

2. FEJEZET

A „KÖZPÉNZI” MINŐSÉG VÉDELME NEK JOGI ESZKÖZEI MAGYARORSZÁGON

Varga Judit

Bevezetés

A magánszektorbeli alanyok és a közszektor gazdálkodásuk során a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokat igyekeznek minél hatékonyabban elosztani, a végtelen számú felmerülő szükséglet finanszírozására fordítani. Vagyis mindkét szektor esetében a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokkal folyik a gazdálkodás. Azonban a két szektor működési elveiben, céljaiban, vagyis feladataiban, illetve motivációiban különbözik egymástól. A magánszektorbeli alanyok, legyenek azok természetes személyek vagy profitorientált gazdasági társaságok, a tevékenységükhöz szükséges forrásokat a piacról, a piaci verseny viszonyai között szerzik meg. Eme alanyok céljai ugyanakkor nagyon különbözők lehetnek, ám motivációik azonosak: természetes személyek esetén a motivációt a felmerülő szükségleteik mind teljesebb kielégítése, gazdasági társaságok esetén pedig a lehető legmagasabb profit megszerzése jelenti. A közszektorbeli alanyok által végzett feladatok nagyon sokszínűek, ám közös bennük, hogy a működésükhöz, működtetésükhöz szükséges források legnagyobb részét az állam közhatalma birtokában vonja el, akár kényszer alkalmazása útján is a piaci szereplőktől (természetes és más személyek), s csak kisebb részét szerzi meg a piacról a versenyviszonyok között, magánjogi jogviszonyok révén. A közszektor oldalán a magánszektorhoz hasonló motivációkat nem találunk (Sivák–Vigvári, 2012: 26–27). A közszektorbeli alanyoknak inkább feladatai, céljai vannak, melyeket a széles értelemben felfogott társadalmi közösség testál rájuk. Ahogy a közszektorbeli alanyoknak, úgy a közpénzügyeknek sincs egy általánosan megfogalmazható, mindenre kiterjeszhető, könnyen értelmezhető célja. A közpénzügyek „*célrendszere komplex, amelyben a tiszta közgazdasági racionalitás [...] megkövetelte célok mellett helyet kapnak a rendkívül nehezen formalizálható társadalmi elvárások éppúgy, mint például a politikai preferenciák*” (Adorján et al.,

2012: 75). De azt is mondhatnánk, hogy itt az állam által az aktuális társadalmi, gazdasági igényeket kiszolgáló feladatok felvállalásáról van szó, melyek ellátását a közosság egyben el is várja. Előbbi, vagyis a társadalmi igények folyamatos változása miatt van az, hogy a közszükségletek, s a közfeladatok körét „tudományos egzaktással, azaz tértől és időtől függetlenül” (Földes, 2005: 13) lehetetlen meghatározni. Eme feladatok a gazdasági szereplőktől elvont és másként megszerzett forrásokból történő ellátását a közszektorbeli alanyoktól csak garanciális szabályok közfeladat-ellátási rendszerbe iktatásával lehet elvárni. Vagyis a motivációt a közszektorbeli alanyok esetén a garanciális előírásoknak való megfelelés adja, egészen pontosan ezen szabályoknak való meg nem felelés esetén kilátásba helyezett jogkövetkezmények elkerülése. Kérdés, hogy milyen következményei vannak a közpénzi minőségnek, azon belüli is pedig, hogy milyen garanciális jogi előírásokkal, illetve jogkövetkezmények kilátásba helyezésével kívánja a jogalkotó ösztönözni a köz pénzt, illetve vagyont kezelő személyeket, illetve szervezeteket, hogy e pénzzel hatékonyan és minél eredményesebben gazdálkodjanak? Előbbi kérdésekre választ a legegyszerűbben a hazai joganyag közpénzekkel, illetve közvagyonnal összefüggő rendelkezéseinek vizsgálatával nyerhetünk. Elsőként nézzük tehát a közpénzek, illetve közvagyon védelmének általános szabályrendszerét adó hazai jogi normák vonatkozó rendelkezéseit.

1. Az Alaptörvény közpénzekkel összefüggő rendelkezései

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest külön fejezetbe gyűjtötte a kifejezetten közpénzügyekkel összefüggő rendelkezéseket. Azonban Alaptörvényünk a Közpénzügyek című fejezetben kívül is tartalmaz előírásokat a közpénzekkel való gazdálkodással, így költségvetési gazdálkodással és a közvagyonnal összefüggésben. Az Alaptörvény témához kapcsolódó rendelkezéseit alapvetően három csoportba sorolhatjuk. Vannak azok az előírások, melyek kifejezetten a költségvetési gazdálkodással összefüggésben tartalmaznak rendelkezéseket. A másik csoportba azok a normák tartoznak, melyek a köz tulajdonában álló vagyonnal való gazdálkodásra nézve irányadók. A harmadik csoportot pedig azok az előírások alkotják, melyeket mind a költségvetési, mind a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán irányadóknak kell tekinteni.

Nézzük elsőként a folyó gazdálkodással összefüggő, vagy mondhatni a szűk értelemben vett közpénzzel való gazdálkodásra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény N) cikke generális elveket fogalmaz meg

a költségvetési gazdálkodással összefüggésben, mely elvek érvényesítésének elsődleges felelőseiként az Országgyűlés és a Kormány nevesíti. Ilyen általános elvek a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás követelményei. A XXX. cikk, amely az általános és arányos köztelherviselés követelményéről ír, is erősen összefügg az állam költségvetési gazdálkodásával, tekintve, hogy a közjogi bevételek keletkezése kapcsán előírja, hogy *„teherbíró képességének, illetve gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.”*¹¹ Vagyis valamennyi természetes és jogi személy lehetőségeihez mérten köteles hozzájárulni a közszükségletek finanszírozásához. Előbbi kötelezettség teljesítése kapcsán csupán a gyermeket nevelők – vagyis természetes személyek – élveznek némi könnyítést, hisz esetükben az alkotmányozó úgy fogalmaz, hogy a gyermeknevelés kiadásait figyelembe kell venni a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás során.¹² A közpénzekkel való gazdálkodás jelentőségét hangsúlyozza, hogy kizárólag a legfőbb népképviselői szerv rendelkezik hatáskörrel, hogy törvényt – így költségvetési, költségvetés végrehajtásáról szóló, adó stb. törvényt – alkosson,¹³ melyek végrehajtásáért a Kormány tartozik felelősséggel az Országgyűlésnek.¹⁴ Az Alaptörvény eme rendelkezései azonban nemcsak a szűken, hanem a tágan értelmezett közpénz, azaz a közvagyonnal való gazdálkodás kapcsán is lényegesek. Az állam működőképességének fenntartásához a közhatalmi költségvetési bevételek garانتálása révén járul hozzá az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdésének b) pontja, amikor kimondja, hogy nem lehet országos népszavazás tárgya *„a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, központi adónemekről, illetékekről, járulékokról, vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény”* tartalma. A helyi önkormányzatokra vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseknek is jelentősége van a szűkebb és tágabb értelemben vett közpénzzel való gazdálkodás kapcsán. Az alkotmányozó hatalom ugyanis felruházta őket – törvényi keretek között – a rendeletalkotás jogával, melynek keretében döntenek költségvetésükről, illetve a helyi adók fajtáiról és mértékéről. Joguk van – ugyancsak törvényi keretek között – önállóan gazdálkodni, gyakorolhatják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonos megillető jogokat. Tulajdonuk köztulajdon és az önkormányzati feladatok ellátását szolgálja.

¹¹Magyarország Alaptörvénye, XXX. cikk (1) bek.

¹²Magyarország Alaptörvénye, XXX. cikk (1) bek.

¹³Magyarország Alaptörvénye, I. cikk (1)–(2) bek.

¹⁴Magyarország Alaptörvénye, 15. cikk (1) bek.

Emellett lehetősége van az önkormányzatoknak az arra felhasználható vagyonukkal és bevételeikkel vállalkozást folytatni, ha az nem veszélyezteteti kötelező feladataiknak az ellátását.¹⁵ Az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezésekkel a jogalkotó megalapozza a helyi kormányzatok saját bevételszerző tevékenységét (közjogi és magánjogi típusú bevételek megszerzését egyaránt), saját költségvetési gazdálkodáshoz, tulajdonhoz és vagyongazdálkodáshoz való jogukat. Az Alaptörvény fenti passzusaiából is kiviláglik, hogy közpénz nemcsak központi kormányzati szinten, hanem helyi szinten is keletkezik, s felhasználásra kerül.

Az Alaptörvény Közpénzek című fejezete 36., 37., 39., 40. és 44. cikkei kifejezetten a központi kormányzati szintű költségvetési gazdálkodásra nézve tartalmazznak rendelkezéseket. A 36. cikk az Országgyűlés központi költségvetéssel összefüggő feladatairól szól. E cikk alkotmányos rangra emeli az éves költségvetés elvét, azzal, hogy kimondja, hogy az Országgyűlés minden évre vonatkozóan köteles törvényt alkotni a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról. Ugyanezen cikk második bekezdése elvárja, hogy az állami kiadásokat és bevételeket a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatok azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel tartalmazzák. Az alkotmányozó hatalom továbbá korlátozta az Országgyűlés hatáskörét a központi költségvetés tartalmának meghatározása tekintetében, hiszen nem fogadhat el előbbi szerv olyan központi költségvetési törvényt, amelynek következtében az államadósság meghaladná a GDP felét. Ameddig pedig meghaladja az adósság az éves bruttó hazai össztermék felét, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetési törvényt fogadhat el, amely a fennálló államadósság mértékét csökkenti. Előbbi előírásoktól csak különleges jogrend, illetve a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése¹⁶ esetén lehet eltérni. Ugyancsak a 36. cikk adja meg a választ arra, hogy mi van akkor, ha az Országgyűlésnek a tárgyév első napjáig nem sikerül elfogadnia a központi költségvetési törvényt, s ezzel sem sikerül döntenie az adott naptári évben a beszédre kerülő közbevételek felhasználásáról. Ekkor a Kormány jogosult lesz az előző évre vonatkozó költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatokat időarányosan teljesíteni (ex lex állapot).

A 37. cikk a Kormány kötelezettségévé teszi, hogy a központi

¹⁵Magyarország Alaptörvénye, 32. cikk

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény 7. §-a válaszolja meg, hogy mit ért a jogalkotó a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése alatt.

költségvetést törvényesen, célszerűen, a közpénzek eredménye kezelésével, az átláthatóság garantálásával köteles végrehajtani. Az államadósság növekedésének megelőzését, illetve csökkentését célzó előírások az Országgyűlésen kívül a Kormány hatáskörét is korlátozzák, amikor kimondják, hogy a Kormány a költségvetés végrehajtása során nem vehet fel olyan kölcsönt, illetve nem vállalhat olyan kötelezettséget, amelyek eredményeként az államadósság a GDP 50%-át meghaladná, s amíg az államadósság előbbi mértéket meghaladja, a Kormány a központi költségvetés végrehajtása során köteles törekedni az államadósság növekedésének megakadályozására. A közpénzügyekkel összefüggő jogalkotás alkotmányosságának vizsgálata szempontjából aggályosak a 37. cikk Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezései. A 37. cikk (4) bekezdése kimondja ugyanis, hogy amíg az államadósság a GDP felét meghaladja az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, annak végrehajtásáról, valamint a költségvetés közjogi bevételeit biztosító, a gazdasági szereplők számára fizetési kötelezettségeket előíró törvények Alaptörvénnyel való összhangját főszabály szerint nem vizsgálhatja. Előbbi jogi normák kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, lelkiismeret és vallásszabadsághoz való joggal, a magyar állampolgársághoz való joggal kapcsolatban vizsgálhatók felül, s azok sérelme miatt semmisíthetők meg, illetve e normák megalkotása és kihirdetése vonatkozó, Alaptörvényben is rögzített eljárási szabálysértés esetén.

Az Alaptörvény közpénzekkel foglalkozó fejezetében a központi költségvetésből szervezetek részére folyósított támogatásokról is szó esik.¹⁷Rögzítésre kerül, hogy ilyen kifizetésekben csak olyan szervezetek részesülhetnek, amelyek tulajdonosi szerkezete, felépítése és támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.¹⁸ A közpénzekkel való gazdálkodás kapcsán 39. cikk megköveteli a nyilvánosság előtti elszámolást. Vagyis minden szervezet, amely közpénzekkel gazdálkodik, köteles az általa kezelt közpénzzel való gazdálkodásáról beszámolni a nyilvánosság számára, továbbá a közpénzeket átlátható módon, a közélet tisztaságának elve szerint kezelni. A közpénzekre vonatkozó adatokat az Alaptörvény közérdekű adatnak minősíti,¹⁹ melyek megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság

¹⁷Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk

¹⁸ Az átláthatóság fogalmának részletesebb kifejtését a 2011. évi CXCVI. törvény 3. §-a tartalmazza.

¹⁹Magyarország Alaptörvénye, 39. cikk (2) bek.

ellenőrzi.²⁰

A korábban már említett XXX. cikkhez kapcsolódik az Alaptörvény 40. cikke a Közpénzek fejezetén belül, mely kimondja, hogy a köztelherviselés alapvető szabályait sarkalatos törvény tartalmazza, mely jogi norma a Magyarország gazdasági stabilitásáról szólót 2011. évi CXCV. törvény, ami a fizetési kötelezettségek alanyait védő generális szabályokat rögzíti, melyeket a közterhet kivető főhatalomnak szem előtt kell tartania a fizetési kötelezettségek kiszabása során. E normák előírásával az adózható főhatalom saját magát korlátozza, védve a fizetési kötelezettségek címzettjeit.

A közpénzekkel való gazdálkodás kapcsán lefektetett alapelvek érvényesülését támogató szervként az Alaptörvény 44. cikkében találkozunk a Költségvetési Tanács intézményével, mely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, közreműködik a törvény előkészítésében, amely törvény elfogadásához szükség van e Tanács előzetes hozzájárulására is. E szervnek szánt cél üdvözlendő, ám kérdés, hogy önmagában eme saját intézményrendszerrel nem rendelkező háromtagú testület képes vajon a neki szánt feladatok kellőképpen hatékony elvégzésére.

A Közpénzek fejezet 38. cikke a központi, illetve helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyonról: a nemzeti vagyonról szól. Az Alaptörvény 38. cikke elsőként rögzíti, hogy mindaz, ami az állam (vagyis központi kormányzat), illetve helyi önkormányzati tulajdonban áll a nemzeti vagyon része, melyről sarkalatos törvény (nemzeti vagyonról szóló törvény) rendelkezik. Az alkotmányozó hatalom eme vagyonelemek kezelésének és védelmének céljait is lefekteti, melynek értelmében a nemzeti vagyon a közérdeket, a közös szükségletek kielégítését, a természeti erőforrások megóvását és jövő nemzedékek szükségleteit szolgálja.²¹ E vagyonelemek fokozott védelem alatt állnak, hisz azokat csak törvényben rögzített célból lehet átruházni az értékarányosság követelményeinek figyelembe vételével. Továbbá hasznosításukra csak olyan szervezettel köthető szerződés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, nemzeti vagyon kezelésére irányuló tevékenysége átlátható.²²

Külön nevesíti az Alaptörvény a fokozott figyelmet, s így védelmet élvező nemzeti vagyonelemek kategóriáit, melyek: a kizárólagos tulajdon, a kizárólagos gazdasági tevékenységek és a nemzetgazdasági szempontból

²⁰Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk (3) bek.

²¹Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (1) bek.

²²Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (3)–(4) bek.

kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon. De az állami és önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezetek gazdálkodására vonatkozó – a nemzeti vagyont védelmét garantáló – alapelvek is alaptörvényi szinten lettek rögzítve e cikkben. E szervezetek ugyanis kötelesek törvényben meghatározott módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek eleget téve önállóan és felelősen gazdálkodni.²³ A nemzeti vagyon kapcsán is fontos a 39. cikk, hisz ez a nemzeti vagyon kezelése kapcsán is előírja az átláthatóság követelményét, valamint a közélet tisztasága elvének érvényesülését, ahogy azt is rögzíti, hogy a nemzeti vagyongazdálkodás vonatkozó adatok közérdekűek. Az Alaptörvény 39. cikke tehát a költségvetési gazdálkodás és a vagyongazdálkodás vonatkozásában is a nyilvánosságot, s annak kontroll funkcióját kívánja garantálni.

Lényeges az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) – mint az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szervének – szerepe, mely törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontból vizsgálja mind a közvagyonnal (nemzeti vagyonnal), mint a folyó költségvetési forrásokkal való gazdálkodást központ és helyi kormányzati szinten egyaránt. Az Alaptörvényben helyett kapott ÁSZ, ahogy más ellenőrző szervek léte is garanciális jelentőséggel bír a közpénzek védelme tekintetében.²⁴

Nem volna teljes az alkotmányos alapok bemutatása, ha nem említénék meg a Magyar Nemzeti Bank szerepét, mely monetáris politikájának elsődleges céljaként védi a nemzeti fizetőeszköz értékállóságát, valamint felügyeli a pénzügyi közvetítőrendszer működését, így járulva hozzá nemcsak a köz tulajdonában, hanem a magántulajdonban álló pénz védelméhez.²⁵

2. Közpénzek védelme az Alaptörvényen túl

Az előbbieken az Alaptörvényünk a szűkebb értelemben felfogott közpénzekre – költségvetési bevételek és kiadások –, valamint a tágan értelmezett közpénzekre – melyben már a költségvetési források mellett a nemzeti vagyon elemei is helyet kapnak – vonatkozó rendelkezéseit vizsgáltam. A továbbiakban vázlatosan egyes, a közpénzek védelmével generálisan foglalkozó törvényeket tekintem át, górcső alá véve, hogy azok

²³Magyarország Alaptörvénye, 38. cikk (2) bek., (5) bek.

²⁴Magyarország Alaptörvénye, 43. cikk

²⁵Magyarország Alaptörvénye, 41. cikk

hogyan bontják ki, részletezik az Alaptörvényben foglalt vonatkozó előírásokat.

2.1 Közbevételek, közkiadások és a költségvetési gazdálkodás – avagy közpénzek szűken értelmezve

A szűk értelemben vett közpénzekkel, vagyis a költségvetési forrásokkal való gazdálkodásra nézve általános jogszabályi kereteket az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Áht.) fekteti le hazánkban. A jogalkotót a törvény megalkotásakor két cél vezérelte a preambulum tartalma alapján: egyrészt az államháztartás egyensúlyának, másrészt a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony és ellenőrizhető gazdálkodásnak a megteremtése.

Az államháztartás az Áht. szerint, a „*közfeladatok ellátásának egységes szervezeti, tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási szabályok szerint működő rendszere.*”²⁶ Akét – központi és önkormányzati – alrendszerből álló komplex rendszer célja a közfeladatok ellátása, amelynek keretében kerül sor egyrészt a közbevételek keletkezésére, valamint felhasználására. A központi és helyi kormányzatok költségvetési bevételeivel való gazdálkodás általános kereteit, azok felhasználásának eljárási szabályait az Áht. és annak végrehajtásáról szóló kormányrendelet rögzíti. A költségvetési (közjogi) bevételek keletkezésére vonatkozó generális előírásokat azonban nem itt, hanem a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben (továbbiakban: Gst.), a helyi adókról szóló törvényben (továbbiakban: Htv.), részletszabályait pedig az egyes fizetési kötelezettséget előíró jogszabályokban találjuk.

Az Áht. alapján az állam rendelkezésére álló forrásokat (közpénzt) közfeladatok finanszírozására köteles fordítani, hiszen az államháztartási rendszer a közfeladatok ellátásának céljával működik. A közfeladatok jogszabály által ilyenként definiált állami – értve alatta önkormányzatot is – feladatok, melyek ellátásáról az állam²⁷ gondoskodhat saját intézményei útján – államháztartás részét képező költségvetési szervek vagy az államháztartás részét nem képező szervezetei útján – vagy oly módon, hogy csupán a feladat ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet részben vagy egészben biztosítja tőle független szervezetek számára a feladat ellátása

²⁶2011. évi CXCV. törvény, 2. §.

²⁷ Állam alatt értve a központi és helyi kormányzatokat is.

ellenében.²⁸

Az Áht. rögzíti a folyó költségvetési gazdálkodás alapelveit, melyek a közpénzfelhasználás garanciáit is jelentik. Az egyik ilyen az éves költségvetés elve, melyhez kapcsolódik a középtávú tervezés követelménye. Az éves költségvetés elve alapján az államháztartási alrendszerek pénzügyi tervei egy naptári évre vonatkoznak. Egy naptári évre tervezik be nálunk a költségvetési bevételek beszedését és kiadások teljesítését. Előbbit egészíti ki a középtávú tervezés elve, mely alapján mind központi, mint helyi önkormányzati szinten a tárgyévet követő három évre nézve is át kell gondolni a bevételek, kiadások és a költségvetési egyenleg alakulását. Mindez a még inkább megfontolt, hosszabb távú tervezést teszi lehetővé, mely alkalmas kezelni a rövid távú költségvetési tervezés gyengeségeit, hogy bizonyos hosszabb távon preferált célok elérését ne lehetetlenítsék el a rövid távú célok. Megjelenik a célhoz kötöttség elve, vagyis a költségvetési bevételek és kiadások célhoz kötötten tervezhetők be és használhatók fel, mely a közpénzekkel való elszámolást is egyszerűbbé teszi. A kiadások tervezése során lényeges a közgazdasági megalapozottság, mely elvi szinten kimondja, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amely indokoltan szükséges a közfeladatok ellátásához. Ez egyfajta szükségességi tesztként is felfogható, melynek értelmében csak a feltétlenül szükséges, indokolt kiadásokra korlátozza az állam költségeit. Persze az, hogy mi tekinthető indokoltnak a feladatok ellátásához, időben, a politikai és gazdasági céloktól függően változik. Nem szabad megfélemlkezni a teljesség *elvéről*, amelynek értelmében minden pénzmozgást, mind a bevételek, mind a kiadások keletkezését tartalmaznia kell a költségvetésnek, mindezt oly módon, hogy összehasonlíthatóak legyenek az egyes költségvetési évek adatai.²⁹ A teljesség kifejezés továbbá értelmezhető úgy is, hogy minden bevételi és kiadási előirányzat teljes összegben, beszámítás nélkül, vagyis bruttó módon kerüljön feltüntetésre a költségvetésben (Földes, 2005: 86). A pénzforgalmi szemlélet is alapvető szinten jelenik meg a közpénzekkel való államháztartási gazdálkodás során,³⁰ melynek értelmében az egyes gazdasági eseményeket csak a tényleges pénzmozgás megtörténtét követően dokumentálják. A kiadások a költségvetésből csak az előirányzat mértékéig teljesíthetők, ám bevételek az előirányzotton felül is. Az egységesség elve alapján az államháztartás központi alrendszerének költségvetési

²⁸2011. évi CXCV. törvény, 3/A. §.

²⁹2011. évi CXCV. törvény, 4. §., 29–29/A. §.

³⁰2011. évi CXCV. törvény, 4/A. §. (4)–(5) bek.

bevételeinek és kiadásainak előirányzatait egyetlen jogszabály, a központi költségvetésről szóló törvény, míg helyi szinten az egyes önkormányzatok költségvetési rendeletei (kivételes esetben határozatai) tartalmazzák.³¹

Az Áht. egészéből még kiolvasható a nyilvánosság elve, hiszen a közpénzekkel való gazdálkodást tartalmazó költségvetések jogszabályi – központi szinten törvényi, helyi szinten rendeleti vagy határozati – formát öltenek, melyek érvényességéhez szükség van a nyilvánosságra, közzétételre. Ahogy főszabály szerint a költségvetési gazdálkodásra vonatkozó adatok, tervek, egyéb dokumentumok is nyilvánosak. A nyilvánosság biztosítása nagyon lényeges kontrollfunkciót tölt be a közpénzekkel való gazdálkodás vonatkozásában (Földes, 2005: 83), melyet a jogalkotó az államháztartási ellenőrzési rendszer működtetése révén is kifejezésre kíván juttatni.³² Ugyanakkor a nyilvánosság közvetett módon is jelen van, hisz a költségvetési döntéseket nyilvánosan választott testületek hozzák meg (országgyűlés, képviselő testület), mely testületek tagjainak vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségei vannak, amely szintén a közpénzek védelmét, a korrupció kiküszöbölését célozza. Rendszerszinten továbbra is tetten érhető az Áht-ban a specifikáció elve, hiszen az előirányzatokat részletesen kell megtervezni, előterjeszteni, elfogadni, majd elszámolni. Ugyancsak érvényesül a globális fedezet elve központi szinten általánosan, mely szerint valamennyi bevétel, valamennyi kiadás fedezetül szolgál (Földes, 2005: 85–86). Azonban előbbi elv általános érvényesüléséről helyi szinten a feladatfinanszírozás bevezetése okán nem beszélhetünk, hisz ott a központi költségvetésből származó támogatásokat a helyi önkormányzatok csak arra a célra költhetik el, amire a döntéshozó azt kiutalta számukra. Azonban saját bevételeik esetén főszabály szerint, valamint az átengedett központi adókból származó bevételeik tekintetében megmaradt a globális fedezett elve helyi szinten is. A piaci versenyt torzító állami támogatások korlátozottságának elve – mint uniós követelmény – szintén megtalálható az Áht-ban.³³ Fontos a közbeszerzési kötöttség elve is, mely eljárások szintén a közpénzfelhasználás garanciáit jelentik, mikor az állam a profitorientált magánszektorbeli szereplőktől vásárol. Az Áht. úgy fogalmaz, hogy „a költségvetési támogatások felhasználását – ha ennek a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti feltételei fennállnak – közbeszerzés alkalmazásához kell kötni.”³⁴A felhasználási kötöttség az államháztartási alrendszerékből

³¹2011. évi CXCV. törvény, 5. §. (1) bek.

³²2011. évi CXCV. törvény, 61–71. §.

³³2011. évi CXCV. törvény, 45. §. (2) bek., 109. §. (1) bek. 15. pont

³⁴2011. évi CXCV. törvény, 52. §. (1) bek.

ellenérték nélkül nyújtott juttatásoknál, azaz a támogatásoknál jelenik meg, melyeket amennyiben célhoz rendelték, akkor a támogatott csupán e célra fordíthatja a kapott forrásokat, mellyel elszámolni tartozik.³⁵

Az Aht. további rendelkezései a fenti alapelvek kifejezésre juttatását szolgálják. Akár ha a költségvetési szervekre vonatkozó, akár a költségvetési ciklusra, az államháztartási rendszer gazdálkodására vagy az államháztartás gazdálkodási rendszerének ellenőrzésére vonatkozó előírásokat nézzük, valamennyi a közpénzek elköltésének, felhasználásának garanciális kereteit adják, s az előzőleg bemutatott alapelvek érvényre juttatását szolgálják.

A szűk értelemben felfogott közpénzgazdálkodással összefüggésben lényeges a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Gst.). Ez a sarkalatos törvény több kérdéskört is szabályoz, megítélésem szerint olyan rendelkezéseket is tartalmaz – pl. nyugdíjrendszerhez kapcsolódó szakaszok, utólagos adófizetés lehetősége az személyi jövedelemadó kapcsán, részesedés kedvezményes megszerzésére vonatkozó szabályok vagy a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében hitelintézeteknek vagy a Szanálási Alapnak nyújtható kölcsönről szóló előírások –, melyeket szerencsésebb lett volna más jogi normában elhelyezni a jogrendszer könnyebb áttekinthetősége érdekében. Annál is inkább, hiszen ezen rendelkezések a Gst. gerincét adó többi, a költségvetési gazdálkodással szorosan összefüggő előírással legfeljebb csak távoli, közvetett összefüggést mutatnak.

A vizsgált téma szempontjából a Gst. közhatalmi költségvetési bevételek vonatkozásában megfogalmazott rendelkezéseit tekinteném át részletesen. Mindazonáltal lényeges, hogy nemcsak a közbevételek generálása vonatkozásában alkalmazandó garanciális előírásokat tartalmazza e törvény, hanem itt találjuk az Alaptörvény államadósságra vonatkozó előírásainak részletes kibontását is. Az államadósság a tartósan deficitos költségvetési gazdálkodás eredményeként jön létre. A felhalmozott adósságtömeg törlesztése is a költségvetésből, vagyis közpénzből történik. Mind az Alaptörvény, mind a Gst. eme adósságállomány növekedésének megakadályozását, illetve csökkentését célozza. Az adósságtörlesztésre költött költségvetési források ugyanakkor csökkentik a fogyasztásra, illetve fejlesztésre fordítható összegek nagyságát. A Gst. államadósság kezeléssel összefüggő rendelkezései közül a legnagyobb jelentőséggel megítélésem szerint a különböző kormányzati szintek gazdálkodási autonómiáját

³⁵2011. évi CXCV. törvény, 4. §. (3) bek., 60/A. (1) bek. b) pont

csökkenő előírások bírnak. Ezek értelmében az állam – vagyis a központi kormányzat – adóságot keletkeztető ügyletet csak törvényi felhatalmazásra, azaz az Országgyűlés engedélyével köthet. A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóságot keletkeztető ügyletéhez az államháztartásért felelős miniszter, míg az egyes önkormányzatok ilyen ügyleteihez a Kormány előzetes hozzájárulására van szükség – egyéb feltételek fennállása mellett.³⁶ Különösen érdekes volna a fenti előírások alóli kivételek vizsgálata, ám terjedelmi okokból erre nem térek ki jelen tanulmányban.

Az államadósság kezelésre vonatkozó rendelkezések mellett a Gst. tartalmazza a Költségvetési Tanácsra vonatkozó előírásokat is, mely szervezet fő feladata az Országgyűlés tevékenységének szakmai támogatása a központi költségvetési törvény megalapozottságának vizsgálata kapcsán. E háromtagú – elnök, MNB elnök és ÁSZ elnökből álló – testület feladata, hogy véleményt nyilvánítson a költségvetési törvény tervezetéről, és amennyiben az az államadósság kezelésére vonatkozó rendelkezésekkel összhangban áll, akkor megadja a törvény elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását. Továbbá félévente véleményt köteles nyilvánítani a költségvetés végrehajtásának helyzetéről, és az államadósság várható alakulásáról, s persze véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos egyéb kérdésekről, ahogy a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosítások javaslatairól is.³⁷ Mind az államadóssággal, mind a Költségvetési Tanács működésével összefüggő rendelkezések a közpénzek megfontolt, körültekintő és a költségvetés fenntarthatóságát szolgáló rendelkezések, így maguk is a közpénzek felhasználásának garanciális szabályai közé tartoznak.

A Gst. a közjogi, az állam közhatalma jogán beszedett költségvetési bevételeire vonatkozó előírásokat is tartalmazza, amely nem más, mint az Alaptörvény közteherviselésre vonatkozó XXX. cikkének bővebb kibontása. Ennek értelmében a köz terheiből mind a természetes személyeknek, a jogi személyeknek és más jogalanyoknak is részt kell vállalniuk.³⁸ Vagyis előbbiek mindegyike befizetéseket eszközöl a központi, illetve helyi szintű költségvetésbe, mely pénzeszközök így közpénzzé lesznek, s az állami³⁹ feladatok ellátását szolgálják. A Gst. alapján előbbi

³⁶2011. évi CXIV. törvény, 8–10/E. §.

³⁷2011. évi CXIV. törvény, 23. §.

³⁸2011. évi CXIV. törvény, V. fejezet

³⁹Értve az állam alatt a központi és a helyi kormányzatokat is.

jogalanyok közvetlen ellenszolgáltatás nélküli, azaz adójellegű rendes és rendkívüli fizetési kötelezettségek teljesítésére kötelezhetők. Ilyenek például az adók, járulékok, hozzájárulások, vagyonszerzési illetékek és pótlékok. Továbbá az állami közhatalom birtokában végzett szolgáltatásokért, eljárásért felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illetékek, igazgatási szolgáltatási díj, valamint pótdíj fizetésére is kötelezhetők a feni alanyok. Ezeket neveztem a tanulmány elején díjjellegű fizetési kötelezettségeknek, melyekért cserébe közvetlen ellenszolgáltatás jár az állam részéről. A szankció típusú fizetési kötelezettségek közül a Gst. egyedül a bírságot említi.⁴⁰

A közjogi költségvetési bevételek beszédésének, vagy a másik oldalról, e pénzeszközök természetes és más személyektől, jogalanyoktól való elvonásának garanciális követelményei vannak. Ilyen, hogy főszabály szerint kizárólag törvényben, vagy törvényi felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet fizetési kötelezettséget előírni, fizetésre kötelezettek körét, fizetési kötelezettségek mértékét, a kedvezmények és mentességek körét és mértékét megállapítani. Előbbi jogszabályokat módosítani, illetve hatályon kívül helyezni pedig csak azonos, vagy hasonló életviszonyt szabályozó törvényben, vagy önkormányzati rendeletben lehet.⁴¹ E szabály alól vannak azonban kivételek, így az Európai Unió kötelező jogi aktusa, illetve nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése alapján más jogi normában is bevezethető fizetési kötelezettség. E tagmondat törvénybe iktatásának indokoltsága azért kérdéses, mert uniós jogi normák, illetve nemzetközi szerződések nem természetes, illetve jogi személyeket és más jogalanyokat köteleznek, hanem az aláíró államokat főszabály szerint, amely államok maguk dönthetik el, hogy milyen jogi normában írják elő fizetési kötelezettséget, ha az abból befolyó bevételekre uniós, illetve nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeiknek teljesítéséhez szükségük van. További kivételt jelent, hogy törvényi felhatalmazásra a Kormány rendeletben megállapíthatja a pótlék(ok) és a bírság(ok) mértékét, utóbbi esetén annak megállapításának szempontrendszerét és fizetésének módját is.⁴² Miniszter pedig az adópolitikáért felelős miniszter egyetértésével rendeletben, ha erre törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott kormányrendelet felhatalmazza, igazgatási szolgáltatási díjat és pótdíjat állapíthat meg.

⁴⁰2011. évi CXIV. törvény, 28. §.

⁴¹2011. évi CXIV. törvény, 29. §. (1) bek., 35. §.

⁴²2011. évi CXIV. törvény, 38/B. §. (3) bek.

Igazgatási szolgáltatási díj megállapítására törvényi felhatalmazás esetén az MNB, az NMHH, valamint a MEKH elnökének is lehetősége van. Ha indokolt, a jogalanyok szélesebb körét érintő rendkívüli esemény, elemi csapás esetén az adópolitikáért felelős miniszter rendeletet alkothat illetékek megállapításának mellőzéséről.

Amennyiben a jogalkotó új fizetési kötelezettséget állapít meg, akkor köteles rendelkezni arról, hogy az abból befolyó bevétel mely államháztartási alrendszer (a központi vagy a helyi) bevételét fogja képezni. A fizetési kötelezettségekből befolyó bevétel alapesetben az államháztartás valamely alrendszerébe kerül, csupán kivételesen, erre vonatkozó törvényi felhatalmazás – igazgatási szolgáltatási díj, pótdíj esetén törvényi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet – alapján illetheti meg államháztartáson kívüli szervezetet fizetési kötelezettségből származó bevétel.⁴³

Fontos garanciális szabály a visszaható hatály tilalma, melynek értelmében *„jogszabály hatálybalépését megelőző időre nem növelheti a fizetési kötelezettséget, nem bővítheti a fizetési kötelezettek körét, illetve nem szüntethet meg vagy korlátozhat kedvezményt, mentességet.”*⁴⁴A fizetésre kötelezettek helyzetét könnyítő – kedvezményt, mentességet megállapító, fizetési kötelezettség mértékét csökkentő – visszaható hatályú rendelkezések bevezetésére azonban lehetőség van, akkor, ha a könnyítés a fizetésre kötelezett alanyok teljes körét megkülönböztetés nélkül érinti, illetve, ha ilyen rendelkezés bevezetése az Európai Uniós jogi aktus vagy nemzetközi szerződésnek való megfelelés miatt szükséges.

Garanciális jelentősége van annak a 30 napos türelmi időnek, melynek a fizetési kötelezettséget megállapító, fizetési kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó norma kihirdetése és hatályba lépése között kell, hogy elteljen. Korábban 45 nap állt a jogalkalmazók és fizetésre kötelezettek rendelkezésére a fizetési kötelezettségekkel összefüggő, a fizetési kötelezettségek címzettjeinek helyzetét nehezítő jogszabályok alkalmazására való felkészülésre. Ez a felkészülési idő bírságok esetén még rövidebb, mindössze 15 nap.⁴⁵

Lényeges, és a közpénzekkel való ésszerű gazdálkodás egyik alapvető követelménye, hogy minden új fizetési kötelezettség bevezetése kapcsán

⁴³2011. évi CXIV. törvény, 30. §.

⁴⁴2011. évi CXIV. törvény,(1) bek.

⁴⁵2011. évi CXIV. törvény, 32. §., 38/B. §. (5) bek.

vizsgálni kell a fizetési kötelezettség bevezetésével és működtetésével összefüggő adminisztrációs költségeket és a befolyó várható bevételeket. Cél, hogy az adminisztrációs költségek ne legyenek aránytalanul magasak a fizetési kötelezettségből befolyó bevételekhez képest, illetve ne haladják meg azokat.⁴⁶

A jogalkotó a Gst-ben, mint sarkalatos törvényben rögzítette a munkával megszerzett jövedelmek lineáris adóztatásának kötelezettségét, valamint az előbbi jövedelmek kapcsán igénybe vehető családi kedvezményt. Ez utóbbi az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdésének konkretizálása, mely szerint a gyermeknevelés költségeit figyelembe kell venni a közös szükségletekhez való hozzájárulás során. A családi kedvezmény gyermekenként jár, mértéke gyermekszámtól függő, s három vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén magasabb összegű, valamint mértéke nem lehet alacsonyabb a megelőző költségvetési évben megállapítottnál.⁴⁷

A szűken felfogott közpénz, vagyis költségvetési gazdálkodás szempontjából mindenképpen említésre érdemes még a helyi kormányzati egységek gazdálkodására nézve rendelkezéseket tartalmazó Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (továbbiakban: Möt.).⁴⁸ Ez a helyi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, valamint – az Alaptörvény helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseit kibontva, az Áht-val és Gst-vel összhangban – működésüket, s ennek keretében költségvetési és vagyongazdálkodásukat is szabályozza. Mivel most a folyó gazdálkodást vizsgáljuk, csupán az Möt. ide vonatkozó rendelkezéseit vesszük sorra. Az Möt. megerősíti, hogy a helyi önkormányzatok költségvetései az államháztartás részét képezik, melyen belül a központi költségvetéstől, mint az államháztartás központi alrendszerének költségvetési gazdálkodását szabályozó normától elkülönülnek, ám a központi költségvetéshez az abból számukra folyósított költségvetési támogatások által kapcsolódnak. Visszaköszönnek az Möt-ben is az éves költségvetés és az egységesség alapelvei azzal, hogy a törvény kimondja, hogy a helyi önkormányzatok gazdálkodásának alapja az éves költségvetés, melyet egységes költségvetési rendelet tartalmaz. Megtaláljuk továbbá az Áht. törvényben megismert nyilvánosság elvét is a rendelkezések között, hiszen a helyi önkormányzatok költségvetéseik, azok teljesítésének és egyéb szakmai tevékenységüknek nyilvános bemutatásáról legalább évente

⁴⁶2011. évi CXIV. törvény, 33. §.

⁴⁷2011. évi CXIV. törvény, 37. §.

⁴⁸2011. évi CLXXXIX. törvény

kötelesek gondoskodni helyben szokásos módon, ahogy gazdálkodásuk átláthatóságának biztosítékaként az állami informatikai rendszerrel összekapcsolódó informatikai rendszert is kötelesek működtetni. Továbbá a középtávú költségvetési tervezés elve is feltűnik helyi szinten a gazdasági program és a fejlesztési tervek elfogadása formájában.

A helyi önkormányzatokra testált kötelező, illetve – előbbiek ellátásának veszélyeztetése nélkül – önként felvállalt feladatainak ellátásához szükséges források három „helyről” származhatnak. Ezek lehetnek a helyi önkormányzatok saját bevételei, úgymint helyi adóbevételek, az önkormányzat saját tevékenységéből, vállalkozásából, vagyoniának hasznosításából származó bevételek, átvett pénzeszközök, törvény alapján önkormányzatot megillető illetékek, bírságok és más díjak, valamint egyéb bevételek.⁴⁹ Az önkormányzatok költségvetése bevételhez juthat továbbá a központi költségvetésből is az átengedett központi adók révén és a feladatfinanszírozás elvei mentén számukra kiutalt támogatások képében. A központi költségvetésből származó támogatásokat az önkormányzatok csak az ellátandó feladataikra fordíthatják, célhoz kötötten, eltérő felhasználás esetén a támogatást kamatokkal növelve vissza kell fizetniük.⁵⁰

Veszteséges, deficités költségvetési gazdálkodásuk következményeit az egyes helyi önkormányzatok viselik, a központi költségvetés mögöttes felelősséggel nem tartozik helyt állni előbbiekért.⁵¹ Az egyes helyi önkormányzatok gazdálkodásának biztonságáért a képviselő-testület, még szabályszerűségéért a polgármester tartoznak felelősséggel.⁵²

A Möt. az Áht-val összhangban szól továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodásának államháztartási ellenőrzéséről is, melyen belül részletesebben – az Áht. által – kormányzati ellenőrzésnek nevezett intézmények kapcsolódó feladatainak bemutatása, különösen a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörének kibontása hangsúlyos. Mivel azonban az önkormányzatok gazdálkodásával összefüggésben az Möt. által nem szabályozott kérdésekben az Áht-t és végrehajtási rendeleteit írja elő alkalmazni a jogalkotó, természetesen az államháztartási ellenőrzést végző egyéb szervek ellenőrzési jogköre is kiterjed a helyi önkormányzatok gazdálkodására.⁵³

Ahogy azt korábban az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései körében

⁴⁹2011. évi CLXXXIX. törvény, 106. §. (1) bek.

⁵⁰2011. évi CLXXXIX. törvény, 117. §. és 118. §.

⁵¹2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (2) bek.

⁵²2011. évi CLXXXIX. törvény, 115. §.

⁵³2011. évi CLXXXIX. törvény, 112. §. (3) bek.

említettük, az alkotmányozó hatalom, mind a közpénzekre, mind a nemzeti vagyona vonatkozó adatokat közérdekű adatnak minősítette,⁵⁴ melyek megismeréséhez alkotmányos alapjog tapad.⁵⁵ Előbbi alapjog érvényesítésére vonatkozó keretszabályokat a 2011. évi CXII. törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló (továbbiakban Infotv.) tartalmazza. E törvény közérdekű adat alatt „az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső bármilyen módon vagy formában rögzített”⁵⁶ információt vagy ismeretet érti. A fenti fogalomba a közpénzre, illetve a nemzeti vagyona, mint közvagyonra vonatkozó információk is beletartoznak az Alaptörvény erre vonatkozó külön rendelkezése nélkül is. Nyilván a kapcsolódó adatok jelentőségére tekintettel, s ezek hozzáférhetőségének, megismerhetőségének garantálása végett ítélte úgy a jogalkotó, hogy külön is nevesíti eme adatokat, mint közérdekű adatokat. Továbbá érdemes itt megemlíteni a közérdekből nyilvános adatok fogalmát, melyek alatt a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó olyan adatokat kell érteni, amelyek „nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét”⁵⁷ közérdekből törvény rendeli el.

A közérdekű adatok megismerését biztosítja, hogy a közfeladatot ellátó szervek, illetve személyek – legyenek ezek állami⁵⁸ vagy nem állami intézmények, illetve álljanak előbbi személyek a közszektor vagy más szektor alkalmazásában – kötelesek a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat megismerhetőségét garantálni bárki számára erre irányuló igény alapján az Infotv-ben meghatározott kivételekkel.⁵⁹ E rendelkezésből látszik, hogy a közérdekű adatok megismerésének joga nem korlátlan alapjog, azt a jogalkotó korlátozhatja törvénnyel, ennek indoka valamilyen magasabb rendű érdek, illetve cél (pl. nemzetbiztonsági, honvédelmi érdekek, szellemi tulajdonhoz való jog védelme stb.) szolgálata.⁶⁰ A közérdekű adatok megismerésének korlátozásához kapcsolódóan több

⁵⁴Magyarország Alaptörvénye, 39. §. (2) bek.

⁵⁵Magyarország Alaptörvénye, VI. cikk

⁵⁶2011. évi CXII. törvény, 3. §. 5. pont

⁵⁷2011. évi CXII. törvény, 3. §. 6. pont

⁵⁸Állam alatt értve a helyi önkormányzatokat is.

⁵⁹2011. évi CXII. törvény, 26. §. (1) bek.

⁶⁰2011. évi CXII. törvény, 27. §. (1)–(2) bek.

alkotmánybírósági határozat is született.⁶¹

A közpénzekkel való gazdálkodás szempontjából nagyon lényeges az Infotv. 27. § (3) bekezdésének rendelkezése, mely kimondja, hogy nem minősül üzleti titoknak sem a helyi önkormányzati költségvetés, sem a központi költségvetés, ahogy az uniós támogatásokkal, költségvetési juttatásokkal (kedvezményekkel), az állami vagy önkormányzati vagyonnal összefüggésben keletkező vagy azzal kapcsolatos adat, sem az az adat, melynek megismerését, valamint nyilvánosságra hozatalát közérdekből külön törvény elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz való hozzáférést, amelyek megismerése aránytalan sérelmet okozna az üzleti tevékenységek szempontjából, ám mindez nem akadályozhatja sem a közérdekű, sem a közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférést. Előbbiek miatt van az, hogy az a gazdasági alany – legyen akár természetes, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet –, amely az államháztartás alrendszerébe tartozó valamely szervvel létesít üzleti kapcsolatot, köteles ezzel a jogviszonnyal összefüggő, közérdekből nyilvános adatra vonatkozóan bárki számára – erre irányuló igény esetén – tájékoztatást adni.⁶² Ennek indoka, hogy az államháztartás központi és helyi alrendszerébe tartozó intézmények üzleti szerződéseik ellentételezésekor költségvetési forrásokat, vagyis közpénzt használnak fel.

Akkor, ha az adatkezelő mérlegelési jogkörében hagyja a jogalkotó a közérdekű adat megismerése iránti igény megtagadását, a megtagadás alapját szűken kell értelmezni, s csak akkor lehet megtagadni a közérdekű adat megismeréséhez való igény teljesítését, ha a megtagadás alapjául szolgáló közérdek nagyobb súlyú, mint a közérdekű adat megismerésére irányuló igény teljesítéséhez fűződő közérdek.⁶³ Mindez a közérdekű adatok megismerhetőségét célozza garantálni, ahogy az adatigénylő számára nyitva álló bírói út is. Ugyanis, ha az adatigénylő közérdekű adat megismerésére vonatkozó igényét elutasítanák az adatkezelők, vagy az adatszolgáltatásra előírt (vagy meghosszabbított) határidő eredménytelenül telne el, akkor az igénylő bírósághoz fordulhat. Ahogy akkor is, ha az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegét kívánná felülvizsgáltatni. A bizonyítási teher az adatkezelőt sújtja a fenti esetekben, hiszen ő az, aki az adatszolgáltatás megtagadásának jogszerűségét, a megtagadás indokait,

⁶¹ Ezekről később esik szó.

⁶²2011. évi CXII. törvény, 27. §. (3)–(3a) bek.

⁶³2011. évi CXII. törvény, 30. §. (5) bek.

valamint a megállapított költségtérítés összegének megalapozottságát bizonyítani tartozik.⁶⁴

Az Infotv. speciális körben, vagyis a közfeladatot ellátó szervek feladatkörébe tartozó ügyekben – „*így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan*” – köteles erre irányuló külön igény nélkül is adatot, információt szolgáltatni, s ennek révén „*elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.*”⁶⁵

A jogalkotó a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének elősegítése és ellenőrzése – valamint a személyes adatok védelme – érdekében külön autonóm államigazgatási szervet hozott létre és működtet: a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóságát.⁶⁶ Ezzel is segítve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz, így a közpénzzel összefüggő információkhoz való hozzáférést, azok megismerését.

A közpénzeket védő rendelkezések körében fontos szerepe van a fentiekén túl a közbeszerzési szabályoknak is. Jelenleg a közbeszerzésre vonatkozó eljárási rendelkezéseket keretbe a 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban Kbtv.) foglalja, melyhez kapcsolódnak további kormányrendeletek, s nem utolsó sorban – versenyre gyakorolt hatásuk folytán – uniós előírások. Lévéen az állam az egyik legnagyobb megrendelő, vásárló a piacon, a közbeszerzések a GDP jelentős részét teszik ki. Éppen ezért e jogterület szabályozottsága, átláthatósága stratégiai jelentőségű a közpénzek védelme és hatékony felhasználása szempontjából.

Lényegét tekintve a közbeszerzési eljárás olyan törvényi keretek között szabályozott eljárás, amelyet az ajánlatkérőként definiált közvetlen vagy közvetett közpénzfelhasználók kötelesek lefolytatni visszterhes szerződések megkötése céljából, meghatározott tárgyú és értékű beszerzések esetén (Demeter, 2009: 568). Az eljárásban alapvetően két fél van jelen: az ajánlatkérő és az ajánlattevő. Hozzájuk kapcsolódhatnak bizonyos esetekben mások például alvállalkozó, kapcsolt vállalkozás. Az ajánlatkérő az, aki a törvényben meghatározott értékhatárokat elérő közbeszerzési

⁶⁴2011. évi CXII. törvény, 31. §. (1)–(2) bek.

⁶⁵2011. évi CXII. törvény, 32. §.

⁶⁶2011. évi CXII. törvény, 38. §.

szerezések – melyek tárgy lehet árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelés –, valamint építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében kötelesek közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást lefolytatni. Az eljárás lefolytatásának indoka, hogy az ajánlatkérők beszerzéseik alkalmával közpénzt használnak fel – vagy költségvetési folyó bevételeket, vagy már felhalmozódott pénzvagyont (közvagyon). Ajánlatkérőnek minősülnek az Áht. alapján az államháztartási rendszer részét képező szervezetek, továbbá azok az államháztartási rendszerbe nem tartozó jogképes szervezetek is, amelyeket „nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amelyek bármilyen mértékben ilyen tevékenységet látnak el, feltéve, ” hogy e szervezetek felett az államháztartási alrendszerbe tartozó egy vagy több szervezet közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni, vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.⁶⁷ Az ajánlatkérőkkel szemben találjuk az ajánlattevőket, akik azok a gazdasági szereplők, akik (amelyek) ajánlatot nyújtanak be közbeszerzési eljárásban.⁶⁸

A közpénzek felhasználása tekintetében garanciális jelentőségű alapelveket rögzít a Kbtv. Kimondja, hogy az eljárás során az ajánlatkérők biztosítani, még az ajánlattevők tiszteletben tartani kötelesek a verseny tisztaságának, átláthatóságának elveit, valamint a nyilvánosság követelményét. Továbbá a közpénzek felhasználásakor a felelős és hatékony gazdálkodás elveit szem előtt kell tartani. A joggal való visszaélés tilos, emellett pedig a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni a felek. Az ajánlatkérőnek előbbieken túl biztosítania kell az esélyegyenlőséget, valamint az egyenlő bánásmódot a gazdasági szereplők számára, melynek része a nemzeti elbánás elve, aminek értelmében az Unióban letelepedett gazdasági szereplők és közösségi származású áruk számára a hazaival azonos elbánást kell garantálni.⁶⁹

A fenti alapelvek érvényesülése garanciális jelentőséggel bír a közpénzek védelme szempontjából, ám, hogy e garanciák ténylegesen érvényesüljenek, óriási szerepe van a szabályozás egészének, vagyis a Kbtv. és a hozzá kapcsolód jogszabályok rendelkezéseinek, valamint a kialakult (jogalkalmazói) gyakorlatnak is. Kardinális jelentőségű, hogy a jogalkotó milyen tágan vagy szűken vonja meg az ajánlatkérői kört; milyen

⁶⁷2015. évi CXLIII. törvény, 5. §. (1) bek. e) pont

⁶⁸2015. évi CXLIII. törvény, 3. §. 1. pont

⁶⁹2015. évi CXLIII. törvény, 2. §.

követelmények érvényesülését várja el az ajánlatkérőktől, ajánlattevőktől; a közbeszerzési eljárás tárgyát milyen tág vagy szűk körben határozza meg; hol húzza meg a közbeszerzési értékhatárokat; milyen kivételeket fogalmaz meg az eljárási szabályok alól, s milyen egyéb garanciákat épít be a közpénzek védelme érdekében. Előbb felsorolt kérdésekre vonatkozó részletszabályok kulcsfontosságúak a vizsgált téma szempontjából, ám terjedelmük okán külön tanulmány tárgyát képezhetnék, így bemutatásuktól jelen munkában tartózkodom. Ugyanakkor úgy vélem, hogy minél pontosabb, részletesebb és a közpénzzel gazdálkodó, közpénzt felhasználó szervezetek mind szélesebb körét fedi le a szabályozás, annál hatékonyabb jogszabályi védelem garantálható a közpénzek számára. Ám figyelembe kell venni, hogy az eljárások lefolytatásának költségei vannak, melyeket a közpénzek közgazdasági értelemben vett hatékony felhasználásának elősegítése érdekében tekintetbe kell venni. Kisebbségi értékre irányuló közbeszerzéseknél gazdaságilag irracionális az, amikor magának az eljárásnak a lefolytatása költségesebb, mint a közpénz elköltésével eszközölt beszerzés értéke. El kell fogadni, hogy a mind részletesebb és tágabb körű szabályozás közgazdasági értelemben vett hatékonyságdeficittel, míg a kevésbé részletező, szűk körű közbeszerzési szabályozás a közpénzfelhasználás átláthatóságának, nyilvánosságának csökkenésével jár, ami nem segíti elő a felelős, a közfeladatokat, s így a közérdeket szolgáló közpénzfelhasználást.

Nem feledkezhetünk meg a közpénzek védelmének büntetőjogi relevanciáiról sem. Hatályos Büntető Törvénykönyvünk⁷⁰ által szankcionált – a vizsgált téma szempontjából releváns – magatartásokat két nagy csoportba sorolhatjuk. Egyrészt vannak azok a deliktumok, amelyek ugyanúgy elkövethetők magántulajdonban és köztulajdonban lévő pénzegységek terhére (pl. csalás, sikkasztás). Másrészt pedig – előbbi csoporttól – meg tudjuk különböztetni azokat a cselekményeket, melyeket kizárólag közpénz sérelmére követhetők el (pl. költségvetési csalás). A közpénzek védelmének büntetőjogi alapjairól szóló alábbi (8–10.) fejezetek részletesen áttekintik a közpénzek büntetőjogi védelmét, szintén rávilágítva a közbizony és közpénzügyek közti kapcsolatra.

2.2 A közbizony védelme– Közpénz széleskörű értelmezése

Ahogy azt korábban említettem, a folyó költségvetési gazdálkodás során

⁷⁰ 2012. évi C. törvény

felhalmozott közpénz vagyonná válik, mely vagyon tartható pénzben, de más formában is, akár ingóban, ingatlanban vagy vagyoni értékű jogokban, mely vagyonelemek amennyiben állami – érteve alatta a helyi önkormányzatokat is – tulajdonban állnak, akkor közvagyonnak (hatályos hazai terminus szerint nemzeti vagyonnak) tekinthetők. Előbbi vagyonelemek hasznosításából (pl. bérbe-, koncesszióba adás stb.) származó bevételek a központi, illetve helyi önkormányzati költségvetésekbe folynak be, közpénzi minőségben, felhalmozódásuk esetén pedig eme pénzegységek is a nemzeti vagyon részévé lesznek. Vagyis ha nem szűkítjük le nézőpontunkat, s nem csupán a költségvetési gazdálkodásra asszociálunk a közpénz kifejezés hallatán, akkor be kell látnunk, hogy a közpénz fogalmának a nemzeti vagyon, s annak hasznosításából származó bevételek is részét képezik. A közpénzek védelmét szolgáló jogrendszerbeli garanciák vizsgálatkor így a nemzeti vagyont óvó rendelkezéseket is görcső alá kell vennünk.

A nemzeti vagyon célja – ha visszaidézzük az Alkotmányos rendelkezések körében kifejtetteket, láthatjuk – az állami⁷¹ feladatok, vagy a közfeladatok ellátásának szolgálata, mely indokolja eme vagyonelemek fokozott védelmét.

A nemzeti vagyonról rendelkező jogi normákat két típusba sorolhatjuk. Megkülönböztethetjük a *lex generalis* szabályokat, melyek általános, generális rendelkezéseket tartalmaznak eme vagyonelemekkel kapcsolatban, mindegy meghatározva a szabályozás, illetve a védelem kereteit, fő irányait. Ide sorolhatjuk az Alaptörvényt és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt (továbbiakban Nvt.). A *lex generalis* szabályoktól meg kell különböztetni a *lex specialis* normákat, melyek a nemzeti vagyonba tartozó egyes vagyonelemekre vonatkozó speciális szabályokat tartalmaznak. Ilyennek tekinthetők például: az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (továbbiakban Átv.), az Möt., a Nemzeti Földalapról szóló törvény,⁷² a Magyar Fejlesztési Bank Rt-ről szóló törvény,⁷³ a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény,⁷⁴ a vízgazdálkodásról szóló törvény⁷⁵ stb.

E fejezetben egy rendszerező áttekintésre vállalkozik, elsősorban annak vizsgálatára, hogy miben is ölt testet eme közvagyon elemek fokozott jogszabályi védelme.

⁷¹ Értve alatta a központi kormányzatot és helyi önkormányzatokat is.

⁷² 2010. évi LXXXVII. törvény

⁷³ 2001. évi XX. törvény

⁷⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény

⁷⁵ 1995. évi LVII. törvény

Mint ahogy arról már szó volt, a nemzeti vagyonnal összefüggésben találunk rendelkezéseket az alkotmányban. Az Alaptörvény ide kapcsolódó 38., 39. cikk (2) bekezdését, valamint 32. cikk (1) bekezdés e) és g) pontjait és (6) bekezdés rendelkezéseinek részletes bemutatását fentebb már olvashattuk, így ismétlésbe nem bocsátkoznék. Azonban arról érdemes említést tenni, hogy bár korábban hatályban lévő Alkotmányunk,⁷⁶ ugyan nem tartalmazott külön rendelkezést az állam tulajdonában álló vagyona nézve, 9. §-nak (1) bekezdése kimondta, hogy „*Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.*” A köztulajdon (vagy közvagyon), illetve magántulajdon egyenjogúságára, illetve egyenlő védelmére vonatkozó rendelkezések nem kerültek be 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvényünkbe. Ugyanakkor a 2011-ben hazánkban lezajlott átfogó közpénzügyi szabályozás eredményeként kialakult normatömegeből a nemzeti, vagyis köztulajdonban álló vagyon fokozott védelme irányába mutató trendek olvashatók ki.

Az Nvt. is kimondja, hogy a „*nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladatok biztosítása.*”⁷⁷ Korábban a törvény a közfeladat definícióját is tartalmazta, mely szerint „*A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez.*” Am e fogalmi meghatározást az értelmező rendelkezések körében hatályon kívül helyezte a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi törvény. A hatályon kívüli helyezés indokai nem világosak, hisz a jogirodalom is főszabály szerint így módon értelmezi a közfeladat fogalmát.

A közfeladatok ellátását biztosító vagyonelemek Nvt. által garantált védelme több formában is testet ölt. Egyik ilyen a tulajdonosi rendelkezési jogok korlátozása, melynek mértéke attól függ, hogy egy-egy vagyonelem a nemzeti vagyonaon belül melyik vagyont kategóriába tartozik. A vagyoni kategóriákba tartozást elsősorban az egyes vagyonelemek gazdasági jelentősége, eszmei értéke és a közfeladatok ellátásához való szükségessége határozza meg. E vagyoni kör védelmét szolgálja, hogy azokat átruházni, vagy rájuk nézve hasznosítási szerződést kötni csak átlátható szervezettel lehet. Átláthatónak tekinthető szervezetek típusait az Nvt. értelmező

⁷⁶ 1949. évi XX. törvény

⁷⁷ 2011. évi CXCV. törvény, 7. §. (1) bek.

rendelkezései tartalmazták,⁷⁸ a potenciálisan szóba kerülő gazdasági szereplők köre az átláthatóság meghatározásával korlátozódik. Ugyanez a helyzet a vagyonkezelők lehatárolásával is, ugyanis a törvény 3. § (1) bekezdésének 19. pontja felsorolja, mely szervezetek lehetnek a nemzeti vagyon kezelői. Azzal, hogy a jogalkotó meghatározza a nemzeti vagyongazdálkodás feladatát, egyben rögzíti annak elveit is, mely alapelvek betartása szintén a nemzeti vagyon védelmét szolgálja. Ilyen alapelv, hogy a vagyont rendeltetésének megfelelően lehet csak használni, a különböző kormányzati szintek teherbíró képességének megfelelően, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges mértékben. Alapelveként tűnik még fel a vagyongazdálkodás körében az egységes elven alapuló, hatékony, átlátható, költségtakarékos gazdálkodás, mely az értékek megőrzését, az állag védelmét, az értéknövelést és gyarapítást is realizálja. Amennyiben pedig egy vagyonelem a közfeladat ellátása szempontjából feleslegessé válik, a vagyontárgy elidegenítendő.⁷⁹

A nemzeti vagyon védelmét szolgálja a tulajdonosi jogot gyakorló személy törvényi szintű meghatározása. Hasonlóképpen az államot – értve alatta a helyi önkormányzatokat is – a gazdasági társaságok alapítása és a bennük való részesedés szerzés tekintetében kötelező rendelkezések is. E körben a legfontosabb, hogy az állam nem alapíthat, illetve nem szerezhet részesedést olyan gazdasági társaságban, amelynek valamely nem természetes személy tagja nem átlátható. Ha a társaság az alapítást vagy a részesedés szerzést követően válik nem átláthatóvá, akkor kezdeményeznie kell a társasági szerződés felülvizsgálatát és a társaság átláthatóvá alakítását. Valamely közfeladat ellátására létrehozott, 100%-ban állami tulajdonban álló gazdasági társaság nem alapíthat gazdasági társaságot azon közfeladat ellátására, amelyikre őt magát létrehozták. Az állam gazdasági társaságban fennálló társasági részesedése nem lehet vagyonkezelés tárgya, csupán megbízáson alapuló meghatalmazással lehet a tulajdonosi jogok egy részének vagy egészének gyakorlását átruházni. Állami testületek külön jóváhagyására van szükség, ha egy részben (vagy egészben) állami tulajdonban álló gazdasági társaság tőkeemelésének az lenne a következménye, hogy az állam tulajdonosi részaránya 50% alá csökken. A védelem szempontjából még fontos a tulajdonosi joggyakorló nyilvántartási

⁷⁸2011. évi CXCV. törvény, 3. §. (1) bek. 1. pont

⁷⁹2011. évi CXCV. törvény, 7. §. (2) bek.

és – a vagyon használója irányában fennálló – ellenőrzési kötelezettsége.⁸⁰

Az Nvt. az Alaptörvénnyel összhangban a nemzeti vagyont két nagy részre bontja: állami tulajdonban álló és önkormányzati tulajdonban lévő vagyona. Az állami vagynon belül szintén további két kategória különíthető el: a kincstári vagyon és az üzleti vagyon. A kincstári vagyonba forgalomképességét tekintve két vagyoni kör tartozik: egyrészt a forgalomképtelen kincstári vagyon és a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon. A forgalomképtelen nemzeti vagyon elemek⁸¹ (akár kincstáriak, akár helyi szinten a törzsvagyon részét képezik) főszabály szerint nem – csak az Nvt-ben foglalt kivételekkel – idegeníthetők el, nem terhelhetők meg, biztosítékul nem adhatóak és rajtuk osztott tulajdon nem létesíthető. A korlátozottan forgalomképtelen nemzeti vagyon tárgyairól azonban más törvényben, illetve – helyi önkormányzati vagyon esetén – önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.⁸² A forgalomképtelen kincstári vagyon körébe tartoznak egyrészt a kizárólagos állami tulajdonban (értsd a központi kormányzathoz tartozó) álló nemzeti vagyon elemei (pl. Szent Korona és jelvényei, Országház, föld méhének kincsei stb.),⁸³ valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elemei, melyeket egyrészt az Nvt. 2. számú melléklete tartalmazza, de nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonná minősíthet vagyonelemet az Nvt-n kívül más törvény, valamint kormányrendelet is.⁸⁴ Korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon körébe az Nvt. 2. számú mellékletének 1. pontjában nevesített többségi állami tulajdonban álló, közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társasági részesedések esnek, amelyek nem minősülnek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak. Eme vagyonelemek esetén csupán addig áll fent a korlátozott forgalomképesség, míg a gazdasági társaság közszolgáltatási tevékenységet lát el, miután már nem ilyen jellegű tevékenységgel foglalkozik, a benne fennálló állami részesedés a forgalomképes üzleti vagyon eleme lesz. Ugyanígy a korlátozottan forgalomképes kincstári vagyon részét képezi a koncesszióba adható, az állam kizárólagos gazdasági tevékenységi körei is, melyeket az Nvt. 12. § (1) bekezdése sorol fel. A kincstári vagyonba tartozó vagyonelemek mellett az állami vagyon másik nagy típusa az üzleti vagyon,

⁸⁰2011. évi CXCV. törvény, 7/A–11. §.

⁸¹2011. évi CXCV. törvény, 3. §. (1) bek. 3. pont

⁸²2011. évi CXCV. törvény, 3. §. (1) bek. 6. pont

⁸³2011. évi CXCV. törvény, 4. §. (1) bek.

⁸⁴2011. évi CXCV. törvény, 4. §. (2) bek.

mely forgalomképes, s azon vagyonegységeket tartalmazza, melyek az állam (értelmezés szerint a kormányzat) tulajdonában állnak, ám nem részei a kincstári vagyonnak.⁸⁵

A nemzeti vagyon másik részébe, az önkormányzati vagyonba tartozó vagyonelemeket is két nagy csoportra lehet bontani. Egyrészt az önkormányzati törzsvagyonra, másrészt pedig az önkormányzatok üzleti vagyonára. A törzsvagyonba azon önkormányzati tulajdonban álló vagyonelemek tartoznak, amelyek közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátását szolgálják. A törzsvagyonba tartoznak forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonelemek is. A forgalomképtelen törzsvagyon két típusa különböztethető meg: (1) az Nvt. által kizárólagos önkormányzati vagyonnak minősített vagyontárgyak, (2) törvény – Nvt. vagy más törvény – vagy a helyi önkormányzat rendelete által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősített vagyonelemek köre. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek jelentik, melyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nyilváníthat ilyené. Ugyanakkor a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon részét képezik még az Nvt. 12. § (2) bekezdésében felsorolt, a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységét jelentő vagyonelemek is, melyek koncesszió révén hasznosíthatók. A törzsvagyon mellett az önkormányzati vagyon másik nagy részterületét az üzleti vagyon képezi, mely forgalomképes, s azon vagyonegységek tartoznak ide, melyek nem részei a törzsvagyonnak.⁸⁶

A nemzeti vagyon védelmére vonatkozó szabályok körében nem feledkezhetünk meg azon rendelkezésekről, amelyek a nemzeti vagyonnak a tulajdonosi joggyakorlókön kívüli személyek általi használatát teszik lehetővé.

A tulajdonosi joggyakorlón kívül más személy, illetve szervezet is lehet a nemzeti vagyon használója. A tulajdonosi joggyakorlón kívüli alannyal a tulajdonosi joggyakorló vagyonkezelői szerződést, hasznélvezeti jogot keletkeztető, hasznosítási szerződést, valamint koncessziós szerződést köthet. Kizárólagos gazdasági tevékenység átengedésére kizárólag koncessziós szerződés keretében – koncessziós díjért cserébe – kerülhet sor, az ide vonatkozó törvényi rendelkezések alapján.⁸⁷ Eme ügyletek természetes személyekkel és átlátható szervezetekkel

⁸⁵2011. évi CXCV. törvény, 4. §.

⁸⁶2011. évi CXCV. törvény, 5. §.

⁸⁷Lásd: 2011. évi CXCV. törvény, 12. §., 1991. évi XLI. törvény, valamint az egyes ágazatokra vonatkozó jogszabályi előírások.

hozhatók létre. A vagyonkezelői jogot létesítő, illetve a hasznélvezeti jog alapítására irányuló szerződések csak az Nvt. értelmező rendelkezései között definiált vagyonkezelőkkel köthetők, versenyztetés azonban ehhez nem szükséges. Vagyonkezelői jog kivételesen kijelöléssel is keletkeztethető.⁸⁸

Az Nvt. értelmezése alapján a nemzeti vagyon használatának átengedésére irányuló szerződések közül a legszélesebb jogosítványokat a vagyonkezelői jogot alapító szerződések keletkeztetik, hisz a vagyonkezelők quasi tulajdonosi joggyakorlók lesznek, mivel – néhány kivételtől eltekintve – megilletik, illetve terhelik őket azok a jogok és kötelezettségek, amelyek a tulajdonosokat. Természetesen a vagyonkezelők a vagyon elidegenítésére nem jogosultak, azt főszabály szerint nem terhelhetik meg, a vagyont biztosítékul nem adhatják, rajta osztott tulajdont nem létesíthetnek, a vagyonkezelői jogot harmadik személyre nem ruházhatják át, és nem adhatnak polgári jogi igényt megállapító, illetve eldöntő tulajdonosi hozzájárulást sem. Ehhez képest a hasznélvezeti jog jogosultja, illetve a hasznosítási szerződés aláírója csupán szűkebb jogosítványokkal bír. Probléma azonban, hogy előbbi két jog tartalmát sem a vagyonkezelői jogtól, sem egymástól nem különítette el a jogalkotó érdemben. Nem tudni biztosan, hogy így melyek azok a jogosítványok, amelyekkel a vagyonkezelők rendelkeznek, de már a hasznélvezeti és hasznosítási szerződés aláírói nem, illetve, hogy melyek azok a jogosítványok, amelyekkel a hasznélvezeti jog jogosultja és a hasznosítási szerződés alanyai rendelkeznek. E szerződések tartalmának érdemi elhatárolása a szerződések megkötése során alkalmazott garanciák, vagyont védő mechanizmusok kiépítése szempontjából fontos lenne, s az egyes szerződési típusok szerződéskötési folyamatának differenciálására is jó alapot szolgáltatna.

A hasznosítási szerződésről az Nvt. azt mondja ki, hogy természetes személlyel és átlátható szervezettel köthető, akár határozatlan, akár határozott időre, főszabály szerint visszterhesen.⁸⁹ E szerződések megkötése során egy bizonyos értékhatár felett – melyet törvény, de önkormányzati vagyon esetén helyi önkormányzati rendelet is meghatározhat – kötelező a

⁸⁸ Lásd bővebben: 2011. évi CXCV. törvény, 11. §. (5) bek.

⁸⁹ Kivételes hasznosítási és vagyonkezelői szerződéseknél az ingyenesség. Ingyenesen a nemzeti vagyon „kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása céljából az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható, valamint adható vagyonkezelésbe.” 2011. évi CXCV. törvény, 11. §. (13) bek.

versenyztetés. Vagyis jogszabály által meghatározott értékhatár alatt, továbbá az Nvt. által meghatározott személyi és vagyoni kör⁹⁰ esetén a versenyztetés mellőzető.

A nemzeti vagyont védő rendelkezések körében zárásként néhány gondolat eme vagyonelemek elidegenítése kapcsán rögzített garanciális előírásokról. Állami vagyon tulajdonjogát törvényben meghatározott, önkormányzati vagyon tulajdonjogát törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben rögzített értékhatár felett főszabály szerint – csak törvény tehet ez alól kivételt – versenyztetés útján, „*az összességében legkedvezőbb ajánlatot tevő részére*”, az értékarányosság elvére figyelemmel lehet átruházni természetes személy vagy átlátható szervezet részére. A tulajdon átruházására irányuló szerződések főszabály szerint visszterhesek, törvény bizonyos esetekben és feltételek mellett lehetővé teheti az ingyenes ügyletet.⁹¹ Kardinális jelentősége van az Nvt. 14. § (1) bekezdésének a kormányzati szintek közötti közfeladatok átstrukturálása terén, ugyanis a törvény ezen szakasza alapján lehetővé válik, hogy amennyiben a jogalkotó úgy dönt, helyi önkormányzati feladatot más önkormányzat feladatává, vagy központi kormányzati feladatot helyi önkormányzati feladatává minősít, akkor nem csupán a közfeladat, hanem a „*közfeladat ellátását közvetlenül szolgáló és ahhoz szükséges*” vagyon tulajdonjoga is nyilvántartási értéken, átvezetéssel, ingyenesen száll át a közfeladat új felelősére.⁹² Ide kapcsolódó, a nemzeti vagyon tulajdonjogának védelmét szolgáló rendelkezés, hogy a helyi önkormányzat tulajdonában álló ingatlan értékesítése esetén az államot „*minden más jogosultat megelőző elővásárlási jog illeti meg.*”⁹³E szabály alól csupán az állami (korábbi tanácsai) és önkormányzati bérlakások képeznek némi kivételt, hisz ott az állam elővásárlási joga a lakásban élők⁹⁴ elővásárlási jogát követi.

Ne feledkezzünk meg azonban arról, hogy az „*ördög a részletekben rejlik*”. A közpénz védelmét szolgáló normatömeg igen szerteágazó, számos szegmense, részterülete van. Azt is mondhatnánk, hogy a közpénzek védelmét szolgáló jogszabálytömeg komplex rendszert alkot, mely rendszer

⁹⁰2011. évi CXCV. törvény, 11. §. (17)–(18) bek.

⁹¹2011. évi CXCV. törvény, 13. §. (1)–(12) bek.

⁹²Lásd egészségügyi és oktatási feladatok helyből központi kormányzati feladattá minősítésének hazai esete, mikor e feladatok ellátását szolgáló vagyon helyi önkormányzati tulajdonból kikerülve, ingyenesen központi kormányzati tulajdonná lett.

⁹³2011. évi CXCV. törvény, 14. §. (2) bek.

⁹⁴A sorrend: lakásban élő bérlő, bérlőtárs, társbérlő, előbbiek egyenes ági rokona és örökbefogadott gyermeke.

valamennyi részterülete, s előbbi területek egymásra hatása is külön vizsgálat tárgyát képezhetné. Annak megválaszolása, hogy eme rendszer a lex generalis szabályokban foglalt alapelvekben célzott kívánalmaknak megfelelően képes-e a közpénz (értve benne a közvagyonot is) védelmére, valamennyi kapcsolódó jogi norma elemzése és kialakult (bírói) gyakorlat ismeretében lehetséges, hisz a rendszer erősségei, illetve gyengeségei a részletekben rejlenek.

A pénz közpénzi minőségét alapvetően két, egymástól el nem választható körülmény hozza létre. Egyrészt az, hogy az állam jogszerűen, akár közhatalma gyakorlása révén, akár magánjogi jogviszony ellenértékéként jusson hozzá a pénzegységekhez. Másrészt, hogy az így beszedett, s az állam tulajdonába került pénz közfeladatok ellátását célozza, mely feladatok köre, jellege, költségigénye, ellátásuk módja országonként és időről-időre különbözők.

A közpénzek védelme keletkezésükkor és felhasználásükkor is kardinális. Felhasználásükkor a közfeladatok ellátása szolgál a fokozott védelem indokául, vagyis annak garantálása a cél, hogy eme a köz (az állam) tulajdonában álló pénzegységek, illetve vagyonelemek a közösség érdekeinek kifejezésre juttatását szolgálják a közfeladatok ellátásán keresztül, s ne egyéni, illetve a társadalom szűk csoportjának érdekeit. A közpénzek keletkezésekor pedig az állammal a közjogi vagy magánjogi jogviszonyban helyet foglaló alanyok védelme bír garanciális jelentőséggel, vagyis azon alanyok védelme, akiktől a köz pénzévé (vagyonává) váló pénzegységek származnak. E körben a magántulajdon védelme és a közteherviselés keretében a fizetésre kötelezettek védő garanciák lefektetése és érvényre juttatása lényeges.

A közpénzeket védő garanciarendszer igen kiterjedt, komplex, mely bár országonként eltérő, ám feltehetően találnák országcsoportonként jellemző, azonos vonásokat. Ennek vizsgálata azonban külön kutatást igényel.

Felhasznált irodalom

- Adorján Richárd–Balogh László–Hőgye Mihály–Parádi-Dolgos Anett–Wickert Irén (2012):Közpénzügyi menedzsment. Budapest: Aula Kiadó.
- Sivák József–Vigvári András (2012): Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába. Budapest: Complex Kiadó.

Földes Gábor (2005): Pénzügyi jog. Budapest: Osiris Kiadó.

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés, HL C 326., 2012.10.26., 47–390. o.
Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1949. évi XX. törvény – a Magyar Köztársaság alkotmánya
1995. évi LVII. törvény
2001. évi XX. törvény
2010. évi LXXXVII. törvény
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2015. évi CXLIII. törvény, 5. §. (1) bek. e) pont

Felhasznált jogszabályok és határozatok jegyzéke

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1991. évi XLI. törvény a koncesszióról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról
2013. évi XCI. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
T/9380. számú törvényjavaslat: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény módosításáról szóló törvény
107/2011. (VI. 30.) Korm. rendelet a látvány-csapatsport támogatását biztosító támogatási igazolás kiállításáról, felhasználásáról, a támogatás elszámolásának és ellenőrzésének, valamint visszafizetésének szabályairól
32/1992. (V. 29.) AB határozat
12/2004. (IV. 7.) AB határozat
21/2013. (VII. 19.) AB határozat
11/2014. (IV. 4.) AB határozat
25/2014. (VII. 22.) AB határozat
3026/2015. (II.9.) AB határozat

7/2016. (IV. 6.) AB határozat

8/2016. (IV. 6.) AB határozat

Pfv.IV.21.454/2013/3. számú határozat

Pfv.IV.20.343/2014/5. számú határozat

2.Pf.20.180/2017/7/I. számú határozat

NAIH/2016/1911/V. a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról