

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK JOGI VIZSGÁLATA¹

HAVASI BIANKA²



Abstract

A Szerző írásában az államháztartás jelenlegi szabályozása kialakulásának bemutatását követően az államháztartás hatályos rendszereinek ismertetését teszi meg. A Szerző kitér az államháztartás fogalmi megközelítéseinek – közgazdaságtani felfogás, feladat megközelítés, valamint szervezeti megközelítés, illetve a jelenlegi hatályos szabályozás alapján levezethető értelmezés –, valamint az államháztartás alapelveinek – olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során – részletes ismertetésére. A tanulmány további részeiben a Szerző az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerének bemutatását teszi meg a hatályos jogszabályi előírások szerint. A Szerző kitér a költségvetés, mint fogalom ismertetésére a bevételek és kiadások rendszerezésére, valamint a központi költségvetésről szóló törvény, illetve a helyi önkormányzatok költségvetési rendelete megalkotásának folyamatára és szabályozására.

Legal examination of subsystems of public finances

Following the presentation of the current regulation of public finances, the Author's article describes the current system of public finances. The Author discusses the conceptual approaches of public finances – economic approach, task approach, and organizational approach, as well as the principles of public finance – based on the principles of public finances – standards of behaviour that all organisations belonging to public finances must follow in the planning, implementation of their budget, enumeration of their incomes and expenses, and reporting – detailed description. In the rest of the study, the Author presents the presentation of the central and local government subsystems of public finances in accordance with the legal regulations in force. The Author discusses the presentation of the budget as a concept for the systematization of revenues and expenditures, as well as for the process and regulation of the Central Budget Act and the local government budget.

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban az államháztartás jelenlegi szabályozása kialakulásának bemutatását követően az államháztartás alrendszerének ismertetésére kerül sor.

Az államháztartás jelenlegi szabályozása során kitérek az államháztartás fogalmának ismertetésére, amely vizsgálható közgazdaságtani felfogásban, feladat megközelítés-

ben, szervezeti megközelítésben, illetve a jelenleg hatályos szabályozás alapján levezethető értelmezésére is sor kerül. E fejezetben mutatom be az államháztartási alapelveket is, amelyek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során. Az alapelvek három fő kategóriába sorolhatók, eszerint vannak általános, számviteli és elszámolási, valamint az uniós tagságból adódó alapelvek.

A tanulmány további részeiben az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerének bemutatását teszem meg a hatályos jogszabályi előírások szerint. Kitérek a költségvetés, mint fogalom ismertetésére a bevételek és kiadások rendszerezésére, valamint a központi költségvetésről szóló törvény, illetve a helyi önkormányzatok költségvetési rendelete megalkotásának folyamatára.

¹ A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

² Jogász, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája PhD hallgatója. Kutatásai során kiemelten foglalkozik a közpénzügyi rendszer alkotmányjogi vizsgálatával, ezen belül is az államháztartás alrendszerének kérdéseivel, valamint a helyi önkormányzatok jogalkotásával és a Kúria Önkormányzati Tanácsának munkásságával, a jelzett területeken több önálló és társszerzős publikációja jelent meg.

2. Az államháztartás rendszere

2.1. Az államháztartás jelenlegi rendszerének kialakulása

Az államháztartás jelenlegi rendszerének kialakítása érdekében szükségessé vált a közpénzügyi reform, az állami feladatok ellátásának megváltoztatása, hatékony és átlátható intézményrendszer, valamint az államháztartás méretének makrogazdasági szempontból szükséges kijelölése érdekében.³ Az elmúlt évtizedekben a reformokat több lépcsőben készítették elő, az államháztartási rendszer megszilárdítása és stabilitása, a közpénzek felhasználása során az átláthatóság, tudatosság biztosítása, valamint a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyabbá tétele érdekében. A reformok megvalósítása érdekében évenkénti törvénymódosításokat láthattunk, amelyek megnehezítették a rendszer tényleges korszerűsítését és átláthatóságát. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény megalkotásakor korszerű, jól tagolt törvény volt, a folyamatos módosítások következtében azonban átláthatatlanná vált, így indokolttá vált az államháztartás szabályainak új törvényben történő rögzítése. A jelzettek okán 2012. január 1-jén lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.).

Az új törvény kialakítása a korábbi szabályozás által kimunkált rendszer továbbvitelével történt, ugyanakkor fontos eltérések is megfigyelhetők. Az Áht. az államháztartás két alrendszerét ismeri – a korábbi négygel ellentétben –, nevezetesen a központi és az önkormányzati alrendszert. Az Áht. a középtávú tervezés, a kötelezettségvállalás és a fedezet-vizsgálat szabályait megerősítette, biztosítva, hogy fejezeti előirányzat nélkül semmilyen kötelezettségvállalás ne történhessen. A korábbi szabályozáshoz képest az Áht. nagyobb hangsúlyt fektet a költségvetés tervezésére. Az új törvény által bevezetett novumok elsődleges célja a felesleges munkateher és bürokrácia csökkentése volt (így például korábban törvényi szinten szabályozott tárgyköröket kormányrendeleti szintre telepített).

Az államháztartást az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszereként definiálhatjuk. Az államháztartás a tágan értelmezett kormányzat gazdálkodásának rendszerét, az állampénzügyek összességét jelenti.⁴

Az Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzkel, a központi költségvetéssel és a nemzeti vagyonnal, amely szintén indokolta az új szabályozás megalkotását. Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz kapcsolódó témakörben sarkalatos törvény megalkotását írja elő, így a közteherviselés, a nyugdíjrendszer, a Költségvetési Tanács és a nemzeti vagyon szabályozása körében.⁵

2.2. Az államháztartás fogalmi megközelítése

Az államháztartás többféle értelemben is meghatározható. Közgazdaságtani felfogásban a közfeladatok ellátását finanszírozó és ehhez centralizációt végrehajtó gazdálkodási rendszerről van szó. A megfogalmazás azonban nem pontos, ugyanis nem ad felvilágosítást arról, hogy mit kell közfeladatok alatt értenünk, illetve, hogy milyen szervezetek tartoznak az államháztartás rendszerébe.

Feladat-megközelítésben az államháztartás egésze a társadalmi-gazdasági életben való állami szerepvállalás gazdálkodási és pénzügyi oldala. Az államháztartási gazdálkodás részét képezi minden olyan tevékenység, amely az államháztartás vagyonát hasznosítja, vagy amelyet folyó államháztartási bevételekből finanszíroznak. Az állami és az önkormányzati feladatok tartalmát és követelményeit külön törvények írják elő.

Szervezeti megközelítésben pedig az államháztartás azon szervek köre, amelyek az államháztartás részét képezik és amelyekre az államháztartási gazdálkodás szigorú szabályait alkalmazni kell. Összességében azt mondhatjuk, hogy az államháztartás alrendszerinek költségvetését olyan, jogszabályban meghatározott pénzügyi tervnek tekinthetjük, amely a költségvetési évre vonatkozóan a közfeladatok ellátásához szükséges teljesítendő bevételeket és teljesíthető kiadásokat előirányzatokként teljeskörűen tartalmazza.⁶

A magyar jogi szabályozás 2010. január 1-je előtt definiálta az államháztartás jogi fogalmát, amely alapvetően szervezeti megközelítésű volt. E rendelkezéseket a takarékos gazdálkodásról szóló 2008. évi CXXV. törvény hatályon kívül helyezte. A hatályos Áht. nem definiálja az államháztartást a szabályozás alapján megállapítható a szervezeti megközelítés, jelentős elmozdulások figyelhetők meg azonban a feladat-megközelítés irányába.⁷

2.3. Az államháztartás alapelvei

Az államháztartási alapelvek olyan magatartási normák, amelyeket az államháztartáshoz tartozó valamennyi szervezetnek követnie kell a költségvetés tervezése, végrehajtása, a bevételek és kiadások számbavétele, valamint a beszámolás során.⁸ Szerepük akkor valósul meg, ha egyszerre és egymást erősítve jelennek meg. Az alapelvek abszolút érvényesülése nem lehetséges, szerepük az, hogy követendő elvként működjenek. Az alapelvek érvényesülését jogi garanciák hivatottak biztosítani, amelyek rögzítik, egyrészt a költségvetés készítésére és az elszámolásra vonatkozó eljárás szabályokat, másrészt a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartási szabályokat, harmadrészt a pénzügyi folyamatok számbavételi módját. A korábbi szabályozástól eltérően az Áht. nem nevesíti az alapelveket, de rendelkezéseiből, valamint az Alaptörvény közpénzügyi részének ren-

³ LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 89. o.

⁴ <http://archiv.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/penzugytk.pdf> (letöltés dátuma: 2018. december 1.)

⁵ Ld.: Alaptörvény 36.-44. cikk.

⁶ <http://archiv.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/penzugytk.pdf> (letöltés dátuma: 2018. december 1.)

⁷ LENTNER Csaba (2013): i.m. 94–95. o.

⁸ LENTNER Csaba (2013): i.m. 97. o.

delkezéseiből levezethetők. Az alapelveket célszerű három fő csoportba osztani egyrészt az általános jellegű alapelvek, másrészt a számviteli, elszámolási jellegű alapelvek, harmadrészt az uniós elvárásokon alapuló alapelvek.⁹ Az általános alapelvek közül azokat szokás kiemelni, amelyek a költségvetés tervezése, végrehajtása és az elszámolás egészében érvényesülnek. A számviteli alapelvek a bevételek és kiadások elszámolási módjára vonatkozó alapelveknek tekinthetők arra tartalmazznak útmutatást, hogy az általános alapelvek között megjelenő elszámolási kötelezettséget hogyan, milyen módon kell teljesíteni. A továbbiakban a főbb alapelvek bemutatására kerül sor.

2.3.1. Általános alapelvek

Az éves költségvetés elve az államháztartás évente elfogadott költségvetése alapján történő működtetésének követelményét jelenti. Az Alaptörvény ugyan csak a központi alrendszerre nézve állapítja meg, hogy „az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről”, az Áht. 4. § (1) bekezdése azonban már az államháztartás egészére (azaz az önkormányzati alrendszerre nézve is) előírja, hogy az abban zajló folyamatoknak középtávú tervezésen alapuló éves költségvetésen kell alapulniuk.

A nyilvánosság elvének biztosítása érdekében az Alaptörvény az alábbiakat fogalmazza meg: „A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyongra vonatkozó adatok közérdekű adatok.”¹⁰ Az elv tehát a közpénzekkel való gazdálkodás egyfajta társadalmi ellenőrizhetőségét hivatott biztosítani. Megállapítható továbbá, hogy az alapelv nem csak az államháztartásban, hanem valamennyi közpénzt felhasználó szervezetnél érvényesül.

A felhatalmazás elve az egyik legrégebbi államháztartási alapelv. Az Alaptörvény ez esetben is csak a központi költségvetésre nézve tartalmaz rendelkezést – „a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásával az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére” –, de természetesen az önkormányzati alrendszerben is érvényesül, mivel költségvetési felhatalmazás hiányában az önkormányzatok is csak az átmeneti gazdálkodás szabályai szerint működhetnek.

Az átláthatóság, ésszerű részletezettség elve a költségvetés tartalmára és formájára vonatkozó alapelv, amely szándéka szerint egyrészt biztosítja a döntéshozó Országgyűlés, önkormányzati testületek képviselői számára a megalapozott **döntéshozatalát**, másrészt mindenki más számára a költségvetés figyelemmel kísérésének lehetőségét.

Az egységesség elvének konkrét jogszabályi definíciója nincsen, az alapelv azonban annak a követelményét jeleníti meg, hogy az állam és annak költségvetési szerveinek, valamint az önkormányzatok és annak költségvetési szerveinek vala-

mennyi költségvetési műveletét egyetlen dokumentumba kell foglalni, azaz együtt kell szerepeltetni valamennyi kiadást és bevételt ezzel áttekintést engedve a gazdálkodás egészéről.

Az elszámolási közttség elvéről az Alaptörvény szintén a központi költségvetésre nézve mondja ki, hogy „az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a (...) központi költségvetés végrehajtásáról (...). A központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.” Az elv kapcsán az Áht. is kimondja, hogy a költségvetés végrehajtásáról évente, az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon záró számadást kell készíteni.

A globális fedezet elvének nincs jogszabályi definíciója, azonban az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv. Lényege, hogy a költségvetésben valamennyi bevétel valamennyi kiadás fedezetéül szolgáljon.

2.3.2. Számviteli, elszámolási alapelvek

A teljesség elvéről az Áht. 4. § (4) bekezdése külön szól. Az elv lényege, hogy könyvelni kell mindazon gazdasági eseményeket, amelyek hatását a beszámolóban ki kell mutatni. Ez az Áht. szabályai alapján úgy fogalmazható meg, hogy a költségvetés végrehajtásáról készített beszámolóról rendelkezik, ennek során rendeli el valamennyi bevétel és kiadás számbavételét, azok teljes összegében, meghozzá a költségvetési évek között összehasonlítható módon.

A valóság elvének lényege, hogy a könyvelt és a beszámolóban, zárszámadásban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, kívülállóknál által is megállapíthatóknak kell lenniük.

A bruttó elszámolás elve úgy írható le, hogy a beszámolóban és a zárszámadásban a bevételek és a kiadások egymással szemben nem számolhatók el, így a beszédett bevételeket nem lehet csökkenteni azzal az összeggel, amit utána kiadás-ként elköltöttek, illetve a kiadásokat sem lehet csökkenteni akkor, ha azok egy részét annak jogosultja más jogcímen a költségvetésbe befizette. Ugyanakkor a bruttó elszámolás elve nem abszolút érvényesülő elv, bizonyos esetekben jogszabály lehetőséget biztosít a nettósításra.

2.3.3. Az Európai uniós alapelvek

E körben kell kiemelni a közbeszerzési kötelezettség elvét, azaz az államháztartás alrendszeribe tartozó szervezetek kötelesek – törvényben meghatározott beszerzési értékhatár felett – az árubeszerzési, építési-beruházási, illetve szolgáltatás-megrendelési célra előirányzott kifizetéseket közbeszerzés alkalmazásához kötni. Ebben a csoportba sorolható továbbá az állami támogatások korlátozásának elve is.

2.4. Az államháztartás alrendszerei

Az egyes országok államháztartási rendszerei jellemzően több alrendszerre foglalnak magukba. A jogi értelemben vett magyar államháztartás a korábbi négy alrendszer helyett

⁹ https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/Web_PDF_Allamhazartas.pdf (letöltés dátuma: 2018. december 1.)

¹⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés.

két alrendszer foglalta magába, amely összehangban van a közigazgatás duális rendszerével. Az Áht. által kialakított államháztartási rendszer központi és önkormányzati alrendszerből áll. A központi alrendszer része az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztisztviselő. Az önkormányzati alrendszerbe pedig a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a jogi személyiségű társulás és a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács, valamint a fentiek által irányított helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv sorolandó.

2.4.1. A központi alrendszer

A költségvetésnek többféle jelentése különíthető el, amelyek bár összefüggnek egymással mégsem azonosak.¹¹

A költségvetés egyrészt az államháztartás bevételeinek és kiadásainak terve, előzetes mérlege, azaz a központi költségvetés az állam meghatározott időre szóló előrejelzése a várható bevételeinek és teljesítendő kiadásainak alakulásáról, ebben az értelemben tehát előzetes pénzügyi terv. A költségvetés alapján folyó gazdálkodás lehetővé teszi a közfeladatok ellátását hatékony, előrelátható és tervezhető módon. A költségvetés tehát az állam meghatározott időtartamra előirányzott bevételeinek és kiadásainak tételes felsorolását és elosztását jelenti, amit az államháztartás központi alrendszere esetén az adott évi központi költségvetésről szóló törvény konkretizál.

A költségvetés másrészt a költségvetés végrehajtását, a zárszámadást foglalja magába. A zárszámadás az állam bevételeinek és kiadásainak tényleges mérlege, amely az adott időszakban a pénzügyi tényeket rögzíti, utólagos beszámoló az állam pénzügyeinek alakulásáról. Bár az állam gazdálkodása előre meghatározott költségvetés alapján történik, a bevételek és kiadások teljesítését előre nem látható tényezők befolyásolhatják, amelyek szükségessé teszik az előirányzatok átcsoportosítását vagy módosítását.

A költségvetés harmadrészt törvény, azaz az éves költségvetési törvénnyel azonos. Az Alkotmánybíróság szerint a költségvetési törvény kiemelet kezelését sajátos jogi jellege és különleges alkotmányos szerepe indokolja. A testület szerint a költségvetési törvény rendeltetését, természetét, jellegét tekintve eltér más törvényektől, csak elfogadásának módját tekintve törvény, tartalma szerint viszont inkább egyedi pénzügyi döntések sorozata. A költségvetési törvény dogmatikai szempontból nem magatartási norma, alanyi jogokat jellemzően nem keletkeztet, csupán formáját tekintve minősül jogszabálynak, jogi hatást kizárólag az állami szervek egymás közötti viszonyában hoz létre.

A központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatait részletesen a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény tartalmazza, de főbb típusait az Áht. meghatározza. A bevételek a közfeladat-ellátás forrásait jelentik, amelyet elméleti oldalról többféleképpen osztályozhatunk. Megkülönböztethetünk közjogi és magánjogi bevételeket. A közjogi

bevételek közé tartoznak a fiskális bevételek, illetve az egyéb közjogi bevételek, mint a különböző bírságok, szankciók, valamint az uniós támogatások, amelyek közpénzügyi támogatásnak tekintendők.¹² A magánjogi bevételek közé tartoznak a közszolgáltatások ellenértékei, a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek, illetve az államháztartáson kívüli forrásból kapott támogatások. A központi költségvetés bevételeinek döntő hányadát az adójellegű bevételek jelentik, a legnagyobb súlyt a termékek és szolgáltatások után fizetett adók képviselik, de szintén jelentős a jövedelmek után fizetett adók aránya is. A bevételi oldal viszonylag jelentős tételét képezik a központi költségvetési szervek saját bevételei, amelyek különböző forrásokból származnak. Az Európai Unió költségvetéséből származó, illetve az uniós tagsághoz kapcsolódóan azok a források, amelyek végső kedvezményezettje valamely központi költségvetési szerv, vagy amely forrás felhasználásának tekintetében valamely központi költségvetési szerv tényleges döntési jogkörrel bír.

A költségvetési bevételekből történik a közfeladatok finanszírozása, amelyre a költségvetési kiadásokat fordítják a mindenkori költségvetési törvényben meghatározottak szerint. A kiadásokat közgazdasági jellege, illetve a társadalmi-gazdasági célja szerint csoportosíthatjuk, amely egyben kormányzati funkciók szerinti csoportosítást is jelent.¹³ A kiadások törvényi felosztása a közfeladat-finanszírozás célja szerinti felosztást tükrözi. A központi költségvetés kiadásainak fő kategóriái: a támogatások, amelyek az államháztartás rendszerén kívülre irányulnak, a költségvetési szervek kiadásai (mint közhatalmi-közigazgatási kiadások, közszolgáltatási kiadások stb.), a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai, transzferek, azaz más államháztartási alrendszer támogatása, adósságszolgálat, valamint uniós kötelezettségből származó kiadások.

A központi költségvetés egyenlegét a költségvetési bevételek és kiadások különbsége adja. Amennyiben a költségvetési bevételek meghaladják a kiadásokat, azaz a különbség pozitív, szufficités költségvetésről beszélünk. Amennyiben azonban az egyenleg negatív, deficites a költségvetés. Az államháztartás egyenlege alatt az összes államháztartási bevétel és az összes államháztartási kiadás különbségét értjük, amely megmutatja az államháztartás teljes finanszírozási igényét.

A központi költségvetés szerkezeti rendje a költségvetési bevételek és kiadások szerkezeti tagolását jelenti. A mindenkori költségvetési törvényt ennek a szerkezeti rendnek megfelelően kell tagolni: fejezet, cím, alcím, jogcímcsoport, jogcím, előirányzat-csoport, kiemelet előirányzat. A mindenkori költségvetés szerkezeti kialakítását alapvetően befolyásolja az Áht. azon rendelkezése, amely kötelező fejezeteket határoz meg, így meg kell jeleníteni az elkülönített állami pénzalapokat, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait, a helyi önkormányzatok költségvetési támogatását, a Nemzeti Földalapba sorolt vagyont, a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.

¹² <http://m.ludita.uni-nke.hu/repositorium/bitstream/handle/11410/10534/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (letöltés dátuma: 2018. december 1.)

¹³ <http://m.ludita.uni-nke.hu/repositorium/bitstream/handle/11410/10534/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (letöltés dátuma: 2018. december 1.)

¹¹ PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga. Államszervezet II.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 264-267. o.

vagyoni körébe tartozó vagyont, az államháztartás központi alrendszerének adóssággal kapcsolatos bevételeit és kiadásait, az állam más fejezetbe nem sorolható közvetlen költségvetési bevételeit és kiadásait, valamint a külön törvény által előírt fejezeteket. Az Áht. két csoportra osztja a fejezeteket, eszerint vannak a Kormány irányítása alá tartozó és a Kormány irányítása alá nem tartozó fejezetek.

A költségvetési gazdálkodás, a költségvetési tervezés alapvető általános elve, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet az államháztartás mindkét alrendszerében működő valamennyi szerv köteles tiszteletben tartani. A tervezés olyan folyamat, amelynek nyomán a döntés-előkészítők a döntések alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat kidolgozzák. Az Alaptörvényben foglaltak értelmében az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről.

A költségvetési eljárás, költségvetési ciklus a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának, ellenőrzésének rendjét jelenti, átfogja az eljárás valamennyi szakaszát. A költségvetési ciklus négy szakaszra tagozódik. A döntést előkészítő szakasz a költségvetési évet megelőző évben zajlik, kormányzati szakasznak is tekinthető, mivel a Kormány felelős a költségvetés tervezéséért. A döntési szakasz már parlamenti szakasznak tekinthető, hiszen az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a költségvetési törvény elfogadása. A költségvetés végrehajtása szintén kormányzati szakasz, mivel a Kormány kap felhatalmazást a költségvetés elfogadásával annak végrehajtására. A döntés végrehajtásának ellenőrzése során a hatékony, gazdaságos, szabályos és eredményes költségvetési gazdálkodás megvalósulásának ellenőrzése zajlik.

A költségvetési tervezést olyan folyamatként lehet meghatározni, amelynek során a tervezést végzők kimunkálják a közfeladat ellátás alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat. A tervezés alapját az ellátandó feladat felmérése és a gazdasági helyzet elemzése adja. A tervezést segítik elő az alapelvek, amelyek figyelembevételével kell megvalósulnia a folyamatnak. Ezek az alapelvek elősegítik a hatékony, átlátható módon történő gazdálkodást, illetve jogi garancia-rendszert biztosítanak. A tervezési folyamat négy lépésből álló folyamatot ölel fel: ellátandó feladatok felmérése, feladatellátás feltételeinek a felmérése, kiadások meghatározása, pénzügyi egyensúly megteremtése. A tervezés feladatát és felelősségét az Alaptörvény a Kormányra ruházza, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. Az Áht. a tervezést erőteljesen centralizálta, a folyamatot a Kormány indítja el, meghatározva a pénzügyi kereteket és ő is zárja a költségvetési tervezet elfogadásával. A tervezési folyamat szakaszai: döntés a gazdaság- és pénzügypolitikáról, tervezés ütemtervének kidolgozása, fejezetek költségvetésének tervezése, egyeztetés, a központi költségvetési törvény tervezetének előkészítése, a központi költségvetés jóváhagyása utáni tervezés. Az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetési egyenleg célt. A Kormány döntésével a költségvetés keretei

meghatározásra kerülnek, ezért a további tervezési lépések ennek a figyelembevételével történhetnek meg. Ezt követően az államháztartásért felelős miniszter kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit. A fejezeti főösszegek meghatározását követően elindulhat a fejezetek költségvetésének a tervezése. A fejezetet irányító szerv – a fejezeti kiadási főösszeg figyelembevételével – május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat, fejezeti kezelésű előirányzat tervezett bevételeit és kiadásait. A fejezetet irányító szerv a fejezet megtervezett bevételeit és kiadásait július 31-ig egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel. Az államháztartásért felelős miniszter az egyeztetés és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és egyéb jogi személy adatszolgáltatása alapján elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, illetve elkészíti a költségvetés megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokat, majd a Kormány elé terjeszti. A Kormány a tervezetet egyezteteti a Költségvetési Tanáccsal. A Tanács a részletes számításokkal alátámasztott tervezetről a kézhezvételtől számított tíz napon belül megküldi a véleményét a Kormány részére, melyben a tervezetre észrevételeket tehet, vagy egyet nem értését jelezheti. A Tanács egyet nem értése esetén a Kormány ismételten megtárgyalja a tervezetet. A tervezet elfogadása esetén a Kormány nevében, az államháztartásért felelős miniszter, mint központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot terjeszti jóváhagyásra az Országgyűlés elé.

Az Országgyűlés a törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg, amelynek sürgősségi tárgyalását nem lehet kérni. A költségvetéssel kapcsolatos törvényjavaslatokat minden országgyűlési bizottság külön véleményezi, de a bizottságok véleményét a Költségvetési Bizottság fogja össze és terjeszti az Országgyűlés elé ajánlás formájában. Másrészt a központi költségvetés fejezetenkénti bevételi és kiadási főösszegére, a hiány, többlet összegére kizárólag a bizottság nyújthat be módosító indítványt. Az Országgyűlés előtti költségvetési vita két szakaszra bontható, egyrészt általános vitára, másrészt részletes vitára. Az általános vitában az Országgyűlés november 30-áig egyedi határozatban dönt a költségvetési keretszámokról. Meghatározza a fejezetek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés egyenlegét, amelyet az újra megnyitott részletes költségvetési vitában benyújtott javaslatok már nem módosíthatnak. A határozat meghozatalát követően az Országgyűlés elnöke egy napon belül tájékoztatja a Költségvetési Tanácsot¹⁴ a fejezeti főösszegekről, hiány vagy költségvetési többlet mértékéről. A részletes vitában már csak a keretszámokat nem érintő módosító javaslatokat tárgyalja az Országgyűlés. A részletes vita lezárását követően az Országgyűlés elnöke haladéktalanul megküldi a Költségvetési Tanácsnak az egységes megtárgyalt költségvetési tör-

¹⁴ A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Tanács közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és a törvény elfogadásához az előzetes hozzájárulása szükséges. A kapott javaslatok segítségével érdemi hatást gyakorol arra, hogy a költségvetés az alaptörvényi követelményeknek megfelelően, különösen az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartását ellenőrzi.

vényjavaslatot. A Költségvetési Tanács megvizsgálja, hogy a javaslat megfelel-e az államadósság-szabálynak, az alaptörvényi elvárásoknak és a véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A költségvetési vita zárószavazással zárul, amely akkor tartható meg, ha a Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulását megadja. Ha a Költségvetési Tanács megtagadja az előzetes hozzájárulását, akkor a zárószavazást el kell halasztani. A Költségvetési Tanács részletesen indokolt véleményében fejt ki, hogy miben sérti meg a költségvetési törvényjavaslat az Alaptörvény szabályait. A Kormány ekkor módosító javaslatot nyújt be és a törvényjavaslatot az Országgyűlés ismételt megküldi a tanácsnak. A folyamat addig tart, amíg a Költségvetési Tanács megadja az előzetes hozzájárulását.

2.5.1. Az önkormányzati alrendszer

Az Alaptörvény 32. cikke értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése érdekében, törvény keretei között:

- gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat;
- meghatározza költségvetését és az alapján önállóan gazdálkodik;
- e célra felhasználható vagyónál és bevételeivel kötelező feladatai ellátásnak veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat;
- dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.

Az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat továbbá törvényben előírt kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra jogosult.

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának egyik feltétele, hogy feladatainak ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzen, amely vagyon az Alaptörvény rendelkezései értelmében nemzeti vagyonnak minősül.¹⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 106. § (2) bekezdése megadja az önkormányzati vagyon fogalmát, amely a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják. A vagyon fogalmába tehát ingók, ingatlanok és vagyoni értékű jogok tartoznak. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményei, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit a nemzeti vagyonnól szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) szabályozza.

A helyi önkormányzatok vagyona törzsvagyon és üzleti vagyon lehet.¹⁶ A törzsvagyon a kötelező feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, a törzsvagyon elemei

részben forgalomképtelenek, részben pedig korlátozottan forgalomképesek. Forgalomképtelen törzsvagyon¹⁷, amelyet:

- a nemzeti vagyonnól szóló törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít¹⁸;
 - a helyi közutak és műtárgyak;
 - a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok;
 - a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzátartozó légitforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légitforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
 - a helyi önkormányzat tulajdonában álló vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket,
- törvény vagy helyi önkormányzati rendelet nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít.

A forgalomképtelen törzsvagyon körbe tartozó vagyonelemek nem idegeníthetők el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhetők meg, azokon dologi jog vagy osztott tulajdon nem létesíthető.

A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon:

- amit a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképesnek minősít, azaz az önkormányzat nem kizárólagos tulajdonában álló és nemzetgazdasági szempontból a kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó nemzeti vagyon, valamint
- amelyről törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben lehet rendelkezni meghatározott feltételek szerint.

Minden olyan önkormányzati tulajdonban álló vagyontárgy, amely nem tartozik az önkormányzati törzsvagyon körébe, az üzleti vagyonnak minősül (például a helyi önkormányzat tulajdonában álló lakás, üzlet stb.). Az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak jogszabályi keretek közt, amely tevékenység nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Az üzleti vagyon forgalomképes, azaz szabadon elidegeníthető, megterhelhető, vállalkozásba apportként bevitelhető. Az üzleti vagyonnak azonban szolgálnia kell az önkormányzat feladatainak ellátását, céljait és érdekeit.

A helyi önkormányzatok bevételei alapvetően három forrásból származnak, egyrészt saját bevételek, másrészt átengedett központi bevételek, harmadrészt pedig állami hozzájárulások és támogatások.

A saját bevételek az önkormányzati autonómiával leginkább adekvát bevételi kör, amelyeket az állam csak normatív úton, törvényi keretek kijelölésével befolyásolhat, így például a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) határozza meg, hogy a helyi önkormányzat milyen adókat vezethet be, illetve annak főbb kereteit is megállapítja. A saját bevételeket az Mötv. 106. § (1) bekezdése sorolja fel, amelyek a következők:

¹⁷ Nvtv. 5. § (2) bekezdés.

¹⁸ Nvtv. 3. § (1) bekezdés 6. pont.

¹⁵ <http://archiv.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozis-mtk.pdf> (letöltve: 2018. november 12.), ld. még: HAMVAS Ákos – KEMÉNY-NÉ KONCZ Ildikó – MOLNÁR György – SCHNEIDER Magdolna – SZABÓ Hajnalka (2013): *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósság-rendezés gyakorlata*. Budapest, Wolters Kluwer Complex Kiadó, 28-29. o.

¹⁶ Nvtv. 5. §-a alapján.

- a) helyi adók (Hatv. 1. §);
- b) saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- c) átvett pénzeszközök;
- d) törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- e) az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

Az átengedett központi bevételek fajtáját és mértékét az Országgyűlés törvényben (rendszerint a költségvetési törvényben) állapítja meg. Ezek a bevételek tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől. Az átengedett központi bevételek körébe az alábbi jogcímek tartoznak:

- a) a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó 40%-a, illetve a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból származó bevétel 100%-a;
- b) a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni személyi jövedelemadó 100%-a.

Korábban e körbe tartozott a személyi jövedelemadónak a mindenkorai költségvetésben meghatározott hányada is ez az átengedés azonban 2013-tól megszűnt.¹⁹

A helyi önkormányzatok bevételeinek harmadik csoportját az állami hozzájárulások és támogatások adják, amelyek jelentős szerepet töltenek be a helyi önkormányzatok bevételeinek körében, ugyanakkor annak legkevésbé autonóm elemét képezik. Az Országgyűlés az Mőtv. 117. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a támogatások jogcímét az adott költségvetési év központi költségvetéséről szóló törvényben határozza meg, amely jelen esetben Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 2. mellékletében került megállapításra. A felhasználási közzététellel járó általános állami támogatások (feladatalapú támogatások) az alábbiak:

- a) a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása:
 - a helyi önkormányzatok működésének általános támogatása,
 - a települési önkormányzatok köznevelési és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása,
 - a települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása,
 - a települési önkormányzat kulturális feladatainak támogatása,
- b) a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított bevételek;
- c) a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai;
- d) címzett és céltámogatások;
- e) vis maior támogatás.

A szabályozás során a normativitás, a feladatarányosság, a szolidaritás, a területi kiegyenlítés és a társulások feladatmegoldás elveinek érvényesítését próbálja megvalósítani a jogalkotó.²⁰

A helyi önkormányzatok kiadása tekintetében – értelemszerűen – heterogén képet kapunk, mivel lényegesen eltérő

kiadásai vannak egy kis település és egy nagyváros önkormányzatának, vagy egy hátrányos helyzetű és egy fejlett térségben lévő önkormányzatnak. Az önkormányzati kiadások tipikus elemei közé tartoznak a működtetési kiadások, lakossági juttatások, az államháztartáson kívüli szervezeteknek juttatott transzferek, illetve egyéb kiadások.

Az Mőtv. 111. § (2)-(4) bekezdései értelmében a helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, amelyből finanszírozza a kötelező²¹, valamint az azokat nem veszélyeztető önként vállalt feladatait. E feladatok forrásait és kiadásait a költségvetési rendelet elkülönítetten tartalmazza. A helyi önkormányzat költségvetési rendeletében hiány nem tervezhető.

A helyi önkormányzatok költségvetésének tervezése, előkészítése több fázisra bontható, így a költségvetési koncepció elkészítésére, a költségvetési rendelet tervezetének elkészítésére, valamint a költségvetési rendelet elfogadására. A helyi önkormányzat költségvetési koncepcióját oly módon kell összeállítani, hogy megfelelően tükrözze a bevételi oldal saját forrásait és kiadási oldalon az ismert feladatellátási-kötelezettségeket. A költségvetési koncepció elkészítése a jegyző feladata, amelyet a polgármester – a bizottsági véleménnyel együtt – adott év november 30. napjáig terjeszt a helyi önkormányzat képviselő-testülete elé. A kétezer főnél nagyobb lakosságszámú településeken az Mőtv. rendelkezése értelmében kötelezően pénzügyi bizottság működik, amely bizottságnak a feladata a költségvetési koncepció egészének véleményezése. A többi bizottság véleményének kikérését a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata határozza meg. A helyi önkormányzat képviselő-testülete véleményt alkot a költségvetési rendelet koncepciójáról testületi határozat formájában, amely meghatározza a költségvetés elkészítésével kapcsolatos további munkákat.

A költségvetési rendelet tervezetét a polgármester a bizottságok elé terjeszti, ahol a pénzügyi bizottságnak szintén kiemelt feladat jut. Illetve azoknál a helyi önkormányzatoknál, ahol a Mőtv. előírja, ott független könyvvizsgáló írásos véleményének beszerzése is szükséges. A költségvetési rendelet tervezetét a költségvetési törvény kihirdetését követő 45 napon belül a polgármester köteles a képviselő-testület elé terjeszteni azokkal a rendelet-tervezetekkel együtt, amelyek a javasolt előirányzatokat megalapozzák. A polgármester köteles továbbá bemutatni a helyi önkormányzat költségvetési mérlegét, a többéves kihatással bíró döntések számszerűsítését évenkénti bontásban, valamint a közvetett támogatásokat tartalmazó kimutatásokat. A költségvetési rendeletet a képviselő-testület fogadja el, az elfogadott rendeletről pedig tájékoztatni kell a Kormányt.

Amennyiben a képviselő-testület a rendeletet nem fogadja el a költségvetési év kezdetéig, átmeneti gazdálkodásról szóló rendeletet alkothat, amelyben felhatalmazást adhat, hogy a helyi önkormányzat és költségvetési szervei folytatólagosan beszédhessék bevételeiket és kiadásait teljesítsék. A rendeletben azonban meg kell határozni az átmeneti gazdálkodás időtartamát. Amennyiben átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet sem készült, vagy hatályát veszítette úgy a polgár-

¹⁹ ERDŐS Éva (2014): *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 13. o.

²⁰ LENTNER Csaba (2013): i. m. 154. o.

²¹ Mőtv. 13. § (1) bekezdés.

mester jogosult a helyi önkormányzat bevételeinek beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatok keretein belül a kiadások teljesítésére.

A helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtása a tervezett feladatok megvalósítását, a költségvetésben szereplő bevételek realizálását és a kiadási előirányzatok felhasználását jelenti. Az előre nem tervezhető, váratlan körülmények miatt az előirányzatok évközi módosítására van lehetőség, amelyre elsősorban a képviselő-testület jogosult, az Áht-ban meghatározott két kivételen felül:

- a) a helyi önkormányzati költségvetési szerv bevételi és kiadási előirányzatai a Kormány rendeletében meghatározott esetekben saját hatáskörben módosíthatók, a kiadási előirányzatok egymás között átcsoportosíthatók. A polgármester a költségvetési szerv saját hatáskörében végrehajtott előirányzat-módosításokról, átcsoportosításokról a képviselő-testületet harminc napon belül tájékoztatja,
- b) ha a helyi önkormányzat év közben a költségvetési rendelet készítésekor nem ismert többletbevételhez jut, vagy bevételei a tervezettől elmaradnak, e tényről a polgármester a képviselő-testületet tájékoztatja.

A helyi önkormányzatok és intézményeik a központi döntések megalapozásához, a zárszámadás elkészítéséhez és az államháztartás mérlegeinek elkészítéséhez évközi és évvégi beszámolót kötelesek készíteni, amelyben számot kell adni a végrehajtott feladatokról, gazdálkodás eredményeiről, problémákról, a vagyon gyarapításáról. A feladatok végrehajtását év közben a képviselő-testület áttekinti, év végén részletesen megtárgyalja és elfogadásáról zárszámadási rendeletet alkot, amely szöveges és számszaki részből áll. A számszaki részben a bevételek teljesítését bevételi nemenként, a kiadási előirányzatok felhasználását költségvetési szervenként, a polgármesteri hivatal feladatainak teljesítését feladatonként, a beruházásokat és felújításokat feladatonként kell bemutatni. Számot kell adni az általános és céltartalékok terhére megvalósított feladatokról is. A szöveges részben pedig ismertetni kell azokat a tényezőket, amelyek befolyásolták a tárgyidőszakban ellátott alaptevékenységet, az előirányzatok tervezettől eltérő felhasználását. A zárszámadási rendelet tervezetét a jegyző készíti el, a polgármester pedig a költségvetési évet követő negyedik hónap utolsó napjáig terjeszt a képviselő-testület elé.²²

Az Mőtv. az önkormányzati kontrollrendszerre vonatkozó szabályokat is jelentősen átalakított, ugyanis a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénnyel (a továbbiakban: Ötv.) szemben csupán a 119. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalkozik a külső ellenőrzés szabályaival, egyebekben a belső kontrollt tárgyalja, szervein és mechanizmusain keresztül. A változás oka, hogy a külső ellenőrzést külön jogszabályok határozzák meg. Az Mőtv. 115. §-ában határozza meg, hogy a gazdálkodás biztonságáért a képviselő-testület, míg annak szabályosságáért a polgármester felelős, amely kijelentés

azonban nem ellenőrzési, hanem **gazdálkodás** szabályként értelmezhető.²³

A helyi önkormányzatok belső ellenőrzésére vonatkozó szabályokat az Mőtv. 119. § (3)–(6) bekezdései, valamint 120. §-a tartalmazzák. A 119. § (3) bekezdése értelmében a jegyző köteles a belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források, szabályszerű, gyors és hatékony felhasználását. A belső kontrollrendszer fogalmát az Áht. 69. §-a határozza meg, amely szerint a belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, hatékonyan, **gazdászosan** hajtsák végre, az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék és **vé** védjék az erőforrásokat. E rendszer tehát elsősorban a gazdálkodás biztonságosságát szolgálja. A belső kontrollrendszer alapvetően pénzügyi és gazdasági szempontú ellenőrzési folyamat, a működés hatékonysága körében azonban a szakmai hatékonyság kérdését is vizsgálja. Az Mőtv. fő célja belső kontrollrendszer működtetésével tehát a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása.

A (4) bekezdés a belső ellenőrzésről rendelkezik, azaz a jegyző **k** a belső kontrollrendszeren keresztül a belső ellenőrzés működtetéséről is gondoskodni, amelynek keretén belül a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzését is el kell látni. A belső ellenőrzés részlet szabályait a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) tartalmazza. A Korm.r. 2. § b) pontja értelmében a belső ellenőrzés *„független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát”*. A kormányrendelet továbbá rendelkezik belső ellenőrzést ellátó személyről is, aki egyrészt foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében, másrészt polgári jogi jogviszony – jellemzően megbízási szerződés – keretében is elláthatja e tevékenységet.²⁴

A pénzügyi bizottság az Mőtv. 120. §-a alapján véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásról szóló féléves, éves beszámoló tervezetét, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, továbbá ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és bizonylati fegyelem érvényesítését. A pénzügyi bizottság megállapításait haladéktalanul közli a képviselő-testülettel, amely, ha nem ért egyet az abban foglaltakkal vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet és észrevételeit megküldi az Állami Számvevőszéknek.

²² HAMVAS Ákos – KEMÉNYNÉ KONCZ Ildikó – MOLNÁR György – SCHNEIDER Magdolna – SZABÓ Hajnalka (2013): i.m. 43–44. o.

²³ NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2012): *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 492. o.

²⁴ Korm.r. 15. § (7) bekezdés.



A fenti szabályok alapján az Ötv. ellenőrzési szabályaihoz képest jelentős változások figyelhetők meg az Möt.v.-ben, amelyben az operatív jellegű ellenőrzést ellátó jegyzővel szemben, a nagyobb, stratégia jelentőségű ügyekben a pénzügyi bizottság dönt.

Az államháztartás helyi szintjével a helyi önkormányzatok pénz- és vagyongazdálkodásával kapcsolatos legátfogóbb jogszabályokkal az Állami Számvevőszék rendelkezik. Ellenőrzés során kiemelt figyelmet fordít normatív állami költségvetési hozzájárulások, céltámogatások és címzett támogatások felhasználása, igénybevétele törvényességének és célszerűségének vizsgálatára.

Az Ötv.-ben meghatározott önkormányzati körben az önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzésére könyvvizsgálót kellett megbízni, e könyvvizsgálati vizsgálatok azonban nem tudták az elvárt eredményt felmutatni és az önkormányzatok gazdálkodásáról egy áttekinthetetlen kép alakult ki. Ennek következtében az Állami Számvevőszék egy átfogó vizsgálatot indított, amelynek célja az volt, hogy ellenőrizze az önkormányzatok gazdálkodásának szabályszerűségét négy éven belül.²⁵ A feltárt hiányosság okán az Möt.v.-ben foglaltak szabályok értelmében 2013 óta az önkormányzatok nem kötelesek beszámolójuk auditálásához és gazdálkodásuk ellenőrzéséhez könyvvizsgálót megbízni. Ugyanakkor rögzíteni kell azt is, hogy az átalakult jogszabályoknak köszönhetően a közpénzekkel való hatékony és szabályszerű gazdálkodás a kötelező könyvvizsgálat nélkül is biztosítottá vált, azaz az állam magának vindikált ellenőrzési jogosultságot.

Az Möt.v. 119. § (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatoknak nyújtott európai uniós és az ahhoz kapcsol-

ódó költségvetési támogatások felhasználását az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervezeti, kormányzati ellenőrző szerv (Állami Számvevőszék), kormányzati ellenőrzési szerv (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal)²⁶, a fejezetek ellenőrzési szervezetei (jellemzően minisztériumok), a kincstár (Magyar Államkincstár)²⁷, illetve az európai uniós támogatások irányító hatóságai (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) és közreműködő szervezetei is ellenőrizhetik. A jelzett szervek ellenőrzési tevékenységének ellátásakor a helyi önkormányzatok kötelesek együttműködni.

Felhasznált irodalom:

- ERDŐS ÉVA (2014): *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Budapest, Nemzeti Közszeológiai Egyetem
- HAMVAS ÁKOS – KEMÉNYNÉ KONCZ Ildikó – MOLNÁR György – SCHNEIDER Magdolna – SZABÓ Hajnalka (2013): *Az önkormányzati rendszert érintő változások és az adósságrendezés gyakorlata*. Budapest, Wolters Kluwer Complex Kiadó
- LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszeológiai Egyetem
- NAGY Marianna – HOFFMAN István szerk. (2012): *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- PETRÉTEI József (2014): *Magyarország alkotmányjoga. Állam-szervezet II*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány

²⁵ LENTNER Csaba (2013): i.m. 282–283. o.

²⁶ A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet.

²⁷ A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.