslését egyedileg végzi el az önkormányzat, az nagy adminisztratív költséget eredményezhet, sőt ha a megállapított értékkel a tulajdonos nem ért egyet, akkor a fellebbezés s az új eljárás tovább növelheti az előbbi költségeket.
- A lakosság oldaláról a négyzetméter kevésbé vitatható, mint az érték, így könnyebben el is fogadják azt.

7.5. A kommunális jellegű helyi adók

7.5.1. A magánszemély kommunális adója

Az adótárgy

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén lévő építmény vagy telek, továbbá az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti joga.

Az adó alanya

Az adó alanya az a magánszemély, aki a naptári év első napján az építmény vagy a telek tulajdonosa, továbbá az a magánszemély is, aki az önkormányzat illetékességi területén nem magánszemély tulajdonában álló lakás bérleti jogával rendelkezik.

Tehát egyfelől szűkebb az alanyi köre, mint a telekadó és az építményadó esetében, mert csak a magánszemélyekre terjed ki, másfelől tágabb, mivel a lakás bérleti jogával rendelkezőkre is kiterjed.

Az adókötelezettség keletkezése és megszűnése

Az adókötelezettség keletkezésére és megszűnésére az építményadó és a telekadó szabályai vonatkoznak. Továbbá lakásbérleti jog esetén az adókötelezettség a lakásbérleti jogviszony létrejöttét követő év első napján keletkezik, és a jogviszony megszűnése évének utolsó napján szűnik meg. A lakásbérleti jogviszonynak az év első felében történő megszűnése esetén a második félévre vonatkozó adókötelezettség megszűnik.

Az adófelfüggesztés

Az adóalany az építményadónál ismertetett feltételek teljesülése esetén, az ott meghatározottak szerint jogosult az adó felfüggesztésére.

Az adó alapja, mértéke

Az adó évi mértékének felső határa adótárgyanként – építményenként, telkenként vagy lakásbérleti jogonként – legfeljebb 17 000 Ft.

7.5.2. Az idegenforgalmi adó

Az adó alanya és tárgya

Adókötelezettség azt a magánszemélyt terheli, aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékességi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt. Azaz nem azon a településen van a bejelentett lakcíme, ahol a vendégéjszakát eltölti. Ez az adó tipikusan az idegenforgalmi tevékenységhez kötődik.

Adómentesség

A jogalkotó is felismerte, hogy számos esetben nem pusztán idegenforgalmi célból tölt el a magánszemély vendégéjszakát egy településen, így számos adókötelezettség alóli mentességi okot felsorol a törvény, így mentesül:

- a 18. életévét be nem töltött magánszemély;
- a gyógyintézetben fekvőbeteg-szakellátásban részesülő vagy szociális intézményben ellátott magánszemély;
- a közép- és felsőfokú oktatási intézménynél tanulói vagy hallgatói jogviszony alapján, hatóság vagy bíróság intézkedése folytán, a szakképzés keretében, a szolgálati kötelezettség teljesítése, vagy a településen székhellyel vagy telephellyel rendelkező vállalkozónál folytatott munkavégzés céljából az önkormányzat illetékességi területén tartózkodó magánszemély;
- az, aki az önkormányzat illetékességi területén lévő üdülő tulajdonosa vagy bérlője és ezek hozzátartozója;
- az egyházi jogi személy tulajdonában álló építményben, telken vendégéjszakát eltöltő egyházi személy, de csak az egyház hitéleti tevékenységéhez kapcsolódó részvétel céljából.

Az adó alapja

A törvény kétféle választási lehetőséget biztosít az adó alapjának meghatározására, így az lehet a megkezdett vendégéjszakák száma, de a megkezdett vendégéjszakára eső szállásdíj, vagy ennek hiányában a szállásért bármilyen jogcímen (pl. üdülőhasználati jog) fizetendő ellenérték (pl. üzemeltetési költség, hozzájárulás stb.) is. A legtöbb önkormányzat az első változatot alkalmazza, mivel utóbbi sokkal több visszaélésre ad lehetőséget, az éjszakák száma konkrétabban megállapítható és ellenőrizhető.

Az adó mértéke

Az adó mértékének meghatározása igazodik az adó alapjához. Ha az adó alapja a vendégéjszakák száma, akkor a kiszabható adó maximuma személyenként és vendégéjszakánként 300 Ft. Ha az adó alapja a szállásért fizetett ellenérték, akkor az adó maximum az adóalap 4%-a lehet.

Az adó beszedésére kötelezett

Speciális megoldás az idegenforgalmi adó esetében, hogy az adót nem az adóalanynak kell közvetlenül bevallania és befizetnie az önkormányzat részére, hanem a fizetendő adót az ott tartózkodás utolsó napján az adóbeszedésre kötelezett szedi be. Az adóbeszedésre kötelezett a szálláshely ellenérték fejében történő átengedése esetén a szállásadó; a szálláshely vagy bármely más ingatlan ingyenesen történő átengedése esetén a szálláshellyel, ingatlannal rendelkezni jogosult személy.

A beszedett adót az adóbeszedésre kötelezettnek a tárgyhót követő hónap tizenkettedik napjáig kell bevallania és befizetnie az önkormányzat részére. Fontos, hogy a fizetendő idegenforgalmi adót az adóbeszedésre kötelezettnek akkor is be kell fizetnie, ha annak beszedését elmulasztotta.

7.6. A helyi iparűzési adó

Az adótárgy

Adóköteles az önkormányzat illetékességi területén állandó jelleggel végzett iparűzési tevékenység, amely a vállalkozó e minőségben végzett nyereség-, illetőleg jövedelemszerzésre irányuló tevékenysége (a továbbiakban: iparűzési tevékenység). A vállalkozó iparűzési tevékenységet végez az önkormányzat illetékességi területén, ha ott székhellyel, telephellyel rendelkezik, függetlenül attól, hogy tevékenységét részben vagy egészben székhelyén (telephelyén) kívül folytatja.

Az adó alanya

A vállalkozó, továbbá a Htv. ide sorolja a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény szerinti bizalmi vagyonkezelési szerződés alapján kezelt vagyont is.

Az adókötelezettség keletkezése és megszűnése

Az adókötelezettség az iparűzési tevékenység megkezdésének napjával keletkezik és a tevékenység megszüntetésének napjával szűnik meg.

Az adó alapja

Az iparűzési tevékenység esetén az adó alapja a nettó árbevétel, csökkentve:

- az eladott áruk beszerzési értékének és a közvetített szolgáltatások értékének együttes összegével;
- az alvállalkozói teljesítések értékével;
- az anyagköltséggel;
- az alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés adóévben elszámolt közvetlen költségével.

A vállalkozó nettó árbevételét – annak összegétől függően – sávosan csökkentheti a törvényben meghatározottak szerint.[20] Ha a vállalkozó több önkormányzat illetékességi területén vagy külföldön végez állandó jellegű iparűzési tevékenységet, akkor az adó alapját, a tevékenység sajátosságaira leginkább jellemző módon a vállalkozónak kell megosztania a törvény mellékletében meghatározottak szerint.[21] Az adó alapjának egyszerűsített meghatározására is mód van.[22]

Az önkormányzat által nyújtható adómentesség és adókedvezmény

Az adómentesség és adókedvezmény csak azt a vállalkozót illetheti meg, akinek a törvény szerint számított (vállalkozási szintű) adóalapja nem haladja meg a 2,5 millió forintot. De az önkormányzat az adómentességre, adókedvezményre való jogosultság szempontjából 2,5 millió forintnál alacsonyabb adóalapösszeget is meghatározhat. Fontos garanciális szabály, hogy az adómentesség, adókedvezmény terjedelmének, mértékének valamennyi vállalkozó számára azonosnak kell lennie. A Htv. két mentességi formát nevesít, melyek a részletszabályok elemzése nélkül a következők:

- *A szabályozott ingatlanbefektetési társaság adómentessége*
  Mentes az adó alól a szabályozott ingatlanbefektetési társaság, illetve elővállalkozás és ezek projekttársasága.
- *A beszerző, értékesítő szövetkezet mentessége*
  Mentes az adó alól a beszerző, értékesítő szövetkezet, mely mentesség csekély összegű (de minimis) támogatásnak minősül, s a 1407/2013/EU bizottsági rendelet szabályaival összhangban nyújtható.

Az adó mértéke

Az adó évi mértékének felső határa 2000. évtől az adóalap 2%-a.

Az adó csökkentése

További kedvezményre való lehetőségként értelmezhető az adó csökkentésének intézménye, mely szerint a székhely, illetőleg a telephely szerinti önkormányzathoz az adóévre fizetendő adóból – legfeljebb annak összegéig terjedően – levonható az adóalany által ráfordításként, költségként elszámolható az adóévben elszámolt, az

[20] Htv. 39. § (4) bek.
[21] A Htv. 3. számú mellékletében meghatározottak szerint.
[22] Htv. 39/A. §.

autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíj 7,5%-a.

A helyi iparűzési adóból befolyó bevétel felhasználása

2015-től, a települési adó bevezetésével egyidejűleg, a helyi iparűzési adóból származó bevétel kötött felhasználásúvá vált. Ennek értelmében a települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevétel elsőként – a fővárosi önkormányzat esetén külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására, a helyi közösségi közlekedési feladat ellátásához szükséges összegen felüli bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. A települési önkormányzat által megállapított helyi iparűzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható.[23]

7.7. Visszatérés az esethez

A fejezet elején található jogesetet a Kúria Köf.5021/2020/6. számú határozatának áttekintésével válaszolhatjuk meg, melyben számos elvi jellegű kérdést vizsgált meg a bíróság.

Az Önkormányzati Tanács leszögezte, hogy bár a vagyonadó – így az építményadó – mértékét a vagyontárgy értékével összefüggésben kell elsősorban mérlegelni és az nem szakadhat el az adótárgy értékétől. A Htv. 7. § g) pontja az önkormányzat mozgásterét az adómegállapítás terén 2017. január 1-től másképpen, egymásra épülő kritériumok megfogalmazásával szabályozza, amely alapján az adóalap fajtája, az adó mértéke, a rendeleti adómentesség és adókedvezmény úgy állapítható meg, hogy azok összességükben egyaránt megfeleljenek a helyi sajátosságoknak, az önkormányzat gazdálkodási követelményeinek és az adóalanyok széles körét érintően az adóalanyok teherviselő képességének.

Az Önkormányzati Tanács lényeges szempontként utal arra, hogy az önkormányzat a kedvezmények és mentességek megállapításával is eleget tehet a differenciált adómegállapítás követelményének, különösen, ha a megállapított adómérték a törvényi minimumhoz közelít.

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezése nem a fenti jogelv figyelembevételével differenciálja az építményeket terhelő adómértéket, hanem azt olyan jellemzőhöz (a foglalkoztatottak számához) köti, amely nem tekinthető vagyoni értékben, m2 -ben kifejezhetőnek és nem minősül az adózók egy csoportját megillető adókedvezménynek sem.

Az Önkormányzati Tanács döntésében hangsúlyozta, hogy eljárásában a helyi norma más jogszabályba ütközésének megállapítására irányuló indítványt az alaptörvényi összefüggéseket is értékelve vizsgálja. Ugyanakkor a helyi norma más jogszabály

[23] Htv. 36/A. §.

közbejötte nélküli, közvetlenül Alaptörvénybe ütközését állító indítványt (indítványrészt) az Önkormányzati Tanácsnak nincs hatásköre vizsgálni, figyelemmel az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdésére, valamint a 25. cikk (2) bekezdésére.

A bírói indítvány szerint kérdéses az Ör. 3. § (6) bekezdésének normatív jellege, mert az összesen húsz adózót érint, melyek közül makói székhelyű vállalkozás csak az a három külföldi tulajdonban lévő társaság, akikre az adóemelésből származó adótöbblet 82 %-a terhelődik. Az Önkormányzati Tanács ugyanakkor megjegyezte, hogy az Ör. nemcsak az indítványozó előtt folyó per külföldi érdekeltségű felperesei vonatkozásában állapított meg fokozott adóterhet, hanem az azonos helyzetben lévő további tizenhét – részint magyar tulajdonú – vállalkozást is érintett, illetve mindazon további adózókat, akiknél a foglalkoztatotti létszám eléri vagy meghaladja a 250 főt. A foglalkoztatottság mértéke alapján képzett homogén csoporton belüli egyéb hátrányos megkülönböztetésre utaló körülmény (ilyen lehet például a tulajdonosi szerkezet) hiányában nem volt megállapítható az egyenlő bánásmód követelményének megsértése.

Összességében tehát az Önkormányzati Tanács az Ör. rendelkezése Htv. 7. § g) pontjába ütközését megállapította, ezért a Kp. 146. § (1) bekezdés a) pontja alapján az Ör. 3. § (6) bekezdésébe foglalt jogszabálysértő rendelkezést megsemmisítette. A normakontroll eljárásban főszabály szerint a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak megsemmisített rendelkezése az Önkormányzati Tanács határozatának közzétételét követő napon veszíti hatályát [Kp. 146. § (3) bekezdése]. Az Önkormányzati Tanács az önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése hatályvesztésének időpontját ettől eltérően is megállapíthatja, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja [Kp. 146. § (4) bekezdése]. Jelen ügyben az Önkormányzati Tanács a jogsértés súlyára tekintettel az indítvánnyal támadott rendelkezést annak hatálybalépésének időpontjára, 2020. január 1. napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette.

7.8. Önellenőrző kérdések

- Milyen bevételi forrásokból gazdálkodhatnak a helyi önkormányzatok?
- Hogyan értékelhető a helyi adók szerepe, milyen a jó helyi adó?
- Meddig terjed a helyi önkormányzatok adómegállapítási joga?
- Milyen jogi korlátai vannak a helyi adómegállapításnak?
- Milyen helyi adókat ismer?
- Mi az a települési adó, miért mondhatjuk azt, hogy atipikus a szabályozása?
- Milyen érvek és ellenérvek hozhatók fel az értékalapú ingatlanadóztatás kapcsán?

7.9. Érdekességek

- *Helyi adó szabályozások.* A Magyar Államkincstár tájékoztatója a bevezetett helyi adók szabályairól, melyben a település neve alapján lehet keresni. Forrás: https://hakka.allamkincstar.gov.hu/Default.aspx (2023. 01. 29.).

– *Rendészeti típusú települési adó Balatonfüreden?* A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5.037/2017/4. számú határozata: http://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof503720174-szamu-hatarozat (2023. 02. 11.).

Felhasznált irodalom

BAILEY, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills, Macmillan Press.

BIRD, Richard. M. (1993): Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization. *National Tax Journal,* Vol. 46. No. 2. 207–272.

DAVEY, Ken – PÉTERI Gábor (2006): Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia. *Local Government Studies,* Vol. 32. No. 5. 585–598.

ERDŐS Éva (2014): *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképző Intézet.

HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 331–353.

KECSŐ Gábor (2016): A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban. *Új Magyar Közigazgatás,* 9. évf. Klnsz. 19–25.

MUSGRAVE, Richard A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill.

NAGY Árpád – TÓTH János – NAGY Tibor (1993): *Pénzügyi jog.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

NAGY Árpád (2005): Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga. In FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris Kiadó.

NALLATHIGA, Ramakrishna (2011): The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries. *NIFM Journal of Public Financial Management,* Vol. 4. No. 2. 39–50.

OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

PÉTERI Gábor (2014): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 29–51.

SANDFORD, Cedric (1987): *Economics of Public Finance*. Oxford, Pergamon Press.

SIMON István (szerk.) (2007): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Osiris Kiadó.

SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, CompLex Kiadó.

STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg (2005): *Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences.* Washington, The Word Bank.

ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve.* Budapest, CompLex Kiadó.

8. FEJEZET

KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS HELYI SZINTEN. A KÖZPONTI KORMÁNYZATI TRANSZFEREK CÉLJA ÉS TÍPUSAI

Bordás Péter[*]

Eset: jogosulatlanul igénybe vett költségvetési támogatás

Tárnokréti Község önkormányzata (felperes) falugondnoki szolgáltatási tevékenységet látott el, egy a Kormányhivatalnál lejelentett, meghatározott típusú és forgalmi rendszámú gépjárművel. Az önkormányzat adatszolgáltatása szerint azonban 2015-től a szolgáltatást már egy másik forgalmi rendszámú és típusú gépjárművel látta el. A 2015. október 30. napján kelt kérelemben kérte a falugondnoki szolgálat működési engedélyének módosítását a Kormányhivataltól, aki tájékoztatta, hogy már csak kizárólag elektronikus úton lehet ilyen kérelmet benyújtani. Ilyen formában csak 2018. január 9. napján nyújtotta be kérelmét. A hatóság megállapította, hogy a felperes a vizsgált időszakban (2017. január 1. - 2017. december 31.) nem volt jogosult a falugondnoki szolgáltatás támogatására.

A Kormányhivatal (elsőfokú hatóság) az önkormányzat terhére a központi költségvetésből jogosulatlanul igénybe vett támogatás miatti visszafizetési kötelezettséget, illetve ügyleti kamat és késedelmi kamatfizetési kötelezettséget állapított meg. A felperes fellebbezése folytán eljárt Magyar Államkincstár (alperes) az elsőfokú határozatot helybenhagyta, álláspontja szerint a felperes megsértette az Áht. 60/A. § (1) bekezdés d) pontját.

Közigazgatási per keretében a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, majd felülvizsgálati eljárás útján a Kúria elé került az ügy. A felek között nem volt vitás, hogy a vizsgált időszakban a szolgáltatás be volt jegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba, és az sem volt vitás, hogy a felperes a szolgáltatást 2017. egész évben ténylegesen, folyamatosan nyújtotta. A probléma az volt, hogy a szolgáltatást egy meghatározott időszakban más forgalmi rendszámú gépjárművel látta el, mint amelyet korábban bejelentett. Ezt a hiányosságot a helyi önkormányzat később pótolta, az új gépjármű adatait bejelentette.

A Kúria a felülvizsgálati eljárást hivatalból felfüggesztette és kezdeményezte, hogy az AB vizsgálja meg az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének alkotmányosságát, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét. A Kúria megítélése szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből (tisztességes ügyintézéshez való jog) fakadó követelménynek nem tesz eleget az Áht. azon módosítása (az Áht. 60/A. § (1a) bekezdés), amely kategorikusan tiltja a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során a mérlegelési jogkör gyakorlását.

Forrás: 8/2020. (V. 13.) AB határozat

---

[*] Dr. Bordás Péter *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

Kapcsolódó kérdések:

- Mi volt az alapprobléma és az hogyan kapcsolódik az államháztartáshoz?
- A módosított Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének hatálybalépése előtt indult ügyekben történő alkalmazása milyen alkotmányossági problémákat vetett fel?
- Alaptörvény ellenes-e a Magyar Államkincstár mérlegelési jogának a hivatkozott jogszabály alapján történő korlátozása?
- Jogkövetkezmény alkalmazása során van e helye arányosításnak?

8.1. A helyi közfeladatok körének és finanszírozásának változása

2011. évet követően jelentősen átalakultak a helyi önkormányzati szerepek, köszönhetően az új jogszabályi környezetnek és a helyi közfeladati kör változásának. Ennek eredménye, hogy ma már másképp kell tekintenünk a helyi önkormányzatokra, mint korábban. A változás a költségvetési adatokon keresztül is érzékeltethető, ahogyan a jogszabályokból is kimutatható. Így a korábbi intézményfenntartó szerepkörük lényegesen csökkent, s a hangsúlyok más feladatokra terelődtek. E változási folyamat a 2011-től kibontakozó reformokhoz köthető, mely során elfogadásra került többek között a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.). Ez különösen érintette a helyi közfeladatok körét és azok finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét is (HORVÁTH 2015, 111-112).

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetében jelentős helyet foglalnak el a központi költségvetési támogatások, más néven kormányzati transzferek. Ennek aránya természetesen államonként és önkormányzatonként eltérő, Magyarország esetében jellemzően az összes bevétel túlnyomó része ebből származik.

A fiskális föderalizmus elméletei nem csak arra keresik a választ, hogy milyen feladatokat érdemes önkormányzati szinten ellátni, hanem arra is, hogy mindezt milyen forrásokból finanszírozzák. Megállapítható, hogy minden bevételi formának meg van a saját cél és eszközrendszere, mely eltérő hatást gyakorolhat a feladat-ellátásra, annak hatékonyságára, költségtakarékosságára. Így a kormányzati támogatások hatásmechanizmusa is eltérő. Különösen érdekes kérdés, hogy milyen célból támogatja a központi kormányzat az alsóbbakat, s a folyósított transzfereknek milyen típusai lehetnek.

A rendszerváltás során kialakuló önkormányzati rendszer alapvetően a decentralizációra építkezve próbálta a helyi egységek autonómiáját megteremteni. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy a közfeladat-ellátás széles körét próbálták helyi szinten megszervezni, így különösen az oktatási, az egészségügyi vagy épp a szociális feladatokat. Majd az 1990-es évektől tovább növekedett a helyben ellátandó feladatok köre, s ezáltal mind a települési, mind a megyei önkormányzati szint intézményfenntartó szerepkörbe került (BORDÁS 2015). Ez nem csak a feladatok formájában öltött testet, hanem a helyi költségvetések arányában is, ugyanis az intézmények működtetése tette ki a legnagyobb kiadásokat (BORDÁS 2016). Ugyanakkor általánossá vált az a vélekedés, hogy a feladatok növekedésével nem tartott lépést a finanszírozás, s a közfeladatok biztonságos, folyamatos működtetése plusz források bevonásával,

jellemzően hitelfelvétellel volt csak megoldható (GYIRÁN 2015, 202-213). Az általános működés biztosítása mellett beruházásokra kevesebb forrás jutott, melyen csak az európai uniós források megjelenése segített valamelyest. Az egészet súlyosbította, hogy hiányzott a korábbi rendszerből a megfelelő középszintű önkormányzat, az együttműködés formáinak támogatása és a megfelelő pénzügyi érdekeltség. Az egész jelenség persze szorosan összefügg a rendszer születéskori hibájával, melyet a „kis méret és széles feladatkör" jelzőjével szoktak leírni (JÓZSA 2015). Tény viszont, hogy az önkormányzati rendszerben a kétezres évektől növekedett a hitelfelvétel és nőtt az adósságállomány, ugyanakkor ennek veszélyességéről megoszlanak a vélemények (LENTNER 2014). Egyesek szerint csupán politikai akció keretében (JOKAY 2013), konszolidálta a Kormányzat az önkormányzatok adósságát, s ezzel párhuzamosan nem csak a pénzügyi nehézségektől, hanem a feladataik jelentős részétől is megszabadították őket, így a helyben ellátott feladatok köre jelentősen lecsökkent. Lássuk tehát mindez hogyan is jelenik meg a Mötv.-ben.

A közfeladat fogalmát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) úgy adja meg, hogy az jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ez pedig az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelve végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását.

Az új önkormányzati törvény helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról beszél, mely utóbbi fogalom újként került a rendszerbe. A Mötv. feladatrendszerében a korábbiaktól eltérően differenciált feladat- és hatáskör telepítést ír elő, azaz az eltérő méretű, kapacitású önkormányzatoknak eltérő feladataik lehetnek.[1]

Ez alapján a községi önkormányzat azokat a törvényben meghatározott feladatokat köteles ellátni, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeinek biztosításához szükségest. Ehhez képest a járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai előírásoknak megfelelően képes biztosítani. Végezetül a megyei jogú város települési önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a vármegye egészére vagy nagy részére kiterjednek.[2] Azaz az új törvény a méretgazdaságosságnak megfelelően, a költséghatékonyságot figyelembe véve próbálta meghatározni a feladatok körét.

A fent nevesített feladatok meghatározásánál négy szempontot[3] kell különösen figyelembe vennie a jogalkotónak, így a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, a közigazgatási terület nagyságát és a feladat jellegét. Garanciális elemként megjelenik, hogy az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai, gazdasági feltételeket is meg kell határozni a feladatot előíró törvényben.[4]

---

[1] Mötv. 11. § (1) bek.
[2] Mötv. 20-21. § (2) bek.
[3] Mötv. 11. § (2) bek.
[4] Az Alaptörvény 34. § (1) kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a számukra előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak.

A korábbi gyakorlati problémák kiküszöbölése érdekében a feladatátvállalás szabályait is rögzíti a törvény, melynek alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat a kisebb önkormányzatok átvállalhatják. Ez a lehetőség különösen azoknak a kisebb méretű, de nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések kedvez, akik a pénzügyi autonómiájuk révén a helyi lakosság igényeinek megfelelően magasabb szinten kívánják ellátni feladataikat. Ennek feltételeül a Mötv. előírja, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el – mint azt magasabb önkormányzati szinten teszik -, továbbá plusz állami támogatás igénybevétele nélkül.

A helyi autonómia részeként a szabadon felvállalt feladatok előtt továbbra is nyitva áll a kapu, viszont azzal nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását az önkormányzat.[5] Ez azt a célt szolgálja, hogy egyes önkormányzatok nehogy túlvállalják magukat, és ezzel veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat és a kötelező feladatellátást. A Mötv. rendelkezik továbbá az állam által delegált feladatok ellátásáról is. Rögzítésre került, hogy ha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján, és a szükséges források biztosításával történhet meg, mely szintén az előző rendszerben tapasztalt negatív esetek számát próbálja csökkenteni.[6]

Összefoglalva láthatjuk, hogy megváltozott a feladattelepítés elve és szabályozása, ezzel szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást és költségvetési gazdálkodást.

8.2. A helyi költségvetési gazdálkodás szabályai

A helyi közfeladatok változásán túl a helyi költségvetési gazdálkodást is számos új szabály szabta újra, amely a helyi a kiadási szintre is hatással van. Az egyik legfontosabb változás, hogy immáron működési hiány nem tervezhető a helyi költségvetésbe,[7] azaz nem lehet negatív egyenlegű költségvetési rendeletet elfogadni. Ennek célja a fenntartható költségvetési gazdálkodás elősegítése, valamint egy ismételt eladósodás elkerülése.

A jogalkotó korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását, a Mötv. rögzíti azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.[8] Azaz az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. E mellett a hitelfelvételt a stabilitási törvény[9] szabályozta újra, mely alapján a Kormány előzetes jóváhagyását írja főszabályként elő az önkormányzatok számára, s az adósságot keletkeztető ügyletből

[5] Mötv. 10. § (2) bek.

[6] Gyakori volt ugyanis, hogy az állami feladatok önkormányzatok számára történő átadásával a költségvetési támogatások nem növekedtek annak megfelelő mértékben mely forráshiányt jelentett.

[7] Mötv. 111. § (4) bek.

[8] Mötv. 112. § (2) bek.

[9] 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (továbbiakban: stabilitási tv.).

származó éves fizetési kötelezettség nem haladhatja meg az adott önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.[10]

Az Mötv. 16. § alapján is az állami szerepvállalás erősödése látszik, ugyanis ha az önkormányzat Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. Ekkor a helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tűrésére. Ez egyfelől pozitív, hiszen arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy teljesítsék kötelezettségeiket, s az uniós támogatások kapcsán minél jobb forrásabszorpció valósuljon meg, másfelől a döntési autonómiájuk csökken.

Az előző rendszerben nem volt közvetlen pénzügyi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el határidőre költségvetési rendeletet.[11] 2012 után ebben is változás történt, ugyanis a Mötv. 115. § (2) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, illetve nem fogadja el a zárszámadást, vagy különféle államháztartási beszámolási kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor a határidő elteltét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében finanszírozott támogatásainak folyósítása felfüggeszthető. E rendelkezéssel kvázi rákényszerülnek a képviselő-testültetek az alkura, s a szükséges döntések meghozatalára, különben a településüket érintő pénzügyi szankciók lépnek életbe.
Mindezek mellett megváltozott a közfeladatok finanszírozási rendje is, s bevezetésre került az ún. feladat alapú finanszírozási megoldás (feladatfinanszírozás).

8.3. A helyi pénzügyi rendszer funkciója

A közpénzügyi rendszer fogalmának helyi szinten történő értelmezésével ragadhatjuk meg legjobban a helyi pénzügyi rendszer definícióját, azaz a helyi szinten megjelenő közpénzügyek több csatornás rendszerét értjük alatta, melyek célok és funkciók által meghatározott (SIMON 2007, 26). Sivák József öt nagyobb funkciót nevesít a helyi pénzügyi rendszer működése kapcsán, így:

- a forrásteremtést,
- a forrásallokációt,
- a kiegyensúlyozott pénzellátást,
- az ösztönzést és irányítást, valamint
- a kockázatkezelést (SIVÁK 2011, 19-24).

E funkciók megjelenése – ahogyan korábban már említésre került többször – a gyakorlatban eltérő formákban ölthet testet, s arányát tekintve is igen változatos lehet. Az első ilyen funkció tehát a forrásteremtés, mely alatt a helyi közfeladatok biztosításához szükséges pénzügyi források megteremtését, a lehetőségek feltárását

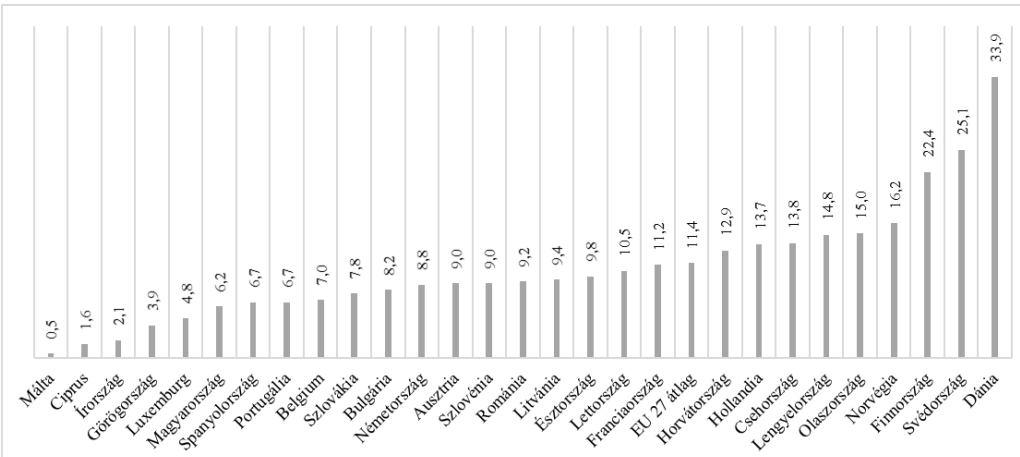
[10] Stabilitási tv. 10. § (5)

[11] Lásd például: 2009 Budapest, Fót, 2010 Szombathely, 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került az akkori államháztartásról szóló törvény, melynek alapján, ha nem volt időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor lehetőség nyílt a támogatások felfüggesztésére.

értjük. E körben nem téve különbséget, hogy önként vállalt, törvény által előírt vagy az állam által helyi szintre delegált feladatról beszélünk.[12] A forrásteremtés tehát nélkülözhetetlen a helyi közfeladatok ellátásához, a megfelelő minőségi paraméterek biztosításához, a kiszámítható gazdálkodáshoz. Azt is mondhatjuk, hogy ez az alapja az egész helyi pénzügyi rendszer működésének.

8.1. ábra

Helyi önkormányzatok összes bevételének aránya a GDP %-ában (az EU 27 tagállamában, 2021)



Forrás: az Eurostat adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A második funkció a forrásallokáció, mely a horizontális- és vertikális pénzügyi egyensúly biztosítását hivatott ellátni. A horizontális esetében a cél az, hogy valamennyi helyi kiadás fedezete biztosítva legyen, s a területi különbségek kezelésre kerüljenek, míg a vertikális esetében a kormányzati (központi és helyei) szintek közötti megosztás arányán van a hangsúly.

A kiegyensúlyozott pénzellátás szerint nem csak a megfelelő mennyiségű forráson van a hangsúly, hanem azon hogy az megfelelő időben álljon rendelkezésre a pénzügyi forrás, amikor a költség felmerül.

Az ösztönzés és irányítás funkciója alatt azt értjük, hogy a helyi pénzügyi rendszernek gondoskodnia kell arról, hogy az erőforrás-felhasználás hatékony és legyen, egyes közfeladatok ne legyenek alul- vagy épp túlfinanszírozottak.

A helyi kiadások és bevételek teljesülésének üteme a gyakorlatban elválhat egymástól, miközben az elvégzett szolgáltatások folyamatosan finanszírozni kell. A kockázatkezelés, mint funkció a helyi szinten kialakuló likviditási problémák elkerülésére, kezelésére, a szolvencia megteremtésére szolgál (SIVÁK 2011, 19-24).

[12] A pénzügyi forrás származhat helyi bevételekből, átengedett közbevételekből, kormányzati támogatásokból vagy épp hitelfelvételből.

A helyi közfeladatok finanszírozása és az önkormányzati pénzügyi rendszer karaktere szoros összefüggésben áll egymással, mely a fiskális föderalizmus elméleteinek terjedésével egyre világosabbá vált. Így például a finanszírozási rendszer megváltozása kihathat a helyi közszolgáltatások minőségére, hatékony ellátására (SIVÁK 2011, 20).

A hazai és a nemzetközi szakirodalom alapján a pénzügyi decentralizációnak számos pillérét különíthetjük el, mely kihatással van a rendszer hatékony működésére. Jellemzően az alábbi pilléreket, elemeket szokás kiemelni, melyek tehát a sikeres pénzügyi decentralizációhoz szükségesek lehetnek (STEFFENSEN 2010):

- a kiadási felelősségek meghatározottsága a kormányzati szintek között,
- a bevételi források megosztása,
- a kormányzati szintek közötti transzferek felépítése és struktúrája,
- az önkormányzati hitelfelvétel szerkezete és rendszere,
- az önkormányzat pénzügyi igazgatási kérdései (ide értve a költségvetési tervezést, könyvvizsgálatot, számviteli szabályokat; jelentési és ellenőrzési és pénzügyi elszámoltathatósági intézkedéseket),
- a helyi önkormányzat pénzügyi intézményi struktúrája és működési rendje.

A fenti pilléreken túl, néhány további befolyásoló tényezőt is felsorolhatunk, mely kihatással van a pénzügyi decentralizációra, s annak sikerességére így:

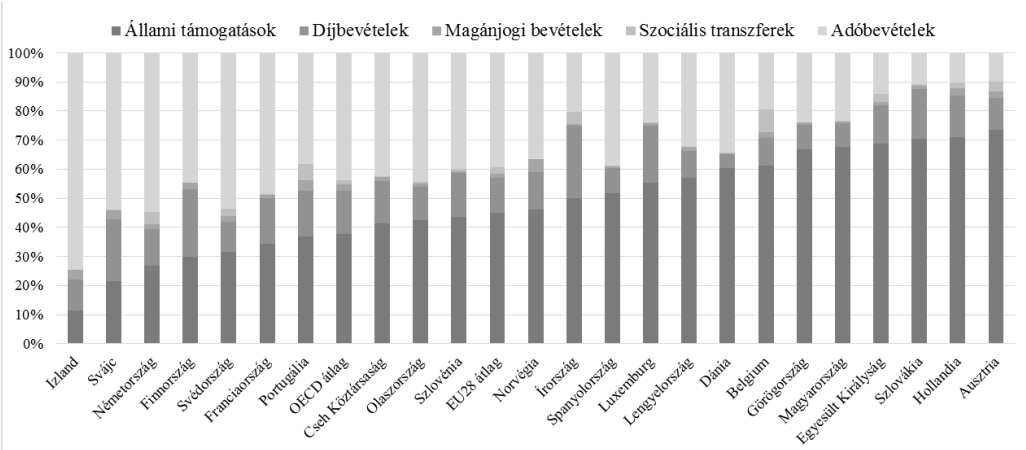
- a jogszabályi környezet,
- a rendelkezésre álló humán erőforrások,
- a politikai berendezkedés, a központi kormányzati célok.

8.4. A kormányzati transzferek fogalma, célja

A helyi közfeladatok ellátásának pénzügyi fedezetében kisebb vagy nagyobb mértékben, de szerepet kapnak a kormányzati támogatások. Nemzetközi összehasonlításban is változatos képet mutat a bevételi struktúrán belül a kormányzati transzferek aránya. A 2. számú ábra 24 OECD állam önkormányzati rendszerének 2014-es bevételi struktúráját mutatja, ahol az összes bevételt 100 százaléknak tekintjük. A diagramon a szürke legsötétebb árnyalata mutatja a központi kormányzati támogatások összegét. Mint látható hazánkban viszonylag magas a központi költségvetésből nyújtott támogatások aránya, de találunk példát még magasabbra Ausztria, Észtország, vagy épp Hollandia esetében. Ezzel szemben vannak olyan országok, ahol viszonylag kisebb mértékben épít a rendszer a transzferekre, s ennek megfelelően a saját bevételek aránya magasabb, így például Németország, Svédország, Izland vagy Finnország esetében. Bár a kötet elején az önkormányzat fogalma meghatározásra került, most szükséges rögzíteni, hogy Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország és Svájc esetében, mint föderális államok, a tagállami szint adatait tartalmazza az ábra, s ilyen formán kevésbé hasonlítható össze az unitárius államok adataival.

8.2. ábra

Az önkormányzati bevételek alakulása egyes OECD országokban, 2021



Forrás: a szerző saját szerkesztése az OECD adatai alapján

Mindezek alapján felvetődik tehát a kérdés, hogy mi a kormányzati transzferek célja, s milyen formában van lehetőségek kínálkoznak a támogatások összegének és mértékének meghatározására, a transzferek nyújtására.

Az áttekintés előtt érdemes megismerkedni a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmával. Az angolszász terminológiában az *intergovernmental fiscal transfers* valamint az *intergovernmental grants* fogalmakkal találkozhatunk, mely talán a magyar változatnál jobban tükrözi azt, hogy a különböző kormányzati szintek közötti pénzmozgásokról van szó, különösen a helyi feladatok ellátása érdekében nyújtott támogatások formájában. Az OECD különféle dokumentumaiban is találhatunk utalást a kormányzati transzfer fogalmára, mely szerint egyik kormányzati szintről egy másik kormányzati szintre történő pénzátutalás, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat.[13] A fogalom elemzése során láthatjuk, hogy támogatás nyújtásának elve szoros kapcsolatban áll az első fejezetben elemzett redisztribúciós funkcióval. Fontos megjegyezni, hogy a kormányzati transzferek kétirányúak is lehetnek, tehát alsóbb kormányzati szintről a felsőbb szint felé is történhet pénzmozgás, ugyanakkor a hazai közpénzügyi irodalom szűkebb értelmezése alapján kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól a helyi önkormányzatok felé irányuló pénzátutalását értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A kormányzati transzferek nyújtását több ok is előidézheti, de általánosságban az alábbi célokat szokták a nemzetközi tanulmányok felhozni, melyek szorosan összekapcsolódnak a fiskális föderalizmus során a decentralizáció körében tárgyalt elméletekkel, így a:

- vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,

[13] OECD (2002): *Education at a Glance*, Paris, Glossary.

- kompenzáció a helyi önkormányzatok számára delegált feladatok miatt,
- horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- negatív externáliák kezelése a helyi közjavak ellátása során,
- helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
- helyi érdekeltség kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése (SHAH 1994, STEFFENSEN 2010).

Egy másik csoportosítás szerint, melyet Sivák József alakalmaz, három célját különíthetjük el a transzfereknek, nevezetesen a fiskális hiány megszüntetését, a közszolgáltatás minimális szintjének fenntartását valamint a fiskális különbségek csökkentését (SIVÁK 2011, 20.). Ezek közül különösen fontos a minimális szolgáltatási szint fenntartása, hiszen így juthat valamennyi lakos hozzá bizonyos alapszintű szolgáltatáshoz függetlenül attól, hogy az ország melyik részében, milyen természeti, gazdasági adottságok között él. Ilyen értelemben ez a szolidaritás céljaként is nevezhető.

8.5. A kormányzati transzferek típusai

A kormányzati transzferek csoportosítása igencsak nehézkes, ahány ország annyi féle megoldás létezik. Még is létezik néhány szempont, mely alapján szinte valamennyi támogatási forma többé-kevésbé elhelyezhetővé válik a rendszerben. A következőkben bemutatásra kerülő tipizálás során a főbb nemzetközi szakirodalmak által meghatározott elveket vettem alapul, melyek gyakorlati formákra épülnek. De nem csak számos támogatási forma, hanem több eltérő aspektus is felfedezhető a tipizálás során, azaz eltérő vizsgálatai szempontok alapján más és más csoportok alakíthatók ki. Így például Roy Bahl 12 féle támogatástípust nevesít az általa kiemelt szempontok alapján (BAHL 1999). A továbbiakban az egyszerűsítés kedvéért hat féle szempontból közelítem meg a kormányzati transzferek csoportosítását. Az egyes kérdések a legfontosabb tartalmi elemekre fókuszálnak, hogy jobban megértsük a transzferek hatásmechanizmusát. Ennek megfelelően az alábbi szempontok szerint vizsgálhatóak a transzfertípusok. Elöljáróban fontos megjegyezni, hogy egy a gyakorlatban is megjelenő támogatási forma több típus jegyét is egyszerre magán viselheti.

a) Saját hozzájárulás szükségessége alapján. A kormányzati támogatások vizsgálata során első kérdés, hogy a támogatás helyettesíti vagy kiegészíti a helyi forrásokat, azaz szükséges-e önerő a támogatás megszerzéséhez vagy sem. Utóbbi esetben tehát csak akkor kaphat támogatás az önkormányzat, ha fel tud mutatni bizonyos összegű önerőt is. Mindkét formának meg van a saját célja. Míg a hozzájárulás nélküli támogatások esetében cél a helyi források pótlása, azaz valamilyen kiegyenlítés elvégzése, addig a hozzájáruláshoz kötött típusnál a helyi források kiaknázására való ösztönzés jelenik meg. Hozzájárulás nélküli támogatás például a hazai gyakorlatban a közvilágítás üzemeltetésére nyújtott normatív kötött felhasználású támogatások, míg önerő szükségessége alapvetően a fejlesztési, infrastrukturális célú támogatásoknál jelink meg.

b) **Felhasználási kötöttség alapján**. A pénzügyi autonómia szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy a támogatást szabadon felhasználhatják helyi szinten, vagy csak a központi szinten előirányozott célokra. Ezek alapján elkülöníthetjük a kötött

és a szabad felhasználású támogatási formákat. Az autonómia szempontjából a szabad felhasználású támogatások biztosítanak nagyobb szabadságot, hiszen helyi szinten dönthetik el – a törvényi keretek között - mire is kívánják fordítani, azaz a helyi igényeknek megfelelően tudják felhasználni. Ilyen támogatási formák például az általános normatív típusú támogatások. A kötött felhasználású támogatások célja, hogy az önkormányzat kifejezetten csak az előre meghatározott feladatra használja fel, s a maradványt ne csoportosítsa át más feladatra, hanem az ilyen esetben visszakerül a központi költségvetésbe. Ugyanakkor hátránya, hogy az előző okból kifolyólag a teljes keret elköltésében érdekeltek a helyi egységek, így akár az adott szolgáltatásra, feladatra többet költve a szükségesnél. Ilyen támogatási forma a hazai gyakorlatban a feladatfinanszírozás keretében a közutak fenntartására nyújtott normatív kötött felhasználású támogatás.

c) **A támogatási keret végessége alapján.** A mellett, hogy ilyen formában, az is lényegi kérdés, hogy mekkora összegű támogatási keretből kerül elosztásra a forrás. E körben is két csoportot nevesíthetünk, így a nyílt és a zárt végű pénzügyi keretet. A nyílt végű támogatások esetében valamennyi, az adott feltételeknek megfelelő támogatási igényt biztosítani tudják, függetlenül a keret nagyságától, azaz szükség esetén annak növelésére is mód lehet. Ilyen támogatásokat tipikusan az alapszolgáltatások biztonságos működtetésére szokás nyújtani, például szociális ellátások fedezetéül szolgáló támogatások esetében. A zárt pénzügyi keret esetében, csak az előre meghatározott előirányzat mértékéig van mód támogatás elnyerésére, azt túllépni nem lehet. Ebből következik, hogy az ilyen források tipikusan pályázati úton kerülnek elosztásra, például egyes fejlesztési feladatokra nyújtott céltámogatás formájában.

d) **A támogatás folyósításáról való döntés alapján.** Ez alapján beszélhetünk kötelezően folyósítandó és egyedi döntés alapján folyósítandó támogatásokról. Az első esetben a központi kormányzatnak nincs mérlegelési jogköre, a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén, normatív módon megilleti az önkormányzatot az előre rögzített számoknak megfelelő támogatás. Ilyen az általános működési célú támogatás. A diszkrecionális vagy döntés alapján folyósított támogatások esetén mérlegelési jogköre van a központi kormányzatnak, hogy a feltételeknek megfelelő, támogatást igénylő önkormányzatok közül ki és mekkora támogatásban részesüljön. Ilyen döntés alapú támogatások a beruházási, fejlesztési célú támogatásoknál jelennek meg, de ritkább esetben találkozhatunk az általános működés megőrzését szolgáló kisegítő támogatásoknál is.

e) **Felhasználási cél alapján.** Különbséget tehetünk aszerint is, hogy milyen célt szolgál a támogatás, működési vagy felhalmozási célú feladatok elvégzését. A működési célú támogatások a költségvetési gazdálkodáshoz kapcsolódóan, az önkormányzatok általános közfeladat-ellátási tevékenységének folyó kiadásait támogatja, így például egy óvodában az alapanyagok beszerzését, a szállítói számlák vagy épp a bérek kifizetését. A felhalmozási vagy fejlesztési célú támogatások alapvetően a vagyongazdálkodáshoz kötődnek, valamilyen beruházás megvalósításához kötődnek, mint például egy új uszoda felépítéséhez, egy régi épület energetikai korszerűsítéséhez.

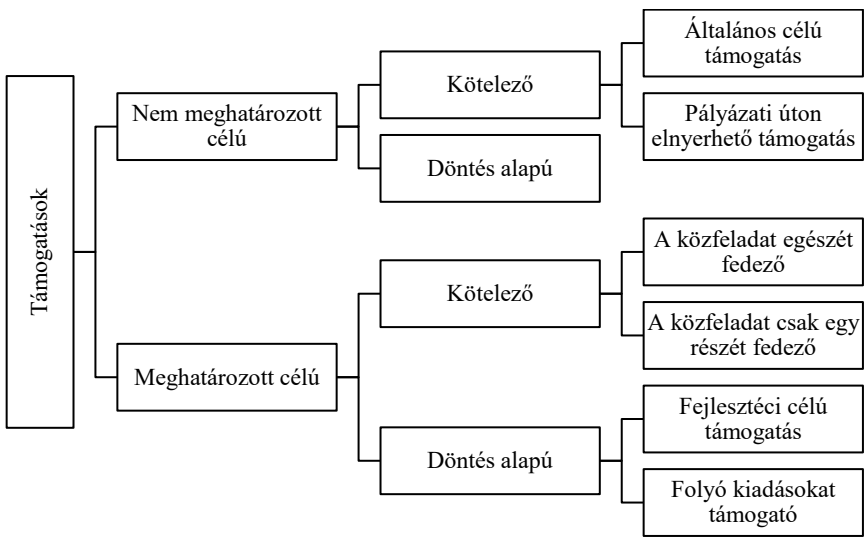
f) **Az források jellege szerint.** Az elosztás mechanizmusa többféle lehet, annak megfelelően, hogy milyen pénzügyi forrásból kíván támogatás nyújtani a központi kormányzat. Így beszélhetünk adók decentralizálásáról (átengedett központi adók),

elkülönített pénzalapból nyújtott támogatásról, teljes vagy részleges költségmegtérítéses formáról, eseti döntés alapján nyújtott forrásról vagy épp teljesítményhez kötött módon nyújtott támogatási formáról.

Az előzőekben felvázolt aspektusok csak egy nézőpontból közelítették meg a transzferek csoportosítását. Mint az elején is utaltam rá e jellemzők kombinálhatók, sőt a gyakorlatban egyszerre több jellemző is igaz egy-egy támogatás típusra. Ezek együttese adja az adott állam sajátos rendszerét, mely folyamatosan változik a kormányzati célok mentén. A fenti hat szemponton túl a hazai és nemzetközi szakirodalmak több más csoportosítást is megadnak. Egy másik, némiképp egyszerűbb tipizálást mutat be a 8.3. számú ábra, mely négy szempont alapján alkot típusokat.

8.3. ábra

A központi kormányzati támogatások tipizálása



Forrás: a szerző saját szerkesztése BLÖCHLIGE– KING 2006 ábrája alapján

Megállapítható tehát, hogy a kormányzati transzfereknek számos típusa létezik, országonként eltérő sajátosságokkal. Szükséges arra is utalni, hogy a gyakorlatban egy adott rendszerben szükségszerűen nem létezik valamennyi megoldás, jellemzően 4-5 karakteresebb támogatás típus határozza meg azokat. A támogatások eltérő célokat tudnak megvalósítani, mindegyiknek meg van a saját hatásmechanizmusa, egy jól működő önkormányzati rendszerhez ezek megfelelő kombinációjára van szükség. Különösen kiemelendő a kötött és a szabad felhasználású támogatások eltérő célja. Bár a kötött felhasználású támogatások kifejezetten a támogatandó célt szolgálják, viszont az átcsoportosíthatóság hánya miatt a túlköltekezés csapdájához vezethet, ezzel rontva a hatékonyságát. A szabad felhasználású támogatásoknál a költségvetési gazdálkodás szabadabb, a helyi önkormányzatok autonómiáját növeli, mely ugyanakkor a felelőtlen döntések alapján szintén vezethet nem hatékony költségvetési gazdálkodáshoz. Az

kormányzati transzferek elemzésének egyik fontos tanulsága, hogy a helyi pénzügyi önállóságot többnyire nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg.

8.6. Visszatérés az esethez

Az Alkotmánybíróság döntésében először az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését vetette össze a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]. Indokolásában kitért arra, hogy az államháztartási jog egyik – ám kivételt tűrő – jellemzője, hogy kötött szabályokból áll, amelyek mérlegelési mozgásteret csak kevés esetben tartalmaznak. A Magyar Államkincstár a lényeget tekintve éppen abban a kérdésben vitatkozott a Kúria mintaperben kialakított értelmezésével, hogy az Áht. 60/A. § (1) bekezdése mennyiben enged teret a hatósági mérlegelésnek. Ezt a törvényértelmezési kérdést a Kúria döntötte el Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörét gyakorolva. A törvényalkotó pedig a joggyakorlat további előmozdítása érdekében ültette az Áht.-ba a 60/A. § (1a) bekezdést. Ettől fogva a Magyar Államkincstár nem mérlegelhet eljárásaiban úgy, ahogyan azt a Kúria előírta. A mérlegelés korlátozottsága nem tekinthető rendszeridegen megoldásnak az Áht. szabályai között. Összességében e kérdésben az AB a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog korlátozása nem volt megállapítható.

Ezt követően az Alkotmánybíróság az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] is összemérte.

A Kúria indítványa értelmében az alkotmányos aggályok e tekintetben azért merülnek fel, mert a támadott szabály sérti a hatékony jogvédelmet, azaz a bírósághoz fordulás jogát és olyan helyzetet teremt, mintha a mérlegelésnek korlátlan tere lenne. Ez utóbbi ugyanúgy a bírósági felülvizsgálat alaptörvény-ellenes szűkítéséhez vezet, mint amikor nincsenek meg a mérlegelés fogódzói. Az Alkotmánybíróság szerint a bírósághoz fordulás joga azt nem zárja ki, hogy olyan új szabályokat alkosson a törvényalkotó, amelyek a jövőre nézve arra késztetik a bíróságokat, hogy változtassanak a korábban kialakított gyakorlatukon. A folyamatban lévő ügyekben való alkalmazás nem az Áht. 60/A. § (1a) bekezdéséből, hanem az Áht. 111. § (36) bekezdéséből következik. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdés önmagában nem képezi korlátját a bírósághoz fordulás jogának a következők miatt.

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének az a része, amely az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni rendeli, sérti-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

Az Áht. 111. § (36) bekezdése az, amely a főszabálytól eltéríti az anyagi jogkövetkezmények levonását. A hatálybalépést évekkel megelőző tényállásra is irányadó a mérlegelés korlátozottsága, a sérelmezett szabályt alkalmazni kell a tényállásra.

Az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része és az általa alkalmazni rendelt Áht. 60/A. § (1a) bekezdése kétség kívül nem képezte a részét a 2019. július 10. előtt hatályos jognak és az addig folytatott hatósági, illetve bírósági eljárásoknak. Ezeknek a bekezdéseknek a tartalma nem fogható fel úgy, mintha azok mindig is benne lettek

volna az Áht.-ban. A jogalkotó által alkotott jogszabályi rendelkezéseknek ugyanis van saját időbeli hatályuk.

Az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható jogkövetkezmény három tekintetben is ad malam partem jellegűnek minősül. Egyrészt külön vizsgálódás nélkül is nyilvánvaló, hogy hátrányosabb a támogatás egészét kamatokkal együtt visszafizetni, mint annak egy kisebb részét vagy semmit sem. Ez még akkor is így van, ha a hátrány teljesen pontosan nem határozható meg forintban. Másrészt absztrakt szinten is jogvesztést jelent a mérlegelés korlátozásán keresztül elveszíteni a jogsértés súlyával arányban álló jogkövetkezmény lehetőségét. Harmadrészt egyértelmű, hogy kedvezőtlen, ha a legalább részlegesen pernyertes felperes teljes mértékben elveszíti a közigazgatási pert. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdése folytán levonható új jogkövetkezmény hátrányos, jogvesztést eredményező változást okozott.

Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része ellentétes a hátrányt okozó visszaható hatály tilalmával.

Az előzőek tükrében megállapítható, hogy a jogerős döntésekbe foglalt eredeti (avagy „régi") jogkövetkezményt az Áht. 60/A. § (1a) bekezdésének alkalmazási hatálya vetette el a hatálybalépésekor folyamatban volt ügyekben. Míg a bírói törvényértelmezés szerint kizárt volt a támogatás teljes összegének a visszafizetése, addig a Módtv. hatályba léptető rendelkezése értelmében ez az egyetlen megállapítható jogkövetkezménnyé vált. Tehát az Áht. 111. § (36) bekezdésének támadott része az eredeti jogkövetkezményt előíró, jogerős ítélettel rendelkező ügyekben új, a régitől eltérő jogkövetkezményhez vezet.

8.7. Önellenőrző kérdések

- Hogyan változott a helyi önkormányzatok finanszírozása a helyben ellátott közfeladatok körének változása nyomán?
- Mi a célja a központi költségvetési támogatásoknak?
- Milyen szempontok szerint csoportosíthatók a támogatások?
- Mit jelent a kötött felhasználás?

8.7. Érdekességek

- A hazai önkormányzati gazdálkodás fenntarthatósága: https://www.ksh.hu/statszemle_archive/all/2021/2021_06/2021_06_541.pdf (2023.02.20.)
- Gazdálkodásért való felelősség, s annak néhány jellemzője a helyi önkormányzatoknál: https://jegyzo.hu/gazdalkodasert-valo-felelosseg-s-annak-nehany-jellemzoje-a-helyi-onkormanyzatoknal/ (2023.02.20.)
- MÁK idősoros táblázatok: https://www.allamkincstar.gov.hu/Koltsegvetes/Onkormanyzati_alrendszer/idosoros-tablazatok (2023.02.20.)

Felhasznált irodalom

BAHL, Roy (1999): *Implementation Rules For Fiscal Decentralization.* Atlanta, Georgia, School of Policy Studies Georgia State University. 15.

BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David (2006): Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. *OECD Working Papper*, 21.

BORDÁS Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle,* 2015/1. 129–147.

BORDÁS Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993-2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro,* 2016/1. 79-97.

GYIRÁN Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA* 2015/1. 202-213.

HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111–112.

JOKAY, Ch. (2013): *Hungary: Subnational Insolvency Framework*. In: CANUTO, O.-Liu L. (Ed.): *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Washington, DC: World Bank.

JÓZSA Zoltán (2015): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak,* III. évf. 2017/3. szám. 11-15.

KECSŐ Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 252.

LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 2014/3. 330-344.

MCLURE Charles E. - MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge (1999): *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. Word Bank.

OECD (2002): *Education at a Glance*, Paris, Glossary.

SIMON István szerk. (2007): *Pénzügyi Jog I.* Budapest, Osiris Kiadó. 26.

SIVÁK József (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. *ÁSZ Kutató Intézet Tanulmány.* 19-24.

STEFFENSEN, Jesper (2010): *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet, Dania. 10.

9. FEJEZET

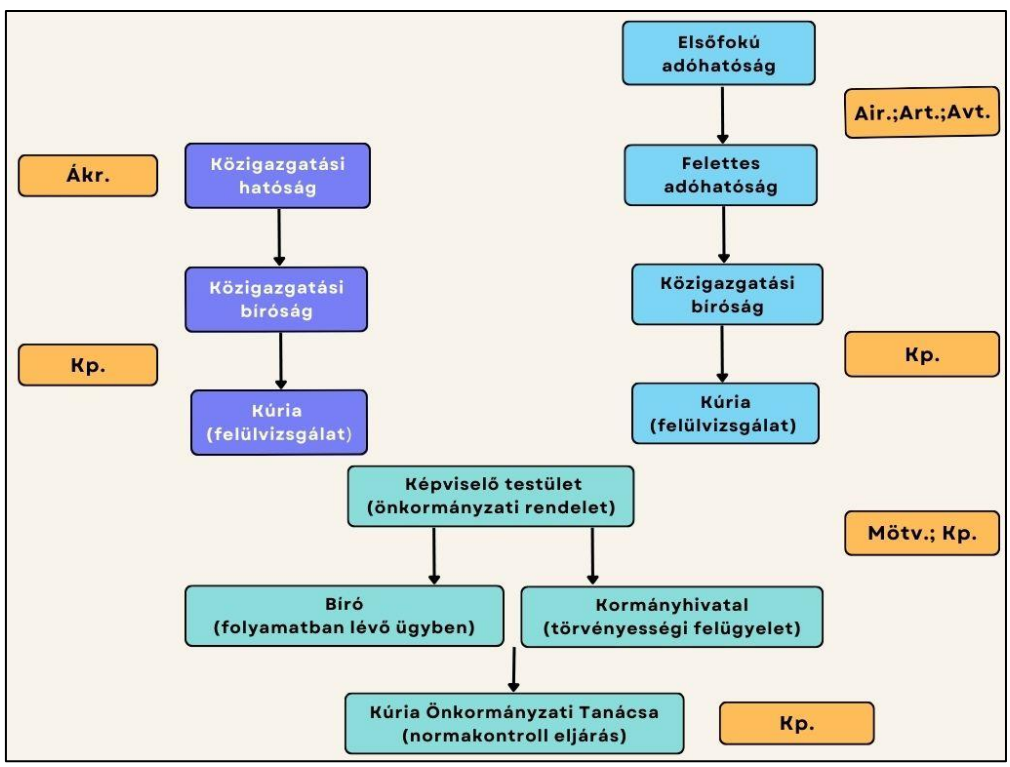
HASZNÁLATI ÚTMUTATÓ A PÉNZÜGYI JOGESETEKHEZ

Lovas Dóra[*]

A pénzügyi jogi tartalmú közjogi eljárásokat három csoportba oszthatjuk. Mind a három eljárástípus sajátos pénzügyi jogi tartalmú közjogi jogviszonnyal kezdődik, azonban a rájuk alapítható igények eltérő szabályozás és intézményrendszer útján kényszeríthetőek ki.

9.1. ábra

Pénzügyekkel kapcsolatos közjogi eljárások



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az első nagy csoportot az Ákr.[1] alapú *közigazgatási hatósági eljárások* képezik, amelyek rendkívül sokfélék lehetnek (9.1. *ábrán lila szín).* A közigazgatási eljárás

---

[*] Dr. Lovas Dóra *egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.*

[1] Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény (Ákr.).

főszabály szerint egyfokú[2], hasonlóan az alapeljárásban hozott döntéssel szemben indított közigazgatási perhez (Ákr. 114. §). A közigazgatási bíróság jogerős döntése ellen a Kp.[3] alapján a Kúria előtt itt is rendkívüli jogorvoslat (felülvizsgálat, perújítás) kezdeményezhető.

Az második nagy csoport alapját *az adóeljárások* jelentik (1. *ábrán kék szín*). Ezen ügyek többségében az adóhatóság adóellenőrzés keretében hozott elsőfokú határozatával szembeni fellebbezéssel (Air. 121-127. §)[4] kerülnek a felettes adóhatósághoz (kétfokú közigazgatási eljárás). Az adózó a véglegessé vált (felettes adóhatáság által hozott) döntés ellen indíthat közigazgatási pert (Air. 130. §). Ennek során a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata történik egyfokú rendszerben, mivel a bíróság döntésével szemben nincs helye további rendes jogorvoslatnak. A közigazgatási bíróság jogerős döntése ellen a Kp.[5] alapján a Kúria előtt rendkívüli jogorvoslat (felülvizsgálat, perújítás) kezdeményezhető, amely az adóhatóság gyakorlatában főként a felülvizsgálati pereket jelenti.

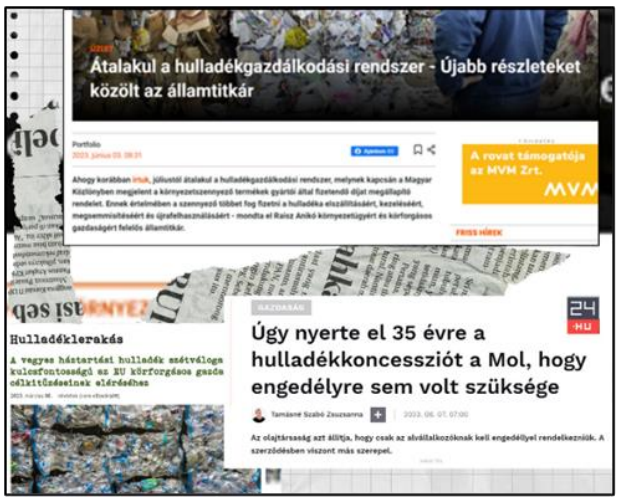
A harmadik csoportot (1.*ábrán zöld szín*) az *önkormányzati normakontroll eljárás* jelenti, azaz a normatív jellegű önkormányzati döntések bírói jellegű közigazgatási felülvizsgálata. Az eljárást a kormányhivatal (Mötv.[6]132-140. §; Kp. 148-150. §), valamint a bíró (Kp. 139-147. §) az előtte folyamatban lévő perben kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt.[7]

9.1. Ákr. alapú pénzügyi eljárások

Sokszor halljuk a médiában, hogy a hulladék lehetőség nem pedig veszély, vagy, hogy sok hulladék, sok pénz, azonban biztosan nem jut eszünkbe az a számtalan, pénzügyi joghoz kapcsolódó kérdés, ami felmerülhet. Hazánkban a hulladékgazdálkodás alapjaiban változott meg az utóbbi időben, amelyben nagy szerepe van az európai uniós előírásoknak és a „termékben" rejlő lehetőségeknek. A MOL szinte példátlanul hosszú ideig (35 évre) szerezte meg a hulladékgazdálkodási koncessziót, amellyel kapcsolatos tevékenységek folytatására létrehozta a MOHU Mol Hulladékgazdálkodási Zrt.-t. A változások célja a körforgásos gazdaság létrehozása, amelynek fontos mozzanata a hulladéklerakás kérdése is. A szennyező fizet elve alapján a hulladéklerakó üzemeltetőjének, illetve az egyes ártalmatlanítási művelet végzőjének kell a hulladéklerakási járulékot megfizetni a hulladék elhelyezésekor.[8] Ezen járulékkal kapcsolatos kötelezettségek (megfizetés, bejelentés, adatszolgáltatás, nyilvántartás) ellenőrzésére a Pest Vármegyei Kormányhivatal (továbbiakban: Kormányhivatal) felelős, országos illetékességgel. A hulladékról szóló törvény úgy rendelkezik, hogy ha

[2] Ákr. 116§ alapján fellebbezésnek van helye, ha a határozatot - a képviselő testület kivételével - helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta.
[3] Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).
[4] Adóigazgatási rendtartásról szóló 2017.évi CLI. törvény (Air.).
[5] Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.).
[6] 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
[7] Alapvető jogok biztosa is jogosult (ritka).
[8] 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (Ht.) 68-69/C. §, valamint 318/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a hulladéklerakási járulék megfizetéséről és felhasználásának céljairól.

a járulékfizetésre kötelezett valamely kötelezettségének nem megfelelően tesz eleget, vele szemben az Art.-ben meghatározott jogkövetkezményeket kell alkalmazni.[9]



Felmerülhet a kérdés azonban, hogy a hulladéklerakási járulék adónak és ilyen ügyekben a Kormányhivatal adóhatóságnak tekinthető-e, amelyekre az Air. vonatkozik? Hiszen az Art. úgy rendelkezik, hogy a hatálya kiterjed a járulékokra is.[10] Ez volt a kérdés a következőkben részletezett Kúria elé kerülő ügyben.[11] Történt ugyanis, hogy a Pest Vármegyei Kormányhivatal 2021 februárjában egy gazdasági társaságot megbízólevél kézbesítésével tájékoztatatott arról, hogy a hulladéklerakási járulékkal összefüggő adókötelezettségek vonatkozásában a 2019. október 1. és 2020. december 31. közötti időszakra adóellenőrzés fog történni. A Kormányhivatal az eljárást lefolytatta, amely során mindvégig az Air. rendelkezései alapján járt el, majd közigazgatási határozatában adó (járulék)hiányt állapított meg (=adóellenőrzés) és az Art.-ben meghatározottak szerint adóbírságot, valamint késedelmi pótlékot szabott ki (=adóigazgatási eljárás).

A gazdasági társaság (továbbiakban: felperes) a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, hiszen a közigazgatás szervezetrendszerén belül nem állt rendelkezésére jogorvoslat (=egyfokú közigazgatási hatósági eljárás). A bíróság eljárására a Kp. vonatkozik és a felperes ennek megfelelő keresetet benyújtva a kormányhivatal (továbbiakban: alperes) közigazgatási cselekményének megsemmisítését kérte.[12] A felperes keresetét akkor fogadja be a bíróság, ha abban jogszabálysértésre hivatkozik, amelyet meg is tett. A felperes szerint ugyanis a Kormányhivatal tevékenysége nem volt jogszerű, amikor az Air. és nem az Ákr. rendelkezése alapján járt el, hiszen az nem adóhatóság, a hulladéklerakási járulék pedig nem adó, így a Kormányhivatal eljárása és közigazgatási cselekménye valójában

[9] A Ht. 69. § (4); Kormányhivatal az illetékes adóhatóságnál kezdeményezi a járuléktartozás és a késedelmi pótlék összegének adók módjára történő behajtását.

[10] Art 6. § (2) *„az adóval, a járulékkal, az illetékkel, a hozzájárulással, a díjjal összefüggő, a központi költségvetés, az Alapok vagy az önkormányzati költségvetés javára teljesítendő, törvényen, önkormányzati rendeleten alapuló kötelező befizetésre (a továbbiakban együtt: adó) ha annak megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, kiutalása vagy ellenőrzése az adóhatóság hatáskörébe tartozik.”*

[11] Kfv.II.38.170/2021/6.

[12] Kp. 38. § (1) a) pont.

„nemlétező”.[13] Nem tartozik az Ákr. által tételesen felsorolt azon (kivett) eljárások közé sem, melyekre e törvény hatálya nem terjed ki, így azon kívüli eljárási törvény sem alkalmazható.[14]

Az ügyben eljáró bíróság a kereseti kérelem korlátai között és a tevékenység megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján úgy döntött, hogy a kormányhivatal eljárása és határozata nem volt jogszerű, így jogerős ítéletében az alperes határozatát annak meghozatalára visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, és azt új eljárás lefolytatására kötelezte.[15] Többségében egyetértett a felperes érveivel, azonban álláspontja szerint az alperesi határozat létező, hiszen a Kormányhivatal egy létező hatóság, amely egy létező eljárás (adóigazgatási eljárás) keretében hozott határozatot, annak ellenére, hogy a hulladékról szóló törvény[16] szerint környezetvédelmi hatóságként az Ákr. szabályai szerint kellett volna ezt megtennie.

A bíróság jogerős határozatával szemben az alperes kezdeményezett felülvizsgálati eljárást a Kúriánál. A legfőbb bírói szerv előzetesen dönt arról, hogy a kérelmet befogadja-e[17] és amennyiben igen, akkor a bíróság határozatának jogszerűségét, a kereseti kérelem keretei között (= keresetthez kötöttség) bírálja el. Jelen kereseti kérelmet befogadta, azonban megállapította, hogy az nem alapos és a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.[18] Amennyiben egy közigazgatási ügy megfelel az Ákr. 7. § (2) bekezdésében foglalt hatósági ügy fogalmának, arra főszabályként az Ákr. szabályait kell alkalmazni. Csak akkor lehet eltérni, ha arra az Ákr. kifejezett felhatalmazást ad.[19] Ilyen kivett terület az adóhatósági eljárás is, ahol az adó,[20] járulék[21] fogalmát az Art., míg adóhatóságét az Air.[22] határozza meg. Azonban ezeknek sem a hulladéklerakási járulék, sem pedig a Kormányhivatal nem felel meg. A Kúria álláspontja szerint nyelvtanilag értelmezve a Hulladékról szóló törvényben foglalt rendelkezést, az azt jelenti, hogy amennyiben a kötelezett nem tesz eleget kötelezettségeinek az Art.-ben foglalt (anyagi jogi) jogkövetkezmények alkalmazandóak. Az „adózás rendjéről szóló törvény” kifejezés alatt kizárólag az Art. szabályait lehet érteni, függetlenül attól, hogy korábban a régi törvény tartalmazta az adóeljárás (amit ma az Air.) és az adóvégrehajtás (amit ma Avt.) szabályait is.

[13] Ákr. 123§ Semmisség.
[14] Ákr. 8. § (1) bek.
[15] Kp. 92. § (1) bekezdés c) pont.
[16] Ht. 69. § (4) bek.
[17] Kp.118. §
[18] Kp. 121. § (2) bek.
[19] Ákr. 8. § (1) bek.
[20] Art. 6. § (2) bek.
[21] Art. 7. § 25. pont.
[22] Air. 22. §

9.1.1. Az Ákr. alapján hozott hatósági döntések bírósági felülvizsgálata

Az adóeljárásoktól eltérően a közigazgatási hatósági eljárás főszabály[23] szerint egyfokú, ugyanúgy ahogy az alapeljárásban hozott döntéssel szemben indított közigazgatási per.[24] A közigazgatási hatósági eljárásra és hatósági ellenőrzésre az Ákr. alkalmazandó, amely 2018. évi hatályba lépésével a Ket.-et váltotta fel.[25] Ezt azért fontos megjegyezni, mert vannak még olyan ügyek a bíróságok előtt, ahol ezen utóbbi jogszabály alkalmazandó és annak rendelkezéseit figyelembe kell venni.

Az új közigazgatási törvény azon szabályokat tartalmazza, amely minden hatósági eljárásban közös és az egyedi sajátosságokat külön eljárási jogszabályokba utalja.[26] A törvény meghatározza azokat az eljárásokat is (=kivett eljárások), amelyekre a hatálya nem terjed ki, mivel azok jellegüknél fogva nem rendezhetők az általános közigazgatási eljárási törvény rendjébe. Ezen utóbbi csoportba tartozik az adó-, valamint vámigazgatási eljárás is, amely ugyanúgy hatósági eljárás, de egyedi szabályai miatt célszerű volt külön jogszabályokban szabályozni (Art.; Air; Avt).[27] A fenti ügyhöz kapcsolódóan megjegyzendő, hogy az eljáró hatóságok nem válogathatnak a jogszabály alkalmazását illetően, mivel a hatósági ügy fogalmát az Ákr. tételes felsorolással nem határozza meg, ezért valamennyi ilyen ügyben alkalmazandó (kivéve kivett eljárások).

A hatósági döntések bírósági felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény vonatkozik, amely egy csoportba fogja a megelőző eljárásokat (így pl.: Ákr. alapú eljárások; adóeljárások; önkormányzati normakontroll eljárások). Míg az elsőfokú eljárások sokfélék, különböző jogszabályok vonatkoznak azokra, addig a közigazgatási perre a Kp. alakmazandó, és kivételes esetekben, mögöttes jogszabályként a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) szabályai.[28] Tehát a közigazgatási hatósági eljárásoknál elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási per, amelynek részletes szabályai a Kp. tárgykörébe tartoznak. Az Ákr. csupán a jogorvoslat igénybevételének lehetőségét, illetve azon kérdést tárgyalja, hogy mit tehet a döntésthozó hatóság a keresetlevél alapján.

Közigazgatási perben a végleges döntésekkel (az Ákr. nem a jogerő szót használja) szemben van lehetőség bírósági felülvizsgálatára, tehát amennyiben az Ákr. kivételesen biztosított fellebbezést az adott döntéssel szemben, előbb azt kell kihasználni. Minden esetben az ügyfél indítja a közigazgatási pert, de a hatságoknak önkorrekcióra van lehetőségük, így keresetlevél alapján módosíthatják vagy visszavonhatják sérelmezett

---

[23] Fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt a kódex maga kifejezetten megengedi, vagy, ha azt – kivételes jelleggel – ágazati törvény teszi lehetővé (tehát kivételes esetekben lehet kétfokú, de ez ritka).

[24] Ákr. 114. §

[25] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

[26] Ákr. 9. §

[27] 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (Art.); 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról (Air.); 2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról (Avt.); 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól.

[28] Kp. 6. §

döntésüket.[29] Ez azonban nem eredményezheti azt, hogy a hatóság „elvonja" a bíróságtól a döntés jogát és az ügyféltől a döntés bírósági felülvizsgálatának jogát. Ezért a törvény a bírói felülvizsgálatot az ilyen döntés ellen is biztosítja. Továbbá megjegyzendő, hogy a hatóság a döntés módosítására vagy visszavonására adott ügyben csak egyszer jogosult.

A közigazgatási ügyek sajátossága, hogy a bizonyítási eljárás a közigazgatási hatóság előtt zajlik és jogszabálysértésre hivatkozással kérhető a közigazgatási per megindítása, hiszen a bíróság a bizonyítás törvényességét elemzi. Míg az elsőfokú hatóság az Ákr. 64. § (4) bekezdése alapján szabadon választja meg a bizonyítás módját és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékelheti, addig a közigazgatási perben a bíróság bizonyítási eljárására a Kp. és a mögöttesen a Pp.-t alkalmazza. A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben, a megelőző eljárásban megállapított tényállással összevetve értékeli. (*Közigazgatási perre vonatkozó további szabályokat lásd. következő fejezetben*).

9.1.2. A Kúria eljárása

A közigazgatási perben hozott döntéssel szemben rendes jogorvoslatra már nincs lehetőség, hiszen a bíróság eljárása a közigazgatási határozat felülvizsgálata során egyfokú. Azonban, ha valamelyik fél a bíróság döntését jogszabálysértőnek találja, felülvizsgálati eljárás (rendkívüli jogorvoslat) keretében a Kúriához fordulhat. A Kúria a kérelmet rendkívül *szűk körben fogadja be,* így, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata a jogszabályban meghatározott okokból,[30] illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt. A kérelemben meg kell jelölni a befogadhatósági okot, indokolni csak a jogszabálysértés tényét, ennek társadalmi jelentőségét, különleges súlyát kell. A felülvizsgálati kérelemnek halasztó hatálya nincs. Amennyiben a Kúria befogadta a kereseti kérelmet, érvényesül a kérelemhez kötöttség elve, azaz a jogerős határozatot főszabály szerint csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.

A felülvizsgálati eljárásban *bizonyítás* felvételének helye nincs, a bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. Tehát új bizonyítékra, jogalapra, tényre nem lehet hivatkozni, kizárólag sérelmezett közigazgatási bírósági határozat idején meglévő körülmények között lehet a felülvizsgálatot érvényesíteni.[31] Meghatározó továbbá a *felülmérlegelés tilalma,* azaz nincs helye a bizonyítékok ismételt értékelésének és egybevetésének, felülmérlegelésük csupán abban az esetben lehetséges, ha a Kúria azt

[29] Ákr. 115. §

[30] Kp. 118. § [Döntés a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságáról] (1)* A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha *a)* az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata *aa)* a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása, *ab)* a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége, *ac)* az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége, *ad)* a kérelmező alapvető eljárási jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabályszegés, illetve *b)* a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.

[31] Kp. 120. §

látja, hogy a megállapított tényállás iratellenes, a bizonyítékok logikailag ellentmondóan, okszerűtlenül kerültek értékelésre.[32]

9.2. Adózással összefüggő pénzügyi eljárás

Szinte minden nap olvashatunk valamilyen érdekes, sokszor megdöbbentő hírt a Nemzeti Adó-és Vámhatóságról (továbbiakban: NAV). 2023 tavaszán a közérdeklődés időpontjába az az új információ került, hogy bevezették a lángoseladáshoz kapcsolódó kötelező adatszolgáltatást a Központi Statisztikai Hivatal és a NAV felé, 100 millió forint nettó árbevétel felett teljesítő vállalkozások számára júliustól, az ennél alacsonyabb árbevételű szolgáltatók adatszolgáltatásának kezdetét későbbi időpontra tervezik. Az adatszolgáltatási feladat teljesítése is az adókötelezettségek közé tartozik, amelyet a NAV ellenőrizhet az Air. szabályai szerint (= jogkövetési vizsgálat). Az adóellenőrzés azonban sokszor komplexebb ennél (adóellenőrzés és jogkövetési vizsgálat egymás mellett is lefolytatható), mint az látszik a következő Kúria elé kerülő ügyben is.[33]

A NAV (vár)megyei adó-és vámigazgatósága (elsőfokú adóhatóság) az Air szabályait követve (jogkövetési vizsgálatokkal kísért) adóellenőrzést (felperes által kibocsátott számlák alapján fizetendő adó vizsgálata) folytatott le egy szállítási tevékenységet végző gazdasági társaságnál ÁFA adónemre a 2019. január 01. - 2020. május 31. közötti időszakra vonatkozóan. Az adóhatóság közigazgatási intézmény mégsem az Ákr.-t kell alkalmazni eljárására, hiszen a törvény felsorolja az adó-, valamint vámigazgatási eljárást a kivett eljárások között.[34] Az adóellenőrzés során felvett jegyzőkönyvből tudni lehet, hogy a vizsgált cégnek voltak munkavállalói és fuvarozási engedélye, de egy másik társaságtól bérelte gépjárműveit, a partner üzemanyagtöltő állomásán tankolta járműveit és telephelyet is tőle bérelte. A NAV elsőfokú adóhatósága megállapította, hogy a felperes nemcsak a számlával érintett időszakban fuvarozott a másik cégnek (nyugta és számlaadási kötelezettség megsértése, mert arról nem volt dokumentum), a kiállított számlák kapcsán nem rendelkezett szállítólevelekkel, fuvar- vagy menetlevelekkel, továbbá EKAER bejelentést sem tett, amelyek ellenőrzésére (jogkövetési vizsgálat), azért volt szükség, hogy megállapítható legyen a bevallott és megfizetett ÁFA helyessége (adóellenőrzés). Az ellenőrzésről

[32] Kfv. II.37.646/2015/14.
[33] Kfv.35267/2022/5.
[34] Ákr. 8. § (1) bek.

jegyzőkönyv (az eljárás annak átadásával fejeződik be), majd határozat készült, amely szerint a társaságok között felmerült gazdasági események színleltek, hiszen a fuvarozási szolgáltatások elvégzéséhez a felperes közreműködésére nem volt szükség, bevonásának nem állt fenn valós, racionális gazdasági indoka, hanem az az adófizetési kötelezettség elkerülése céljából történt. Itt érdemes megjegyezni, hogy a felek a jogügyletet a polgári jog szabályai szerint szabadon alakítják, de az Art. rendelkezéseiből következően az adóhatóság a szerződést, ügyletet valódi tartalma, gazdasági eredménye szerint minősíti (eljárásjogi alapelv) és vonja le az adójogi konzekvenciákat.[35] Az eljárása során ezekre a követelményekre az elsőfokú adóhatóság nem utalt, a jogszabályi hivatkozásokat csak a bizonylatolás hiánya, az ellenőrizhetőség lehetetlenné tétele kapcsán, az áfafizetési kötelezettség alapjaként jelölt meg (= színleltség alátámasztása érdekében, de okszerűtlenség hiányzik, *lásd. Kúria döntését*).

A felperes a NAV Fellebbviteli Igazgatóságához (felettes adóhatóság) fellebbezett, aki elsőfokú adóhatóság határozatát helybenhagyta.[36] Indoklásában annyiban tért el, hogy a - felperes általi teljesítés miatt - a színleltséget nem találta megállapíthatónak, azonban álláspontja szerint a felperes is képes volt teljesítésre, igaz csak a másik társaság közreműködésével, így az ügylet célja az adótörvényben foglalt rendelkezések megkerülése volt. Sem az első, sem pedig a felettes szerv (kétfokú közigazgatási eljárás) nem állapított meg adókülönbözetet, így adóbírságot a felperes hátrányára (vagy javára).

A felperes a NAV Fellebbviteli Igazgatósága (alperes) határozatának bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte az elsőfokú bíróságnál (= egyfokú közigazgatási per). A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással lehet kérni. A felperes által megjelölt jogszabálysértés szabja meg a bíróság számára azokat a korlátokat, amelyek között a közigazgatási határozatot felülvizsgálhatja. Ezek alapján a Bíróság elutasította a benyújtott keresetet, hiszen álláspontja szerint az alperesi határozat megfelelően alátámasztotta azt, hogy miért nem volt szükség a felperesre az ügyletekben (= adófizetési kötelezettség elkerülése cél), hiszen a felperes nem mutatott önállóan működő gazdasági társaságra utaló jeleket, nem volt saját tulajdonú gépjárműve, a bérleti díjakat nem fizette, az üzemanyagot, a telephely bérlés díját nem térítette meg, munkavállalói munkabérét a másik társaság finanszírozta. A vizsgált időszak alatt a felperes és a másik társaság egyáltalán nem számolt el egymással.

A döntéssel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriához. A legfőbb bírói szerv előzetesen dönt arról, hogy a kérelmet befogadja-e[37] és amennyiben igen, akkor a bíróság határozatának jogszerűségét, a kereseti kérelem keretei között (= keresetthez kötöttség) bírálja el. Jelen kereseti kérelmet befogadta és megállapította, hogy az részben alapos.[38]

A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság nem vizsgálta meg azt, hogy az alperes megsértette az Air. azon rendelkezését, amely szerint a döntés indoklásának ki

[35] Art. 2. §-ából és 3. § (1) bek.
[36] Air 121-128. §
[37] Kp. 118. §
[38] Kp. 121. § (2) bek.

kell terjednie megállapított tényállásra és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokra, továbbá az adózó által felajánlott és mellőzött bizonyítékokra is. Az adóhatóság iratellenesen és megfelelően nem ismertetett szempontok alapján állapította meg, hogy adóelkerülési vagy adókijátszási céllal jött létre a felek között az ügylet, és a teljesítéshez nem volt szükség a felperesre. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság számára a jogszerűségi vizsgálat része lett volna annak áttekintése is, hogy az alperesi határozat indokai egymással összhangban állnak-e. A határozat indokolásából ugyanis ki kell tűnnie, hogy mi a hatóság döntése, annak egyértelmű indokokon kell alapulnia.

A perbeli esetben ez azt jelenti, hogy az értékelt szempontok kizárólag az ügylet ellenőrzés során érintett adójogi kérdéseivel állhatnának összefüggésben. Az adóhatóság úgy tehet jogszerűen adójogi megállapítást, hogy az értékelt szempontok az ügylet adójogi kérdéseivel állnak összefüggésben. (= okszerűség).[39]

Az alperes megállapításai nem voltak okszerűek, hiszen ellentmondásos megállapításokat tett, amikor egyfelől a felperes teljesítését elfogadta a bizonyítási eljárás eredménye alapján és az áfafizetési kötelezettséget is a teljesítés elve alapján hagyta jóvá, [40] míg másfelől arra utalt, hogy a felperesre nem volt szüksége a másik társaságnak a teljesítéshez, bevonása adóelkerülési, adókijátszási célokat szolgált. Tehát az alperes az előbbiek alapján nem adott a felperesre kedvezőtlen megállapításához megfelelő, okszerű indokolást. A visszaélésszerű magatartás jogszabályi alapjára nem utalt, sőt a felperesi teljesítést elfogadta, az áfafizetési kötelezettséget az adóztatandó tényállás megvalósulásához kötötte. Így a határozat az indokolás okszerűtlensége okán nem alkalmas arra, hogy azzal az alperes az áfaellenőrzés keretein belül felperesi adóelkerülési célt támasszon alá. A Kúria az alperes lényeges szabálysértése miatt az érdemi jogkérdésekben nem foglalhatott állást, így az alperes határozatának megsemmisítéséről és új eljárás lefolytatására kötelezéséről rendelkezett, amely során az adóhatóságnak az okszerűség követelményét figyelembe kell vennie.[41]

9.2.1. Fellebbezés az adóhatósági eljárás során

Az adóhatósági határozatokkal szembeni fellebbezési rendszer egyfokú: a NAV vármegyei adó-és vámigazgatóságának elsőfokú határozatával szemben a NAV Fellebbviteli Igazgatóságához, az jegyző határozatával szemben pedig a fővárosi- és vármegyei kormányhivatalhoz lehet fellebbezni a megváltoztatás vagy hatályon kívül helyezés érdekében. Az előzőekben tárgyalt Ákr. alapú pénzügyi közigazgatási hatósági eljárásokhoz képest előny, hogy itt a közigazgatási bírói felülvizsgálat előtt, lehetőség van fellebbezés útján érvényesíteni a sérelmezett döntés elleni igényt, másrészt azonban az egyik legalapvetőbb kérdés, hogy elvárható-e az érdemi jogorvoslat az elsőfokú hatóságtól nem független felettes szervtől (lásd. tisztességes és hatékony eljárás elve).

[39] Kp. 85. § (5) bekezdése szerint mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
[40] Áfa tv. 55. § (1) bek.
[41] Kp. 121. § (1) bek. b) pont.

Hiszen a vármegyei adó-és vámigazgatóság és a Fellebbviteli Igazgatóság is a NAV szervezetrendszerének része, míg a helyi önkormányzat (ezen belül jegyző) feletti törvényességi felügyeletet a kormányhivatalok végzik.

A fellebbezési eljárás, mint rendes jogorvoslati lehetőség, a felügyeleti eljárás (rendkívüli jogorvoslat) és a közigazgatási per (a fellebbezést elbíráló hatóság döntésével való egyet nem értés esetén igénybe vehető lehetőség) mellett kérelemre indul.[42] A fellebbezést a sérelmezett döntést hozó elsőfokú adóhatóságnál nyújthatja be az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, amely elbírálására a felettes adóhatóság jogosult.[43] Éppen ezért, ha az elsőfokú adóhatóság a beadványt megvizsgálását követően fenntartja a döntését, akkor az előterjesztett jogorvoslati kérelmet − saját álláspontjának kifejtése mellett − fel kell terjesztenie a másodfokon eljárni köteles adóhatósághoz (NAV Fellebbviteli Igazgatóság vagy Kormányhivatal). A felettes adóhatóság a fellebbezésben közölt adatok, jogi érvek és bizonyítékok vizsgálata alapján az elsőfok döntését helyben hagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti és ezen utóbbi esetében az elsőfokot új eljárásra utasítja.

Mennyire lehet *új bizonyítékokat* előterjeszteni a fellebbezés során? Az Air. a bizonyítékok utólagos − fellebbezés során történő − előterjesztésének lehetőségét szigorú és pontosan meghatározott időbeli keretek közé szorítja, így azok előadása feltételekhez kötött (novációs tilalom).[44] A jogszabály módot ad az adózónak, hogy az elsőfokú eljárás során hozott döntés, vagy adóellenőrzés során készített jegyzőkönyv kapcsán észrevételt tegyen, míg az adóhatóság felhívásában – határidő tűzésével – kérheti bizonyítékok, tények előterjesztését. Ha ezen két szakasz határideje lejár és fellebbezésre kerül sor, a felettes adóhatóság előtt az adózó nem hivatkozhat olyan bizonyítékra, amelyről az elsőfokú döntés meghozatala, vagy adóellenőrzés esetén az észrevétel benyújtására nyitva álló határidő letelte előtt tudomása volt, illetve az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő.[45] Ezen időkorlát, azaz novációs tilalom indoka, hogy az eljárások elhúzódásai és a visszaélések redukálásra kerüljenek, azáltal, hogy az adózók „kényszerítve" vannak a bizonyítékok időben történő előterjesztésére. Az adózó szempontjából azonban hátrányos következményei lehetnek ezen szabálynak, hiszen laikusként nem várható el, hogy rendelkezzen olyan adójogi és számviteli ismeretekkel, hogy pontosan tudja milyen bizonyítékok tekinthetők relevánsnak az adott üggyel összefüggésben. Ezenkívül az adóhatóság számára is lehet hátrányos, mivel előfordulhat, hogy mégsem látja megfelelően igazoltnak a vizsgált ügyleteket, de a novációs tilalom miatt nem vagy korlátozottan kérheti újabb tények beterjesztését.

9.2.2. Az adóhatósági közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata

Amennyiben a felettes szerv (jogerős, végrehajtható) határozata sérelmes arra, akire a döntés rendelkezést tartalmaz, úgy lehetősége van közigazgatási bíróságtól

[42] Air 119§; Megj.: A felügyeleti eljárás hivatalból is megindítható.
[43] Air 121-124 §
[44] Air 124. § (4) bek.
[45] Air 124. § (3)-(6) bek.

(közigazgatási per) kérni annak felülvizsgálatát. Fontos azonban, hogy ezen jogorvoslati lehetőség igénybevételéhez elengedhetetlen a felettes adóhatósághoz történő fellebbezés, majd a jogerős másodfokú döntéssel szemben jogszabálysértésre hivatkozás, hiszen a közigazgatási per célja a közigazgatási jogvita tárgyának vagy a közigazgatási tevékenység törvényességének a felülvizsgálata. A közigazgatási per során a Kp. (mögöttesen Pp.) eljárási szabályai alkalmazandók és főszabályként érvényesül *a kérelemhez kötöttség elve,* amely utóbbi szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét a kereseti kérelem korlátai között vizsgálhatja.[46] A bírósági felülvizsgálat jogszabálysértésre hivatkozással kérhető, ezért fontos, hogy a felperes milyen jogszabályhelyet jelöl meg, hiszen ez szabja meg a bíróság számára azokat a korlátokat, amelyek között a közigazgatási határozat felülvizsgálható (figyelembe véve a tartalom szerinti elbírálás elvét).[47]

A döntés/határozat *indoklása* éppen azért fontos, mert ha a felperes jogszabálysértésre hivatkozva a közigazgatási határozat felülvizsgálatát kéri, ezzel a határozat indokolási részét is támadja. *Az adóhatóságot* terhelő indokolási kötelezettséget az Air. és az Alaptörvény is előírja.[48] Az indoklás megfelelősége függ az adott jogvita jellegétől, eljárásjogi szabályoktól és az ügy körülményeitől.
A Kp. szerint a *közigazgatási perben eljáró* bíróság ítéleti indokolásnak is ki kell térnie az adóhatóság határozatának indokaira, illetőleg azok cáfolatára: az adóhatóság megvizsgálta-e az ügy lényegi részeit és az értékelésről a döntésben megfelelő indoklást adott, amely fokozottan igaz a mérlegelési jogkörben hozott határozatoknál. Ezen utóbbi esetén fontos, hogy ne történjen túlzott beavatkozás az adóhatóság döntési szabadságába, ezért a Kp. meghatározza, hogy a bíróság a közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében mely szempontokat vizsgálhatja: a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.[49] Tehát a tisztességes eljárás alkotmányos elvének[50] nem felel meg a formális, okszerűtlen vagy iratellenes indokolás, akkor sem, ha kitűnik, hogy a bíróság mely bizonyítékot fogadta el, az azonban nem, hogy az ellentétes bizonyítékok közül miért annak tulajdonított bizonyító erőt, az ellentmondásokat miként oldotta fel. Nem elég az indokolás formális meglétének ellenőrzése, annak – a felülmérlegelés tilalmát nem sértve – a tartalmi ellenőrzése is kötelesség. Mivel az e körben feltárt logikátlanság és iratellenesség az indokolás formális megléte mellett vezethet annak tartalmi hiányának megállapításához.

Az eljárásjogi törvény szerint lehetőség van a közigazgatási perben új *bizonyítás* felvételére, azonban nem korlátlanul.[51] A Kp. szerint a megelőző eljárás (elsőfokú

---

[46] Kp. 85. § (1) bek. Két kivétel van a keresetthez kötöttség alól: a bíróság hivatalból figyelembe vehet törvényben meghatározott tényeket, körülményeket, valamint a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűségének vizsgálata.
[47]A bíróság más jogszabálysértésre nem alapíthatja a döntését (kivéve: a hivatalból észlelendő jogszabálysértésekre).
[48] 7/2013. AB határozat.
[49] Kp.85. § (5) bek.
[50] Alaptörvény XXVIII. cikk (1).
[51] Kp 78-80. §

adóhatósági eljárás) idején fennálló, de nem értékelt tényre, körülményre csak akkor lehet hivatkozni a bíróság előtt, ha azt a közigazgatási szerv arra való hivatkozás ellenére nem vette figyelembe, valamint azt a jogosult önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott.[52] Ennek oka, hogy a közigazgatási per nem újabb hatósági ügyintézési szint és a feleknek a közigazgatási eljárás során kell mindent megtenniük annak érdekében, hogy a tényállás teljes mértékben tisztázásra kerüljön.[53] Fontos korlátot jelent az is, hogy jóhiszeműség és a rendeltetésszerű joggyakorlás elvének megfelelően a feleknek a bizonyítás indítványozására, vagy rendelkezésre bocsátásra legkésőbb az első tárgyaláson van lehetőségük.

A Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban *bizonyítás* felvételének helye nincs, a bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján dönt.

9.3. Önkormányzati Normakontroll eljárások

2012. január 1. napjától jelentősen megváltozott a helyi önkormányzatok működésére vonatkozó jogszabályi környezet. Magyarország Alaptörvénye a bírósági normakontroll eljárások kiszélesedését hozta magával, hiszen amellett, hogy a jogalkotó törvényességi „felügyeleti" eszközöket vezetett be, a Kúrián Önkormányzati Tanács jött létre, amelynek részére a jogalkotó a helyi önkormányzati normakontroll tárgykörében hatáskört delegált, megszüntetve ezzel az Alkotmánybíróság e területen fennálló monopóliumát. Innentől kezdve az önkormányzati rendeletek alkotmányossági vizsgálata az Alkotmánybíróság, törvényességi vizsgálata a Kúria hatásköre. Ezáltal a normakontroll a közigazgatási bíráskodás természetes részévé vált.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának alapja vagy egy meghozott önkormányzati rendelet, amely magasabb szintű jogszabályba ütközik, vagy egy ilyen rendelet meghozatalának magasabb szintű jogszabály előírásának ellenére történő elmulasztása. Előzőre jó példa lehet Pilisborosjenő önkormányzat képviselő-testülete által hozott azon rendelete, amely kártalanítási kötelezettséget állapított meg a község közúthálózatának fokozott állagromlását eredményező használatáért. A törvényességi felügyeletért felelős Kormányhivatal szerint azonban ez nem jogszerű, ezért az eredménytelen törvényességi felhívást[54] követően a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult a helyi önkormányzati

[52] Kp. 78. § (4).
[53] Kúria Kfv.I.35.131/2022/10.
[54] Mötv.134. §

rendelet megsemmisítését kérve.[55] Álláspontja szerint a közúti közlekedésről szóló törvény nem tartalmaz felhatalmazást arra[56], hogy az önkormányzat a közút közlekedési célú használatáért fizetési kötelezettséget állapítson meg, ezért az önkormányzat a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét sértette meg. Hiszen ne feledjük, hogy fizetési kötelezettséget előírni kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet.[57]

A Kúria Önkormányzati Tanácsa egyetértett az indítványozóval, a meghozatalára visszamenőleges hatállyal megsemmisítve a rendeletet, hiszen ugyanazon a jogalapon (az út használatáért) előírt fizetési kötelezettség puszta átnevezése nem változtat azon a tényen, hogy az önkormányzatnak nincs törvényi felhatalmazása a közút használatán alapuló fizetési kötelezettség megállapítására.[58] A döntéssel szemben nincs helye további jogorvoslatnak.

A helyi önkormányzati rendelet - magasabb szintű jogszabályba ütközése miatti - kontrollját a bíró is kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál. Azonban míg a Kormányhivatal (törvényességi felügyeleti szerv) célja az önkormányzati rendelet törvényességének biztosítása, addig az egyedi normakontrollt kérő bírónál ez a célkitűzés kiegészül azzal, hogy az előtte folyamatban lévő perben dönteni tudjon.

„*Fehér szirmok, sárga csodák, fekete bárkák, bordó nádasok(…)*" hangzik a sokat idézett mondat Takáts Gyula költőnk Balatonparton című verséből, amelyet kedvelt helyén, Balatongyörök homokos partján írt. A Balaton parti települést megpillantva mi is úgy érezhetjük magunkat, mintha tündérországba csöppentünk volna, azonban a forró napsütést sokszor csak a parton lévő vendéglátóhelyiségekben árult hideg italokkal lehet elviselni. Mindig elcsodálkozunk, hogy mennyibe kerül egy jéghideg limonádé, de abba nem gondolunk bele, hogy ezeknek a vendéglátó egységeknek a központi közterheken kívül önkormányzati fizetési kötelezettségei is vannak. Balatongyörök Község Önkormányzata bevételének nagy részét a helyi adókon kívül a közterülethasználati (pl.: strand = önkormányzati vagyon) díjak teszik ki. Az egyik önkormányzati rendelet értelmében a vendéglátó-ipari kerthelyiség, terasz, illetve felépítmény által elfoglalt önkormányzati terület díja a strand területén 5.000 forint/m²/év. A használati díjat az egyik kedvelt vendéglátó egység (felperes) a 2019.január 01 és 2019. december 31. közötti évben nem fizette meg, mivel álláspontja szerint az önkormányzati rendelet nem jogszerű, ezért bírósághoz fordult.

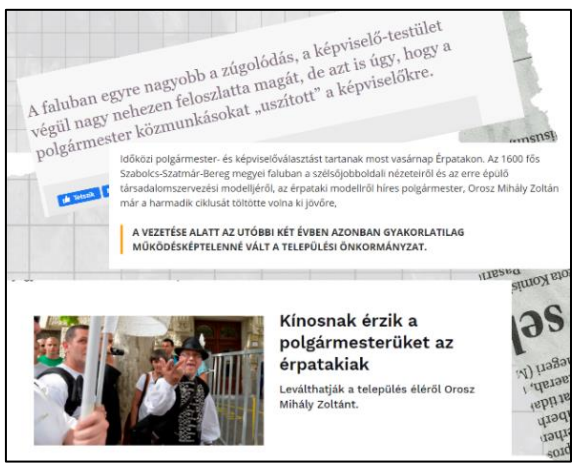
A Keszthelyi Járásbíróság álláspontja szerint (egyetértve a felperessel) az önkormányzati rendelet jogszabályba (Mötv.; Ákr. Alaptörvény) ütközik, mert az önkormányzat a közterület-használati jogviszonyban nem közhatalomként, hanem polgári jogi jogalanyként határozta meg magát. Nem rendelkezett továbbá a közigazgatási jogorvoslathoz való jogról sem. A Keszthelyi Járásbíróság ezért felfüggesztette az előtte folyamatban lévő eljárást és végzésében indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását.

---

[55] A kormányhivatal csak azoknak az önkormányzati rendeleteknek a vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyek tekintetében korábban eredménytelen törvényességi felhívással élt. (Köf.5044/2016/3.).
[56] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
[57] Gstv. 29. § (1)
[58] Köf.5.019/2022/6. számú határozat

Az Önkormányzati Tanács döntése szerint a közterület hasznosításával kapcsolatos jogviszonyokban (= önkormányzati hatósági ügy) a helyi önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő félként, hanem a közhatalom birtokosaként vesz részt, ezért a másik alanynak garanciális jogait csak közjogi eszközökkel lehet biztosítani. A helyi önkormányzat alkalmazhat polgári jogi viszonyelemeket is, de csak a közigazgatási jogviszonyba ágyazottan.[59]

A fenti két eset jó példa volt arra, hogy mi történik akkor, ha az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba ütközik, azonban a Kormányhivatal kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárását abban az esetben is, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztja.[60] Egy Kúria elé kerülő ügyben Érpatakon azért nem tudták elfogadni a zárszámadási rendeletet, mert a polgármester és a képviselő-testület nem működött együtt. Az utóbbi szerint ugyanis a polgármester nem tudta alátámasztani a zárszámadást számlákkal, ezért egy idő után fel is oszlatták magukat és időközi választásra került sor. De miért releváns számunkra ez a történet? Mert iskolapéldája lehet az előbb említett eljárásnak.


A faluban egyre nagyobb a zúgolódás, a képviselő-testület végül nagy nehezen feloszlatta magát, de azt is úgy, hogy a polgármester közmunkásokat „uszított" a képviselőkre.

Időközi polgármester- és képviselőválasztást tartanak most vasárnap Érpatakon. Az 1600 fős Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei faluban a szélsőjobboldali nézeteiről és az erre épülő társadalomszervezési modelljéről, az érpataki modellről híres polgármester, Orosz Mihály Zoltán már a harmadik ciklusát töltötte volna ki jövőre,

A VEZETÉSE ALATT AZ UTÓBBI KÉT ÉVBEN AZONBAN GYAKORLATILAG MŰKÖDÉSKÉPTELENNÉ VÁLT A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT.

Kínosnak érzik a polgármesterüket az érpatakiak

Leválthatják a település éléről Orosz Mihály Zoltánt.

A törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal −, mivel az önkormányzat határidőig, illetve a törvényességi felhívást követően sem alkotta meg a zárszámadási rendeletét − a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult, mely intézmény megállapított az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási feladatának elmulasztását, és felhívta az önkormányzat képviselő-testületét, hogy szabályozási kötelezettségének tegyen eleget.[61] Azonban ennek ellenére az Önkormányzat nem alkotta meg a 2016. évi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét, így a kormányhivatal ismét az Önkormányzati Tanácshoz fordult, amely elrendelte, hogy a kormányhivatal vezetője határozatában megszabott határidőig a képviselő-testülete nevében alkossa meg azt.[62]

Az Alaptörvény 32. cikk 2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat két jogalapon alkothat rendeletet, így törvény felhatalmazása nyomán, illetve valamely helyi közügy szabályozására. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíróságnak és a Kúriának van hatásköre. Míg a Kúria Önkormányzati Tanácsának feladata az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének,

[59] Köf.5017/2021/6
[60] Kp. 148-150. §; Mötv 137. §; 140. §
[61] Köm.5023/2017/6.
[62] Köm.5003/2018/5.

valamint a jogszabályon alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának vizsgálata,[63] addig az Alkotmánybíróság hatáskörébe azon ügyek tartoznak, ahol az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata merül fel, más jogszabály vizsgálata nélkül.[64] Mivel a Kúria részben alapjogi bíráskodási tevékenységet lát el az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, így olyan ügyekben, ahol a helyi rendelet az Alaptörvényt és más jogszabályt is sért, az alaptörvényi rendelkezésekkel való összhangot is vizsgálhatja (tehát nem az AB jár el).[65]

Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálatát három indítványozó (kormányhivatal, bíró, alapvető jogok biztosa) kezdeményezheti, így hiányosság, hogy a magánszemélyek nem tartoznak e körbe, illetve a bíró is csak az előtte folyamatban lévő perben észlelt törvénysértő önkormányzati rendelettel szemben fordulhat a Kúria Önkormányzati Tanácsához.

9.3.1. A Fővárosi- és vármegyei kormányhivatal indítványa

A közigazgatási szervek közötti viszony lehet az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés. Ezek közül kiemelendő a törvényességi felügyelet, amely keretében a felügyeletet gyakorló szerv (Kormányhivatal) folyamatosan figyelemmel kíséri és vizsgálja a felügyelt szervet (helyi önkormányzat), amelynek során számos jogszabályban biztosított eszköz áll rendelkezésére.[66] A kormányhivatal kezdeményezheti az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárást is. Azonban csak azoknak az önkormányzati rendeleteknek a vizsgálatát kérheti a Kúriától, amelyek tekintetében korábban eredménytelen törvényességi felhívással élt. Nincs tehát joga normakontroll eljárást kezdeményezni, ha az önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakat elfogadta és annak megfelelően intézkedett.[67] Az Mötv. széles mozgásteret biztosít a kormányhivatalok számára a törvénysértés megszüntetése érdekében, amely során akár ismételt törvényességi felhívással is élhet. Ez akkor is célravezető, ha elmulasztotta az Önkormányzati Tanács eljárásának kezdeményezését 15 napon belül, hiszen ez a határidő az ismételt felhívást követően újra megnyílik.[68]

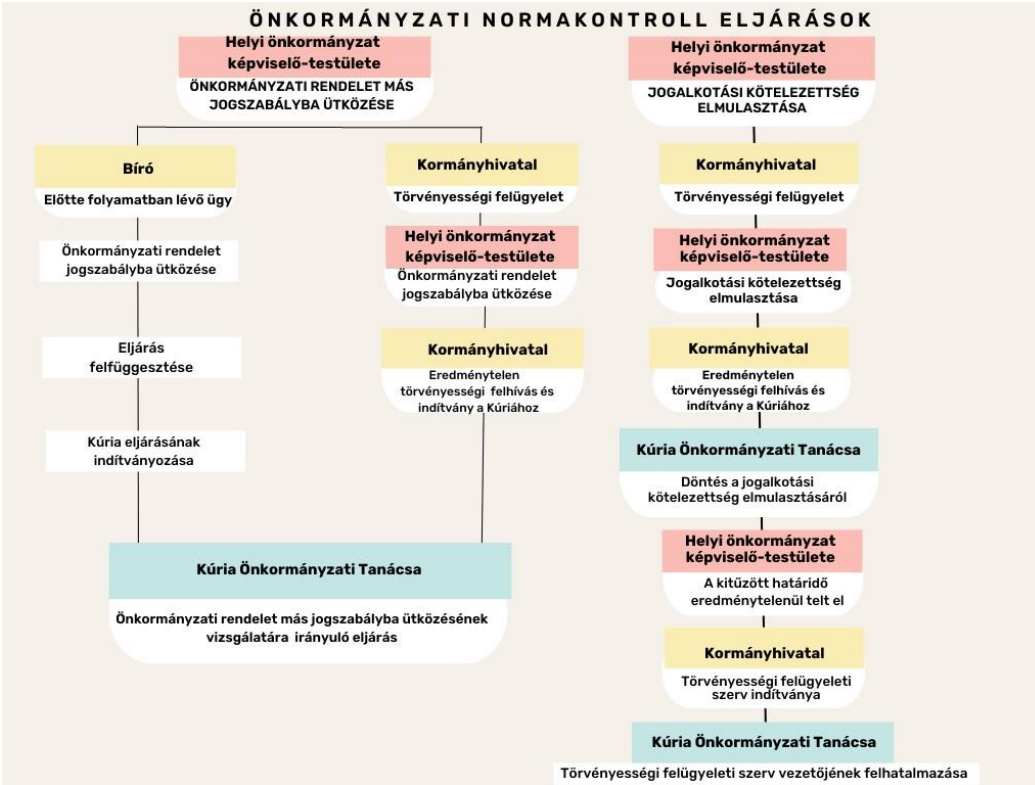
Mivel a Kúria a helyi normák magasabb jogszabályba való ütközését vizsgálja, ezért ha a kormányhivatal szerint az adott rendelet Alaptörvénybe (tehát más magasabb szintű jogszabályba nem!) ütközik közvetlenül nem fordulhat Alkotmánybíróséghoz, hiszen az Alaptörvény 24. cikke a jogosultak között nem említi (felelős miniszternek kell megküldenie ebből a célból).

---

[63] Megjegyzendő azonban, hogy helyi önkormányzati rendelettel kapcsolatos ügyek felülvizsgálati eljárás keretében kerülhetnek a Kúria más tanácsához is, azonban ez nem normakontroll eljárás.
[64] Abtv. 37. § (1)
[65] 3097/2012. (VII.26.) AB határozat
[66] Mötv. 132-141§
[67] Köf.5044/2016/3.
[68] Köf.5055/2013/9.

9.1. ábra

Önkormányzati normakontroll eljárások



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata[69] mellett kérhető a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása is.[70] Ha a Kúria megállapítja a mulasztást és a helyi önkormányzat határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül indítványozhatja önkormányzati rendelet megalkotására való felhatalmazását. A Kúria döntését követően a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg és megküldi a helyi önkormányzatnak. Így az helyi önkormányzati rendeletnek minősül,

[69] Kp. 143. §

[70] Mötv. 140. §; Kp. 148-150. §; Mind az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata, mind pedig a mulasztási per a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül indítható a Kúria előtt.

azonban módosítására és hatályon kívül helyezésére a következő önkormányzati választást követően jogosult az önkormányzat (addig a kormányhivatal vezetője).[71]

9.3.2. A bírói kezdeményezés

A Kp. 144. §-a szerint, ha a bíróságnak (akár a Kúria valamely másik tanácsának) az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amelynek más jogszabályba ütközését észleli, a bírósági eljárás felfüggeszti és indítványozza a Kúria Önkormányzati Tanácsánál az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. A bírósági eljárást felfüggesztésére vonatkozó végzés ellen nincs helye fellebbezésnek. A bíró, az előtte lévő per tárgyalásának felfüggesztése mellett mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megállapítását nem indítványozhatja. Ezért utasította vissza a Kúria azt a bírói indítványt, amely azt sérelmezte, hogy a település önkormányzati rendelete nem határozta meg a „tömb" és az „utcasor" fogalmát.[72]

9.3.3. A Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása

Az Önkormányzati Tanács az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja (kérelemhez kötöttség elve nem teljesen érvényesül).[73] Az indítványt főszabály szerint tárgyaláson kívül bírálja el, szakmai munkája teljes egészében nyilvános. A Kúria kérelemre vagy hivatalból elrendelheti az önkormányzati rendelet alkalmazásának ideiglenes tilalmát. Az önkormányzati normakontroll eljárásban elvileg a Kúria rendelkezésére áll a Kp. 78. § (1) bekezdése révén a polgári perrendtartás teljes bizonyítási eszköztára. Ugyanakkor az a gyakorlat alakult ki, hogy az Önkormányzati Tanács az indítványban foglalt tényállást veszi alapul és bizonyítást önkormányzati normakontroll eljárás keretében nem folytat le.

A Kp. szerint, ha az Önkormányzati Tanács határozatában megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik, az önkormányzati rendeletet vagy annak érintett rendelkezését megsemmisíti; az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg; vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba, ellenkező esetben az indítványt elutasítja. Ha az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható az indítványozó bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint – főszabály szerint – valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

---

[71] Mötv 138. §
[72] Köf.5041/2016/4.
[73] Kp.143. §

Az Önkormányzati Tanács határozata mindenkire nézve kötelező, a Kp. értelmében további jogorvoslatnak nincs helye, azonban a döntés két további úton is támadható: alkotmányjogi panasz (AB)[74] és a jogegységi panasz eljárás alapján (Kúria).[75]

9.4. Összegzés

A fentiekből láthatjuk, hogy a pénzügyi jogi tartalmú közjogi eljárásokat három csoportba oszthatjuk, amelyek kiindulópontja azonos, hiszen sajátos pénzügyi jogi tartalmú közjogi jogviszonnyal kezdődnek, azonban a rájuk alapítható igények eltérő szabályozás és intézményrendszer útján kényszeríthetőek ki. Az első nagy csoportot az Ákr. alapú − főszabály szerint − egyfokú közigazgatási hatósági eljárások képezik. A második csoportba tartozó adóeljárások is hatósági eljárások, azonban az Ákr. alapján a kivett eljárások közé tartoznak, így azokra külön jogszabályok (Air.; Art.; Avt.) tartalmaznak rendelkezéseket. A jogorvoslati rendszert tekintve eltérés az előbbi csoporthoz képest, hogy itt kétfokú a közigazgatási eljárás, így a NAV vármegyei adó- és vámigazgatóságának, illetve a jegyző (elsőfokú adóhatóság) döntésével szemben az Air. szabályai szerint helye van fellebbezésnek, előbbi esetben a NAV Fellebbviteli Igazgatóságához, utóbbinál pedig a fővárosi-és vármegyei kormányhivatalhoz (felettes adóhatóságok). Ezen lehetőségnek számos előnye van, hiszen eggyel több jogorvoslati lehetőség adott, azonban felvetőfik kérdésként, hogy elvárható e az érdemi jogorvoslat az elsőfokú hatóságtól nem független felettes szervtől. Hiszen a vármegyei adó-és vámigazgatóság és a Fellebbviteli Igazgatóság is a NAV szervezetrendszerének része, míg a helyi önkormányzat (ezen belül jegyző) feletti törvényességi felügyeletet a kormányhivatalok végzik.
A harmadik eljárási csoportot az önkormányzati normakontroll eljárások jelentik, amelyek az előző kettőtől élesebben elkülönülnek. Ebben az esetben normatív jellegű önkormányzati döntések bírói jellegű közigazgatási felülvizsgálata történik, amely eljárásokat– annak speciális jellemzői miatt – a Kp. az előző kettőtől eltérő helyen szabályozza.

Megjegyzendő, hogy míg az elsőfokú eljárások sokfélék, különböző jogszabályok vonatkoznak azokra, azonban mind a három csoport esetén a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának szabályait a Kp. tartalmazza, amely így egy csoportba fogja a megelőző eljárásokat (pl.: Ákr. alapú eljárások; adóeljárások; önkormányzati normakontroll eljárások). Az önkormányzati normakontroll eljárások egyediek, hiszen a közigazgatási per kimarad és a Kúria Önkormányzati Tanácsa jár el, míg a másik két esetben rendkívüli jogorvoslati lehetőségként – a befogadási okok miatt – szűk körben vehető igénybe a Kúria eljárása.

[74] Alaptörvény 24. cikk (2) d).
[75] Bszi. 41/B. §.

9.5. Javasolt lépések a bírósági döntések elemzéséhez:

1. Határozza meg, hogy a három eljáráscsoport közül melyikbe tartozik az elemzett bírósági döntés!
2. Állapítsa meg az alkalmazandó jogszabályokat!
3. Mutassa be a döntéssel érintett feleket!
4. Vázolja fel, hogy milyen jogorvoslati lehetőségek vehetőek igénybe az adott döntésnél, figyelembe véve az eljárási szinteket!
5. Határozza meg az alapügyben eljáró hatóság, szerv eljárásának jellemzőit (pl.: bizonyítás), valamint az indoklási kötelezettség fontosságát!
6. Ha adóeljárásról van szó, mutassa be a felettes adóhatósághoz benyújtható fellebbezés szabályait (ki, mikor, hogyan) és a felettes adóhatóság eljárása során érvényesülő novációs tilalmat! Milyen előnyei vannak annak, hogy adóeljárás esetén a közigazgatási eljárás kétfokú?
7. Mutassa be, hogy a közigazgatási per megindításához milyen jogszabálysértésre hivatkozott a felperes!
8. Mit jelent a keresetthez kötöttség elve és milyen (esetlegesen új) bizonyítékokat vehet figyelembe a közigazgatási határozat felülvizsgálatát végző bíróság?
9. Mutassa be, hogy az elemzett ügyben hogyan néz ki a Kúria eljárása a következő kulcsszavakon keresztül: kereseti kérelem befogadása, kérelemhez kötöttség, jogszabálysértés, felülmérlegelés tilalma, bizonyítási eljárás!
10. Amennyiben önkormányzati normakontroll eljárásról van szó, határozza meg az eljárás típusát (önkormányzati rendelet magasabb jogszabályba ütközése; mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés); mutassa be az indítványozót (mikor, milyen okból kezdeményezhet); jellemezze az eljáró bíróságot és eljárását, majd a döntésének következményeit!

Felhasznált irodalom

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény (Ákr.)
A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)
Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (Art.)
Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (Air.)
Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (Avt.)
Az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet
Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. (Ht.)

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)
Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)
A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kt.)
Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.)

Kúriai döntések

Kfv.II.38.170/2021/6.
Kfv. II.37.646/2015/14.
Kfv.35267/2022/5.
Kfv.I.35.131/2022/10.
Köf.5.019/2022/6.
Köf.5017/2021/6
Köf.5044/2016/3.
Köf.5055/2013/9.
Köf.5041/2016/4.
Köm.5023/2017/6.
Köm.5003/2018/5.

AB határozatok

7/2013. AB határozat.
3097/2012. (VII.26.) AB határozat

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.