

DR. NOVOSZÁTH PÉTER CSc.

EGYETEMI DOCENS

NEMZETI KÖZZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET



A társadalombiztosítás pénzügyeivel kapcsolatos rendszerek átalakítása Magyarországon

1. Bevezetés

Az időskori megélhetés, a nyugdíjas társadalom biztonságérzetének megőrzése kiemelt társadalmi érdek. A legtöbb Európai Unió országban az állami rendszerek központi szerepet töltenek be abban, hogy ésszerű mértékben lehetővé tegyék az emberek számára, hogy fenntartsák életszínvonalukat aktív éveikben, és a nyugdíjba vonulásukat követően is. A társadalombiztosítási rendszerek fenntarthatósága és megfelelősége elsősorban attól függ, hogy a foglalkoztatás szintje és a foglalkoztatottak jövedelméből levont járulékok, adók és nyugdíj célra félre tett megtakarítások hogyan alakulnak, és milyen befolyással vannak rá. A finanszírozási szabályokat, a jogosultság feltételeit és a munkaerő-piaci feltételeket úgy kell kalibrálni, hogy kiegyensúlyozott kapcsolat legyen a járulékok és a jogosultságok, az aktívan közreműködő foglalkoztatottak és a nyugdíjas ellátottak száma között.¹ A tagállamok nyugdíjpolitikai előtt álló kihívás, hogy olyan rendszereket hozzanak létre, amelyek hosszú-távon pénzügyileg fenntarthatók és eleget tegyenek a nyugdíjrendszerek alapvető céljának nevezetesen, hogy megfelelő jövedelmet és életszínvonalat tegyenek lehetővé az idős embereknek, valamint biztosítsák gazdasági függetlenségüket. Olyan intézményrendszert hozzanak létre, amely hosszú-távon képes megteremteni a kellő fedezetet a nyugdíjas társadalom biztonságának megteremtéséhez.²

2. A magyar hárompilléres nyugdíjrendszer átalakításának szükségessége

A 2008-2009. évi tőkepiaci folyamatok következtében a kötelező magán nyugdíjpénztári megtakarítások rövid idő alatt

nagymértékben veszítettek értékükből. A 2008. évi számla-egyenleg kézhezvételekor a pénztártagok a várt gyarapodás helyett azt láthatták, hogy előző évi megtakarításaik értéke átlagosan 20%-kal csökkent. Bár az azt követő időszak folyamatai részben kompenzálták a veszteségeket, a 2008. évi folyamatok a pénztártagokat sokkszerűen érték. Ez a gyakorlati tapasztalat ellentétes volt mindazzal, amit a kötelező magánnyugdíj pénztári rendszer előnyeiről, biztonságáról korábban hallottak. A pénztártagok egyértelmű ígéretet a nyugdíj megállapításáig hátralévő időszakra sem kaphattak. A jövőbeni folyamatok tekintetében csak korlátozott garanciák voltak adhatók a megtakarítások jövőbeni gyarapodására vonatkozóan. Ez a folyamat nagymértékben visszavetette a kötelező magyarországi magán tőkefedezeti nyugdíjpillér iránti lakossági bizalmat. A pénztártagság jelentős részében kétely támadt azzal kapcsolatban, hogy a kötelező magán nyugdíjpénztári felhalmozási rendszer valóban hozzásegíti-e tagjait a biztonságos öregkor megteremtéséhez. A felhalmozott megtakarítás csökkenése és a lakosság bizalomvesztése a kötelező tőkefedezeti pillért működtető más országokban is bekövetkezett. Magyarországon a kedvezőtlen folyamatok a második pillér több belső ellentmondását is felszínre hozták. Így nyilvánvalóvá vált, hogy a kötelező magán nyugdíjpénztári-tagság jelentős részének bizonyosan nem előnyös a pénztártagság. Nyugdíjazásuk idején megállapításra kerülő magán nyugdíjpénztári ellátásuk még a jövőbeni magas hozamok realizálása esetében sem fogja tudni kompenzálni a társadalombiztosítási ellátásuk csökkenését. Bár a társadalmi elégedetlenség hatására 2009. évben a visszalépés lehetősége megnyitásra került, ez ekkor még csak a legidősebb – az 52 éves életkort már betöltött – korosztályokra, a pénztártagság mindössze 4%-ára terjedt ki. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a magán nyugdíjrendszer jelentős kockázatai nem egyeztethetők össze a kötelező pénztári belépéssel. Felszínre hozta a válság azt is, hogy a magánnyugdíjrendszer működésének kockázatait szinte kizárólag a pénztártagok és – a költségvetési hiány finanszírozásával – az állam viselik. Míg a kötelező magánnyugdíj pénztári rendszer működtetésére felhatalmazást kapott pénzügyi szféra az eredményességétől

¹ European Commission (2012): White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions. Brussels, 16.2.2012. COM (2012) 55 final. 3–4. oldal, 40 oldal.

² CSABA LENTNER (2017): *Scientific Taxonomy of Hungarian Public Finances After 2010 Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 2017, 21–38, DOI: 10.24307/psz.2017.0303

függetlenül – a pénztárak működtetése és a vagyonkezelési tevékenység révén – biztos bevételt realizálhatott. A részvényvásárlási korlátok éppen a gazdasági válság kirobbanása előtti eltörlésével a jogalkotó gazdasági szempontból a lehető legkedvezőtlenebb időpontban ösztönözte részvények vásárlására a kötelező magánnyugdíj pénztárakat. Ugyanakkor a vagyonkezelési díj maximum hatásvizsgálat nélküli meghatározása az átlagos vagyonkezelői díj mérték feletti bevétel realizálását tette lehetővé a vagyonkezelők számára.³

Az OECD egy 2009. évben készített tanulmányának ismertetésekor negatív példaként ismertette a magyar kötelező magánnyugdíj pénztári rendszer magas költségszintjét. A kötelező befizetésű rendszerek közül Magyarországon kellett a legmagasabb díjakat fizetniük a tagoknak adminisztratív, igazgatási költségként a kezelt vagyon mintegy 2%-át, míg Svédországban voltak ezek a díjak a legalacsonyabbak (kevesebb, mint a kezelt vagyon 0,5%-a). A nem OECD országok vonatkozásában Costa Ricában lehetett megfigyelni a legmagasabb díjakat (2%), míg a legalacsonyabbakat Bolíviában (0,5%). Ezek a nagy különbségek olyan nagyok a díjakban, hogy akár 30%-os eltérést is okozhattak a tagok által realizált hozamban a legnagyobb és legkisebb adminisztratív költséggel dolgozó országok között. Ez a kritika arra is rámutatott, hogy a magas költségszint vesztesei a pénztártagok, akiknek az egyéni számláján emiatt lényegesen alacsonyabb összeg került jóváírására. Ennek jelentősége különösen a válság hatására elszünetelt jelentős veszteségek fényében vált kiemelkedővé. A költségek csökkentése a válság hatására megkezdődött ugyan, de az megfigyelhető volt, hogy a pénzügyi szféra Magyarországon kifejezetten továbbra is indokolatlanul magas költségeket realizált a kötelező magán nyugdíjpénztárak esetében.⁴ A működéssel kapcsolatos ráfordítások összege a teljes magyar kötelező magán nyugdíjpénztári szektorban a 2000–2010 közötti időszakban összesen 137 milliárd forintot tett ki. A működési költségeket jogszabály kezdettől fogva korlátozta. Mértéke (6%, 5,5%, 4,5%) így is nemzetközi szinten is magas maradt, ezt támasztotta alá markánsan az OECD erre vonatkozó elemzése is. Elsősorban a nagy nyugdíjpénztáraknál adott lehetőséget a pazarló működésre. A nagyobb kötelező magán nyugdíjpénztárak általában kihelyezték a feladatkörükbe tartozó tevékenységeket egy az adott tevékenység ellátásával üzletszerűen foglalkozó szervezethez, többnyire pénztárszolgáltatóhoz. A pénztárszolgáltatók általában adminisztrációs és nyilvántartási tevékenységet, továbbá tagtoborzást végeztek a kötelező magán nyugdíjpénztárak részére. E pénztárszolgáltatók összevont adminisztrációs költségek címén történő számlázási gyakorlata miatt a szektor működésének költségei egyáltalán nem transzparens módon jelentek meg a magán nyugdíjpénztárak pénzügyi beszámolóiban.⁵ Döntően ezek

következményeként a magyar kötelező magán nyugdíjpénztárak hozama rendkívül alacsony volt a 1997 és 2010 közötti 13 éves időszakot tekintve és még az infláció értékét sem érte el, tehát negatív hozamot termelt. A Magyarországon működő kötelező magán nyugdíjpénztárak közül egyetlen egy sem érte el a rövid lejáratú magyar állampapír index (RMAX) értékét sem és lényegesen elmaradt attól. Mindez alátámasztja, hogy a magyar kötelező magánnyugdíjpénztári tagok jobban jártak volna akkor, ha a pénztárak a tagok megtakarításait egész egyszerűen magyar állampapírokban helyezték volna el.⁶ A világon elismert pénzügyi szakértők és újságírók is azt kérdezik, hogyha a nyugdíjtakarékosság után nem lehet pozitív hozamra számítani, akkor ugyan mi értelme is van az egésznek?⁷ „A kötelező magán nyugdíjrendszer nemhogy megoldotta volna az amúgy is sok sebből vérző magyar nyugdíjrendszer problémáit, hanem maga vált egy újabb súlyos társadalmi és gazdasági problémává.a működési költségek és az elmaradt haszon nagyságrendileg 850 milliárd forintot tett ki.”⁸

A 2010 előtti gyakorlat szerint a nyugdíjkasszát évente mintegy 600-700 milliárd forinttal kellett kipótolni az adófizetők által befizetett pénzekből és külföldi hitelekből, mert a befizetett járulékok és a költségvetés bevételei nem fedezték a nyugdíjkiadásokat. Az állami nyugdíjrendszer 2011-ben már 800 milliárd forintos hiánnyal zárt volna, ami a nyugdíjak kifizetésére vonatkozó hatályos jogszabály és az Európai Unió túlzott deficit eljárással kapcsolatos szabályai miatt sem volt lehetséges.⁹ A korábbi nyugdíjrendszer, amelyet a Világbank ösztönzésére hoztak létre egyáltalán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Folyamatosan növekvő költségvetési forrásokat igényelt, rendkívül költségesen, átláthatatlanul, alacsony hozammal működött, és nem nyújtott garanciát az értékálló nyugdíjakra.¹⁰ A Világbank feltevése, hogy a tőkésített magánrendszerek elvileg magasabb rendűek, mint az állami felosztó-kirovó rendszerek nem igazolódott. Számos létező állami felosztó-kirovó rendszer ma is hatékonyan működik, anélkül hogy az összeomlás szélén lenne. Kétségtelen, hogy a befizetett járulékok és a kifizetett nyugdíj közötti szoros kapcsolat erősítése a nem tőkésített rendszerek átláthatóságát és elfogadottságát is javíthatná, de mindez az időskori biztonság privatizálása nélkül is megoldható lehet. Világossá vált az is, hogy nyugdíjrendszer reformja ürügyén nem ódázhatók el és nem söpörhetők a szőnyeg alá tovább a demográfia

⁶ Magyarország Kormánya (2012): *J/8218. számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog- és célszerűségéről*. Budapest, 2012. augusztus. 6. oldal.

⁷ CHRIS FLOOD (2013): *Saving for retirement is 'a losing game'*. Financial Times, June 23, 2013. Letöltve: 2013.07.06. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c58a8860-d99a-11e2-98fa-00144feab7de.html>

⁸ Részlet a magánnyugdíjpénztárak működéséről készült jelentésből. Magyarország Kormánya (2012): *J/8218. számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog- és célszerűségéről*. Budapest, 2012. augusztus. 4. oldal.

⁹ NOVOSZÁTH PÉTER (2017): *The Main Challenges and Risks for Social Security Systems in the European Union: The Essence of Reforms in Hungary After 2010*. Polgári Szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat (ISSN: 1786-6553) (eISSN: 1786-8823) Vol. 13.: (Special Issue) pp. 167–184.

¹⁰ NOVOSZÁTH PÉTER (2011): *A társadalombiztosítás privatizációjának és államosításának fiskális következményei*. Polgári Szemle: gazdasági és társadalmi folyóirat 7:(1) pp. 23–42. (2011)

³ Magyarország Kormánya (2012): *J/8218. számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog- és célszerűségéről*. Budapest, 2012. augusztus. 7. oldal

⁴ OECD (2009), *OECD Private Pensions Outlook 2008*, OECD Publishing. 4. oldal. ISBN 978-92-64-04438-8

⁵ Magyarország Kormánya (2012): *J/8218. számú jelentés a magán nyugdíjpénztárak működéséről, jogi háttéréről, gazdálkodásuk jog- és célszerűségéről*. Budapest, 2012. augusztus. 26–27. oldal

és az alacsony gazdasági aktivitással kapcsolatos problémák. Azoknak a megoldását a nyugdíjrendszer működésének nehezségeitől függetlenül azonnal meg kell kezdeni.¹¹

A magyar nyugdíjrendszer másik súlyos baja az volt, hogy az állami nyugdíjrendszer kifizetési jogcímei között egyszerre voltak jelen a szolidaritási és szociális elemek is. A szolidaritási elemek az öregségi nyugdíj jogosultsághoz fűződtek, a szociális elemek a rokkantnyugdíjazás és a korhatár előtti nyugdíj jogosultságok köréhez. A szolidaritási- és szociális elemek első pilléren belüli keveredése a magyar nyugdíjrendszert még áttekinthetlenebbé tették.

A harmadik baja a magyar nyugdíjrendszernek az volt, hogy a lehetségesnél kisebb mértékben ösztönözte az önkéntes nyugdíj előtakarékoskodást, ezzel a hosszú távú megtakarításokat a lehetségesnél kisebb arányban terelte az önkéntes nyugdíjpénztárak felé.

A negyedik, egyben meghatározó baja a magyar nyugdíjrendszernek az volt, hogy a járulékfizetők köréből hiányzott mintegy 1 millió legális munkavállaló, akik mind rövid-, mind közép-távon stabilizálhatták volna pénzügyi szempontból.

A közép-kelet-európai országok többségében a demográfiai folyamatok mellett a piacgazdaságba történő átmenet is hozzájárult a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságával kapcsolatos kétélyek felszínre kerüléséhez. A rendszerváltás után az aktív korú népesség munkapiaci aktivitásának általános csökkenése miatt, az addig folyamatos munkaviszonyban töltött életpályák töredezzé váltak, amely tovább súlyosbította a nyugdíjrendszer szempontjából kedvezőtlen demográfiai folyamatok a rendszer pénzügyi fenntarthatóságra gyakorolt hatását. Az Európai Unió 12 tagállamában nem működik kötelező második nyugdíjpillér az állami felosztó kirovó rendszere mellett, további 6 tagállamban is csak részlegesen jelent meg kötelezően. Többek között számos nagy tagállamban – pl. Ausztriában, Németországban, Franciaországban – nincs kötelező magánnyugdíjbiztosítási második pillér. Szlovákiában átmenetileg a válság hatására eltörölték a kötelező magánnyugdíjbiztosítás második pillérének kötelező jellegét, míg Észtországban szintén átmenetileg felfüggesztették a magánnyugdíjpénztárakba utalt tagdíjbevételeket. A magyar nyugdíjrendszer előbbiekben részletezett strukturális problémáinak megoldására és az állami nyugdíjrendszer rövid- és középtávú finanszírozhatósága érdekében az új magyar Kormány a 2010. évi C. törvénnyel bevezette a szabad nyugdíjrendszer választás lehetőségét. A második pillérben lévők, a most már nem kötelező magánnyugdíjpénztárak tagjai lehetőséget kaptak arra, hogy visszalépjenek az állami nyugdíjrendszerbe, de szabadon dönthettek arról is, hogy maradnak az immáron önkéntessé váló magán nyugdíjpénztári rendszerben. Az állami rendszerbe átlépők a 2010. és a 2011. évi költségvetésben a kötelező magánnyugdíjpénztári befizetéseinek állami nyugdíjalapba történő irányításával az új Kormány megszüntette az állami nyugdíjalap korábbi tetemes hiányát, amely 2009-ig 2 043 milliárd forint többletkiadást, folyamatos államháztartási hiányt és egyben a GDP arányos

államadósság növekedését eredményezte a magyar emberek számára. Ez a lépés nem csupán a nyugdíjrendszer átalakítása miatt volt fontos, hanem így a nyugdíjreform rövid- és hosszú távon is mérsékelte az ország 2010 előtt legnagyobb problémájának tekinthető adósság állománynövelő hatását. Mi több a nyugdíjpénztárakból visszalépők vagyona által közvetlenül is csökkentette az államadósság-rátát. Elváltásra került a szolidaritási alapú és szociális alapú nyugdíj jogosultság, az elsőt az állami nyugdíjalap, a másodikat egy új állami szociális alap finanszírozza ettől kezdve.

Magyarországon 2010-ben az átfogó nyugdíjreform, a reform reformjának a célja a rövid-, közép- és hosszútávon egyaránt finanszírozhatatlan, az államháztartás egyensúlyát végletesen felborító hárompilléres rendszerből történő visszatérés volt az Európai Unió 18 országa által működtetett, részben szolidaritási alapú, részben önkéntes biztosítási jellegű kétpilléres rendszerbe. Az áttérést követően a Kormány kötelezettséget vállalt arra, hogy az állami, társadalombiztosítási pillér mellett fenntartja és erősíti az önkéntes alapon működő magánnyugdíj pénztárakat.¹² Annak érdekében, hogy ösztönözze a hosszú távú öngondoskodást és növelje az önkéntes magán nyugdíjpénztári befizetéseket, a Kormány hosszú távú megtakarításokat ösztönző programokat dolgozott ki.¹³ Az Önkéntes Pénztárak Országos Szövetsége kimutatásai szerint négy év alatt – 2012 második negyedévéhez képest – az önkéntes pénztárak összvagyonra 312 milliárd forinttal (40%-kal) nőtt.¹⁴

Az ország nyugdíjrendszerének fenntarthatósága hosszabb távon túlnyomó részben két alapvető tényezőtől függ: a foglalkoztatottság hosszú távú szintjétől és a demográfiai helyzettől (mortalitás, várható életkor, születési ráta, stb.). Ezen tényezők kedvezőtlen alakulását semmilyen nyugdíjrendszer nem képes fenntartható módon kezelni, káros társadalmi, szociális és pénzügy politikai hatásait kompenzálni. A Kormány ezt felismerve állította gazdaságpolitikája középpontjába – a fenntartható gazdasági növekedés ösztönzése mellett – a foglalkoztatás növelését és a népességfogyás megállítását.¹⁵

3. Az Államreform 2 program

A Kormány 2010-ben célul tűzte ki a közigazgatás reformját, az átlátható és hatékony államszervezet kialakítását, a „jó állam” megteremtését (Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési

¹¹ NOVOSZÁTH PÉTER (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 244 p.

¹² NOVOSZÁTH PÉTER (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest 2014. 244 p.

¹³ NOVOSZÁTH PÉTER (2016): *Main reasons for the transformation of mandatory Hungarian private pension funds*. International Public Administration Review XIV.: (Issue 2-3.) pp. 207–225.

¹⁴ Origo (2016): *Tagonként 50 százalékkal nőtt az önkéntes nyugdíjpénztárak vagyona*. 2016. 08. 10. Letöltve: 2017. 04. 17. <http://www.origo.hu/gazdasag/20160810-tovabb-nott-az-onkentes-nyugdijpenztarak-vagyona-nep-szeruek-az-egeszsegkasszak-is.html>

¹⁵ NOVOSZÁTH PÉTER (2015): *A társadalombiztosítás közpénzügyi (gazdasági) vonatkozásai*. In: LENTNER CSABA (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II.* 858 p. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. pp. 497–530.

program).¹⁶ ¹⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény alapján létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.¹⁸ 2011-től az ország több pontján az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján kormányablakok nyíltak, amelyek a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái.¹⁹ A hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében 2013. január 1-jén létrehozták a járásokat. A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCI-II. törvény a járási és kerületi hivatalokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok kirendeltségévé tette.²⁰ A korábban a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek egy részét a járási hivatalok vették át. Az önkormányzati és az államigazgatási feladatok határozottabb szétválasztásával, a járási hivatalok felállítása óta csökkentek a települési önkormányzatok tisztségviselőinek államigazgatási feladatai. Az átalakítások eredményeként a járások és a kormányablakok váltak a központi kormányzat legközvetlenebb megjelenési formájává, arcává.²¹ „A Kormány elkötelezett szándéka, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatás-tudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”²²

A Kormány 2014 szeptemberében értékelte a 2010-ben megkezdett államreform addigi eredményeit és megállapította, hogy még bőségesen van tennivaló a közigazgatásban ezért további átalakításokat javasolt, mivel az állam szerkezete, az állami szolgáltatások minősége érdemben határozza meg egy ország versenyképességét. Magyarország csak akkor lehet Közép-Európa legversenyképesebb országa, ha jóval hatékonyabb államapparátusa van. Ennek szellemében a Kormány 2015. január 1-jével elindította az Államreform 2 nevű

programot, amelynek része lett többek között az állami szolgáltatások reformja, ezen belül az állami rezsicsökkentés, azaz az állami szolgáltatások díjának csökkentése, a köztisztviselői életpályamodell kialakítása, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső egyes területi államigazgatási szervek kormányhivatalokba történő integrálása.

A Kormány a program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére létrehozta az Államreform Bizottságot.²³ A 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az államreform kiemelt fontosságú területeiként az alábbiakat jelölte ki:

- Az állami humántőke reformja
 - a fegyveres szervek tagjaira vonatkozó életpályamodell kidolgozása és bevezetése
 - az állami szférában foglalkoztatottak létszámának – az ellátott állami feladatok függvényében történő – intézményi szintű felülvizsgálata, majd a tapasztalatok alapján közszolgálati életpályamodell kidolgozása és bevezetése
 - a személyi szakmai átjárhatóság megteremtése, általános ügyintézési képességgel bíró személyi állomány kialakításával
 - a Nemzeti Közszolgálati Egyetem államtudományi felsőoktatási intézménnyé történő átalakításával
- Az állami szolgáltatások reformja
- Az állami ügyintézés reformja
 - a kormányablakok – mint az állam és polgárai közötti találkozási pontok – országos hálózatának kiépítése
 - az állampolgárok és a vállalkozások széles körét terhelő fizetési kötelezettségeket keletkeztető adminisztratív terhek radikális egyszerűsítésével vagy megszüntetésével
 - az új közbeszerzési irányelveknek megfelelő elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítása
 - az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása
- A területi közigazgatás átalakításának folytatása
 - a szakigazgatási szervek működési és szervezeti kereteinek hatékonyabbá tétele
 - a kormányhivatali szervezetrendszeren kívül eső területi államigazgatási szervek – ide nem értve a rendvédelmi és adóigazgatási szerveket – kormányhivatalokba történő integrálása
- A jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata

¹⁶ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). A baza üdvére és a közszolgálatában*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 2011. június 10. Letöltve: 2017. július 10. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>

¹⁷ OECD (2015): „Executive summary”, in *Hungary: Towards a Strategic State Approach*, OECD Publishing, Paris DOI:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264213555-2-en> Letöltve: 2017. július 18. <http://www.oecd.org/publications/hungary-towards-a-strategic-state-approach-9789264213555-en.htm>

¹⁸ 2010. évi CXXVI.:törvény a fővárosi és megyei Kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei Kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról

¹⁹ 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányablakokról

²⁰ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

²¹ BARTA ATTILA: *A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok*. Új Magyar Közigazgatás, 2015.3.

²² 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról

²³ 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat az Államreform Bizottság felállításáról. Az Államreform Bizottság elnöke Patyi András, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora lett. Az Államreform Bizottság tagjai lettek: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár Miniszterelnökség, Domokos László elnök, Állami Számvevőszék, Vukovich Gabriella elnök Központi Statisztikai Hivatal, Dancsó József elnök Magyar Államkincstár, Naszvadi György volt államtitkár, Parragh László elnök Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, Kovács Árpád elnök Költségvetési Tanács, Jávor András elnök Magyar Kormánytisztviselői Kar, Füredi Károly nyugalmazott államtitkár.

A Kormány az Államreform 2 program végrehajtásával a Miniszterelnökséget vezető minisztert bízta meg és több határozatban célul tűzte ki a központi államigazgatás hatékony és versenyképes működésének kialakítását. Ennek jegyében felülvizsgálatra kerültek a minisztériumi háttérintézmények és az egyes minisztériumok irányítása alatt álló közhivatalok.

2015. április 1-jétől megtörtént egyes területi államigazgatási szervek fővárosi és megyei kormányhivatalokba történő integrálása, bizonyos szociális ellátások ügyeit a járási hivatalok vették át. Egységes kormányhivatali struktúra jött létre, melynek során a minisztériumok területi közigazgatási szerveit beintegrálták a kormányhivatalokba és a járási hivatalokba. A 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szabályozása szerint átalakult a területi kormányhivatal modellje.²⁴ A területi államigazgatás fejlesztési irányait 2020-ig a „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” (KKFS) tartalmazza.²⁵ A KKFS is szorgalmazza az államigazgatási és önkormányzati feladatok szétválasztását, további feladatoknak a járásokhoz való telepítését. A 2014–2020-as tervezési ciklusban a járási hivatalokat multi-funkciós igazgatási központokká tervezik átalakítani, ennek érdekében meg kell erősíteni szervezetüket.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok egységes szervezeti formában és egységes vezetés mellett folytatják tevékenységüket. A 2015. április 1-jével megvalósult területi közigazgatást érintő integrációs folyamat eredményeként a bányakapitányságok, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek a székhelyeik szerinti megyei kormányhivatalokba integrálódtak. A fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz kerültek a Magyar Államkincstár családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal összefüggő feladatok, az Országos Egészség Pénztár (OEP) területi hivatalai baleseti megtérítéssel, valamint a keresőképeség és keresőképtelenség vizsgálatával összefüggő feladatai, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hazai anyakönyvezési feladatai.

A 2016. évben a „Szolgáltató Állam” kialakítása érdekében eddig megvalósított és folyamatban lévő kormányzati intézkedések:

- bürokrácia-csökkentés;
- állami rezsicsökkentés;
- állami tisztviselői kar felállítása;
- központi hivatalok felülvizsgálata;
- járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítése.

A *bürokrácia-csökkentésről* a közigazgatási bürokrácia-csökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról a 2015. évi CLXXXVI. törvény rendelkezett, míg a közigazgatási bürokrácia-csökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról a 2016. évi XXXII. törvény. A bürokrácia csökkentésével kapcsolatos intézkedések során sor került az általános eljárási szabályok egyszerűsítésére, az engedélyhez kötött tevékeny-

segek körének csökkentésére, az ügyintézési határidők csökkentésére és egyes hatósági ügyeket érintő speciális jogszabály-módosítási javaslatok születtek.

Az *állami rezsicsökkentéseket* megelőzően lakossági konzultáció során közel 400.000 kérdőív került kitöltésre. Az előzetes felmérések alapján a legnépszerűbb állami rezsicsökkentési intézkedések az eltulajdonított, ellopott igazolványok pótlása, a hatósági erkölcsi bizonyítvány, az adóhatósági igazolás kiállítása, valamint az üzleti működési engedélyekkel kapcsolatos eljárások díjmentessé tétele lettek. A Kormány az állampolgárok véleményének és javaslatának felhasználásával közel 10 milliárd forint összegű állami rezsicsökkentést valósított meg. Az előzetes felmérések alapján az állami rezsicsökkentés eredményeként közel 1,2 milliárd forint maradhat a vállalkozásoknál. Az előzetes felmérések alapján a legnépszerűbb állami rezsicsökkentő feladatok:

- eltulajdonított, ellopott igazolvány pótlása;
- hatósági erkölcsi bizonyítvány beszerzése;
- adóhatósági igazolás kiállítása;
- üzlet működési engedélyével kapcsolatos eljárások díjmentessé tétele.²⁶

Az állami tisztviselők számára a hivatalukhoz méltó megélhetés biztosítása érdekében az Országgyűlés által elfogadásra került az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény. E törvény elsődleges célja, hogy az állami tisztviselők számára a közszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutató jelentsen, amelyben a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel. Mivel az állampolgárokhoz közeli, hatékony és költségtakarékos közigazgatás csak olyan közszolgálatra alapozható, amelynek tagjai munkájukkal egész életen át a közjót, polgártársaikat szolgálják, amelyben minden tisztviselő a legjobb tudása szerint látja el a feladatát, az állampolgárok ügyeit méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. A törvény 2016. július 1-jei hatályba lépésével létrejött az *állami tisztviselői kar* a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban. Egyúttal az állami tisztviselők a Magyar Kormánytisztviselői Kar tagjává is váltak egyúttal. A törvény személyi hatálya 2017. január 1-jével a fővárosi és megyei kormányhivatalokra is kiterjedt.

A Kormány a *központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról* szóló 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozattal döntött az országos illetékességgel vagy feladatkörrel működő központi hivatalok és költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról. A Kormány a központi államigazgatás hatékony működésének kialakítása érdekében a felülvizsgálatok végrehajtásának fő céljaiként az alábbiakat tűzte ki:

- ellátott közfeladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása,
- a polgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek további csökkentése,

²⁴ 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

²⁵ 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozat a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról

²⁶ PILZ TAMÁS (2016): *Magyarország központi és területi államigazgatásának átalakítása és az eddigi tapasztalatok*. Miniszterelnökség. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2016konf/Pilz_Tamas_R.pptx Letöltve: 2017. 06. 26.

- biztosítani kell a központi hivatalok rendszerének áttekinthetővé tételét.²⁷

A Kormány ebben a határozatában felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálja meg a központi hivatalok működését és készítsen összefoglaló jelentést a Kormány részére, amelyben tegyen javaslatot minisztériumi bontásban a szükséges átalakításokra is.

A Kormány a *járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről*, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról szóló 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozatában a területi államigazgatás működési hatékonyságának növelése érdekében a kormányhivatalok feladatainak racionalizálásával a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítését tűzte ki célul.²⁸

4. Intézményi változások

A központi hivatalok felülvizsgálatának eredményeként 2016 júniusában született meg a végleges döntés a központi hivatalok átalakításáról, a háttérintézmények átszervezéséről és megszüntetéséről. Ezen intézkedések következtében 2016. szeptember 1-jei hatállyal megszűnt 14 költségvetési szerv, amit 2017. január 1-jétől további háttérintézmények megszüntetése követett. Döntés született arról, hogy 2017-ben egy általános lakossági kifizetőhely jön létre a Magyar Államkincstárban belül, amelybe integrálásra kerülnek a nyugdíjbiztosítási, pénzellátási és a kincstári feladatok.²⁹ A kormányhatározatban ismertetett döntés mintegy ötven szervezetet érintett. Az átszervezés révén a tervek szerint az érintett állami feladatok ellátása húsz százalékkal lesz olcsóbb. Az átalakítások több lépcsőben, ütemezetten történtek, hogy a rendszer működését ne veszélyeztessék. A 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 2016. június 13-án került kihirdetésre, amely jelentős átalakításokat jelentett a társadalombiztosítás rendszerében is. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2017. január 1-jétől névváltoztatással Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatalként működött tovább, átvéve az Országos Egészségbiztosítási Pénztár pénzbeli ellátásokkal, baleseti táppénzzel és utazási költségtérítéssel kapcsolatos feladatait. Majd ezt követően a Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatal jogutódlással – a Magyar Államkincstárba történő beolvadással – 2017. március 31-ével szűnt meg. Ezzel párhuzamosan az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) elnevezése 2017. január 1-jén Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőre (a továbbiakban: NEAK) változott és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár jogutódlással – az Emberi Erőforrások Minisztériumába (a továbbiakban: EMMI) történő beolvadással – megszűnt 2016. december 31. napjával. A NEAK

gazdálkodásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásával összefüggésben az OEP jogutódja az EMMI. A Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő az egészségbiztosítási szervekről szóló 386/2016. (XII. 2.) Korm. rendeletben foglalt kivételektől eltekintve továbbra is ellátja mindazon feladatokat, amelyeket az Országos Egészségbiztosítási Pénztár 2016. december 31-én ellátott. Az Egészségbiztosítási Alap irányításával kapcsolatos feladatok ellátásához kapcsolódóan az OEP jogutódja ugyancsak az EMMI. Például az alábbiakban részletezett feladatok ellátásával összefüggésben 2017. január 1-jétől az Országos Egészségbiztosítási Pénztár jogutódja az EMMI lett:

- a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő gazdálkodásával és üzemeltetésével kapcsolatos egyes feladatok;
- bérkiegészítéssel, jövedelem-kiegészítéssel, fiatal szakorvosi támogatással kapcsolatos feladatok;
- baleseti megtérítéssel kapcsolatos szakmai irányítási feladatok;
- gyógyszerári elővásárlási joggal kapcsolatos feladatok;
- elemzési és statisztikával összefüggő feladatok;
- orvos szakértői, egészségügyi szakmai és az Egészségbiztosítási Alap felhasználásával kapcsolatos kontrolling feladatok.

Míg az alábbi feladatokat 2017. január 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatala látja el:

- a biztosított által neki felróható módon jogalap nélkül igénybe vett gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás után folyósított támogatás összegének visszafizetésére kötelező határozat kiadása;
- a patika finanszírozási előleggel kapcsolatos kérelmek elbírálása;
- a donációval összefüggő költségtérítések elbírálása;
- a nyilvántartási szakterület által másodfokon ellátott hatósági ügyek;
- a nemzetközi szakterület által másodfokon ellátott hatósági ügyek;
- a pénzbeli ellátási szakterület által másodfokon ellátott hatósági ügyek;
- az üzemi baleset miatt igénybe vett gyógyszer, gyógyászati segédeszköz és gyógyászati ellátás térítési díjának utólagos megtérítése tárgyában előterjesztett fellebbezések elbírálása.

Az OEP pénzbeli ellátásokkal kapcsolatos feladatait a Nemzeti Családtámogatási és Társadalombiztosítási Hivatal vette át. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal jogutódlással megszűnt 2017. január 1-jével. Központi szerve Budapest Főváros Kormányhivatalába, a fővároson kívüli szervezeti egységei a szervezeti egység székhelye szerinti megyei kormányhivatalba beolvadással szűntek meg. Az Országos Betegjogi, Ellátó jogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ jogutódlással – az EMMI-be történő beolvadással – szintén megszűnt 2017. január 1-jével és az EMMI önálló szervezeti egységeként Integrált Jogvédelmi Szolgálatként működik tovább. A Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet, Országos Közegészségügyi Központ, valamint Országos Epidemiológiai Központ jogutódlással – az Állami Egészségügyi Ellátó Központba történő beolvadással – 2017. március 31-ével szűnt meg. Az Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet

²⁷ 1958/2015. (XII. 23.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő központi minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatáról.

²⁸ 1959/2015. (XII. 23.) Korm. határozat a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítéséről, valamint az ehhez szükséges hatáskör-racionalizálásról

²⁹ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről

és az Országos Vérellátó Szolgálat jogutódlással – az Állami Egészségügyi Ellátó Központba történő beolvadással – szűnt meg. Az Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ jogutódlással – az Állami Egészségügyi Ellátó Központba történő beolvadással – szűnt meg, azzal, hogy az orvostech-
nikai eszközökkel, gyógyászati célú kábítószeres engedélyezéssel kapcsolatos feladatait az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet vette át. Az Országos Tisztiorvosi Hivatal jogutódlással – az EMMI-be történő beolvadással – került megszüntetésre. A Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet, Országos Közegészségügyi Központ, valamint Országos Epidemiológiai Központ jogutódlással – az Állami Egészségügyi Ellátó Központba történő beolvadással – szűnt meg. Látható, hogy ezután az EMMI-ben fog koncentrálni a jogalkotási és ellenőrzési funkció is, valamint ide kerültek az OEP egyes feladatai is pl. a gyógyszerbefogadás, egyedi kezelésekről történő döntés stb.

5. A Magyar Államkincstár szerepe és főbb feladatai

Az 1990-es évek közepéig az államháztartás szervezeteit (a költségvetési szerveket) a decentralizált pénzgazdálkodás jellemezte, amelynek számos, az ésszerű pénzgazdálkodásnak ellentmondó következménye volt. Például a költségvetési folyamatok tervezhetősége esetenként kiszámíthatatlanná vált, a pénzmozgások volumene jelentős költségkihatásokkal járt. Az államháztartás pénzforgalmi feladatai ésszerűsítésének, finanszírozási szükséglete csökkentésének szándékával 1996. január 1-jétől létrejött a Magyar Államkincstár. Az államháztartás központi szintjén a költségvetési szervek áttértek a centralizált pénzgazdálkodásra. A kincstári rendszer lehetővé tette az állami pénzek hatékonyabb és ellenőrzöttebb felhasználását.³⁰

A Magyar Államkincstár jogi személyiséggel rendelkező országos hatáskörű, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv lett, amely az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter) szakmai törvényességi és költségvetési irányítása alatt áll.

A Magyar Államkincstár 2001-ben fő funkciói szerint (költségvetés végrehajtása, a pénzügyi szolgáltatás kezelése, valamint az államadóság kezelése) három szervezetre vált szét: az Államháztartási Hivatalra, a Magyar Államkincstár Részvénytársaságra, és az Államadóság Kezelő Központ Részvénytársaságra. Az Államháztartási Hivatal és a Magyar Államkincstár Rt. 2003. június 30-ától egyesült. A cél a tevékenységek harmonizációja, az átfedések elkerülése, az Európai Unióhoz való csatlakozási követelményeknek való megfelelés volt. A területi igazgatóságokkal is rendelkező Magyar Államkincstár a takarékos, de egyben hatékony közigazgatás iránti elvárásokhoz is igazodik. A Magyar Köztársaság mindenkor hatályos költségvetési törvénye végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával kapcsolatos feladatokat a magyar

kincstári rendszer két szervezete látja el: a Magyar Államkincstár és az Államadóság Kezelő Központ Zrt.³¹

A Magyar Államkincstár közfeladata, hogy ellássa az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben meghatározott, a központi költségvetés végrehajtásával összefüggő, valamint az egyéb jogszabályokban a Magyar Államkincstár számára meghatározott feladatokat.³² A Magyar Államkincstár területi szervei 2007 és 2010 között regionális hálózatban, 2011. január 1-jétől azonban már megyei struktúrában látják el a feladataikat.

A Magyar Államkincstár nettó-finanszírozást végez, amelynek eredményeként jelentős államháztartási megtakarítás keletkezik, és hatékonyabbá válik a készpénzgazdálkodás. Az államháztartási bevételek hatékony elosztására törekedve centralizált és teljesítést követő, vagyis az előirányzatoknak megfelelő mértékű kifizetést engedélyez. Jogszabályi előírásoknak nem megfelelő kiadási tételeket nem teljesíthet. A kincstári elszámolások körébe az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok pénzforgalma tartozik. E szervezetek és előirányzatok összessége alkotja a kincstári kört. A kincstári kör fizetési számlái – néhány kivételtől eltekintve – kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstári körbe tartozók pénzeszközei a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kamatozó Kincstári Egységes Számlán (KESZ) központosulnak, amely felett a Magyar Államkincstár kizárólagos joggal rendelkezik. A kincstári körbe tartozók saját bankszámlákkal és azon nyilvántartott pénzeszközökkel nem rendelkeznek, előirányzat-felhasználási keretekkel gazdálkodnak. A kincstári körön belül fizetési műveletek a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mivelhogy e tranzakciókat az egyes kincstári körbe tartozók előirányzat-felhasználási keretei közötti átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül eső szervezetekkel kapcsolatos fizetési műveletek esetében azonban tényleges a pénzmozgás.³³

A kincstárban fizetési számlát vezetni köteles szervezetek köre folyamatosan bővül. Például 2010 óta ebbe a körbe került a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság MédiaTanácsa, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, az MNV Zrt., a Diákhitel Központ Zrt. Továbbá a Nemzeti Eszközkezelő Zrt., az Országgyűlés által, a Kormány által és a megyei önkormányzatok által alapított közalapítványok, az olyan nonprofit gazdasági társaságok, amelyekben az állam legalább a vagyontörvény³⁴ szerinti többségi befolyással rendelkezik, valamint a Nemzeti Üdülési Szolgálat is.³⁵

A helyi önkormányzatoknak is a Magyar Államkincstár folyósítja a központi költségvetésből őket megillető normatív állami hozzájárulást, az átengedett személyi jövedelemadó, illetve folyamatosan a helyi önkormányzatok működésével

³¹ A Magyar Államkincstár története. Letöltve: 2017. 06. 18. <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/a-kincstar/a-kincstar-tortenete>

³² A Magyar Államkincstár Alapító Okirata. Okirat száma: NGM/41060/2016.

³³ PROF. DR. LENTNER CSABA (2013): *Közpénzügyek és Államháztartás-tan*. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest 2013, 213. oldal

³⁴ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyronról

³⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 79. §

³⁰ Prof. Dr. LENTNER CSABA (2013): *Közpénzügyek és Államháztartás-tan*. Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó, Budapest 2013, 211. oldal

kapcsolatos egyéb központi költségvetési kapcsolatból származó, a költségvetési törvényben meghatározott támogatások, illetve előirányzatok összegét. A Magyar Államkincstár – közigazgatási hatósági eljárás keretében – felülvizsgálja a helyi önkormányzatokat megillető, a központi költségvetésből származó források igénybevételének és elszámolásának szabályszerűségét is.

Az államháztartási törvény szerint a Magyar Államkincstár felel a költségvetés végrehajtásáért, a család- és egyéb szociális támogatások folyósításáért és a jogosultság ellenőrzéséért, a Start-számla vezetéséért, a központi illetmény számfejtéséért, pályázatos támogatások bonyolításáért, követeléskezeléséért és költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartásának vezetéséért. A Magyar Államkincstár a költségvetés végrehajtásának feladatkörében többek között nyilvántartást vezet az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi előirányzatairól, azok változásáról és teljesítéséről. Időszakonként elemzéseket készít a költségvetés alakulásáról és helyzetéről. A Magyar Államkincstár a központi költségvetés körében naponta kimutatást készít a bevételek, és kiadások főbb csoportonkénti alakulásáról, a központi költségvetés helyzetéről. Könyvvezetést végez és beszámolót készít az állam nemzetgazdasági bevételeinek és kiadásainak teljesítéséről. Nyilvántartást vezet az állam által vállalt kötelezettségekről és az állam követeléseiről. Végzi a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási ellátások, fogyatékosági támogatások, kereset kiegészítések, vakok személyi járadékának megállapításával, finanszírozásával, elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos hatósági tevékenységet. A Magyar Államkincstár a költségvetés finanszírozása körében részt vesz a költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervének elkészítésében és aktualizálásában. Likviditási hitel nyújtását engedélyezheti az Egészségbiztosítási Alapnak, az elkülönített állami pénzalapoknak, valamint a helyi önkormányzatoknak. A Magyar Államkincstár pénzügyi szolgáltatói tevékenysége során számlát vezet a kincstári kör és a pénzforgalmi számlatulajdonosok részére a központi költségvetés bevételeiről és kiadásairól. Végrehajtja a kiadások teljesítésére, a bevételek beszedésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat. A Magyar Államkincstár a pályázatos támogatások és követeléskezelés során a központi költségvetésből pályázatok alapján folyósított támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoring rendszert. Közreműködik a támogatási előirányzatok pályázati rendszerében a pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési feladatok ellátásában. A Magyar Államkincstár a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartása keretében végzi a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartását. Újonnan alapított kincstári körbe tartozó központi költségvetési szerv a Magyar Államkincstárnál csak akkor nyithat számlát, ha a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásba vétele megtörtént. A Magyar Államkincstár a család- és egyéb szociális támogatások folyósítása keretében bonyolítja a mindenkor költségvetési törvényben jóváhagyott családi támogatások, egyéb szociális ellátások és költségterítések-re vonatkozó lakossági igények jogosultságának elbírálását, az ezzel kapcsolatos előkészítési, ellenőrzési, folyósítási feladatokat. A Magyar Államkincstár központosított illet-

mény-számfejtési feladatkörében működteti a rendszert, külön meghatározott ágazati szakmai sajátosságokat figyelembe vevő egységes munkaügyi, ügyviteli és információs blokkal egyetemben. Az államháztartásban munkát vállalók személyi juttatása és a munkaadókat terhelő járulékok elszámolása ennek keretében történik.³⁶

6. A nyugdíjbiztosítási, pénzellátási és a kincstári feladatok integrálása

A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat alapján az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2017. november 1-jétől beolvad a Magyar Államkincstárba. Ez a folyamat már több mint egy éve megkezdődött.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság felépítése és tevékenysége a Magyar Államkincstárba történő integráció előkészítéseként több lépésben már jelentősen átalakult, ideértve a hatósági jogkörök szűkítését, más feladatok átvételét, az ellátások folyósításának, a pénzügyi nyilvántartás koncepcionális átalakításának folyamatát. A hatósági hatáskörök már átrendeződtek. A kormányhatározatban meghatározott hatósági feladat és hatáskörök központi hivatali szintről megyei, illetve járási hivatali szintre, illetve megyei kormányhivatali szintre, járási hivatali szintre kerültek ez év, 2017. január 1-jétől. Ezek olyan lépések, amelyek állampolgárbarát intézkedések, hiszen fontos, hogy minél közelebb kerüljenek az ellátandó személyekhez a hivatalok.³⁷

A Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság megyei igazgatósági megszűntek, beolvadtak a megyei kormányhivatalokba. A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság feladatát, hatáskörét és alaptevékenységét meghatározó jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 3/2013. (I. 18.) KIM utasítás 1. számú függeléke, a Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság ügyrendjének 1. számú függeléke sorolta fel.

A 2014. december 31-én költségvetési szervként működő Nyugdíjfolyósítási Igazgatóság 2015. január 1-jével a közfeladat eredményesebb ellátása céljából beolvadt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságba. A beolvadást követően az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság, mint a Nyugdíjfolyósítási Igazgatóság általános és egyetemes jogutódja látja el a beolvadó költségvetési szerv közfeladatait.³⁸

A központi feladatok is bővültek. A hatósági hatáskörök átrendezése következtében az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság az alapkezelői és folyósítási feladataihoz kapcsolódóan racionalizálni tudta a nyugdíjbiztosítási, a rehabilitációs és a családtámogatási szakterület visszafizetési, meg-

³⁶ PROF. DR. LENTNER CSABA (2013): *Közpénzügyek és Államháztartás-tan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest 2013, 214–215. oldalak

³⁷ Lásd részletesebben a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 4. pontját

³⁸ 73/2015. (III. 30.) Korm. rendelet az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról

térítési határozatainak alapuló követelések nyilvántartását. Informatikai fejlesztés révén megoldották a nyugdíjbiztosítási jog szerzése céljából köthető megállapodásokhoz kapcsolódó befizetések központi nyilvántartását és kezelését. Az egységes nyilvántartási rendszer megvalósítása az egyik kulcselem volt az egész átalakítási folyamatnak.

A központi hivatalok feladatellátásának racionalizálása céljából a társadalombiztosítási és családtámogatási ellátásokhoz kapcsolódó központi feladatoknak az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz telepítése már azt a távolabbi célt is szolgálja, hogy a Magyar Államkincstárba történő integrálódást követően egyetlen szerv feladatkörébe tartozóan összpontosuljanak a nagy állami ellátórendszerek. Ezen intézkedések végrehajtása során elsődleges szempont volt, hogy az átalakítás semmiképpen se veszélyeztesse az érintett pénzbeli ellátások folyósítását, semmilyen módon se veszélyeztesse a lakossági szolgáltatások folyamatos és zökkenőmentes biztosítását.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2017. január 1-jétől átvette az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól az egészségbiztosítási pénzbeli ellátásokkal, a baleseti táppénzzel és az utazási költségtérítéssel kapcsolatos központi feladatokat. A fentiek magukban foglalták az érintett ellátásokkal kapcsolatos szabályozási, szakigazgatási és felügyeleti feladatok mellett az ellátások megállapítását támogató informatikai szakrendszer működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatot is.

A Kormány 2017. május 29-én nyújtotta be az Országgyűléshez az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak a Magyar Államkincstárba történő beolvasásáról szóló törvénymódosításokról szóló törvényjavaslatot. A törvényjavaslat a központi hivatalok és a költségvetési szerv formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos Kormányzati döntések végrehajtásához kapcsolódik.³⁹ A Kormány az államigazgatási szervezetrendszer egyszerűbb szerkezetének és takarékos működésének megvalósításának érdekében döntött arról, hogy 2017. november 1-jétől az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság beolvad a Magyar Államkincstárba. A beolvasás a Kincstár számára az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság által jelenleg ellátott feladatok átvételét is jelenti. A törvény az átalakulással összefüggésben a Kincstár működéséhez kapcsolódó egyes kérdéseket rendez, és a beolvasás miatt szükséges törvénymódosításokat tartalmazza.⁴⁰

A közfeladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében a Kormány célja olyan államigazgatási struktúra kialakítása, amelyben központi szinten a minisztériumok, az egyes kiemelt államigazgatási feladatok érdekében a megmaradó központi hivatalok, mint például a Magyar Államkincstár, valamint a rendvédelmi és az intézményfenntartó szervek helyezkednek el. Az államigazgatás szerkezetének racionalizálása és takarékos működésének megvalósítása megkívánja tehát, hogy a lakossági pénzbeli ellátásokkal, kifizetésekkel kapcsolatos feladatokat egyetlen központi hivatal, a Magyar

Államkincstár lássa el. Mindez elősegíti az állami pénzellátások központi folyósítási feltételeinek kialakítását. Ez a folyamat az ONYF-en belül már korábban megkezdődött, és 2017. november 1-jétől a Magyar Államkincstár keretei között folytatódik. A beolvasáshoz több törvény módosítására volt szükség. A módosító csomag tartalmazta többek között a polgárok személyi adatainak, lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény, a szociális ellátásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény módosítását is.

A Magyar Államkincstár szervezeti átalakításával összefüggő feladatokat 2016. július 1-től 2017. március 31-ig Mészáros József az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság egykori főigazgatója látta el. A döntés értelmében a kormánybiztos egyebek mellett javaslatot tehetett a Magyar Államkincstár feladatainak bővítésére, részt vehetett az átalakítás végrehajtásához szükséges jogszabály-módosítások előkészítésében. A kormánybiztos – a feladatkörének ellátásához szükséges mértékben – tájékoztatást kérhetett a Magyar Államkincstár, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár vezetőitől, részükre feladatokat határozhatott meg.

A pénzbeli szolgáltatások fejlesztésének kiemelt célja a minél szélesebb körű integráció megvalósítása és a hatékonyság növelése. A Magyar Államkincstár lesz az egyetlen nagy állami kifizetőhely. A legfőbb szempont pedig az, hogy az ügyfelek a jelenlegi széttagolt ügyintézés helyett egyszerűbb és hatékonyabb eljárás révén jussanak hozzá az ellátásukhoz. Ennek a lényege, hogy a jövőben valamennyi állami pénzbeli ellátáshoz a Magyar Államkincstár szakrendszerén keresztül jutnak hozzá az állampolgárok. Az integrációs folyamat végeztével így néhány éven belül bármilyen folyósítási eseményt, ügyintézési igényt ugyanaz a szervezet azonos eljárás követve fog intézni.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság korábban központi nyugdíjbiztosítási szervként, központi családtámogatási szervként, szociális hatóságként és egészségbiztosítási szervként is végzett különféle számára meghatározott feladatokat. Felmerül a kérdés, hogy melyek azok a feladatok, amelyeket a beolvasás következtében a jövőben a Kincstár fog ellátni? A Nyugdíjbiztosítási Alap kezelésével kapcsolatos tervezési, gazdálkodási és elszámolási feladatok, a társadalombiztosítási nyilvántartáshoz kötődő központi feladatok. E körbe tartoznak a nyugdíjbiztosítási és a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások mellett számos egyéb juttatással kapcsolatos központi feladatok is. A családtámogatási ellátások, a fogyatékosági támogatás, a nyugellátások, a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások megállapítását a kormányhivatalok jelenleg is központi informatikai rendszerekre, szakigazgatási támogatásra támaszkodva végzik egységes eljárás szerint. Egyes szociális hatósági nyilvántartások működtetésével és adatszolgáltatással kapcsolatos központi feladatok is ebbe a körbe tartoznak. A legjelentősebb feladat volt az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának az átvétele. Ezzel közel 3 millió személy nyugdíja, ellátása, valamint a gyermeket nevelő családokat megillető családi pótlék és további rendszeres pénzellátások havonkénti számfejtése, utalása is a Magyar Államkincstár felelősségi körébe került.

³⁹ Lásd részletesebben a Parlament 234. ülésnapjának (2017. 06. 14.) felszólalásait

⁴⁰ Jelenleg még törvényjavaslat T/15866

A Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért és a nyugdíjbiztosítási ágazatért a felelősséget az integrációt követően továbbra is az EMMI fogja viselni. Az alapkezelés tényleges végrehajtása azonban ezt követően már a Magyar Államkincstár feladata lesz. Ez a modell csak akkor működőképes, ha az EMMI megfelelő szakmai irányítási hatáskörökkel rendelkezik a kincstári tevékenység felett. Így egy kézben marad a hatósági munkát végző járási hivatalok, illetve megyei kormányhivatalok, valamint a Magyar Államkincstár e tevékenységének szakmai irányítása. Ez a megoldás hasonló a Magyar Államkincstárhoz került vidékfejlesztési feladatok szakmai irányításához.

A Magyar Államkincstárba beolvadó Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságon belül korábban is két igazgatási szerv, a központ és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság működik, amelyek feladat- és hatásköre egymástól most is elkülönül. A központi és a folyósítási feladatok eltérő jellege ennek a szervezeti modellnek a fenntartását indokolja a jövőben is. A törvényjavaslat biztosítja, hogy a két igazgatási szerv munkatársainak foglalkoztatási feltételei a jövőben se változzanak a jelenlegihez képest.

A folyósítási szakrendszerek integrációja, fejlesztése az Európai Unió támogatásával fejlesztési forrásokból valósul meg. Ez összességében 10 milliárd forintos nagyságrendű támogatást jelent az állami pénzbeli ellátórendszerek hatékonyabb működtetéséhez.

7. Néhány összefoglaló gondolat

A nyugdíjrendszer 2010-es átalakítása rövid- és hosszútávon is mérsékelte az ország 2010 előtt legnagyobb problémájának tekinthető adósság állomány-növelő hatását.⁴¹ Az új Kormány 2010-ben vállalta, hogy minden évben megőrzi a nyugdíjak vásárlóértékét. Ezt a vállalást nemcsak megtartani, hanem növelni is sikerült. Az évek többségében a pénzromlás mértékét jóval meghaladó nyugdíjemelést kaptak a jogosultak, 2010 óta 23%-os nyugdíjemelés valósult meg. A nyugdíjasok számára a gázárak, az energiaárak csökkenése, valamint az alapvető élelmiszerek áfájának csökkentése is további több tízezer forintos spórolást jelent és a legfontosabb, hogy az alapvető élelmiszerek áfájának csökkentése a biztonságot tudja garantálni a nyugdíjasok számára. A jövőben a kormányzat fontos célja, hogy Magyarország erősödését a nyugdíjasok is érezzék. Ettől kezdve az a legfőbb cél, hogy a nyugdíjak értéke folyamatosan növekedjen. A 2018. évi költségvetésben elsőként szerepel a nyugdíjprémium intézménye, amely lehetővé teszi, hogy a 3,5%-ot meghaladó gazdasági növekedésből az idősök is részesülhessenek. Erre 32 milliárd forintot különített el a büdzsé.

A polgári Kormány tartalmában és minőségében megreformálta a közigazgatási rendszert, az államigazgatásban és a kormányzati működésben az ügyfélközpontúság és a közcélok szolgálata valósul meg. A 2010-es országgyűlési választást

megelőzően az ország működését és különösen a közigazgatást több negatívum és hiányosság jellemezte, túlburjánzott, bonyolult szervezettel működött, nem volt áttekinthető a szabályozás és felelősségrendszere, adminisztrációs terhek sokasága nehezítette az emberek életét. A polgári Kormány felismerte a közigazgatás megreformálásának szükségességét, és az ország versenyképességének növelése érdekében döntött a közigazgatás szervezetrendszerének jelentős méretű átalakításáról. A járási, kerületi kormányhivatalok kiépítésével, megerősítésével, a hatósági feladatok és hatáskörök racionalizálásával az ügyintézés az állampolgárokhoz a lehető legközelebb telepítették. Az újonnan létrehozott államigazgatási struktúra költséghatékonyabb, könnyebben elérhető, magasabb szintű szolgáltatásokat nyújt. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozása és az, hogy az egyetem által kialakított egységes keretrendszer az egyik kulcseleme lett a közszolgálatban dolgozni kívánók képzésének, a biztosítéka a közigazgatás megújításának.

A társadalombiztosítás pénzügyeivel kapcsolatos közigazgatási rendszer átalakítása az államigazgatás és a társadalombiztosítás hatékonyabb és korszerűbb működését fogják eredményezni, továbbá megalapozzák a szervezeti kereteit annak, hogy az állam integrált és korszerű rendszerben gondoskodik a központi pénzellátások kifizetéséről és nyilvántartásáról. Az integrálódást követően egyetlen szerv, a Magyar Államkincstár feladatkörébe tartozóan fognak összpontosulni a nagy állami ellátórendszerek. A Magyar Államkincstár a központi közpénzek elköltésének résztvevője és egyben felügyelője is. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, hogy jogosulatlan kifizetések ne történhessenek. Mint ilyen szerv, nagyon fontos az átláthatóság biztosításában is. Ezen kívül az új törvény célja egybevégt a Kormány bürokráciacsökkentési elképzeléseivel is, és ezt a célt teljes mértékben szolgálja, hogy egy állami szervhez kerüljenek azok a feladatok, amelyek eddig párhuzamosan voltak megoldva, egy a korábbiaknál takarékosabb és jobban működő, állampolgárbarát állam felépítését szolgálják. Mindaddig számos ügyet csak Budapesten lehetett intézni, amit most már helyben is el lehet intézni, mindez senkinek sincs az érdekeinek ellenében. Azt gondolom, hogy az átláthatóság és a nyomon követhetőség, valamint a bürokráciacsökkentés és a takarékoság, mint alapkritériumok egyaránt megnyilvánulnak ebben az új rendszerben.

Ugyanakkor természetesen nem szabad azt sem elfelejtenünk, hogy számos kérdés vár még megoldásra a társadalombiztosítás finanszírozása területén. A 2010 előtti helyzetben a nyugdíjrendszer GDP-arányos hiánya kb. 2% körül ingadozott volna 2040-2045-ig, majd azt követően a hiány fokozatosan emelkedett volna az éves GDP 4-4,5%-ára. A 2010 utáni intézkedések hatására, a becsült GDP-arányos hiányok alapján elmondható, hogy az intézkedések összességében csökkentették a magyar nyugdíjrendszer hiányát: a nyugdíj-egyenleg 2035-ig nem mutat deficitet, míg azután, részben demográfiai okok miatt, fokozatosan a reformok előtti szintre fog emelkedni, ha minden változatlan marad. A 2030-as évek közepéig a nyugdíjrendszer bevételei fedezik a kiadásokat – a jelenlegi szabályok és járulékszint mellett tehát – a nyugdíjkiadások finanszírozása ezen időpontig a nyugdíj-

⁴¹ PROF. DR. LENTNER CSABA (2013): *Közpénzügyek és Állambáztartás-tan*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest 2013, 324–325. oldalak

rendszeren belülről biztosítva van.⁴² Hosszabb időtávon azonban a nyugdíjrendszer egyenlege – elsősorban a kedvezőtlen demográfiai folyamatok miatt – egyelőre a meghozott intézkedések ellenére is egyre nagyobb hiányt mutat. Ez a rendszer csak akkor tartható fenn biztonságosan, ha a bevételek fedezik a kiadásokat. Így a foglalkoztatottak számának lépést kellene tartania a nyugdíjasok számával. Napjainkban azonban azt tapasztalhatjuk, hogy az életkor meghosszabbodásával egyre nagyobb számú nyugdíjas réteget kell „*eltartani*”, amely mellett viszont a gazdasági teljesítmények növekvő alakulása esetén is egyre kevésbé fedezik a befolyó járulékbévételek a nyugdíjakat, az elöregedő társadalommal együtt járó egészségügyi kiadások növekedését. Ezért az államnak már most fel kell készülnie arra, hogy a társadalombiztosítási rendszer 2035 után is hosszú

távon gazdaságilag fenntartható maradjon. Ehhez azonban az államnak máshonnan kell előteremtenie majd a szükséges forrásokat. A jelenlegi átalakítások jó alapot szolgáltatnak ahhoz, hogy olyan további reformok történjenek a társadalombiztosítás pénzügyi rendszerében, amelyek lehetővé teszik az egyre gyarapodó források felhalmozását, befektetését, vagyonának gyarapítását is és ennek következtében a gazdaság teljesítőképességének alakulásától való fokozatos függetlenedését is. Annak érdekében, hogy egyre nagyobb források álljanak rendelkezésre a jövőben akár a gazdaság teljesítményének alakulásától függetlenül is, de kellő fedezet mellett, a társadalombiztosítás vagyonának alakulása függvényében a nyugdíjak és az egészségügyi kiadások folyamatos, fokozatos reálértékben történő növeléséhez.

⁴² CHRISTOPH FREUDENBERG – TAMÁS BERKI – ÁDÁM REIFF (2016): *A Long-Term Evaluation of Recent Hungarian Pension Reforms* MNB Working Papers 2 2016