

A PÉNZEMET MÁMA MINDET ELMULATOM

Recenzió a Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit (szerk.):

Honnan hová? A közpénzek védelméről című kötetről

TIMÁR LÉNÁRD ÁDÁM¹



1. Bevezetés

Miért tekinthető a *Közpénzek védelméről* című tanulmánykötet hiánypótlónak a magyarországi jogi és politológiai szakirodalomban?

Elsősorban azért, mert nagyon kevés szakember foglalkozik a közpénzekkel. Érintőlegesen hozzák szóba, amikor a költségvetés, a korrupció, tehát az állam redisztributív feladatai kerülnek előtérbe. Nincs meghatározva a pénzügyi jog fogalma, melynek része a közpénz. Országoként és kutatóként egymástól eltérő jogszabályokkal találkozhatunk, melyek között kevés a hasonlóság. A tankönyvek ennek ellenére megkísérlik két nagy csoportba besorolni a közpénz meghatározását: kontinentális felfogás, amely szerint külön jogágnak minősül és része az adójog is, illetve az angolszász megközelítés, amely megalkotását az alkotmányjog speciális területének tartja, az alkalmazását közigazgatási jognak és adójognak.²

Másodsorban azért, mert a közpénzek és főleg azok felhasználása nem csak a szakembert vagy a politikust érdekli, hanem az egyszerű közembert is. Ilyen témák például a korrupció vagy a nagy állami projektek gazdaságtalansága, amelyeket összefoglalóan a kormányzatok politikai kudarcaként tartunk számon. Politikatudományi értelmezés szerint nem csak a kimenetel járhat ilyen negatív eredménnyel, hanem már az alkotás folyamata is. Például a döntéshozás során felhasznált erőforrásoknál megjelenik a hatékonyságvesztés és a járadékvdáadás is.³

Ebből a szempontból nem elhanyagolható annak fontossága, hogy a jogalkotó vagy a jogban jártas döntéshozó személy megismerje a közpénzek – a tanulmányokban főleg keletke-

zési – folyamatát, a magyarországi jogszabályi változásokat és más államok, valamint az Európai Unió gyakorlatát is. Magyarország esetében 2010 után jelentős átalakítások történtek a rendszerben, melyekkel több tanulmány is foglalkozik a kötetben.

2. A kötetről

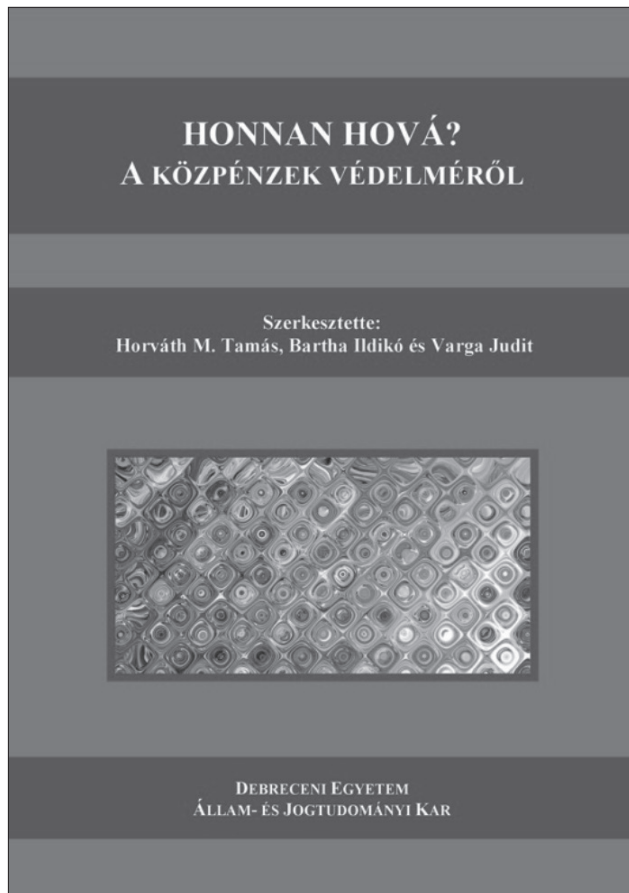
A könyv elkészültét az Igazságügyi Minisztérium támogatta abból a célból, hogy a jogászképzés színvonalát emeljék vele, habár nem minősíthető tankönyvnek. Konferenciakötetről beszélünk, amely a 2017. szeptember 12-én a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán „*A közpénzek keletkezés kori védelméről*” tartott előadásokat tartalmazza. A kar öt kutatója, a téma magyarországi szakértői foglalták össze az ott elhangzottakat. A könyv négy fejezetből áll: 1. A közpénzvédelem szabályozási keretei. 2. Közpénzvédelem a helyi közfeladatok ellátásában. 3. Közösségi feladatellátás a köz- és a magánszektor együttműködésében. Átláthatóbb forráskezelés? 4. Büntetőjogi eszközök a közpénzek keletkezés kori védelmében. A felosztás jól keretezi a könyv témáját (jogszabályok bemutatásával kezdi és fejezi be) és fejezetenként nagyjából ugyanannyi tanulmányt tartalmaz. A bevezetésben a szerkesztők felvázolják (Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó, Varga Judit) a kötet megszületésének körülményeit, és röviden bevezetik az olvasót a közpénzekkel kapcsolatos alapismeretekbe. Egyes szerzők több tanulmánnyal is hozzájárultak a kötet elkészültéhez. A szerkesztőket és a tördelést dicséret illeti, mert szerkezetiileg könnyen áttekinthető, és nyelvtani hibáktól mentes.

A vezérfonal a közpénzek védelmének elsődleges terepe, annak keletkezése. A tanulmányokban az elszámoltathatóság mellett a célszerűség szempontjai előtérbe kerültek. A szerkesztők nagy szerepet szántak az európai nemzetállami és integrációs tapasztalatoknak is, a főbb európai modelleket a kontroll oldaláról is bemutatják. A konferenciakötet jelentős hiányt tölt be a magyarországi könyvkiadásban. Nem csak a szűkebb értelemben vett szakmai közönség számára lehet fontos, következő generáció pénzügyi jogászait nevelő esz-

¹ Történész és politológus. PhD-hallgató a Pécsi Tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola „*A kormányzás területi, történeti és társadalmi dimenziói*” programjában. Eddigi publikációi főleg a járások történeti átalakulásával foglalkozik, de jelent meg már tanulmánya India és Afrika kapcsolatáról is.

² TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC – Gondolat, 2014.

³ BESLEY, TIMOTHY: *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest, Alinea Kiadó, 2012.



köz. A tágabb érdeklődők is találhatnak benne egy-két számukra érdekesebb tanulmányt. Habár az ő számukra a megértést megnehezíti a szakmai zsargon használata.

3. Tanulmányok

Bordás Péter az Önkormányzati adósságkezelés és költségvetési gazdálkodás címmel írt tanulmányt. Főleg a 2010 után bekövetkező változásokkal foglalkozik. De előtte tisztázzuk, hogy a közvélekedés szerint mik is voltak a megoldandó problémák, melyeket csak vázlatosan mutat be a tanulmány.

*Horváth M. Tamás*⁴ korábban a következő feszültségforrásokat különítette el a helyi önkormányzatok költségvetésével kapcsolatban: 1. A kötelező feladatok tényleges ellátását a normatív finanszírozás nem tudta teljesen garantálni. 2. A települési alapegységek eltérő jövedelemtermelő képességgel rendelkeztek. Ezért a megosztott források nem maradhattak helyben, hanem újraelosztásra kerültek. 3. Ugyanezen ok miatt a saját forrásokat is meg kellett osztani, amely a helyben képződött forrásokhoz kötött gazdálkodási érdekeltséget illuzórikussá tette. 4. A nagymértékű elvonás, az adóerőképesség miatti kompenzációban elvileg nem részesülő települések is rászorultak a központi támogatásokra. (Pl.: Budapest). 5. A nagy ellátórendszerek problémái is a rendszer egész szintjén érvényesültek. (Ágh *Attila* erre a jelenségre al-

kotta meg a „*konfliktuskonténerek*” fogalmát⁵) 6. Átláthatósági problémákat okozott (amely segített abban, hogy a központ a nagy problémákat negligálja és „*elsüllyessze*” azokat, lásd az előző zárójeles bejegyzést) és a vagyongazdálkodás érzékenységét (válságok esetén nem volt az önkormányzatoknak elegendő mozgástere).⁶

A tanulmány vezérfonala, hogy 2010 után az erre adott válasz a centralizáció volt. Példák egész sorával bizonyítja a szerző ennek megalapozottságát. Jelentős módosulások következtek be a települések költségvetésének korábban hosszú időn keresztül stabilnak tekintett rendszerében. Ez a helyi adóbevételek csökkenésével jár együtt, és egyúttal az önkormányzatok adósságállománya is eltűnik, jelentősen kisebb lesz a helyi autonómia.

A következő tanulmány, melyet szintén maga a szerző írt, az előbbiekre adott egyik lehetséges választ vizsgálja (*Bordás Péter: A települési adó. Megoldás*). A bevételek csökkenését új típusú vagy 1990 után nem alkalmazott települési adókkal próbálta sok önkormányzat megoldani. Az első három évben ezzel a megoldással csak az önkormányzatok 3%-a élt, és közülük is a földadó volt a legnépszerűbb. Hagyományosan az ilyen megoldások a helyi autonómia növekedését jelentenék, de – nem csak kis számuk miatt – a felhasználásuk célhoz kötött. Ellenben más garanciális elemet a jogszabályok nem tartalmaznak, amelyek a hasznosulásukat segítené elő. *Bordás Péter* ennek ellenére feltételezi, hogy a közeljövőben jobban elterjednek majd, és segíteni fognak az önkormányzatok gazdálkodási helyzetén. Előrejelzése megalapozott volt, mert 2018-ban 174 településen – beleértve a budapesti kerületeket is – volt valamilyen helyi adó. Vagyis már az összes önkormányzat 5,5%-a élt a lehetőséggel.⁷

Varga Judit *Lehetőségek és veszélyek a PPP-ben*. Az Állami Számvevőszék jelentések kapcsán címmel írt tanulmányt. Röviden összefoglalja, hogy az Állami Számvevőszék jelentései (főleg az elmúlt 15 évben) milyen veszélyt és kockázatot láttak a PPP konstrukcióban és a magánszektor bevonásában a gazdasági döntésekben. A szerző szerint az a tanulság, hogy a két szektor együttműködésének feltételeit stabil jogszabályi környezetnek kell biztosítania, különben a projektek jelentősen meg fognak drágulni az emelkedő kockázatok hatására. Fontos továbbá, hogy az állam maga éljen az ellenőrzési jogával, kísérje figyelemmel a megvalósulást és a működést is, valamint a szankciókat következetesen érvényesítse. Mivel társadalmilag fontos projektekről van szó, nem elhanyagolható a transzparencia biztosítása, vagyis a közösség tájékoztatása a projektek állásáról.

4. Befejezés

A közpénzügyi rendszer átalakítására tehát a 2007-től kezdődő belföldi, majd nemzetközi gazdasági válság okozta prob-

⁴ HORVÁTH M. TAMÁS: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Pécs/Budapest, Dialóg Campus, 2015.

⁵ ÁGH ATTILA: Kitekintés a kelet-közép európai konszolidációra. *Politikatudományi Szemle* XVII/1. 95–111.

⁶ HORVÁTH, i. m. 4. 111.

⁷ Saját számítás alapján a következő adatbázis felhasználásával: <https://ado.hu/ado/helyi-adok-2018-hol-mennyi/> (Letöltés ideje: 2018. 12. 20.).

lémák miatt került sor. Mélyre ható változtatások 2010 után következtek be. Az új állampénzügyi rendszer kialakítása részben követte a nemzetközi folyamatokat. A trendek közé tartozott a terület felértékelődése és az intézményi megközelítés előtérbe kerülése. Az intézményi megközelítés azt jelenti, hogy a döntések tranzakciós költségeit az intézmények és a jogszabályok tudják befolyásolni. Másrészt a kormányzat a társadalmi bizalom helyreállítását és a történelmi, de csak a válságokhoz és fellendülésekhez kapcsolódó, magyar tudományos felfogáshoz való visszatérést is célul tűzte ki.⁸

Összefoglalva a kötet ajánlható a témával ismerkedő és az abban már jártas olvasók számára egyaránt. Felépítése, tárgyalásmódja minden bizonnyal a különböző szintű felsőoktatási programok integráns részévé teszik a könyvet.

Felhasznált irodalom

- ÁGH Attila: Kitekintés a kelet-közép európai konszolidációra. *Politikatudományi Szemle* XVII/1. 95–111 ISSN 1216-1438
- BESLEY, Timothy: *A jó kormányzat politikai gazdaságtana*. Budapest Alinea Kiadó, 2012. ISBN 978-963-9659-86-5
- HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Pécs/Budapest, Dialóg Campus, 2015. ISBN 978-615-5376-60-3
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó – VARGA Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2017. ISBN 978-963-473-211-2
- LENTNER Csaba: Az új magyar állami közpénzügyi rendszer. *Pénzügyi Szemle*, 2015/4. ISSN 0031-496X
- TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG Orac – Gondolat, 2014. ISBN 978-963-2583-09-9

⁸ LENTNER CSABA: Az új magyar állami közpénzügyi rendszer. *Pénzügyi Szemle*, 2015/4. 458–472.

