



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁNAK  
TÉZISEI

2007. április



# Tartalomjegyzék

<b>Bevezető gondolatok a közpénzügyi szabályozás téziseihez .....</b>	<b>5</b>
<b>Tézisek .....</b>	<b>11</b>
I. tézis: A közszektor reformja sikerének kulcskérdése a közpénzügyek korszerű szabályozása.....	11
II. tézis: A közpénzügyek szabályozásának lényeges korszerűsítésére van szükség.....	12
III. tézis: A közpénzügyek szabályozását a nemzetközileg elfogadott, hazai politikai konszenzussal megerősített elvekre kell alapozni.....	13
IV. tézis: A közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása.....	13
V. tézis: Az új közpénzügyi szabályozás az államháztartás két szintjét különítse el .....	14
VI. tézis: Olyan közpénzügyi szabályozásra van szükség, amely átfogja a közpénzekkel gazdálkodók, valamint a közpénzügyi gazdálkodás teljes körét .....	15
VII. tézis: Az új szabályozás biztosítsa az Országgyűlés és a képviselőtestületek költségvetési jogának gyakorlását és a végrehajtó hatalom felelősségét.....	16
VIII. tézis: A költségvetési egyensúly a fenntartható fejlődés egyik alapkövetelménye .....	17
IX. tézis: A szabályozás biztosítsa a közpénzek beszedésének és felhasználásának átláthatóságát, függetlenül attól, hogy ezt milyen gazdasági szereplő végzi.....	18
X. tézis: A közpénzek tervezése és felhasználása során az „értéket a pénzért” elv érvényre jutását kell biztosítani.....	19
XI. tézis: Megfelelő gazdálkodási szabályokkal és információrendszerekkel biztosítani kell az ésszerű és takarékos intézményi szintű gazdálkodás feltételeit.....	20
XII. tézis: A gazdálkodás szabályszerűségének és eredményességének fontos intézménye a belső irányítás rendszere.....	21
XIII. tézis: A közpénzek ellenőrzési rendszerének az új követelményekhez történő igazítása megkerülhetetlen.....	21
XIV. tézis: A közpénzügyi szabályozásnak kiszámíthatónak és viszonylag stabilnak kell lennie.....	22
XV. tézis: A közpénzügyi rendszer kiszámíthatóságához, a közbizalom megteremtéséhez szükséges az alapvető szabályok Alkotmányba foglalása .....	23

<b>Indokolás.....</b>	<b>25</b>
I. tézishez.....	25
II. tézishez .....	26
III. tézishez.....	27
IV. tézishez.....	30
V. tézishez.....	33
VI. tézishez.....	34
VII. tézishez .....	36
VIII. tézishez .....	38
IX. tézishez.....	40
X. tézishez .....	41
XI. tézishez.....	44
XII. tézishez .....	47
XIII. tézishez.....	49
XIV. tézishez.....	50
XV. tézishez .....	51

# **BEVEZETŐ GONDOLATOK A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS TÉZISEIHEZ**

## **1. Az új közpénzügyi szabályozás szükségessége**

A rendszerváltáskor a Magyar Köztársaság súlyos külső és belső állami adósságot örökölt. Az 1990-es évek elején a pénzügyi instabilitást tovább fokozta a termelés és a foglalkoztatás szintjének drasztikus visszaesése. A teljes foglalkoztatásra épített állami feladatrendszer nem lehetett fenntartani. A végrehajtott reformok és megszorító intézkedések következtében az ország pénzügyi helyzete a 90-es évek közepére konszolidálódott, és 2001-ig tovább javult. Ezt követően azonban a pénzügyi egyensúly ismét megbomlott. Az állami túlköltekezés, ami különösen a választási években jelentkezett, csak átmenetileg javította a gazdasági növekedés feltételeit. Az évtized közepére a közpénzügyek rendezetlensége a gazdasági versenyképesség kerékkötőjévé vált, és gyengítette a fenntartható fejlődés alapjait. A helyi önkormányzati rendszer működése mind a pénzügyi egyensúly, mind az Európai Unió források abszorpciója szempontjából komoly kockázati tényezőt jelent. Mindez szükségessé teszi a közpénzügyek átfogó újraszabályozását.

## **2. Az új szabályozás céljai**

A közpénzügyek szabályozásának megújítása kettős célt szolgál. Közvetlen célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei.

### **3. Az Állami Számvevőszék szerepe a közpénzügyek szabályozásának megújításában**

Az Állami Számvevőszék az ellenőrzések, a költségvetési törvényjavaslatok véleményezése és a zárszámadási jelentések készítése során szerzett tapasztalatai alapján többször is javaslatot tett a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozásának átfogó korszerűsítésére. A szabályozás megújításának katalizálása érdekében az ÁSZ felajánlotta, hogy lerakja egy új közpénzügyi szabályozás alapjait. Ennek során az ÁSZ-t nem az a cél vezette, hogy ellenőrzési jogosítványait bővítse. Éppen ellenkezőleg. Tapasztalataink azt bizonyították, hogy a közpénzek strukturális okok miatti elszívargását vagy a politikai szándékoktól vezérelt túlköltekezést nem lehet utólag, ellenőrzési eszközökkel orvosolni. Következésképpen: a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottabbá, átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tenni.

Az alapozó munka keretében – külső szakértők bevonásával - több résztanulmányt készítettünk, áttekintettük a nemzetközi tapasztalatokat, szakmai vitákat rendeztünk. Ennek a legfontosabb dokumentumait az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete egy önálló tanulmánykötetben a későbbiekben közzéteszi. A kutatásokról szóló összefoglaló tanulmány megtekinthető az ÁSZ honlapján, a [www.asz.hu](http://www.asz.hu) címen, illetve azt a jelen anyag háttereként írásos formában az érdeklődők rendelkezésére bocsátjuk. Ugyanakkor az ÁSZ kezdeményező szerepének megvannak az alkotmányos és az ésszerűségi határai. Az ÁSZ törvényjavaslatot nem terjeszthet az Országgyűlés elé, de nem is volna indokolt, hogy az ÁSZ egy törvényjavaslat kidolgozásának a teljes folyamatát magára vállalja. Következésképpen az új szabályozás előkészítésében odáig szerettünk volna eljutni, ahol még nem lépjük át hatáskörünket, de kézzelfogható és szakszerű segítséget tudunk nyújtani egy új szemléletű és átfogó törvényi szabályozás megteremtéséhez, és készek vagyunk a különböző szabályozási koncepciók, konkrét szabályozási tervek és az általunk igen fontosnak tartott megvalósíthatósági tanulmányok, hatáselemzések elkészítésében közreműködni.

### **4. A javaslat tézises formájának indokolása**

Az Állami Számvevőszék, az Országgyűlés alá tartozó szervezetként olyan formában próbálta javaslatait megfogalmazni, hogy azok a törvényhozási munkában minél közvetlenebbül használhatóak legyenek. "A közpénzügyek szabályozásának tézisei" című összeállításunk (a továbbiakban: "Tézisek") pontokba szedve tartalmazza a javasolt szabályozás legfontosabb elveit, kitérési pontjait, módszereit, valamint a tézisek indokolását. Ezzel lehetőséget kívánunk teremteni arra, hogy az Országgyűlés az ÁSZ kiinduló javaslatait – ha azokat támogatni

tudja - a további munka alapjául elfogadja. Azt reméljük, hogy a "Tézisek" a Magyar Országgyűlés minden képviselőjét meggyőzik a változtatás szükségességéről, kijelölik a korszerűsítés irányát, és ennek alapján a közpénzügyek törvényi szabályozása korszerűsítésének munkálatai felgyorsulnak, és még ebben a parlamenti ciklusban tényleges eredményt hoznak. Ezért a tézisek megfogalmazásánál elsősorban a politikai döntéshozatal szempontjából fontos kérdéseket próbáltuk meg kiemelni, kerülve a szakmai összefüggések túlságosan mély és nagyon részletes bemutatását.

Az egyes témaköröket munkacímek köré csoportosítottuk. A címként szereplő vezérgondolatokat rövid kifejtés követi. A bővebb elemzést, illetve érveinket az Indokolás tartalmazza. Ez a szerkezet is aláhúzza azt, hogy a – konszenzushoz szükséges – közös nevező megtalálását szolgáló összeállítást készítettünk, amely nem lezárni, hanem katalizálni szeretné a közpénzügyi szabályozás korszerűsítésére irányuló munkákat.

## **5. A közpénzügyi szabályozás tárgya**

A "Tézisek" nagyon tudatosan nem az államháztartási törvény megújításáról, hanem a közpénzügyek szabályozásáról szólnak. Az állam és a közsféra modern szemlélete ugyanis megköveteli, hogy a közpénzügyi szabályozás hatályát rendszerszerűen kiterjesszük a közpénzekkel gazdálkodó, államháztartáson kívüli szervezetekre. Így tudunk megfelelni a globális kihívásoknak, az európai előírásoknak, de erre készítetnek a hazai tapasztalataink is. Az elmúlt években ugyanis az a világszerte érvényesülő tendencia bontakozott ki Magyarországon is, hogy a közfeladatok ellátásában egyre nagyobb súllyal vesznek részt az államháztartáson kívüli szervezetek. Az ÁSZ ellenőrzései pedig azt tárták fel, hogy a közpénzek elfolyásának ott a legnagyobb veszélye, ahol a köz- és a magánszektor érintkezik. Ezt a veszélyt is csak egy olyan új szemléletű szabályozás tudja kiküszöbölni, amely nem az államháztartási szervezetet, hanem a közpénzek felhasználását állítja a szabályozás középpontjába. Ugyanakkor kiterjesztően kell értelmezni a közpénzek fogalmát is: közpénznek tekintve minden közjogi bevételt (ideértve az elengedett adókat is), közszolgáltatáshoz történt hozzájárulást, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő részét és minden a közvagyon hasznosításából származó bevételt.

## **6. A "Tézisek" két legfontosabb üzenete**

A "Tézisek" első legfontosabb üzenete az, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozását szilárd elvi alapokra kell helyezni és az elveket a szabályozás egészében érvényre juttatni. A "Tézisek" rögzítik a legfontosabb elveket, és felvázolják azokat a szabályozási irányokat, amelyek mentén ezeknek érvényt lehet szerezni. Fontosnak tartjuk, hogy az elveket illetően szakmai, politikai és társadalmi konszenzus alakuljon ki.

A "Tézisek" második hangsúlyos meggondolása: a modernizáció a közpénzügyeket sem hagyta érintetlenül. Az információtechnológia fejlődése megköveteli, hogy a közpénzügyi információrendszer fő szabályai törvényi szinten is megfogalmazásra kerüljenek. Csatlakozásunk az Európai Unióhoz és más nemzetközi szervezetekhez indokoltá teszi, hogy e szervezetek által a közsférára kidolgozott standardok a magyar szabályozásban is tükröződjenek. Fejlődtek a költségvetési tervezés és gazdálkodás technikái. Ezek alkalmazásának utat kell engedni, sőt utat kell törni a magyar közpénzügyi menedzsmentben.

## **7. Fokozatosság a közpénzügyi szabályozás megújításában**

A közpénzügyi szabályozás megújítása valószínűleg nem lehetséges egyetlen törvény megalkotásával, illetve a "Tézisek" néhány könnyen kivitelezhető gondolatának a meglévő szabályozásba illesztésével. A "Tézisek" az egész törvényi szabályozás megújítása mellett, a közpénzügyekkel való gazdálkodás egyes blokkjainak rendszerszerű újraszabályozására tesznek javaslatot. Természetesen az ÁSZ-nak nem feladata azt eldönteni, hogy a jogalkotó az egyes blokkokat egy törvényben, vagy több különböző törvényben szabályozza-e. Elengedhetetlen követelmény azonban, hogy a központi és helyi szint pénzügyi kapcsolatai – igazodva a feladatmegosztás során kialakuló változásokhoz – a jelenleginél stabilabb és átláthatóbb módon legyenek szabályozva. A korszerűsítés végső esetben megtörténhet az Alkotmány módosítása nélkül is, de a reform akkor lenne teljes, ha az Alkotmány is kibővülne egy, a közpénzügyek szabályozásának alkotmányos kereteit kijelölő fejezettel. Következésképpen az alkotmánymódosítás fő tartalmi elemeire is javaslatot teszünk.

A "Tézisekben" nem kezdeményezzük új intézmények létrehozását. Megítélésünk szerint ugyanis a feladatokból következnek az intézményi megoldások és elsősorban a közfeladatok ellátását kell modernizálni, ennek szabályozását előtérbe helyezve. Ha a szükséges új állami

funkciók meghatározásra kerülnek, akkor célszerű azoknak az intézményrendszerre gyakorolt hatását felmérni és az optimális intézményi feltételeket kialakítani.

## **8. A "Tézisek" egyeztetése**

A "Tézisek" elkészítését széleskörű egyeztetés előzte meg, amelyben számos szakpolitikus, elméleti és gyakorlati szakember részt vett. Külön egyeztetést folytattunk a pénzügyminiszterrel és munkatársaival, a Kormány több tagjával, a parlamenti frakciók és az illetékes parlamenti bizottságok vezetőivel, volt pénzügyminiszterekkel, jegybankelnökökkel. Véleményt nyilvánítottak az anyagról a Magyar Közgazdasági Társaság elnökségének tagjai, több egyetem pénzügyi jogi tanszéke.

A közpénzügyek egységes rendszerbe foglalt, hatástanulmányokkal alátámasztott szabályozásának időszerűségét, fontosságát mindenki kiemelte. A többségi vélemény szerint a szabályozás stabilitása érdekében indokolt lenne, ha az Alkotmány kibővülne a törvényi szabályozásokat megalapozó közpénzügyi fejezettel. A "Tézisekben" foglalt probléma felvetéseket, javaslatokat általában egyetértés kísérte.

A beérkezett javaslatokat, észrevételeket igyekeztünk figyelembe venni, de ezek sokszínűsége, esetenként egymással vitatkozó jellege is arra készítetett bennünket, hogy alapvetően a saját álláspontunkat fogalmazzuk meg. Így azokban a kérdésekben, amelyekben egymásnak is ellentmondó véleményeket kaptunk, fenntartottuk korábbi, az ellenőrzési tapasztalatainkon alapuló szakmai véleményünket.

Néhányan például kételyüket fejezték ki abban a tekintetben, hogy pontosan, normatív módon meg lehet-e határozni az állam feladatait. Szerintük ezek az élet változásaihoz, az állam pénzügyi pozíciójához folyamatosan hozzáigazítandók. Ebben a kérdésben következetesen valljuk, hogy a közpénzügyi reformot csak akkor lehet eredményesen végrehajtani, ha legalább középtávon stabilitást, kiszámíthatóságot teremtünk az állami feladatok definiálása területén.

## **9. A további munka menete**

Nem volt célunk a "Tézisekben" olyan részletes szabályozási koncepciót megfogalmazni, amely alapján a törvényszövegbe öntés, a kodifikáció közvetlenül azonnal megoldható. Éppen ellenkezőleg – összhangban a jogalkotási törvénnyel és a minőségi jogalkotás követelményeivel – azt tartjuk szükségesnek, hogy a törvények megalkotását előzze meg szabályozási kon-

cepció és részletes hatástanulmányok kidolgozása. Ennek során a korszerűbb, de szigorúbb szabályozás általános társadalmi-gazdasági hatásainak felmérése mellett különös figyelmet kell fordítani az új feladatok ellátásához szükséges intézményi-strukturális változtatásokra, a bevezetés feltételeinek megteremtésére, valamint arra, hogy az államháztartás központi és helyi szintjeire vonatkozó szabályok kellőképpen differenciáltak, de ugyanakkor összehangoltak legyenek.

Az új közpénzügyi szabályozás téziseinek kidolgozása egyáltalán nem jelenti azt, hogy az 1992-ben elfogadott, és azóta számtalan alkalommal módosított államháztartási törvénynek a korszerűsítésére irányuló, a Pénzügyminisztériumban jelenleg folyó munkára ne lenne szükség. A két törekvés ugyanis nem egymás ellen hat, hanem kiegészíti egymást. A tézisekben tudatosan csak érintőlegesen foglalkozunk a közvagyon szabályozásával vagy a költségvetési intézmények lehetséges szervezeti formáival, mivel ezekben a kérdésekben – információink szerint – már szinte kész törvénytervezetek állnak rendelkezésre. A "Tézisek" a közpénzügyi szabályozás átfogó korszerűsítésének szükségessége mellett érvelnek. Konkrét, az államháztartási rendszert vagy a költségvetési gazdálkodást érintő egyes javaslatai viszont akár már a most folyó törvény-előkészítési munkákba is beépíthetők.

Az Állami Számvevőszék a 2006. évi munkájáról szóló beszámolóhoz kapcsolódóan azzal adja át a "Közpénzügyek szabályozásának téziseit" az Országgyűlésnek, hogy Fejlesztési és Módszertani Intézete kutatóbázisának felajánlásával a jövőben is kész részt venni az új közpénzügyi szabályozás minőségi jogalkotás keretében történő előkészítésében.

Budapest, 2007. április

## TÉZISEK

### **I. tézis: A közszektor reformja sikerének kulcskérdése a közpénzügyek korszerű szabályozása**

A magyar gazdaság versenyképessége jelentős mértékben a közintézmények kapacitásától és működésük minőségétől függ. A közpénzügyi reformok alapvető célja olyan viszonyok kialakítása, amelyek között a döntéshozók felelősen döntenek a közpénzekekről, egyértelműek a felhasználók jogai és kötelességei, világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Az intézményi reformok – amelyen a működés szabály- és szervezeti rendszerének átalakítását értjük – sikerének szükséges, de nem elégséges feltétele a közszektor gazdálkodási feltételeinek korszerűsítése. Olyan megoldásokra van szükség, amelyek

- helyreállítják a közbizalmat, lehetővé téve, hogy az alapvető érdekcsoportok, a különböző generációk között – tényleges vagy hallgatólagos – társadalmi megállapodások jöjjenek létre;
- biztosítják az alapintézmények (adórendszer, nyugdíjrendszer, szociális ellátások stb.) kiszámíthatóságát, a társadalmi szolidaritást, a méltányos közteherviselést;
- kikényszerítik a törvényhozás és a helyi képviselőtestületek költségvetési jogának felelős gyakorlását;
- összhangba hozzák mind a kormányzati szintek, mind a közpolitikai területek vonatkozásában a feladatokat és a hozzájuk rendelt forrásokat, és
- a közpénzek kezelőit és felhasználóit felelős, átlátható gazdálkodásra kötelezik.

Az intézményi reformoknak – értelemszerűen – először a jogalkotásban kell tetet öltetniük. A világos jogi szabályozás minden minőségi változásnak az alapja. A kiszámítható és számon kérhető közpénzügyi szabályok a nemzetközi bizalom visszaszerzésében is jelentős súllyal esnek latba. A legjobb nemzetközi gyakorlatot tükröző törvények kidolgozása és elfogadása azt demonstrálná, hogy az országon belül a közpénzek szabályozásának legfontosabb kérdéseiben konszenzus, a szükséges reformok végrehajtására pedig megfelelő elszántság van.

A közpénzekkel kapcsolatos új jogszabályoknak biztosítaniuk kell, hogy a közszektor működésének jogbiztonságát a politikai ellentétek legfeljebb csak minimálisan veszélyeztessék. Ez a mindenkor magyar gazdaságpolitika hitelességének kulcskérdése.

## **II. tézis: A közpénzügyek szabályozásának lényeges korszerűsítésére van szükség**

A közszektor működését, és ezen belül a közpénzek tervezését, beszedését, felhasználását meghatározó, többségében az 1990-es évek elején elfogadott törvények átfogó korszerűsítésére van szükség. A jogalkotók és a jogszabályok előkészítői e törvények és végrehajtási rendeleteik folyamatos módosításával megpróbálták alkalmazkodni a változó követelményekhez. A számtalan – önmagában indokolható – módosítás miatt azonban a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozása az alkalmazói számára is áttekinthetetlen. Sok esetben nem tisztázott az, hogy milyen kérdéseket kellene törvényben szabályozni és mit rendeletben. Ma mindkét irányban vannak indokolatlan eltérések. A törvényi szintű szabályozás a jelenleg hatályos törvényekhez képest tartalmilag és mélységében is bővítendő, vagyis a jelenlegi rendeletekből – korszerűbb tartalommal – több szabályozási témakör átvehető, átveendő az új törvényi szabályozásba. Gyakran találhatunk ugyanakkor olyan, törvényekben rögzített eljárási jellegű rendelkezéseket, amelyeket rendeletekben is lehetne szabályozni. Időszerű a szabályozás deregulációs célú felülvizsgálata is.

A jelenlegi közpénzügyi szabályozás megközelítésmódja, fogalomkészlete elavult, azt – elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében – a fejlődés túlhaladta. A nemzetközi irodalom és ennek nyomán a gyakorlat az 1990-es évek második felében a közpénzügyek szabályozásában jelentős változásokat hozott. A nemzetközi szervezetek számos olyan pénzügyi „jó kormányzási”, ellenőrzési, számviteli, statisztikai irányelvet, standardot fogadtak el, amelyeknek a beépítése a hazai közpénzügyi szabályozásba feltétlenül indokolt lenne, csakúgy, mint a költségvetés készítés és a közpénzügyi menedzsment élenjáró külföldi módszereinek átvétele. A hazai szabályozás bevált elemeit természetesen célszerű tovább alkalmazni.

Átláthatóbbá kellene tenni a közpénzügyi szabályozás szerkezetét! Szükség lenne arra, hogy törvény (esetleg az Alkotmány) rögzítse – minden közpénzügyi tárgyú törvényre kiterjedő hatállyal, e törvények szabályait megalapozóan – a közpénzekkel való gazdálkodás elveit. Erre építve a közpénzügyi szabályozást – rendszerszemléletű megközelítésben – blokkokra célszerű felbontani. (Egy-egy blokk azonban nem jelenti az egy-egy önálló törvényben történő szabályozás szükségességét, sőt egyes témakörök különválasztása a szabályozás egységes logikáját törné meg.) Ilyen szabályozási blokknak javasolható:

- a költségvetés készítés és a zárszámadás;
- az információgazdálkodás és a pénzügyi menedzsment (kötelezettségvállalás, előzetes ellenőrzés, utalványozás, kifizetések, készpénzgazdálkodás, a kötelezettségek és követelések kezelése, számvitel);
- a költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek szervezeti formáinak meghatározása, jogállásuk és gazdálkodási szabályaik (ún. státusz kérdések);
- a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozása, a költségvetési felelősség rendszere, és
- a közvagyonnal történő gazdálkodás.

### **III. tézis: A közpénzügyek szabályozását a nemzetközileg elfogadott, hazai politikai konszenzussal megerősített elvekre kell alapozni**

A fejlett, demokratikus államokban, illetve a nemzetközi szervezetekben kikristályosodtak azok az elvek, legjobb gyakorlatok, amelyeknek a közszféra korszerű szabályozást át kell hatniuk. A nemzetközi ajánlások is csak akkor tudnak valóban jótékony hatásúak lenni, ha azok átvételét hazai szakmai, politikai és társadalmi konszenzus erősíti meg.

Az új szabályozás kialakítása során megkerülhetetlen elvek többségét már jelenlegi tudásunk alapján is meg lehet nevezni. A szabályozás során érdemben kell alkalmazni a népképviselési és a korlátozott felhatalmazás elvét. Alapvető elvnek tekintjük az átláthatóság széleskörű biztosítását, amelyet közvetlenül támogat a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség elvének maradéktalan betartása. (Például a folyó kiadások mellett azt is nyilvánosságra kell hozni, hogy milyen pénzügyi kötelezettségvállalások, determinációk keletkeztek.) A költségvetési tervezésben és gazdálkodásban is érvényesüljön a teljesítményorientáltság, az előrelátás és a fenntartható egyensúly elve. Mindezeknek az elveknek az érvényesülését a teljesség és részletesség elvének valóságos alkalmazása biztosíthatja. Ezen elveknek ki kell egészülniük a valódiság elvének következetes érvényesülésével.

### **IV. tézis: A közpénzügyek szabályozásának sarokköve a közfeladatok pontos meghatározása**

A közfinanszírozás parttalanná és átláthatatlanná válik, ha az állam nem dönt egyértelműen arról, hogy konkrétan melyek azok a javak, szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni. Fontos annak világos elkülönítése, hogy az adott feladat ellátása mely kormányzati szintnek a feladata. A közfeladattá (állami, illetve önkormányzati feladattá) nyilvánítás jogi

aktus. Az állami funkciók, illetve feladatok teljeskörű felsorolása egyetlen törvényben nem oldható meg. Ez nem is lehet a közpénzügyi szabályozás feladata. Ugyanakkor a feladatok meghatározásának rendje körültekintő törvényi szabályozást igényel. A jelenleg hatályos alkotmányos szabályokból következik, hogy az állam feladata az ország külső/belső biztonságának megteremtése, az államszervezet demokratikus működésének biztosítása, az alapjogok érvényesülése intézményi garanciáinak fenntartása. Ezek a keretek az új szabályozás számára is megadják az alapokat. Mindenképpen rögzíteni kell az új törvényben (vagy az Alkotmányban), hogy

- közfeladatot csak törvény telepíthet, a feladat ellátásához szükséges forrás és a feladat végrehajtásáért felelős egyidejű megjelölésével;
- a közfeladatok minimális terjedelmét úgy kell meghatározni, hogy az Alkotmányban rögzített jogok érvényesülésének és az ott felsorolt intézmények működésének a lehetetlenné válása elkerülhető legyen, valamint
- az állam által nyújtott szolgáltatások az érintettek (jogosultak) számára egyenlő eséllyel hozzáférhetőek legyenek.

A közfeladat ellátása nyilvánvalóan közkiadást jelent, a közkiadások finanszírozásához szükséges fedezet előteremtése és annak elosztása az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság és kötelezettség. Közfeladatot azonban – szerződés, megbízás alapján – természetes személy és/vagy magánvállalkozás is elláthat.

## **V. tézis: Az új közpénzügyi szabályozás az államháztartás két szintjét különítse el**

Célszerűnek látszik, hogy az új közpénzügyi szabályozás az államháztartás mai szabályozása által definiált két szintje és négy alrendszer helyett csak központi és helyi szintet határozzon meg. A központi szintbe tartozik a mai központi költségvetés, a Nyugdíj- és Egészségbiztosítási Alap, valamint az elkülönített állami pénzalapok. Felülvizsgálatra szorul ez utóbbi alapok mindegyikének önállósága. A társadalombiztosítási és az elkülönített állami pénzalapokra a jövőben is sajátos szabályok vonatkozhatnak. Ez azonban nem indokolja önálló alrendszerként történő kezelésüket.

A második szintbe a helyi önkormányzatok (kisebbségi önkormányzatok) költségvetései kerülnek. Szabályozni szükséges a két szint pénzügyi kapcsolatait, különös tekintettel a feladatok és források összhangjára, a kiszámíthatóságra, valamint az átláthatóságra.

Az elfogadott közpénzügyi elveknek az államháztartás mindkét szintjén érvényesülniük kell, ennek szabályozása és a módszerek megválasztása terén azonban a két szint sajátosságait a legmesszebbmenőkig figyelembe kell venni.

#### **VI. tézis: Olyan közpénzügyi szabályozásra van szükség, amely átfogja a közpénzekkel gazdálkodók, valamint a közpénzügyi gazdálkodás teljes körét**

Az új törvényi szabályozás elvi jellegű (átláthatóság, ellenőrizhetőség stb.) és általános szabályai terjedjenek ki szervezeti formától, tulajdonviszonyoktól függetlenül minden közpénzzel gazdálkodóra. A szabályok egy szűkebb köre csak a közszektor szereplőire (a költségvetési rendben gazdálkodó és a nem költségvetési rendben gazdálkodó, de alapítás és finanszírozás szempontjából közvetlenül az államhoz kapcsolódó szervezetekre) lesz érvényes. A törvények egyes, speciális szabályainak hatálya kizárólag a költségvetési rendben gazdálkodó, államháztartási szervezetekre terjed majd ki.

A szabályozás alapkérdése a világos és pontos fogalomhasználat (közszektor, államháztartás, közpénz stb.). A fogalmak meghatározásánál és értelmezésénél a nemzetközi gyakorlatban kialakult és elfogadott megoldások az irányadóak. A közpénzügyi szabályozás rögzítse a kormányzati szektor és a közszektor fogalmát. Egyrészt azért, mert a konvergencia programhoz kapcsolódó adatszolgáltatások e nélkül kellő pontossággal nem készíthetők el. Másrészt meg kell határozni, hogy a közszektor nem kormányzati szervezetei milyen módon vesznek részt a költségvetés tervezésében, az adatszolgáltatásban és a beszámolásban.

Az új szabályozásnak a közpénz legszélesebb fogalmából kell kiindulnia, közpénznek tekintve minden közjogi bevételt, közszolgáltatáshoz történt hozzájárulást, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő részét és minden vagyonhasznosításból származó bevételt.

Az új szemléletű szabályozásnak a közpénzekkel való gazdálkodás minden mozzanatát azonos elvek alapján kell átfognia, azaz nem csak az új törvények megalkotásánál, hanem a régebbi – egyelőre hatályon kívül nem helyezhető – törvények módosítása során is érvényesülniük kell az elfogadott elveknek.

**VII. tézis: Az új szabályozás biztosítsa az Országgyűlés és a képviselőtestületek költségvetési jogának gyakorlását és a végrehajtó hatalom felelősségét**

Az érvényes szabályozás a mindenkori kormányok (fejezetek, intézmények) számára indokolhatatlanul nagy szabadságot biztosít a költségvetési törvényben elfogadott különböző előirányzatok közötti átcsoportosításra, miközben a törvényhozókat sok és kezelhetetlen információval halmozza el.

Az új szabályozás célja a költségvetés készítése (a prezentáció és az elfogadási eljárás), a beszámolás és az elszámolás rendszerében olyan biztosítékokat építeni, amelyek garantálják, hogy a közpénzek elosztásával kapcsolatos alapvető tartalmi döntéseket ténylegesen az Országgyűlés, illetve az önkormányzati képviselő testület hozza meg. Ezért világossá kell tenni, hogy az aktuális politikai döntés (költségvetés) milyen tényleges döntési lehetőségeket kínál. A korábban eldöntött és lényegében automatikus kiadások évről-évre történő formális politikai elfogadása éppúgy kiüresít(het)i a politikai felelősséget, mint a döntést előkészítő anyagok áttekinthetetlensége. Fontos, hogy a képviselők döntéseket csak megalapozott döntési helyzetekben hozzanak. Ehhez az is szükséges, hogy a költségvetési dokumentumokban megfelelően legyenek meghatározva az ún. szavazati egységek, vagyis azok a feladatok és előirányzatok, amelyekről a képviselőknek ténylegesen dönteniük kell. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését, számon kérhetővé teszik ezek teljesülését, de nem zavarják a végrehajtás operativitását.

A szabályozásban biztosítani szükséges a költségvetés ésszerű végrehajtásához nélkülözhetetlen rugalmasságot, de meg kell szüntetni az előirányzatok átcsoportosításának parlamenti kontroll nélküli szinte korlátlan lehetőségét. A költségvetések végrehajtásának környezete igen változékony, szükséges a rugalmas reagálás feltételeinek biztosítása. A pótköltségvetés készítésének jelenlegi szabályozása könnyen kikerülhető, ugyanakkor eljárási szabályai igen bonyolultak és időigényesek, ezért a pótköltségvetési kötelezettség nem tölti be a neki szánt szerepet. A költségvetés rugalmasabb, de az Országgyűlés kontrolljával történő módosítása új feltételeinek megteremtése - a tézisben foglalt elv érvényesülése mellett - a jobb végrehajtást is elősegítené.

A végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzésének másik fontos eszköze a zárszámadás elfogadása. Ezt a jogkörét az Országgyűlés akkor tudja érdemben gyakorolni, ha a zárszámadás szerkezete kötelező erővel megegyezik az elfogadott költségvetés szerkezetével. A zárszám-

adás el nem fogadásához – a kormányváltás időszakát kivéve – megfontolandó jogkövetkezményeket rendelni.

A végrehajtó hatalom felelősségének hangsúlyozása általában is felveti a jogkövetkezmények kérdését. A közpénzügyekkel kapcsolatos szabályok szándékos vagy gondatlan megszegése ma is munkajogi és – adott esetekben – büntetőjogi szankciókat von maga után. A javasolt új közpénzügyi szabályozás, amely a közpénzekkel való gazdálkodás általános elveit (átláthatóság, teljesség, részletezettség) nem csak általánosságban mondja ki, de konkrét rendelkezésekbe is foglalja, nagy előrelépést jelenthet e téren is. Konkrét rendelkezések megléte esetén ugyanis a nyilvánosság, a teljesség vagy a valódiság szabályait szándékosan vagy gondatlanságból megszegők esetében is értelmezhetővé válik a munkajogi, illetve a büntetőjogi felelősség.

### **VIII. tézis: A költségvetési egyensúly a fenntartható fejlődés egyik alapkövetelménye**

Az államháztartás jelenlegi helyzetében a költségvetési egyensúly és a pénzügyi stabilitás (fenntarthatóság) kihívásai kerülnek előtérbe. A külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy – megfelelő politikai szándék esetén – az ún. szabályalapú költségvetés bevezetése és/vagy a független intézmények közreműködése eredményes megoldás lehet. A konvergenciaprogram, illetve az euró-övezetre vonatkozó kritériumok meghatározzák a közszektor egészére vonatkozó egyensúlyi követelményeket. Ezek teljesítése érdekében célszerű törvényben rögzíteni az államháztartás egyes szintjeire a költségvetési egyensúlyt és fenntarthatóságot biztosító szabályokat. E szabályok megerősítendők ún. eljárási előírásokkal, amelyek arra hivatottak, hogy a túlköltekezést csírájában fojtsák el. Ilyen előírás lehet például az, hogy bármilyen, a költségvetést érintő törvény mellé kötelező pénzügyi hatástanulmány benyújtása, a törvény többletfinanszírozási igényének és az ehhez tartozó forrásoknak a megjelölésével. Az egyensúlyt veszélyeztető kockázatok kezelésére megfelelő tartalékokat kell a tervezés során képezni, illetve pénzügyi szankciókat kell alkalmazni a kiadási előirányzatok túllépése esetén.

Az államháztartási egyensúly, az ún. fenntartható költségvetés azonban csak a szükséges, de nem elégséges feltétele az ország tényleges céljának, a fenntartható fejlődésnek. A költségvetési egyensúlyt már középtávon sem lehet túladóztatással vagy az alapvető állami feladatok ellátását veszélyeztető elvonásokkal biztosítani. A költségvetési egyensúlyra való törekvés sem bevételi, sem kiadási oldalon nem veszélyeztetheti a gazdaság versenyképességét, valamint a lakosság jólétét, hanem a közteherviselésnek és a közkiadásoknak éppen ezek erősödé-

sét kell szolgálniuk. Ez a követelmény ismét az átfogó közpénzügyi szabályozás szükségességét erősíti meg, hiszen azt hangsúlyozza, hogy már a közkiadásokra, illetve a közbevételek elengedésre vonatkozó kötelezettségvállalások is a korábban ismertetett elvek figyelembevételével történjenek.

**IX. tézis: A szabályozás biztosítsa a közpénzek beszédésének és felhasználásának átláthatóságát, függetlenül attól, hogy ezt milyen gazdasági szereplő végzi**

Az átláthatóság a közpénzügyi rendszerek fontos értéke. Megvalósulása hozzájárul a közbizalom helyreállításához, a különböző szabálytalanságokból adódó veszteségek csökkenéséhez, javíthatja a pénzügyi fegyelmet. A transzparencia jelentős mértékben csökkentheti az államadósság kezelésének költségeit. Az állami feladatok ellátásában növekvő szerep jut a nem kormányzati szektorhoz tartozó szervezeteknek. Ahhoz, hogy a köz- és magánszektor partnersége a köz számára is gyümölcsöző lehessen, az szükséges, hogy minden közpénzfelhasználó elszámoltatható legyen. Az átláthatóságot a megfelelően szervezett információrendszer, továbbá a folyamatok és a döntések nyilvánossága biztosítják. Az információknak megfelelő mélységben, a nemzetközi szabványokban megjelölt tartalommal – tehát az adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális osztályozásnak is megfelelően – kell rendelkezésre állniuk.

Az átláthatóságból következően ismertté kell, hogy váljanak az államháztartás egészében és különböző részeiben rejlő kockázatok. Ezek megjelenítésének fontos feltétele, hogy az állami számvitel mutassa be a szektor vagyoni helyzetének változását, az úgynevezett mérlegen kívüli és az államháztartáson kívüli feladatellátás kockázatait. (Idetartoznak a különböző állami követelések, feltételes és függő kötelezettségek, továbbá az állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokkal szembeni követelések és kötelezettségek.)

Fontos követelmény a pénzügyi jogrendszer transzparenciája is. A közpénzügyi szabályozás tartalmazzon biztosítékokat mind a bevételi, mind a kiadási oldalt befolyásoló jogszabályok stabilitására, illetve, ha a változtatások szükségesek, azok átláthatóságára.

A nyilvánosság egyben annak biztosítója, hogy a választásokon érdemben érvényesülhessen a politikai verseny. Ezt a célt szolgálná a választások előtt kötelezően – meghatározott tartalommal – kiadandó jelentés, amely a kormányprogram teljesítését és ezzel összefüggésben a költségvetés helyzetét mutatná be, különös tekintettel annak jövőbeni kockázataira.

A közzalvagyonnal való gazdálkodásról szóló adatok nyilvánosságra hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Ugyanakkor alaposan át kell tekintetni, hogy mit kell és mit indokolt a közpénzügyekből nyilvánosságra hozni, annak érdekében, hogy adatok idő előtti nyilvánosságra kerülése (pl. közbeszerzésnél, adósság-finanszírozásnál) ne gyengítse az állam üzleti pozícióját.

#### **X. tézis: A közpénzek tervezése és felhasználása során az „értéket a pénzért” elv érvényre jutását kell biztosítani**

A teljesítményorientáltság elvét a közpénzügyi szabályozás úgy képes érvényesíteni, ha kikényszeríti, hogy a gazdálkodás során – a költségvetési tervezéstől a konkrét szolgáltatás nyújtásig – érvényesüljön az „értéket a pénzért” elv. Ez azt jelenti, hogy minden egyes költségvetési forintot eredményesen és hatékonyan kell felhasználni.

A jelenlegi költségvetés-tervezési gyakorlatban nem érvényesül a teljesítményorientáció: a tervezés a feladat tényleges erőforrás igénye helyett a kialakult helyzetből indul ki, a források központi allokációja nem teljesítmény-követelmények szerint történik. Ezen változtat a programalapú költségvetési tervezés.

A kiadások jelentős és növekvő része programalapon kerüljön megtervezésre! A programrendszer főprogram, program és alprogram szerkezetben épül fel. Nemzetközi tapasztalatok szerint egy ország központi költségvetése általában 30-40 főprogramot tartalmaz. Az egyes főprogramokon belüli programok lennének a költségvetésről szóló döntések szavazati egységei. A programok lehetnek állandó és időleges programok. Időleges program tipikus esetei a beruházások, de lehetnek olyanok, mint például a programalapú költségvetésre történő áttérés programja. A szavazás, a döntési eljárás a két programtípus esetében eltérő. Az javasolható, hogy a programalapú költségvetés bevezetésére első lépcsőben az európai uniós támogatási programok, és a leginkább ún. „fejlesztési kezelésű előirányzatokkal” gazdálkodó minisztériumok esetében kerüljön sor.

A költségvetési kiadások fennmaradó része továbbra is intézmény centrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva tervezendő, ami nem feltétlenül azonos a bázisalapú tervezéssel.

A programalapú költségvetési tervezés alkalmazásának jó terepe az önkormányzati rendszer, ahol az 1990-es évek közepétől már voltak kísérleti projektek. Ugyanakkor az új tervezési

módszerek bevezetése az önkormányzatok esetében is differenciált megközelítést és esetenként hosszabb időt igényel.

A tervezést követően a gazdálkodás során a teljesítményorientációt úgy lehet érvényesíteni, ha a költségvetési előirányzatok felhasználásához teljesítményindikátorokat rendelnek, és azok teljesülését szervezeti, ágazati és kormányzati szinten egyaránt figyelemmel kísérik.

#### **XI. tézis: Megfelelő gazdálkodási szabályokkal és információrendszerekkel biztosítani kell az ésszerű és takarékos intézményi szintű gazdálkodás feltételeit**

A teljesítményorientációt a költségvetések végrehajtásának elemi szintjein, azaz a költségvetési szerveknél is biztosítani szükséges. A szabályozásnak a közfeladatok természetétől függően differenciáltan kell meghatároznia a költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek jogi státuszát és gazdálkodási szabályait. A közszolgáltatást végző költségvetési szervek számára – a korábban ismertetett alapelvek sérelme nélkül – olyan rugalmas gazdálkodási környezetet szükséges teremteni, ami nem teszi versenyképtelenné őket a hasonló szolgáltatásokat végző vállalkozásokkal szemben.

Az előző pontban vázolt korszerű tervezési módszereknek ki kell egészülniük a teljesítméymérés intézményi feltételeinek megteremtésével. Ehhez az szükséges, hogy a költségvetési szervek információrendszerei jobban szolgálják ki e szervezetek és a felügyeleti (irányító) szervek vezetőit. A programalapú költségvetés bevezetésének fontos feltétele a módosított (részleges) eredményszemléletű könyvvezetésre történő áttérés. Ennek előkészítése alapos szakmai vitát és koncentrált munkát feltételez.

Az információgazdálkodás jelenlegi szabályozásának legnagyobb hiányossága az, hogy a közszektorban keletkező számviteli és statisztikai információkat, valamint az informatikai rendszereket nem rendszerszerűen kezeli. Az intézményeknek ma túlzott mennyiségű adatot kell szolgáltatniuk, amit senki sem használ.

A költségvetési szervek a vállalatokra kidolgozott számvitel némileg módosított változatát alkalmazzák. Szükségesnek látszik olyan államszámviteli rendszer kidolgozása, amely szemléletében jobban alkalmazkodik a költségvetési gazdálkodás sajátosságaihoz, és jobban kiszolgálja a kormányzatnak és az önkormányzatoknak a vezetői információs igényeit. A kormányzati szektorra vonatkozó nemzetközi standardok következetes érvényesítésével egy ilyen szabályozás kidolgozható. Ennek során különös figyelmet szükséges fordítani a közszektor-

ban jelentkező pénzügyi kockázatok és a köztvagyon változásának komplex tükrözésére. Nem tartható az a mai gyakorlat, amely a versenyszféra számára törvényben szabályozott számviteli kérdésköröket a költségvetési szervek tekintetében kormányrendeletben helyezi el. E helyett a törvényi szintű szabályozás indokolt.

## **XII. tézis: A gazdálkodás szabályszerűségének és eredményességének fontos intézménye a belső irányítás rendszere**

Az államháztartás belső irányítási rendszere magában foglalja a szervezet vezetése által kialakított célkitűzéseket, iránymutatásokat, működési eljárásokat és szabályokat. E kontrollmechanizmus működése nélkül nem érhető el az, hogy a szervezet biztosítsa küldetésének és különböző törekvéseinek gazdaságos, hatékony és eredményes teljesülését, a jogszabályoknak és a belső szabályoknak megfelelő működést, a szervezet vagyonának és információinak védelmét, a számviteli információs rendszer megfelelő minőségét, az éves pénzügyi beszámoló megbízható és időben történő elkészítését, valamint a hibák és csalások elkerülését, felderítését. A megújított szabályozás fontos feladata, hogy e területet, amelyet a mai szabályozás szintén elhanyagol, jelentőségének és a nemzetközi standardoknak megfelelően rendezze. Az új szabályozásba bele kell foglalni a belső irányítási mechanizmusok fogalmát, jelentőségét, deklarálni kell, hogy az egyes intézmények szintjén – viszonylag nagy önállósággal – kialakítandó belső irányítási rendszerek elemei és szerkezete feleljenek meg a nemzetközi standardoknak. A belső irányítási rendszer részét képező függetlenített belső ellenőrzési funkcióval kapcsolatos alapvető követelményeket törvényi szinten indokolt rögzíteni. Ezzel párhuzamosan a jelenlegi rendeleti szabályozást meg kell szüntetni.

## **XIII. tézis: A közpénzek ellenőrzési rendszerének az új követelményekhez történő igazítása megkerülhetetlen**

Az ellenőrzés a közpénzekkel történő gazdálkodás kitüntetett funkciója. Az új szabályozás során jelentősen javítani szükséges az ellenőrzés rendszerét. Világos, egységes szerkezetben szükséges megállapítani a belső ellenőrzési funkciókat ellátó szervezetek (Magyar Államkincstár, az EU forrásokkal kapcsolatos ellenőrzést végző szervek, a felügyeleti ellenőrzés és az intézményi belső ellenőrző szervek) közötti munkamegosztást. Különösen fontos, hogy az ellenőrzési rendszer egészében érvényesüljön az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság elve. A funkciók változása kapcsán jelezni kell, hogy a hagyományos szabályszerűsége-

gi ellenőrzés mellett a tervek szakmai követelményeinek teljesülésére és az egyes szakterületek teljesítményeinek értékelésére egyre nagyobb hangsúly helyeződik.

A külső ellenőrzés szerepének változása, feladatkörének kiszélesedése nemzetközi tendencia. Az Állami Számvevőszéki ellenőrzési jogosítványait nem szükséges bővíteni, de a közpénzügyi szabályozás egészének változása indokoltá teheti ezek pontosítását. A számvevőszéki ellenőrzés egyre inkább az államháztartás pénzügyi és működési kockázatainak feltárására koncentrál, tevékenységében növekszik a törvényhozás számára végzett tanácsadás szerepe.

Az ellenőrizhetőségre nemcsak pénzügyi, hanem szakmai szempontból is szükség van. A szakfeladatok specialitásaiból adódó kontrollok érvényesítése a különböző szakellenőrzések feladata. Ezek tevékenységét is szükséges lenne koordináltabbá tenni.

A modern demokráciák megteremtik a civil szervezetek számára is a megfelelő ellenőrzési lehetőségeket. Ezek nem helyettesítik, hanem kiegészítik az állami szervek ellenőrzési lehetőségeit. A közpénzek célirányos elköltésének kikényszerítése érdekében célszerű kihasználni a nyilvánosság ellenőrző szerepét.

#### **XIV. tézis: A közpénzügyi szabályozásnak kiszámíthatónak és viszonylag stabilnak kell lennie**

A közpénzügyek szabályozásánál kiemelkedő jelentőséggel bír az a követelmény, hogy a gazdasági élet résztvevői számára az állam magatartása hosszú távra kiszámítható legyen, a társadalom által elfogadottá váljon, és közbizalom öveze az új megoldásokat. Ezért a közpénzügyi tárgyú jogszabályok esetében különös jelentősége van a szabályozás stabilitásának, a gyakori módosítások elkerülésének. A kiszámíthatósághoz hozzátartozik: a törvények gondos előkészítése (hatástanulmányok, társadalmi egyeztetés, önkormányzati specialitások figyelembevétele), az egyes törvényi blokkok összhangjának megteremtése, valamint a törvények hatálybalépése időpontjának olyan meghatározása, amely kellő időt hagy az alkalmazásra való felkészülésre. A javasolt közpénzügyi szabályozás a hazai gyakorlathoz képest teljesen új szemléletet, módszereket, technikákat vezet be a költségvetési tervezés, a zárszámadás készítése, az államszámvitel, az ellenőrzés és a pénzügyi irányítás rendszerébe. Ezért indokolt lehet az új szabályok elfogadása és hatályba léptetése között akár több év biztosítása is, vagy az új rendelkezések lépcsőzetes életbeléptetése. Fontos követelmény, hogy az új törvényi szabályok kihirdetését követően, de még jóval hatálybalépésük előtt ismertek legyenek a végre-

hajtási rendeletek is, ideértve azt is, hogy az önkormányzatok számára is kellő idő álljon rendelkezésre saját végrehajtási rendeleteik megalkotására.

Általában is megfontolandó egy olyan gyakorlat kialakítása – esetleg törvénybe foglalása is –, amely a teljesen új közpénzügyi szabályok (ideértve új adónemek bevezetését is) esetén legalább egy év felkészülési időt biztosít az új törvényi rendelkezések kihirdetése és hatálybalépése között.

#### **XV. tézis: A közpénzügyi rendszer kiszámíthatóságához, a közbizalom megteremtéséhez szükséges az alapvető szabályok Alkotmányba foglalása**

Amennyiben a parlamenti többség ehhez hiányzik, a közpénzügyek törvényi szabályozása megvalósítható az Alkotmány megváltoztatása nélkül is. A szabályozás azonban úgy lenne teljes, és akkor szolgálná legjobban az állampolgárok pénzügyi biztonságát, valamint a pénzügyi szereplők bizalmának növekedését, ha alkotmányi garanciákat tudnánk teremteni a legfontosabb közpénzügyi elvek (pl. népképviselői felhatalmazás, átláthatóság, teljesség, részletesség, fenntarthatóság) érvényesítéséhez.

Ilyen garancia lenne egyebek mellett annak előírása, hogy minden naptári évre szólóan el kell készíteni a költségvetést, majd az Alkotmányban meghatározott időn belül a zárszámadás keretében számot kell adni annak teljesítéséről; az új szemlélet szerint előkészítendő költségvetés kiadási és bevételi oldala közötti egyensúlyt biztosítani kell; továbbá minden állami feladat ellátásához a szükséges pénzügyi fedezet tervezve legyen.

Az Alkotmány jelölje meg a zárszámadás funkcióját: a kormány elszámolása és elfogadás esetén felmentése a költségvetés végrehajtásának kötelezettsége alól. Költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatot kizárólag a kormány nyújthat be, és ezek a törvényjavaslatok más törvények módosítását nem tartalmazhatják.

Határozza meg az Alkotmány –a jelenleginél pontosabban– a közteherviselés fogalmát, annak pontos tartalmát, kitérve a közteherviselés minden formájára: a személyek és szervezeteik a gazdasági forgalomban való részvételük, jövedelmi és vagyoni helyzetük, tevékenységük alapján, teherviselő képességüknek megfelelően különösen adókkal, illetékekkel, járulékokkal, vámokkal, továbbá az igénybe vett közszolgáltatásokért fizetendő fogyasztói hozzájárulásokkal (együtt: közterhek) kötelesek hozzájárulni a közös szükségletek kiadásainak fedezéséhez.

Rendelkeznie kell továbbá az alaptörvénynek arról a helyzetről, ha az Országgyűlés nem alkotta meg határidőben a következő évre szóló költségvetési törvényt. Ilyenkor a kormány köteles haladéktalanul átmeneti gazdálkodásról szóló törvényjavaslatot beterjeszteni az Országgyűléshez. E törvény az új költségvetési törvény hatálybalépése napján, de legkésőbb az Alkotmányban meghatározott időpontban hatályát veszti. Az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény megalkotásáig, vagy ha e törvény hatályát veszítette, mielőtt az új költségvetési törvény hatályba lépett volna, a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és az előző évi központi költségvetés kiadási előirányzatain belül a kiadások időarányos teljesítésére.

## INDOKOLÁS

### I. tézishez

A közszeztort érintő reformok sikeres végrehajtása és ennek eredményeként a közszeztort egé-szének jobb működése elképzelhetetlen a közpénzügyi rendszer érdemi megváltoztatása nél-kül. A közpénzügyi rendszer a közszeztort keringési rendszerének tekinthető, amely elősegíti a stratégiai, politikai és szakpolitikai célok végrehajtását. E rendszer biztosítja a kormányzat működéséhez és céljainak megvalósításához szükséges erőforrásokat, az erőforrásoknak a különböző kormányzati szintek és területek közötti feladatarányos elosztását, a társadalmi csoportok, régiók, települések, gazdasági ágazatok közötti indokolatlan jövedelemkülönbsé-gek mérséklését, a szakpolitikákat végrehajtó szereplők megfelelő ösztönzését és ellenőrzését, valamint a kormányzati tevékenységek pénzügyi kockázatainak kezelését.

A közszeztort szereplői (a közpénzek felhasználásáról döntő politikusok, a döntéseket előké-sztítő és végrehajtó szakapparátusok, a különböző ágazatok és közigazgatási szintek) között – a dolgok természetéből adódóan – folyamatos konfliktus van. Ezeknek pozitív erejű energiák-ká transzformálásában a közpénzügyi rendszernek kulcsszerepe van. Ma még hiányzik a telje-sítményorientált költségvetési tervezés, a tényleges döntési lehetőségeket bemutató prezentá-ció, meglehetősen hézagos a közpénzekkel történő elszámolás, és az azok felhasználásával kapcsolatos beszámolás adekvát intézményrendszere.

A legszembeötlőbb a jogbiztonság hiánya, amelyet az állam nemcsak mint jogalkotó, hanem mint jogalkalmazó, sőt esetenként mint piaci szereplő idéz elő. Számos, a közszeztort műkö-dését érintő jogszabályt az állam szervei sem tartják be. A jogkövető magatartás hiányának fő okai a jogszabályok áttekinthetlensége, a szakmai törvények esetében a megfogalmazott követelmények finansziális hátterének hiánya és a jogszabályok folyamatos változásai. A ha-nyag és szándékos magatartásokból előálló jogsértést az ellenőrzés mai rendszere csak esete-lesen képes feltárni. Nem javul, sőt romlani látszik a korrupciós helyzet. Ez azért veszélyes, mert egyfelől a források jelentős részének elszivárgását eredményezve közvetlen növekedési veszteséget okoz. Az uniós források beáramlása ezt a veszélyt fokozza. Másfelől érzékelhető, hogy a külföldi gazdasági szereplők alkalmazkodnak az itteni helyzethez, és ez kihat a jövő-ben ide befektetők körére és magatartására.

## II. tézishez

Az Államháztartási törvény (Áht.) és végrehajtási rendeletei, valamint az államháztartás egyes elemeit szabályozó törvények alapos felülvizsgálatra szorulnak. A szakmai körökben jól ismert anomáliák közül csak néhányat emelünk ki. Az Áht. legfontosabb végrehajtási rendeletei számos olyan kérdést szabályoznak (pl. beszámolási kötelezettségek, ellenőrzési követelmények), amelyeket a versenyszféra esetében törvények rögzítenek.

Nemcsak a törvényi és a rendeleti szintű szabályozás elvei tisztázatlanok, hanem a közszférára vonatkozó törvényi szabályok között is több ellentmondás lelhető fel. A közfeladatokat ellátó szervezetek jogi szabályozása vonatkozásában az alapvető jogszabályok, az Áht., a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) és az úgynevezett ágazati törvények „elbeszélnek” egymás mellett, ezzel jelentős réseket, joghézagokat teremtve a szabályozásban. A Ptk. a jogi személyek [Ptk. 28. § (3) bek.] között költségvetési szervekről (Ptk. 36. §) beszél, intézményről nem. A költségvetési szerv fogalmát az Áht. 87. §-a definiálja. Ennek alapján költségvetési szerv pl. az óvoda, az iskola, az egyetem, a minisztérium, az ügyészség stb. is. Nyilván, itt a jogalanyiság szempontjából fontos különbségeknek kellene kifejeződnie. Az egyes ágazati törvények (pl. a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény – a továbbiakban: felsőoktatási törvény –, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény stb.) különböző tartalmú intézményfogalmat használnak. Például a felsőoktatási törvény a felsőoktatási intézményt jogi személynek nevezi. További ellentmondást jelent, hogy a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: számviteli törvény) 3. § (1) bekezdés 1. pontja szerint gazdálkodó (tehát könyvvezetésre kötelezett) a vállalkozó, az államháztartás szervezetei, az egyéb szervezet, az MNB, továbbá az általuk, illetve a természetes személy által alapított egészségügyi, szociális és oktatási intézmény. E szabály tehát az intézményt és fenntartóit fogalmilag összemosza. Tovább menve, e káosznak adózási vonatkozása is van, hiszen egy sor humán szolgáltatás tárgyi ÁFA mentességet élvez, és nehéz szétválasztani az intézményi és a fenntartói bevételt.

Nem tartható, hogy a költségvetési szervekre vonatkozó, a Számviteli törvénytől eltérő számviteli megoldások ne törvényben jelenjenek meg: a közpénzekkel történő elszámolással, a közpénzzel gazdálkodó egységek vagyoni helyzetéről történő beszámolással, valamint a közpénzek felhasználására vonatkozó gazdasági döntések megalapozásával kapcsolatos fő rendelkezések törvényi szintű szabályozást igényelnek.

Az Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján korszerűtlennek tartjuk a különböző költségvetési dokumentumok (költségvetési törvényjavaslat, zárszámadás) prezentációját, hézagosnak a végrehajtó hatalom elszámolási kötelezettségét és ennek nyilvánosságát.

Ebben a helyzetben előrelépést hozhatnak azok a szabályozási munkálatok, amelyek az Áht. módosítására, illetve új törvények előkészítésére vonatkoznak. A tézisben jelzett célszerű blokkokra bontás többféle jogi és szakmai megoldással oldható meg. A jogi megoldás lehetőségei azt a kérdésselvetést jelentik, hogy a költségvetési gazdálkodás széles kérdéskörét hány jogszabály szabályozza. Azt gondoljuk, hogy több lehetséges kombináció van. A magunk részéről azt hangsúlyozzuk, hogy az e szempontból lehetséges jó megoldások kritériuma a rendszerszerűség. Természetes – más pontban kifejtett – követelmény az alkotmányosság.

### **III. tézishez**

A közpénzügyek szabályozásának néhány elve az állam demokratikus jellegéből következik. Más elvek megfogalmazásakor több nemzetközi szervezet dokumentumait is alapnak tekinthetjük, mivel e szervezetek az elmúlt 10-15 évben az ún. „jó kormányzás” számos elvét deklarálták és szembesítették az egyes országok gyakorlatával. Fontos, hogy az új szabályozás szellemében tükrözze a nemzetköz standardokat.

Ilyenek a statisztika területén a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati statisztikai rendszer (GFS), és az Eurostat elszámolásainál alkalmazott ESA 95. A számvitel területén megemlíthetők a Könyvizsgálók Nemzetközi Szervezete (IFAC) által a közzszférára alkalmazott elvek, illetve a nemzetközi számviteli standardok(IPSAS). A közszektor külső ellenőrzése vonatkozásában a Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) iránymutatásai és standardjai, a belső kontroll rendszerek vonatkozásában azok általános elveit rögzítő COSO és az informatikai vonatkozásait rögzítő COBIT standardok, valamint a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezete (IIA) belső ellenőrzési standardjai említendők.

Demokratikus berendezkedésünkéből következik a népképviseleti felhatalmazás elve, amely azt mondja ki, hogy azok döntsenek a közpénzek felhasználásáról, akik erre politikai felhatalmazást kaptak, és akik ezért választóiknak felelősséggel tartoznak. Az elv érvényesítése feltételezi, hogy e jogokat a választott képviselők érdemben gyakorolni tudják, és egyben e jog gyakorlása a választások során számon kérhető legyen rajtuk. Ennek az elvnek az érvényre juttatása annyira fontos, hogy külön tézis is foglalkozik vele.

A korlátozott felhatalmazás elve három mozzanatot foglal magában. Egyfelől azt, hogy a kormányzatot (az önkormányzat végrehajtó szervét) az elfogadott költségvetésnek megfelelő végrehajtás kötelezettsége terheli, amely felhatalmazás előzetes. Másfelől azt, hogy a végrehajtó hatalom felhatalmazása időben is véges, jellemzően egy év. A harmadik elem, hogy a tárgyévi költségvetésekben megjelenő bevételek és kiadások vonatkozásában jelentős a korábbi döntések és más determinációk hatása. Az államháztartásban zajló gazdálkodás, a különböző folyamatok azonban nem köthetők a költségvetési évek lezárulásához. Az „élet” a költségvetési év fordulója után is továbbmegy. Ezen alapelv érvényesülése akkor képes átmenetet biztosítani a népképviselői felhatalmazás elve és az ésszerű működés között, ha e konfliktust képes a költségvetési tervezés és végrehajtás kezelni. A korlátozott felhatalmazás elve igazi konfliktusok forrása, hiszen a gazdálkodás folyamatossága, a környezeti és más tényezőkből adódó korrekciós igények érvényesítése nehézkes.

Az átláthatóság (transzparencia) mai közállapotainkban olyan érték, amelyet a közpénzekkel való gazdálkodást szabályozó törvényekben több helyen is meg kell jeleníteni, mint elérendő célt. Az átláthatóságot az államháztartással kapcsolatba kerülő minden szereplő joggal várja el. Ezen elv érvényesítésének szükségességét és lehetőségét is önálló tézisben fogalmaztuk meg.

A nyilvánosság elvének érvényesülése a jogállami keretek fontos működési sajátossága. A közpénzek esetében nem érvényesül közvetlen tulajdonosi ellenőrzés, a piaci fogyasztói kontroll is csak áttételesen. A választásokon a felhatalmazott politikai testületek mellett a nyilvánosság jelenti a legnagyobb visszatartó erőt minden felelőtlen gazdálkodás, politikai manipuláció és bűncselekmény (benne a korrupció) elkerülése szempontjából.

A mai technológiai viszonyok a nyilvánosság számára szinte korlátlan lehetőségeket jelentenek. Az elv érvényesítését az információgazdálkodás egész rendszerében biztosítani kell, a közfeladatot ellátó, nem költségvetési gazdálkodási rendben működő szervezetek számára is kötelezővé kell tenni a nyilvánosság „tűrését”.

Az ellenőrizhetőség elve azt jelenti, hogy a feladat-meghatározás, a pénzek allokálása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontroll mechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

A pénzügyi megalapozottság elve azt jelenti, hogy a politikai preferenciáknak ki kell fejeződniük megfelelő szakmai szabályok szerint készülő pénzügyi tervekben, amelyek egyben jogilag is számon kérhetők. Ez az elv azt is jelenti, hogy a politikai döntések megvalósíthatósági szűrőn mennek át. A költségvetés-készítés és -elfogadás folyamata lehet a „technológiai” és eljárási fékje a politikai szempontok egyoldalú érvényesülésének. A szabályalapú költségvetési gyakorlat, azaz a különböző költségvetési egyensúlyra törekvést előíró szabályok alkalmazása ezen elv érvényesítését tovább erősíti. A költségvetés egyben a választókkal, a gazdasági szereplőkkel – közöttük a hitelezőkkel és befektetőkkel – folytatott politikai kommunikáció eszköze is.

Az előrelátás elvének érdemi érvényesülését szolgálná a költségvetési tervezés módszertani megújulása. Az elmúlt másfél évtizednyi időben a pénzügyi válságkezelés reflexként való túlélése számszerűen is becsülhető jelentős kárt okozott országunknak. A jelenlegi költségvetési folyamatban a tervezés korszerű technikái alig kapnak szerepet. A hagyományos, nem teljesítmény alapú (inkrementális) tervezési gyakorlat (ha úgy tetszik, forráslebontás) nem alkalmas az érdemi változásokhoz szükséges kiadási szerkezeti változtatások megalapozására, új feladatok megfelelő finanszírozására, hosszú időre kiható kiadási döntések jövőbeni következményeinek előrejelzésére, a közpénzköltéshez kapcsolódó hatékonysági és eredménykövetelmények érvényesítésére. Az elv érvényesítése megköveteli a stratégiai szemlélet érvényesülését a közpolitikai területek mindegyikén.

A fenntarthatóság és az egyensúly elve azt jelenti, hogy a közteherviselés méltányos, kiszámítható, a kiadásokat nem járadékvadász érdekcsoportok és szűklátókörű politikai érdekek befolyásolják. Nagyon fontos, hogy a fenntarthatóságot a különböző gazdasági szereplőtípusok (munkáltatók, munkavállalók), és a különböző generációk közötti megállapodások – „látható” társadalmi-gazdasági megállapodások vagy „láthatatlan”, például generációk közötti társadalmi szerződések – biztosítsák. Az egyensúly biztosítása nem feltétlenül konkrét eredményszabályokat, hanem olyan általánosabb előírásokat jelent, mint a központi költségvetés elsődleges tételei szufficitjének, a társadalombiztosítási alapok és a helyi önkormányzatok folyó költségvetése kiegyensúlyozottságának (aranyszabály) előírása, a TB alapok és az egyéb állami alapok hitelfelvételének megtiltása, a helyi önkormányzatok beruházási és likviditási hitelfelvételének szabályozása.

A teljesség elve először is azt jelenti, hogy a közpénzekkel minden szereplőnek a legapróbb részletekig el kell számolnia. A különböző pénzügyi kimutatásoknak a bruttó elszámolás elve

alapján kell készülniük. A költségvetésekből származó támogatások mellett a közszolgáltatásokra fizetett használati díjak is közpénzek, ezek felhasználásáról is el kell számolni éppúgy, mint az állami vagyon hasznosításából származó bevételekkel. Ismertetni kell a be nem szedett közpénzeket (adókedvezményeket, -mentességeket) és a követeléseket. A teljesség elvének hangsúlyozása azért is fontos, mert a közpénzügyi rendszerek vonatkozásában jelentősen nőnek egyfelől a költségvetési gazdálkodáson kívüli (off budget) kötelezettségek, másfelől a költségvetési gazdálkodásban jelentkező mérlegen kívüli (off balance sheet items), döntően jövőbeni kötelezettségek. A teljesség elve akkor valósul meg, ha e tételek megfelelően tükröződnek a kormányzati statisztikákban és a beszámoló rendszerekben.

A részletesség elvének alkalmazása azt jelenti, hogy a döntéshozók és az adófizetők számára a közpénzköltés, a tényleges költségvetési folyamat, pénzügyi helyzet megismerhetővé válik. A részletesség elvét túl is lehet hajtani. Ez a mai helyzet, amikor a prezentáció olyan, hogy a sok fától az erdőt nehéz látni. A részletesség elve megköveteli, hogy az adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális prezentáció mindegyike egyszerre – mégpedig világos átjárással – érvényesüljön. Az adminisztratív prezentációnál fontos kérdés annak az aggregáltsági foka, a megfelelő szavazati egységek definiálása.

A valódiság elve azt jelenti, hogy a közpénzügyi rendszerben mind a bevételi, mind a kiadási oldalon olyan tételek jelennek meg, amelyek tényleges forrást, illetve közfeladat-ellátással kapcsolatos pénzköltést jelentenek. A hazai államháztartási elszámolási gyakorlat jelenleg a különböző kiadásokban jelentős adótartalmat szerepeltet, amely akadályozza ennek az elvnek az érvényesülését.

#### **IV. tézishez**

Sem az államháztartás működtetése, sem a kiadások tervezése nem képzelhető el annak tisztázása nélkül, hogy az államnak milyen feladatokat kell ellátnia. Ma sem az Alkotmány, sem más jogszabály nem írja körül az állami feladat fogalmát. Meghatározott tevékenységek – állami feladatként – megjelölésre kerültek, pl. a kormány feladatainak meghatározásával, de nem találhatjuk meg az állami feladatok taxációját a jogszabályokban.

Az Áht-ban is csak az szerepel, hogy az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el, vagy ellátásának a pénzügyi fedezetét részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja. A tartalomra vonatkozóan a törvény csak azt rögzíti, hogy az állami feladatok tartalmát és követelményeit

külön törvények írják elő. Az Áht. a költségvetési szervekkel foglalkozó részben tér vissza ismét a kérdésre, amikor kimondja, hogy a költségvetési szervek a társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgáló jogszabályban, határozatban, alapító okiratban meghatározott állami feladatokat feladatvégzési és ellátási kötelezettséggel teljesítik. A globalizáció és az uniós tagság további feladatokat ró az országra, amelyek tartalmi tisztázása azért fontos, mert ezek ellátásához is központi finanszírozás kapcsolódik.

A piacgazdaság fenntartása és védelme az állam folyamatosan érvényesülő alkotmányos feladata, emellett azonban továbbra is fennállnak hagyományos funkciói. Vannak olyan feladatok, amelyek minden időben, minden állam által teljesítendőek. Ezek a feladatok jobbra az államcélok meghatározásából, illetve az egyes alapjogokból és nemzetközi kötelezettségvállalásokból vezethetők le. Más feladatok esetében az állam maga döntheti el, milyen mértékben avatkozik be a feladatok ellátásába, azokat maga teljesíti vagy közfeladatként átruházza az önkormányzatokra. Ez utóbbi esetben a törvényhozó a törvényben meghatározott önkormányzati feladatok ellátásának gazdasági feltételeit megfelelő saját bevételi források és feladatarányos állami támogatás útján köteles biztosítani, azonban a saját bevételi források és az állami támogatás meghatározásának módjára, mértékére, a saját bevételek és az állami támogatás arányára nézve az Alkotmány további rendelkezéseket nem tartalmaz. Így az Országgyűlés szabadon dönt arról, hogy miként gondoskodik a törvényben előírt feladatok ellátásának anyagi fedezetéről. A helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladataihoz szükséges anyagi fedezetet az Országgyűlés a saját bevételi források és a központi költségvetési hozzájárulások – törvényben, az Ötv.-ben, a helyi adókról szóló törvényben, a kötelező feladatot előíró ágazati törvényekben, valamint a költségvetési törvényekben meghatározott – komplex rendszerén keresztül biztosítja<sup>1</sup>.

Egy új szabályozás kialakításakor indokolt lehet megvizsgálni, hogy lehet-e és célszerű-e törvényi szinten rögzíteni a közfeladatokat. Pro és kontra, számos érv szól erről. Mellette szól, hogy ennek ismerete mind a gazdasági, mind a társadalmi stabilitást nagymértékben segítené. Ellene pedig a nagyfokú változékonyság hozható fel, ezért legfeljebb csak középtávú időszakra képzelhető el az áttekintésük, tisztázásuk. E feladat megoldását nagymértékben segítené, ha erről széles körben, mélyreható társadalmi viták folynának, és ezek tanulságait egy „társadalmi szerződés” foglalná össze.

---

<sup>1</sup> 48/2001. (IX. 22.) AB határozat, 2/1997. (I. 22.) AB határozat.

A jogalkotó széles keretek között mérlegelhet a közterhek megállapításakor. Szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának<sup>2</sup>. Az Alkotmány nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell, illetve lehet közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közterhek viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie<sup>3</sup>.

A költségvetési gazdálkodás mai rendszerében a költségvetés tervezése alapvetően a meglévő előirányzatokon (bázis) alapul és így a finanszírozás is erre épül. A folyamat és végeredménye jól mutatja a megmerevedett struktúrákat. A prioritások oly gyakori hangoztatása ellenére az elmúlt 15 év államháztartási kiadásait áttekintve az látható, hogy a főbb területek előirányzatainak változásai évről-évre – kisebb hullámzásoktól, ad-hoc intézkedések hatásaitól eltekintve – gyakorlatilag csak az infláció változását követik. Az államháztartás kiadási előirányzatának belső arányait funkcionális szerkezetben vizsgálva érdemi arányváltozás ugyancsak nem tapasztalható.

A közfeladatok ellátásának eszközei:

- egyrészt a költségvetés (központi, önkormányzati) mint pénzügyi alap, amely az államháztartást megillető bevételek beszedésére és az azokból teljesítendő kiadások fedezetére szolgál;
- másrészt a vagyonalap (központi, önkormányzati) amely a közfeladatok ellátásának forrása is lehet, és amelynek változása az állam működésének fontos mérőszáma.

A közfeladatok ellátási módjai szabályozásának ki kell terjednie:

- a közbevételek beszedési rendszerére, a résztvevő szereplők jogosultságára és felelőségére,
- a közszolgáltatásokról való gondoskodás formáira;
- a közszolgáltatások „saját” előállításának eseteire;
- a közszolgáltatások „külső” igénybevételének eseteire;
- a közfeladatok pénzügyi „kezelések” formáira;
- a biztosítási alapon szervezett ellátásokra;

---

<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság 620/B/1992. sz. ügyben hozott határozata.

- a normatív támogatásokra;
- a pályázatos támogatási rendszerek működtetésére;
- a visszerthes támogatásokra.

## V. tézishez

Az új szabályozás fontos elemének tartjuk, hogy a mai túlságosan is tagolt államháztartás (a négy alrendszer, a közöttük lévő nem egyértelműen tisztázott felelősségi viszonyok) helyett kétszintű rendszer jöjjön létre. A központi szintre vonatkozó költségvetési jogokat az Országgyűlés gyakorolja. Ide kerülne a mai központi költségvetés, a két társadalombiztosítási alap, valamint – a kívánatos „profiltisztítások” után – a mai elkülönített alapok. Szakmai és politika kérdés, hogy a mai állami pénzalapok közül melyeket indokolt önállóan fenntartani. Szabályozási elvként elfogadható, hogy bizonyos feladatok esetében (nyugdíj, nukleáris biztonság stb.) elfogadható a külön alapként történő működés. A külön pénzalapok léte az egységesség elvének ellentmond, ezért ilyen megoldás alkalmazása külön indoklást követel. Az önállóan működő alapokra azonban speciális költségvetési szabályok megfogalmazása indokolt. A két nagy társadalombiztosítási alap pénzügyi menedzsmentjének szabályozását szerves összefüggésben kell kezelni az egészségügyi és a nyugdíjrendszer reformjával.

A második szint az önkormányzati szint. Ennek gazdálkodási és szervezési szabályait olyan rugalmasan célszerű kialakítani, hogy az összhangba kerülhessen az önkormányzati rendszerekben várhatóan bekövetkező változásokkal.

A két szint elkülönítése lehetővé teszi, hogy a mainál is következetesebben legyenek alkalmazhatóak az államháztartás minden szereplőjére, illetve a szintekre külön-külön érvényes szabályozások. A különös szabályok fontos elemét képezik a helyi önkormányzatok alkotmányos helyzetéből, illetve a központi szinthez történő kapcsolódásokból következő megoldások. A helyi önkormányzatok de jure alkotmányos önállóságát a valóságban jelentősen korlátozzák egyfelől azok az ágazati-szakmai törvények, amelyek maximalista, teljesíthetetlen követelményeket előírva folyamatos jogsértésre kényszerítik az önkormányzatokat. Az önkormányzatok alkotmányos önállóságát sérti, racionális gazdálkodását pedig akadályozza, hogy a kötelező feladataikhoz kapcsolódó állami hozzájárulások jogcímei, allokációs mechanizmusai és reálértéke hektikusan, a mindenkori rövidtávú fiskális céloknak alárendelten vál-

---

<sup>3</sup> 448/B/1994. sz. ügyben hozott határozata.

tozik. Ebben a helyzetben az állam maga ad de facto felmentést a helyi szintű felelős gazdálkodás követelményének betartása alól. A mainál kiszámíthatóbb és áttekinthetőbb módon szükséges szabályozni a központi és a helyi szint közötti pénzügyi kapcsolatokat. Ennek különféle technikái lehetségesek. Két fontos irányt jelölünk meg. Először is lényegesen csökkenteni kell az állami hozzájárulások jogcímeit, meg kell akadályozni ezek ágazati elvű feldarabolását. Másfelől alkalmazni kell – és erre jó hátteret jelenthetnek a költségvetési szabályok – az állami támogatások valamilyen makroökonómiai változóhoz történő rögzítését (fixing), ezzel biztosítva a kiszámíthatóságot és a fiskális politikai mozgásteret.

## **VI. tézishoz**

A közszektor működését meghatározó jogszabályok az alábbi csoportokba rendezhetők: (1) a bevételi törvények, (2) a szakmai, vagy ágazati törvények, (3) a kormányzati szintek közötti feladatmegosztást és ennek feltételeit szabályozó törvények, (4) a költségvetési gazdálkodás különböző vonatkozásaival és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos szabályokat rögzítő törvények, (5) az éves költségvetési és zárszámadási törvények. Az közszektor e jogszabálycsoportok egésze által meghatározottan működik. E jogszabálytípusok között jelenleg jelentős inkonzisztencia tapasztalható, illetve hiányoznak a költségvetési stabilitás intézményei.

A jogszabályi környezet egészének korszerűsítésében az új közpénzügyi szabályozás megalakítása jelentheti a minőségi áttörést. További elemként a fejlett országok (különösen az EU országok) gyakorlatában megjelentek a költségvetés fenntarthatóságát, stabilitását garantálni hivatott speciális jogszabályok, amelyek a közösségi jog és a nemzetközi pénzügyi piacok által elfogadott költségvetési eredményszabályok betartását szolgálják. Ez utóbbiak – támaszkodva az adott országok tripartite érdekegyeztetési rendszerére – szabályozzák a gazdasági szereplők (munkaadók, munkavállalók, kormányzat), a kormányzaton belül a különböző szintek és alrendszerek (pl. nyugdíjbiztosítási alapok, regionális kormányzatok stb.) együttműködését, önkorlátozását a költségvetési stabilitás fenntartása érdekében. A jogalkotás során meggondolandó hasonló intézményi megoldások meghonosítása Magyarországon is.

Jóllehet nem a közpénzügyi szabályozás feladata, hogy a közfeladatok konkrét körét definiálja, de fontos elvi alapvetésként meg kell különböztetni a közfeladat és ehhez kapcsolódóan az állami felelősség fogalmát a feladatellátás konkrét megvalósulásától. A közfeladat tekintetében meg kell különböztetni a közhatalmi feladatot (amelyet csak állami szereplő láthat el) és a szabályozott közszolgáltatást. Ez utóbbit – megfelelő feltételek esetén – nem kormányzati

szereplő is elláthatja. A közfeladat-ellátás megvalósítása terén utalni kell arra, hogy a kormányzat a közszolgáltatások előállítója, vásárlója is lehet, de előfordulhat az is, amikor a kormányzati felelősség transzferek formájában nyújtott támogatásban jelenik meg. A kormányzat által előállított és/vagy vásárolt közszolgáltatásokkal kapcsolatos szabványok, protokollok külön jogszabályokban, szakmai törvényekben öltenek testet. A szakmai törvényekkel kapcsolatos elvárásnént a közpénzügyi szabályozásnak elő kell írnia azt, hogy a különböző közszolgáltatások, közszolgáltatók paramétereit a finanszírozási igények szempontjából is értelmezhetően kell meghatározni. Ebből adódóan ágazat<sup>4</sup>-, és szektorspecifikus<sup>5</sup> kötelező számviteli előírásokra is szükség lehet.

A közpénzügyi szabályozás általában a közpénzekkel történő gazdálkodást, különösen az államháztartás (kormányzati szektor) gazdálkodási szabályait, a közszektorban működő szereplők jogállását rendezi. Jellegénél fogva legyen olyan szerkezetű és tartalmú, amely nem igényel sűrű módosítást, pontosítást. A nem költségvetési rendben gazdálkodó, de közfeladatot ellátó és közpénzt használó szereplőkre (közüzemi társaságok, non-profit szervezetek, partnerségi alapon együttműködő magánszereplők vonatkozásában) a törvény meghatározott részei legyenek alkalmazandók.

Az új közpénzügyi szabályozás a költségvetési gazdálkodás következő kérdéseire terjedjen ki:

- a költségvetési gazdálkodást folytatók jogi státusza, a közpénzeket felhasználó nem költségvetési gazdálkodók jogai és kötelezései;
- a költségvetési tervezés során alkalmazandó módszerek, költségvetési dokumentum tartalma, a végrehajtásról szóló beszámolók formai és tartalmi követelményei;
- néhány alapvető, a költségvetési egyensúly biztosítását szolgáló szabály megalkotása;
- a költségvetés elfogadási rendjének szabályai;
- a kötelezettségvállalás rendje, utalványozás, érvényesítés;
- a pénzellátás rendje;
- a költségvetési deficit finanszírozása és az államadósság kezelés, állami követelésekkel történő gazdálkodás kérdései;
- az információgazdálkodás (számvitel és statisztika, informatika);
- a be- és elszámolás rendje;
- az államháztartás belső irányítási és kontroll mechanizmusai;
- az ellenőrzés.

---

<sup>4</sup> Ezzel kapcsolatosan szakmai álláspontok ütköztetésére szükség van.

<sup>5</sup> A legfontosabbak itt a helyi önkormányzatokra és nyugdíjbiztosításra vonatkozó specialitások.

## VII. tézishez

Az Országgyűlés és a képviselőtestületek költségvetési joga valódi gyakorlásának követelménye a korábbiakban tárgyalt népképviseleti felhatalmazás, korlátozott felhatalmazás, teljesség, részletesség és ellenőrizhetőség elvének maximális szem előtt tartásával válhat valóra. Itt a döntés előkészítést szolgáló dokumentumok jelentőségére, az ezekkel kapcsolatos szakmai követelményekre és a végrehajtó hatalom elszámolási kötelezettségére hívjuk fel a figyelmet.

A jelenleg érvényes szabályozás – több mint tíz éve – indokolatlan nagy szabadságot biztosít a végrehajtó szintek számára a költségvetési törvényben elfogadott különböző előirányzatok közötti átcsoportosítás vonatkozásában, miközben az előterjesztett és elfogadott költségvetési törvények jelenlegi szerkezetükben nem alkalmasak arra, hogy a politikai testületek érdemi döntésekkel alakítsák a fiskális folyamatokat. Az elszámolás vonatkozásában helytelenül vannak kijelölve a szavazati egységek, így a döntéshozók gyakran nincsenek döntési helyzetben. Sok esetben formális, nem átjárható a költségvetési tételek adminisztratív, közgazdasági és funkcionális osztályozású bemutatása. Esetleges a költségvetésen kívül megjelenő, de közvetlenül vagy áttételesen az államháztartást érintő kockázatok számviteli megjelenítése. E probléma kezelése nélkül a magánszektor partnerségére épülő megoldások terjedése tovább fogja növelni az állam pénzügyeinek átláthatatlanságát.

A népképviseleti elv megvalósulásának egyik legfontosabb követelménye az, hogy lényeges előirányzat módosítást is csak választott politikai testület hajthat végre. A költségvetés prezentációjában pozitívan is meg kell jeleníteni, hogy a mindenkori döntéshozó nemcsak az időben, de a bevételek és kiadások vonatkozásában tartalmi szempontból is korlátozott döntési lehetőséggel rendelkezik. Az egyik legfontosabb kérdés, hogy a költségvetési döntések alapja a megfelelő szavazati egységek<sup>6</sup> kialakítása legyen. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését (pl. javítsuk a megelőzés szerepét az egészségügyben, növeljük az EU-s források felszívásához szükséges adminisztratív kapacitásokat stb.), számon kérhetővé teszik ezek teljesülését (csökken a vezető halálokokban történő elhalálozás, csökken az ilyen betegségek gyógyítási szükséglete és

---

<sup>6</sup> A szavazati egység a költségvetési döntés legkisebb egysége, amely szövegesen és számszerűen is megfogalmazott elvárt eredményt és kiadási plafont tartalmaz. Más szavakkal olyan feladat-ellátási kötelezvény, amely tartalmazza a feladat konkrét leírását, a feladat elvégzésének outputjait, az ehhez szükséges fizikai erőforrásokat, az inputokat (létszám, besorolás, adott esetben fizikai tőke mennyisége) és végül a teljesíthető kiadási plafont.

költsége) és nem zavarják a végrehajtás operativitását. (Nem kell soronként elfogadni a megelőzéshez kapcsolódó költségvetési előirányzatokat.)

A költségvetési dokumentum prezentációjában a következő követelményeknek kell érvényesülniük. A bevételi oldalon elkülönítve kell megjeleníteni a közjogi bevételeket (tájékoztató tételként az adókedvezmények és -mentességek nagyságát). A közjogi bevételektől elkülönítve kell megjeleníteni a használati díjakat, külön a vagyonhasznosítási bevételeket. A bevételeket – tárgyéven túl – két évre (az érvényes adókulcsok és díjszabás mellett) előrejelzés formájában azonos szerkezetben meg kell jeleníteni, és két évre visszamenőleg a tényszámokat bemutatni. A kiadások vonatkozásában érvényesülnie kell a bruttó számbavételi elvnek, be kell mutatni az előző két év számaikat és a következő két év elkötelezettségeit. A kiadási előirányzatokat adminisztratív és közgazdasági szerkezetben kell bemutatni úgy, hogy az intézményi költségvetés esetében az intézmény a fejezet (pl. Országgyűlés), a szervezeti alapegységek az alfejezetek; a programalapú költségvetésben a főprogramok és a programok a fejezeteknek és az alfejezeteknek felelnek meg.

A költségvetési törvény tájékoztató tételként mutassa be az állam és az önkormányzatok adósságát, a pénzügyi eszközöket, tartalékokat, a rendes és feltételes jövőbeni kötelezettségeket.

A költségvetés végrehajtásáról a pénzügyminiszter az Országgyűlés illetékes bizottságának havi jelentésben számoljon be, a tárgyhót követő 15. munkanapon. Ennek szerkezete legyen alkalmas az azonos időszaki összehasonlításokra. A másik időszaki jelentés a féléves beszámoló, amelyet július 31-ig kell elkészíteni és a parlament részére eljuttatni.

A zárszámadás a költségvetési évre szóló előirányzatok felhasználásáról szóló jelentés, ezért alapkövetelmény, hogy az a költségvetési törvénynek megfelelő szerkezetben készüljön. A zárszámadásban szerepeljen tételes számadás az érvényes pénzügyi szabályok betartásáról, vagy be nem tartásáról. Ilyen szabály az ESA' 95 szerint deficit és államadósság, továbbá a VIII. tézisben részletezett költségvetéspolitikai szabály. A szabályok megsértése részben költségvetési döntéssel előre nem befolyásolható tényezőktől (például a kamatlábak alakulásától, árfolyamváltozásoktól) is függ. A nem befolyásolható tényezőkre a tartalék, illetve bizonyos engedélyezett kiadások befagyasztása lehet megoldás.

A zárszámadás benyújtására és az azzal kapcsolatos döntésre két megoldás jöhet szóba. Az egyik szerint a korszerű államháztartási információs rendszer (amely a Kincstár könyvelési és számlavezetési gyakorlatán alapul) lehetővé teszi egy új szemléletű, lényegretörő zárszám-

adási dokumentum benyújtását tárgyévét követő április hóban. Így a zárszámadás alapul vehető a következő évi költségvetés tervezésénél, és a kormánynak a végrehajtásról való felelőssége felől az Országgyűlés rövid időn belül dönthet.

A másik megoldás keretében egy sokkal alaposabb, részletesebb zárszámadás készülne, amelynek számvevőszéki kontrollja is hosszabb időt igényel. Ezért a zárszámadás a tárgyévét követő második évben kerülhet megtárgyalásra az Országgyűlésben. Ez a kormány felmentését a végrehajtás alól ugyan időben később teszi lehetővé, de a költségvetési tervezésben ez nem okoz nagyobb zavart, mert a tervezés nem a zárszámadásra épül. Részünkről a második megoldás mellett szóló érveket tartjuk erősebbeknek.

### **VIII. tézishez**

A nemzetközi követelményeknek (konvergencia és stabilitás) és gyakorlatnak megfelelően szükséges, hogy az államháztartás szabályrendszere úgynevezett költségvetési szabályokat is tartalmazzon. A költségvetési túlköltekezés negatív hatásai, a stabil nemzeti (illetve térségi) valuta igénye és a nemzetgazdaságok pénzügyi sebezhetősége egyre több országot juttatott el arra a felismerésre, hogy költségvetési politikáját előre jól meghatározott (szigorú) szabályok közé szorítsa, azaz ún. szabályalapú költségvetési politikát folytasson. A szabályok alapvetően két célt szolgálnak:

- a költségvetési túlköltekezés megállítását, illetve
- az anti-ciklusos költségvetési politika mozgásterének megteremtését.

A két cél bizonyos fokig összefügg. Egyrészt azért, mert a költségvetési túlköltekezés, illetve az azt korlátozó merev szabályok lehetetlenné teszik az anti-ciklusos költségvetési politika megvalósítását. Másrészt a költségvetés túlköltekezése gyakran abból ered, hogy a „jó” években vállalt kötelezettségeket az állam a „rossz” években csak eladósodás útján tudja teljesíteni.

A költségvetési szabályok gyakran nem önmagukban, hanem egy átfogó gazdasági (kiigazító) csomag részeként fogalmazódnak meg. Jogi formájuk változatos. Néhány esetben az országok alkotmányai rögzítik a költségvetési szabályokat. Gyakoribb az egyéb törvényben, például egy átfogó pénzügyi törvényben történő szabályozás. Arra is van példa, hogy a törvény csak a fő elveket állapítja meg, a kívánatos eredményt biztosító eljárási szabályokat pedig alacsonyabb szintű jogszabályok részletezik. A szabályok vonatkozhatnak az ország központi költségvetésére és az országon belüli egységekre (pl. tartományok) költségvetéseire is.

A költségvetési szabályok tartalmukat tekintve három csoportba sorolhatóak:

- célokat kijelölő szabályok;
- eljárási szabályok;
- a célok megvalósulása esetére szankciókat, korrekciós mechanizmusokat előíró szabályok.

A célokat kijelölő szabályok egyes országokban a folyó költségvetés hiánya (többlete) szintjének előírására, illetve az államadósság maximális mértékének meghatározására vonatkoznak.

Az eljárási szabályok lehetnek a tervezés megalapozását, átláthatóságát, illetve a költségvetési folyamatokról való hiteles tájékoztatást előíró rendelkezések. Emellett több országban – különösen ott, ahol a nemzetgazdasági mutatók jelentősen ingadoznak – kiegyenlítő alapok létrehozását, illetve tartalékok képzését írják elő a jogszabályok.

A költségvetési célok megvalósulása esetén különböző visszapótlási és egyéb korrekciós mechanizmusok léphetnek életbe. Különösen jellemzőek ezek a szabályok az országon belüli egységek költségvetési korlátainak átlépése esetén.

Látszólag a költségvetési szabályok akkor a leghatásosabbak, ha azokat magas szintű jogszabályok rögzítik. A tapasztalat mégsem ez. Az Alkotmányban, illetve törvényekben rögzített szabályok ugyanis gyakran túlságosan leegyszerűsítettek, merevek és nehezen megváltoztathatók. Egyfelől betartásuk olykor súlyos veszteségeket okoz. Másfelől az ilyen szabályok arra készítetnek egyes kormányokat, hogy kreatív könyveléssel és egyéb trükkökkel szabaduljanak meg az értelmetlennek vélt kötelezettségektől. Ez pedig még súlyosabb problémákhoz, hitelvesztéshez, rejtett eladósodottsághoz vezet. Ezért – egyes vélemények szerint – az a célravezető, ha a mindenkori kormány rögzíti és nyilvánosságra hozza az általa követni szándékolt költségvetési szabályokat, majd pedig tartja is magát ezekhez a szabályokhoz.

Az utóbbi évek fejleménye, hogy a stabilitást veszélyeztető tényezők között egyre jelentősebb a szerepe a helyi önkormányzati szektorban jelentkező pénzügyi kockázatoknak. Ezek megfelelő szabályokkal történő kezelése, a hitelfelvétel és egyéb hosszú távú kötelezettségvállalás feltételeinek újraszabályozása elodázhatatlan feladat. Eszerint az új szabályozásba a következő típusú költségvetési rendelkezéseket célszerű beépíteni:

A központi szint vonatkozásában például előírható:

- a központi költségvetésen kívüli pénzalapok kötelező kiegyensúlyozottsága, nem vehetnek fel hitelt;
- a központi költségvetés adósságának kamatszolgálatát és az államadósság csökkentését annak elsődleges szufficitjéből kell finanszírozni;
- eszközeladásból vagy koncessziós bevételből államadósságot kell törleszteni;
- korlátozni kell a Kormány kezesség- és garanciavállalását.

A helyi szint vonatkozásában például célszerű rögzíteni, hogy

- a folyó és a felhalmozási költségvetés nem átjárható, a folyó költségvetés nem lehet deficit (arany szabály);
- helyi önkormányzat likviditási és beruházási hitelt vehet fel (az eladósodottság felső összegét – megfelelő modellezés után – felülről korlátozni szükséges a pénzügyi kapacitás függvényében), a hitelállományba be kell számítani a kezességvállalásokat és a szállítói követeléseket is;
- eszközeladásból vagy koncessziós bevételből az önkormányzat adósságát kell törleszteni.

Ezek a szabályok – a megfelelő rugalmasságot is biztosítva – képesek a költségvetés egészének hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát garantálni. E fenntarthatósági szabályok számon kérhetőségét a pénzügyi menedzsment világos szabályai, mint szükséges feltétel, biztosítják. E mellett az elv érvényesítéséhez a közteherviselésnek a több generációt érintő jóléti rendszerek és fejlesztések vonatkozásában a mainál átláthatóbb és stabilabb szabályozására van szükség. A fenntarthatóság további biztosítója, hogy a gazdaság szereplői betartják a közteherviselés írott és íratlan szabályait, és üzleti érdekeik érvényesítésében is önmérsékletet tanúsítanak.

## **IX. tézishez**

Az átláthatóság érvényesülésének kiinduló feltétele a szabályrendszer, a jogi környezet áttekinthetősége. A javasolt új szabályozás megalkotása – meggyőződésünk szerint – fontos előrelépés volna e téren. A világos és követhető szabályozás alapján érvényesíthető a közpénzek

beszedésének és felhasználásának átláthatósága, attól függetlenül, hogy ezt milyen gazdasági szereplő végzi. Különösen fontos ennek érvényesítése akkor, amikor – a nemzetközi trendekkel összhangban – hazánkban is növekszik a különböző partnerségi kapcsolatokon alapuló közfeladat-ellátás jelentősége.

A Nemzetközi Valutaalap vonatkozó dokumentuma alapján a transzparencia érvényesítését

- a feladatok és hatáskörök egyértelmű meghatározása;
- a keletkezett információk széleskörű hozzáférhetősége;
- a költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és a beszámolásnak a nyilvánossága;
- a tisztességes gazdálkodás

biztosítja. Fontos hangsúlyozni, hogy e követelmény gyakorlati számon kérhetőségét a költségvetések és a beszámolók azonos szerkezete tudja valóra váltani.

A költségvetési folyamat és a dokumentum átláthatósága biztosítja a kormányzó erők elszámoltathatóságát, a politikai pártok közötti méltányos verseny egyik alapfeltételét. Az elv akkor érvényesül maradéktalanul, ha az elfogadott költségvetések megvalósulnak. A költségvetésektől érdemben bármilyen irányban eltérő folyamatok a kormányok hitelességét vonják kétségbe.

## **X. tézishez**

Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek. Különösen fontos a teljesítményorientáltság elvének már a költségvetési tervezés során történő érvényesítése, hiszen a gazdálkodás eme mozzanata döntően determinálja a gazdálkodás többi folyamatát. Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indokolását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez széles körben alkalmazni kell a teljesítményindikátorokat. Előirányzat változtatás esetén ugyanezt a követelményt kell érvényesíteni.

A hazai költségvetési tervezési gyakorlat átfogóan megújítandó. A jelenlegi bázis alapú tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A maradványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal formálisan alkalmazkodnak ezekhez a megszorításokhoz, de gazdálkodásuk lényegi megújítására nem képe-

sek. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája, azonban e változások nélkül az egyensúlyi problémák újratermelődése törvényszerű.

A teljesítményorientáltságot biztosítja a programalapú költségvetés gyakorlatának meghatározott kiadási területekre történő előírása, a költségvetés végrehajtásának monitoringja, illetve a teljesítményellenőrzés intézményesítése.

A kiadási oldal tervezését két nagy csoportban kell végezni. A kiadások egy része továbbra is intézmény centrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva tervezendő. Az új közpénzügyi szabályozásban ezeket intézményi<sup>7</sup> költségvetési rendnek javasoljuk elnevezni. Jellemzően ez az elv a közhatalmi szervezetekre, vagyis az államhatalmi, igazgatási, igazságszolgáltatási, védelmi és rendvédelmi területekre vonatkozik. Itt a feladatellátás csak kivételként lehet nem költségvetési rendben gazdálkodó szerv feladata. A szavazati egység ebben az esetben az intézmény. Az intézmény vonatkozásában néhány alapvetően jellemző naturális input adat (létszám, irodai terület, berendezések száma stb.) is alapja az előirányzatnak. A költségvetési döntés itt a tervezett erőforrások jogosságának elismerésére vonatkozik. E kapacitások tervezése nem feltétlenül jelenti a bázisból történő tervezést. Lehetséges, hogy különböző átvilágításokkal az adott kapacitás más erőforráskombinációval is biztosítható, és az is elképzelhető, hogy új feladat esetén nullbázisú tervezéssel áll elő a kiadási tétel. A lényeg itt az, hogy konkrét szolgáltatás mennyiség (pl. elítéltek száma) és hatás (pl. rablások számának csökkenése) nem kérhető számon. Szakmai törvények módosításakor – pl. ha változtatni kívánnak a börtönök szakmai paraméterein – a pénzügyi hatástanulmányt az adott erőforrás-paraméterek kivetítésére lehet alapozni. Az intézményi költségvetési körben az elemi költségvetéseket a gazdálkodást végrehajtó szervezetek készítik.

A teljesítményorientáció fokozása érdekében kívánatos, hogy kiadások jelentős része programalapon kerüljön megtervezésre, és ez az arány – a felkészültség javulásának köszönhetően – az évek során egyre növekedjen. Programalapú költségvetés esetén még az is döntési kérdés, hogy a feladatot milyen jogállású szerv lássa el, mivel közpénzből finanszírozott programok eredményes lebonyolítására költségvetésen kívüli szervek is alkalmasak lehetnek.

---

<sup>7</sup> Az intézmény nem szervezet. Egy intézmény (pl. rendőrség) állhat több önállóan gazdálkodó költségvetési intézetből, szervezetből.

A programok lehetnek állandó és időleges programok. Az állandó programok esetében vannak olyan kiadási előirányzatok, amelyek korábbi döntések miatt determináltak, ezekről szavazás nincs. A tervezési dokumentumban tehát egyrészt tájékoztató jellegű, másrészt a korábbi determinációkból adódóan kötelezően végrehajtandó, valamint a tényleges döntés tárgyát képező (szabad) előirányzatok lesznek. Itt van jelentősége azon elv érvényesítésének, hogy a különböző szakmai-szolgáltatási törvények elfogadásához pénzügyi hatástanulmány tartozzon. Ennek birtokában tudja – nemcsak az éves költségvetési törvény elfogadása kapcsán – a politikai testület költségvetési jogát gyakorolni. A programköltségvetés felépítését a következő séma érzékelteti:

### A programköltségvetés felépítése

	Főprogram	Program	Alprogram
Jelleg	Kormányzati funkció	Szavazati egység	Intézkedés
Döntéshozó	Országgyűlés	Országgyűlés/vagy helyi önkormányzat képviselőtestülete	Kormány/helyi önkormányzat képviselőtestülete
Felelős	Tárcavezető vagy megbízottja	Szakállamtitkár vagy megbízottja	Intézményvezető vagy megbízottja
Hozzávetőleges darabszám	30-40	200-300	1500-2000
Példa 1.	Oktatás	Felsőoktatás	Képzési területenként felvételi keretszám meghatározása
Példa 2.	Környezetvédelem	Szennyvíztisztítás	Szennyvíztisztító megépítése
			Bírságok emelése
Példa 3.	Oktatás	Közoktatás	Normatív állami hozzájárulás pedagógus álláshely szerinti finanszírozása
			Önkormányzati szerepvállalás kidolgozása

A költségvetés teljesítményalapokra helyezése a végrehajtásról történő beszámolásban is új megközelítést igényel. A beszámolásnak nemcsak az elszámoltatás, hanem a teljesítményhelyzet bemutatása is fontos funkciója. A programalapú költségvetés gyakorlata alá tartozó egységeknél megkülönböztetjük a diakron és a szinkron beszámolást. Az előbbi a program (beruházás, kormányzati akció) életciklusához igazodik, vagyis annak eredményei bemutatására irányul. A szinkron beszámolás jelenti a már említett monitoringot, az időszakos jelentéseket illetve a zárszámadást. Az intézményi költségvetési rendben működő területeken csak a szinkron típusú (monitoring és zárszámadás) beszámolás szükséges. A zárszámadási dokumentum számszaki pénzügyi beszámolóból és a végrehajtásról szóló jelentésből áll.

Meggyőződésünk, hogy minél később kezdődik el az új tervezési metodikára történő átállás, annál kisebb az esélye annak, hogy a párhuzamosan folyó közpolitikai reformok elérjék tényleges céljukat.

## **XI. tézishez**

A költségvetési szervek ésszerű és takarékos gazdálkodásának kereteit többek között az ilyen intézmények jogállásáról szóló szabályozás határozza meg. Úgy gondoljuk, hogy a költségvetési gazdálkodást folytató szervezetek jogi státuszának általános – a közpénzügyi rendszer keretei közötti – szabályozása és a közfeladatot ellátó szervezetek speciális szabályozása az egyik olyan kérdés, ahol több lehetőséget végig gondoló megoldás jöhet szóba. E témakör igen összetett.

Ami fontos, hogy érvényesüljön a közpénzek felhasználásával kapcsolatos elszámoltathatósági, teljesítmény- és transzparencia követelmény.

A hatékony gazdálkodás egy másik feltétele a megfelelő információrendszer. Az információrendszert (legyen ez a statisztika vagy a számvitel) mindig meghatározott döntési szempontoknak megfelelően kell kialakítani, mivel az a gazdálkodás konkrét gyakorlatának kiszolgálója. Ugyanakkor a korszerű gyakorlathoz az szükséges, hogy az információs rendszer jól felépített és szervezett legyen. A makro és mezo szintű információ a közszektorban tevékenykedő végrehajtó szereplőkön kívüli érdeklődést elégíti ki, elsősorban az adófizetők, az őket képviselő választott politikai testületek, nemzetközi szervezetek, hitelezők, befektetők stb. felé.

A szabályozásban szükséges az információs rendszer makro, mezo és mikro vonatkozásainak világos megkülönböztetése. Jelezzük, hogy az információgazdálkodás szervezése szorosan

összefügg a gazdálkodó egységek jogi és gazdálkodási státuszának konkrét szabályozásával.<sup>8</sup> Makro a nemzeti számlarendszerbe történő beillesztés, mikro az egyes költségvetési rendben gazdálkodó szereplők pénzügyi beszámoló rendszere. A mezo szint az a pénzalap, amely önálló döntési egységet jelent.

Az információgazdálkodás első területe a számvitel. Ez magában foglalja a könyvvizetés szabályait, a beszámoló rendszert, a számviteli politikát (pl. az eszközök és források értékelési elvei, konszolidációs módszerek stb.). A számviteli információk a mikro szinten keletkeznek, az elemi beszámolóknál. A mezo és makro szinten alkalmazható információk a konszolidálással jönnek létre. Miközben a számviteli törvény összhangban áll az európai közösségi szabályokkal, a költségvetési szervek számviteli rendszere – éppen a kormányzati szektor sajátosságai tekintetében – nem tükrözi vissza teljesen körűen a nemzetközileg elfogadott elveket, sem a könyvvizetés, sem a beszámolórendszer, sem a számviteli politika területén. Az emiatt elengedhetetlen korszerűsítés során a szempont az legyen, hogy az új gyakorlat a nemzetközi elvárásoknak - ahol ilyenek vannak - ne mondjon ellent, megfelelően támogassa a törvényben rögzített elvek érvényesülését, és ne okozzon fölösleges költségeket<sup>9</sup>.

Valójában egy olyan államszámviteli rendszerre lenne szükség, amely átfogja az államháztartás teljes működési-gazdálkodási rendjét, és nem korlátozódik a szűken értelmezett számviteli tartalomra. Az el- és a beszámolóhoz szükséges információk kérdéseket, a beszámoló tartalmát és a szükséges jelentések típusait törvényben kell részletesen szabályozni. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési gazdálkodási rendben gazdálkodó szervezetek számviteli rendszerének a számviteli törvénytől eltérő rendelkezéseit a költségvetési gazdálkodást szabályozó törvénybe kell beilleszteni. Természetesen részletező szabályokat továbbra is kormányrendelet állapíthatna meg.

A költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek szintjén a könyvvizetés módosított (részleges) eredményszemléletét<sup>10</sup> lenne célszerű követni. Megítélésünk szerint ez szolgálná a teljesítménymérést és mindazoknak az elveknek az érvényesülését, amelyeket korábban már bemutatunk.

---

<sup>8</sup> Például két markánsan különböző elképzelés él azzal kapcsolatban, hogy a költségvetési alapegységek (melyek a költségvetési szervek) az általuk használt vagyonnal kapcsolatban milyen jogosítványokkal rendelkezzenek.

<sup>9</sup> A mai helyzetben az elemi költségvetési beszámolók elkészítése és felösszesítése (ez nem konszolidáció) jelentős erőforrásokat köt le úgy, hogy használhatatlan információk keletkeznek.

<sup>10</sup> A nemzetközi szakirodalom és gyakorlat e fogalom különböző értelmezését mutatja. A konkrét megoldás további viták eredményeként alakulhat ki.

Nemzetközileg is többféle megoldás van a pénzforgalmi és az eredményszemlélet érvényesítésének kérdésében. A választásban és a mainál adekvátabb könyvvezetési rendszer kialakításában segítséget nyújthatna a nemzetközi tapasztalatok beható tanulmányozása, a hazai tapasztalatok elemzése. A döntésre részletes költség-haszon elemzés elvégzése után kerülhetne sor. Mindenképpen figyelemmel kell lenni a hazai államháztartás sajátosságaira. Ilyen tényező például az önkormányzatok széleskörű – nemzetközi összefüggésben is unikálisnak számító – tulajdonosi jogosítványai. Az áttérés során körültekintően kell kezelni annak minden vonatkozását. Különös figyelmet érdemel az amortizáció kezelése. A nemzetközi gyakorlatban jelentős eltérések tapasztalhatók e téren. Az eredményszemlélet bármely formájára történő áttérés – a tapasztalatok szerint – minimálisan 4-5 évet vesz igénybe. Ennek jelentős személyi és tranzakciós költségei vannak. A konkrét döntések meghozatala előtt költség-haszon elemzést kell készíteni, amely alapján kiválasztható az optimális megoldás. Arra is vannak példák, hogy az áttérés fokozatosan történik, és a különböző közpénzügyi szegmensekben nem ugyanolyan módon vezetik be. Célszerűnek látszik ezt a helyi önkormányzatokkal kezdeni. A szektor gazdálkodásának jellege, a viszonylag nagy önállóság, a tőkepiaci kapcsolatok kiterjedtsége és az ebből adódó kockázatok jelentik indokaink egyik csoportját. Az önkormányzati vagyon nyilvántartásának és értékeltségének színvonala messze jobb, mint a kincstári vagyoné. Ez a helyzet megkönnyíti a bevezetést.

Lényegesen egyszerűsíteni és szerkezetében módosítani szükséges a számlarendet. Az új számlarend főbb jellemzőit törvényben érdemes rögzíteni, a részletek szabályozása a vonatkozó kormányrendeletek feladata. Az állami számvitelnek a vagyonváltozás bemutatására kell törekednie, nincs értelme a teljes vagyon tényleges értéken történő kimutatásának. Az elemi és mezo szintre konszolidált számviteli beszámoló tartalma eltér a vállalkozói szektor beszámolási rendjétől. Javasoljuk, hogy ez álljon a vagyon-változási kimutatásból, a pénzforgalmi mérlegből és a vagyon regiszterből. A részleges eredményszemlélet – egyebek mellett – azt is jelenti, hogy az állami vagyon minden elemét nem kívánjuk értéken megjeleníteni. Ez a forgalomképtelen vagyonelemeknél felesleges volna. A teljesség azonban megköveteli ezek nyilvántartását és bemutatását. Az aggregált, értéken bemutatott vagyonmérleg elkészítése (lásd a helyi önkormányzati szektorról évente közölt kimutatásokat) félrevezető, hiszen azt a képzetet kelti, hogy ez megfelel az általános számviteli elveknek.

Az államszámvitel talán legfontosabb számvitel-politikai kérdését a konszolidáció elvei jelentik. Ennek (lásd a teljesség elvét) feladata, hogy biztosítsa a rendszer egésze tekintetében az

államháztartás szintjei, az elemi beszámolók és a költségvetési körön kívüli feladatellátók együttes vagyoni helyzetének, továbbá a rendszer egésze pénzügyi kockázatainak bemutatását. A konszolidáció során központi szinten is be kell mutatni a költségvetésen kívüli szervezetekben valamint a kezességekben és garanciákban rejlő pénzügyi kockázatokat. A konszolidáció elvégzendő az egyes helyi önkormányzatok vonatkozásában is.

A másik számvitel-politikai kérdés az ún. mérlegen kívüli tételek kezelése és értékelése. Itt az adókedvezmények, kintlévőségek, kezességek, garanciák, munkajogi kötelezettségek (végkielégítések), EU-s támogatások visszafizetési kötelezettsége stb. merülnek fel.

Az információgazdálkodás másik területe a kormányzati statisztika. Ebben a vonatkozásban törvényben rögzíteni kell a nemzetközi szabványok (ESA'95 és az új GFS) alkalmazásának követelményét, illetve szabályozni szükséges a kormányzati szektorra vonatkozó adatgyűjtések körét, rendjét, felelősét, az adatgyűjtésből származó információtömeg strukturálását és publikálását, valamint azt, hogy ezek közérdekűek, nyilvánosak és ingyenesen hozzáférhetők. A kormányzati statisztikai rendszer szakmai standard és felelősségi elemeit is törvényben kell szabályozni.

Az információgazdálkodás szabályozandó területe az előbbieket és a közfeladat-ellátás más vonatkozásait támogató informatikai (hardver és szoftver) rendszerek milyensége. A közfeladat-ellátáshoz meghatározott informatikai kapacitásokat kell rendelni, szabályozni szükséges ezek kapcsolódását, biztonságát stb. Meg kell határozni a különböző információs és informatikai rendszerek (adó- és vámigazgatás, egészségügy, nyugdíj, kincstári-, helyi önkormányzati, államháztartási információs, egyéb rendszerek) működésének szabályait, összekapcsolódásuk mikéntjeit (államháztartási adattárház), e rendszerekből származó információk világhálón keresztüli nyilvánosságát. Elképzelhető megoldás, hogy a helyi önkormányzati szintre egy külön önálló adattárház készül.

## **XII. tézishoz**

A teljesítményorientáltság és az ellenőrizhetőség elvének gyakorlati érvényesítése a tervezés korszerűsége mellett legfőképpen a belső irányítási rendszer (internal control) minőségétől függ. Belső irányítási rendszer alatt egyaránt értjük azt a rendszert, amelyek révén a kormány (önkormányzat), a minisztériumok a hozzájuk tartozó intézmények (előirányzatok, alapok) gazdálkodását irányítják, illetve az egyes költségvetési intézményeken belüli irányítási rendszereket. Az utóbbi években a belső irányítási rendszerek fejlesztése több nemzetközi szerve-

zet számára kulcsfontosságú témává vált. Ennek során meghatározták a belső irányítási rendszerekkel kapcsolatos legfontosabb követelményeket, és e témakörben számos standardot alkottak. Egyes nemzetközi szervezetek a támogatások, hitelek folyósítását ahhoz a feltételhez kötik, hogy a pénz felhasználásában közreműködő szervezetek megfelelő belső irányítási rendszerrel rendelkezzenek. Az EU közös költségvetéséből származó forrás igénybevételének minimális feltétele is az, hogy a pénzeket fogadó hazai szervezetek internal control rendszere feleljen meg az EU által meghatározott kívánalmaknak. E nemzetközi tendenciák ellenére a hazai szabályozás nem súlyának megfelelően kezeli e kérdéskört: a kormányzati, illetve önkormányzati szintű belső irányításra szinte alig vannak előírások, és az egyes intézmények is túlzott önállósággal, központi követelmények részletes megfogalmazása nélkül alakíthatják ki belső irányítási rendszerüket. Az elmúlt néhány évben néhány szakmai kérdésben (pl. kockázatelemzés) történt előbbre lépés. A belső irányítási rendszer általános alulszabályozatlansága miatt túl nagy hangsúly helyeződik a belső ellenőrzési rendszerre, amelynek esetében viszont – megítélésünk szerint - túlszabályozás érvényesül.

Az ellenőrizhetőség – korábban tárgyalt – elvének maradéktalan érvényesülése első lépésben nem a külső és belső ellenőrzés megerősítését jelenti, hanem azt, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek elosztása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontroll mechanizmusok, amelyeknek célja, hogy megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését. E belső kontroll mechanizmusokra építve lehet az utólagos belső és külső ellenőrzés (audit) funkcióit jobban, konkrétan definiálni. A független belső ellenőrzés szerepe a belső kontroll mechanizmusok megfelelőségének biztosítása, a működési kockázatok feltárása.

A belső kontrollok szervezeti feltételeinek megteremtése mellett szükséges olyan teljesítménymutató-rendszerek kidolgozása, amelyek a tervezéstől kezdve a végrehajtáson keresztül a beszámolásig bezárólag követik a közpénzköltést. A teljesítménymutatók alapján nyílik lehetőség a pénzügyi, illetve a szakmai folyamatok nyomonkövetésére, illetve a folyamatokba való beavatkozást is lehetővé tevő szervezeti, ágazati vagy kormányzati szintű kontrollingra.

A szabályozás korszerűsítése a mai törvényi és kormányrendeleti joganyag legfontosabb részeinek törvénybe iktatását, a fogalmak és megoldások nemzetközi standardokkal (COSO és COBIT) való szakmai összhangba hozását igényli.

Mind a költségvetési tervezés, mind a folyamatos teljesítményértékelés feltételezne egy olyan vezetői információs rendszert, amely megalapozott, és az elszámolás és beszámolás információiból közvetlenül levezethető adatokon alapul, de ezeknél nyilván több. A programalapú költségvetési gyakorlat követésének előírása jelentős előrelépést jelenthet e téren. A lehetséges megoldások eldöntése előtt szükséges a nemzetközi legjobb gyakorlatok, ezek rendszerbeli beágyazottságának és jogszabályi környezetének tanulmányozása. A vezetői információs rendszerrel kapcsolatosan csak ennek létét szükséges előírni oly módon, hogy a törvényalkotó felhatalmazza az érintett kormányzati szervet, illetve helyi önkormányzatot ennek rendeleti úton történő kialakítására.

### **XIII. tézishez**

Újra kell gondolni a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos szabályozást is. Az INTOSAI különböző dokumentumainak alapulvételével szabályozni szükséges a kormányzati szektor külső ellenőrzésének elveit. A belső ellenőrzésre pedig a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezetének (IIA) standardjait indokolt alkalmazni. A közszféra ellenőrzési rendszerének újraszabályozásakor az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság hármasság követelményének érvényesítését tartjuk szükségesnek. Az eredményességi szempontú ellenőrzés segíti a közpénzek szabályos és célszerű elköltését, mérsékli a közszektor pénzügyi és működési kockázatait, hozzájárul az átláthatóság érvényesüléséhez. Nem közömbös azonban, hogy az eredmények milyen erőforrások felhasználásával és milyen költségviszonyok mellett realizálódnak. Kívánatosnak tartjuk tehát, hogy az eredményesség követelménye a meglévő kapacitások jobb kihasználása és költséghatékony megoldások mellett érvényesüljön. Fontos definiálni a különböző ellenőrzési szervezeteket, a közöttük érvényesítendő munkamegosztást. Utalni kell arra, hogy a pénzügyi ellenőrzés mellett fontos szerep hárul a szakmai ellenőrzésre is, és szükséges a pénzügyi és szakmai ellenőrző szervek együttműködése.

A helyi önkormányzatoknál és az állami pénzalapoknál a magán könyvvizsgálat jelenlegi formáját – szerepének fontosságát nem tagadva – át kell gondolni, és ezek zárt rendszerét szükséges kialakítani. Körültekintően – a sajátosságoknak megfelelően – szabályozni kell a helyi államháztartási szint ellenőrzési rendszerét.

A független belső ellenőrzés és a külső ellenőrzés kapcsolatait, egymásra épülésüket stb. az INTOSAI standardoknak megfelelően kell szabályozni.

#### **XIV. tézishez**

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaság jogállam. Az Alkotmánybíróság döntései kibontották e rendelkezés tartalmát, kiemelt jelentőséget tulajdonítva a jogbiztonság követelményének. A jogalkotás szempontjából ez azt jelenti, hogy a jogrendszernek stabilnak, kiszámíthatónak kell lennie. Ezek az elvek kiemelten fontosak a közpénzügyek szabályai tekintetében, hiszen az állammal, mint jogalkotóval szembeni közbizalom nemcsak a hazai szereplők, hanem a nemzetközi kapcsolatrendszer alanyai – nemzetközi szervezetek, államok, külföldi gazdálkodó szervezetek, állampolgárok – oldaláról is fenn kell, hogy álljon. A szabályozás kiszámíthatóságának és stabilitásának jogi biztosítékait ezért intézményesen meg kell teremteni. Emiatt az új közpénzügyi szabályozás hatálybalépése akként történjen, hogy a jogszabályok szövegének megismerésén túl lehetővé váljon:

- a jogalkalmazók számára a jogszabályok alkalmazására való felkészülés (ideértve szükség esetén a jogszabály szervezett továbbképzés keretében való oktatását, a felmerülő jogszabály-értelmezési problémák tisztázását, a jogszabály végrehajtásához szükséges nyomtatványok, űrlapok előállítását és beszerzését, a zökkenőmentes végrehajtás személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodást);
- a jogszabályokkal érintett személyek és szervek számára annak eldöntése, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez, az önkéntes jogkövetés érdekében milyen intézkedéseket kell tenniük.

A törvényben általános érvénnyel nincs – nem is lehet – meghatározva, hogy mennyi egy jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges „kellő idő”, amit a jogszabály kihirdetése és hatálybaléptetése között feltétlenül biztosítani kell. Ezt minden egyes jogszabály megalkotásánál, a jogszabályba foglalt rendelkezések jellegének, mennyiségének, valamint a jogszabály végrehajtására – vagy az önkéntes jogkövetésre – való felkészülést befolyásoló egyéb tényezők alapulvételével, esetileg kell vizsgálni. E kötelezettség a jogszabály tervezetének kidolgozásában közreműködő, illetőleg a jogalkotó szerveket terheli.

Általánosságban elmondható, hogy az olyan jogszabályok esetében, amelyek a társadalmi viszonyok meghatározott körét első ízben rendezik, illetőleg amelyek új kötelezettséget állapítanak meg, meglévő kötelezettség mértékét növelik, jogot vonnak meg vagy korlátoznak csak hosszabb idejű felkészülési idő biztosítása tekinthető az Alkotmánnyal összhangban állónak.

## **XV. tézishez**

Hatályos Alkotmányunkból hiányzik a közpénzügyek rendszerszerű szabályozása. Közpénzügyek alatt a közteherviselés szabályozását, az államháztartás szintjeinek meghatározását, a szintek költségvetése kidolgozásának, elfogadásának, a végrehajtása el- és beszámolásának és ellenőrzésének szabályozását, az állami költségvetésből gazdálkodó szervezetek típusainak meghatározását, létesítésük, gazdálkodásuk és a gazdálkodás ellenőrzésének szabályozását, a közpénzek államháztartáson kívüli felhasználása, továbbá az állami vagyonnal való gazdálkodás és a gazdálkodás ellenőrzése szabályozását értjük. Elszórt rendelkezések találhatók csak az alaptörvényben, általában sommás deklarációk formájában ezekről a témakörökről. Így az Országgyűlésről szóló fejezet rendelkezik az állami költségvetés és a zárszámadás jóváhagyásának kötelezettségéről, valamint az ország társadalmi-gazdasági tervének meghatározásáról; az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezetben találjuk a közteherviselési kötelezettséget; az általános rendelkezések mondják ki, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon és az állam tulajdonában álló vállalatok, gazdálkodó szervezetek hogyan kötelesek gazdálkodni; továbbá egy rövid fejezet szól az Állami Számvevőszékről és a Magyar Nemzeti Bankról. Hiányzik a költségvetés és a zárszámadás főbb tartalmi elemeinek meghatározása, az előkészítésre, elfogadásukra vonatkozó szabályozás és a közöttük lévő kapcsolat bemutatása.

A közpénzügyek Alkotmányban való szabályozásának a fentiekén túlmenően fontos tartalmi indokai is vannak.

Az állampolgároknak joguk van a pénzügyi biztonsághoz, ezért alkotmányi szintű, kiszámítható szabályozás kell; az új generációk jogainak, érdekeinek védelmében is szükség van a gazdaság fenntartható fejlődését biztosító, az állam túlzott mértékű eladósodását megakadályozó, az államháztartás viszonylagos egyensúlyát megvalósító alkotmányos szabályokra. Vissza kell adni az Országgyűlés valódi jogát a költségvetés meghatározásához, mert a költségvetés jelenleg nem kielégítően tartalmazza a valódi döntési súlypontokat, és túl nagy mozgásteret ad a kormánynak a tényleges döntések meghozatalára. Az Alkotmány szintjén is meg kell jelennie a költségvetés megalkotása legfontosabb elveinek.

Mindezek alapján az államháztartásra, a közteherviselésre, kiemelt jelentősége folytán a központi költségvetésre és a zárszámadásra, továbbá az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó alapvető szabályokat az Alkotmányba újonnan beépítendő közpénzügyekről szóló fejezetben indokolt elhelyezni.

Ezt a követelményt nemzetközi és hazai alkotmányjogi összefüggések is alátámasztják. Az Európai Unió tagállamainak alkotmányaiban szinte kivétel nélkül találunk részletes közpénzügyi szabályozást. A Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben elkészült alkotmánykonceptiók, tervezetek mind tartalmazzák a vonatkozó alkotmányos fejezetet. A 2006. májusában megalakult kormány programjában szerepel a hatályos alkotmányt kiegészítő új közpénzügyi fejezet kidolgozása. Javaslataink a kormányprogram eme részének teljesítését is elősegítheti.

Az államháztartásra vonatkozó szabályok részletes tartalmát a közpénzügyi törvény tézisei kapcsán már kifejtettük. Amit fontosnak tartunk hangsúlyozni: nem az Alkotmány szintjén javasoljuk előírni, hogy minden évben kell-e költségvetési törvényt alkotni, vagy több éves, esetleg gördülő költségvetési tervezés lenne célszerű. Ezt – a választott gazdaságpolitikai megoldásnak megfelelően – törvényben kell szabályozni. A lényeg az, hogy minden naptári évre szólóan törvény formájában meg kell határozni a költségvetést, és a kormánynak az Alkotmányban meghatározott időn belül a zárszámadás keretében kell számot adni a teljesítéséről.

Az Alkotmány új szabálya megjelölné a zárszámadás funkcióját: elszámolás és annak elfogadása esetén felmentés a költségvetés végrehajtásának kötelezettsége alól. Megfontolandó továbbá, hogy az alaptörvény jogkövetkezményt fűzzön a zárszámadás el nem fogadásához (pl., hogy a kormánynak le kell mondania vagy a zárszámadásról történő szavazás egyben bizalmi szavazás is). Ezt a szabályt nem célszerű alkalmazni abban az esetben, ha már egy új kormány számol el a régi kormány teljesítéséről. Eldöntendő kérdés az is, hogy a zárszámadás elfogadása törvénnyel vagy országgyűlési határozattal történjen-e.

Az Alkotmány azt is tartalmazná, hogy költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatot csak a kormány nyújthat be, más nem. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a költségvetés egységességének elve alapján az egyes állami szervek törvényben nem jogosíthatók fel a saját költségvetésük benyújtására, csak arra, hogy költségvetési javaslatukat a kormány változtatás nélkül köteles beépíteni a költségvetési törvényjavaslatba. Másrészt az államfő, a bizottságok és a képviselők nem terjeszthetnek be ilyen törvényjavaslatot, a bizottságok és a képviselők módosító indítvány formájában juttathatják kifejezésre álláspontjukat.

Az Alkotmánybíróság döntéseiből folyó követelmény, hogy a költségvetési és a zárszámadási törvényjavaslat más törvények módosítását nem tartalmazhatja.

A közteherviselésről szóló rendelkezések meghatároznák e fogalom pontos tartalmát. A szabályok felölelnék a közteherviselés minden formáját, meghatároznák funkcióját. Fontos elem lenne a szabályozásnak a teherviselő képességnek megfelelő hozzájárulás a közös szükségletek fedezéséhez, mert ez fejezi ki azt az elvet, hogy saját létfenntartásának ellehetetlenítésére senki nem kötelezhető a közteherviselés alapján.

A központi költségvetés jelentőségét tekintve kiemelkedik az államháztartás rendszeréből, ezért néhány speciális szabály is vonatkozna rá. Így mindenek előtt az a követelmény, amely szerint az Alkotmányban és a törvényekben foglalt állami feladatok és egyéb kötelezettségek teljesítésének fedezetét a költségvetésben biztosítani kell. A költségvetést olyan részletezettséggel kell elkészíteni, hogy e rendelkezés megvalósulása megállapítható legyen.

Az államháztartás egyensúlya fenntarthatóságának biztosítása az állam eladósodása növekedésének megakadályozása érdekében fontos. Ettől az elvtől csak rendkívüli helyzetben lehet eltérni. A részletes szabályokat törvényben kell elhelyezni.

Az indemnitási törvény megalkotására vonatkozó szabály ugyancsak új eleme lenne az Alkotmánynak. Az átmeneti gazdálkodásról szóló törvényben az Országgyűlés felhatalmazza a kormányt az ott meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére.

Az Alkotmány természetesen azt is tartalmazná, milyen törvények megalkotása szükséges az alaptörvényi rendelkezések végrehajtására (a közterhek fizetési kötelezettségének formáit, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség alapját, mértékét, a mentességeket és a kedvezményeket szabályozó, továbbá a központi költségvetés és az önkormányzatok költségvetése kidolgozásának és végrehajtásának, az államháztartás egyensúlya biztosításának, a zárszámadás elkészítésének, az államszámvitelnek, a költségvetésből gazdálkodó szervek létesítésének, gazdálkodásának, az állami vagyonnal kapcsolatos tulajdonosi joggyakorlás módjának, feltételeinek, az állami ellenőrzésnek a szabályait tartalmazó törvények).

Egy új alkotmány közpénzügyi fejezete felölelhetné a javaslatban foglaltakon túl az Alkotmányban jelenleg is megtalálható, az Állami Számvevőszékre, a Magyar Nemzeti Bankra és a tervezésre vonatkozó szabályokat is, azonban a közpénzügyi törvény alkotmányi megalapozásához e tárgykörök újraszabályozása az Alkotmányban nem feltétlenül szükséges.