

**PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM**  
**ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**  
**DOKTORI ISKOLA**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**VARGHA ÉVA**

**PÉCS, 2021.**

**VARGHA ÉVA**

**A KINCSTÁR TÖRTÉNETE, HELYE, SZEREPE, FELADATAI AZ  
ÁLLAMPÉNZÜGYEKBE, FEJLŐDÉSE ÉS PERSPEKTÍVÁI**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**TÉMAVEZETŐK:**

**PROF. DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN**

**EGYETEMI TANÁR**

**DR. HABIL. SCHADL GYÖRGY**

## Tartalomjegyzék

|      |                                                                                            |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | BEVEZETÉS - TÉMAEXPONÁLÁS.....                                                             | 6   |
| 1.   | Témaválasztás indoklása, aktualitása.....                                                  | 6   |
| 2.   | A kutatás célja, módszerei.....                                                            | 8   |
| 3.   | Az értekezés tézisei .....                                                                 | 9   |
| II.  | A MAGYAR KINCSTÁR TÖRTÉNETE A RENDSZERVÁLTÁSIG.....                                        | 9   |
| 1.   | Korai feudális magyar állam Államkincstára (X-XII. század).....                            | 11  |
| 2.   | Feudális állam XIII. század derekától 1526-ig .....                                        | 14  |
| 3.   | A feudális állam 1526-tól 1848-ig .....                                                    | 20  |
| 4.   | A polgári forradalom és a nemzeti függetlenségi harc időszaka 1848-1849 .....              | 51  |
| 5.   | Az önkényuralom időszakának állama 1849-1867 .....                                         | 53  |
| 6.   | A dualizmus időszakának állama 1867-1918.....                                              | 55  |
| 7.   | Az 1918-as Népköztársaság államszervezete.....                                             | 63  |
| 8.   | Magyarországi Tanácsköztársaság államszervezete .....                                      | 64  |
| 9.   | A két világháború közötti időszak állama .....                                             | 64  |
| 10.  | Az állam és a közigazgatás a szocializmus időszakában .....                                | 76  |
| III. | A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR FELADAT ÉS HATÁSKÖR VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG ..... | 86  |
| 1.   | A Magyar Államkincstár létrehozása.....                                                    | 87  |
| 2.   | A Kincstár mai feladataihoz vezető út .....                                                | 99  |
| 1.   | Szervezeti változások .....                                                                | 99  |
| 2.   | Pénzforgalmi tevékenység .....                                                             | 101 |
| 3.   | Szabályozási, ellenőrzés feladatok.....                                                    | 106 |
| 4.   | Programok, előirányzatok és pályázatok kezelése .....                                      | 107 |
| 5.   | Államháztartás működését segítő tevékenység.....                                           | 113 |
| 6.   | Követeléskezelés .....                                                                     | 116 |
| 7.   | Nyugdíjbiztosítás .....                                                                    | 117 |
| 8.   | Jövőkép .....                                                                              | 118 |
| 3.   | Összefoglalás.....                                                                         | 122 |
| IV.  | KINCSTÁR A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN .....                                                   | 124 |
| 1.   | Kincstári modellek .....                                                                   | 127 |
| 2.   | Kincstári feladatok .....                                                                  | 132 |
| 1.   | Kincstári Egységes Számla (KESZ) .....                                                     | 132 |
| 2.   | Az államháztartás pénzügyi információs rendszere (IFMIS) .....                             | 141 |
| 3.   | Államháztartás teljesítését, a pénzgazdálkodás hatékonyságát mérő mutatók .                | 142 |

|     |                                                                                                           |     |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.  | A költségvetés végrehajtása, annak ellenőrzése .....                                                      | 149 |
| 5.  | Egyéb feladatok.....                                                                                      | 155 |
| 3.  | Franciaország .....                                                                                       | 162 |
| 4.  | Egyesült Királyság .....                                                                                  | 167 |
| 5.  | Egyesült Államok.....                                                                                     | 175 |
| 6.  | Svédország .....                                                                                          | 181 |
| 7.  | Az Európai Államkincstár.....                                                                             | 184 |
| V.  | MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR JELENLEGI FELADATAI, AZ<br>ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR KAPCSOLATA ..... | 188 |
| 1.  | Államháztartási feladatok.....                                                                            | 194 |
| 1.  | Államháztartási feladatok közös jellemzői .....                                                           | 194 |
| 2.  | Önkormányzatok támogatása .....                                                                           | 194 |
| 3.  | Finanszírozással kapcsolatos feladatok.....                                                               | 198 |
| 4.  | Helyi adók .....                                                                                          | 200 |
| 5.  | Államháztartási számvitel, beszámoló, ASP-rendszer.....                                                   | 201 |
| 6.  | Adósságot keletkeztető ügyletek.....                                                                      | 203 |
| 7.  | Szabályszerűségi felülvizsgálati tevékenység.....                                                         | 204 |
| 8.  | Helyi önkormányzatok könyvvizsgálat szerű ellenőrzése (Áht. 45/A. §).....                                 | 205 |
| 9.  | Közigazgatási határidő túllépése.....                                                                     | 206 |
| 10. | Törzskönyvi nyilvántartás.....                                                                            | 207 |
| 11. | Könyvviteli szolgáltatás és gazdálkodási feladatok.....                                                   | 208 |
| 2.  | A Kincstár szolgáltatása tágabb környezetben.....                                                         | 209 |
| 3.  | Állampénztári tevékenysége a Kincstárnak .....                                                            | 211 |
| 1.  | Pályázati támogatások.....                                                                                | 211 |
| 2.  | Követeléskezelési feladatok .....                                                                         | 218 |
| 3.  | Kincstári Monitoring Rendszer – Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer<br>(KMR, OTR).....                | 219 |
| 4.  | Építetői fedezetkezelés.....                                                                              | 219 |
| 5.  | Munkáltatói lakástámogatás.....                                                                           | 220 |
| 6.  | A gyermek születése esetén az apát megillető pótszabadság.....                                            | 221 |
| 7.  | Állampapír forgalmazás .....                                                                              | 222 |
| 8.  | Számlavezetés .....                                                                                       | 223 |
| 4.  | Központosított illetményszámfejtés (KIRA).....                                                            | 226 |
| 5.  | Egyéb államháztartási feladatok .....                                                                     | 227 |
| 6.  | Nyugdíjfolyósító Igazgatóság .....                                                                        | 228 |
| 7.  | Nyugdíjbiztosítás .....                                                                                   | 228 |

|       |                                                                                                                |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 8.    | Szociális információs rendszerek .....                                                                         | 228 |
| 9.    | Társadalombiztosítási azonosító jel .....                                                                      | 228 |
| 10.   | Családtámogatási ellátások .....                                                                               | 228 |
| 11.   | Egészségbiztosítás pénzbeli ellátások .....                                                                    | 229 |
| 12.   | Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési támogatások.....                                                             | 229 |
| VI.   | INTEGRITÁS ÉS A KINCSTÁR BELSŐ MŰKÖDÉSE, EMPIRIKUS KUTATÁS<br>230                                              |     |
| 1.    | Integritásirányítási rendszer, integritásmenedzsment .....                                                     | 234 |
| 2.    | Integritás hazai szabályozása .....                                                                            | 237 |
| 3.    | Integritás felelős .....                                                                                       | 240 |
| 4.    | Empirikus kutatás a Kincstár megítélésére vonatkozóan.....                                                     | 241 |
| 5.    | Ügyfél-elégedettség.....                                                                                       | 243 |
| VII.  | ÖSSZEFOGLALÁS .....                                                                                            | 247 |
| VIII. | FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE .....                                                                            | 270 |
| IX.   | MELLÉKLETEK .....                                                                                              | 283 |
| 1.    | Ábrajegyzék .....                                                                                              | 283 |
| 2.    | Táblázatok jegyzéke.....                                                                                       | 284 |
| 3.    | Rövidítések jegyzéke .....                                                                                     | 285 |
| 4.    | Pozsonyi pénztár számadáskönyvei szerint a Kamarai bevételei és kiadása (1689-1717) 287                        |     |
| 5.    | A Kamara kiadásai 1740-ben .....                                                                               | 287 |
| 6.    | Magyarország (Horvátország, Fiume) és a Bánság bevételeinek költségvetése az 1786. és 1787. katonai évre ..... | 288 |
| 7.    | Magyarország (Horvátország, Fiume) és a Bánság kiadásainak költségvetése az 1786. és 1787. katonai évre .....  | 289 |
| 8.    | A Kamara 1785. évi költségvetési javaslata alapján, mely az 1784. év alapján készült el 289                    |     |
| 9.    | Magyarország és Erdély összese állami bevétele 1787. évi költségvetés szerint ....                             | 290 |
| 10.   | A Magyar Kamara 1837 évi bevételei .....                                                                       | 291 |
| 1.    | Empirikus kutatás kérdéseire adott válaszok .....                                                              | 291 |
| 2.    | Hivatkozás rövidítések .....                                                                                   | 296 |

## I. BEVEZETÉS - TÉMAEXPONÁLÁS

### 1. Témaválasztás indoklása, aktualitása

„Az államnak a gazdálkodás, a háztartás vitele nem a céljai, hanem az eszközei közé tartozik. Nem szakirányú, hanem szervi működésének tekintendő”<sup>1</sup> Magyary véleménye, hogy a pénzügyi közigazgatást és a rendészetet általános igazgatásnak tekinthetjük, hiszen ezek önmagukban nem törekednek eredmény elérése, hanem a többi szakigazgatási ág részére biztosítják a megfelelő feltételeket és eszközöket a céljaik, eredményeik eléréséhez.<sup>2</sup> A közigazgatás egy különleges részterülete a pénzügyi közigazgatás. Egy olyan sajátos terület, ahol a közigazgatás-tudomány mellett felbukkan a pénzügy- és közgazdaságtudomány. A pénzügyi, gazdasági terület szabályait nem mellőzhetjük, hiszen a pénzügyi szektortól elválaszthatatlan, annak szerves része és szereplője maga az állam. A globalizált világ elvárásokat támaszt az állam háztartásával szemben is, többek között, hogy nyitott, átlátható, modern és a kor technikai fejlesztéseit is alkalmazza. Ez nem egyszerű elvárás, hanem egy jól felfogott érdek is, hiszen az állam a nemzetközi pénzügyi piacon is fellép szereplőként (adós, hitelező stb.), ahol többek között ezen szempontok képezik mérlegelés tárgyát az egyes ügyletek esetében – jelentős előnyökre és hátrányokra tehet szert működési jellemzői, megítélése alapján az egyes ügyleti kondíciók során. Ez a nagyon érdekes és különleges terület igen keveset és kevésbé kutatott, holott a terület működésének racionalizálásával, optimalizálásával óriási mennyiségű közpénz takarítható meg. A XVII-XVIII. században megjelent kameralisztika tudomány által egy rövid ideig virágzott a tudományág. Az időszakban a kamera szó egyet jelentett az uralkodói kincstárral. Egy igen gyakorlatias jellegű tudományág volt, pénzügyi szakemberek kezdték művelni (Seckendorff, Dithmar és von Sonnenfels fő képviselőik), céljuk az uralkodói vagyon növelése volt. Az állam működésének racionalizálásra törekedtek, ténykedés közben felfedeztek törvényszerűségeket, általános elveket, javaslatokat fogalmaztak meg az állam takarékosabb működésére. A közigazgatás, közgazdaság és a pénzügy tudomány előfutárának tekintjük. A későbbiekben elhalt, mint önálló tudományág, holott ma felbecsülhetetlen értéke lenne e tudományterületnek és tapasztalatainak.

A Kincstár (Államkincstár, Kincstár, Államkassza, Tárnok, Tárház, Kincstárnok, Kincstartóság, Kamara, Állampénztár) az állam (fejedelem, uralkodó) vagyonának, pénzügyeinek igazgatásával megbízott hivatal, azaz a közpénz, közpénzügyek fő kezelője. A Kincstár egyet jelent az állam „pénztárcájával” és annak felügyeletével, egyidős annak

---

<sup>1</sup>Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest. 1942. 472-474. o.

<sup>2</sup>Magyary. 1942. 528. o

kialakulásával. Ahogy a társadalmi rétegződés olyan fokra jutott, hogy az irányító hatalom intézményesülten elvált az irányítottak sokaságától, megjelent az állam. Az irányító hatalom fenntartásához pedig anyagi eszközökre van szükség, mely mai szóval élve közkiadásokkal jár, melyek fedezete bevételekkel biztosítható, azaz megjelent az államháztartás.<sup>3</sup> A Kincstár az állam fő pénzügyi végrehajtója, az államháztartás működtetésének legfőbb felelőse. Az állam feladatai az idők során jelentősen megváltoztak, kiszélesedtek, mellyel együtt a szabályrendszer és intézményrendszer is bővült, a változó környezethez idomultak a kincstári feladatok. A kincstár szerepéből adódóan az állam és a gazdaság szinte minden szereplőjével kapcsolatban van, feladatai között a közigazgatási tevékenységek széles spektruma jelenik meg.

A Kincstár fogalma alatt értjük magánjogi értelemben az állam magánjogi jogalanyiságát. Ebben az értelemben az állam lemond a közhatalmáról és a jogi kapcsolatokban mellérendelté válik. Ez az állami tulajdonjog és az állami főhatalom, az uralkodói magánvagyon és az állami vagyon elválásakor jelenik meg. Másrészt közjogi értelemben az állami vagyon működéséért felelős szervek rendszerét és az általuk kezelt vagyon összességét értjük alatta. Harmadrészt pedig a legszűkebb értelemben a Magyar Államkincstárat értjük alatta.<sup>4</sup> Az értekezés a Kincstárat közjogi értelemben használja.

Az Európai Unió és a világ országaiban igen változatos a kincstári rendszerek felépítése, feladathalmazza. A közpénzügyi intézményrendszerek felépítésére ugyan vannak standardizáló törekvések és irányok, mégis a történelmi hagyományok jelentősen rányomják a bélyegüket. A nemzetközi gyakorlat és irodalom alapján megállapíthatjuk, hogy hagyományos kincstári feladatnak tekintjük a pénzkezelést, likviditásmenedzsment, adósságkezelést, pénzforgalmi műveletek végzését, kormányzati tranzakciók elszámolását, közösségi bankszámlák és kincstári egységes számlák vezetését, a költségvetés végrehajtását és az erről való információ szolgáltatást, költségvetés végrehajtásának ellenőrzését, költségvetési- és adópolitikák kidolgozását, államháztartáshoz kapcsolódó előrejelzések készítését. A technika, technológia fejlődése egyes feladatokat kiváltott (automatizálható ellenőrzések), míg egyes feladatokat életre hívott (integrált, összetett információs igények). A kincstári tevékenységekből látható, hogy azok nem korlátozódnak a közigazgatási jellegű tevékenységekre, hanem pénzügyi, költségvetési, piaci stb. tevékenységeket is felölel. Így nem is tekinthetjük tipikus közigazgatási szervnek, tevékenységei zöme nem közhatalmi jellegű, hanem igazgatási jellegű.

---

<sup>3</sup>Közigazgatási szakvizsga Pénzügyi és költségvetési igazgatás jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2013. 5-6. o.

<sup>4</sup>Nyitrai Péter (szerk.): Közigazgatási jog 3. 27. o. [https://jogikar.unimiskolc.hu/files/9016/kozig\\_3\\_2020\\_v%C3%A9gleges\\_.pdf](https://jogikar.unimiskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges_.pdf) (letöltés: 2021.05.13)

A nemzetközi trendek és gyakorlatok megfigyelése, a jó gyakorlatok átvétele nem nélkülözhető, aktualitása kiemelt. A globalizált világ, a társadalmi igények és elvárások növekedése egyfajta piacosodást, piachoz igazodást követel meg a közigazgatástól, mindamelllett a növekvő állami feladatokkal a közigazgatás feladatai is gyarapodnak.

A modern közigazgatás egyik fontos feltétele az állami szervek hatékony és korszerű működése, ahol a köz érdekének szem előtt tartása mellett az integritás kiemelt szerepet kap.

Munkám elsődleges célja, hogy a Kincstár feladatait, történetét, nemzetközi jellemzőit bemutassam, egyúttal megpróbáljam egy kicsit ismertebbé, közelebbé hozni ennek a területnek történetét, jellemzőit, működési kereteit és jelentőségét. Egyúttal remélem, hogy akár diskurzus, akár vita, akár szakmai vagy nem szakmai beszélgetések, eszmecserék alapjául szolgálhat munkám. Ahogy mondani szokás nincs rossz reklám, a lényeg, hogy beszéljenek róla. Kutatásaim alapján a kincstárat, mint témát átfogóan a hazai szakirodalomban még nem dolgozták fel, továbbá uniós és nemzetközi szakirodalomban sem kap kellően hangsúlyos szerepet. Egyben ezt az „ürt” próbálom meg elkezdni kitölteni az elkészült dolgozatommal.

A kutatásom személyes motivációját munkahelyem adta. 2005-ben kerültem a Kincstárhoz, ahol a feladatok sokszínűsége, hibrid jellege (közigazgatási és banki tevékenységek) teljesen magával ragadtak. A feladatok érdekesek és szerteágazóak voltak bérszámfejtéstől az értékpapír forgalmazásig. Részesé lehettem az európai uniós támogatások felhasználásának ellenőrzésének már a kezdeti időktől. Sokakkal dolgozhattam együtt, akik a „régibankos” és Kincstáros időkről meséltek. Ezek az élmények és tapasztalatok mind-mind a Kincstár mélyebb megismerésére serkentettek, mellyel egy különleges szeletét ismerhettem meg a közigazgatásnak, mely máshoz nem hasonlítható, egyedi.

## 2. A kutatás célja, módszerei

A kutatás célja bemutatni és feldolgozni a Kincstár történetét, a jelenlegi hazai Kincstár kialakulásának folyamatát, feladatait, a nemzetközi kincstári gyakorlatokat és egy a Magyar Államkincstárra vonatkozóan elkészített empirikus kutatást. Egyúttal a dolgozat törekszik felvázolni és megvizsgálni a fejlődés, fejlesztési lehetőségeket, a kincstárak előtt álló kihívásokat, megváltozott elvárásokat. Igyekszem olyan javaslatok megfogalmazására, amelyek a kincstári rendszer minőségi javulását eredményezhetik, illetve erősíthetik a Kincstárral, közigazgatással kapcsolatos társadalmi bizalmat.

Kutatásom során élek a történeti-, jogtörténeti elemzés, kvantitatív alapkutatás és a gyakorlati tapasztalatok összegzésének módszereivel. Munkám során alapvetően a könyvtári kutatást, statisztikai elemzéseket, analízist, szintetizálást, indukciót és az adaptációt



alkalmaztam. Vizsgáltam az egyes országokban alkalmazott kincstári megoldásokat. A releváns hazai és nemzetközi szakirodalom, valamint jogszabályi háttér dokumentumok tartalomelemzését végeztem.

A kutatás forrásait alapvetően a pénzügyi közigazgatással, közigazgatással, kincstárral foglalkozó hazai történeti és hatályos joganyagok, belső szabályozó anyagok, jogszabály előkészítéséhez készült anyagok, a témában született magyar és külföldi tanulmányok, könyvek, értekezések és cikkek adták, valamint a Kincstár hazai megítélésére vonatkozóan elkészített empirikus kutatás. A kutatás történeti, elméleti és empirikus elemzéssel, az empirikus kutatásra beérkező válaszokból történő következtetés levonással elemzéssel törekszik kifejezni az értekezés témáját. Az összehasonlító elemzés alkalmazhatósága korlátozott, hiszen a történeti és nemzetközi kitekintés során a kincstári rendszerek eltérő közigazgatási rendszerbe ágyazódnak, eltérő közigazgatási térben helyeződnek el.

### 3. Az értekezés tézisei

A kitűzött kutatási célok alapján a következő tézisekre keresem a válaszokat:

- Meg lehet-e határozni a klasszikus kincstári feladatokat, ha igen melyek azok?
- A Kincstár alapvetően hatékonyan látja el az állami pénzkezelési feladatait, bővítése indokolható, alátámasztható és igazolható.
- A kincstár szükségszerű intézménye az államszervezetnek, mindig volt, funkcionális, praktikus mind közjogi mind magánjogi szempontból.
- A Kincstár mennyire alkalmazkodik a társadalmi, gazdasági változásokhoz, szükséges-e, képes-e megfelelnie a rohamosan változó társadalmi és gazdasági igényeknek?

## II. A MAGYAR KINCSTÁR TÖRTÉNETE A RENDSZERVÁLTÁSIG<sup>5</sup>

A Kincstár az állam létrejöttével együtt jelent meg és egyet jelentett az állam „pénztárcájával” és annak felügyeletével. Magyary szavaival élve „nincs az állami életnek egyetlen tere sem, amelynek kielégítése anyagi javak felhasználását nem tenné szükségessé, s ezért kell az államnak céljai elérése végett háztartást vinnie.”<sup>6</sup> Amióta a társadalmi rétegződés olyan fokra jutott, hogy intézményesülten elvált az irányító hatalom és az irányítottak sokasága, vagyis létrejött az állam, azóta létezik az államháztartás. Az irányító hatalmat anyagi eszközökkel fenn kellett tartani, ami mai szóval élve közkiadásokkal jár, e kiadások

---

<sup>5</sup>A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>6</sup>Magyary Zoltán: A Magyar Állam költségvetési joga. A „Studium” Bizománya. Budapest, 1923. 89. o.

fedezéséhez pedig bevételekre van szükség.<sup>7</sup> Az ősi korokban az állam gazdálkodása természetbeni kiadásokat és bevételeket takart, amelyet fokozatosan váltott fel a pénzbeli, a mai korban pedig leginkább a számlapénzzel való gazdálkodás a jellemző.

“A közigazgatás anyagi eszközök nélkül céljait el nem érheti, minden államnak szüksége van abból a célból, hogy személyi és dologi kiadásait fedezhesse és beruházásokat eszközölhessen, - akármilyen kezdetleges alakban, ha másképp nem, akkor naturáliák alakjában – bevételekre; - szüksége van arra, hogy bevételeit beszedjék s az állam kiadásainak fedezésére fordítsák; - vagyis szüksége van arra a tevékenységre, amit nálunk az Árpádok korában uradalmi gazdálkodásnak, mai modern műszóval pénzügyi közigazgatásnak nevezünk.”<sup>8</sup>

A társadalmi közösségek hatékony működéséhez szabályrendszerre van szükség, a pénzügyi rendszer határfoka és a pénzügyek rendezettsége jól jellemzi egy állam működését.<sup>9</sup> Ahogy az otthoni háztartást, úgy az államháztartását is, a pénzzel való gazdálkodás mikéntje alapvetően determinálja.

Az állami vagyon sajátossága, nagysága már a kezdetektől szükségképpen életre hívta annak felügyeletét is. Már az ókorban megjelent az állami vagyon felügyeletének fokozott igénye. Az ókori athéni demokráciában és a Római Birodalomban is többen jelentett az államkincstár az egyszerű vagyonmegőrzésnél, egyfajta „kötségvetési kontroll” már ebben az időben is létezett. Egyrészt, magának az államkincstár kulcsának, valamint a birodalmat megtestesítő egyéb intézmények (a templomok, archívum és az állami pecsét) birtoklása, mely egyben kitüntetés is volt. Funkcióját tekintve a mai napig ugyanazt a szerepet tölti be a kincstár, amit a Római Birodalomban. Igaz, ma már az állami kiadások fedezetét nem hatalmas kulccsal őrzik, hanem informatikai rendszerekkel. Az állami bevételek beszedése és felhasználása is részletesebb szabályozottsággal, kiterjedt intézményrendszer működik, de a fő feladat ugyanaz maradt. Az állami feladatok az idők során jelentősen megváltoztak, ma már jóval több az állam feladata, mint a belső és külső rend őrzői funkciója, s a redistribúció fokának koronkénti növekedésével mára, sajátos szociális–gondoskodó–jóléti és szolgáltatási funkciója is kialakult Európában. A jóléti állam egyben beavatkozó jellegű állam is, a beavatkozás sokrétű és kiterjedt, mely nemcsak feladatokat, de jelentős kiadásokat és járulékos költségeket is indukál. Ez a szerepvállalás nagy volumenű és részletesen tervezett költségvetést, az – általában

---

<sup>7</sup>Közigazgatási szakvizsga Pénzügyi és költségvetési igazgatás jegyzet. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Budapest, 2013. 5-6. o.

<sup>8</sup>Ereký István: A modern Magyar közigazgatás kialakulása. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Pécs, 1942. 4. o.

<sup>9</sup>Közigazgatási szakvizsga Pénzügyi és költségvetési igazgatás jegyzet. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Budapest, 2013. 6. o.

történelmi koronként, a demokratikus rendszerekben pedig a politikai kurzusonként változó – politikai célokhoz adekváтан kialakított újraelosztási rendszert és hatékony gazdálkodást igényel.

#### 1. Korai feudális magyar állam Államkincstára (X-XII. század)

Ma a demokrácia zálogának tartjuk, hogy az ország legfőbb vezetői a néptől nyerik megbízatásukat. A középkori államfelfogás szerint a király Istentől nyert méltósága révén volt az ország „természetes ura”, ebből kifolyólag ő minden hatalom forrása.<sup>10</sup> A király volt a korai feudális korban a legfőbb hadúr, kezében volt a törvényhozás, a végrehajtás és a jogszolgáltatás.<sup>11</sup> A királyi udvar földrajzi helye a szerint változott, ahogy a király az országot járta, IV. Béla kezdte csak a tatárjárás után Buda várát felépíteni.<sup>12</sup> A korai feudális királyság patrimoniális monarchia volt, ahol a király hatalma földbirtokain nyugodott. Az udvarban tartózkodás volt a hatalom alapja, a király környezetében való tartózkodás egyet jelentett az államügyekbe való beleszólással, a királyi tanácsban való részvétellel, egyben a legfőbb „állami” tisztségviseléssel. *A kezdeti királyi személyes szolgálat fokozatosan alakult át az idők folyamán az országot irányító vezetői szereppé (lovászmester, étekfogó, tárnokmester).* E címek mindvégig előkelő, kitüntetett címeknek számítottak a királyság fennállása alatt.<sup>13</sup> „Mivel valamennyi méltóságviselő az uralkodótól függött, neki tartozott felelősséggel, természetes, hogy működése során is a király tetszésének, kegyének az elnyerését tartotta szem előtt: ennek elnyerésével emelkedhetett magasabb méltóságba. Hosszú évszázadoknak kellett még eltelnie, hogy az ország legfőbb irányítói elkezdjenek a népesség többségét kitevő egyszerű emberek érdekeire, elképzeléseire is gondot fordítani!”<sup>14</sup>

A kor egyik kincstári feladatát ellátó tisztsége a *nádor* volt. A királyi központi kormányzati szervek többnyire egyedi szervek voltak, ezek közül először a nádorispán intézménye alakult ki. A királyi udvarban élő népek felett kezdettől fogva szükség volt olyan királyi megbízottra, aki az udvarban felmerülő vitákban döntött. Így alakult ki az udvarispán méltósága, akit nádorispánnak, nádornak (palatinus, comespalatii) neveztek. A nádorispán intézménye már I. István alatt kialakult. A nádor gondoskodott mindenekelőtt a királyi udvar

---

<sup>10</sup>Bertényi Iván: A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban. Rubicon 1100 év. 1996/1-2. [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>11</sup>Csizmadia Andor, Kovács Kálmán, Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1995. 38-67. o.

<sup>12</sup>Uo. 38-67.o.

<sup>13</sup>Bertényi Iván: A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban. Rubicon 1100 év. 1996/1-2. [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>14</sup>Uo.

ellátásáról: ő volt az udvar jövedelmeinek összegyűjtője – a királyi magánuradalmak magángazdasági terményszolgáltatásainak behajtója –<sup>15</sup> és a beszolgáltatott jövedelmek kincstári kezelője.<sup>16</sup> Így felügyelete alatt állottak az udvar eltartására rendelt birtokok. Ugyanakkor a királyi udvar harcos elemeinek parancsnoka is volt. Eleinte csak az udvar népe felett gyakorolt bírói hatalmat, majd ez fokozatosan kiterjedt, s az Aranybullával már minden alattvalóra nézve gyakorolta a bírói hatalmat.<sup>17</sup> Olyan hatáskört tulajdonítottak neki a királyi udvarban, amilyen az egyes ispánoknak volt a vármegyékben.<sup>18</sup> Azonban „a királyi háztartás kezelésének decentralizálása következtében a nádor, aki kezdetben a vármegyés ispánokkal egyenrangú volt, sőt tekintettel az uralkodótól való közvetlenebb függésére, alárendeltebb helyzetben volt, idővel a központi ellenőrzés gyakorlására nyert megbízást. Ez az ellenőrző pénzügyigazgatási funkció volt kiinduló pontja annak a fejlődésnek, mely a nádorispáni funkciót és intézményt idővel a vármegyék legfőbb hatóságává és az ország első közjogi méltóságává emelte.”<sup>19</sup> *A királyság első századaiban a pénzügyigazgatás az alispánok vezetése alatt álló vármegyék és a nádor vezetése alatt álló udvari gazdaság között volt megosztva.*<sup>20</sup>

A nádor teendőinek szaporodása, feladatellátása miatt a királyi udvartól való távolmaradása szükségessé tette új méltóságok megjelenését, melyek kezdetben csak helyettesi funkciók/feladatkörök voltak. Ezek közül az első az *udvarbíró*, aki kezdetben bírói tevékenységében helyettesítette a nádort; róla először 1131-ben tesznek említést a történelmi források,<sup>21</sup> majd a XII. század végére e feladatkör már méltoságként jelenik meg.<sup>22</sup> „Először a gazdasági teendőket vette le a nádor válláról, majd a királyi birtokok felügyeletét is ellátta, s később amint a tárnokok, a kialakuló királyi városok szolgáltatásainak a kezelésével megbízott királyi tárnokmester tisztsége is létrejött, s kialakult az *országbíró* intézménye: az uralkodó székhelyén működő állandó bíróság, a királyi jelenlét (*praesentia regis*) vezetője lett.”<sup>23</sup>

A kor kincstári feladatait végrehajtó következő tisztség a *főtárnokmester* (*camerarius*). „A tisztség maga a frank államszervezet mintájára született meg államalapításkor, s a környező

---

<sup>15</sup>Magyary. 1923. 93-94. o.

<sup>16</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 38-67.o.

<sup>17</sup>Uo. 38-67.o.

<sup>18</sup>Bertényi Iván: A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban. Rubicon 1100 év. 1996/1-2. [http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>19</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 38-67.o.

<sup>20</sup>Magyary. 1923. 93-94. o.

<sup>21</sup>Somogyi Viktória: jegyzetek, 2003

[http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar\\_allam\\_es\\_jogtortenet/magyar1a.doc](http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar_allam_es_jogtortenet/magyar1a.doc) (letöltés: 2014.02.16)

<sup>22</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 38-67.o.

<sup>23</sup>[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

országokban, Kelet-Közép-Európában camerarius volt a neve”.<sup>24</sup> A név valószínűleg a tár szóból ered: a királyi kincstárat tárháznak nevezeték, a királyi jövedelmeket kezelőket pedig tárnokoknak (tavernici), ezek főnöke volt a királyi tárnokmester, főtárnok, főtárnokmester (camerarius), mely egyben cím és valószínűsíthetően hivatal is volt.<sup>25</sup> A kezdetben nádori, majd az udvarbíró feladataiból kivált pénzügyigazgatási vezető, központi ellenőrző funkció ellátása valószínűleg önálló feladatkörre vált, ez tette szükségessé a tárnokok mesterének kinevezését. A Szent István korában is működő főtárnokot vagy kincstárnokot<sup>26</sup> 1148-ban a királyi kamara elnökeként (presidens camere regie) említik, majd 1198-ban, s később többször kamarások mestere (magister cubiculariorum) címet viselte.<sup>27</sup> A királyi tárnokmester funkció (magister tavarnicorum) 1214-től szerepel az oklevelekben.<sup>28</sup> Ez utóbbi a magyarországi latinság terméke volt, és külföldön nem értették, ezért az 1271-es békekötésben, mint „kamarás” (camerarius) szerepel az okiratokban. Az elnevezés változékonysága mögött a feladatkör és funkció kialakulásának kezdeti nehézségei állhatnak. Ahogyan kezdetben az udvarért teljes felelősséggel bíró nádor a feladatkörök szaporodásával már nem tudta ellátni minden feladatát, úgy alakult ki egyre több az egyes részfeladatokra specializálódó új funkcionárius főméltóság.<sup>29</sup> Kezdetben a királyi terményjövedelmek kezelésével és őrzésével megbízottból, a tárnokok felügyelőjéből<sup>30</sup> 1291. évi IX. törvénycikkkel – rangban és tekintélyben közvetlenül a nádort követő országos főméltóság – a pénzügyigazgatás feje lett.<sup>31</sup> Hatáskörébe tartozott a regálék igazgatása és a királyi városok felügyelete<sup>32</sup>, mindemellett ítélkezett is – többnyire ő vezette a királyi jelenlét bíróságát a kiváltságolt települések ügyeiben. Nekcsei Demeter, Károly Róbert tárnokmestere az államháztartás rendbe hozásában szerzett hervadhatatlan érdemeket, a pénzverés királyi monopóliummá tételét, a bányá- és adóreformok fűződnek nevéhez. IV. Béla egy időre a tárnokmesterre bízta a zsidók feletti ítélkezést. Ugyanakkor a tárnokmester írásbelisége jóval kisebb mértékű, mint a nádoré vagy az országbíróé.<sup>33</sup> *A tárnokmester, mint funkció a kezdetben a királyi udvarház tárnokainak felügyelője, pénzügyek intézője, kincsek*

<sup>24</sup>Györffy György: István király és műve. Gondolat. Budapest, 1983. 524. o.

<sup>25</sup>Pallasz Nagy Lexikona <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/099/pc009903.html#4> (letöltés: 2014.01.14)

<sup>26</sup>Somogyi: i. m.

<sup>27</sup>Fügedi Erik: Ispánok, bárók, kiskirályok. Magvető. Budapest, 1986. 47-48. o.

<sup>28</sup>[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>29</sup>Fügedi. 1986. 47-48. o.

<sup>30</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 38-67.o.

<sup>31</sup>Hóman Bálint: A magyar királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában. Budavári Tudományos Társaság. Budapest, 1921. 45. I. <http://mek.niif.hu/07100/07139/html/0005/index.html> (letöltés: 2014.02.16)

<sup>32</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 38-67.o.

<sup>33</sup>[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

*örzöje feladatköröket jelentette, majd a középkor végére fokozatosan bárói tisztséggé alakult, s végül a XX. századra funkció nélküli címmé vált.*<sup>34</sup>

„A nádorispánság és a vármegyék a X. századi frank-bajor grófságok példájára alakultak ki Magyarországon, de mégsem lettek örökös hűbéri tartományokká, hanem a mintául vett intézménytől független, sajátosan magyar közhatalmi intézménnyé fejlődtek. Szent István erős magánhatalmon alapuló, de mégis kifejezetten közjogi jellegű monarchiát létesített.”<sup>35</sup>

## 2. Feudális állam XIII. század derekától 1526-ig

„A modern állami pénzügyigazgatás hosszú, küzdelmes, ellentmondásokkal tűzdelt történeti fejlődés eredménye.”<sup>36</sup> A szervezett államapparátus iránti igény a XIII. és XIV. században jelent meg, mikor a korai kapitalizmus felbontotta a hűbéri társadalmi és gazdasági rendszert, egyben megalapozta a nemzetállamok kialakulását. Az állami szervek az uralkodó hatalma körül alakultak ki, előbb az igazságügyi szervezet alakult át, melyet a központi pénzügyi szervezet fejlődése csak követett. Lassanként azonban elsődleges lett az állam pénzügyeinek kezelése, hiszen ez biztosította a fejedelem belső és külső hadseregének fenntartására a fedezetet. Mivel az állami jövedelmek folyamatosan alulmaradtak a hadsereg fenntartási költségeinek, ezért a meglévő erőforrások hatékonyabb kihasználása mellett új forrásokat kellett teremteni, ez az új jövedelem forrás minden európai államban az adózás bevezetésével nyílt meg, mely kiszámítható rendszeres bevételt jelentett és kölcsön felvételek fedezetét biztosította.<sup>37</sup> A magyar államforma továbbra is monarchikus maradt, élén a királlyal. Azonban jelentős változásokon ment át a kormányforma. A feudális széttagoltság, a nagyarányú birtokadományozások folytán a király kénytelen volt megosztani a hatalmon a kialakuló nagybirtokos osztállyal. A feudalizmus kifejlődése során az uralkodó osztály egyes rétegei fokozatosan kiharcolták, s a királyi hatalommal elfogadtatták a maguk külön előjogait, kiváltságait, ezzel egyúttal mindegyik csoport az idők folyamán kialakította saját jogállását.<sup>38</sup>

A XIII. századra a *nádor* már mindinkább a legmagasabb rendi méltósággá vált, s egyre inkább a fokozatosan kialakuló rendek hatalmi törekvéseinek képviselőjévé lett, sem mint királyi tisztségviselő. A XIII. század közepén a nádor már a király valamennyi alattvalójának bírója, a kunok főbírója és Pest vármegye örökös főispánja lett. 1291-ben egy országgyűlési végzés előírta, hogy a nádor kinevezését az ország előkelőinek véleményeznie kell. 1447-ben a

---

<sup>34</sup>Györffy. 1983. 524. o.

<sup>35</sup>Magyar. 1942. 55-56.o

<sup>36</sup>Nagy István: A Magyar Kamara és a Királyi pénzügyigazgatás fejlődése mohács után 1528-1686. Archivum Magyar Nemzeti Levéltár. Budapest, 2015. 7. o.

<sup>37</sup>Uo. 7. o.

<sup>38</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 69-93. o.

nádor már az országgyűlésen, választás útján nyerte el tisztségét miután 1485-ben szentesítették az ún. nádori cikkeket, amelyek tartalmazták jogosítványait. A nádor hívta össze ezek után a királyválasztó országgyűlést, ő lett a kiskorú király gyámja, az uralkodó távollétében az ország helytartója, a király után az ország legfőbb bírása. Adományozhatott birtokot, de legfeljebb 32 jobbágytelek méretűt.<sup>39</sup> A királyi háztartás kezelésének decentralizálása következtében a nádor, aki kezdetben a vármegyés ispánokkal egyenrangú, sőt tekintettel az uralkodótól való közvetlenebb függését, alárendeltebb helyzetű volt, a központi ellenőrzés gyakorlására nyert megbízást és ez ellenőrző pénzügyigazgatási funkciójából indult ki jogállásának az a fejlődése, hogy idővel a vármegyék legfőbb hatóságává és az ország első közjogi méltóságává emelkedett.<sup>40</sup> Az országbíró a XV. századra az ország második nagybírója lett, a nádort követően.<sup>41</sup> A királyt helyettesítő nádor, a kegyelmezési és adományozás jogkör kivételével rendkívül széles hatáskörrel bírt. 1848-ig az országgyűlés felső táblájának, a helytartótanácsnak, a hétszemélyes táblának az elnöke.<sup>42</sup>

A gazdálkodási ágak ügyeit kezdetben a különálló tisztviselők intézték, melyekből később kifejlődtek a hivatalok. *A sóbányák a sóbányaispánok, a sóértékesítés a sóhivatali kamarások, a bányászat a bánya- és pénzverőkamarák, a harmincadigazgatás a harmincadispánok hatáskörébe tartozott.* Meglehetősen önállóságot élveztek az igazgatást végző szervek a királyi hatalom felügyelete alatt, nem működött központi szerv, mely tevékenységüket összehangolta, irányította volna.

A kor kincstári feladatainak nagy részét a *tárnokmester, a kincstartó és a kincstár* látta el. „A pénzügyigazgatás vezetésének, illetőleg a központi ellenőrzésének funkciói később önálló embert tettek szükségessé és áthárultak a királyi terményjövedelmek kezelésével és őrzésével megbízott tárnokok mesterére, akiből az 1291. évi IX. törvénycikk óta a központi pénzügyigazgatás feje, és a nádort rangban és tekintélyben közvetlenül követő országos főméltóság lett.”<sup>43</sup> A tárnokmester Károly Róbert idején már igen fontos szerepet játszott a pénzügyi és gazdasági életben. A királyi birtokok jövedelmei a XIII. század elejétől veszíteni kezdtek jelentőségükből, ekkortól vált feladatává a többi kincstári bevétel kezelése.<sup>44</sup> A XIV. század elejére a tárnokmesternek már jelentős szerepe volt a pénzügyi jövedelmekre épülő új

---

<sup>39</sup>Somogyi: i. m.

<sup>40</sup>Hóman. 1921. 32. I. <http://mek.niif.hu/07100/07139/html/0005/index.html> (letöltés: 2014.02.16)

<sup>41</sup>Somogyi: i. m.

<sup>42</sup>Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Gondolat Kiadó. Budapest, 1979. 54. o.

<sup>43</sup>Hóman. 1921. 45. I. <http://mek.niif.hu/07100/07139/html/0005/index.html> (letöltés: 2014.02.16)

<sup>44</sup>Bán Péter (szerk.): Magyar történelmi fogalomtár. Gondolat. Budapest, 1989. 194-195. o.

gazdaságpolitika kialakításában.<sup>45</sup> Ő állt az átszervezett államháztartás élén. Feladatává vált a királyi tárnokok, vagyis a gazdasági ágazatok igazgatása. Ő volt a révészek, vámosok és a sószállítók előjárója, a kincstár kezelője, a pénzügyi igazgatás feje.<sup>46</sup> A királyi kincstár jelentős jövedelemforrását képező városok felett is gyakorolta a felügyeletet és a bírói hatalmat. A tárnokmester megnövekedett törvénykezési feladatai miatt a pénzügyi és gazdasági hatáskörét a XIV. század végére teljesen átvette a helyettese, a kincstartó. A tárnokmester kiválik a kúriából és a szabad királyi városok főbírájaként Budán, a saját kúriájában, az időnként összeülő tárnoki széken ítélkezik.<sup>47</sup> Hozzáteve, hogy Nagy Lajos, sőt Zsigmond uralkodása alatt sem létezett még egységes gazdasági irányítás.<sup>48</sup>

A XIV. századi tárnokmester helyetteséből, a *kincstartóból* főkincstartó lett. Fokozatosan átvette a kincstári jövedelmek kezelését a tárnokmestertől, ezzel országos méltósággá emelkedett.<sup>49</sup> „Károly Róbert uralkodása idején Magyar Pál tárnoknagyként szerepel, ezután pedig 1340-ben kincstartóként fordul elő, s ezzel kezdetét veszi a gazdasági ügyek függetlenülése a tárnokmesterségtől. Az 1360–1370-es években több kincstartót találunk, akiknek magas rangja valószínűtlenné teszi, hogy a tárnokmester beosztottai lettek volna. A századvégen többször ugyanaz a személy egyben a tárnokmester és a kincstartó. Az egyes pénzverő kamarák élén álló kamaraispánok Károly Róbert alatt a tárnokmesternek voltak alárendelve, utána (I. Mátyás koráig) úgy látszik, nem létezett egységes, centralizált pénzügyigazgatás. A 15. században többször töltötték be bárók a (fő)kincstárnokságot – voltak, akik kinevezésükkel lettek bárók.”<sup>50</sup> A XV. század közepére a királyi kincstartó (thesaurarius) lesz a legmagasabb rangú pénzügyi tisztviselő. Elviekben minden állami jövedelem az ő kezei közé futott be, azonban a gyakorlatban a kincstartók főúri származása miatt, a címen kívül igen kevés közülük volt a kincstárhoz. Mátyás uralkodása alatt változik a kép, mikor a kincstartóknak tényleges befolyása lesz a pénzügyek irányítására, különösen az 1467 és 1472 között megvalósított kincstári reformok időszakától. Az 1467-ben megkezdődött kincstári reformok idején Janus Pannonius a pénzügyek vezetését, a főkincstartói címmel vette át, a kincstár irányítását Ernuszt Jánossal osztotta meg. Erre az időre már egy kialakult pénzügyi főhivatallal találkozhatunk, melynek élén áll a kincstartó, helyettese az alkincstartó, vagy titkára, s vannak

---

<sup>45</sup>Kristó Gyula (főszerk.), Engel Pál-Makk Ferenc: Korai magyar történeti lexikon (9-14. század). Akadémiai Kiadó. Budapest, 1994.

<sup>46</sup>Somogyi: i. m.

<sup>47</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 106. o.

<sup>48</sup>[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>49</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 106. o.

<sup>50</sup>[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_kozepkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_kozepkorban/) (letöltés: 2014.01.14)



jegyzői.<sup>51</sup> „A kincstárban működik egy fizetőmester: distributor pecuniarum regiae Maiestatis, és valószínűleg egy vagy több számvevő. A kincstartótól függenek az erdélyi és máramarosi sóbányák ispánjai, az egyes városokban elhelyezett sóhivatalok kamarásai, a bánya- és pénzverőkamarák ispánjai, a harmincadosok. A kincstartó nevezte ki többnyire (és mindig neki számoltak el) a jobbágyokra portánként kivetett hadiadó, kamarahaszna, és a városokra egy összegben kivetett adó beszedőit is. Adó- vagy más pénzügyekben akár közvetlenül, akár a kancellária által a kincstartó intézkedett. Az Erdélyben olykor működő erdélyi jövedelemigazgatóság vezetőit (rendesen az erdélyi sókamaraispánok személyében) is ő nevezte ki”.<sup>52</sup> A pénzverés, a nemesércbányászat, a vámok, a só ügyek, az adó kivetése, az uralkodók hitelügyeletei tartoztak hatáskörébe.<sup>53</sup> A Kincstartóság, mint hivatal a felsőigazgatás egyéb részeitől még nem különül el olyan élesen, mint a későbbi Magyar Királyi Kamara. „Kevés kincstári hivatal maradt független a kincstártól”.<sup>54</sup> A pénzügyigazgatás középkori fővárosunkhoz szorosan kötődött, egyrészt mert az udvar itt székel, másrészt az állami jövedelmek az egész országból ide futottak be, harmadrészt pedig a fővárosi patríciusok előszeretettel vállaltak kincstári hivatalt.<sup>55</sup> A XV. században nagy kiterjedésű harmincadhivatali szervezet épült ki, mely eredetileg a vásárpénzből, belkereskedelmi illetékből a külkereskedelmi határvámmá átalakult harmincadot hajtotta be. A XVI. század elejére már a harmincadhivatalok körül képződött harmincadhivatali csoportokból (délvidéki, Temesvári és Nándorfehérvári, budai, szlavóniai, pozsonyi, trencsényi, kassai és erdélyi – Erdélyben huszad volt a külkereskedelmi vám neve) állt a hálózat. Az államadósságok kezdeti formája a zálogosítás megjelenik, mely a szervezetlen keretei miatt kusza rendszerben folyik. Ezek a hivatalok sem maradtak mentesek a zálogosítástól, például a szlavóniai harmincadokat Corvin János bérelte 5.500 forintért. A kincstartó a királyi tanács tagja volt. A Kincstartóság tisztviselői többnyire a kincstartó familiárisai közül kerültek ki, némely tisztviselő több kincstartó alatt is szolgált, pályájuk során egyik hivatalból a másikba léptek át, így néhányukat már a szaktudás, a hivatástudat is a tisztviselői életpályához kötötte. A kincstartó a feladatait saját familiárisain, vagy a megye (vagy város) területén működő alkalmazottain keresztül, vagy pedig illető megye nemeseiből kiválasztott személyek útján látta el. A hűbéri kapcsolatoknak ez a magyar fajtája (familiaris-dominiusi viszony) volt a közigazgatás és a pénzügyigazgatás

---

<sup>51</sup>Kubinyi András: A Kincstári személyzet a XV. század második felében.

[http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ\\_BPTM\\_TBM\\_12\\_025.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_12_025.pdf) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>52</sup>Uo.

<sup>53</sup><http://mek.oszk.hu/01900/01948/html/index42.html> (letöltés: 2018.09.19)

<sup>54</sup>Kubinyi András: A Kincstári személyzet a XV. század második felében.

[http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ\\_BPTM\\_TBM\\_12\\_025.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_12_025.pdf) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>55</sup>Uo.

alapja is Magyarországon. Sajátossága abban állt, hogy a nemes familiárisára a király oklevelében foglalt bűnök esetén maga szabhatott ki büntetést (akár halálbüntetést is), emellett a familiárisoknak az urukért kezességet kellett vállalniuk. A tevékenységükért pénzbeli és természetbeni fizetést kaptak. A viszonyuk a pénzügyigazgatásban már az újkori munkaadó és munkás viszonyára emlékeztet helyenként, hiszen a familiáris viszony nem egy életre szólt, a familiáris eltávozása előtt számot adott tevékenységéről, melynek a kincstárban különösen nagy jelentősége volt, hiszen sokszor igen nagy pénzeket kezeltek. Mátyás király trónra lépésétől a XV. század végéig 450 kincstári alkalmazott nevét ismerjük, az alkalmazottak élethivatalnak tekintették a hivatali életpályát.<sup>56</sup> A pénzügyi adminisztráció (a költségvetések összeállítása, a számadások elkészítése, mind vidéken, mind a központban) komoly szakértelmet igényelt. „Meghatározott, különleges adminisztráció volt a harmincas adókban, a só- és egyéb kamarákban és az adószedésben. Különösen a harmincasadósoknak, de a városi sóhivatalok vezetőinek is, ismerniük kellett a napi piaci árakat, a bányakamarák tisztviselőinek a bányászat technikáját is. Ezen kívül szükséges volt a hazai jogrendszer kimerítő ismerete is. Tekintettel kellett lenniük az egyéni és a rendi kiváltságokra. A királyi jogokra is gondot kellett viselni, erre ugyan külön tisztviselő, a királyi ügyek igazgatója ügyelt, de a királyi tanácsban gyakran volt a kincstartó ezeknek az ügyeknek az előadója. Így aztán nem véletlen, hogy a kincstár alkalmazottai vagy deákműveltségű jogászok, vagy kereskedelemmel, bányászattal stb. foglalkozó városi polgárok voltak. A hivatalba a familiaritás által jutottak be. Sok alacsony származású, tehetséges fiatalember, akit mint ügyvédet, birtokkezelő familiárist vagy másként ismert meg ura, került be így a pénzügyigazgatásba, és nyílt meg előtte az emelkedés pályája.”<sup>57</sup> A Kincstartói hivatalban számadásokat vezettek és egyszerű állami költségvetést is összeállítottak. Az 1526 előtti Királyi Kincstartóságot a Habsburgok ilyen formában nem tartották meg, osztrák mintára létrehozták a Királyi Kamarát a királyi és felségjogvédelmek kezelésének irányítására.<sup>58</sup>

*Ahogy a fentiekből is látható az államigazgatás jelentős változásokon ment keresztül a XV. században, nem csak nálunk, de Európa szerte. „Ez a kor átmenet a régi, személyes jellegű és az új, hivatali jellegű kormányzat között. Nálunk Mátyás uralkodásának második felére esik a nagy közigazgatási reform. Ekkor szilárdul meg az a hivatalszervezet, amely megfelelt a központosítás követelményeinek. A reform lényeges része volt a pénzügyigazgatás*

---

<sup>56</sup>Uo.

<sup>57</sup>Uo.

<sup>58</sup>Nagy István-F. Kiss Erzsébet: A magyar Kamara és egyéb kincstári szervek. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1995. 5. o.  
Nagy. 2015. 7-70. o.

átstruktúrázása.”<sup>59</sup> A kialakuló hivatalsszervezetben a középkori értelmiség jelentős szerepet töltött be.

A feudális állam anyagi alapjai elsősorban a királyi kincstár bevételeiből, a király jövedelmeiből, saját vagyonából, magánjogi természetű bevételeiből származott. A király magánvagyonára és az állami vagyonra még szinte teljesen összefolyt, sem kezelése, sem annak felhasználása nem különült el.<sup>60</sup> XIII. század végéig ez a vagyon nagyrészt a földbirtokokból állt, ám ez a birtok eladományozások miatt folyamatosan csökkent. A bevételei a királyi birtokok jövedelmei mellett, a királyi felségjogból származó ún. regálé jövedelmekből (nemesfém- és sóbányászat, a nemesfémbeváltás, sóértékesítés, pénzverés) vagy királyi haszonvételekből és a különféle adókból álltak. A külkereskedelmi határvámként szedett harmincad, a szabad királyi városok és bányavárosok adói már Mohács előtt is fontos szerepet játszottak. A felségjövedelmek kevesek voltak az állami kiadások fedezetére, így a hagyományos jövedelmet zálogrendszerrel igyekeztek növelni, mely hosszabb távon csak rontotta a pénzügyigazgatás helyzetét.<sup>61</sup> Károly Róbert óta töltöttek be az adók mind nagyobb szerepet az állami bevételek között, az ő nevéhez köthető az első rendszeres, évenként fizetendő adó bevezetése. A királyok gyakran adták bérbe az adóbevételeket éppúgy, mint a regálé jövedelmeket. A bérlők, a kamaraispánok, feudális urak, majd mindinkább külföldi vagy hazai polgárok, bérleti szerződést kötöttek a kincstárral, befizették a megállapított bért, ennek fejében az állami jövedelmeket a maguk részére hajtották be familiárisaik, a pénzbegyűjtők segítségével, akik szintén a megyei és a községi közigazgatási szervekre támaszkodva végezték feladatukat. Károly Róbert alatt a kincstár különféle bevételeit bérbe vevő kamarák egész rendszere alakult ki (adó-, pénzverő-, bányakamarák stb.); ez a sajátos pénzügyi szervezet az egész országot behálózta.<sup>62</sup> Mátyás király által végrehajtott reformokkal egyrészt a rendes királyi jövedelmeket kiaknázták (a zálogbirtokok visszavétele, a sómonopólium jobb kihasználása, a magánosok pénzverésének visszaszorítása, a harmincadok visszavétele, a nemesérc kincstári beváltásának megszigorítása), másrészt az adóztatást rendszeressé tette, megnövelte a bevételeit. Míg a XV. század közepén 113.000 forintot tettek ki a rendes királyi bevételek, 1463-ra 300.000 forint körülire emelkedtek. Melyet a rendkívüli adó, a subsidium

<sup>59</sup>Kubinyi András: A Kincstári személyzet a XV. század második felében.

[http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ\\_BPTM\\_TBM\\_12\\_025.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_12_025.pdf) (letöltés: 2014.01.14)

<sup>60</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 107-109. o.

<sup>61</sup>Nagy. 2015. 7. o.

<sup>62</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 107-109. o.

igénylésével az 1470-es évekre 800.000 forintra tudott növelni, mely fedezetet biztosított az eredményes török elleni harcokra.<sup>63</sup>

### 3. A feudális állam 1526-tól 1848-ig

A mohácsi csata után az ország a Habsburg-uralom alá került. Formálisan önálló állam volt, ténylegesen azonban mindinkább részévé vált egy nagy közép-európai birodalomnak, melyet a Habsburgok jogara és hadserege tartott össze.<sup>64</sup> A *török hódoltsági területek igazgatása* a mohácsi véstől a XVIII. század elejéig területében állandóan változott. A közigazgatás vezetése beglerbégek, illetve pasák kezében volt, akik a szultánt képviselték, ennek megfelelően hatáskörük a közigazgatás minden ágára kiterjedt. Minden kormányzóságban tanácsadó testület, ún. díván működött mellette. A török közigazgatásban fontos szerepe volt az adóigazgatást vezető defterdárnak, aki a helyi vonatkozású pénzügyeket irányította, és vezette az adólajstromot. A török adózás rendkívül sokféle volt. A kádi (elsősorban a törvénykezés szerve, de széles hatáskörrel rendelkező) hitelesítette a defterdár számadásait.<sup>65</sup>

A török kiűzését követően megkezdődhetett az ország újjászervezése, ebben az időben az állami életnek öt fő területét különböztették meg: egyrészt a politicum (közigazgatás), iustitiarium (igazságszolgáltatás), ecclesiasticum (egyházügy), militare (katonaság) és az oeconomicum (gazdaság). A legszélesebb kört a közigazgatás fogta át, általánosságban a belügyi igazgatást értették alatta, melybe a hivatalok megszervezése, az ország benépesítése, a postajáratok szabályozása, a közrendészet, népjólét, közegészségügy, nevelésügy mind-mind beletartozott. Kollonich Lipót kapott királyi utasítást 1688. július 29-én a magyar közigazgatási, kamarai és hadügyi igazgatási tervének kidolgozására (a kidolgozott anyag közel 500 oldalasra sikerült, Magyar Királyság berendezése - *Einrichtungswerk des Königreichs Ungarn*, amit egyszerűen csak *Einrichtungswerk* elnevezéssel illetek), aki 1672-től már főpapként a Magyar Kamara elnöke lett. Számos katonai visszaélés feltárása fűződik nevéhez, melyhez tisztsége biztosította a lehetőséget, mivel mind a kamarai, mind a katonaság pénzügyeinek kezelésébe, gazdálkodásaiknak kulisszatitkába belelátott. Nemcsak világi tisztség, hanem magas egyházi méltóságokat is viselt (bíboros, kalocsai, majd esztergomi érsek).<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup>Nagy. 2015. 14-15. o.

<sup>64</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 141-142. o.

<sup>65</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 193-194. o.

<sup>66</sup>Szabó Pál Csaba: A magyar állam története 1711-2006. Bölcsész Konzorcium HEFOP Iroda. Budapest, 2006. 8. o.

A korszakra alapvetően jellemző a király részéről az állandó törekvés az abszolút monarchiára, melyet II. Józsefnek sikerült is megvalósítania.<sup>67</sup> Nemcsak az abszolút monarchia köthető II. Józsefhez, hanem a teljes közigazgatási átszervezéssel megvalósított *feudális-monarchia bürokratikus államgépezetének* kiépítése is.<sup>68</sup> Továbbá nevéhez kapcsolódik a katonai minősítési rendszer átvitele a polgári közigazgatásba. A hivatalt élethivatásként választó állami tisztviselők már Mária Terézia idejétől nyugdíjban részesültek.<sup>69</sup>

„A középkorban, szemben a nagy római birodalommal, kis államokról volt szó, amelyeknek fejedelmei a feudális rendszer örökletes és laza kötelelességtudású szervei helyett a pénzgazdaság terjedése és a munkamegosztás, specializálódás lassú kialakulása során állandó, nagyobb teljesítményű hivatalnokok útján igyekeztek hatalmukat fokozatosan megerősíteni és a renitens nagyurakkal és a megerősödő rendekkel szemben érvényre juttatni, és itt is a francia fejlődés járt elől. Francia eredetű a *bürokrácia* szó és a bürokratikus rendszer is, mint a kollegális rendszer ellentéte. Az államigazgatás főágai ugyanis a Richelieu, Louvois és Colbert által kifejlesztett szervezetben egyes miniszterekre voltak bízva, akik mindegyikének egy-egy iroda, úgy nevezett bureau állt rendelkezésére, amelyben több magasabb- és alacsonyabb rangú hivatalnok nem kollegálisan, tanácsban (szavazattöbbséggel), hanem a miniszternek alárendelten intézte az állami ügyeket. Köztük egy volt a vezető, akinek a többiek szintén alá voltak rendelve. A XV. és XVI. Lajos alatti gyakori miniszterváltozások során az új miniszterek gyakran kénytelenek voltak magukat ezekre az állandó, tapasztalt vezetőkre bízni. Ezek így nagy befolyást szereztek, amellyel nem egyszer az állam rovására visszaéltek. A kormányzásnak ezt a nemét nevezték gúnynévvel bürokráciának.”<sup>70</sup> „A bürokratizmus lényegéből más hibák is folynak. Így elsősorban az írásbeliség túltengése. Mindent írásba foglalnak, írásban jelentenek, írásban intéznek. E sok írásban a rendes és hétköznapiól egészen eltérő irállyal találkozunk, amely csak többé-kevésbé érthető, sokszor a durvaságig merev, a fennhéjázásig szuverén.”<sup>71</sup> „A bürokrácia létrejötté feltételezi a nagy állami egységeket, az írásbeliséget és a központosítást. A bürokrácia akkor jön létre, amikor a fejedelmi uralmat tisztviselők útján gyakorolják, s így létrejön a bürokratikus szervezet. ... A tisztviselők egyre inkább a fejedelmi hatalom birtokosaivá válnak. Az írásbeliség érvényesülése kedvez a jogegyenlősítésnek, kialakul a jogállam. A bürokrácia ily módon érdekelt a nemesség és a

---

<sup>67</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 141-158. o.

<sup>68</sup>Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével. Pro Publico Bono, 2011/1. [http://www.propublicobono.hu/pdf/2011\\_1\\_14\\_BorosA.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_14_BorosA.pdf) (letöltés: 2014.01.14) 116-127. o.

<sup>69</sup>Csizmadia. 1979. 9. o.

<sup>70</sup>Magyary. 1942. 58. o.

<sup>71</sup>Csizmadia. 1979. 383. o.

papság kiváltságai elleni harcban, s így a feudalizmussal szemben demokratikus irányba halad.”<sup>72</sup> A tisztviselői élet sajátossága volt, hogy az állandó hivatalnokok is jó ideig főleg terménybeli fizetést kaptak, irodai díjakat, természetbeni ellátást. A készpénzfizetésre való áttérés fejlett pénzügyigazgatást igényelt volna, melyre Poroszországban is csak I. Frigyes Vilmos alatt, 1713 után került sor.<sup>73</sup>

A király a végrehajtó hatalmat központi kormány szervei, az egyedül neki felelős<sup>74</sup> *dikasztériumai* útján gyakorolta (pl. Magyar Királyi Kancellária, Magyar Királyi Kamara). A dikasztériumok a Habsburgok modernizációs kísérletei révén születtek meg, s olyan nyugat-európai bürokratikus mintát igyekeztek birodalmukban meghonosítani, amely szervezetben a hierarchikus rend pontosan szabályozva volt. A dikasztériumok (kormány székek) olyan nem rendi, feudális jellegű kormányzati szervek, amelyek közvetlenül az uralkodónak voltak alárendelve, ez az újkori centralizáció fontos tényezője. A dikasztériumokat mint szervezeteket, leginkább a szakértelemmel és az állandósággal lehetett jellemezni. Állandó, rendszeres és hivatszerű működésük folytán szilárdabb kereteket képeztek a korábbi szerveknél. Kollégiumként működtek, együttes tanácskozásokban alakították ki véleményüket. *A dikasztérium mellett idővel kialakult az officium, az ügyintéző hivatal, élén a titkárral. A XVIII. századra kialakult a bürokratikus szerveződés velejárója a hivatásos közszolgalat is: a bármikor elmozdítható, a munkáját élethivatásnak tekintő, kinevezett tisztviselő modell.*<sup>75</sup> Képzettségi követelményrendszer került bevezetésre, mely megalapozta az egyetemi és jogakadémia képzéseket, a közszolgalat kibővült minősítési rendszerrel, az állandó szolgalat pedig végkielégítést és nyugdíjat eredményezett. A szakfeladatok szerinti igazgatás elkülönül, nemcsak a dikasztériumokban, de a megyékben és városokban is, az ügyintézők egységesítésére törekedtek, aktaformátumokat vezettek be, ügyviteli reformokat vezettek be.<sup>76</sup>

*Az állami pénzügyek* továbbra is a fejedelem magánügyei voltak, és az állam rendes jövedelmei nagyrészt az uralkodó magánjellegű, földesúri természetű jövedelmei voltak. A középkor végére a királyi magánvagyon és ezzel együtt a hatalma is csökkent, ezt az uralkodók erős központi, csak nekik alárendelt kormányzattal igyekezett kompenzálni a legtöbb európai országban. Ennek eredményeként vált szét a kormányzás előbb bíraskodásra és igazgatásra, majd az igazgatáson belül tovább ágazott pénzügyi, politikai és hadi igazgatásra. A Habsburg

---

<sup>72</sup>Csizmadia Andor, Máthé Gábor, Nagy Endre: Magyar Közigazgatástörténet. Államigazgatási Főiskola. Budapest, 1990. 30. o.

<sup>73</sup>Magyary. 1942. 58. o.

<sup>74</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>75</sup>Somogyi: i. m.

<sup>76</sup>Csizmadia, Máthé, Nagy. 1990. 58. o.

királyok is aránylag korán kialakították a központi kormány szervet a királyi jövedelmek kezelésére. A feudális állami pénzügyigazgatás egyik legfontosabb jellemzője, hogy a bevételek nem voltak egységes jellegűek. Az uralkodó és a rendek hatalomgyakorlásának kettőssége az állami jövedelmek jellegére is rányomta bélyegét, emiatt az állami jövedelmeket is két nagy csoportra lehetett osztani, egyrészt a *kamarai (királyi) jövedelmekre (királyi javak és felségjogokon alapuló)* és a jobbágyságtól, városi polgárságtól szedett *hadiadó (contributio)*.<sup>77</sup> „A királyi javakon a különféle kincstári uradalmakat (koronabirtokot, fiskális – háramlott és elkobzott – birtokok), a felségjogon élvezett királyi haszonvételeket (só- és nemesfémbányászat, harmincadigazgatás és pénzverés stb.) értjük.”<sup>78</sup> Ezenfelül a szabad királyi városok felett is gyakorolta az uralkodó a földesúri jogokat, így a legfőbb kegyúri joga alapján a be nem töltött egyházi javadalmak bevételeivel is rendelkezett. A kamarai jövedelmek kezelése a király jogkörébe tartozott, a rendek nem szólhattak bele a kezelésébe. A hadiadó viszont rendi eredetű állami jövedelem volt, melyet többnyire a nem nemesek fizettek. A hadiadót az országgyűlésen szavazták meg, annak behajtásáról a törvényhatóságok (vármegyék és szabad királyi városok) gondoskodtak a helytartótanács irányításával. Azonban mivel ezt az adót csak a katonaság fenntartására lehet fordítani, a rendek a királyi hadügyi szervezet rendelkezésére bocsátották.<sup>79</sup> A bevételek szaporodásával azonban nemcsak a közigazgatási szervezet, hanem az elszámolás is bonyolultabb lett. A különböző állami bevételeknek eltérő kezelése, azoknak, és a kiadásoknak áttekintését egyaránt lehetetlenné tette és ezért törekedtek elsősorban az elszámolásnak tökéletesítésére a XVII. század második felétől 1761-ig. Ekkor választották *külön a pénzkezelést és a számvitelt*, s bízták mindegyiket külön szervekre. Ebben az időben már Európa szerte ismeretes volt az olasz kettős könyvviteli rendszer, amelyet kereskedelmi célra már szélteben használtak, sőt államháztartásban is alkalmazták.”<sup>80</sup> Bevezetésével többször is próbálkoztak, azonban még ebben az időben ezek csak sikertelen kísérletek maradtak. A változást a hétéves háború költségeinek fedezésére, valamint az annak következtében felszaporodott állami szükségletek fedezésére a különböző bevételi források megnyitása (a hitelek és kényszerkölcsönök rendszere) hozta el, melyek eredményessége a pénzügyek kezelésének és elszámolásának teljességén múlt. A Mária Terézia által 1760-ban felállított államtanács a pénzügyi igazgatás újjászervezését javasolta, azzal a céllal, hogy a

---

<sup>77</sup>Szabó. 2006. 30. o.

Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 11. o.

<sup>78</sup>Szabó. 2006. 31. o.

<sup>79</sup>Uo. 30-31. o.

<sup>80</sup>Magyar. 1923. 16-18. o.

számvitel terén uralkodó százados ingadozások és rendszertelenségek megszűnjenek.<sup>81</sup> „E javaslat alapján Mária Terézia 1761. december 23-án kelt elhatározásával a monarchia pénzügyeit (a vármegyék házi adója kivételével) három egymástól független szervre bízta, s ezzel a számvitel történetében a második korszak kezdődött meg. E három szerv a következő volt: az udvari kamara (Hofkammer), melynek hivatása az állami jövedelmek kezelése volt, a pénztári főigazgatóság (General-Kassen-Direktion), amely az udvari kamara által beszedett pénzeket kezelte és azokból a kiadásokat fedezte; és az udvari számvevőkamara (Hofrechenkammer), melynek az államháztartás ellenőrzésén kívül a számviteli rendszer tökéletesítése is feladatai közé tartozott.”<sup>82</sup> Kifejlesztette a *kincstári könyvviteli rendszert*, amelynek továbbfejlesztése a ma is alkalmazott állami számviteli rendszerünk.<sup>83</sup> Hatáskörük, a magyarországi kormányshékek működésére is kisebb-nagyobb mértékben kiterjedt. Mivel a magyar kormányshékeknek is be kellett terjeszteniük a zárlati eredményeiket a Bécsben készített egységes számadáshoz, valamint a magyarországi pénztárak bizonyos jövedelmeket kötelesek voltak a bécsi központi pénztárba egészen 1848-ig beszolgáltatni, így a magyar állami bevételek is szerepeltek a Bécsben székelő osztrák számvevőshék által készített évi állami záró számadásban.<sup>84</sup> II. József centralizációs törekvései között a számadások centralizálása is szerepet kapott, mely elhozta az állami számviteli rendszerünk következő szakaszát. Mária Terézia alatt a számvevőkamara helyzete még nem tudott stabilizálódni, a fő udvari hivatalok nem tudtak belenyugodni annak nagy ellenőrző hatáskörébe és függetlenségébe. II. József 1782-ben ruházta fel korábbi hatáskörével, továbbá alárendelte a magyarországi, erdélyi, németalföldi és lombardiai számvevőshékeket. Ezzel valamennyi Habsburg uralom alatt álló ország *egységes számviteli ellenőrzés* alá került, mellyel alkalom nyílt az osztrák *számviteli rendszer elterjedésére* is. Nyomtatott szabályzat jelent meg az udvari és a tartományi számvevőshékek számára.<sup>85</sup> „Már 1777. óta mintaszerű záró számadások készültek, melyek az egész államháztartást felölelték. A birodalomnak Bécsben székelő kormánya ekkor nyert először betekintést a magyar vármegyék domesticájába.”<sup>86</sup> „Az 1775. november 18-i királyi rendelet a Magyar Kamara számvevőshégének ezentúl rendszeres feladatává tette minden év lefolytával a költségvetés (Cameral-Systeme) megszerkesztését s az udvarhoz való felterjesztését. Ezt megelőzően a számvevőshég szintén szerkesztett költségvetéseket, de nem

---

<sup>81</sup>Uo. 16-18. o.

<sup>82</sup>Uo.16-18. o.

<sup>83</sup>Magyary. 1942. 64. o.

<sup>84</sup>Magyary. 1923. 70 o.

<sup>85</sup>Uo. 19-20. o.

<sup>86</sup>Uo. 19-20. o.



minden esztendőben, s nem rendszeresen. (Pl. az 1772. évi költségvetést hat esztendő bevételeinek és kiadásainak átlaga alapján állították össze.)”<sup>87</sup> 1805-ben felállításra került a főszámvevő igazgatóság, melynek hatásköre már a reformok kezdeményezésére is kiterjedt. Elrendelte a *bruttó szemléletű kimutatások* készítését (nem számolhatóak el egymással szemben sem a bevételek, sem a kiadások), mely a gazdaságosságra és a jövedelmezőségre már kellő felvilágosítást adott. Az államszámviteli ismeretek elterjesztésében is jelentős érdemei voltak az igazgatóságnak. 1833-ban a számviteli és pénzszolgálatban való alkalmazás feltételévé tették az államszámvitel tanulmányozását. Rendszeres állami költségvetések már a XIX. század elejétől készültek, azonban ezek összehasonlítása igen nehézkes volt. Az összehasonlíthatóság érdekében a főszámvevő igazgatóság megállapította a költségvetés *rovatrendszerét*, mely mindennemű állami bevétel és kiadás helyét megjelölte (beleszámítva a speciális magyarországi bevételeket és kiadásokat), alkalmazása 1833-ban meg is kezdődött.<sup>88</sup> Ugyan az államháztartási könyvvitel jelentős fejlődésen ment keresztül, de a költségvetési és zárszámadási jogok továbbra is a felségjogok közé tartoztak, így a király az országgyűlés közreműködése nélkül egymagában gyakorolta e jogát. A díkaszteriumok által előkészített költségvetés és zárszámadás a nyilvánosság teljes kizárásával készült, annak részleteiről csak az uralkodó bizalmát élvező tanácsosai és a főhercegek értesülhettek. A rendi országgyűlésnek az ország bevételeinek és kiadásainak megállapításában és az államháztartás ellenőrzésében való részvételét az uralkodók minduntalan elutasították. „S indoklásuk teljesen logikus volt: azoknak, akik nem vesznek részt a közterhek viselésében, nem lehet igényük arra, hogy a jövedelmek előteremtése, s azoknak hovafordítása tárgyában döntsenek és az állam háztartását ellenőrizzék.”<sup>89</sup> Végeredményben tehát a nemesi adómentesség volt az oka a kérelmük elutasításának.

A magyar központi állami szervek a Habsburg-korszakban nem voltak teljesen önállóak, a Birodalom központi szervei állandóan több-kevesebb befolyást gyakoroltak rájuk. A kormányzatszervek egy része Bécsben az uralkodó székhelyen azzal a rendeltetéssel létesült, hogy az uralkodó összes országai, így Magyarország ügyeiben is tanácsokat adjon, vagy igazgatási feladatokat lásson el. Magyarország tekintetében, amely bár nem volt a Birodalom integráns része – sok esetben a török nyomás miatt – léteztek úgy nevezett *vegyes ügyek*, melyekre a Birodalomnak befolyása volt. Az udvari tanács, a titkos tanács, az udvari kancellária, az udvari kamara és az udvari haditanács gyakorolt leginkább befolyást a Habsburg-birodalom központi

---

<sup>87</sup>Nagy, Kiss. 1995. 59. o.

<sup>88</sup>Magyary. 1923. 22. o.

<sup>89</sup>Erekly. 1942. 22. o.

szervei közül a magyar ügyekre. A XVIII. század második felében Mária Terézia uralkodása alatt a központi hivatalok átszervezésre kerültek, a királynő létrehozta az állami pénzügyek ellenőrzésére az udvari számvevőszéket, a gazdasági ügyek ellátására pedig a gazdasági igazgatóságot, valamint a birodalom központi és országonkénti központi szervek közötti összhangot biztosító, széles hatáskörrel rendelkező államtanácsot. Az udvari központi szervekhez hasonló, de mégis némi önállósággal rendelkező szervek végezték a magyar ügyek intézését. Ezek szervek vagy Bécsben, vagy Magyarországon működtek, egy részük a korábbi központi hivatalok átszervezéséből keletkezett, egy részük pedig újonnan létrejövő szervek voltak (magyar tanács, magyar kancellária, magyar kamara és a helytartótanács).<sup>90</sup>

1723-ban felállításra került a magyar királyi *helytartótanács* (III. Károly 1723. évi XCVII. törvénycikke állapította meg), mely a XVIII. és XIX. században az államigazgatás legfőbb szervévé, mintegy kormánnyá – a királyi rendeletek végrehajtójává – vált az országban. III. Károly újrászabályozott központi kormánysszékei mellett a vidéki közigazgatás főszerve a városok mellett a vármegye továbbra is megmaradt.<sup>91</sup> A bécsi udvar a végrehajtóhatalmat a helytartótanácson keresztül gyakorolta, melyek létrehozására a töröktől felszabadított ország igazgatásának megszervezése adott okot. A kancellárián keresztül érintkezhetett a helytartótanács a királlyal, hatásköre a pénzügyigazgatás kivételével az általános és a szakigazgatási ágakra terjedt ki. A törvényhatóságok (vármegyék, szabad királyi városok) központi felügyeleti szervévé vált, s egyes kérdésekben (pl. úrbéri perekben) ítélezhetett is és rövid ideig (II József idején) a kamarai hatáskört is gyakorolta.<sup>92</sup> II. József államigazgatási reformjának fő célja a központosítás és az ésszerűsítés volt. Ennek érdekében a pénzügyigazgatás és az általános igazgatás egyesítését tűzte ki célul, melyet a Magyar Kamara és a Helytartótanács egybeolvasztása jelentett, felügyeletüket a Magyar Kancellária bízta. Ezzel az összes magyarországi állami jövedelem ellenőrzése a Magyar Kancellária kezébe került. A helytartótanácsi és a kamarai pénztár, a kerületi pénztárak és a hadipénztárak egybeolvasztása, a megyei és a városi hadipénztárak alárendelése a kerületi pénztáraknak megvalósította a királyi és országos jövedelmek kezelésének egyesítését, így az állami bevételek egységes állami pénzalapot alkottak. Az egység nem tartott sokáig, 1791-ben már ismét külön pénztára volt a Kamarának és a Helytartótanácsnak.<sup>93</sup> A helytartótanács élén a nádor állt, aki egyben a helytartói tiszttet is betöltötte. A helytartótanács kollegális testület volt, mely tanácsokban

---

<sup>90</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 141-164. o.

<sup>91</sup>Magyary. 1942. 62. o.

<sup>92</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 164-167. o.

<sup>93</sup>Nagy, Kiss. 1995. 33-56. o.

működött.<sup>94</sup> A királyi utasítások nem rendezték a Magyar Kamarához való viszonyát, a két országos hatóság hatáskörének lehatárolását. Elvben a királyi jogon alapuló jövedelmek kezelése, a fiskális ügyek nem tartoztak a hatáskörébe, ugyanakkor az állami adó kezelése átkerült a helytartótanácshoz, a szabadkirályi városok ügyeit pedig mindkét hatóság intézte.<sup>95</sup> A helytartótanács szervezete tanácsra (consilium), iroda, kiadó (cancellaria), irattár (regestratura) és számvevőségre (exactoratus) oszlott. Alá- illetve mellérendelve végezte munkáját az országos közpénztár, az országos biztosi hivatal, a posta, az országos levéltár, az építészeti, az egyházi és a tanulmányi bizottság, továbbá az adó- és katonai ügyekben eljáró, 1723-ban életre hívott tartományi bizottság. A 22 tanácsosát a király nevezte ki főpapok, mágnessok és köznemesek közül.<sup>96</sup> A helytartótanács is, ahogy a többi központi kormányszék az osztrák hatóságok bürokratikus eljárását vette át. A helytartótanács 1848-ig működött, s a független felelős minisztérium felállításával megszűnt, a kiegyezés előtt 1861-ig felújították, de a kiegyezési törvények végleg megszüntették.<sup>97</sup>

A *nádor* (*officium palatinale*) az első központi jellegű rendi hivatal volt. Mohács után a Habsburgok szűkíteni akarták a nádor széles hatáskörét, ennek keretében előbb a főkapitányi rangja vált üres címmé, mivel a Habsburgok nem ismerték el fővezérnek. I. Ferdinánd által létrehozott központi hivatalok (Haditanács, Udvari Kamara) Magyarországon is rendelkeztek intézkedési joggal, ezzel a hadügy területén megszűnt a régi nádori hatáskör. Pénzügyi-gazdasági területen pedig a Magyar Kamara került függő helyzetbe. A XVII. században alakult ki az újkori nádorság, mivel a rendek szembe szálltak a központosítással, a nádorok hivatali kötelezettsége lett a rendek jogait védeni. A központosítás jegyében a nádori méltóságot meg akarták a Habsburgok szüntetni, ezt nem sikerült elérni, ugyanakkor önállóságát elvesztette még a tisztán magyar ügyekben is, pl. hetente kapott királyi parancsot, mely mögött nemcsak a király, hanem a bécsi államhivatalok akarata is állt.<sup>98</sup> „Az udvar a hivatalszervezés bonyolult finom eszközeivel az ország rendi hivatalait ráfűzte a saját államgépezetére.”<sup>99</sup> Mátyás alatt kimondta a törvény, hogy a nádor a király helytartója állandó jelleggel, azonban Mohács után nem mindig töltötték be a nádori széket, és ezzel kialakult egy új gyakorlat, hogy a főpap (általában az esztergomi érseket) helytartókat nevezett ki. Jogkörüket szűkebbre vették a nádorénál, általában az igazságszolgáltatásra korlátozódott. A rendek nádort kívántak, aki

---

<sup>94</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 164-167. o.

<sup>95</sup>Szabó. 2006. 28. o.

<sup>96</sup>Somogyi: i. m.

<sup>97</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 164-167. o.

<sup>98</sup>Szabó. 2006. 36. o.

<sup>99</sup>Uo. 36. o.

egyben a helytartó is, aki királyi hatalom fényét átviszi a nádorságra, hangoztatták az igényüket az alkirályra (vicereks), annak ellenére, hogy az alkotmány nem ismerte ezt a címet. A nemzet és a király nem azonos módon értelmezte a helytartóságot, az uralkodói jogkört sértette a széles nádori jogkör, és egyben a központosítás útjában is állt. 1724-ben bővült hatásköre, ugyanis elnöke lett a helytartótanácsnak, a legfelső királyi bíróságnak és a hétszemélyes táblának, a helytartó jogán. Ő elnökölt az országgyűlés felső tábláján, azonban ez a funkciója rendi jellegű volt. A jászok és kunok ispánja és bírása, valamint Pest, Pilis és Solt megyék főispánja az uralkodó megbízásából is egyben a nádor.<sup>100</sup>

Az *országbíró* (judex curiae regiae) a XVII. századtól a nádorválasztó országgyűlések egybehívója, majd 1723-tól a helytartótanács másodelnöke lesz, a királyi helytartótanács főnemesi tanácsnoka, a hétszemélyes tábla egyik ülnöke és bírása.<sup>101</sup>

A *tárnokmester* tisztsége fennmarad egészen 1848-ig, az 1723-as reformok keretében helytartótanácsi tagságot kap.<sup>102</sup> A tárnoki szék, királyi bíróság elnöke volt, mely a szabad királyi városok ügyeinek egy részében ítélezett.<sup>103</sup>

I. Ferdinánd örökös tartományaiban szervezett hasonló hivatalok mintájára 1528. január 8-ai utasításával<sup>104</sup> állította fel a *Magyar Kamarát*, azzal a feladattal, hogy a királyi jövedelmeket kezelje. I. Ferdinánd ezzel az intézménnyel vonult be Magyarországra, aki az előző évben állította fel az alsó-ausztriai és a cseh kamarát, a Magyar Kamara felállításáról szóló utasítás szövegének latin fordítása a cseh kamaráról szóló német utasításának.<sup>105</sup> *A Kamara uralkodói parancsra működő királyi (nem rendi) hatóság volt. A kamarai igazgatás hármas jellegű teendőt végzett, egyrészt irányította a gazdálkodást, a pénzkezelést és e két tevékenység ellenőrzését.*<sup>106</sup> A Mátyás korára kialakult nem teljesen familiáris jellegű kincstartói hivatal, melynek néhány tisztségviselőjét a Magyar Kamara is alkalmazta. 1528-ban a testületi hatóság felállításakor még a középkori pénzügyigazgatási rendszer volt mérvadó, később azonban testületi (kollegális) szervezetét, ügyintézését az osztrák gyakorlat alapján szervezték. A testület élére Gerendi Miklós (erdélyi püspök, kincstartó), mellé négy tanácsost (Nádasdy István budai várnagy, Pempflinger István budai udvarbíró, Sibrik Oszvaldot és Török Istvánt) nevezték ki. Az új hatóság megnevezése nem volt következetes a kezdeti időkben, az utasítások

---

<sup>100</sup>Uo. 36-37. o.

<sup>101</sup>Uo. 36-37. o.

Somogyi: i. m.

<sup>102</sup>Uo.

<sup>103</sup>Szabó. 2006. 36-37. o.

<sup>104</sup>Nagy, Kiss. 1995. 5. o.

<sup>105</sup>Magyary. 1942. 61-62. o.

<sup>106</sup>Nagy. 1971. 5-6. o.

felváltva nevezték kamarának és kincstartóságnak.<sup>107</sup> Eredetileg Budán székel, de a török előrenyomulásával a székhely 1531-ben átkerült Pozsonyba.<sup>108</sup> II. József a Magyar Kamarát 1784 őszén a helytartótanáccsal és a főhadparancsnoksággal együtt Pozsonyból áthelyezte Budára, a Hess András tér 1.-be. A Kamara a volt Jezsuita Kollégium épületébe (a rend feloszlata után egyetemes papnevelde működött akkor az épületben – seminarium generale) költözött. Ma a Hilton Hotel (1976 óta) áll ott, a második világháború során az épület jelentős károkat szenvedett, egy része bontásra került, de a helyreállítás során figyelembe vették a középkori és az újkori maradványokat is. 1849 után a Császári és Királyi Pénzügyigazgatóságnak, majd 1867 után a Pénzügyminisztériumnak adott helyet az épület.<sup>109</sup> A Helytartóság felállítását megelőzően az egyetlen központi közigazgatási kormányhatóság volt.<sup>110</sup> A XVI-XVII. században az egyetlen állandóan működő magyar kormányhivatal, az államkormányzás minden területén befolyással bírt.<sup>111</sup> Mint kollegális szerv kollektívan tanácskozott a kincstartó vezetésével, aki meghallgatta a tanácsosok véleményét és kimondta a határozatot. A Magyar Kamara volt az első bürokratikus szervezett magyar hatóság, kinevezett szaktisztviselőkkel, állandó hivatali helyiséggel és munkaidővel.<sup>112</sup> „Utasításait a királytól kapta, melyek részletesen megállapították teendőit és szervezetét (1528, 1548, 1561, 1569, 1672. évi utasítások). A jövedelmek egy részét I. Ferdinánd az alsó-ausztriai (bécsi) kamara igazgatásába utalta, ezzel csonkítva a hazai kamara hatáskörét. Ugyan a Kamara de jure nem volt a bécsi udvari kamara alá rendelve, azonban de facto a Kamara az Udvari Kamara alatt állt. Hiszen a Kamara valamennyi felterjesztését a bécsi kamara vette át és tárgyalta meg, készítette elő döntésre és a királyi rendeleteket, leiratokat is ő adta ki, ellenőrizte a pénztári számadásokat, véleményezte a pénzkifizetéseket. A függetlenségét javíthatta volna, ha ügyeit magyar hatóság (pl. a Magyar Kancellária) referálhatta volna az uralkodó elé, azonban a király csak a formai függetlenség biztosítására volt maximum hajlandó.<sup>113</sup> Az udvari kamara (a Habsburg Birodalom legfőbb pénzügyi hatósága, vagyis az állam bevételeinek és az összes – állami kiadás alapjául szolgáló – vagyonnak kezelője, a bevételi behajtások felügyelője s egyben az uralkodó tanácsadó szerve kincstári kérdésekben)<sup>114</sup> számos esetben avatkozott be a magyar kamara hatáskörébe. Egészen 1780-as évekig az udvar igyekezett a Magyar Kamara

---

<sup>107</sup>Nagy, Kiss. 1995. 5. o.

<sup>108</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 168-169. o.

<sup>109</sup>Nagy. 1971. 128-359. o.

<http://katalisztbakancs.blogspot.com/2016/10/a-hilton-szallo-es-ami-helyen-volt.html> (letöltés: 2018.10.12)

<sup>110</sup>Szabó. 2006. 30. o.

<sup>111</sup>Pallasz Nagy Lexikona <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/054/pc005478.html#9> (letöltés: 2014.01.14)

<sup>112</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 168-169. o.

<sup>113</sup>Nagy. 1971. 15. o.

<sup>114</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 162-163. o.

függetlenségének látszatát fenntartani, II. József 1782-ben a Magyar Kancelláriaára bízta a Kamara ellenőrzését és hangsúlyozta, hogy az Udvari Kamarának csak a jövedelmek alakulásáról kell beszámolni. Ezzel a lépéssel II. József a magyarság évszázados sérelmét orvosolta, a rendek megelégedésére, azonban ezzel a lépéssel nem a magyar követeléseket akarta elsősorban kielégíteni, hanem államigazgatási reformot megvalósítani. Ennek a lépésnek keretében a Magyar Kamara (camerale) és a helytartótanács (politicum) 1785-ben egyesítésre került.<sup>115</sup> A Kamara és a helytartótanács egyesítésével (1785-1790) a császár az ügyvitel megkönnyítését, meggyorsítását, egyszerűsítését és takarékoságát célozta meg. II. Józsefnek igen rossz véleménye volt a két hivatal működéséről, szerinte sok felesleges munkát végzett a két kormányzék, mely csak közbenső állomás volt a magyar udvari kancellária és a bécsi udvari kamara és a helyi hatóságok (megyék, városok, vidéki kamarai hivatalok) között.<sup>116</sup> II. József 1790-ben halála előtt az államigazgatást érintő rendelkezéseit is visszavonta, és ezzel tulajdonképpen visszaállt az 1780. évi rendszer, a két kormány szerv is különvált. 1848-ban a működését a pénzügyminisztérium folytatta.<sup>117</sup> Az állami jövedelmek kezelésének széttagoltságával megkezdődik a királyi és a közigazgatási jövedelmek elválása.<sup>118</sup>

A Kamara ügyintézésének legfontosabb szerve a *tanács (consilium camerae)* volt, mely testület az elnökből (praefectus) és a tanácsosokból (consilarii) állt. Az 1720. évi utasítás előírta, hogy kamarai tanácsos csak a magyar alkotmányt jól ismerő, a magyar jogban jártas és a kamarai ügyek intézésében gyakorlott személy lehet.<sup>119</sup> A tanács rendszeresen (hetente többször, esetenként naponta) ülésezett. A tanácskozásról, az ügyekről és a döntésekről a titkár (secretarius) feljegyzést vezetett, melyet eleinte emlékeztetőnek, naplónak, lajstromnak, később pedig jegyzőkönyvnek nevezeték, ezek alapján készült el a kimenő irat fogalmazványa, melyet az iroda élén álló titkár vezetett. A fogalmazványok letisztázását, a jegyzőkönyv másolatok készítését és az egyéb írásbeli teendőket, az iratok elküldését a kamarai írnokok, irodai jegyzők (scriba, cancellista, juratus nótárius) végezték. A XVII. század első felében új tisztviselők jelennek meg a Kamarai irodában a fogalmazók (concipistae), akik a másolatok ellenőrzését, a fogalmazványok lajstromozását, az iratok kiadását (expediálását) intézték. A későbbi kiadó (expeditor), illetve kiadóhivatal teendőit látták el.

---

<sup>115</sup>Szabó. 2006. 31. o.

Nagy. 2015. 7-170. o.

<sup>116</sup>Nagy. 1971. 246-273. o.

<sup>117</sup>Magyar Katolikus Lexikon: <http://lexikon.katolikus.hu/M/Magyar%20Kamara.html> (letöltés: 2014.01.14)

Nagy. 1971. 128., 308. o.

<sup>118</sup>Magyary. 1923. 13. o.

Nagy. 2015. 7-153. o.

<sup>119</sup>Nagy. 1971. 78-79. o.

A Kamara szervezeti egysége a tanácsra és *segédhivatalaira* (iroda, irattár, pénztár, számvevőhivatal) oszlott. A Kamara külső személyzetéhez hozzátartozott a pozsonyi vár és a királyi palota építési gondnoka, a vidéki kamarai szervezethez a hatalmas harmincadhivatali szervezet, a kincstári és fiskális uradalmak gazdálkodását intéző szervezet, a jószágigazgatók, tisztartóságok és a vámszedők a folyami átkelőhelyeknél.<sup>120</sup>

A *kamarai irattár* (registratura) őrzését és gondozását külön tisztviselő végezte a registrator (lajstromozó, irattáros). Az iratokról idegenek nem tájékozódhattak, csak a tanács engedélyével lehetett másolatot is készíteni. A kiadott iratokról a registrator feljegyzési könyvet vezetett. Az irattár őrizte a királyi jogokra vonatkozó jogbiztosító okmányokat is, melyet a kamarai levéltár (archivum camerale) vett át a XVIII. században. A számvevőségnek külön irattára volt, melyet számvevőségi tisztviselő kezelte.<sup>121</sup>

A *kamarai pénztár* kezelésére külön pénztárost alkalmaztak (magister camerae, perceptor proventuum). A pénztáros mellett írnok, pénztárosi segéd is tevékenykedett, aki a pénztáros saját alkalmazottja, sokszor familiarisi kapcsolatban volt. A pénztáros munkájának ellenőrzésére, segítésére 1560 után ellenőrt (contrascriba, controlor) neveztek ki, akinek a XVII. században többször volt írnok segédje, ahogy a pénztárosnak. A pénztáros és az ellenőr vagyonkezelőként, számadásra kötelezett tisztviselőként pénzbeli óvadékot fizetett a Kamarának és saját vagyonával felelt a kezelt jövedelmekért. A pénzbevételeket a kamarai pénztárba (cassa cameralis) fizették be a jövedelmeket kezelő tisztviselők, sokszor azonban csak utalványokat, nyugtákat. Szokás volt ez időben, hogy a vidéki hivatalok királyi vagy kamarai utalványozó rendeletekre helyben fizettek és a nyugtákkal számoltak el a Kamarának. A befizetésekről a pénztáros, az ellenőr és a számadásmester is külön-külön naplót vezetett. A pénztári szekrény egyik kulcsát a pénztáros, másikat az ellenőr kezelte, együttesen nyithatták csak ki, a befizetéseknél, kifizetéseknél mindketten jelen voltak.

A Kamara szervezeti felépítése az 1740-es években változik, felállításra kerülnek a *bizottságok*. Különálló szervezettel és ügyvitellel bírt. Az 1750. évi utasítás szerint a bizottság munkájában a számvevőség is részt vesz (az első években a számadásmesternek is részt kellett vennie, később mentesítették ez alól). A bizottságok az ügyek előkészítésében vettek részt, javaslataikat a kamarai tanács felé tették meg, belső ügyviteli szervek voltak, külső hatóságokkal levelet se válthattak. Jelentős minőségi változást hozott a kamarai ügyintézésben a bizottsági rendszer, emellett nagy terhet rótt az alkalmazottakra, mind a titkárokra, mind a

---

<sup>120</sup>Nagy. 1971. 1-60. o.

Nagy, Kiss. 1995. 20. o.

<sup>121</sup>Nagy, Kiss. 1995. 21. o.

tanácsosokra. Egészen 1772-ig a Magyar Kamara ügyvitelének alapvető jellegzetessége maradt a bizottsági rendszer. Az ügyintézés tökéletesítésére a bizottsági rendszer mellett, azzal párhuzamosan az *igazgatói rendszer* is kifejlődött. A Kamara egyes szervezeti egységei, illetve egyes kamarai ügykörök élére felelősöket, igazgató-tanácsosokat állítottak a Kamarai tanácsosok közül. A számvevőségek osztályára ebben az időben már számvevősegédek (coadiutorok) kerültek, akik már számtanácsosi (rationum consultor) címet kaptak. Minden számtanácsos mellé 2-3 számtisztet, 1-2 járulnokot osztottak be, így állandó és meghatározott személyzetük lett.<sup>122</sup> Új ügyintézési rendszer, az *ügyosztályi (departamentális) rendszer* került bevezetésre 1772-ben, mely nem volt teljesen idegen a kamarai ügyvitelben, hiszen a bizottsági rendszer 1740-es években való bevezetése már megalapozta. Azonban míg a bizottsági rendszer, csak a bizottsági döntés előkészítésnél érvényesült, addig az ügyosztályi rendszer szélesebb tevékenységet fedett le. Az ügyosztályi rendszer lehetővé tette a szükséges ügycsoportokra való osztást, és egyben ügyosztályok (departamentum) létrehozását. Nemcsak adminisztratív változásokat hozott a reform, hanem az ügyintézés fegyelmét is szilárdabbá tette, ennek keretében szabályozásra került a hivatali munkaidő, a tisztviselői morál, a fizetések, bevezetésre került a tisztviselői minősítés, megállapították az állásokhoz kívánt iskolai végzettséget, szakképzettséget. A Kamara esetében az udvar nem ragaszkodott annyira a nemesi ranghoz, mint általában a rendek a közhivatali szolgáltnál, így a Kamara tisztviselői karának társadalmi összetétele valamivel demokratikusabb volt a többi hatósághoz képest. Általában jogi végzettség kellett a kamarai szolgálathoz és megkívánták a latin, német, magyar és valamelyik nemzeti nyelv (rendszerint a szlovák) ismeretét.<sup>123</sup> A két hivatal, a Kamara és a Helytartótanács, egyesülését követően javult az ügyosztályi rendszer, kialakult a büro-rendszer. A büroiban rendszeres munka folyt, a büro több ügyosztály ügyével foglalkozott. 1773 után a bizottsági ügyintézés már háttérbe szorult.<sup>124</sup>

1772. évben a kamarai szakhivatalok: számvevőhivatal (városi osztály, harmincadosztály, sóügyi osztály), főpénztári hivatal és levéltár. A Kamara alá rendelt központi szervek: a hitelpénztár, építési igazgatóság, hajózási igazgatóság (a Kamarának annyi szerepe volt, hogy az hajózási igazgatóság személyzetének egy részének fizetését ő fedezte). A Kamara alá rendelt területi szervek: kamarai adminisztrációk (a szepesi, máramarosi, szlavón, szegedi, bácsi és horvát, melyek 1773-ban háromra csökkentek: szepesi, bácsi és máramarosi), alsófokú szervek (uradalmak, harmincad- és sóhivatalok). A Kamara építési igazgatósága műszaki

---

<sup>122</sup>Nagy. 1971. 139-147. o.

<sup>123</sup>Nagy. 1971. 128-359. o.

<sup>124</sup>Nagy. 1971. 246-273. o.



munkálatokra, épületek építésére, javítására, földmérésre, vízszabályozásra többnyire nem rendszeresen foglalkoztattak mérnököket, építőmestereket. Kamarának a XVIII. század első felétől kezdve állandó építészei is lettek úgy, mint Martinelli János vagy Hillebrandt Ferenc Antal. 1790 után is a Kamara szervezeti egységei az elnöki, alelnöki, tanácsosi büroók, továbbá a segédhivatalok és a szakhivatalok voltak. A korabeli szóhasználat a segéd- és szakhivatalokat gyakran nevezi büroónak. A departamentumok (ügyosztályok) 1790 után is inkább a kamarai ügykör osztályainak, csoportjainak voltak minősíthetőek. A departamentális beosztás az iktatástól az irattári elhelyezésig szigorúan érvényesült, ahol minden departamentum anyaga önmagában zárt irattári rendszert (a Helytartótanáctól örökölt kútfő-tételes rendszert) kapott. Az ügyosztályi rendszer inkább volt tekinthető ügyviteli, irattári osztálynak semmint szervezeti egységnek, mely 1848-ig lényegesen nem változott.<sup>125</sup> Ez az előremutató szervezet magyarázza egyebek között, hogy miért tett szert a kamara olyan nagy befolyásra az államkormányzati ügyek intézésében. A kezdetektől fogva, mint központi főhatóság, kiterjesztette hatáskörét valamennyi, az országban és az országhoz tartozó tartományban a gazdasági és pénzügyi szervek fölé.<sup>126</sup> 1548. december 12-én kiadott uralkodói utasítás alapján működött a Magyar Kamara gyakorlatilag a XVIII. század elejéig, a későbbi utasítások a hivatal működésének egészén nem változtattak.

A Bécsi Udvari Kamara egy a költségvetéshez hasonló kimutatást (status) bocsátott a Magyar Kamara rendelkezésére, melyben szerepeltek az állandó és rendszeres kifizetések, melyeket így automatikusan ki lehetett fizetni, kamarai rendelet nélkül. Minden más kamarai kifizetéshez királyi rendelet volt szükséges. A pénztárnak a Magyar Kamara írásbeli utalványozására (commissio) is szüksége volt a kifizetéshez, melyet az elnök és egy tanácsos írt alá, kisebb összeget a kamarai tanács szóban is utalványozhatott. Ez az összeg a bécsi kamara esetében az 1720. évi utasítás szerint 1000 forint összeg volt, melyet saját hatáskörben utalványozhatott, míg az ezt meghaladó összeghez császári rendeletre volt szükség. A bevételekről semmiféle költségvetés vagy előirányzat nem készült. A kamarai pénztár negyedéves kimutatásokat (extractus) készített a bevételekről és a kiadásokról, melyet a tanács és az udvari kamara rendelkezésére bocsátott. Az év végi számadásait (rationes, libri perceptionis atque erogationis) a Kamara számvevőse és a tanácsa is ellenőrizte, melyet ezt követően az udvarnak felülvizsgálatra és jóváhagyásra megküldtek. 1670-ig a pénztár maga kezelte a rendes és rendkívüli bevételeket, azt követően a rendkívüli bevételekre (dica,

---

<sup>125</sup>Nagy, Kiss. 1995. 45. o.

Nagy. 1971. 308. o.

<sup>126</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 168-169. o.

subsidium, félharmincad) külön hadipénztárat (*perceptoratus bellicus*) hoztak létre a Kamarán belül, melynek tisztviselői a pénztáros (*perceptor et solutor bellicus*), ellenőr és írnok, akik munkáját különálló ún. német számvevőség (*officina rationaria Germanica*, mely nevét onnan kapta, hogy a hivatalos nyelve nem a latin, hanem a német volt) ellenőrizte. Ide folyt be a hadiadó (*repartitio, portio*), a fogyasztási adó (*accisa*) és a félharmincad, valamint az elkobzott javakból származó fiskális birtokok bevételei. Az első költségvetés céljára készített számvevőségi kimutatások 1740-41-re tehetőek és az 1760-70-es évekbe rendszeressé, állandó tételekkel, rovatokkal bírtak, a bevételek és kiadások összevetéséből kialakult a költségvetés mérlege. 1770-ben Konkel Lajos kamarai tanácsos már javaslatot tett a számfejtés (*liquidatura*) bevezetésére. Az eljárást 1770. október 16-tól be is vezették, mely lehetővé tette, hogy addig semmit ki ne fizessenek, míg azt a megfelelő helyre fel nem jegyezték, így a számfejtőkönyv akár az elveszett nyugtát is helyettesítette, valamint lehetővé tette a pénztár állapotának biztonságát és a kifizetések pontosságát. A számfejtés során a számfejtő a nyugtát számmal látta el, ellenőrizte az időpont és összeg helyességét, majd rávezette a nyugtára, hogy a taksák, postaköltség stb. levonása után a kifizetendő összeget, és bevezette a számfejtőkönyv megfelelő hasábjába a nyugta adatait. Ezt követően elküldte a bevétel és a kiadás főkönyvének a vezetőjéhez a nyugtát. A számfejtőkönyvet naponként lezárta a számfejtő. A pénztár pedig a számfejtés előtt nem fizethetett ki. Az 1772. évi reformok további adminisztratív változást hoztak, a pénzügyi viszonyok rendezése céljából előírták a pontosabb pénzügyi kimutatások összeállítását, az állami leltár készítését, a számadási kivonatok egységes szerkesztését.<sup>127</sup>

A *Kamara számvevőhivatala (officina rationaria)* a legfontosabb segédhivatal volt, mely a gazdálkodást, pénzkezelést, a pénztári számadásokat ellenőrizte. A hivatalt a számadásmester (*rationum magister*) vezette, akit kezdetben írnokok, majd segédek segítettek. A XVII. század második felétől a helyettesi teendőkre megjelenik alszámadásmester (*vice rationum magister*). Munkájuk egy részében az írásbeli teendőket végezték, mint irodai jegyzők (*jurati notarii officinae rationariae*), másrészt számtisztek (*officinstae*), a számadások ellenőrzésének segítését végezték. A számvevőhivatal feladata volt a vidéki kamarai tisztviselők (harmincadosok, kamarai birtoktisztviselők) negyedévi pénztári kimutatásainak és éves számadásainak ellenőrzése. A számvevőhivatal külön jegyzéket vezetett a hátralékokról és a hadikiadásokról. A XVII. század második felétől a számvevőség ellenőrzése a szabad királyi városok számadására is kiterjedt. A számvevőségi munkát körültekintően szabályozták, ennek ellenére mindig elmaradásban volt, mely nagyrészt annak volt köszönhető, hogy

---

<sup>127</sup>Nagy. 1971. 128-359. o.

nemcsak a kamarai pénzügyigazgatáshoz tartozó számadásokat (pl. adószámadásokat) is ellenőrzött. A kamarai javak, kincstári vagyon helyzetére vonatkozó kimutatások, összeírások, leltárok nyilvántartása terén is egyre növekedett a feladata. A Kamara gazdasági szakértő szerve is volt, így a gazdasági tisztviselők, harmincadosok utasításait is ő dolgozta ki. Az 1772. évi utasítás a számvevőséget fontossága miatt a kamarai ügy tükrének nevezi. Az 1775. november 18-i királyi rendelet a Magyar Kamara számvevőségének rendszeres feladatává teszi „minden év lefolytával a költségvetés (Camerai-Systeme) megszerkesztését s az udvarhoz való felterjesztését”, korábban is megkapta feladatnak, de nem minden évben és nem rendszeresen. A XIX. század első felére megnövekedett a kamarai számvevőség hatásköre, a birtokadományozási, birtokértékesítések és a be nem töltött egyházi méltóságok javainak kezelése miatt. Személyzete ekkora a 100 főt meghaladta.<sup>128</sup> Ugyan jogilag nem volt a Magyar Kamara az Udvari Kamarának alárendelve, de az utalványozást, a számadások legfőbb ellenőrzését és a hivatalnokok kinevezését a király gyakorolta, de az Udvari Kamara véleménye irányadó volt, így gyakorlatilag alá volt rendelve.<sup>129</sup>

*A Kamara illetékessége:* a Kamara tevékenysége részben kiterjed a török hódoltság alá tartozó területekre is (pl. az egyházi tizedet a török területeken is szedték, birtokadományozási és egyéb jogi ügyek). Az Udvari Kamara fennhatóságát a Magyar Kamarára való kiterjesztésében nagy segítségére volt az udvarnak a középkori közjogi felfogás, mely szerint az állami jövedelmek, tulajdonképpen királyi jövedelmek és kizárólagosan a király hatáskörébe tartozik kezelésük. A Habsburg-birodalomban elfoglalt helyünkből következett, leginkább az 1740-ig, hogy a Magyar Kamara sem rendelkezett kizárólagos hatáskörrel a kamarai pénzügyigazgatásban. Több nagyobb kamarai szerv (szepesi kamara, budai kamara) is működött, melyek tevékenységére a magyar kamara nem sok befolyást gyakorolt. Így a Magyar Kamara pénzügyigazgatásának története sem azonos az egész kamarai, vagy az egész állami pénzügyigazgatás történetével.<sup>130</sup> 1569-ben észrevehető eltérés keletkezett a rendek és az udvar felfogásában, mikor a magyar országgyűlés kimondta, hogy a hadügyek és a pénzügyek nem tisztán magyar ügyek, hanem ún. nevezett vegyes ügyek, így a hadügyek intézésére a bécsi Haditanács, a pénzügyek intézésére pedig a Bécsi Udvari Kamara is illetékes lehetett. Ettől kezdve pedig a magyar rendek ismét a Magyar Kamara függetlenségéért és egyenjogúságáért harcoltak. Ugyan formálisan függetlensége megmaradt a Kamarának, de a Bécsi Udvari

---

<sup>128</sup>Pallasz Nagy Lexikona <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/054/pc005478.html#9> (letöltés: 2014.01.14)  
Nagy, Kiss. 1995. 18-60. o.

<sup>129</sup>Nagy, Kiss. 1995. 22. o.

Pallasz Nagy Lexikona <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/054/pc005478.html#9> (letöltés: 2014.01.14)

<sup>130</sup>Nagy. 1971. 5-6. o.

Kamarának a valóságban komoly hatása volt a Magyar Kamarára.<sup>131</sup> A Kamara területi illetékessége a török uralom megszűnése után sem terjedt ki az egész országra, a felszabadult keleti horvát-szlavon területek igazgatására 1700 körül a Szlavon Kamarát hozták létre, melyet szintén közvetlenül a Bécsi Udvari Kamara irányított. Lényeges változást az 1741. évi XIV., XVIII. és L. törvénycikkek hoztak, ennek értelmében először a szegedi kamarai terület került a Magyar Kamara fennhatósága alá, majd 1746-ban az alsó-szlavón területeket (Szerem, Verőce, Pozsega), 1772-ben 16 szepesi városi kerületeket, 1776-ban a fiumei területet, 1778-ban pedig a temesi bánságot vonták a Magyar Kamara fennhatósága alá, ezzel a XVIII. század második felére a Kamara területi integritása visszaállt.<sup>132</sup>

*A Kamara hatásköre a királyi javak és a felségjogon alapuló jövedelmek kezelése, valamint az e javakból származó bevételek felhasználására, számadások felülvizsgálatára és ellenőrzésére terjedt ki. E feladatok része a királyi kincstári uradalmak birtokjogi, birtokigazgatási és gazdálkodási ügyei, a harmincadügyei, a bánya- és a sóregálé, a pénzverés ügyei, a szabad királyi városok felügyeletéhez fűződő teendők, az egyházi birtokok kezelésével kapcsolatos teendők. Felügyelte a korona és kincstári vagyont, só- és bányatügyeket, vámokat és adókat, valamint a szabad király városok gazdasági életét. Alárendelt szervei a királyi só- és vámhivatalok, bányai igazgatóságok, birtokkezelőségek voltak.*<sup>133</sup> *Lényeges feladata a befolyó jövedelmek növelése, hitelek felvétele, régebbi adósságok kiegyenlítése, az elzálogosított jószágok és jövedelmek visszaszerzése, a királyi vadászatokról való gondoskodás.*<sup>134</sup> *A Kamara általánosságban az uralkodó szakvéleményezője, jogi tanácsadója és intézkedő közege volt adóügyekben. A Kamara általános igazgatási feladatok mellett, az udvar részére államigazgatási ügyekben adott javaslatait, saját tisztviselői vagy külső jogi szakértők igénybevételével tette.*<sup>135</sup> „A kamarai igazgatás minden területének, a kamarák által kezelt minden jószágnak és jövedelemnek az alapja a királyi felségjog, a jus regale lett.”<sup>136</sup> A királyt illette meg az ország minden földjének, földben rejlő kincsének tulajdonjoga, más megfogalmazásban a Szent Koronáé a tulajdonjog, melyet a király mint a korona hordozója élvezi és gyakorolja.<sup>137</sup> 1740-ig lényeges változás a hadiadótól eltekintve nem történt a pénzügyigazgatásban, a legjövedelmezőbb kincstári bányászat, pénzverés, sóbányászat, sóértékesítés regáléja továbbra is a Bécsi Udvari Kamara fennhatósága alatt maradt, és

---

<sup>131</sup>Nagy, Kiss. 1995. 18. o.

<sup>132</sup>Uo. 23-26. o.

<sup>133</sup>Pallasz Nagy Lexikona <http://mek.oszk.hu/00000/00060/html/054/pc005478.html#9> (letöltés: 2014.01.14)

<sup>134</sup>Magyar Katolikus Lexikon: <http://lexikon.katolikus.hu/M/Magyar%20Kamara.html> (letöltés: 2018.09.19)

<sup>135</sup>Nagy, Kiss. 1995. 6-16. o.

<sup>136</sup>Szabó. 2006. 32. o.

<sup>137</sup>Szabó. 2006. 32. o.

közvetlenül a pénztárába (1714-től 1744-ig a bécsi Universalbancalítát pozsonyi fiókpénztárába) folytak be a bevételei. 1740-ben a kamara igazgatása alá került a sójövödelmek kezelése, mely attól kezdve a legnagyobb jövedelme lett a kamarának, közel háromszorosa a harmincadnak. A nemesércbányászat továbbra is az Udvari Kamara hatáskörébe maradt.<sup>138</sup>

A *harmincadigazgatásban* fontos szerep hárult a Kamarára, a vámként kezelt kamarai jövedelem túlnyomórészt készpénzbevétel volt. Ennek okán vált a legtöbb kamarai pénzügyi művelet alapjává, a kifizetések, kölcsönök állandó fedezetévé. A harmincad volt a legállandóbb és a legnagyobb királyi jövedelem, kamarai bevétel, melyet a Kamara a Mohács előtti királyi kincstartóságtól örökölt. A felségjog alapján beszedett kincstári jövedelmek között első volt a külkereskedelmi áruforgalom vámja, melyet a szűkebb Magyarországon régóta harmincadnak neveztek. Annak ellenére, hogy általában nem harmincadot, hanem huszadot, az áru értékének 5%-át szedtek. Ezt az összeget úgynevezett harmincadhelyeket – gyakorlatilag vámhivatalokban – fizették meg. A harmincadosok az uralkodói hatalmat képviselték a lakosság előtt. A Kamara feladata a harmincadigazgatásban az irányítás volt, melyet pénzügyi központként végzett, a harmincad beszedését a harmincadhivatalok végezték. Ezek a hivatalok más pénzügyigazgatási, politikai igazgatási feladatokat is kaptak a harmincadigazgatás mellett. A harmincadhivatalok hálózata vált a Kamara állandóan működő területi hivatali szervezetévé, mely később már nem csak a harmincadszedését, hanem egyéb kamarai feladatokat is végzett. A hivatalok már a 1526 előtti kincstartóság fennhatósága alatt kifejlődtek, egy-egy fontosabb vámhely körül kialakult harmincadcsoporthoz (délvidéki, budai, szlavóniai, pozsonyi, trencsényi és kassai csoport) állt az országos szervezet. Az erdélyi vámhivatalok külön csoportot képeztek. A török terjeszkedésével a délvidéki és a budai harmincadcsoporthoz is megszűnt, az erdélyi csoport pedig elszakadt és külön életet élt az erdélyi fejedelemség alatt. I. Ferdinánd 1528-as utasításában a harmincadok kezelését nem a korábbi harmincadcsoporthoz alapján alakította ki, hanem országos hatáskört adott a Kamarának. Kevés harmincadcsoporthoz maradt igazgatása alatt a zálogrendszer megszűnte után, csak a trencsényi és az abból kivált nagyszombati harmincadcsoporthoz igazgatását végezte. A kassai harmincadcsoporthoz a Szepesi Kamara vette át 1550 után, a pozsonyi, és a belőle kivált magyaróvári és a szlavóniai harmincadcsoporthoz igazgatását az Alsó-Ausztriai Kamara hatáskörébe került. A harmincadszervezetek hármasságának igazgatása 1630-as évekig maradt fenn, amikor az Alsó-

---

<sup>138</sup>Nagy, Kiss. 1995. 26. o.

Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 168-169. o.

Szabó. 2006. 31. o.

Nagy. 2015. 7-170. o.

Ausztriai Kamara kezelésében lévő harmincadszervezetek a Magyar Kamara alá visszakerültek. A Szepesi Kamara elvileg a Magyar Kamara felügyelete alá került. A harmincadok, bányák, uradalmak osztrák hatóság általi kezelésének oka, hogy egyrészt a befolyást erősítsék, másrészt így könnyebben lehetett kölcsönrel megterhelni. A harmincadigazgatásra erősen rányomta a bélyegét, hogy a legfontosabb harmincadhelyek az udvari kölcsönök felvétele miatt elzálogosításra kerültek. A trencsényi (ekkor még Nagyszombat is ide tartozott) harmincadcsoporthoz jövedelmei Thurzó Elek zálogába voltak 1527-től 48.000 forint ellenében. Ezen zálogok feloldása, nagyrészt úgy történt, hogy általában a zálogszerződés lejártá után a kamara vette át őket. A harmincadigazgatás egyik legnagyobb problémája a nemesi harmincadmentesség értelmezésének ellentétéből fakadt. A nemesek a saját szükségleteikre, házi használatra ki- vagy behozott áru után kaptak mentességet, a kereskedelmi célú be- és kivitelre nekik is éppúgy harmincadot kellett volna fizetni. A Kamara és a nemesség a saját szükségletet nem azonos módon értelmezte általában és ez mindkét oldalról sok visszaélésre adott alapot. Ugyan a városok, mint jogi személyek éppúgy élvezték az adómentességet, hiszen nemesi ranggal rendelkeztek, kevesebb vitás ügyük volt. A harmincadhelyek egységes vámszabályzat (vectigal) és ügyvitel alapján tevékenykedtek. A három kamara (Magyar, Szepesi és Alsó-Ausztriai) közösen tettek javaslatot a javításukra. A XVIII. században többször került ki a kamarai igazgatás alól, 1726-ban bérbe adta a bécsi udvar, 1734-ben önálló harmincadigazgatóságot állítottak fel, 1749-ben ismét visszakerült a kamarához, amikor a különálló harmincadügyi pénztár és számvevőség is beolvadta a Kamara főpénztári hivatalába és számvevőhivatalába. A vámigazgatás mellett többször kapott járulékos feladatokat is, például az 1740-es években az aranymosás felügyeletét a harmincadigazgatókra bízták. A Kamara a harmincadigazgatással kapcsolatban régóta ellátott egészségügyi teendőket is, az ország déli és északkeleti határán a járványok behurcolását megakadályozására létesített egészségügyi kordonok pénzügyeit igazgatta (egészségügyi személyzet fizetése, orvosi kezelésre, a veszteglőkben lévők élelmezése stb.), melynek fedezetét külön alap biztosította.<sup>139</sup> Az 1778-1779-es területi növekedés a harmincadhivatali és sóhivatali hálózatot is bővített, továbbá 1774-es vámjövendelmek növelésére új harmincadigazgatási szervek is felállításra kerültek (lerakóhelyek, harmincadfelügyelőségek).<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup>Nagy. 1971. 229. o.

<sup>140</sup>Nagy, Kiss. 1995. 9-55. o.

Nagy. 2015. 7-86. o.

Nagy. 1971. 100., 207-219. o.

A kamarai gazdálkodás egyik kiemelt területe, a királyi monopólium, a *nemesfém- és sóbányászat*, melyre csak papíron terjedt ki a Kamara hatásköre, ténylegesen ezeket az ügyeket az Alsó-Ausztriai, majd a XVII. az öt bekebelező Bécsi Udvari Kamara intézte. A Kamara feladata annyiban kimerült, hogy a főkamagróftól, aki a bányakamarát igazgatta, segítette munkájában, valamint a szabad királyi bányavárosok városi ügyeivel, valamint az új bányák felkutatásával és a bányákkal kapcsolatos királyi jogok érvényesítésével foglalkozott. A XVI. és a XVII. században Magyar Kamara alá eső területen nem működött sóbánya, az alá eső területeken pedig osztrák sóértékesítettek, így a Magyar Kamara alig foglalkozott sóügyekkel is. A feudális magyar jog alapján a királyi jog a sóbányászat esetében erősebb volt, mint a nemesérc bányászatnál. A sóbánya magántulajdonlása nem volt megengedett, amennyiben a földesúr birtokán sóbányát találtak, azt az uralkodó kisajátíthatta, megfelelő értékű cserebirtok ellenében.

A bányászathoz hasonlóan a *pénzverés* területén se rendelkezett tényleges hatáskörrel a Magyar Kamara, a királyi Magyarország legfontosabb pénzverője Körmöcbányán működött, mely az Udvari Kamara fennhatósága alá tartozott. Két másik pénzverőház is működött: a pozsonyi (*domus moneta*), mely a Magyar Kamara, és a nagybányai a Szepesi Kamara ellenőrzése alatt. Azonban az utóbbi két pénzverő sokkal kisebb jelentőségűek voltak és valószínű nem is állandóan működtek, a pozsonyi 1630-as években vert pénzt, majd beszüntette tevékenységét és az 1660-as években kezdett újraműködni. A pénzverési hatáskörhöz kapcsolódóan a Kamara kötelessége volt az engedély nélküli pénzverés és hamis pénz verésének felderítése és üldözése, a forgalomban lévő pénz értékének és súlyának ellenőrzése, a magyar pénz osztrák örökös tartományokban való megfelelő értékű elfogadásának ellenőrzése, valamint a harmincadhivatalok útján a külföldi pénz beáramlásának ellenőrzése és annak magyarországi beváltási értékének szabályozása.

A Kamarának a harmincadigazgatás mellett az egyik legtöbb teendőt a *hadiadó* adta, annak ellenére, hogy nem minden évben folyt be a bevétele, még így is a harmincad után innen származott a legtöbb bevétele. A XVI. és XVII. században foglalkozott a hadiadó ügyével a Kamara. Ez a bevétel közjogi természete alapján nem királyi (*proventus regis*), hanem országos jövedelem (*pro-ventus regni*) volt. Melyen az sem változtatott, hogy a vele együtt behajtott kamarahaszna (*lucrum camerae*, kapuadó) felségjogú jövedelem volt. Középkori jellege abból adódott, hogy két adónemből tevődött össze, a kamarahasznából és a rendkívüli hadisegélyből vagy hadiadóból (*subsidium, dica, contributio*), együtt vetették őket ki az országgyűléseken, és a kamarahasznát beleértették az adóba, mely rendszerint az egyötödét tette ki (a két forintos adóból 40 dénár jutott a Kamarának kamarahaszna címen). Ez a jövedelem nem számított

rendes jövedelemnek, hanem rendkívüli jövedelem volt. A hadiadót az országgyűlés szavazta meg bizonyos évekre, hadikiadások fedezetére, a katonaság ellátására, meghatározta egy-egy jobbágyporta mekkora összegű adó fizetésére kötelezett és a hova fordításáról is ő döntött. Az adót így nagyrészt a jobbágyság fizette. Abban az esetben vált királyi bevétellé, ha a befolyt adót a kincstárnak, a kamarai pénztárnak szolgáltatták be. A Kamara feladata kiterjedt a rendek hangulatának kipuhatolására az országgyűlés előtt, és más hatóságokkal együtt (Magyar Tanács, Bécsi Udvari Kamara, Haditanács) az adót igénylő királyi előterjesztés céljára javaslatadás. Ugyan az adóügyi királyi rendelkezéseket a Magyar Kancellária adta ki, de azokat a Kamara fogalmazta meg. Változatos fogalomhasználat jellemzi a hadiadót, 1848-ig általános latin elnevezése a *contributio*, a *dica* és a *subsidium* XVI-XVII. századi fajtája, a rovásadó pedig a *dica* magyar elnevezése. Annak ellenére, hogy a XVI. és a XVII. században a megszavazott adó behajtását nem minden esetben a Kamara végezte, többször a rendi kincstartókra, adóbehajtókra bízta, nem csökkent lényegesen a Kamara adóügyi teendője. A Kamara gondoskodott rovók munkájának szabályozásáról, és közreműködött a porták összeírását szabályozó rendelkezések kidolgozásában. Amennyiben a rendi kincstartók és megyei adóbehajtók, perceptorok végezték a behajtást az adónak, a Kamara a király nevében végzett ellenőrzéseket.

A Kamara *Birtokigazgatási hatáskörében* a királyi jogokat érvényesítette a nemesi birtokok királyi kincstárra való háramlásakor (egyes családok kihalásakor), illetve a háramlott, elkobzott és egyéb birtokok királyi adományozása és az ilyen birtokok elzálogosítása kapcsán gyakorlatilag a király nevében járt el. A Magyar Kamarának 1548-tól állandó feladatává tették a magvaszakadás figyelemmel kísérlését. A háramlott birtok esetében meg kellett állapítani, hogy hány jobbágy élt a birtokon és hogy mennyi jövedelme volt.<sup>141</sup> A háramlott javakat rendszerint az elzálogosított birtokok visszaváltására, cseréjére, illetve a kamarai adósságok törlesztésére kellett fordítani.<sup>142</sup> A bécsi udvar ezekben a háramlott birtokokban fontos jövedelemforrást látott, sokszor törvénytelen eszközökkel (peres eljárás mellőzése, erőszak) hajtották végre. A nemesi birtokok elkobzása, illetve a közcélra való lefoglalása eredményesebb eszköz volt a háramlásnál. A lázadás, hűtlenség, felségsértés, a hatalmaskodás, a törvények megsértése, a királyi jövedelmek megkárosítása vagy akár az erkölcstelen életmód is oka lehetett a konfiskációnak. A bécsi udvar anyagi nehézségeit próbálta kezelni (Miksa uralkodása alatt már közel kettő millió forintra rúgtak az udvar adósságai<sup>143</sup>) az átlátszó ürügyek alapján

---

<sup>141</sup>Nagy. 2015. 25. o.

<sup>142</sup>Nagy, Kiss. 1995. 9-55. o.

<sup>143</sup>Nagy. 2015. 25. o.



vagyonos nemesek ellen indított fiskális perekkel. Mely végül az 1590-es években, a Bocskai felkelés egyik fő oka is lett. A XVII. század végére a kettő millió forintot meghaladta az elkobozott nemesi birtokok értéke. A legfontosabb birtokigazgatási feladatokat a Kamara a várbirtokoknál végezte. A várak és váruradalmak kettős, katonai és gazdasági ellenőrzés alatt álltak, a gazdasági vezető a provizor (udvarbíró, tiszttartó) vagy rationista (számvevő), ezek hiányában a várkapitány, akik mind a Kamarának számoltak el. A Kamara a váruradalmak gazdasági irányításának és ellenőrzésének feladatai mellett, élelemvásárlással, pénzellátással, zsold fizetéssel járult még hozzá a végvári katonaság eltartásához. A török uralom megszűnése után a Kamara várbirtok gazdálkodás ellenőrzési feladata is megszűnt. 1740 után nagy birtoktestek jutottak a Magyar Kamara igazgatása alá, a területi hatáskörének kiszélesítésével. A Kamarai uradalmak 1781-ben: óbudai, visegrádi, bocskói, diósgyőri, nagyvárad, aradi, hradeki, likavai, huszti, palánkai, zombori, peklini, püspökladányi, sóvári, szantovai, tiszaujlaki, tokaji, tarcali, ungvári, regéci, sárospataki uradalmak, a Tiszán-inneni kiváltságos kerület (districtus Cistybiscanus), az eszéki és körösi (Horvátország) selyemtenyésztés. A Kamara által kezelt királyi család néhány birtoka: ráckevei, békési és a magyaróvári uradalmak. A szepesi városok kerületének visszacsatolásával a lublói és podolini uradalom, a 16 szepesi mezőváros, a fumei kerület Magyarországhoz való csatolásával tenger melléki birtokok (buccarii uradalom, Buccarica, Portó Ré, Zengg, Carlopago stb.) kerültek igazgatása alá. A bánság visszacsatolásával is hatalmas, összefüggő birtoktestek kerültek igazgatása alá. Ezenkívül a nagyikindai kiváltságos kerület, Nagybecskerek és Vinga mezővárosa, mehadiai fürdők, a temesvári kamarai telkek és épületek tartoztak alá.<sup>144</sup> Nagyrészt jelentős uradalmi gazdálkodás fejlődött ki ezeken a visszacsatolt birtokokon. A magasabb mezőgazdasági kultúra meghonosítása 1772 előtt is elsődleges feladatai közé tartozott a Kamarának. A feladatok között a selyemtenyésztés, selyemfonalgyártás kiemelt helyet kapott, és egyre többet kellett foglalkozni a Kamarának vele. Elsősorban a délvidéki uradalmakban szorgalmazták a selyemtenyésztés meghonosítását, a határőrvidéken, a bánsági, horvátországi, bácsi, békési, aradi, de a ráckevei és óbudai uradalmakon is létesültek selyemtenyésztések. A Kamara feladata volt a selyemtenyésztés meghonosítása a szabad királyi városokban is. Bácskában az 1760-as évek végén 20.000 eperfa segítségével több, mint húsz mázsa selyemgubót sikerült termelni.<sup>145</sup> Komoly hasznot hozó gazdálkodást honosított meg a Magyar Kamara a nagy kiterjedésű birtokokon. A XVIII. század végén a bevezetett ügyosztályi rendszerben, külön ügyosztályt is kapott a kamarai birtokok telepítési ügyei, a selyemtenyésztés. A selyemhernyó tenyésztés

---

<sup>144</sup>Nagy. 1971. 198-359. o.

<sup>145</sup>Nagy. 1971. 220. o.

egészen az 1970-es évek elejéig lendületesen folytatódott, azt követően egyrészt a munkaigényessége és a szintetikus anyagok elterjedése gazdaságtalanná fordította az iparágat, másrészt egy nemzetközi egészségügyi ajánlás az eperfák kivágását ajánlotta az amerikai fehér medvelepkék elleni küzdelemhez.<sup>146</sup>

A királyi tulajdonban lévő *birtokok elzálogosítása és eladományozása* során a Kamara bonyolult feladatokat látott el. A XVI. század első felében a királyi birtokok, javak, haszonélvezetek nagyrészt zálogban voltak. A zálogrendszer zűrzavaros volt, a Kamara feladata volt a zálogokmányok ellenőrzése (1528-tól). A királyi utasítások szorgalmazták, hogy a jól jövedelmező birtokokat a Kamara váltsa ki a zálogból és maga kezelje, azonban ez nehéz feladatnak bizonyult, hiszen az udvar a súlyos pénzügyi nehézségeinek enyhítésre a felvett kölcsönökhöz az elzálogosítással jutott. A XVI. század végére nem maradt zálogba vehető birtok Magyarországon a 15 éves háború eredményeként. Nem csak a királyi birtokokat, de az uralkodó kezében lévő egyházi birtokokat is zálogba adták.<sup>147</sup> „A zálogbirtokos a zálogösszeg kölcsönzése fejében ideiglenesen lett tulajdonosa a neki használatba adott birtoknak. A birtokok tulajdonjogának végleges átruházása az adományozás aktusával történt. Rendszerint az volt a szokás, hogy a zálogbirtokos újabb kölcsön ellenében a zálogbirtokot örökös adomány gyanánt kapta meg. Voltak azonban olyan esetek is, amikor egy-egy királyi birtok — érdemek jutalmazása, adósságok törlesztése végett — rögtön adományként került az új tulajdonos kezébe. Zálogbirtokot, birtokadományt a királytól természetesen csak nemes ember kaphatott.”<sup>148</sup> Az irányítás és birtok elzálogosításáról, eladományozásáról való döntést a bécsi hatóságok hozták meg. A Kamara felkutatta, nyilvántartotta, szükség esetén összeírta, felbecsülte az elidegeníthető királyi birtokokat, megfogalmazta a zálog- és adományleveleket.

A Kamara egyházi vonatkozású hatásköre kiterjedt az *üres egyházi tisztségek birtokain való gazdálkodásra*, valamint az egyházi személy halála után megüresedett papi javadalmak mielőbbi átvételére és felügyeletére, majd az új méltóságnak való átadásra. „A Habsburg uralkodók a török hódoltság idején — és a későbbi századokban is — gyakran nyúltak ahhoz az eszközhöz, hogy a főpapi méltóságok be nem töltésével a főpapi javak bevétele a kincstár részére biztosították.”<sup>149</sup> A Kamara az egyházi személy halála után a személyes hagyatékából is részt kért, mely lehetett ingóság, szerzett vagy örökölt ingatlan, készpénz. Sok esetben e

---

<sup>146</sup>Takáts Rózsa: Adatok a magyar selyemhernyó-tenyésztés történetéhez I-II. <http://enfo.agt.bme.hu/drupal/sites/default/files/Adatok%20a%20magyar%20selyemherny%C3%B3.pdf> (letöltés: 2018.10.19)

<sup>147</sup>Nagy, Kiss. 1995. 6-26. o.

<sup>148</sup>Nagy, Kiss. 1995. 9. o.

<sup>149</sup>Nagy, Kiss. 1995. 9. o.

hagyatékok felosztása nehézkes volt, mert a végrendelet csak abban az esetben volt érvényes, ha azt a király még életében megerősítette, melyet az uralkodó általában csak akkor tett meg, ha az örökhagyó a végvárak fenntartására is hagyott valamit.

A Magyar Kamara egyházi vonatkozású hatásköréhez tartozott a *tized felhasználása*, melyet elsősorban bérlőként vett igénybe. A kincstárat előbérleti jog illette a földesurakkal szemben, Mohács után a végvárak őrségének élelmezésére, a hadellátás céljára biztosították a magyar törvények. A Kamara akkor kezelte a tizedet, az egyháztól bérbevétel mellett, amikor a főpapi szék üresedésben volt, valamint az egyház részéről a honvédelmi célokra átengedték püspöki jövedelmekhez tartozó tizedet. Ezekben az esetekben a Kamara volt a tized gazdája, így ő is bérbe adhatta, követeléseket elégített ki ilyen jövedelmek átengedésével.

A Kamara a *városi taxa*, a *királyi census* ügyeit is intézte. A jövedelmek kezelésével kapcsolatban három feladata volt, egyrészt gazdálkodási, másrészt a pénztári (beszedés és kiadás), valamint a számvevőségi. A számvevőségi feladatok során a bevételek és a kiadások számadásainak ellenőrzése és a kamarai hivatalok és tisztviselők gazdasági munkájának felügyeletét végezte el a Kamara. A szabad királyi városok a feudális magyar közjog alapján a korona jószágainak (*peculia sacrae coronae*, *peculia regia*) számítottak, ennek következtében földesuruk a király volt. Melyek felügyeletet az uralkodó a Magyar és a Szepesi Kamarán keresztül valósította meg. Amellett, hogy a szabad királyi városok a kor legfejlettebb városi települései voltak, polgársága alkotta az országban a nemesi rendek mellett a polgári rendet, melynek folytán a rendi országgyűlésre követeket küldhettek, így a törvényhozásban is részt vettek. Ezek a városok nemcsak királyi jószágok, hanem önkormányzattal rendelkező törvényhatóságok is voltak. Az önkormányzatuk a kiváltságlevelükön alapult, melyben szabályozták a városi igazgatást, bíráskodást, gazdálkodás viszonyait, a polgárok jogait és kötelességeit. A városi tanács a kiváltságlevel alapján az uralkodótól megkapta a földesúri jogokat és jövedelmeket, melynek fejében adókkal és szolgáltatásokkal, *cenzus*, *taksa* tartoztak a királynak, e bevételeket a Kamara hajtotta be a városoktól. A szabad királyi városok által fizetett taxát, szintén az országgyűlés szavazta meg, és ebbe is beleértették a *lucrum camerae*. A taxa mértékét a Kamara állapította meg és hajtotta be a király nevében. A taxa elég nagy összegű volt, sokszor a városok nehezen tudták kifizetni, hátralékokat halmoztak fel. Az összegéből le lehetett vonni a városok erősítésére fordított összeget.<sup>150</sup> A Kamara elsősorban arra ügyelt, hogy a városok ezeket a szolgáltatásokat teljesíteni tudják, ezért főként a városi gazdálkodást ellenőrizte, melyet fokozatosan terjesztett ki, a XVII. századra már rendszeresen

---

<sup>150</sup>Nagy, Kiss. 1995. 6-16. o.

ellenőrizte ennek keretében a pl. lakosság vagyoni állapotát, a tanács összetételét, tisztújításokat stb.

1635-ben a katonaság ellátására egy sajátos adóféleség került bevezetésre, a *félharmincad*, melyet a harmincadolt árucikk után a rendes harmincadon felül kellett a harmincadhelyen leróni. A befolyt félharmincadot a harmincadosok a Kamarának átadták, aki ezt csak katonai célra használhatta, az egyéb jövedelmektől elkülönítetten kellett kezelnie főként 1670 után. Ez az adó is országos jövedelemnek számított, nem királyinak. Ezt az adót egészen a török uralom végéig szedték, többször országgyűlési felhatalmazás nélkül.

A gazdasági rendszer fejlődésével több új feladatot is kapott a Kamara, ilyenek az 1770-es években megjelent *hitelpénztári ügyek* és a XVIII. század végén a *bankjegyügyek*. Az 1772-73. évi átszervezés egyik lényeges eleme a hitelpénztári szervezet felállítása. A Kamarát 1771-ben hozzávetőleg 7 millió forintnyi adósság terhelte az osztrák háborús kiadások miatt. Ezek a kölcsönök nagyrészt külföldről származtak, a hazai magántőke kis mértékben vett benne részt, melynek oka egyrészt a magyarországi tőkeszegénység, másrészt a hitelélet szervezetlensége, hitelintézetek hiánya. Ennek érdekében Festetics Pál magyar kamarai alelnök javaslatára – az örökös tartományokban érvényben lévő hitelrendszer hazai meghonosítása érdekében – kibocsátotta az uralkodó 1772. november 15-ei a rendeletét. A rendelet meghagyta a magyar hitelfőpénztár felállítását, mely 1774-ben kezdte meg működését. A hitelfőpénztár 4%-os kamatozású kölcsönöket fogadott el magánszemélyektől, melyet a magánosoknál lévő 5%-os, illetve 4,5%-os, valamint a bécsi államadóssági pénztártól felvett 4,5%-os kölcsönök törlesztésére fordított. Az első magyar hitelintézetnek tekinthetjük. A törlesztések, konvertálások a magyar kincstár kamatterheit igyekeztek csökkenteni, távolabbi cél lett volna a bécsi államadóssági pénztárnak való kölcsönnyújtás, a birodalmi államadósságok törlesztése céljából. Az új hitelszervezet három szinten működött, a legalsó fokán a Kamara körülbelül 40 vidéki pénztára (uradalmi, harmincadhivatali és sóhivatali) állt, melyek elfogadták a magánszemélyektől a kölcsönöket, adták át és vették vissza a Kamara adósságkötelezvényeit és fizették az esedékes kamatokat és tőketörlesztéseket. A magánszemélyek főként e pénztárakkal álltak kapcsolatban. A pénztárak negyedévenként a kamarai főpénztárnak megküldték a befolyt pénzt. A Kamara, a kamarai főpénztár közvetítői szerepet játszott a központi hitelszervezet (hitelfőpénztár, hitelbizottság) között, a hitelügyek tekintetében is, ahogy általában a kamarai pénzügyek egyéb vonalán is. A központi hitelszervezet működése bizalmas jellegű volt, így feltehetően a vidéki pénztárak nem is tudtak működéséről. A hitelfőpénztár átvette a magyar kamara adósságait, melyek 1772. január 1-én 7.008.922 forintot tettek ki és ebből az összegből 5.875.652 forint 4%-osnál magasabb kamatozású kölcsön volt.

A hitelfőpénztár feladata elsősorban ezen kölcsönök visszafizetése, alacsonyabb kamatú kölcsönök segítségével. A felosztatott jezsuita rend hozzávetőleg 2 millió forintnyi készpénzvagyonra biztosította ehhez a szükséges fedezetet. A hitelfőpénztár 1775-ig 2.736.457 forintot fizetett vissza a 4%-nál magasabb kamatozású kölcsönökből, a fennmaradó részt pedig a hitelezők alacsonyabb kamat mellett a Kamaránál hagyták. Ekkor a hitelfőpénztár kétszer 100.000 forintot még kölcsön is tudott adni a bécsi államadóssági pénztárnak. A hitelpénztári szervezet eredményei ellenére nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, az udvarnak továbbra sem sikerült a magántőkéket megfelelő mértékben az államhitelezés szolgálatába állítani, hogy a bécsi államadóssági pénztárnak kölcsönöket folyósíthasson.<sup>151</sup>

1526 után a Habsburg *postarendszert* Magyarországon is meghonosították, a királyi postát az államigazgatási szervek vették igénybe. Első körben a Kamara csak a postaszervezet költségeit fedezte, azonban ennek okán lassanként belefolyt a postaszervezet pénzügyeibe is.<sup>152</sup> Az 1622. július 9-én kelt uralkodói rendelet a Kamara hatáskörébe utalta a postaügyet. A postaszervezet maga is beolvadt a kamarai szervezetbe, a postamesteri tisztségeket is rendszerint a harmincadosok kapták. A posta igazgatás nyelve a korábbi latin és német nyelvről fokozatosan magyarra váltott. A postaszolgálat szabályait továbbra is az uralkodói rendeletek állapították meg.<sup>153</sup> II. József 1783-ben átszervezte a postaügyet is, feloszlatta a legfelsőbb központi irányítását végző bécsi udvari postabizottságot és a birodalom egyes tartományainak, illetve országainak a kormányhatóságai alá helyezte a postaügyet. Magyarországon a legfelsőbb irányítását a postaügynek a Magyar Kancellária vette át, a közvetlen felügyeletet pedig a helytartótanács, a postajövedelmek kezelését pedig a Magyar Kamara hatáskörébe utalta. A Kamara a postajövedelmeket a bécsi postaszámvevősege kimutatásai alapján szedte be.<sup>154</sup>

A kamarai szervezethez tartozott a *királyi ügyigazgató vagy jogügyigazgató* (causarum regalum director), mely a középkori fiskálisok hivatalából alakult ki. Feladatuk a korona javainak és a királyi és korona javakat kezelő kincstárnak (kamarának) a védelme minden vitás kérdésben, s a bírósági tárgyalásokon a kincstárat személyesen képviselte.<sup>155</sup> A XVI. századtól világosan körvonalazódott két feladatköre, egyrészt eljár, mint a kincstár ügyvédje, másrészt a Szent Korona ügyészeként közvádlóként.<sup>156</sup> A királyi kincstár (fiscus) a király javakban és

---

<sup>151</sup>Nagy. 1971. 207-238. o.

<sup>152</sup>Nagy, Kiss. 1995. 6-16. o.

<sup>153</sup>Ember Győző: A magyarországi és az erdélyi postaigazgatás a XVI—XVII. században. *Philatelica*. 1971/1. sz. 6-10. o. <http://www.mafitt.hu/kepek/philatelica/71-1.pdf> (letöltés: 2018.10.02)

<sup>154</sup>Nagy. 1971. 236. o.

<sup>155</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 168-169. o.

<sup>156</sup>Buzási János: A Királyi Jogügyigazgatósági Levéltár repertórium. Művelődésügyi Minisztérium Levéltári Osztálya. Budapest, 1967. 1-3. o.

pénzben megtestesült vagyona, mely a magyar magánjogban egészen 1848-ig jogi személy volt.<sup>157</sup> A „magyar kamara ügyészi szerve”<sup>158</sup> az 1720-as utasítás szerint a kincstár „jogtanácsosaként” működött, a Kamarának minden jogi és peres ügyben az ő véleményét előzőleg ki kellett kérni. Rendszerint 2-3 állandó ügyész működött a Magyar Kamarához tartozó területen.<sup>159</sup> A Kamara levéltára gondoskodott a megfelelő birtokjogi okmányokról, a királyi jogügyi igazgató a jogi alátámasztásáról az esetleges birtokjogi pereknél.

A Kamara szedte be a kamarai bevételeken kívül a *zsidó türelmi taksát*, a *jászok és kunok cenzusát*. A XVIII. század második felében különféle műszaki feladatokat is kapott a Kamara, elsőként az *építési és a folyószabályozási feladatokat*. *Zálogház felépítésével, kincsleletek vizsgálatával* is foglalkozott. 1773-ben létesítették a zálogházat az uzsora megállítására és a hitellelet fellendítésére. A zálogházhoz kerültek az uzsora büntetéséből származó bevételek. A zálogház irányítását a helytartótanács végezte, a kamara intézte a gazdasági és pénzügyeit egy rövid ideig (1781-ig), melyet követően a helytartótanács teljesen átvette ezt a feladatot. A Kamara jogi jellegű feladatai közé tartozott a hivatalbóli uzsora üldözése, mely során a törvényes 6 százalék feletti kért kamatnál peres eljárással a tőkét és a kamatot is elkobozták a kincstár részére. A Kamara a fiskalitások kapcsán többször foglalkozott a lappangó *királyi jogokra beérkezett feljelentéssel* (denunciatio), valamint ennek javadalmazásával. az 1738. évi rendelkezés szerint a denunciáns, a felderített érték alapján kapott jutalmat (5.000 forintig az érték egyharmadát, 5.000 forint felett pedig annak tíz százalékát). A kamarai levéltári tisztviselő is kaphatott jutalmat (5.000 forintig a fiskalitás tíz százalékát, felette pedig öt százalékot), amennyiben lappangó királyi jogot, fiskalitást felderítő ismeretlen okmányra bukkant. E jogok felderítése nem volt könnyű dolog, alapos jogi felkészültséget igényelt.<sup>160</sup> A jobbágyságra nagy terhet róó *ingyenmunkát (labor gratuitus)*, gyakran pénzben megváltották a jobbágyok. A Kamara több esetben kapta kezelésbe, de nem vált rendszeressé ennek az adónak a kezelése, ugyanakkor ezzel kapcsolatosan is az uralkodó szakértő hatóságaként működött közre, megfogalmazva a vonatkozó királyi rendeleteket, melyet a Magyar Kancellária adott ki, és a Kamara jutatta el a megyékhez. Az *uralkodó koronázásra felajánlott ajándékot* (donativum regium) és honoráriumot, melyet az országgyűlés szavazott meg, általában ugyanúgy mint a dicát, vegyes, rendi és kamarai kezeléssel hajtották be. A Magyar Kamara hatásköre a volt jezsuita vagyon kezelésére, illetve a tanulmányi alapra és vallásalapra is kiterjesztésre került

---

<sup>157</sup>Magyar Katolikus Lexikon: <http://lexikon.katolikus.hu/K/kir%C3%A1lyi%20kincst%C3%A1r.html> (letöltés: 2014.01.14)

<sup>158</sup>Nagy. 1971. 89. o.

<sup>159</sup>Nagy. 1971. 89. o.

<sup>160</sup>Nagy. 1971. 128. o., 230. o.

rövid ideig (1773-1790). II. József nevéhez fűződik, hogy az oktatásügynek nemcsak felügyeletét és irányítását, hanem a nevelésügyhöz szükséges anyagi javak előteremtését és kezelését is a központi államigazgatási szervezet feladatává tette.<sup>161</sup> A Kamarának egyéb ideiglenes feladatot is kellett ellátnia, pl. 1794-1813 között az ínség sújtotta területek kincstári gabonával való ellátást, valamint 1820-ig a hadsereg terményszükségletének biztosítását és a rendkívüli hadisegély (subsídium) pénztári kezelését. Átvette a bányászat közigazgatási és jogi (publico-politica) ügyeinek intézését, de a bányászat szakmai és gazdasági felügyelete továbbra is a bécsi bányakamara kezében maradt.

A Kamara adóbevételei a XVI. és XVII. században is alacsonyok, mely annak köszönhető, hogy nem minden évben rendelkezett adóbevétellel. A birtokjövedelemről, mivel nagyrészt nem pénzbeli, hanem terménybeli jövedelmek voltak, így nem vezették be a számadáskönyvekbe és a kamarai felügyelete is laza volt, a pénztári számadáskönyvek nagyrészt hiányos információt nyújtanak (1555-1562-ig összesen 18.111 forintot mutattak ki).<sup>162</sup> A Kamara a bevételeket az egykori pénztári számadások szerint a felsőbb államigazgatási szervezet, a királyi udvartartás költségeire, a postával kapcsolatos és katonai jellegű kiadásokra fordította. A Magyar Kamara pénztári bevételeiről és kiadásairól hiányos információk állnak rendelkezésre, a pozsonyi pénztári számadáskönyvek némi tájékoztatást adnak, de ezek nagy része a XIX. század kamarai iratokban végzett selejtezés áldozatai lettek.<sup>163</sup>

**1. táblázat: A Magyar Kamara bevételei 1549-1675 forintban**

| Év   | Bevétel | Év   | Bevétel | Év   | Bevétel | Év                         | Bevétel |
|------|---------|------|---------|------|---------|----------------------------|---------|
| 1549 | 191 093 | 1562 | 50 297  | 1584 | 116 054 | 1613                       | 47 656  |
| 1555 | 132 668 | 1577 | 117 369 | 1585 | 110 673 | 1623-1627.<br>évi átlagban | 95 587  |
| 1556 | 103 475 | 1578 | 145 696 | 1587 | 182 828 | 1631                       | 54 585  |
| 1557 | 98 111  | 1579 | 97 624  | 1591 | 127 679 | 1660                       | 167 820 |
| 1558 | 102 369 | 1580 | 146 146 | 1592 | 107 955 | 1662                       | 104 430 |
| 1559 | 120 424 | 1581 | 102 278 | 1610 | 71 352  | 1666                       | 69 646  |
| 1560 | 99 470  | 1582 | 147 584 | 1611 | 64 336  | 1669                       | 91 594  |
| 1561 | 55 398  | 1583 | 115 557 | 1612 | 61 731  | 1675                       | 148 678 |

Forrás: Nagy. 2015. 153-154. o.

A magyar területek kamarai összjövedelmére vonatkozóan sem áll rendelkezésre pontos kimutatás. A bécsi kamarai pénztár kimutatása szerint 1713-ban a Habsburg-birodalom kamarai

<sup>161</sup>Nagy. 1971.. 223-232. o.

<sup>162</sup>Nagy. 2015. 155-159. o.

<sup>163</sup>Nagy. 1971. 63. o.

összbevétele 6.682.991 Ft volt. E bevételnek elenyésző hányada 147.792 Ft származott Magyarországról és Erdélyről. A Magyar Kamara gazdálkodását nehezítette a nagyarányú adósság, mely már 1698-ban 500.000 Ft-ot tettek ki, nagy részét egyházi és világi földesurak nyújtották. Az adósságok felvételére azért kerül sor, mert a Kamara csekély bevételei a kiadásokat nem fedezték. 1720-ig a Kamara jelentősen csökkenteni tudta az adósságát, mely 206.200 Ft-ra mérséklődött. Ez az adósság a birodalmi államadóssághoz képest csekély volt, hiszen az hozzávetőleg 1701-ben 22 millió Ft, 1711-ben 49 millió Ft és 1720 41 millió Ft volt, mégis a Magyar Kamarai bevételekhez viszonyítva nagy teher volt.<sup>164</sup>

**2. táblázat: Udvari vizsgáló bizottság által készített kimutatás alapján a Kamarai bevételek megoszlása**

| Év   | Harmincad | Elkobzás | Félharm. | Só     | Papír* | Rendkiv. | Fiskális birtok | Szabad királyi városok taksája | összesen |
|------|-----------|----------|----------|--------|--------|----------|-----------------|--------------------------------|----------|
| 1685 | 67 832    | 843      | 64 733   | 8 861  | 47     | 25 508   | 69 051          | -                              | 236 875  |
| 1687 | 60 632    | 4 344    | 37 242   | 9 774  | 45     | 29 732   | 68 514          | 4 010                          | 214 293  |
| 1689 | 56 585    | 1 265    | 37 706   | 8 926  | 34     | 939      | 81 759          | 4 765                          | 191 979  |
| 1693 | 66 907    | 923      | 45 986   | 12 077 | 56     | -        | 48 010          | 78                             | 174 037  |
| 1695 | 75 559    | 1 017    | 54 452   | 1 904  | 18     | 45 048   | 1 260           | -                              | 179 258  |

\*Valószínűleg egy kamarai papírmalom jövedelmei

Forrás: Nagy. 1971. 63-64. o.

A Kamara bevételeit általában az országban használták fel.<sup>165</sup> A Kamara kiadásai a bevételeihez igazodtak, melynek legnagyobb tételét a királyi kormányzat tisztviselőinek fizetése jelentette, a másik nagy összeget a katonaság élelmezése emésztette fel, a harmadik nagy csoport pedig a felvett kölcsönök visszafizetése tette ki. Az 1740-es években megkapott sójövödelmekkel hiába nőtt meg a Kamara bevétele, mivel 1747-ben újra bevezették az udvari kvóta rendszert (melyet az 1680-90-es években már alkalmazott az udvar). Évente 1,5 millió forintot kellett kvóta címén befizetni, mely szinte a teljes sóbevételt elvitte. A helyzetet tovább rontotta, hogy a kincstári jövedelmek nagy része Bécsben került felhasználásra, ezért az osztrák örökös tartományok gazdasági fejlődését gyorsította. Az ország gazdasági életének fejlesztésére a kincstári (lényegében az állami) jövedelmekből a XVIII. században szinte semmit nem fordítottak.<sup>166</sup> 1790 után is a kamarai jövedelmek fő forrása továbbra is a sóigazgatás, a harmincadvám és a birtokigazgatás maradt. Az 1840-es években is kamarai bevételek túlnyomó többségét a bécsi általános kamarai pénztárnak át kellett adni.

Az *adóztatás* jogát a rendek nem tekintették felségjognak, féltékenyen őrködtek, hogy egyrészt a maguk adómentességét megtartsák, másrészt, hogy saját jobbágyaikat a király ne

<sup>164</sup>Nagy. 1971. 66-68. o.

<sup>165</sup>Szabó. 2006. 31-32. o.

<sup>166</sup>Nagy. 1971. 233-234. o.



adóztassa meg nagyon, ezzel csökkentve a lehetőségét a földesúr általi terhelhetőségnek. Másrészt a csak rövid időre, illetve egyszeri adókiivetések megszavazásával biztosították, hogy a király kénytelen legyen újból összehívni országgyűlést. Az adók nagy része hadi célokat szolgált, elsősorban pénzben fizették, de előfordult – a végvárrendszerek fenntartása miatt – természetbeni fajtája is, az élelmiszeradó és a vármunka. Annak ellenére, hogy a Magyar Kamarának és a Szepesi Kamarának is a hatáskörébe elvben csak a felségjövödelmek tartoztak, az adókkal kapcsolatban is sok feladatot is kaptak (az országgyűléseken többször kapta meg a megszavazott adók behajtását, illetve az adó, vagy annak egy részét a Kamarának engedték át). A XVII. században is a vegyes, királyi-rendi (kamarai-rendi) adóigazgatás maradt a gyakorlat, az országgyűlés a Kamarát gyakrabban bízta meg az adó átvételével, mint a rendi, országos adóbeszedőket. Az adószámadások ellenőrzése is vegyes volt, a rendi adóbeszedők számadásait kamarai személy, a kamara adószámadásait rendi megbízott (esetenként a nádor) ellenőrizte.

A Habsburgok hódító háborúi rengeteg pénzt emésztettek fel, mely a birodalmi pénzügyigazgatásra hatalmas terhet rótt, a kiadások messze túlhaladták a bevételeket. Az 1680-as években ennek egyik fő okát abban látták, hogy a bécsi kamara ügyvitelével elavult, a kiadások áttekintésére, a korrupció megakadályozására alkalmatlanná vált. Erre a sikkasztásairól elhíresült Georg Ludwig Sinzendorf kamaraelnöksége 1657-1679 alapot is adott<sup>167</sup>, Lipót bíróság elé állította, ahol 197.000 Ft elsikkasztását be is ismerte a dúsgazdaggá vált nemes.<sup>168</sup> Az udvar a kamara viszonyainak vizsgálatára bizottságot küldött ki, mely alapján született meg a 1681. január 2-ai utasítás. A lényeges ügyviteli reformok a bécsi udvari kamaránál az 1710-es években történtek meg, melyek a Magyar Kamaránál 1720 után éreztették csak hatásukat. Azonban az államháztartás súlyos helyzetén ügyviteli reformokkal már nem lehetett segíteni, a hadikiadások milliókat emésztettek fel, mely az 1700-as évekbe elérték a 14 millió forintot, egyes években a 25 milliót is. A kamarai birodalmi 7-8 millió forintos bevétele, valamint az általában 4-5 millió forintos hadiadó bevétele közel sem fedezte a kiadásokat. A bevételek kedvező helyzetben is általában az udvartartást és központi kormányzat költségeit fedezték, jó esetben marad 1 millió forint más kiadásokra. Éppúgy, ahogy Nyugat-Európa más országaiban is ez az államadóssági rendszer kifejlődéséhez vezetett. Ezzel együtt megjelenik a hiány finanszírozásának új formája, a monetarista irányzat (államadósság-növelő, állampapír-

---

<sup>167</sup>Oross András: A szepesi Kamara, a Habsburg-pénzügyigazgatás és katonai kiadások a XVII. század második felében. [http://epa.oszk.hu/03300/03304/00042/pdf/EPA03304\\_fons\\_2008\\_02\\_097-170.pdf](http://epa.oszk.hu/03300/03304/00042/pdf/EPA03304_fons_2008_02_097-170.pdf) (letöltés: 2018.10.12) 100. o.

<sup>168</sup>Ágoston Péter: A magyar világi nagybirtok története. Grill Károly Könyvkiadó vállalata. Budapest, 1913. 191. o.

kibocsátó), a korábbi klasszikus irányzat (adónövelő, vagyonfelélő) mellett.<sup>169</sup> Az állami jövedelmek kölcsönökkel való megterhelésével az állami hitelügy kiépítése szükségessé vált. Míg a gazdaságilag fejlettebb nyugati államok ezt a kölcsönt a magántőke vagy magánbankházak segítségével orvosolták, addig ez a lehetőség a bécsi udvarnak nem adatott meg, hiszen az osztrák hitelélet még fejletlen volt, a meglévő bankházak az államháztartás óriási hiteligényét nem tudták kielégíteni, a külföldi tőke pedig a szervezetlen hitelviszonyok miatt nem látta biztosítottnak a kölcsönfolyósítást. A Habsburgok egyre növekedő államadóssága a XVIII. század elejére elérte a 22 millió forintot, a régi kölcsönöktől csak újabb és újabb kölcsönökkel tudott csak megszabadulni, ezért égetővé vált egy hitelszervezet, hitelintézmény felállítása, mely az állami jövedelmekre felvett hosszú lejáratú kölcsönöket is biztosítani tudott. Az udvar 1703-ban válságos helyzetbe került, a legfőbb császári hitelező az Oppenheimer-bankház összeomlott, fizetéseképtelenné vált, a túlzott állami hitelezés miatt (több mint 5 millió forinttal tartozott az udvar). A fennálló tartozást újabb hitellel lehetett csak rendezni, így 1703-ban olasz (velencei) mintára egy ún. Banco de Giro-t létesítettek, mely állami banknál a magánbefektetőknek kellett volna tőkét befektetniük. Az állami bank azonban nem hozta meg az eredményt, a befektetésekért kapott papíroknak kényszer árfolyamuk volt, és rosszul jövedelmeztek. A bank helyzetét újraszabályozták, állami dotációját felemelték, feladatául kapta az államadósságok kamatainak törlesztését, és az állami célra a készpénz előteremtésének feladatát. Hiábavalónak tűntek a változások, a beígért dotáció töredéke érkezett csak meg a bank pénztárába. Igaza lett Starhemberg kamaraelnöknek: az uralkodótól függő állami szerv és nem a hitelezők érdekeit néző, a hitelezők egyesülése által irányított intézmény, életképtelen. József figyelembe vette a kamaraelnök javaslatát, és 1706-ban az államigazgatástól független, Bécs városa kezessége alá helyezett bankot állított fel, melybe a giróbankot is beolvasztották, annak adósságaival. Ezzel létrejött egy működőképes bécsi városi bank (Stadtbanco), melyet már a magántőke is szívesen támogatott. A bank feladata maradt az államadósságok törlesztése és az állami kincstár készpénzhitellel való ellátása, ennek fejében az udvar a kamarai jövedelmek egy részét Bécs városa kezelésébe adta. III. Károly trónra lépésével ismét előkerült az állami bank felállításának terve, melyet 1714-ben universalis bancal-litas (Universalbancalita) néven megalakítottak. Célja az állami pénzügyek rendezése, a hitel fellendítése és a kereskedelem támogatása lett. A császár 1715. február 16-ai rendelete alapján a birodalom valamennyi kamarai jövedelme, hadiadója a bankhoz folyt be, melynek fejében a bank fedezte az állami kiadásokat (udvartartás, közigazgatás és hadikiadások).<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup>Magyary. 1923. 8. o.

<sup>170</sup>Nagy. 1971. 18-49. o.

Ugyan felmerült 1715-ben az országos pénztár létesítésének gondolata, de a rendek elvették, mivel az további terhet rótt volna az országra. A XVIII. század közjoga feloldotta a kiváltságos osztályokat a katonáskodás alól (az állandó seregben jobbágyok katonáskodtak már).<sup>171</sup> „A fönnálló közjog szerint nem az egész nemzet fejlődése követelte az áldozatot az egyesektől, hanem a nemzet fejlődése esett áldozatul az egyesek érdekeinek.”<sup>172</sup> A reformkorban, elsősorban Széchenyi hatására ismerik fel, hogy az országos pénzügy hiánya akadályozza a haladást. A gazdasági-kulturális fejlődésére a király csak keveset áldozott, melyre nem is kötelezte semmilyen törvény. A fő feladata a királyi jövedelmek kezelése 1848-ig nem változott, melyek hova fordítása kizárólagos uralkodó jog volt.<sup>173</sup> „Ezt a rendi szemlélet is tiszteletben tartotta, csak a bevételek „elköltésébe” beleszóló udvari hatóságokat akarta kizárni belőle. Ebből a felfogásból nőtt ki a reformkorban az ország pénzügyi önállósága megteremtésének igénye.”<sup>174</sup>

A Magyar Kamara 1848 előtti Magyarország központi pénzügyigazgatási kormánysszerve volt.<sup>175</sup> A Magyar Kamara, ahogy a többi feudális kormány hatóság is 1848. márciusi forradalom áldozatává vált.

#### 4. A polgári forradalom és a nemzeti függetlenségi harc időszaka 1848-1849

Az 1848. évi márciusi törvények jelentős változást hoztak, a rendi képviselői monarchiát felváltotta a *polgári alkotmányos és parlamentáris királyság*. „Az az alkotmányjogi átalakulás, amely a francia forradalomból kiindulva a XIX. század folyamán Európának tőlünk nyugatra eső egész részében elterjedt, és hozzánk 1848-ban jutott el, ezt a 900 éves fejlődést és rendet megszakította. Az átalakulás alkotmányjogi követelménye az volt, hogy a „szabadság, egyenlőség, testvériség” biztosítása érdekében a népképviselőivé átalakuló országgyűlés befolyást és ellenőrzési jogot kapjon a végrehajtó hatalom gyakorlására.”<sup>176</sup> A király hatásköre lényegesen lecsökkent. A végrehajtó hatalmat már nem önállóan, hanem *felelős minisztériummal* együtt gyakorolhatta.

A *nádori* széles jogosítványok bővültek, a király távollétében a helyettese, a végrehajtó hatalmát teljes jogkörrel gyakorolja, személye éppúgy sérthetetlen, mint a királyé. Kibővült hatáskörével többek között az országgyűlést megnyithatta, szentesíthette a törvényeket, a miniszterelnök kinevezésére volt jogosult. Az olaszországi győzelmek után – mikor a birodalom

---

<sup>171</sup>Szabó. 2006. 32-35. o.

<sup>172</sup>Szabó. 2006. 35. o.

<sup>173</sup>Szabó. 2006. 30-35. o.

<sup>174</sup>Szabó. 2006. 30. o.

<sup>175</sup>Nagy. 1971. 1. o.

<sup>176</sup>Magyary. 1942. 201. o.

katonai ereje megszilárdult – visszavonták számos jogkörét. A harcok kiélesedésénél az egy személyben nádor és osztrák főherceg inkább az osztrák főhercegi címet választotta.

Az 1848. évi III. törvénycikk feudális állam dikasztériumai helyébe a polgári jellegű független felelős minisztériumok kerültek, ezzel gyökeres változás következik a magyar államigazgatási szervezetben. Míg a dikasztériumok testületi szervek voltak, addig a minisztériumok monokratikus szervek, egyszemélyes vezetés alatt álltak, minden döntést a miniszter írt alá, vagy az ő nevében történt. A minisztérium jogkörét a törvény nem határozta meg pontosan, lényegében a végrehajtó hatalom minden ágára kiterjedt. Az 1848. április 11-i III. évi törvénycikk alapján: „mindazon tárgyakban, amelyek eddig a magyar királyi udvari kancelláriának a királyi helytartó tanácsnak, s a királyi kincstárnak köréhez tartoztak a végrehajtó hatalmat a magyar minisztérium által fogja gyakorolni. A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását, s a múlta nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, illetőleg jóváhagyás végett évenként alsótáblánál bemutatni köteles.”<sup>177</sup> Megelőzőleg a „subsidiüm”-ok adók megszavazása ugyan az országgyűlésnek volt fenntartva, de éves költségvetési megállapítási joga nem volt, mivel az király hatáskörébe tartozott és az állami költségvetést hivatalos titokként kezelték.<sup>178</sup>

A megalakult pénzügyminisztérium 1848. május elsején (Kossuth Lajos pénzügyminiszterrel az élén) magához vonta a Kamara hatásköreit, az egész adóigazgatást átszervezte, új adónemeket vezetett be, s bevezetésre került az az alapelv, miszerint adóztatni csak törvényes felhatalmazással lehet.<sup>179</sup> „A magyar pénzügyek adminisztratív függetlenítése, pénzügyi intézményeink alárendelt helyzetének megszüntetése, a kincstári jövedelmek kihurcolásának megakadályozása Kossuth pénzügyminiszterségének legsürgetőbb kérdése volt.”<sup>180</sup> A minisztérium felállításával a bécsi hatóságok a zárszámadás és a pénztárrendszer tekintetében minden kapcsolatot megszüntettek. A pénzügyminisztérium központi pénzügyi hatóság volt, mely közjogi helyzete és hatásköre tekintetében lényeges különbözött abban a kamarától, hogy az egész magyar pénzügyigazgatás csúcsszerve lett. Átvette a korábban kamarai hatáskörön kívül eső pénzügyigazgatási feladatokat is, így többek között a helytartótanács hadiadó behajtásának irányításában betöltött szerepét, az udvari kamarától a magyarországi pénzügyek irányítását és ellenőrzését, a bánya- és pénzverési ügyeket, a bécsi haditanácstól pedig a hadiadó felhasználásának ügyét. A pénzügyminisztérium kamarát

---

<sup>177</sup>Magyary. 1923. 61. I.

<sup>178</sup>Magyary. 1942. 463-464. o L. Fényes Elek: Magyarország statisztikája, 1841.

<sup>179</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 277-284. o.

<sup>180</sup>Vas János: 1848 kincstári pénzügyei, avagy a nemzeti fizető eszköz születése <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/15/2> (letöltés: 2014.01.07)

túlhaladó hatásköre megszüntette az állami jövedelmek feudális viszonyokban gyökerező kettőségét (kamarai, királyi jogokból eredő jövedelmek és a rendi jellegű adóigazgatás, országgyűlés által megszavazott, a törvényhatóságok által behajtott), megszűnt az uralkodó kizárólagos joga a jövedelmek felhasználásban. Kossuth erélyes politikai tevékenységével magához ragadta 1848 őszén a bankjegykibocsátás és az államkölcson ügyeket is. A pénzügyminisztérium a kamara szervezetét, ügyvitelét, személyzetét, a kamarának alárendelt szerveket is bizonyos módosításokkal átvette. A változások eredménye, hogy 1526 óta először ismét független magyar állami pénzügyigazgatás jött létre.<sup>181</sup>

A király majd minden tevékenységéhez szükség volt a korábban ismeretlen *ellenjegyzés intézményére*. Az ellenjegyzéssel vállalt a miniszter (kormány) – a királynak ilyen felelőssége nem volt – felelősséget a király intézkedése miatt a parlament irányába, így ezen intézmény biztosítékot nyújtott a király törvénytelen rendelkezései ellen.<sup>182</sup>

Függetlenségi Nyilatkozat életre hívta a parlamentáris köztársasági államformát, mely egészen a szabadságharc leveréséig fennállt, bár a köztársaság kikiáltása nem történt meg.<sup>183</sup>

##### 5. Az önkényuralom időszakának állama 1849-1867

1849. március 4-i olmützi alkotmány Magyarország önállóságát megszüntette és az osztrák birodalom tartományának tekintette, majd a szabadságharc leverésével 1849 őszén osztrák katonai rémuralom következett be az országban. A létrejött önkényuralmi állam egy centralizált monarchikus birodalom része lett, s a magyar állami szervek érvényesülni nem tudtak. Hazánk 1849-től 1867-ig közvetlenül az osztrák közigazgatásnak volt alárendelve. Mindeközben a kapitalista fejlődés ugyan feltartóztatva, de haladt, és a polgári átalakulás megkezdett végrehajtását sem lehetett teljesen mellőzni.<sup>184</sup>

Az abszolutizmus idején Magyarország államháztartási önállóságát is megszüntették, számviteli és pénztári tekintetben is újból az egységesítésre törekedtek. Az osztrák császárság kormánya Magyarországot a többiekkel egyenlő jogállású koronatartományként kezelte, és a centralizációt, illetve az egységesítést a politikai szervezet, számviteli, pénztári és ügyviteli rendszer tekintetében is kiterjesztette. A segédhivatali ügykezelés, amely ebben az abszolút korszakban forrott ki, és amely például osztrák mintára előadóíveket és iratjegyzékeket is bevezetett, lényegileg változatlan maradt az egyesített helytartóságokból 1867-ig.<sup>185</sup> Annak ellenére, hogy az ország politikai-állami különállása teljesen megszűnt és az Osztrák

---

<sup>181</sup>Nagy. 1971. 5. o.,354. o.

<sup>182</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 277-284. o.

<sup>183</sup>Uo. 273-273. o.

<sup>184</sup>Uo. 301-313. o.

<sup>185</sup>Magyary. 1923. 59-61. o.

Császárság államgépezetébe integrálódtunk, ebben a két évtizedben épült ki a modern államapparátus és honosodtak meg az államigazgatás modern normái és gyakorlata.<sup>186</sup>

1851. július 1-én a belső vámhatár teljesen megszűnt, a pénzügyminisztérium felügyelete alatt különálló pénzügyigazgatási szervezet (Országos Pénzügyigazgatóság) jött létre, 1851. február 21-én *egy országos és 18 körzeti pénzügyi igazgatóság* jött létre. Hatáskörük kiterjedt az állami vagyon igazgatására, a közvetlen és közvetett adózás ügyeire, a vámhivatalok és pénzügyőrség ellenőrzésére. Az egyenes adóztatáshoz kapcsolódó feladatok ellátására megyei adófelügyelőségeket, járások adóztatásának megszervezésére pedig adóhivatalok jöttek létre körülbelül két járásonként. A körzeti pénzügyi igazgatóságok számát felemelték 22-re, mely után mindegyik igazgatásához két megye tartozott.<sup>187</sup> A provizóriumot követően a pénzügyigazgatásban is definitívum (a közigazgatási egység csökkentése, a kerületi szervek önállóságának növelése, a közigazgatás és igazságszolgáltatás újraegyesítési kísérlete) követte. 1854. február 1-jével megszűnt az Országos Pénzügyigazgatóság, helyét a közigazgatási kerületek szerint megosztott pénzügyigazgatóságok (Budai, Nagyvárad, Pozsonyi, Soproni, Kassai) vették át. Erdélynek, Horvátországnak és a Szerb Vajdaságnak különálló pénzügyigazgatóságai voltak. 1865-ben újból egységes Országos Pénzügyigazgatóság kerül felállításra, mely 1867-ig működött.<sup>188</sup>

1857-ben a pénztári rendszert gyökeresen átalakították (Marwalt József lovag, császár és király pénzügyi főtanácsos memoranduma alapján) az egész birodalomban, az állami központi pénztár fiókjaiként létesítettek állami pénztári hivatalokat, ezzel egységes pénztárrendszer került kialakításra.<sup>189</sup> Egy országos főpénztár és négy fiók (Pozsonyban, Kassán, Sopronban és Nagyváradon) jött létre.<sup>190</sup> Így minden állami bevétel az állampénztár bevételeinek volt tekinthető, ezzel megszűnt a gyakran igen bonyolult elszámolás, mely a különböző jövedelmek és az egyes források szerint elválasztott kezeléséből származott, egyúttal a különböző számadási ágak számára szükséges külön ellátmányok szükségessége is megszűnt. Az új rendszer a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel együtt azok költségét, a pénztárak pénzkészletének hullámzását is nagymértékben lecsökkentette, az állami pénzkészlet áttekintését pedig megkönnyítette.<sup>191</sup> 1866-ban a Marwalt-féle javaslattal minden kiadást és bevételt annál a pénztárnál rendeltek el, amelynél a legcélszerűbbnek mutatkozott, ezzel a

---

<sup>186</sup>Szabó. 2006. 74. o.

<sup>187</sup>Szabó. 2006. 89. o.

<sup>188</sup>Nagy. 1971. 355. o.

<sup>189</sup>Magyary. 1923. 61. o.

<sup>190</sup>Szabó. 2006. 89. o.

<sup>191</sup>Magyary. 1923. 61. o.

számvevőség közigazgatási segédszolgálatát lényegesen leegyszerűsödött. A pénztáraknak kezelési szempontból való ellenőrzését az utalványozó hatóságok vették át s számvevőségeik a helybeli pénztárakat a számfejtéstől is mentesítették stb.”<sup>192</sup> Ezzel létrejön az országos pénzügyi igazgatóság, a kerület pénzügyi igazgatóságok 1866. január 1-én megszűntek.<sup>193</sup>

1853. szeptemberében létrejön az országos állami számvevőség, mely a központi államszámvevőség felügyelete alatt működött, a magyarországi közigazgatástól függetlenül.<sup>194</sup>

Az októberi diploma után is fennmaradt a pénzügyigazgatás szervezete, melynek szervei közvetlenül a bécsi pénzügyminisztérium irányítása alatt álltak, az újjászervezett magyarországi kormányshékek joga nem terjedt ki rájuk.<sup>195</sup>

#### 6. A dualizmus időszakának állama 1867-1918

„Schmerling bukása után Belcredi gróf új kormányában már a magyar ókonzervatívok fontos állami pozíciókat kaptak, feloszlatták a Birodalmi tanácsot, 1865 decemberében a magyar országgyűlés összehívásra került. Ausztria königgrätzi veresége az udvar és az osztrák kormány egyezkedési szándékát megerősítette, s az országgyűlés tartalma alatt létrejött kiegyezést 1867-ben törvénybe is iktatták.”<sup>196</sup> A kiegyezés magyar részről engedményeket jelentett az 1848-a alkotmányból: közös ügyek megkonstruálása, valamint az osztrák államadósság jelentős részének elvállalása súlyos áldozattétel volt.<sup>197</sup> Ugyanakkor a kiegyezés eredményeként fokozatosan leomlottak a feudális elmaradottság falai, s a német és osztrák jog hatására megjelentek – bár nem olyan gyorsan, mint Nyugat-Európában – azok a közjogi alapelvek, amelyek az alkotmány és a közigazgatás későbbi fejlődésének meghatározó tényezőivé váltak (a jogállamiság, a hatalmi ágak elválasztása, az állami cselekvés joghoz kötöttsége vagy a független bíróság). A kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettős tagozódásáról: nevezetesen az *államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról*.<sup>198</sup> Nemcsak a közigazgatás, de a gazdasági élet is változásokkal teli időszaka következett: „a kiegyezéssel létrehozott új magyar állam egyik fő feladata a kapitalizmus fejlesztésében állott, ehhez kellett megtalálnia a megfelelő közigazgatási szervezeti formákat.”<sup>199</sup>

---

<sup>192</sup>Magyary. 1923. 63. o.

<sup>193</sup>Szabó. 2006. 89. o.

<sup>194</sup>Szabó. 2006. 89. o.

<sup>195</sup>Szabó. 2006. 89. o.

<sup>196</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 315-343. o.

<sup>197</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 315-343. o.

<sup>198</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>199</sup>Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében. Akadémia Kiadó. Budapest, 1976. 15. o.

„Mielőtt a közigazgatási jog, mint a közjog egyik ága, a francia forradalom hatása alatt kialakult, és a jogállam eszméje a XIX. század folyamán a törvény uralmát a közigazgatás felett kiterjesztette, Németországban ugyanennek a célnak elérésére a fiscus-teória fejlődött ki.”<sup>200</sup> Az elmélet alapja, hogy a közvagyon nem az államfőé és nem is az államé, hanem egy azoktól különböző jogalanyé, a kincstáré, mely magánjogi jogi személy. Melyből az következett, hogy az állam és az uralkodó szuverenitásának fenntartása mellett, az alattvaló, polgár a közigazgatás működéséből származó jogséreleme alapján az államot, vagyis az érte magánjogilag felelős kincstárat beperelhesse, ugyan korlátok között (csak rendes bíróság előtt, csak magánjogi, anyagi kártérítésre volt kötelezhető). Azonban ezzel az emberek számára megnyílt a jogvédelem lehetősége a mindenható állammal szemben.<sup>201</sup>

Létrejött a *dualizmus állam- és kormányformája*, mely két egymással szoros, de államközi kapcsolatban lévő parlamentáris monarchia, az Osztrák-Magyar Monarchia. A dualizmus kiépítésével a közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a pénzügyek és a gazdasági ügyek nagy részét a két ország egymástól függetlenül intézte. A közös ügyek a külügy, a hadügy és az ezekre vonatkozó pénzügyek, valamint időnkénti megállapodás alapján egyes ügyek (például kereskedelmi és vámügyek, pénzjegykibocsátás voltak). A közös ügyek intézésére mindkét állam delegációt választott és a két küldöttség állapodott meg a közös költségvetésben, a közös költségek viselésének arányában. Abban az esetben, ha nem tudtak megegyezni, akkor mindkét ország országgyűlése határozatot hozott, ha így sem született egyezség, akkor az uralkodó döntött. A közös tárgyakat egy közös minisztérium intézte, mely egyik állam minisztériumához sem tartozott. A közös minisztérium az uralkodónak és a delegációnak volt felelős. A végrehajtó hatalom birtokosa ténylegesen továbbra is az uralkodó volt, a közös ügyek tekintetében pedig jelentős mértékben fennmaradt a korábbi abszolút hatalma. A kialakult parlamentáris monarchiában az államfő és az országgyűlés hozta a törvényeket, a király a parlamentnek felelős kormánnyal irányította a közigazgatást. A közigazgatás intézésében az úgy nevezett önkormányzatoknak (törvényhatóságok, községek) döntő részük volt. A királyt megillette a főfelügyeleti jogkör is: ennek keretében az összes állami és önkormányzati hatóság és azok működése felett felügyelet gyakorolt, számos egyéb jogkör is megillette még. A király környezetének állandó szervezete az udvartartás volt, mely költségeit részben a magyar állam viselte. A kormány a közigazgatási feladatok jelentős részét a közvetlenül irányított állami (királyi) szervek útján látta el.<sup>202</sup> „Küpper rámutat arra is, hogy a közszolgálatot még nem

---

<sup>200</sup>Magyary. 1942. 53-54. o.

<sup>201</sup>Magyary. 1942. 53-54. o.

<sup>202</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 315-343. o.



szabályozták ez időben önállóan. A közigazgatási pozíciókat nagyon sokáig a nemesi családok leszármazottai töltötték be, ám a XX. század legelején a minisztériumi struktúra felállásával megalkottak bizonyos részletszabályokat és kialakult a köztisztviselői és közalkalmazotti kar, amelyen belül még mindig igen meghatározó szerepet játszott a nemesi származás.”<sup>203</sup>

A pénzügyigazgatás középfokú állami szervezetének kiépítése az abszolutizmus kori alapokon folytatódott a kiegyezést követően. Az állami pénzügyeket a második magyar felelős kormány *pénzügyminisztériuma* vette át, mely területi illetékessége az egész országra kiterjedt, hatásköre pedig 1867 előtti Országos Pénzügyigazgatósághoz, szervezete az 1848. évi pénzügyminisztériumhoz, alárendelt hivatali szervezetében pedig az abszolutizmus idején kialakult keretekhez hasonló.<sup>204</sup> A külügyre és hadügyre vonatkozó pénzügy közös volt, azonban minden más pénzügy az ország belügyét képezte, az a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozott. Így minden adó vagy adójellegű közszolgáltatás kivetése és beszedése is.<sup>205</sup>

A dualista állam *pénzügyigazgatási* rendszere 1870-re egyre inkább korszerűtlenné vált. Az egyetlen szakigazgatási terület volt, ahol az 1848 előtti *neoabszolutizmus-kori szervezeti elvek, rendi jellegű intézmények, anyagi jogi normák és a hivatali szokások még éltek*. Az igazgatás szervezete sem volt egységes.<sup>206</sup> Az adóigazgatás nem került vissza a vármegyékhez. Meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát, valamint a számviteli és pénztári szolgálat tekintetében is fenntartotta az addigi rendszert és eljárást. Ugyanez történt az ügykezelésre és ügyrendszerre nézve is, hasonlóan ahhoz, mint 1848-ban.”<sup>207</sup> Mindez közrejátszott abban, hogy egyre áttekinthetlenebbé és követhetlenebbé vált a terület. A hazai ellenzék szavakban sürgette a reformot, azonban az adóügyi és pénzügyi igazgatás átalakításának átfogó koncepciójával egyik irányzata sem rendelkezett.<sup>208</sup>

A kiegyezés a költségvetés megállapítására is jelentős hatással volt. „Az 1848-as törvények szerint a költségvetés létrehozásában kizárólag a kormány és az országgyűlés vesz részt, a királynak semmiféle szerepe nem volt, sem a költségvetés tervezetének elkészítésében, sem a költségvetés megerősítésében.”<sup>209</sup> Ferenc József a kiegyezés előtt a leghatározottabban ragaszkodott ahhoz, hogy joga legyen az országgyűlést a költségvetés és a zárszámadás előterjesztése és a róluk való érdemi határozat meghozatala előtt felosztatni, illetve üléseit berekeszteni, elnapolni. Ez be is került a 1867. évi X. törvénycikkbe, ezzel a kormánynak már

---

<sup>203</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>204</sup>Nagy. 1971. 355-356. o.

<sup>205</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 315-343. o.

<sup>206</sup>Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. Acta Jur. et Pol. Szeged. Szeged, 1997.

<sup>207</sup>Magyary. 1942. 65-66. o

<sup>208</sup>Stipta: i. m.

<sup>209</sup>Sarlós. 1976. 27. o.

nem volt lehetősége az országgyűlésre támaszkodva szembeszállni az uralkodóval, sőt a királytól való függőségét erősítette, amelyet a költségvetés tervezetére is kiterjedő előszentesítési jog még tovább növelt. Az előszentesítési joggal „a király teljesen új jogot kapott, olyat, amelyet az 1848-i törvények egyáltalán nem ismertek, olyat, amely a legélesebben szemben állott az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezéseivel. Az 1848-as törvényeknek kormányzati aspektusból szemlélve éppen a költségvetési joggal kapcsolatos rendelkezési jelentették a forradalmi tartalmat az abszolutizmussal szemben, a klasszikus polgári demokratikus elvek érvényre juttatását. Nem jelentette az abszolutizmus visszaállítását, nem jelentette a polgári jogelvek, a parlamentáris kormányrendszer elvetését, csupán a parlament és a kormány jogainak korlátozását, a királyi abszolút jogkör és a parlamentarizmus kompromisszumát”.<sup>210</sup> „Az állam költségvetési joga 1867 után szokásjogilag fejlődött tovább. Ennek legjellemzőbb bizonyítéka az, hogy az 1848 évi III. törvénycikk 37. szakaszának azonos szövege alapján különböző gyakorlat fejlődött ki a költségvetés megállapítására, törvény alakjában, és a zárószámadás elfogadására, ami ellenben csak országos határozat alakjában történik.”<sup>211</sup>

*Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk* lényeges változást hozott a pénzügyigazgatásban. Szabályzásra kerül az állami költségvetés, a pénztárak és anyagkezelő hivatalok, a számvevőség, az állami adósságkezelés (az államadóssági kötvények kibocsátása és kezelése a központi állampénztárnak, könyvelése a pénzügyminisztérium számvevőségi hitelügyi csoportjának hatáskörébe került), valamint a számadások, az állami számvitel. Az állami költségvetés végrehajtására ható olyan alapszabályok kerültek bevezetése, amelyek fontos, ma is alkalmazott elvek, eljárások: utalványozás, belső ellenőrzés, összeférhetetlenség, felhatalmazás, indemnitás, pénztárellenőr feladatkör. A törvénycikk több mint ötven évig volt érvényben, átélte két világháborút és két pénzváltást, Európa egyik legkiválóbb államszámviteli törvénye volt. Közel húszöt évig „készült”, az 1870. évi XVIII. törvénycikk írta elő a számvevőségek részére e törvényjavaslat elkészítését.<sup>212</sup>

A pénzügyigazgatás három fokozatú volt a pénzügyi kerületi igazgatóságok, melyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek, felettük a budai (ebből alakul meg később a m. kir. pénzügyminisztérium), nagyszebeni és zágrábi pénzügyigazgatóságok álltak és öfelettük pedig az osztrák cs. kir. pénzügyminisztérium állt.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup>Sarlós. 1976. 29-33. o

<sup>211</sup>Magyary. 1942. 463-464. o.

<sup>212</sup>Thuma Róbert-Novotnik J. Imre: Kihívások a költségvetési szektor finanszírozásában. Magyar Pénzügyi Almanach. Budapest, 2012. XXI. évf. 40-46. o.

<sup>213</sup>Magyary. 1942. 65-66. o.

A kor kincstári feladatát ellátó egyik főszerv az *állami pénztárak* voltak, az állami bevételek ide érkeztek és az állami kiadások innen kerültek kifizetésre, kizárólagos jogosultjai voltak az állami pénzkezelésnek. A magyar pénzügyi rendszer kialakításánál német és osztrák minták képezték az alapot, az állami pénztárak és kezelőhelyek rendszerének és hálózatának létrehozásához egyrészt ezen országok mintái, másrészt pedig a bankrendszer hiánya vezetett.<sup>214</sup> Három pénztártípusból tevődtek össze, egyrészt az általános pénztárak (magyar királyi adóhivatalok), melyek a minisztereknek és az állami számvevőszék elnökének, valamint az ezeknek alárendelt hatóságoknak rendelkezése alatt álló pénztárak. Ezek egy központi állampénztárhoz rendeltettek, annak, mint gyűjtő és ellátmányi pénztári fiókjaként működtek. Ezek közül a területi illetőség szerinti, arra legmegfelelőbb pénztárat vehetik igénybe kiadásaik vagy bevételeik lebonyolítására.<sup>215</sup> Így ezen pénztárak valamennyi utalványozó hatóság rendelkezésére álltak. A pénzügyi közigazgatás átszervezéséről szóló 1889. évi XXVIII. törvény létrehozta a pénzügyi igazgatóságok rendszerét. A rendszer keretében közel 60 igazgatóságot hoztak létre. Az általános pénztárak a Pénzügyminisztérium felügyelete alatt működtek, melyen belül megkülönböztethetjük egyrészt a magyar királyi központi állampénztárat, mely a kormány pénzét, továbbá az állami hiteleket, az államadósságot és annak szolgálatát kezelte. A másik része a pénztáraknak, a *magyar királyi pénzügyi igazgatóságok* közvetítésével végezték tevékenységüket, ilyenek voltak a magyar királyi adóhivatalok, a magyar királyi sóhivatalok, magyar királyi fő és mellékhatóságok az uradalmi pénztárak. Ezek a pénztárak a központi állampénztárral mellérendelt viszonyban álltak.<sup>216</sup> A pénzügyigazgatás alsó fokán lévő *adóhivatalok* végezték az egyenes adók, illetékek kivetését, beszedését, állami gyűjtőpénztárként is működtek és 1909-től a köztartozások végrehajtás útján történő behajtását is végezték. A területi pénzügyigazgatóságokhoz alárendelten pénzügyi karhatalmi és nyomozati cselekmények ellátására pénzügyőrséget rendszeresítettek.<sup>217</sup>

A pénztárak másik típusa a jövedékek és egyéb iparüzleti és jövedelmi ágak kezelésével megbízott *különös állami pénztárak*, melyek csak az illető szakminiszter rendelkezése alatt állottak (például posta-távírda, államvasúti pénztárak, vámhivatalok,

---

<sup>214</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>215</sup>Magyar. 1923. 157. o.

<sup>216</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>217</sup>Csizmadia, Máthé, Nagy. 1990. 70-71. o.

erdészeti pénztárak, rendőri pénztárak, hadra kelt sereg pénztári szolgálatát ellátó mozgó hadipénztárak).

A harmadik típus pedig a(z) állami kiadások bizonyos nemeinek apróbb részletekben való teljesítésére rendelt) *kezelési pénztárak* (például házipénztárak stb.), amelyek az egységes pénztárrendszert alkotó általános pénztárakba tartoztak feleslegüket beszállítani vagy hiány esetén ellátmányukat is onnan nyerhették.

A XIX. század utolsó éveiben világszerte gyorsan fejlődött a kapitalizmus, megjelent a felhalmozódó ipari és kereskedelmi tőke, mellyel a *bankok* szerepe és jelentősége fokozódott. A hajdani pénzváltók és pénzkezelők helyettesítőjét az 1908. évi LVIII. törvénycikk az alábbiakban szabályozta: „bank az a cég, amely külön törvénnyel elismert alapszabálya vagy a cégjegyzék tartalma szerint bankügyletekkel foglalkozik.” A századfordulóra már uralkodó szerepet játszanak a gazdasági életben. Ugyan az első pénzügyintézetek már megjelentek a kiegyezést megelőzően, mégis szerepük csak ezután lett meghatározó. A Pesti Hazai Első Takarékpénztár Egyesület Rt. az első önálló magyar pénzügyintézet, 1839. december 30-án alakult. Ezt követte 1842-ben a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank Rt. megalapítása, amely a váltó- és jelzálog ügyletág bevezetésével indult, de tevékenységi körét hamarosan kiterjesztette a betétüzletre, a hitelnújtásra és a folyószámlákra is. A *Magyar Általános Hitelbank Rt.* 1873-ban kapott megbízást a Pénzügyminisztérium bankári ügyleteinek bonyolítására, és ezzel hosszú időre a magyar állam bankjának feladatát is ellátta.<sup>218</sup> Alig néhány kivétellel, minden nagyobb pénzügyi műveletet, melyet Magyarország 1867 óta fogadtatott a Magyar Általános Hitelbank Rt hajtott végre.<sup>219</sup> 1878. évi XXV. törvénycikk alapján létrejön az Osztrák-Magyar Bank, mely az Osztrák-Magyar Monarchia közös jegybankja.<sup>220</sup> A dualizmus időszakában a bankjegy kibocsátás egyedi módon került szabályozásra, annak ellenére, hogy teoretikusan mindkét ország rendelkezett bankjegy-kibocsátási joggal, ténylegesen a kiegyezés időszakában egyetlen bank, az Osztrák-Magyar Bank végezte, mely formálisan nem is állami bank volt. A kiegyezést követően a paritásos átalakítást nagyrészt elvégezték, a Bank irányításáért felelős főtanács felváltva tartotta közgyűlését Bécsben és Budapesten, tagjai fele magyar állampolgár volt, a bécsi igazgatóság mellett egy, azzal egyenrangú budapesti igazgatóság is létrejött.<sup>221</sup>

---

<sup>218</sup>Magyar Nemzeti Levéltár: [http://mnf.gov.hu/bal\\_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag\\_leirasa/xxxii\\_1.html#p%C3%A9nz](http://mnf.gov.hu/bal_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag_leirasa/xxxii_1.html#p%C3%A9nz) (letöltés: 2014.03.27)

<sup>219</sup>[http://www.kislexikon.hu/magyar\\_altalanos\\_hitelbank.html#ixzz2xBf8gzHB](http://www.kislexikon.hu/magyar_altalanos_hitelbank.html#ixzz2xBf8gzHB) (letöltés: 2014.03.27)

<sup>220</sup>Pogány Ágnes: Az Osztrák-Magyar Bank felszámolása. Aetas. 1992/4. sz. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/40528/1/aetas\\_1992\\_004\\_019-033.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/40528/1/aetas_1992_004_019-033.pdf) (letöltés: 2018.09.19)

<sup>221</sup>Szabó. 2006. 107-108. o.

Ezzel együtt Európa szerte megjelentek a *postatakarékpénztárak*. A postatakarékpénztárak koncepciója először 1861-ben Angliában jelenik meg. A sajátos állami intézmény lényege, hogy a középosztály és az alsóbb osztályok (munkások, parasztok) számára nyújtott kisebb összegű pénzbefektetési, takarékosági lehetőséget, ezzel a nemzetgazdaságba sajátos új tőke került bevonásra. Hazánkban az 1885. évi IX. törvénycikkkel került felállításra a *Magyar Királyi Postatakarékpénztár*. 1886-ban megkezdte működését takarékpénz- és értékpapír forgalommal, majd három évvel később az ügykörét az 1889. évi XXXIV. törvénycikk kibővítette a csekk- és klíringüzletággal. „Lényegében giro-központtá vált”<sup>222</sup>, az állami bevételeket és kiadásokat is kezelte. Az állami takarékpénztárak igen kis összegű betéteket is elfogadtak, szemben a nagy bankokkal. Az intézmény közvetítő *postahivatalok* útján működött. Az elhelyezett betétek utáni kamatot alapításakor a törvénycikk tartalmazta, majd 1894-től ennek megállapítása a kereskedelmi minisztérium hatáskörébe tartozott. A szolgáltatásait díjmentesen végezte, kisebb összegű betétekről takarékbetéti lapot adott ki, a törvényben felsorolt értékpapírokat forgalmazta, azok letéti megőrzését vállalta. A betétek adó- és illetékmentesek voltak. Feladatának tekintette a takarékoság eszméjének népszerűsítését. Az intézmény nagy népszerűségnek örvendett, s a rendszer alkalmasnak bizonyult a közpénzek kezelésére, így első körben 1902-ben átvette a vármegyék pénztári szolgálatát (1902. évi III. törvénycikk által). „Postatakarékpénztárak számos államban keletkeztek a takarékoság és tőkegyűjtés előmozdítására. Nagy előnyük más takarékpénztárakkal szemben, hogy mivel minden postahivatal a postatakarékpénztárak közvetítő helyeként működik, sokkal több fiókjuk van, és így a kisemberek nagy tömegei számára kényelmes helybeli takarékbetét elhelyezési alkalmat nyújtanak és oly kis összegeket is elfogadnak (1 pengőtől felfelé), amilyenekkel más pénzügyintézetek nem foglalkoznak. A postatakarékpénztárak tehát eredetileg a magángazdasági élet szolgálatára jöttek létre.”<sup>223</sup>

Nemcsak a betéti, de ezzel együtt a hitelüzletág is fellendülésnek indult, megalapításra került az 1898. évi XXIII. törvénycikkkel az *Országos Központi Hitelszövetkezet* a „gazdasági és ipari hitelszövetkezetek ügyének előmozdítására és hiteligényei kielégítésére Budapesten országos központi hitelszövetkezet állíttatik fel.”<sup>224</sup>

Az 1916. évi XIV. törvénycikkkel újból felállításra kerül a *Pénzügyintézeti Központ* az ország területén működő pénzügyintézetek, s ezek révén a közgazdaság érdekeinek előmozdítása,

---

<sup>222</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>223</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

<sup>224</sup>A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk 48. §

azzal a céllal, hogy megakadályozza a tőkeszegény pénzügyi intézetek létrejöttét, a válságos pénzügyi helyzetbe jutottakat támogassa, illetve fúziójukat elősegítse, részt vegyen a tönkrementek felszámolásának lebonyolításában, valamint elvégezze a pénzügyi intézetek kötelező revízióját. Szövetkezeti formában, az eredeti törvénycikk szerint határozott időre alakult. 1855-ben hozták létre először, akkori fő feladata a külföldiek magyarországi és a magyarok külföldi érdekeltségeinek, tulajdonának kezelése volt. A kiegyezés után működése feleslegessé vált.<sup>225</sup>

1870-ben felállításra került az *Állami Számvevőszék*, a költségvetés végrehajtásának felügyelője. 1914-ben Magyar királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre módosult elnevezése, feladata az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak, az államadósság kezelésének és általában az állami számvitelnek az ellenőrzése. A kormánytól függetlenül került megszervezésre, elnökét az országgyűlés nevezte ki, miniszteri rangban. Működése nagyrészt még csak az állami gazdálkodás adatainak számszerűsítésére terjedt ki, érdemi ellenőrzésre feladatköre még nem terjedt ki, így hatástalan maradt működése.<sup>226</sup> „Az érdemi ellenőrzésekre ugyan ekkor még nem került sor, viszont megszervezte a nyilvántartásokat, és gondoskodott az úgy nevezett állami főkönyv vezetéséről, melynek számlái az állami költségvetés szerkezetének feleltek meg.”<sup>227</sup>

Az állami vagyon és jövedelmek kezelésének igazgatásával megbízott, valamint utalványozási joggal felruházott hatóságok mellé *számvevőségek* kerültek felállításra. A számvevőségek az igazgató hatóságoknak voltak alárendelve, előzetes és utólagos számviteli ellenőrzést hajtottak végre, működésükért csak a miniszternek voltak felelősek, minden miniszternek külön számvevősége is volt.<sup>228</sup> Feladatuk az utalványrendeletek ellenőrzése és ellenjegyzése, a minisztériumok keretében létrehozott számvevőségek feladatának nagy részét pedig az illetmények számfejtéséhez kapcsolódó munka képezte. A számvevőség anyagi felelősség mellett vizsgálta az utalványrendeletet (alaki, törvényességi, szabályossági szempontoknak megfelel-e, fedezete van-e), megfelelés esetén aláírta és a főkönyv előírási oldalán feljegyezte. Az állampénztár csak abban az esetben fizetett, ha a számvevőség ellenjegyezte és feljegyzési záradékkal ellátta az utalványrendeletet. Nagyrészt ez indokolta az utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőséget. A miniszteri számvevőségek élén igazgatók, az utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőségek élén pedig számvevőségi

---

<sup>225</sup>Magyar Nemzeti Levéltár: [http://mnl.gov.hu/bal\\_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag\\_leirasa/xxxii\\_1.html](http://mnl.gov.hu/bal_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag_leirasa/xxxii_1.html) (letöltés: 2014.03.27)

<sup>226</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 315-343. o.

<sup>227</sup>Csizmadia, Máthé, Nagy. 1990. 65. o.

<sup>228</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.  
A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk 86-87. §

főnök állt. Az 1902. évi III. törvénycikk a számvevőségi gyakorlatot a helyi önkormányzatokra is kiterjesztette<sup>229</sup>, „a vármegyei számvevőségek állami hivatallá”<sup>230</sup> alakultak. A törvénycikk alapján a vármegyék esetében a pénzügyigazgatóság mellé számvevőség, a járások esetében a főszolgabírákhoz egy-egy járási számvevő került kijelölésre. A vármegyei számvevőségek vármegyei közigazgatási szervezetből való kiemelésével, a számvitel, az utalványozás, a pénzkezelés átkerült a pénzügyigazgatóságokhoz, a döntés továbbra is a kezébe maradt a megyének.<sup>231</sup>

A lengyel jogtörténész, Andrej Dziadzio– aki a Habsburg Monarchia legfelső bíróságait és azok ítélkezési gyakorlatát tekintette át - tanulmányát azzal a (túlzásnak ható) megállapítással kezdte, hogy „a XIX. század második felében egyetlen európai állam sem rendelkezett több jogállami intézménnyel, mint Ausztria. Szerinte az összmonarchia volt az első liberális jogállam Európában”. „A jogvédelem nem volt teljes, de a rendszer a jogállamiság útján járt.” állapítja meg Thomas Olechowsky Az alapjogok és védelmük a Habsburg-monarchiában címmel írt tanulmányában.<sup>232</sup>

#### 7. Az 1918-as Népköztársaság államszervezete

A teljes katonai vereség, a katasztrofális gazdasági helyzet s a tömegek radikalizálódása miatt rohamosan éleződött a régi rendszer, az Osztrák-Magyar Monarchia s azon belül a dualista magyar állam válsága. 1918. október 23-án a Wekerle-kormány lemondott, s október 25-én megalakult a *Nemzeti Tanács*, Károly Mihály elnökletével, mely az új hatalmat reprezentálta. A Nemzeti Tanács proklamációt intézett „Magyarország népéhez”, melyben 12 pontban felsorolta a követeléseit és vázolta programját. A forradalom úgyszólván vér nélkül, ellenállásba nem ütközve győzött. A Nemzeti Tanács lett a hatalom tényleges birtokosa, noha jogilag a király és a régi parlament a helyén maradt. A Nemzeti Tanácsa a hatalmat a kormányra ruházta és csak ellenőrző hatáskört tartott fenn magának. A Nagy Nemzeti Tanács megalkotta a Néphatározatot, s kimondta, hogy „Magyarország minden más országtól független és önálló népköztársaság”. Megszüntette a régi, kétkamarás országgyűlést, az állami főhatalmat Károlyi Mihály elnökle alatt álló népkormányra bízta az alkotmányozó nemzetgyűlés döntéséig. Ezzel a *Népkormány* teljhatalmat kapott, a Népköztársaság legfőbb szerve lett, az állami főhatalom tulajdonosává vált. A Nagy Nemzeti Tanácsot többé nem hívták össze, s a Népkormány

<sup>229</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

<sup>230</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>231</sup>Uo.

<sup>232</sup>Stipta István: A Habsburg Monarchia a jogállamiság útján. Pro Publico Bono. 2011/1 (letöltés: <http://www.propublicobono.hu/index.php?b=1&list=2>)

megkezdte törvényalkotó tevékenységét. A Nemzeti Tanács végrehajtó bizottsága Károlyi Mihályt köztársasági elnökké nevezte ki 1919-ben, az államfő pedig kinevezte új miniszterelnökét és minisztereit. A minisztériumok többségében a dualizmus kori elnevezésükkel és jellegükkel működtek tovább. A Károlyi-kormány igen széles körben élt a kormánybiztosi intézménnyel.<sup>233</sup> A törvényhatóságok élén álló főispánok helyére, a főispáni teendők ellátására is kormánybiztosokat neveztek ki.<sup>234</sup>

#### 8. Magyarországi Tanácsköztársaság államszervezete

1919 márciusában már végleg kicsúszott a Károlyi-kormány kezéből az események irányítása. 1919. március 21-én az antant-hatalmak által küldött ultimátum (melyben a magyar csapatok Tisza vonaláig történő visszavonását követelte) – Vyx-jegyzék – hatására kormányválság következett be, a polgári demokratikus koalíciós kormány lemondott. Budapesti Munkástanács kikiáltotta a *Tanácsköztársaságot*, s létrejött a proletárdiktatúra, megalakult a Forradalmi Kormányzótanács. A Kormányzótanács gyakorolta az állami főhatalmat. Megkezdte az új államigazgatási szervezet kiépítését, a régi államgépezet lebontását. Felszámolta a csendőrséget, rendőrséget, a minisztériumok helyett népbizottságokat szervezett (de a tisztviselők többsége a helyén maradt). Eltörölték a rangokat és címeket. A Forradalmi Kormányzótanács 1919. április 2-án megalkotta a Tanácsköztársaság ideiglenes alkotmányát, ezzel életre hívta a tanácsrendszert. 1919 májusában megalakult a Népgazdasági Tanács, melynek hatáskörébe került a termelésnek és a javak elosztásának egységes irányítása, a gazdálkodást szabályozó rendeletek kibocsátása és végrehajtása, a termelést és elosztást végző szervek műszaki és gazdasági ellenőrzése. 1919 júniusában a munkafegyelem biztosítására megalakították a Kerületi Népgazdasági Tanácsot és annak saját végrehajtó szervezetét a Kerületi Gazdasági Hivatalt. Az ideiglenes alkotmánnyal a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése lett a legfőbb hatalmi szerv. A Szövetséges Központi Intézőbizottság az Országos Gyűlések ülésszakok között (neki felelősen) gyakorolta a legfőbb törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat az Alkotmány alapján (kivétel az alkotmány megállapítása, módosítása, hadüzenet, békekötés, ország határainak megállapítása). Az időszakra jellemző, hogy az államhatalmi és államigazgatási szervek között nem tettek különbséget.<sup>235</sup>

#### 9. A két világháború közötti időszak állama

Az 1920. évi I. törvénycikkkel a királyság államformája visszaállításra került és a Habsburgok visszatérésének a lehetősége is fennállt. Ideiglenes megoldásként Horthy Miklóst

<sup>233</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 471-477. o.

<sup>234</sup>Csizmadia, Máthé, Nagy. 1990. 91. o.

<sup>235</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 491-498. o.



állították kormányzóként az ország élére. Miután a Habsburgok restaurációs kísérlete másodszor is kudarcot vallott, a nemzetgyűlés a külső hatalmak kívánsága mellett kimondta a Habsburg-ház uralkodói jogának megszüntetését. A királyság, mint államforma továbbra sem szűnt meg, csak király nélküli királyság lett. A hivatalok továbbra is magyar királyi hivatalok maradtak, a bíróság pedig a „szent korona nevében” hozta az ítéleteit. Horthy Miklós kormányzó államfősége állandósult, jogköre fokozatosan bővült, politikai hatalma túlnőtt a törvényekben biztosítottakon, a régi államszervezet szinte azonnal visszaállításra került. A kormányzó jogállása a Horthy-korszak kezdetén hasonlított a köztársasági elnök jogállásához. A hatalmi korlátok feloldására törvények egész sora követte egymást a következő 20 évben, mellyel gyakorlatilag a korábbi királyi hatalmat biztosították a *kormányzó* számára. 1944 októberében német segítséggel a Szálasy-kormány elfoglalja Horthy Miklós helyét. Szálasy nemzetvezetői címmel hatalomra jut, aki egy személyben betölti a kormányzó és a miniszterelnöki tisztet. Az 1848. évi III. törvénycikk szerinti minisztérium lényegében a régi szervezetében és kereteiben megmaradt (néhány ideiglenes tárca nélküli miniszter kinevezésétől eltekintve). A minisztériumok tekintetében a második világháború küszöbén találkozhatunk fontosabb változásokkal, különösen a katonai szervek jelentősége emelkedett ebben az időben. A kormány működését az országgyűlés ellenőrizte, segédszerve a Legfőbb Állami Számvevőszék volt.<sup>236</sup>

A harmincas évek elejétől a közigazgatás hatékonyságának racionalizálása mindinkább előtérbe került, melyben nagy érdemei vannak Magyary Zoltánnak, Valló Józsefnek és Szitás Jenőnek. Kidolgozásra kerülnek az első közigazgatási eljárási törvénytervezetek, valamint az általános közigazgatásra vonatkozó törvénytervezetek.<sup>237</sup>

Az igazságügyi minisztérium alá tartozó magyar királyi Kincstári jogügyi igazgatóság feladatköre bővül (48.000/1940. I. M. sz. rendelet), képviselővé válik minden peres ügyben, ahol az állam érdekelve van akár felperes, akár alperesként (kivéve magyar királyi Államvasutak, magyar királyi Posta, magyar királyi Postatakarékpénztár, ők külön képviselettel rendelkeztek).<sup>238</sup>

Az 1920-a évek jelentős változást hoztak az állami pénzügyek területén, nemcsak az új adózásra vonatkozó szabályokkal (Wekerle Sándor-féle adóreformmal bevezetésre került a társasági adó, Európában elsőként az általános forgalmi adó), hanem az államháztartásra vonatkozó új, előnyös változások valósultak meg. Újjászervezésre került a nemzeti bank, mely

---

<sup>236</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 513-525. o.

<sup>237</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>238</sup>Magyary. 1942. 262. o.

a Magyar királyi Postatakarékpénztárral, mint az állam bankjaival, a közpénzek kezelésének teljesen új rendszere került bevezetésre, a „bankszerű pénzkezelés.”<sup>239</sup> Az államháztartás rendszerében az állami bevételek és kiadások feletti rendelkezés, azok teljesítése, a pénzkezelés külön-külön szervezetek hatáskörébe került.<sup>240</sup> Ugyanakkor a közigazgatás továbbra is, mint mondja Küpper „hipercentrális jellegű”.<sup>241</sup>

1924-ig az állami pénztárak gyűjtőpénztáraként a Magyar királyi központi állampénztár szolgált, miután a postatakarékpénztár átvette a központi állampénztár egy részét, már csak egyrészt, mint a pénzügyminisztérium házipénztára funkcionált, másrészt, mint államadóssági pénztár, melynek feladata az államadóssági kötvények kezelése volt.

A *Magyar királyi Postatakarékpénztár*, a pénzügyminiszter alá rendelt egyéni cég, állami üzem, állami kezelés és jótállás mellet. Élén vezérigazgató áll, akit a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevez ki. Az egész állam pénztári szolgálatát 1924. évi október hó 1-től a magyar királyi postatakarékpénztár látja el (1924. évi IV. törvénycikk, 5200/1924 PM rendelet).<sup>242</sup> A magyar királyi Postatakarékpénztár tevékenysége az 1925. évi IX. törvénycikkkel tovább bővült – a magyar királyi zálogházak beolvadtak szervezetébe – így kézizálogkölcson, árverési csarnok, valamint beraktározási üzletággal.<sup>243</sup> A magyar királyi posta, mint közvetítő hivatala látja el a takaré-, csekk- és értékpapír-üzletágot, kettejük között az elszámolások naponta és havonta történtek. Az 1926. évi XIV. törvény alapján kizárólagosan a magyar királyi Postatakarékpénztár útján bonyolított le az állam az összes ki- és befizetését, a költségvetésben szereplő illetményeket és nyugdíjakat. A postatakarékpénztári rendszer lehetővé tette a betekintést aznapi bevételekbe és kiadásokba, az államháztartás helyzetébe.<sup>244</sup>

Az állami kifizetések hat szakaszát különböztethetjük meg, elsőként az utalványozó hatóságok kifizetési utalványait a számvevőség csekkosztályához megküldik. Második lépésként a számvevőség csekkosztálya kiállítja a csekket. „Az állam a csekküzletágban más számlatulajdonosok módjára vesz részt és ez által a maga óriási pénzforgalmát bekapcsolja a közgazdasági élet egységes pénzforgalmába. Az állam az egyes hatóságok, hivatalok, intézetek és üzemek részére a szükségnek megfelelő számban nyitattat a Postatakarékpénztárnál csekkszámlát. A számlák számát az illetékes miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben állapítja meg. A számlák a költségvetés tagozódásával összefüggésben vannak. Róluk a

---

<sup>239</sup>Erekly. 1942. 53. o.

<sup>240</sup>Magyary. 1923. 155. o.

<sup>241</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>242</sup>Magyary. 1942. 485. o.

<sup>243</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

<sup>244</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

Postatakarékpénztár időnkint külön jegyzéket (Állami csekkszamlák jegyzéke) ad ki.”<sup>245</sup> A jegyzék a csekkszamlákat két csoportra osztotta, egyrészt a költségvetéstől független (letéti szamlák, különböző alapok és alapítványok szamlái, üzemi szamlák, városi és vármegyei kölcsönökkel kapcsolatos szamlák) és a költségvetéssel összefüggő csekkszamlák (zárolt bevételi szamlák – melyre a népszövetségi kölcsön biztosítására lekötött jövedelmek: cukoradó, vám, dohányjövedék, sójövedék –, bevételi szamlák, illetményszamlák, fizetési előlegszamlák, nyugdíjszamlák, kiadási szamlák). A harmadik szakaszban a magyar királyi Postatakarékpénztár a csekk alapján kifizetést teljesít a jogosultnak készpénzben vagy jóváírja a magyar királyi Postatakarékpénztári szamláján, ezzel egyidejűleg az utalványozó hatóság kiadási szamláját megterheli az összeggel. Majd negyedik lépésként a kiadásról értesíti a számvevőség csekkosztályt szamlakivonat megküldésével. Ötödik szakaszban a számvevőség csekkosztály a kiadást a szamlakivonat alapján naplózza. Majd végül a számvevőség csekkosztálya a naplókat megküldi a számvevőség könyvelési osztályának, s ha az rendben találja, akkor a tárcafőkönyv megfelelő szamláján a lerovási oldalon az előírással szemben elkönyveli. Ha az ellenőrzés, „szigorlat” alkalmával a számvevőség észrevételt tesz, a felelős számadókat felelősségre vonja és az észrevételek tisztázása, hibák helyrehozására megindítja az úgy nevezett számadási pert. <sup>246</sup> „A számadási per a vagyonkezeléssel megbízott közegek számadási, fegyelmi és anyagi felelősségre vonása céljára megállapított eljárás (1897: XX. t.-c. 127-140. §). Mivel más terjedelmesebb fegyelmi eljárásokat nem szokás pernek nevezni, a számviteli törvénynek ez a kifejezése nem szerencsés és félreértésre adhat alkalmat”.<sup>247</sup>

Az általános pénztárak feladatát a Magyar Királyi Postatakarékpénztár átvette az 1926. évi XIV. törvénnyel, azonban azok nem szűntek meg, magyar királyi adóhivatalokká, elsőfokú általános pénzügyi hatósággá kerültek átszervezésre, melyek feladata az elszámolás és nem a pénzkezelés lett.<sup>248</sup>

A pénz- és érmeverés feladatát a Magyar királyi állami Pénzverde látta el, melynek telephelyét 1924-től Budapesten jelölték ki és 1926-tól gyártotta a pengőérmeket. A pénzjegyeket pedig a 1922-ben megalakult Magyar Pénzjegynyomda R.T. készítette.<sup>249</sup>

<sup>245</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

<sup>246</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

<sup>247</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

<sup>248</sup>Magyary. 1942. 488-493. o.

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>249</sup>Szabó Tibor: Forint története: <https://web.archive.org/web/20100305055535/http://82.131.181.197/web/majosshaza/html-ek/penzforinttortenete.html> (letöltés: 2018.09.18) (letöltés: 2018.09.18)  
Magyary. 1942. 356-357. o.

A *Pénzügyi Központ* célja „egyrészt a Magyarország területén működő pénzügyi intézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek, másrészt az állam pénzügyi és hitelügyi érdekeinek ápolása és előmozdítása” (1920. évi XXXVII. törvénycikk 1.§).<sup>250</sup> A Pénzügyi Központ kimondottan közigazgatási feladatokat látott el, tagjainál (a pénzügyi intézetek, az alapítványi pénztárak és maga az államkincstár) és a pénzügyminiszter utasítására a bank- és pénzváltó üzlettel foglalkozó kereskedelmi cégeknél, valamint értékpapír kereskedőknél közhiteli szempontból felülvizsgálatot, revíziót tartott. Csak olyan pénzügyi intézet gyűjthetett betétet, aki tagja volt a Pénzügyi Központnak. „Közreműködik oly állami hitelműveletek végrehajtásában, amelyeket a pénzügyminiszter törvényes felhatalmazás alapján foganatosít, és ellátja az államadóssággal kapcsolatosan azokat a tennivalókat, amelyekkel a pénzügyminiszter megbízza.”...„A pénzügyminiszter megbízásából gondoskodik az állami osztálysorsjáték rendezéséről; a tényleges szolgálatban álló és nyugdíjas közszerződési alkalmazottaknak kölcsönöket nyújt.”<sup>251</sup> Elnökét a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki.<sup>252</sup> „A közigazgatás a reá háruló gazdasági feladatokat újabban egyre többször oldja meg nyilvánjogi hitelintézetek útján. Ezek közé a háború előtt talán csak a Földhitelintézetek, a Jegybank és az Országos Hitelszövetkezetek tartoztak. A háború alatt azonban hozzájuk jött a Pénzügyi Központ, a különböző háborús központok, a háború óta pedig a Falusi Kislakásépítő Szövetkezet, Földbirtokrendezés Pénzügyi Lebonyolításához Alakult Szövetkezet, Iparosok Országos Központi Szövetkezete és számos más.”<sup>253</sup>

A kincstári feladatok egy részét a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, majd az Osztrák-Magyar Bank utódjaként a *Magyar Királyi Állami Jegyintézet* az 1921. évi XIV. törvénycikkkel 1921-ben alakult meg, mely 1924-ig folytatta működését. Az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló 1924. évi IV. törvénycikk, az ún. szanálási törvény XIII. cikke rendelkezik arról, hogy kerüljön felállításra a jegybank, mely egyben az állami pénzügyi kezelést is végzi, központilag kezeli az állami bevételek és kiadásokat és ezekről kimutatást készít. Röggvest a soron következő 1924. évi V. törvénycikk rendelkezik a *Magyar Nemzeti Bank* felállításáról – részvénytársasági formában, elnökét az államfő nevezi ki, a kormányt a banknál az államfő által a pénzügyminiszter előterjesztésére kirendelt kormánybiztos képviseli – és ráruházta a bankjegyek kibocsátásának kizárólagos jogát. A Magyar Nemzeti Bank közérdekű feladata, hogy az ország területén a pénzforgalmat szabályozza, a fizetések lebonyolítását

---

<sup>250</sup>Magyary. 1923. 174-178. o.

<sup>251</sup>Magyary. 1942. 252-254. o.

<sup>252</sup>Magyary. 1942. 252-254. o.

<sup>253</sup>Csizmadia. 1979. 446. o.

megkönnyítse, a hitelforgalmat a pénzpiac és tőkepiac gondozása és irányítása útján is szabályozza és ellenőrizze, hogy a nemzetközi fizetések céljára, különösen pedig a fizetési mérlegben időnként előálló hiány kiegyenlítése végett aranyból és devizából készletet gyűjtsön, továbbá, hogy felkészüljön arra, hogy a külfölddel való fizetési forgalom korlátozásainak megszűnése után a kibocsátott bankjegyek ellenében, a törvényhozás által megállapítandó módok szerint, aranyat vagy devizát szolgáltatasson ki.<sup>254</sup> Az állam a lehetőség szerint a banknál biztosította a pénzforgalmat, s a bankot volt köteles megbízni az állam számlájára történő arany- és devizaműveletek végrehajtásával. A pénztári rendszerben időlegesen felgyülemlett nélkülözhető pénzkészletét átadja az Állami Jegyintézet/Magyar Nemzeti Bank által vezetett folyószámlája javára, szükség esetén folyószámla követelése terhére kaphat ellátmányt. Az Állami Jegyintézet jogosítva van az államnak államjegy kölcsönt nyújtani, mely feladatát az 1921. évi XLVI. törvénycikk 2. szakasza állapítja meg.<sup>255</sup> 1924. július 1-től a költségvetésben a bruttó számadási rendszer elvének érvényesítése érdekében az összes állami bevétel közvetlenül, vagy a Postatakarékpénztárak útján a gyűjtőszámlára folyt be. E bevételek felett csak a Pénzügyminiszter rendelkezett, ezzel megakadályozva, hogy egy-egy adóhatóság kiadásainak fedezetére felhasználja a bevételeket.<sup>256</sup> A m. kir. postatakarékpénztárra vonatkozó törvények egyes rendelkezéseinek módosítása tárgyában hozott 1926. évi XIV. törvény alapján a Postatakarékpénztárak a lakossági és vállalkozói betétek pozitív egyenlegén kívül, minden más nála lévő készpénzt a Magyar Nemzeti Bank nem kamatozó giro számláján helyezzen el.<sup>257</sup> A Magyar Nemzeti Bank feladata az „Állami költségvetési folyószámla” vezetése. A magyar királyi Postatakarékpénztár az állami számlák pénzkészletét – a folyó szükségletek fedezetének kivételével – ezen a zsrószámlán köteles elhelyezni.<sup>258</sup>

Az *Országos Központi Hitelszövetkezet* az 1898. évi XXIII. alapján létrehozott intézmény 1920. évi XXX. törvénycikkkel tovább folytatja már bemutatott tevékenységét (passzív bankügyletek: betétgyűjtő tevékenység révén, magángazdasági tőkéből tud biztosítani az állam számára is ideiglenes forrást).<sup>259</sup> Hatásköre kibővül a gazdasági és hitelszövetkezet csak közreműködésével alapítható, és csak akkor, ha az Országos Központi Hitelszövetkezetbe belép rendes tagként. További feladata, „hogyan gondoskodjék mindazoknak a hitelszükségleteknek a kielégítéséről, melyek kisebb mezőgazdaságok létesítésére, termelésük

---

<sup>254</sup>Magyary. 1942. 252-254. o.

<sup>255</sup>Magyary. 1923. 174-178. o.

<sup>256</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

<sup>257</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>258</sup>Magyary. 1942. 356-357. o.

<sup>259</sup>Magyary. 1923. 174-178. o.

biztosítására és fejlesztésére szükségesek. Feladata továbbá a szövetkezeti eszmének terjesztése és népszerűsítése, valamint a szövetkezeti rendszer tökéletesítése.”<sup>260</sup>

Az állami kiadások és bevételek egyensúlya érdekében a pénztárak az összes bevételt együttesen kezelik (azok különböző eredete, természete csak a számadásokban tűnik ki), amennyiben szükséges, azok szállítása a magyar királyi Postatakarékpénztár, a Pénzügyintézet Központ pénztárhálózata, valamint az Állami Jegyintézet/Magyar Nemzeti Bank fiókjai között történik. A pénzforgalmat, mely készpénz használata nélkül megoldható, a három pénzügyintézet folyószámlákon történő jóváírás és terhelés útján bonyolítja le.<sup>261</sup>

A költségvetés végrehajtása alapvetően a pénzügyminisztérium feladata volt. Az 1920. évi XXVIII. törvény kimondta azt, hogy az állami bevételek felett kizárólag a Pénzügyminisztérium rendelkezik. Az egyes tárcák, döntően állami forrásból gazdálkodó alapok, tárcák által kezelt alapítványok költségvetésben meghatározott keretei gyakorlatilag csak hitelkereteknek voltak tekinthetőek, csak annyival rendelkezhetek, amennyit részükre a pénzügyminiszter utalványozott.<sup>262</sup> A költségvetés végrehajtás keretében gondoskodott az állam fizetőképességéről. A pénzügyminiszter bocsátotta a költségvetésben engedélyezett kiadási összeg erejéig, részletekben a minisztériumok és más utalványozó hatóságok számára a fedezetet. A pénzügyminiszter a pénzügyi viszonyokhoz képest a hónap utolsó napján bocsátotta azt a rendelkezésükre, az általuk megküldött havonkénti, költségvetési címenként igénylésük alapján.<sup>263</sup> Így lehetőség volt a bevételekhez igazítani a kiadásokat, azaz a pénzügyminiszter rövid lejáratú hitelt vehetett igénybe, ha kiadásokat a bevételek időlegesen nem fedezték.<sup>264</sup> Törvényi felhatalmazásra bankoktól felvett rövid lejáratú hitellel vagy kincstári utalványok kibocsátásával fedezhette a hiányt.<sup>265</sup>

Az utalványozás, ebben az időben még fogalmilag szűkebb kört takart, mint amit ma értünk alatta. Ez időben a hatóság magyar királyi Postatakarékpénztárnak szóló utasítása volt: az utalványos részére, az utalványban megjelölt összeg, valamely állami csekkszámra, pontosan megjelölt költségvetési keret terhére történő kifizetésére. Mindig írásban kellett abszolválni, amelyet a számviteli törvény utalványrendeletnek nevezett. A közigazgatási gyakorlat szerint az utalványrendelet másolatát többnyire közölték a fizetésre jogosult féllel. Így értesült arról,

---

<sup>260</sup>Magyary. 1942. 252-254. o.

<sup>261</sup>Magyary. 1923. 162-171. o.

<sup>262</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>263</sup>Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk némely rendelkezésének módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXVIII. törvénycikk 6. §

<sup>264</sup>Magyary. 1942. 472-474. o.

<sup>265</sup>Magyary. 1923. 174-178. o.

hogy az állampénztár a részére való fizetésre utasítást kapott.<sup>266</sup> Utalványozásra csak abban az esetben nem volt szükség, ha a kötelezettség vállalás jogszabály rendelkezéséből következett, úgyhogy a jogszabály és az igényjogosult közé nem kellett a közigazgatási hatóságnak lépnie, ahhoz, hogy megállapítsa, mi az egyén követelése. Abban az esetben, ha nem közvetlenül valamely jogszabályon, hanem valamely hatóság akaratnyilvánításán – amellyel az állam terhére történő kötelezettség vállalásán alapul (pl. szerződés kötése, tisztviselő kinevezése) a kötelezettség – akkor szükséges volt az utalványozás. Gazdálkodási jogkör szempontjából háromtípusú költségvetésből gazdálkodó szervezet különböztethettünk meg ebben az időben: az elsőrendű utalványozó hatóságok (miniszterelnök, miniszterek, kabinetiroda főnöke, országgyűlés elnökei, Legfőbb Állami Számvevőszék, Közigazgatási Bíróság elnöke) közvetlenül a pénzügyminisztertől igénylik és kapják a közfeladatok ellátásához szükséges fedezetet. A másodrendű utalványozó hatóságok melyek az egyes minisztereknek alárendelt utalványozási joggal felruházott hatóságok, utalványozási jogukat a felettes miniszterük által rendelkezésükre bocsátott keret erejéig gyakorolhatták (pl. központi illetményhivatal, központi vámigazgatóságok, államvasutak igazgatósága, gödöllői koronauradalom és a selyemtenyészés igazgatósága és az üzletvezetőségek stb.). Valamint a harmadik típus, azon költségvetési szervek, melyek nem rendelkeztek utalványozási jogkörrel (pl. kórházak, üzemek, csapatok stb.), de költségvetésből gazdálkodnak, részükre a felettes miniszter, vagy más utalványozó hatóság a magyar királyi Postatakarékpénztár útján évi, vagy havi részletben ellátmányként, elszámolási kötelezettséggel utalványozza a költségvetésben megállapított keretüket (a magyar királyi Postatakarékpénztárnál csekkszámájuk nem állami csekkszámának, hanem magánszámlának minősült). Ezen szervek gazdasági vezetője az ellátmányuk erejéig vállalhatott kötelezettséget, és teljesíthetett kifizetést.<sup>267</sup> „Ugyancsak az állampénztárba kell beszállítaniok, a bruttó költségvetési rendszer miatt, esetleges bevételeiket (pl. egy iskola a tandíjbevételeit a postatakarékpénztár útján szállítja be)”.<sup>268</sup>

A másodrendű utalványozó hatóságok közt különleges helyet foglalt el a Pénzügyminiszter alá rendelt *Magyar Királyi Központi Illetmény Hivatal*. Az 1924. évi államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szóló IV. törvénycikk rendelkezik az illetmények központosításáról, mely alapján a 2533/1925 évi miniszterelnöki rendelet felállította az Illetményhivatalt, azzal a céllal, hogy az állami alkalmazottak és nyugdíjasok (özvegyek, árvák) illetményeinek és ellátásának megállapítására, nyilvántartására,

---

<sup>266</sup>Magyary. 1923. 162-171. o.

<sup>267</sup>Magyary. 1942. 472-476. o.

<sup>268</sup>Magyary. 1923. 162-171. o.

utalványozására, könyvelésére és folyósítására, valamint, hogy ezen járandóságokra vonatkozóan elkészítse a költségvetést, az évi pénzforgalmi kimutatást és a havi pénzigényléseket. Nem tartozott ez időben még az Illetményhivatal feladatkörébe az igazságügy- és külügyminisztérium, valamint a honvédség illetményének kezelése, viszont „fokozatosan rábízta a hadirokkantak ellátási díjainak utalványozását, az OTBA<sup>269</sup>-járandóságok utalványozását, a nem állami tanszemélyzet illetményeinek utalványozását, továbbá az e célra lekötött egyházi adóbevételek bevételezését és elszámolását, végül előlegezte a községi alkalmazottak készpénz járandóságait s egyben bevételezte és elszámolta az ezek fedezetére lekötött vármegyei segélyeket, pótdókat és egyébbevételeket.”<sup>270</sup> Az Illetményhivatal felállításával a központosítás előnyeinek kihasználásával, modern nyilvántartási rendszerrel, számoló- és számfejtő gépek alkalmazásával személyi és dologi kiadás megtakarítást értek el, egyben gyorsabbá, pontosabbá és megbízhatóbbá vált a számfejtés, áttekinthetőbbé vált az államháztartás létszám- és illetménygazdálkodása.<sup>271</sup> Az Illetményhivatal közel 350 ezer személyi számlát kezelt, s 1935. július 1-től a községi alkalmazottak illetményét is utalványozta.<sup>272</sup> Mely személyi számlák közel felét, 150-160 ezer főt a hadirokkantak, hadiözvegyek és hadiárvaikkal tették ki, a tényleges alkalmazottak közel 100 ezer főt tettek ki, a harmadik nagyrészt a nyugdíjasok, közel 70-80 ezer főt képeztek.<sup>273</sup> A helyi önkormányzati kör finanszírozása a mai nettó finanszírozás logikájához hasonlóan történt, a kiegyenlítő-kiegyensúlyozó állami támogatásból, segélyalapból kapott támogatásból, önkormányzati pótdókból került levonásra az illetmények fedezete.<sup>274</sup> Az Illetményhivatal jelentősége az, hogy az illetmények és más járandóságok, mivel utalványozásuk megszabott illetményrendszer alapján, kifizetésük és elszámolásuk pedig évi tizenkét részletben, havonként történik, nagytömegű, de egyöntetűen végezhető munkát adnak és az Illetményhivatal ezeket a munkákat nagy bürotechnikai egyszerűsítésekkel, bürogépekkel végzi.<sup>275</sup> Az Illetményhivatal felállítása az utalványozó hatóságok válláról jelentős terhet vett le. Maga a kötelezettség vállalás (kinevezés, nyugdíjazás) továbbra is az illetékes szerv hatásköre maradt. Ezekben a feladatokban a gépesítés óriási segítséget jelentett, egyben a hibaszázalék csökkentését is. A 30-as évek illetményhivatala már alkalmazott gépeket, villanyerővel hajtott számfejtőgépek segítségével állapították meg és ellenőrizték a számfejtést, melynek segítségével gyorsabban és

---

<sup>269</sup>Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap

<sup>270</sup>Magyary. 1942. 475-476. o.

<sup>271</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

<sup>272</sup>Csizmadia, Máthé, Nagy. 133-134. o.

<sup>273</sup>Magyary. 1942. 476. o.

<sup>274</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

<sup>275</sup>Magyary. 1942. 475-476. o.



pontosabban végezték munkájukat. Egy címke-préselő gép – melyet szintén villany működtetett – készített minden számfejtett részére egy klisé (préselt fémlapot), melyet a lajstromozó gép használt a számfejtéshez szükséges jegyzékek és lajstromok készítésére. Egy automata címíró gép a postautalványokat készítette, szintén klisék alapján, az utalványokra az összeget kézzel írták. Míg korábban az illetmények összegét egyenként számították ki, és vezették fel kézzel különböző jegyzékekbe, lajstromokba.<sup>276</sup> A Számvevőségek továbbra is ellenőrzési és számviteli feladatokat láttak el, az utalványozó hatóságok mellett. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk némely rendelkezésének módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXVIII. törvény „az egyes minisztériumok számvevőségeit szervezetileg és munkajogilag is a pénzügyminisztérium kötelékébe sorolta át”<sup>277</sup>. A pénzügyminisztérium számvevőségének központi csoportja végzi az állam központi könyvelését a Magyar Nemzeti Bank és a magyar királyi Postatakarékpénztár által megküldött számlakivonatok, kimutatások, analitikák alapján. „Az állam központi könyvelését a pénzügyminisztérium számvevőségének központi csoportja végzi. Ide küldi meg a Magyar Nemzeti Bank naponként az „Állami költségvetési folyószámla” kivonatait, ugyanígy a Postatakarékpénztár a „Magyar Nemzeti Bank állami számlájának napi forgalmát feltüntető kimutatásokat, ez utóbbit az ezen a számlán elszámolt közszolgáltatások főbb ágai szerint, valamint a tárcabevételeket tárcánként részletezve. Megküldi továbbá a Postatakarékpénztár az „Állami forgótőke nyilvántartási számla”, valamint az állami gyűjtőszámlák napi forgalmára vonatkozó adatokat is, valamint havonként a „Zárolt bevételi számlák” kimutatásait.”<sup>278</sup> A megküldött dokumentumok alapján a központi könyvelés naponta tájékoztatja a pénzügyminisztert az államháztartás helyzetéről, napi pénzkészletéről. „Ezen kívül rendszeresen nyilvántartja és könyveli a pénzügyminiszter által az egyes minisztériumok és más utalványozó hatóságok részére havonként rendelkezésre bocsátott hiteleket, illetőleg ezek alapján a Postatakarékpénztárnál vezetett kiadási számlákon nyilvántartott hitelkereteket, valamint az ezek terhére történő kiutalásokat.”<sup>279</sup> A számvevőségek tárcafőkönyveinek lerovási oldalairól havonként könyvkivonatot „eredménykimutatást” készítenek, melyet megküldenek a központi könyvelés részére. „A központi könyvelés zárlati eredményei alapján elkészíti a Legfőbb Állami Számvevőszék részére az államháztartás egész évi kezelési eredményeit magában foglaló főpénzkezelési kimutatást, amely az államháztartás évi kezelési eredményeit fő- és gyűjtőszámlák szerint

---

<sup>276</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

<sup>277</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

<sup>278</sup>Magyary. 1942. 492. o.

<sup>279</sup>Magyary. 1942. 475-476. o.

részletezve feltünteti. Az állami záró számadáshoz csatolt „Pénztári mérleg” szerint kimutatott pénzmaradványnak a főpénzkezelési kimutatás szerinti pénzmaradvánnyal egyeznie kell.”<sup>280</sup> A számvevőségek elkészítik a Legfőbb Állami Számvevőszék részére az éves kimutatást az állam pénzforgalmára vonatkozóan.

A *Legfőbb Állami Számvevőszék* továbbra is önálló intézmény maradt, az 1913-ban megállapított jogszabályok is érvényben maradtak rá vonatkozóan, ellenőrzése továbbra is az állami gazdálkodás adatainak számszerű egyeztetésére terjedt ki.<sup>281</sup> „1950-ig nem a pénzügyi kormányzat, hanem a számvevőszék készítette el a megelőző évre vonatkozó „záró számadását a miniszterek által megküldött s a költségvetési törvény czimeinek és rovatainak megfelelő pénzkezelési kimutatásokból”. Ily módon gyakorolta az Országgyűlés „az államháztartási kormányzatra vonatkozó utólagos ellenőrzési jogát”. A zárszámadás többek között összehasonlította „az államvagyonnak az illető év kezdetén és végén mutatkozott álladékát”<sup>282</sup>

Az 1924-25 évi pénzügyi reformok eredményeként nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével korszerű államháztartási intézményrendszer jött létre. Ugyan a reformok korántsem voltak külső hatástól mentesek, hiszen a „Népszövetséggel folyó – hosszas diplomáciai és gazdasági – tárgyalás-sorozatnak és sikeres szerződésnek”<sup>283</sup> egyik feltétele és következménye volt. A Magyarországnak nyújtandó politikai és gazdasági segítség feltétele volt a reform, melyet a kormánynak a nemzetközi bizottsággal és az e program végrehajtására kijelölt külön főbiztossal együttműködve kellett végrehajtani.<sup>284</sup> A főbiztos két feladatot kapott egyrészt az ország pénzügyi stabilitásának helyreállítását, másrészt a kölcsön visszafizetésének folyamatosságának biztosítását.<sup>285</sup> A programnak 1926. június 30-áig meg kellett valósulnia, méghozzá úgy, hogy fenntartható módon biztosítani kellett a költségvetés egyensúlyát, azzal a nehezítő körülménnyel, hogy a kiadási oldalon a kölcsönszolgálat és a trianoni szerződésből eredő terheket is figyelembe kellett venni. A szorult gazdasági és politikai helyzet nem engedett választást, a feladat egyértelmű a gazdaságot talpra kell állítani, az inflációt megfékezni és a gazdasági növekedést elősegíteni. A törekvések hamar eredményre vezettek a költségvetés egyensúlyba került.<sup>286</sup>

---

<sup>280</sup>Magyary. 1942. 475-476. o.

<sup>281</sup>Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995. 513-525. o.

<sup>282</sup>Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi jog kézikönyve. Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda. Budapest, 1900. 884. o.

<sup>283</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

<sup>284</sup>Uo. 924-933. o.

<sup>285</sup>Baracsi Erzsébet: Az Országos Takarékosági Bizottság. Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya. Budapest, 1980. XXX. évf. 3. sz. 305. o.

<sup>286</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

A közigazgatás és a reformok egyik mérföldköveként 1924-ben (1924. évi IV. törvénycikk végrehajtási rendelete alapján) felállításra került az *Országos Takarékosági Bizottság*. Feladata a közigazgatás (központi kormányzat, állami üzemek, önkormányzati igazgatás) áttekintése, a közigazgatás karcsúsítása, felesleges intézmények megszüntetése, közigazgatás egyszerűsítése, leépíthető közigazgatási feladatok áttekintése (azokra szűküljön, melyeket a magángazdaság és a társadalmi kezdeményezések nem tudnak ellátni). A Bizottság programokat és javaslatok dolgozott ki, többek között létszám leépítési lehetőségekre. Külön Státuszrendező Bizottság került felállításra az egyes közigazgatási feladatok reális munkaidő és munkaerő szükségletének meghatározására.<sup>287</sup> Érdemes megemlíteni, hogy ebben az időben a hivatali idő nem napi 8 óra volt, hanem 5, melyet Magyary is javasolt napi 7 órára felemelni. Másik érdekesség, hogy az állami költségvetési év eltért a naptári évtől (április 1-március 31.), ami önmagában még nem feltétlenül okozott volna gondot, de úgy igen, hogy a törvényhatóságok, községek, az állam adóéve is a naptári évvel volt azonos.<sup>288</sup> A Bizottság 1931-ig működött, bár elsődleges feladatát, csak addig láthatta el, míg a népszövetségi főbiztos intézménye meg nem szűnt. Azt követően céljait módosították, a parlamenttől függő bizottsággá vált a kezdeti független bizottságból.<sup>289</sup> Létrejött a közigazgatási racionalizálási kormánybiztos, mely tevékenység ellátására Magyary Zoltánt kérték fel. 1931 elején a Pázmány Péter Tudományegyetem jogi karán létrejön a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, melynek vezetője Magyary Zoltán lesz.<sup>290</sup> 1932-ben a kormánybiztos a belügyminiszter irányítása alá került, Magyary lemondott, utóda Mártonffy Károly lett, aki Magyary reformelképzeléseiből számos elemet továbbvitt.<sup>291</sup>

Az állami pénzkezelés egységes és központosított rendszere 1938-ra létrejött, az állami pénzkezelést a Magyar királyi Postatakarékpénztár, a befektetési műveleteket a Magyar Nemzeti Bank végezte. Az állami számvitel egységes volt, kiterjedt az egész közigazgatás rendszerére.<sup>292</sup> Óriási kérdés, hogy „mi lett volna, ha” nem jön a második világháború és az azt követő 40 év, mely alapjáig rombolja a korszaknak megfelelően fejlett pénzügyigazgatásunkat. Továbbá Magyary tovább dolgozik a közigazgatás racionalizálásán, nem forgácsolódik szét a

---

<sup>287</sup>Uo. 924-933. o.

<sup>288</sup>Csizmadia. 1979. 443-447. o.

<sup>289</sup>Baracsi Erzsébet: Az Országos Takarékosági Bizottság. Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya. Budapest, 1980. XXX. évf. 3. sz. 305-321. o.

<sup>290</sup>Uo. 305-321. o.

<sup>291</sup>A közigazgatási szervezet a két világháború között. ÁVF előadás anyag. <http://avfksz.atw.hu/1ev/1/kozigazgatasesgazdasagtortenet/akozigazgatasiszervezetaketvilaghaborukozott.ppt> (letöltés: 2018.09.17)

<sup>292</sup>Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.

magyar köz- és közpénzügyi-igazgatás, melyet a mai napig építgetünk újra. Egyes intézmények, feladatok, felelősségek megfelelő közigazgatási helyét mai napig keresgetjük, sokszor úgy tűnik, koncepció nélküli reformok sorával.

Magyary rámutat arra: „hogya minél erőteljesebben érvényesíti a parlament a részletesség elvét, annál inkább befolyásolni (és számvevőszéken keresztül ellenőrizni) tudja a közpénzek felhasználását. Hozzátehetjük, hogy e tétel fordítva is igaz: minél „nagyvonalúbb” az állam költségvetése, annál inkább a kormány dönt a közpénzek felhasználásáról, és annál kevésbé tudja a számvevőszék a kormány jogi felelősségét megállapítani.”<sup>293</sup> Ezt a logikus megállapítást a következő korszak igen sajátosan érvényesíti.

#### 10. Az állam és a közigazgatás a szocializmus időszakában

Az 1944/45 és 1948/49 közötti közigazgatás átmeneti időszak, ugyan a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény, a legtöbb nyugat-európai alkotmányos alapelvet átültette a hazai jogba, de 1945-ben a Vörös Hadsereg magyarországi bevonulásával megkezdődött a szocialista időszak előkészítése.<sup>294</sup> Az új államigazgatás felépítése égető lett, hiszen a szovjet csapatok bevonulásával a régi államgépezet összeomlott. A helyzetet nehezítette, hogy nemcsak a kormány tagjai menekültek a visszavonuló náci csapatokkal külföldre, hanem a helyi igazgatás vezető tisztviselői többsége is, így a helyi önkormányzatok is vezetés nélkül maradtak.<sup>295</sup> A szocialista időszakot Küpper két periódusra osztja: megkülönbözteti az 1948/1949-1963 közötti kemény és a 1963-1989 közötti puha diktatúra időszakát. 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról, az 1936-os szovjet alkotmány átültetése volt. Az Országgyűlés a 10. szakasza szerint a Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve, amely a népszuverenitásból folyó összes jogot gyakorolja, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Az államigazgatás legfelsőbb szerve a *Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa*.<sup>296</sup>

1957-ben elfogadják az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Küpper szerint ez a maga idejében rendkívüli előrelépést jelentett a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődésében, dacára annak, hogy szocialista rezsimben született. Közel fél évszázadig funkcionált.<sup>297</sup> A második világháborút követően a kincstár már csak végképp fogalmi értelmében létezett, feladatát nagyrészt a Magyar Nemzeti Bank és Pénzügyminisztérium látta el.

<sup>293</sup>Magyary. 1923. Nyikos László: Előszó a faximile kiadáshoz 9. o.

<sup>294</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>295</sup>Csizmadia. 1979. 29. o.

<sup>296</sup>Boros: i. m. 116-127. o.

<sup>297</sup>Uo.

A hatvanas évek végétől a politikában némi enyhülés következett be, az 1968-as gazdasági reformok, az 1972-es bírósági reform, majd az Alkotmány módosítása megnyitotta az utat a későbbi demokratizálódás előkészítéséhez. Az 1989/90-től kezdődően kialakult demokratikus rendszerben a közigazgatási szervezetrendszert a kormány és a kormánynak alárendelt szervek alkották, melynek élén a kormány állt a végrehajtó hatalom fejeként. A központi szerveknek a rendszerváltást követően különböző típusai alakultak ki.<sup>298</sup>

Az 1947. évi XXX. törvénycikk értelmében a bankok részvényei, érdekeltségi körükbe tartozó ipari és kereskedelmi vállalatok is állami tulajdonba kerültek, illetve megszűntek (1948 márciusában a tőzsde is bezárta kapuit). 1870/1949 Korm. rend. a Postatakarékpénztár működését végleg megszüntette. Tevékenységét, személyzetét és épületeit a Magyar Nemzeti Bank (csekküzletág), az Országos Takarékpénztár Nemzeti Vállalat (letéti üzletág), a posta (közvetítői szolgálatát) és az Állami Zálogház és Árverési Csarnok Nemzeti Vállalat – 1951-től Bizományi Áruház Vállalat – (zálogüzletág) vette át.<sup>299</sup>

A Magyar Nemzeti Bank feladata a bankrendszer átalakulásával jelentősen megnőtt. Az egyszintű bankrendszer kialakításának első lépéseként a pénzforgalom teljes szabályozása, a fizetések kiegyenlítésének megkönnyítése, a bankjegyek aranyra és devizára való átváltása, a valuta árfolyamápolása mind az MNB hatáskörébe került.<sup>300</sup> Az MNB jegybanki és kereskedelmi banki tevékenységet is ellátó államosított pénzüintézetként működött.<sup>301</sup> A Magyar Postatakarékpénztár csekkosztálya 1949. március 1-éig irányítása mellett működik, majd a Magyar Postatakarékpénztár megszűnésével egyesült a Magyar Nemzeti Bank Folyószámlaosztályával és Pénzforgalmi osztály elnevezés alatt három alosztályra tagolódva (Egy-számla alosztály: egyszámlarendbe tartozó vállalatok pénzforgalmának bonyolítója, Közgazdasági számlák alosztály: állami és önkormányzati csekk számlák vezetése és Általános számlák alosztály: postatakarékpénztári kereskedelmi számlák vezetése) működött tovább. E pénzforgalmi tevékenységét – ahogy korábban a Postatakarékpénztár – továbbra is közvetítő, a Magyar Posta útján látta el. A második lépésként az 1956. évi 8. tvr. alapján az Magyar Nemzeti Bank kizárólagos jogot kapott az állam, az állami szervek, vállalatok, valamint szövetkezet részére történő számlavezetésre, ezek révén a fizetések (átutalások) lebonyolítására, az egyszámlarendszerbe bekapcsolt intézményeknél és vállalatoknál a tervszerű gazdálkodás

---

<sup>298</sup>Uo.

<sup>299</sup><http://penzportal.hu/index.cgi?r=&v=&l=&feaz=c388cec38c5f3u&mf=&p=10054> (letöltés: 2014.04.02)

Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.03.30)

[http://www.bav.hu/hu/zalog\\_tortenelem.php](http://www.bav.hu/hu/zalog_tortenelem.php) (letöltés: 2013.04.02)

<sup>300</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.03.30)

<sup>301</sup>Szabó. 2006. 232. o.

pénzügyi ellenőrzésére, hitelnyújtásra jogszabályi keretek között, továbbá a valuta értékállandóságának, a megfelelő mennyiségű fizetőeszköz biztosítására. 1959-ben a földművelés szövetkezet pénz- és hitelellátása is hatáskörébe került. 1960-ban a nemesfémcikkkel való országos gazdálkodás irányítási, szervezési és ellenőrzési feladatával ruházták fel. 1961-ben a pénzügyi elszámolási viták bíraskodására is kiterjedt hatásköre, azokban a beruházási, felújítási, egyéb építőipari munkák elszámolásából eredő viták esetén, aminek a tárgya olyan követelés volt, melynek a fedezetét kezelte. 1965-ben – konszolidáció és a gazdasági kapcsolatok élénkülését követően – a vállalatok árukivitelének engedélyezési jogkörét is megkapta, majd 1967-ben a vállalatok export-import tevékenységéhez a deviza fedezet, valamint a bevételekből származó deviza kezelése, és a külföldi hitelpiacokon hiteligénylőként való fellépés koordinálásnak feladata is bekerült hatáskörébe.<sup>302</sup> A külföldi hitelfelvételekben fontos szerepet játszott, ezzel az ország eladósodásában is. A változás 1987-ben történt meg, mikor az MNB kereskedelmi banki funkcióit elvették és kizárólag jegybanki feladatokat kapott, ennek hatására a kétszintű bankrendszer is visszaállt a kereskedelmi bankok megjelenésével. Az MNB sajátos és ellentmondásos helyzetben van és volt, hiszen nem áll a kormány felügyelete alatt, attól független, ennek ellenére komoly pénzügyi kormányzati funkciót lát el; örökdik a nemzeti valuta értékállósága felett, árstabilitás elérése és fenntartása, a kormány gazdaságpolitikáját monetáris eszközökkel támogatja.<sup>303</sup>

A bankok államosításával az 1980-as évek végéig az *Országos Takarékpénztár* és a Magyar Nemzeti Bank megbízásából látta el a takaré- és csekkszolgálatot. A vállalatok számláját az Magyar Nemzeti Bank vezette, a lakosság nem rendelkezett bankszámlával. A Magyar Nemzeti Bank szűkös fiókhálózata nem volt elegendő ahhoz, hogy minden településen biztosítsa a lakosoknak szóló kifizetéseket, illetve fogadja a lakosságtól a szolgáltatók számára a befizetéseket. Ugyancsak képtelen volt a Magyar Nemzeti Bank egyedül biztosítani, hogy a vállalatok a mindennapi működésükhöz szükséges készpénzhez hozzájussanak. Ezért kézenfekvő volt a nemzeti bank ügyfélforgalmi tevékenységének a *Magyar Postához* való telepítése. A Magyar Posta hálózati egységei a Magyar Nemzeti Bank pénztáraiként működtek. A pénzforgalom és a készpénzkészlet nem a posta, hanem a nemzeti bank könyvelésében szerepelt. A postákon az 1950-60-as években egyre növekedett a befizetések mennyisége az állami és szövetkezeti kereskedelmi egységek bankszámláira. A termény- és állatfelvásárlásokkal összefüggő készpénzforgalom is a posta közvetítésével zajlott (felvásárlási készpénzutalvány). A postahivatalok az Országos Takarékpénztár lakossági

---

<sup>302</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.03.30)

<sup>303</sup>Szabó. 2006. 296., 340. o.

betétgyűjtő- és kifizető pénztáraiként is működtek. Ezt a kiterjedt pénzforgalmi tevékenységi kört erősítette meg az 1964-es postatörvény, amely kizárólagos jogot biztosított a Magyar Postának a csekk és takarékbetét be- és kifizetésekkel kapcsolatos közvetítő szolgálatra.

1987-ben a magyar bankrendszer kétszintűvé alakulásával a Magyar Posta már nem csak a Magyar Nemzeti Bank, hanem a kereskedelmi bankok és számlatulajdonosaik részére is végzett pénzforgalmi közvetítést, illetve pénzellátást. A postai pénzforgalom továbbra is a Magyar Nemzeti Bank könyvelésében szerepelt, az egyre növekvő pénzkészletet a nemzeti bank bocsátotta a posta rendelkezésére, elszámolásuk havonként történt.<sup>304</sup> A rendszerváltást követően, a számlaforgalom növekedésével, a Magyar Államkincstár megalakulásával fokozatosan leépül a költségvetés pénzforgalmához kapcsolódó tevékenysége.

A második világháború után fokozatosan kibővültek hatósági jellegű feladatai *Pénzügyi Központnak*, ugyanakkor lassan megszűnt bankszerű tevékenysége. A 7900/1946-os ME rendelet szerint a Központ feladata az Országos Épületjavítási Alapból nyújtott kölcsönök vonatkozásában az államkincstár képviselője, a kérelmek fedezetének és jogosultságának vizsgálata. A 3970/1948 Korm. rend. elrendelte a magyarországi székhellyel bíró részvénytársaságok részvényeinek bejelentését a Pénzügyi Központhoz. A 18/1948 MT határozat alapján a Pénzügyi központ bankszerű tevékenységét beszüntette, tevékenységét a Magyar Nemzeti Bank vette át. A 961/1948 GF határozat alapján pedig az ellenőrzési tevékenysége – a teljes revizori és gazdaságstatisztikai osztályai – is átadásra kerültek az *Állami Ellenőrzési Központnak*. Ugyanakkor fontos szerepet kapott az államosított gazdasági rendszer kialakításában és működtetésében. A 9400/1948 Korm. rend. alapján az illetékes miniszter a Pénzügyi Központ javaslatára elrendelhetette az vállalatok felszámolását és felszámolóként a Központot kellett kijelölni. 1949-ben az Országos Hitelvédő Egylet jogkörét is átvette. 1949-ben már nem kizárólagos volt a jogosultsága a vállalatok felszámolójaként, viszont a felszámolást minden esetben ellenőrizte. 1949-től ellátta a disszidáltak vagyonának kezelését, valamint a bank- és hitelszervezetek átszervezése során a felhasználásra nem kerülő és leépülő pénzügyi intézetek ügyeinek irányítását, valamint a közjóléti szövetkezetek felszámolására szervezett bizottság feladatait is átvette. A közületi vállalatok kétes követeléseiket térítés nélkül átadták részére, amelyek behajtásáról a Pénzügyi Központ intézkedett. 1950-ben hatáskörébe került a felszámolás alá került vállalatok vagyonának forgalmi érték meghatározása és a hitelezők kielégítéséről szóló határozat meghozatala. 1964-ben egyes speciális esetekben a kártalanítással kapcsolatos adminisztratív teendők kerültek ráruházásra.

---

<sup>304</sup>[http://issuu.com/lovaszi/docs/ket\\_evtizedunk\\_magyar\\_posta/83](http://issuu.com/lovaszi/docs/ket_evtizedunk_magyar_posta/83) (letöltés: 2014.04.02)

1968-ban az Magyar Nemzeti Banktól átvette a hagyatéki és telekkönyvi eljárással kapcsolatos feladatok ellátását. 1972-ben felszámolási ellenőrző tevékenysége a szövetkezetekre is kiterjesztésre került. 1979-től devizagazdálkodáshoz kapcsolódó hatósági feladatokat is kapott, majd 1995-be elvesztette hatósági jogosítványait és pénzügyi intézménnyé alakult.<sup>305</sup>

1946. augusztus 1-én a hiperinflációt elszenvedő pengőt felváltja a forint. 1949. február 1-től átalakul az Állami Pénzverde, több államosított nemesfémipari jelvénykészítő kisüzemet, öntödét is beolvasztottak a vállalatba, ezzel tevékenysége is bővült.<sup>306</sup> A forint pénzügyi rendszer érmeinek verése, jelvény és dísz tárgykészítés és ékszergyártás lett a feladata.<sup>307</sup> A rendszerváltást követően az Állami Vagyonügynökség két részvénytársaságot hozott létre a pénzverdéből a Metal-Art Rt.-t (nemesfémipari részleg) és a Magyar Pénzverő Rt.-t (pénzverés). A Magyar Pénzverő Rt. fő részvényese a Magyar Nemzeti Bank lett, melybe 2001-ben beolvadt a Magyar Nemzeti Bank Érmekereskedelmi Rt.<sup>308</sup>

Az Országos Központi Hitelszövetkezet működését a 8600/1947 Korm. rend. megszüntette, jogutódja az Országos Földhitelintézet összevonásával létrejött Országos Szövetkezeti Hitelintézet lett.<sup>309</sup> Az Országos Szövetkezeti Hitelintézet feladata lett a szövetkezet és a mezőgazdaság hitelezése, a Felújítási Alap kezelése, a földreform során jutott ingatlanokon végzett, valamint az állami támogatásban részesített ingatlanokon részesített építkezések, kisipar hitelezése. Feladatai fokozatosan bővültek állami vagyonkezelői, szövetkezetnek nyújtott hitelezési, hitelszövetkezeti felügyeleti jogokkal.<sup>310</sup>

A hitelszövetkezeteket 1952-re teljesen megszüntették, azonban néhány éven belül kiderült, hogy a kis települések pénzügyi szolgáltatásokkal való ellátása megoldatlan, így 1956-ban megnyílt a lehetőség a takarékszövetkezetek alapítására, ugyan korlátozott jogosítványokkal, az Országos Takarékpénztár felügyelete alatt.<sup>311</sup>

60/1949 MT határozat alapján 1949. március 1-én létrejött az *Országos Takarékpénztár Nemzeti Vállalat*. Feladata a takaréket gyűjtés és az ezzel kapcsolatos propaganda ellátása, egyéb bank- és pénzváltó üzleti tevékenység folytatása, állami kölcsönügyletek intézése,

<sup>305</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.04.02)

<sup>306</sup><http://kep-ter.blogspot.com/2012/09/egyszer-volt-egy-allami-penzvero.html> (letöltés: 2018.09.18)

Láng Róbert: A mi pénzverdénk. [https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a\\_mi\\_penzverdenk](https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a_mi_penzverdenk) (letöltés: 2018.09.18)

<sup>307</sup>Láng Róbert: A mi pénzverdénk. [https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a\\_mi\\_penzverdenk](https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a_mi_penzverdenk) (letöltés: 2018.09.18)

<sup>308</sup><http://penzvero.hu/history.html?USID=u8hvjv3gajfd0vbujqtvv1agb0> (letöltés: 2014.04.02)

Láng Róbert: A mi pénzverdénk. [https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a\\_mi\\_penzverdenk](https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a_mi_penzverdenk) (letöltés: 2018.09.18)

<sup>309</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.04.02)

<sup>310</sup>Uo.

<sup>311</sup>Kulcsár Tibor: Mezőgazdasági hitelezés gyakorlata a takarékszövetkezeteknél. Debrecen, 2007 <http://ganyemedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/2508/1/szakdolgozat.pdf> (letöltés: 2014.04.02)



valamint egyéb kormánysszervek, közintézmények megbízásainak teljesítése. 1949-ben átvette a Postatakarékpénztár takarékküzetágát (az ehhez kapcsolódó ki- és befizetéseket a Magyar Posta hivatalai végzik közvetítói szolgáltatásával), a Pénzüntézet Központ által felmondott pénzüntézet tagok takarékk-, folyószámlabetét- és nem kamatozó készpénzállománya részére kerültek átadásra. Átvette a Magyar Nemzeti Bank Takarékkosztályát és annak fiókjait, valamint az 1948 nyarán lezajlott piacrendezés során megmaradt vidéki pénzüntézet üzletkörét. 1950-től feladata lett az államkölcsonökkal kapcsolatos jegyzések lebonyolítása, az államkölcsonök ellenértékének beszedése, sorsolásának, visszafizetésének megszervezése, a kölcsonökötvények kezelése és a jegyzökhöz való eljuttatása, továbbá a belföldi hitellevek és az utazási csekkek kibocsátása.<sup>312</sup> 1952-ben átvette a takarékközvetkezetektől a természetes személyek ügyleteit. 1957-től profilja kiegészült a sportfogadási játékokkal (totó, lottó). 1964-től kezelte a lakossági valuta- és devizaügyleteket is. A kezdetben lakossági betétgyűjtéssel és hitelnyújtással foglalkozó pénzüntézet tevékenységi köre fokozatosan kibövült.<sup>313</sup> Az 1970-es években a tanácsok pénzügyeinek kezelése tovább bővítette feladatait, majd a 1980-as évektől a vállalatok számára is megkezdte a pénzügyi szolgáltatások nyújtását. 1990-ben alakult át részvénytársasággá.<sup>314</sup> Privatizációja 1999-re fejeződött be.

1949-től a hároméves tervben előirányzott beruházási célokra nyújtott hitelek tekintetében a Magyar Általános Hitebank, mint hitelezö jogaiba a *Magyar Beruházási Bank* Nemzeti Vállalat lép. Feladata a beruházások bankszerű ellenörzése volt: a hitelek folyósítása előtt ellenörizte, hogy rendelkezésre állnak-e a beruházás végrehajtásának előfeltételei, s az inkasszómegebízások teljesítésekor vizsgálta a szállítási határidöket, továbbá a beruházási nemzeti vállalatok negyedévi pénzügyi kölcsegek számolásának felülvizsgálatának elvégzése is feladatai közé tartozott.<sup>315</sup> Majd 1955. június 3-án működését Magyar Beruházási Bank néven folytatta, s a tanácsok informálásában megyei fiókjai tájékoztatást adtak az állami szektor beruházásairól, ezen belül a beruházási hiteligenyekről, a hitelek alakulásáról és az építőipari vállalatok pénzügyi helyzetéről. 1972. január 1-től a Magyar Beruházási Bank Állami Fejlesztési Bank néven folytatta tovább működését. Ellátta – a tanácsok fejlesztési alapjából megvalósuló állami beruházások kivételével – az egyedi nagy, a célcsoportos, az egyéb állami, valamint a fejlesztési kölcsonnel támogatott vállalati beruházások előkészítésének és

---

<sup>312</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.04.02)

<sup>313</sup>1949. március 1-jén jött létre az Országos Takarékpénztár Nemzeti Vállalat, a mai OTP Bank jogelődje <http://otp.network.hu/blog/otp-csoport-erdekelteinek-kozossege-hirei/1949-marcius-1-jen-jott-letre-az-orszagostakarekpenztar-nemzeti-vallalat-a-mai-otp-bank-jogelodje> (letöltés: 2018.09.18)

<sup>314</sup><https://www.otpbank.hu/portal/hu/Rolunk/Tortenet> (letöltés: 2014.04.02)

<sup>315</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.04.28)

megvalósításának pénzügyi lebonyolításával kapcsolatos banktevékenységet. A központi döntés előkészítése során a beruházási előirányzatokat részletesen vizsgálta és a döntés alapján megkötötte az ezekre vonatkozó szerződéseket, vezette a fejlesztések pénzügyi lebonyolításához szükséges számlákat, ellátta ezeknek a beruházásoknak a jogszabályokban és szerződésekben előírt ellenőrzését, kezdeményezhette új vállalatok, gazdasági társaságok alapítását egyes fejlesztési célokra. Ellátta az ezekkel a beruházásokkal összefüggő forgóalap eszközeinek folyósítását is. A körben a Bank folyósította a fejlesztési költségeket akkor is, ha azok fedezete csak részben volt költségvetési forrás. A Bank kezelte az egészben vagy nagyobb részben költségvetési eszközökből képződő és elosztás szempontjából központosított fejlesztési célú alapok pénzeszközeit, ha azok felhasználásáról nem a tanácsok rendelkeztek. 1085/1986. (XII. 30.) MT határozat létrehozta az *Állami Fejlesztési Intézetet*, s egyben az Állami Fejlesztési Bankot megszüntette.<sup>316</sup> Az Állami Fejlesztési Bank jogutódjaként a 9/1987 (III.19.) PM rendelet több szervet jelöl meg: Állami Fejlesztési Intézet, "Budapesti" Hitel és Fejlesztési Bank Rt., Magyar Hitelbank Rt., gazdálkodó szervek számlavezető pénzügyintézetei, Országos Kereskedelmi és Hitelbank Rt., Magyar Külkereskedelmi Bank Rt., Állami Biztosító, Pénzügyintézeti Központ. Az Állami Fejlesztési Intézet végezte a továbbiakban a központi (állami) nagyberuházások ügyvitelét, a központi (állami) célcsoportos beruházásoknál a célcsoport egészére vonatkozó feladatot, a külföldi beruházások lebonyolítását és ellenőrzését és a közületi II. és a központi döntésű (testületi) beruházások ügyvitelét.

A rendszerváltást megelőzően az állam fejlesztési kiadásainak finanszírozását az *Állami Fejlesztési Intézet* (korábban Állami Fejlesztési Bank, Beruházási Bank) végezte. Ezen intézmények vették fel a szükséges hiteleket a Magyar Nemzeti Banktól – állami visszafizetési garancia mellett – és folyósították a vállalatok számára állami fejlesztési kölcsönként, illetve alapjuttatásként. Az ilyen módon finanszírozott fejlesztések a költségvetésen kívül bonyolódtak, s ez a hitelállomány nem jelent meg a költségvetési hitelállomány részeként. Az Állami Fejlesztési Intézet által felvett hiteleket ugyanakkor gyakran az államilag támogatott nagyberuházások vagy kevésbé nyereséges vállalatok fejlesztésére használták fel, vagyis a vállalatok úgy részesültek felhalmozási juttatásban, hogy ez a tétel a költségvetés kiadásai között nem jelent meg.<sup>317</sup> A folyósított támogatások nemcsak, hogy az esetek többségében nem jelentek meg, de azok nyilvánossága is igen korlátozott volt. 1989-től jelenik meg az államháztartás részeként a statisztikákban és 1990-es évek elején veszi át a központi költségvetés hivatalosan is a követeléseit és kötelezettségeit. Az állami beruházások

---

<sup>316</sup>Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.04.28)

<sup>317</sup>Jelentés az állami költségvetés adósság ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 1992.

finanszírozásához, állami kölcsönök közvetítéséhez 1990-ben külföldön kötvényt is bocsátott ki.<sup>318</sup> Az Állami Fejlesztési Intézet a későbbiekben részvénytársasági formában folytatta tovább működését. Az 1995. évi CV. az Áht. módosításáról szóló törvény, 1996. január 1-ei hatállyal szüntette meg az Állami Fejlesztési Intézet Rt.-t.

Az éves költségvetések végrehajtásáról a Pénzügyminiszter számolt be, lényegében önmagát ellenőrizte, független ellenőrzésről ebben az időben nem lehet beszélni.<sup>319</sup> A Legfőbb Állami Számvevőszéket 1949-ben megszüntették. Az Országgyűlés helyett mintegy negyven évig a kormány hatáskörébe került az állami ellenőrzés irányítása és központi szervezete (Állami Ellenőrzési Központ, Állami Ellenőrzési Minisztérium, Központi Népi Ellenőrzési Bizottság). 1949-ben jött létre az 1949. évi 17. számú törvényerejű rendelettel az Állami Ellenőrző Központ, mely az Állami Számvevőket felváltva. Feladata eltérő volt, nem kizárólag a működés ellenőrzésére vonatkozott, hanem az „állami fegyelemhez megszilárdulásához” való hozzájárulás, a társadalmi tulajdon fokozottabb védelmének elősegítése – Ezzel a kiépülő diktatúra és pártállami rendszer védelmének feladatait is ellátta –, további feladata volt a bürokratikus módszerek kiküszöbölése, az állam szervek és vállalatok, gazdálkodásának, pénzügyeinek ellenőrzése, éves költségvetésről való véleményalkotás.<sup>320</sup> A 1980-as években felgyorsuló társadalmi és politikai változások eredményeként az 1989. október 23-i alkotmánymódosítással jött létre újra a demokratikus intézményrendszer egyik meghatározó elemeként az Állami Számvevőszék.<sup>321</sup>

Az illetményszámfejtés decentralizálása után megszűnt a Központi Illetmény Hivatal, de Állami Nyugdíj Hivatal néven tovább működött a szervezet nyugdíjfolyósítással foglalkozó része. Majd 1950-ben az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárának egyesülésével *Országos Nyugdíjintézet* néven folytatta tevékenységét.<sup>322</sup> A közszolgálati alkalmazottak illetményével kapcsolatos teendőket az illetékes minisztériumok illetmény-számfejtő csoportjai látták el, illetve az illetékes miniszter, a pénzügyminiszter egyetértésével más utalványozó hatóságot is kijelölhetett erre a feladatra. Az 1950. évi 2. számú törvényerejű rendelettel

---

<sup>318</sup>[http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu\\_pressnews/mnbhu\\_hir\\_20070402/pszlakonyv\\_hu\\_2005.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20070402/pszlakonyv_hu_2005.pdf) (letöltés: 2014.04.29)

<sup>319</sup>Sebes József: Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlesztésének aktuális kérdései, kitekintve az oktatási ágazat területére is. Sopron, 2008.

[http://www.nyime.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes\\_doktori/2008/2008\\_SebesJozsef\\_d.pdf](http://www.nyime.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes_doktori/2008/2008_SebesJozsef_d.pdf) (letöltés: 2014.04.29)

Szabó. 2006. 223-224. o.

<sup>321</sup><https://kozigazgatas.magyarorszag.hu/intezmenyek/450131/450146/allszam.html> (letöltés: 2014.04.02)

<sup>322</sup>Varga Zoltán: A nyugdíjfolyósítás szabályai. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2011. 351-386. o. [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_29\\_2\\_2011/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_29\\_2\\_2011\\_351-386.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_351-386.pdf) (letöltés: 2014.04.02)

nemcsak a Központi Illetményhivatal, de valamennyi számvevőség is megszűnt.<sup>323</sup> 1960-as években a megyei tanácsok létrehozzák az Illetményhivatalokat, a helyi tanácsok és költségvetési szerveik részére.<sup>324</sup> A Fejér megyei Illetményhivatal kezdte meg elsőként munkáját 1961-ben, majd fokozatosan minden megyében – pénzügyminisztériumi leíratok és megállapodások alapján – kiépült egy országos hivatali hálózat. A teljes körű központosított illetményszámfejtés a főváros kivétel minden megyében megvalósult. A hivatal a megye tanácsával és az intézményekkel kijelölt jelentőfelelősi hálózaton keresztül napi munkakapcsolatban volt. A hivatalok egyre inkább alkalmassá váltak az illetményszámfejtési feladatokon túl központi és helyi költségvetési, pénzügyi információs feladatok ellátására. Nagy úrt hagyott maga után a Központi Illetményhivatal megszűnése, melyet mi sem bizonyít jobban, mint, hogy a megyei tanácsok alulról szervezték meg a feladatot. Az 1980-as években a költségvetés pénzügyi információinak biztosítása is feladatuk lett. Az új feladatok, a tanácsrendszer erősödő önkormányzati elemei, a központi irányítás és befolyás igényei változást hoztak, 1980. január 1-ével megalakultak a *Tanácsi Költségvetési Elszámoló Hivatalok* (TAKEH) az illetményhivatalok bázisán, azok jogutódjaként. Nemcsak illetményszámfejtést, hanem a társadalombiztosítási ellátások folyósításával és elszámolásával, a könyvviteli elszámolással, a lakossági adók nyilvántartásával, a területi eszközelosztással kapcsolatos programkidolgozásával, a költségvetési szervek törzsadatainak nyilvántartásával, egyes előirányzatokkal való gazdálkodási feladatokat láttak el, tanácsokról költségvetési, pénzügyi információk nyilvántartása, arról való információ szolgáltatás.<sup>325</sup> Az önkormányzatok megalakulását követően 1991-ben létrejöttek a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok (TÁKISZ), a belügyminisztérium és a pénzügyminisztérium felügyelete alatt. A TÁKISZ-ok feladatai szűkebbek lettek, az eddig kötelező feladatként végzett bérszámfejtés, igény szerint végzett térítésmentes feladattá változott (a TÁKISZ és az önkormányzat megállapodása alapján). Néhány intézmény (főként nagyobb kórházak) kiléptek a központosított bérszámfejtés köréből. A TÁKISZ-ok feladatai között egyre nagyobb szerepet kapott a pénzügyi információk fogadása és feldolgozása. 2000-ben kerültek át a pénzügyminiszter felügyelete alá, s tevékenységük kibővült a családtámogatási kifizetésekkel, majd 2001-ben beépültek az Államháztartási Hivatalba.<sup>326</sup>

<sup>323</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

<sup>324</sup><http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/254498B606914B62.pdf> (letöltés: 2014.04.02)

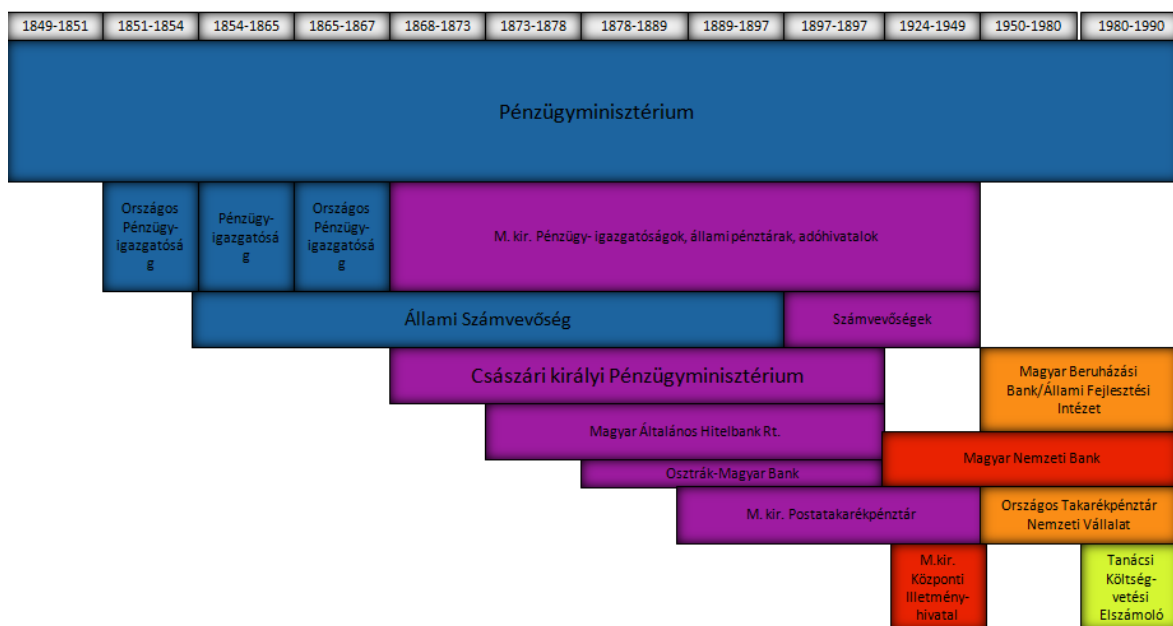
<sup>325</sup>Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

<sup>326</sup><http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/254498B606914B62.pdf> (letöltés: 2014.04.02)  
Novotnik Imre Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.

Az 1950-1990-es évek közötti negyven évben teljesen elmosódott a különbség a költségvetési és nem költségvetési gazdálkodás között, az állami és nem állami pénz között. A számlavezetés tekintetében sem volt különbség, hiszen az MNB vezette a kormány, a költségvetési szervek, az állami vállalatok, szövetkezetek számláit is. Komoly szemléleti torzulás következett be közpénzek kezelésében. Az egyik fő probléma, hogy míg az állam számára rendelkezésre álló források elkülönültek, addig az állami és nem állami feladatok, gazdálkodásuk, követelményeik egyáltalán nem. A másik gond pedig, hogy a parlament a költségvetés hitelfelvételének szigorú korlátokat és magas kamatokat szabott, addig a költségvetési pénz és forgóalapokkal való gazdálkodás szigorú szabályai hiányoztak.<sup>328</sup>

| 1000-1130 | 1130-1200  | 1200-1300        | 1300-1390       | 1390-1528 | 1528-1723     | 1723-1785        | 1785-1790                                      | 1790-1848         |
|-----------|------------|------------------|-----------------|-----------|---------------|------------------|------------------------------------------------|-------------------|
| Nádor     |            | (Fő)Tárnokmester |                 |           | Magyar Kamara |                  | Magyar Kamara és a Helytartó - tanács egyesült | Magyar Kamara     |
|           | Udvar-bíró |                  | (Fő) Kincstartó |           |               | Helytartó-tanács |                                                | Helytartó -tanács |
|           |            |                  |                 |           | Udvari Kamara |                  |                                                |                   |

<sup>328</sup>Uo.



Forrás: saját szerkesztés.

### III. A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR FELADAT ÉS HATÁSKÖR VÁLTOZÁSAI A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

A Kincstár magán viseli az elmúlt harminc év pénzügyi, közigazgatási tendenciáinak bélyegjeit, így a célkitűzése egyúttal a múlt béli változások, tapasztalatai által az átláthatóság, a felelős gazdálkodás és a költséghatékonyság erősítése.

A szervezeti, feladat és hatáskör változások életre hívója a felelős gazdálkodás igénye, a költséghatékonyság növelése és az átláthatóság kívánalma, magasabb szolgáltatás színvonal és a kormányzati szándék, nemzetközi tendenciák. A legtöbb nagy szervezeti változást inkább egyfajta politikai ideológia változás eredményezte (pl. regionális felépítés). Természetesen várt tőle a döntéshozó költségmegtakarítást, magasabb szakmai színvonalat, transzparenciát, de ezek inkább a külső közigazgatási és kormányzati tendenciákat tükrözik, semmint a tényleges belső átalakítási igények leképezését. Általánosságban elmondható, hogy a pénzforgalmi tevékenység bővítésének célja a pénzmennyiségi igény, egyben a likviditás javítása, a szabályozás, ellenőrzési feladatok esetében a költségvetési fegyelem növelése, a programok, előirányzatok, pályázatok kezelése és a követeléskezelés, nyugdíjbiztosítás esetében a hatékonyabb, szakszerű feladatellátás, az államháztartás működését segítő tevékenységek esetében pedig hatékonyabb információáramlás indukálta.

Mára a kincstár fogalma összetetté vált, egyrészt magánjogi értelemben az állam magánjogi jogalanyiságát jelenti, ebben az összefüggésben az állam „elveszíti” közhatalmát, illetve lemond róla, s így mellérendelté válik e jogi kapcsolatban. Itt élesen elválk az állami

tulajdonjog és az állami főhatalom. Erre történetileg a XVIII. és a XIX. századi Európában az uralkodói magánvagyon és az állami vagyon elválasztása, és a polgárság küzdelmének eredményeként, az állami vagyon más magán vagyonokkal való azonos szintre emelésekor került sor. Másrészt közjogi értelemben a kincstár az állami vagyon működéséért felelős szervek teljes rendszere, és az általuk kezelt állami vagyon összessége. Szűk értelemben pedig kincstár alatt Magyarországon a Magyar Államkincstárat (továbbiakban: a Kincstár) értjük.<sup>329</sup>

#### 1. A Magyar Államkincstár létrehozása

A Kincstár megbízható, felügyelet alatt álló, szigorú szabályok alapján gazdálkodó és feladatait ellátó szerv: az állam, az adófizetők pénzének kezelése a feladata, amely különös gondosságot igényel, többek között a korrupció és a pazarlás lehetőségét ki kell zárni, másrészt az állam pénzügyi rendszerrel kapcsolatos egyfajta hatalom megosztási igényének teljesítése „a tulajdonképpeni közigazgatást és a pénzkezelést szét kell választani” - a német államháztartási törvény ezt ki is mondja. Más szóval „akinek hatalma van, aki a döntéseket hozza, az ne kezeljen pénzt, és aki a pénzt kezeli, annak ne legyen hatalma, ne hozzon döntéseket.”<sup>330</sup>

Magyarázatra szorul, vajon miért is „újraélesztésről” beszélek, és nem létrehozásról? A kincstár története egy idősebb az állam kialakulásával. Az állami vagyon sajátossága, nagysága már a kezdetektől szükségképpen életre hívta annak felügyeletét is. A második világháború végéig a magyar állampénzügyi rendszer nyugat-európai szintű volt, azt követően fokozatosan elhaladt a kor mellette, és egészen a rendszerváltásig a modern pénzügyi rendszer bevezetésének lehetőségei nem álltak fenn.

*Az 1980-as évek végétől a Kincstár létrehozásának gondolata többször is felmerült.* Több elképzelés is napvilágot látott működésére, szervezetére vonatkozóan. A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején a központi költségvetés hiánya drasztikusan megemelkedett, ami gyakorlatilag életre hívta az új típusú pénzellátást, finanszírozást. Az áttérés időben késett, mely nagyrészt a költségvetési szervek erős ellenállásának volt köszönhető. Ennek oka, hogy gazdálkodásuk az új rendszerrel kötöttebbé és átláthatóbbá válik, hiszen onnantól nem pénzeszközökkel gazdálkodnak, hanem jellemzően előirányzatokkal.<sup>331</sup> A rendszerváltást követően a „pazarló állami gazdálkodás” megszüntetésének igénye elemi erővel merült fel, s megkezdődött a mai szervezetrendszer kialakulása.

---

<sup>329</sup>Nyitrai Péter (szerk.): Közigazgatási jog 3. 27. o. [https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig\\_3\\_2020\\_v%C3%A9gleges\\_.pdf](https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges_.pdf) (letöltés: 2021.05.13)

<sup>330</sup>Illés Iván: A Kincstár bevezetésének háttere. Info-társadalomtudomány. 1995/34. sz. 30. o.

<sup>331</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 386. számú jelentés. 1996. 1-11. o.



A 1128/1994 (XII.30.) Kormányhatározatban fogalmazták meg az előkészítendő államháztartási reformot, a Kormány életre hívta az Államháztartási Reform Bizottságot (melynek tagjai többek között a pénzügyminiszter, belügyminiszter, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnöke), amelynek feladata közé tartozott - többek között - a Kincstár létrehozásának előkészítése, a részletek kidolgozása.

A 2189/1995. (VII.4.) Kormány határozat rögzítette az államháztartás pénzügyi reformjának alapelveit, a felépülő új államháztartás pénzügyi szervezetét és feladatait. A Kincstár mai napig fennálló szervezeti felépítése már itt meghatározásra került, miszerint központi és területi igazgatóságokra tagolódik.<sup>332</sup> Nem csak a szervezeti felépítés került már itt meghatározásra, hanem annak jogszabályi feltételrendszerét is körvonalazták, miszerint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) módosításával kell biztosítani a Kincstár felállítását. Így végül az országgyűlés „hívta újra életre” a Kincstárat az Áht. módosításával. Ugyan központi költségvetési szerv létesítésére akár a Kormány is jogosult volt az akkori Alkotmány értelmében<sup>333</sup>, de mégis törvényi szinten került elfogadásra. Talán a reform melletti elköteleződés, és az új struktúra gyorsabb megszilárdítása, a kritikus kapcsolódási pontok érdekében volt indokolt törvényi szinten szabályozni a változást.

Illés Iván úgy vélte, hogy a kincstár ismételt létrehozásával kapcsolatosan „az egyetértés oly nagy, hogy szinte már gyanús. A kormánypárti indítékok világosak: a meghirdetett államháztartási reform vontatottan halad, nagy társadalmi ellenállásba ütközik. Végre egy akció, amelyben viszonylag fájdalommentesen, kisebb ellenállással szemben lehet lépni, eredményt felmutatni. A józan ellenzék is tudja, hogy az államháztartás megreformálásában a sok „nem” mellett valamire, vagy valamikre igent is kell mondani. Másrészt a közvetlen lakossági érdeket nem sértő Kincstár felállítása szembe is állítható a reform egyéb, fájdalmasabb lépéseivel.”<sup>334</sup>

„Kevés gazdasági törvény van manapság, amelynek elfogadása a parlamentben olyan, szinte egyöntetű igenlés közepette valósult meg, mint a Kincstár bevezetését célzó törvénymódosítási javaslat. Nemcsak a kormánypártok támogatták, támogatják, hanem – a Független Kisgazdapárt kivételével – az ellenzék pártjai is. Az ellenzéki kritika főként a „már korábban kellett volna, miért késlekedtek?” jegyében hangzott el.”<sup>335</sup> Az egyetértést jól mutatta,

---

<sup>332</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 1-11. o.

<sup>333</sup>1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányának 40. § (3) bekezdése: „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.”

<sup>334</sup>Illés, 1995. 29. o.

<sup>335</sup>Illés, 1995. 29. o.



hogy a törvénymódosítási javaslatot a pénzügyminiszter 1995. október 24-én nyújtotta be<sup>336</sup> és 1995. december 13-án már az a Magyar Közlönyben kihirdetésre került. Megjegyezendő, hogy a javaslat elfogadása sürgős volt, hiszen következő év január 1-től, már biztosítani kellett a jogszabályi háttérrel az állam pénzügyi rendszerének működéséhez.

*A kincstári gondolat két lényeges változást hozott, egyrészt a kincstári rendszert mint a korábbiól lényegesen eltérő finanszírozási módot, másrészt pedig a jövőbeni pénzügyi reformok megalapozásához szükséges feltételeket teremtette meg.* Bogár László fogalmazta meg – a törvénymódosítási javaslathoz kapcsolódó felszólalásában –, hogy a kincstár a reformok technikai jellegű változásához járul hozzá, viszont az államháztartási reform stratégiai jelentőségű, gazdaságpolitikai, politikai hatalmi kérdések megoldása továbbra is váratnak magukra.<sup>337</sup>

A Kincstár megértéséhez nélkülözhetetlen a korra jellemző állampénzügyi rendszer ismertetése. Ekkoriban hazánkban egy sajátos állampénzügyi rendszer működött, amely egy igen pazarló pénzgazdálkodást indukált. A költségvetési pénzellátásban tudományosan fogalmazva – mintegy elfedve ezzel teljes irracionálisát – a bruttó szemlélet elve valósult meg. A költségvetési bevételek és kiadások tényleges mozgása történt a teljes intézményrendszeren keresztül. A mind mennyiségében, mind irányában igen kiterjedt pénzmozgások következménye egy áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen pénzeszközforgalmat eredményezett. Beszédes adat, hogy a központi költségvetésből származó pénzügyi összegek mindegy 8 %-a került csak a végső jövedelemtulajdonos részére kifizetésre. Mindeközben ugyanez az arányszám Németországban 80, Franciaországban 90 és az Egyesült Államokban 50 %-ot meghaladó.<sup>338</sup> Az információs rendszer fejletlensége miatt gyakorlatilag nem volt hiteles és valódi a költségvetés, hiszen az intézmények adatai kerültek összesítésre, és így az intézmények közötti pénzmozgások a bruttó szemlélet miatt gyakorlatilag kétszer kerültek figyelembevételre.<sup>339</sup>

Nemcsak a pénzmozgások voltak irracionálisak, hanem a költségvetési szervek pénzellátása is. A központi költségvetés a költségvetési szervek részére minden hónap elején folyósította a költségvetésükben előirányzott összeg 1/12-ed részét. A támogatás független volt a kiadások felmerülésétől<sup>340</sup>. Az önkormányzatok finanszírozása bruttó módon történt, vagyis megkapták a teljes időarányos támogatást, majd ebből visszafizették a központi költségvetésnek

<sup>336</sup><http://www.parlament.hu/iromany/01543ir.htm> (letöltés: 2015.09.14)

<sup>337</sup><http://www.parlament.hu/naplo35/121/1210047.htm> (letöltés: 2015.09.14)

<sup>338</sup>Uo.

<sup>339</sup>Eörsi János: Interjú Naszvadi Györggyel. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/kincstari-szoveg> (letöltés: 2018.11.03)

<sup>340</sup>Csillag István: A Kincstár működése és ennek következményei. Info-társadalomtudomány. 1995/34. sz. 38. o.

járó pénzüsszegeket (pl. TB-járulék, SZJA stb.). A pénz fizikai valójában teljesen feleslegesen tette meg köreit. Az időarányos támogatás mindkét oldalon zavart okozott. A központi részről a legnagyobb problémát az idő előtti finanszírozási szükséglet jelentette, mivel a központi költségvetés a likviditását nagyrészt hitel felvétellel őrizte meg, így egyben a finanszírozási igény hiteligényként is jelentkezett.

A költségvetési szervek oldalán gondot okozott, hogy a nagyobb, a költségvetésben tervezett kiadásait (a szokásos működéstől eltérőeket) kénytelenek voltak elhalasztani mindaddig, míg az arányos finanszírozási összegből nem tudták felhalmozni a szükséges pénzüsszegeket. Ezen felül persze számos egyéb problémát generált ez a típusú állampénzügyi rendszer. Igen groteszk képet festett, hogy míg egyes önkormányzatok és intézmények jelentős összeget halmoztak fel kereskedelmi banki számláikon, illetve egyéb pénzügyi és pénzforgalmi intézményeknél, addig a központi költségvetés jelentős mennyiségű készpénzfelvételre volt kényszerítve, s likviditási problémákkal küszködött. Ez idő tájt szinte semmilyen megkötés nem létezett arra, hogy mely költségvetési szerv, hol vezethet számlát.

A költségvetési forintok nem csak értelmetlenül „keringtek”, de még a kontroll is hiányzott a rendszerből, hiszen semmi nem biztosította, példának okáért, hogy a kötelezettségvállalások ne szakadjanak el az előirányzatoktól. (Annak okairól, hogy hogyan alakulhatott ki e sajátos rendszer, hosszasan lehetne még értekezni. Egy bizonyos: inkább szolgálta a struktúra a dekoncentrált és a decentralizált szervek érdekeit, mintsem a központét.)

Nemcsak az állampénzügyi rendszer volt fejletlen, de a visszaállított kétszintű bankrendszer, pénzügyi rendszer is éppen csak bontogatta szárnyait. A rendszer kezdetlegességét, szabályozottsági-felügyeleti hiányosságait többen kihasználták. Az egyik eklatáns példa erre az Ybl Bank csődje: vezetői saját „pénztárcájukként” tekintettek a bankra, így néhány év működés után csődöt jelentettek, ekkora a betétek mindössze 10%-ára állt rendelkezésre fedezet. A betétesek kártalanítására a központi költségvetés közel 5,5 milliárd Ft-ot fizetett ki.

A másik jelentős állami pénzeket felemésztő botrány a Lupis Brókerház esete. A pénzügyi vállalkozás gyakorlatilag hazárdírozott befektetői pénzével, amelynek a vállalkozás csődje lett az eredménye. Jelentős mennyiségű állami költségvetésből származó pénz volt a befektetések között.

E botrányoknak nemcsak anyagi vonzata volt, hanem a bank- és pénzügyi rendszer szembeni bizalmatlanság is megmutatkozott. Az állampénzügyi rendszerből nyerhető információk általában véve hasznavehetetlenek voltak, a halmozódások kiszűrése lehetetlen feladatnak bizonyult, amely egyrészt köszönhető volt a sajátos számviteli nyilvántartási

rendszernek, másrészt pedig a pénzek esztelen vándorlásának. E kezdeti időszak igen magas működési költségeket hárított a központi költségvetésre.

A bemutatásra került indokokra tekintettel az alábbi szakmai érvek kerültek megfogalmazásra a Kincstár felállítására, feladataira:

- 1) a költségvetés likviditási problémáinak enyhítése,
- 2) a központi költségvetés hiteligényének csökkentése.

A feladat sürgető volt, hiszen az államadóság már kritikus arányokat öltött. Az óriási méretű adósságállomány mellett, a költségvetési hiány mértéke – az államháztartás konszolidált deficitje a GDP 8 százalékát meghaladta – és a fizetési mérleg hiánya – 1994-ben a GDP 10 százalékát elérte – (ikerdeficit) is a teljes egyensúlytalanság felé sodorta a gazdaságot. Az államadosság lejárat szerkezete is igen kedvezőtlen volt, közel fele 3 éven belüli lejáratú volt, mely szinte állandó, nagymértékű államadosság megújítási igényt indukált, piaci kiszolgáltatottsággal és likviditási kockázattal.<sup>341</sup> A hiteligény csökkenése a tervek szerint három forrásból tevődött össze. Egyrészt a havi, időarányos költségvetési finanszírozás megszüntetéséből, és az utólagos finanszírozás bevezetéséből, amelyből kamat- és forrás megtakarítás keletkezne, mivel ebben a rendszerben ténylegesen a költségek felmerülésekor kerül csak kifizetésre a támogatás. Így nem lenne mód a költségvetési támogatások indokolatlan felhalmozására, a kiadások egyúttal tervezhetőbbeké és időben ütemezhetőbbeké válnak.

Az új finanszírozási rendszer, a kincstári kifizetés az alábbiak szerint történne: első lépésként a költségvetési szerv benyújtja a Kincstárhoz a kifizetés alapját képező szállítói számlát, vagy bérjegyzéket és egyben utasítja a Kincstárat, hogy a jóváhagyott költségvetési előirányzata terhére teljesítse a kifizetést. Ez a lépés ezt megelőzően hiányzott, hiszen a költségvetési szerv saját maga utasította a pénzügyi intézményt, hogy teljesítsen kifizetést, mindenféle mögöttes dokumentum nélkül. Következő lépésben a Kincstár megvizsgálja, hogy a költségvetési szerv megfelelő előirányzatán elég fedezet áll-e rendelkezésre a kifizetéshez, valamint, hogy az utalványozás formailag megfelelő-e. Az ellenőrzés formai, nem pedig tartalmi, célszerűségi. E lépés sem volt része a korábbi rendszernek, a beszámolók alkalmával derült csak fény az esetleges előirányzat túllépésekre. Harmadik lépésként a Kincstár – amennyiben a kifizetés végrehajtható – teljesíti a kincstári egységes számláról (KESZ). A kifizetést a Kincstár átutalással vagy készpénzben (pl.: szállító, foglalkoztatottak, ellátottak), illetve számlák közötti átvezetéssel (pl. munkabért terhelő járulékok) teljesítheti. Negyedik

---

<sup>341</sup>Unger István: A Határőrség kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzése, továbbfejlesztése lehetséges irányainak vizsgálata az Európai Unió követelmények tükrében. Doktori (PhD) értekezés [http://archiv.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/unger\\_istvan.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/unger_istvan.pdf) (letöltés: 2018.10.30)

lépésként a Kincstár a teljesítést könyveli a költségvetési szerv előirányzatának terhére. (Korábban a költségvetési szerv saját maga könyvelte csak a gazdasági eseményt.)

A Kincstár az előirányzatok alakulásáról rendszeres és időszaki kimutatást készít mind a költségvetési szerveknek, valamint felügyeleti szerveiknek. „Ez a nyilvántartási-könyvelési funkció lehetővé teszi a tényleges pénzforgalmon alapuló információgyűjtést is. A tervezés pontosabbá, illetve a költségvetési ellenőrzés célzottabbá válhat a Kincstárban gyűjtött információk által. A Kincstár által szolgáltatott pénzforgalmi adatok alapján a későbbiek során lehetségessé válik a funkcióelemzés, az ellátott feladatok és a felmerült költségek összevetése, a közpénzek felhasználásának szorosabb megfigyelése is.”<sup>342</sup> Másrészt az államháztartáson belüli pénzmozgások megszüntetésével, illetve a szükséges minimumra való csökkentésével<sup>343</sup> a pénzmennyiség igényének csökkenésével (nettó finanszírozása bevezetése) a központi költségvetés hiteligénye is csökken. Harmadsorban a költségvetési fegyelem szigorításával, a bevezetésre kerülő előirányzat gazdálkodás nem engedi a költségvetési szerveket rendelkezni az előirányzataikon felül.

Másik igen fontos, halaszthatatlan érv volt a pontos és napra kész információk biztosítása a döntéshozók és a költségvetés egyéb szereplői részére a költségvetés aktuális és előrelátható helyzetéről, finanszírozási igényéről. A változás az egységes kincstári számlavezetés létrehozásával és összehangolásával, valamint a kötelezettségeket, előirányzatokat és a tranzakciókat is nyilvántartó informatikai rendszer használatával kívánták elérni. A rendszer bevezetése szintén megtakarítást (kamatmegtakarítást) hozott, hiszen a naprakész információkkal az államadósság, a likviditáskezelés hatékonyabban tud működni. Ilyen rendszer korábban nem működött, a meglévő kezdetleges informatikai rendszerek, illetve nagyrészt papír alapon rendelkezésre álló dokumentumok vezetői információk nyújtására nem voltak közvetlenül alkalmasak, így azok szolgáltatása hosszabb időt vett igénybe. Amellett, hogy rengeteg adat, információ keletkezett, ezek jelentős része nem került felhasználásra, alapvető információk hiányoztak, hiányosak voltak. Állandó problémát jelentett az adatok időbeli rendelkezésre állása és az adatok évek közötti összehasonlíthatatlansága.

Érvként fogalmazódott meg, hogy a bevezetésre kerülő rendszer munka- és létszám-megtakarítást eredményez a feladatok központosítása révén.<sup>344</sup> (Az érv inkább remény, mintsem

---

<sup>342</sup>Csillag. 1995. 38-39. o.

<sup>343</sup>A nettó finanszírozás lényege, hogy a folyósításra kerülő egyes költségvetési támogatásokból levonásra kerül a központi költségvetést megillető bevétel. Maga az elszámolási elv változatlan, továbbra is érvényesül a bruttó elszámolás elve, a pénzforgalom elve módosul csak nettó elvre.

<sup>344</sup>Illés. 1995. 30-32. o.

reális cél, hiszen aligha valószínű, hogy hosszabb távon megtakarítás érhető el, ha mégis, akkor az csak a párhuzamos feladatellátások megszüntetésével indokolható.)

A kincstári számlavezetéssel megszűnik a pénzügyintézeteknél való állami pénzkezelés kockázata. A Kincstári Egységes Számla bevezetésével megszűnne, az eddig elkülönítetten kezelt állami forgóalap és a központi költségvetési szervek pénzforgalmi számlái. A számla egységes finanszírozási alapot képezne.<sup>345</sup> Az állami forgóalap az állami költségvetés pénzforgalmi lebonyolításának központi intézménye volt. Az állami forgóalapot és a hozzá kapcsolódó bevételi és kiadási számlákat az MNB vezette.<sup>346</sup> Az alábbi táblázat beszédes az állami forgóalap és a központi költségvetési szervek pénzállományára vonatkozóan:

**3. táblázat: Állami forgóalap és a központi költségvetési szervek pénzállománya 1993-1994**

| Szervezet/Év                             | 1993. 10. hó<br>mrd forint | 1994. 10. hó<br>mrd forint |
|------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Forgóalap                                | 54,3                       | 8,7                        |
| Egyéb központi<br>költségvetési számlák* | 19,4                       | 20,1                       |
| Költségvetési fejezetek<br>és szervek    | 43,5                       | 52,9                       |
| Társadalombiztosítás                     | 7,7                        | 3,8                        |
| Elkülönített állami<br>pénzalapok        | 15,5                       | 24,7                       |
| Összesen                                 | 140,4                      | 110,2                      |

\*Beszedési számlák; letéti, lebonyolítási, zárolt számlák; az ÁVÜ és más vagyonkezelők számlái

Forrás: saját szerkesztés <http://beszelo.c3.hu/keretes/szegeny-kozpont> alapján.

A táblázatból kitűnik, hogy jelentősen növelhető az állam fizetőképessége a „közös számlával”. Nemcsak az időlegesen más alrendszerben rendelkezésre álló készpénzzel nő a központi költségvetés haszna, hanem, mivel eddig az intézmények az időlegesen szabad pénzeszközeikből kincstárjegyeket vásároltak, mely után kamat járt, szintén megspórolható. A forgalom nem elhanyagolható, a pénzállományokból is következtethetünk, hogy milliárdos összegről van szó (1994 októberében a költségvetési szervek összesen 17,8 milliárd forintért vásároltak állampapírt és 15,9 milliárd forintért adtak el).<sup>347</sup>

Az informatikai rendszer bevezetésével a költségvetés áttérhet GFS-rendszerű (a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer)

<sup>345</sup>Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám., 2015. 81-97. o.

<sup>346</sup>1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól

<sup>347</sup>Eörsi János: Szegény Központ! <http://beszelo.c3.hu/keretes/szegeny-kozpont> (letöltés: 2018.11.03)

költségvetési nomenklatúrára, mellyel az államháztartás adatainak nemzetközi összehasonlítása válik lehetővé. A Kormány az 1996. évi költségvetést már ebben a szemléletben készítette el, így felmerül a kérdés, hogy vajon, ha törvénymódosítási javaslat nem kerül elfogadásra, hogyan került volna megoldásra a kialakuló helyzet. A korábban alkalmazott és a GFS-rendszerű nomenklatúra eltérő módszertannal készült, így egy teljesen új, a régi szemléletű költségvetés elkészítésig fennakadás, főként a finanszírozásban lett volna valószínűsíthető. A feladat sürgető volt, hiszen egyrészt az uniós csatlakozással járó állami költségvetést érintő adatszolgáltatási kötelezettségeinket sem tudtuk megfelelően teljesíteni és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel való kapcsolattartás is nehézkesen ment.<sup>348</sup>

A kincstári rendszer bevezetése nemcsak a belső hatások által motivált, a külföldi tapasztalatok, nemzetközi szervezetek ajánlásai, segítsége (IMF, Világbank) is ez irányba terelte a magyar állampénzügyi rendszer fejlesztését. Franciaország és az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma is felajánlotta segítségét a rendszer kidolgozásához.<sup>349</sup> A Világbank nemcsak szakmai, hanem anyagi támogatást is biztosított Magyarországra Kincstári rendszer létrehozásához, a Public Finance Management Project részeként, mely 1996-ban került jóváhagyásra. A támogatás egy része kölcsönként, egy része segélyként került folyósításra. A projekt összköltsége 10,39 millió dollár<sup>350</sup> tett ki, melyből 7,26 millió dollár kölcsön és a fennmaradó részé egyéb támogatásokból, segélyekből állt.<sup>351</sup>

A törvénymódosítási javaslat alapján, első körben 1996-ban a központi költségvetés, majd 1997-ben a társadalombiztosítási alapok és az önkormányzatok léptek be a kincstári rendszerbe. Az önkormányzatok csatlakozását hamar kitolták 1998-ra az érdekkonfliktusokra, valamint alkotmányos problémákra tekintettel. Már akkor félő volt, hogy az önkormányzati és országgyűlési választások évében a kormány, a kezdeti szerény eredmények reményében nem fogja felvállalni az önkormányzati kör bevonását, illetve az ezzel járó konfliktusokat.

„Figyelembe kell venni azt is, hogy itt ütközni kell az ország legerősebb és ráadásul növekvő arányban külföldi tulajdonú bankjának, az OTP-nek jelentős érdekeivel is. Félő tehát, hogy a kincstári rendszer olyan „félbemaradt” beruházás lesz, amelynek éppen azt a részét nem

---

<sup>348</sup>2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról, valamint az ennek alapját képező előterjesztés

<sup>349</sup>Bokros Lajos, Jean-Jacques Dethier: Public Financing Reform during the transition, The Experience of Hungary. The World Bank. Washington, 1998. 381. o.

<sup>350</sup>Jelentés a Világbank SCL-41130; TF-29488 számú kölcsönök felhasználásáról.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/484191468750276327/pdf/multi0page.pdf> (letöltés: 2018.08.03) 8. o.

<sup>351</sup>Jelentés a Világbank SCL-41130; TF-29488 számú kölcsönök felhasználásáról.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/484191468750276327/pdf/multi0page.pdf> (letöltés: 2018.08.03) 8. o.

fejezik be, amelyik némi jövedelmet hozna.”<sup>352</sup> Sajnos Illés Iván jóslata beigazolódott, hiszen, immár 20 éve várat magára az önkormányzati rendszer kincstári integrációja.

Az önkormányzatok választhatják ugyan a kincstári számlavezetést, de nyilván nem teszik, hiszen a kereskedelmi bankok jóval kedvezőbb feltételeket, és szélesebb körű szolgáltatást biztosítanak. A teljes rendszer bevezetéséből eredő nettó megtakarítást a pénzügyminiszter az idő tájt 35-36 milliárd Ft-ra becsülte. A megtakarítás, a forráskivonás árát elsősorban a pénz- és pénzforgalmi intézmények fizetik meg, akinek igazán nagy veszteséget csak az önkormányzatok kincstári számlavezetése okozna.

*Az előzmények ismertetését követően könnyen levezethető a kincstári rendszer három alappillére.*

- 1. Az első pillér az állami pénztárak rendszere: intézményrendszer, mely kizárólagos joggal fogadja az állami bevételeket, teljesíti a kiadásokat, valamint kezeli a pénzkészletet.*<sup>353</sup>
- 2. Második pillére az „előirányzatokkal való gazdálkodás és az utólagos, számla alapján történő finanszírozás. Az állami intézményeknél, illetve bankszámlájukon tehát nincs pénz – legfeljebb a napi kiadásokra”*<sup>354</sup> Lényeges és takarékosabb megoldás az utólagos finanszírozás, hiszen a pénznek csak a szakmai teljesítést követően kell rendelkezésre állnia. Ezzel a módszerrel az államháztartás finanszírozási igénye jelentősen csökkenthető.

A Kincstár kiadás teljesítése esetén megvizsgálja, hogy az adott intézmények a kiadás teljesítésére van-e előirányzata, a számlát maximum formai szempontból ellenőrzi – egyes országokban tartalmi szempontból is – majd megfelelőség esetén teljesíti a kifizetést (Korábban a háború előtt a számvevőségek látták el ezt a feladatot).

- 3. Végül a harmadik pillér az államháztartáson belüli pénzmozgások kiküszöbölése. (Korábban a Magyar Királyi Postatakarékpénztár látta el a feladatot).*<sup>355</sup> A KESZ működtetésével lehetőség nyílik arra, hogy a kincstári rendszerbe tartozó intézmények közötti elszámolások pénzforgalom nélkül, átvezetésekkel valósuljanak meg. Nemcsak a jelentős költségmegtakarítási szempontra érdemes felhívni ennél a pontnál a figyelmet, hanem a nemzetközi és korszerűségi igényre és elvárásra is.

---

<sup>352</sup>Illés. 1995. 34. o.

<sup>353</sup>Nem új keletű fogalom, ilyen megoldást alkalmaztak példának okáért évszázadokkal korábban a kamarák, sóhivatalok stb., majd pl. a Magyar Királyi Postatakarékpénztár.

<sup>354</sup>Illés. 1995. 30. o.

<sup>355</sup>Illés. 1995. 30. o.

Az alappillérek ismeretében belátható, hogy a Kincstár az állami pénzkezelés letéteményese, „a Kincstár létrehozása – pestiesen szólva – azt jelenti, hogy a „kasszakulcs” a pénzügyi kormányzat kezébe került.”<sup>356</sup> „A közpénzből finanszírozott intézmények a jövőben nem a saját kasszájukból, hanem a Kincstár közbeiktatásával teljesítik fizetéseiket. Nem pénzzel, hanem csak előirányzatokkal gazdálkodnak a jövőben [...]. A Kincstár újraélesztésének kétségkívül van központosító hatása. Az intézmények a jövőben nemigen tudják elrejtetni pénzmozgásaikat a központ figyelő szemei elől, hiszen egyetlen forintot se tudnak átutalni a Kincstár közbeiktatása nélkül [...].

A Kincstár létrehozását a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás szükségessége motiválta. A Kincstár révén megtakarítható az, hogy a pénzeket utaztassák az államháztartáson belül, s egyúttal lehetővé válik a pénzforgalom nélküli elszámolás. Az ideiglenes szabad pénzeszközök is a Kincstárnak kamatoznak, nem intézményeknek. E rendszerben a túlköltekezés is meglehetősen nehéz. Eme előnyök áldásos hatását jócskán mérsékeli a bürokrácia növekedése és az intézményi önállóság csorbitása.”<sup>357</sup> „A Kincstár felállítása azt a felismerést tükrözi, hogy valamennyi, a költségvetési szektorban felhasznált pénzeszköz állami pénz, amelyet csak célorientáltan és csak abban az időben szabad elkölteni, amikor az feltétlenül szükséges.”<sup>358</sup>

Kérdésként merül fel, vajon más formában kivitelezhetőek lettek volna-e a szükséges változtatások. Nyilván a kor szelleméhez illeszkedő állampénzügyi rendszer más felépítéssel, feladatmegosztással is elképzelhető, ahogy több országban látunk, láttunk rá példát. E feladatok megoldhatóak akár külön jogi személy létrehozása nélkül, példának okáért a pénzügyminisztériumon belül. Ezzel a megoldással viszont csorbul az állampénzügyi rendszerre vonatkozó hatalom-megosztás kívánalma. Ez alatt a döntéshozástól szervezetileg elkülönült, függőségi viszonyban nem álló végrehajtást és annak ellenőrzését értem. A feladatellátásának nagyvonalú kivitelezése egy önálló minisztérium létrehozása, illetve a két véglet között sok megoldás létezhet, amelyeket elsősorban a történeti hagyományok, másodsorban pedig az állam, az államháztartás mérete, valamint az államszervezési elvek befolyásolják, befolyásolhatják. A választott megoldásunk ideális, időszerű, hiszen az önálló intézmény felállításával, egyben „a Kincstári rendszer tehát a demokratikus állam „checks and ballances” rendszerének, az egymást ellenőrző és kiegyensúlyozó intézményeknek is része.”<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup>Sz. K.: Élet és Tudomány. A Kincstár. 1996/35. 1119. o.

<sup>357</sup>Uo. 1119. o.

<sup>358</sup>Csillag. 1995. 38. o.

<sup>359</sup>Illés. 1995. 30. o.



Felmerülhet még a Kincstár alapvető szolgáltató jellege miatt, annak gazdasági társasági formában való működtetése, azonban ez számos szükségtelen problémát vethet fel, példának okért a szabályozási lehetőségek szűkebbek, az alkalmazottak fegyelmi felelősségi köre szűkebb stb.

*A kincstári szervezet a Pénzügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) megfelelő részlegei, valamint az Állami Fejlesztési Intézet Rt. bázisán került megszervezésre.* A Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat, azaz a TÁKISZ-ok, a Fővárosi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat, azaz a FÁKISZ és a MNB megyei igazgatóságainak át-, és beszerzése történt meg a Kincstár központi és területi igazgatóságába. A Kincstár ezzel szolgáltató jellegűvé vált, speciális pénzügyi tevékenységgel, központja az Állami Fejlesztési Intézet Rt. bázisán, a Pénzügyminisztérium és a MNB kincstári feladatokat ellátó részlegeinek összevonásával jött létre és kezdte meg működését. 1995. november 1-jével írta alá az Alapító Okiratot a pénzügyminiszter azzal, hogy 1996. január 1-től az 1992. évi XXXVIII. törvény módosításával rögzített feladatokat látja el, országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. Az államháztartási alrendszerek költségvetésének végrehajtása pénzügyi lebonyolítójaként került meghatározásra.<sup>360</sup>

Indulásakor a Kincstár központi szervezetét öt igazgatóság, ezek főosztályai és osztályai, valamint közvetlenül az Elnök irányítása alá tartozó főosztályok és osztályok alkották.<sup>361</sup> A központi költségvetés hiányfinanszírozásának jogi kereteit az éves költségvetési törvények határozták meg. Az állampapírok kibocsátásra – az éves költségvetési törvényekben – a mindenkorai pénzügyminiszter kapott felhatalmazást. A kibocsátásokra általában jegybanki közreműködéssel, a Pénzügyminisztérium és a MNB közötti feladatmegosztással került sor. Az éven túli lejáratú államkötvények kibocsátásának szervezésére és lebonyolítására, a minisztérium felügyelete alatt 1993. április 1-jei hatállyal létre jött az Állami Értékpapír Kibocsátást Szervező Iroda.

A költségvetési hiányfinanszírozás módjának változása, az állampapír kibocsátások értékének és számosságának növekedése indokoltá tették az államadósság kezelés szervezeti keretének megteremtését. Annak tudatában, hogy a költségvetés folyamatos, nagymértékű hiánya a továbbiakban állampapír kibocsátással finanszírozandó, menedzselésének hatékonyabb ellátására a Kormány 3067/1993. (I.28.) sz. határozatában felhatalmazta a pénzügyminisztert az Állami Értékpapír Kibocsátást Szervező Iroda (ÁÉKSZI) létrehozására. Az Iroda néhány fős apparátussal alakult és két évig működött. Majd 1995. májusában az

---

<sup>360</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 1-11. o.

<sup>361</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 1-11. o.

Alapító okirat módosításával a Pénzügyminisztérium felügyeletével, a Kincstár részeként, megkezdte működését az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK).<sup>362</sup> A Központ megalakításának célja, hogy valamennyi adósságkezeléssel kapcsolatos funkció egy szervezetbe tömörüljön, s ez a funkció fokozatosan valósult meg. A fiskális és monetáris funkciók szétválasztása jelentős lépés volt, megteremtette az alapot, hogy a jegybank ténylegesen kivonulhasson az államháztartás finanszírozásából (Európai Unió Maastrichti szerződése tiltja a költségvetés közvetlen jegybanki finanszírozását – az Európai Unió működéséről szóló szerződés 123. cikke).

1996. április 1-jével az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) a Kincstár szervezetébe integrálódott, bár részjogkörrel és jogi személyiséggel rendelkező, részben önálló költségvetési szervként folytatta tovább munkáját. Ezzel egyidejűleg az állampapírok elsődleges és másodlagos forgalmazásához kapcsolódó feladatokat – a létszámmal együtt – átvette az MNB-től.<sup>363</sup>

1996. július 1-jével megalakultak a hálózati egységek 18 megyében, ezt követően szeptember 30-án a pénzügyminiszter elfogadta a Kincstár SZMSZ-ét. Ez év végéig a Kincstár feladatait az MNB teljesítette megállapodások alapján, illetve az MNB dolgozók Kincstárhoz való kirendelésével. 1997 évben történt meg a MNB dolgozók és eszközök átadása. A megyei fiókok egy részére az MNB és a Kincstár közös üzemeltetése valósult meg.<sup>364</sup>

*A Kincstár felállítása előtt a kincstári feladatok elaprózva kerültek ellátásra, így például az intézmények és minisztériumaik maguk mint kifizetőhelyek látták el könyvelést, ellenőrzést, információszolgáltatást, az adókönyvelés és a költségvetési információk egy részének feldolgozásában az APEH és az APEH-SZTADI (APEH Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézetének), VPOP vám- és egyéb bevételek kivetésében, beszedésében és könyvelésében, MNB a költségvetési számlák vezetésében, bankok, pénzügyintézetek, ÁFI Rt. a közpénzek*

---

<sup>362</sup>1996. április 1-jén az ÁKK a Kincstár elnökének felügyelete alá került és átvett valamennyi, a belföldi adósságkezeléssel kapcsolatos tevékenységet. Ezzel egy időben az adósságkezelés stratégiai és elvi kérdéseivel kapcsolatos döntési rend is megváltozott: a Pénzügyminisztérium, a Kincstár, az ÁKK és a jegybank vezetőiből álló ún. Kincstári Tanács lett a felelős a döntések meghozataláért. 1997-től az ÁKK tevékenységi köre kibővült a központi költségvetés külföldi adósságának kezelésével. 1999-től a Magyar Állam nevében eljárva külföldi forrásbevonási műveletek végzésére is kiterjedt tevékenysége. 2001. március 1-étől az ÁKK részvénytársaság formájában folytatta tovább tevékenységét, ezzel együtt a Kincstári Tanács megszűnt és a stratégiai döntéseket a továbbiakban az ÁKK Rt. és pénzügyminiszter hozta meg. 2003-ban tevékenysége kibővült a központi költségvetés fizetőképességének fenntartásával és az állam átmenetileg szabad pénzeszközeivel való gazdálkodással. 2006. augusztus 28-tól zártkörű részvénytársasági formában folytatta tovább tevékenységét (Jelentés az állami forgóalap pénzügyi helyzetéről (a központi költségvetés hiányát) finanszírozó értékpapír kibocsátás ellenőrzéséről, 303. számú jelentés, 1996. 1-28. o., <http://www.akk.hu/object.a271772d-8d63-4068-b573-743f3a374829.ivy> (letöltés: 2014.04.28)).

<sup>363</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 1-28. o.

<sup>364</sup>Uo.

kezelésében, a Pénzügyminisztérium a központi forgóalap kezeléséve, egyes könyvelési és államadósságkezelési feladatában.<sup>365</sup>

## 2. A Kincstár mai feladataihoz vezető út

### 1. Szervezeti változások

1997. január 1-jére alakult meg az elvárásoknak megfelelő Kincstár. Az MNB fiókhálózatának és azok tevékenységének átvétele ekkorra valósult meg.<sup>366</sup> A Kincstár létrehozásának fő indoka volt a központi költségvetés hiányából fakadó likviditási problémák és az egyes alrendszerek korszerűtlen gazdálkodásának a megoldása, s e fő célját sikerült is megvalósítani, hisz az államháztartás pénzszükségletét már létrejöttének pillanatától lecsökkentette.

Növekvő feladatokhoz egyre nagyobb és tagoltabb belső felépítés kapcsolódott. A Kincstár által ellátott feladatok köre évről-évre jelentősen bővült (különösen az 1997-1998. években), amelynek jogi hátterét mindenkor a régi Áht. adott évi módosítása jelentette. E változások nem érintették koncepcionálisan a Kincstár helyét, szerepét, úgy jellemezhetőek, hogy folyamatosan kiteljesedett a Kincstár működésének hatóköre, mind az érintett intézményi kör, mind a korábbinál takarékosabb, ellenőrzöttebb költségvetési pénzfelhasználás, illetve a folyamatok elemzése, értékelése tekintetében.<sup>367</sup>

2001-ben a Kincstár három szervezetre vált szét fő funkciók alapján, úgymint költségvetés végrehajtása, pénzügyi szolgáltatás és államadósság kezelés. 2001. március 1-jétől a Kincstár mellett az Áht. 18/A. § (1) bekezdésben rögzített feladatokat az Államadósság Kezelő Központ Részvénytársasággal (ÁKK Rt.) közösen hajtja végre. A pénzügyminiszter által megalapított ÁKK Rt. a Magyar Államkincstár Államadósság Kezelő Központ jogutódja. Gyakorlatilag a Kincstár szervezetéből kivált és 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaságként folytatta tevékenységét.

2001. október 1-jétől az Államháztartási Hivatal (ÁHH) kivált a Kincstárból, a „klasszikus” költségvetési feladatok végzésére. Országos hatáskörű, központi költségvetési szervként folytatta tovább működését Területi Államháztartási Hivatalok (TÁH) útján.

2002. január 1-jétől a Kincstár egyszemélyes, 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaság formában működött tovább, továbbra is a pénzügyminiszter alapítói felügyelete alatt.

---

<sup>365</sup>Magyar Államkincstár létrehozásának, működésének és fejlődésének áttekintő összefoglalása 1996-2001. Magyar Államkincstár. Budapest, 2001. december.

<sup>366</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 1-28. o.

<sup>367</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30 6. o.

A kétezres években a pénzügyi rendszer modernizálása kapcsán számos új feladatot kellett még telepíteni a kincstári rendszerre. Az új felépítést ezen változások jobb áttekinthetőségével és ellenőrizhetőségével indokolták, továbbá az Államkincstárat inkább „félpiaci” szereplővé kívánták alakítani, a kincstári körön kívüli partneri viszonyok javítása, bővítés érdekében. Hozzá tartozik a kétezres évek elejének szelleméhez a „privatizáljunk és piacossítsunk mindent amit csak lehet”, melyhez hozzájött a magán tőke állami beruházásokba való „erőltetése”, a PPP-s beruházások.

2003. június 30-i hatállyal az Áht. módosításával a Kincstár ismét önálló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként, immár az országos hatáskörének törvényi szintre emelésével látta el feladatait. A törvénymódosítással a Kincstár felépítése is rögzítésre került, miszerint feladatait területi igazgatóságok útján látja el. Az elfogadott jogszabály módosítás nemcsak az igen rövid életű Rt. működési formának mondott végleg búcsút, de a két évet be sem töltő TÁH-oknak is, amelyek jogutódja a Kincstár lett. Hamar kiderült, hogy a szerkezeti átalakítással a kontroll még nehezebben megvalósítható, a Kincstár esetében is inkább további orvosolandó problémákat hozott az Rt. forma, semmint bármi előnye lett volna gazdálkodási forma változásnak.

A 2007. január 1-jétől életbe lépett 311/2006. (XII. 23.) Korm. rend. szabályozta egészen 2017. október 31-éig a Kincstár működési, szervezeti kereteit. A Kormány rendelet 2007. április 1-jén hatályba lépő rendelkezése a Kincstár megyei igazgatóságait az időszak szellemének, trendjének megfelelően regionális igazgatóságokba rendezi át.

2011. január 1-jétől a szervezet ismét megyei struktúrában épül fel. Ezzel együtt az új feladatok mellett, a már meglévő feladatok is pontosításra kerültek. A regionalizálás a Kincstár esetében nem jelentette a megyei igazgatóságok tényleges felszámolását, viszont jelentős feladatleépítést egy-egy megyei igazgatóság esetében igen – a legtöbb feladat csak egy-egy megyei igazgatóságon került ellátásra a régióban. Így a visszarendeződés nem volt zökkenőmentes, mivel sok megyei iroda szakember nélkül maradt, ugyan a feladat visszakerült megyei szintre. A megyei felépítés egyik sajátos jellege, hogy képtelenség azonos színvonalon működtetni 20 igazgatóságot, ennek számos oka van, melyből kettő kiemelendő: egyrészt az eltérő helyszín eltérő feladatokat indukál (pl. nem azonos a települések száma az egyes megyékben), másrészt eltérő a humán erőforrás-kapacitás és minőség. A regionális visszarendeződés ezt még inkább kiemelte, évekig kellett egyik megyei igazgatóságnak a másik igazgatóságnak besegíteni, a megfelelő feladatellátáshoz.

2012-ben a Kincstár a Magyar Állam nevében megalapította a KINCSINFO Kincstári Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot az informatikai rendszerek

üzemeltetésével, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatai ellátására. Az informatikai feladatok kiszervezésének nagyrészt az volt az oka, hogy állami keretek között nehezen volt biztosítható a szakképzett humán erőforrás, mely nélkül az informatikai rendszerek üzemeltetése és fejlesztése akadozott.

2014. szeptemberétől a jogalkotói szemléletváltás eredményeként a korábbi önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv megnevezésű jogállása helyett, központi hivatal lett, mely a (Nemzetgazdasági) Pénzügyminisztérium fejezetében önálló címet alkot. A fogalmi pontosítás változást nem hozott.

2017. január 1-én a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszűnt, általános jogutódja a Kincstár lett.<sup>368</sup>

2017. október 31-ével életbe lépett az új Magyar Államkincstárról szóló 310/2017 (X.31.) számú Kormányrendelet, mely a jelentősen kibővült szervezet (MVH és ONYF) alapvető szervezeti és működési keretét meghatározza.

2017. november 1-ével az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság beolvadt a Magyar Államkincstár szervezetébe.<sup>369</sup> A beolvadások jogszabályi indokolása elmaradt, Varga Mihály a bürokráciacsökkentés és a hatékonyabb közszolgáltatás jegyében jelentette be a változást.

## **2. Pénzforgalmi tevékenység**

A Kincstár létrejöttétől kezdődően számlát vezet, teljesíti a terheléseket és jóváírásokat a központi költségvetési intézmények, valamint – megbízás, illetve megállapodás alapján – egyéb szervek, a kincstári kör részére. A számlaforgalom bonyolítása önálló GIRO és postai kapcsolaton keresztül történik. A Kincstár pénzforgalmi feladatainak ellátására az MNB által vezetett Kincstári Egységes Számla szolgál, ezen bonyolódik a Kincstár ügyfeleinek kincstári körön kívüli pénzforgalma.<sup>370</sup> A kincstári számlavezetés a költségvetési gazdálkodás sajátosságait tükrözi, megoldásaiban a költségvetési gazdálkodással szemben támasztott elvárásokhoz igazodik. Ezt biztosítja a számlavezető rendszer, amely folyamatosan fejlesztett formában 1997. óta működik. A Kincstár ügyfelei részére igyekszik biztosítani mindazokat a fizetési módokat, melyek a pénzforgalomban a hitelintézeti ügyfelek számára is biztosítottak. Ennek megfelelően a kincstári számlatulajdonosok is használják a csoportos átutalási rendszert,

---

<sup>368</sup> 328/2016 (X.28.) Korm. rend. a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról

<sup>369</sup> 2017. évi CXXI. törvény az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak a Magyar Államkincstárba történő beolvadásához szükséges törvénymódosításokról

<sup>370</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7. o.

ennek fejlesztése révén bevezetésre került a csoportos – postai összevont – rendszerű készpénz kifizetési szolgáltatás is. A Kincstár a pénzforgalmi számlavezetést térítésmentes szolgáltatásként végzi.<sup>371</sup>

A Kincstár feladata - többek között - a számlatulajdonosok készpénzforgalmának lebonyolítása is. Az MNB-vel történt megállapodás alapján azokban a fiókokban, ahol nem a Kincstár üzemeltette a pénztárakat, az MNB megbízásos pénztárszolgálatot biztosított a Kincstári ügyfelek számára. Ezzel párhuzamosan a Kincstári fiókok –előzetes fedezetvizsgálat után – teljesítették az MNB-nél vezetett alkalmazotti számlák terhére történő készpénzfelvételi igényeket.<sup>372</sup>

Ellátja a Kincstár a helyi önkormányzatokat – a költségvetési törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon – az őket megillető hozzájárulások és támogatások átutalásával, a nettó finanszírozásból adódó kötelezettségek teljesítésével.

A kincstári finanszírozással és számlavezetéssel nem csak a központi költségvetés tehermentesült, javult likviditása, hanem készpénzkímélő hatása mellett a gazdálkodás törvényessége is javult, hiszen az előirányzatokhoz igazított kifizetések ellenőrzésével a gazdálkodás szabálytalanságának lehetősége minimálisra csökkent. A fizetési megbízások teljesítését megelőzően kiemelt előirányzatonkénti fedezetvizsgálatot végez, melynek során górcső alá veszi, hogy a költségvetési szerv megfelelő kiadási előirányzatából a felhasználások alapján rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges szabad keret. Ugyanakkor a Kincstári rendszerre történő átállás nem volt zökkenőmentes, az ügyfelek előzetes tájékoztatásának elmaradása, és a jogszabályok késői elfogadása miatt.<sup>373</sup> Mindemellett adatvédelmi szempontból elérte egy átlagos kereskedelmi banki informatikai rendszer szintjét a Kincstár.

A Kincstár fiókhálózata 1996. november 1-jétől az állampapírok lakossági forgalmazásából jelentős szerepet vállal, részt vesz az elsődleges forgalomba-hozatalban, valamint egyedülálló módon a lakosság részére a másodpiaci árjegyzésben. Ügyfelei korábbiaknál magasabb színvonalú kiszolgálása érdekében a Kincstár világbanki pénzből megvásárolta és használja 1999. júliusától a Clavis értékpapír-kereskedési rendszert.

A Kincstár amellet, hogy rendelkezik a Kincstári Egységes Számláról (KESZ), nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, kötelezettségvállalásokat és az azokban bekövetkezett változásokat. Előkészíti és a pénzügyminiszter elé terjeszti jóváhagyására az

---

<sup>371</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7. o.

<sup>372</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 8. o.

<sup>373</sup>Jelentés a Magyar Államkincstár... 4-6. o.

államadósság finanszírozási stratégiáit, jóváhagyás esetén gondoskodik annak végrehajtásról, nyilvántartja és kezeli az államadósságot és az állam által nyújtott hiteleket alapításától.<sup>374</sup>

A központi költségvetés terhére alapításától kezdve – jogszabályban meghatározott feltételekkel – megelőlegezési, likviditási hitelt nyújthat az Egészségbiztosítási Alapnak, Nyugdíjbiztosítási Alapnak, az elkülönített állami pénzalapoknak, a helyi önkormányzatoknak, 1997-től a területfejlesztési tanácsoknak is.

Számlavezetési tevékenysége 1997-ben kibővült a központi költségvetési intézményeken kívül a kincstári ügyfelekre, (egyéb jogszabályokban előírt) intézményi körre, illetve a központi költségvetés kiemelt jogcímeire, a nemzetgazdasági elszámolásokra.

A Kincstár 1998-tól kezdve devizaszámlákat vezet a nemzetközi megállapodásokon alapuló, a Magyar Állam és a kincstári ügyfelek részére beérkező külföldi pénzeszközök fogadására, pénzügyi lebonyolítására. Ilyenek voltak többek között SAPARD, ISPA támogatások befogadására és felhasználásának lebonyolítására szolgáló számlák.<sup>375</sup> A Kincstár az MNB által alkalmazott feltételek figyelembe vételével díjakat számolhat fel, és kamatot fizethet, amelynek feltételeit a számlatulajdonossal kötött szerződésben köteles rögzíteni. Az átmenetileg felesleges pénzeszközök lekötésére a Kincstár 1,3 illetve 6 hónapra fogad megbízást. A számlaforgalom a Kincstár MNB-nél euró devizanemben vezetett számláján bonyolódik.<sup>376</sup>

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormány határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 2189/1996 (VII.16.) Kormány határozat elrendelte, hogy a kincstári körbe tartozó intézmények kiadásait elsősorban átutalással kell teljesíteni. Az átutalással nem teljesíthető (és nem bérjellegű) kifizetéseket az 1997-ben bevezetendő "Intézményi kártya" felhasználásával kellett minél szélesebb körben teljesíteni, azaz a költségvetési szervek bankkártyát alkalmazhatnak készpénzes vásárlásaik csökkentésére. A Kincstári kártyarendszer üzemszerű indítására 1999. január elején került sor, idővel a kincstári kártyaigénylők köre kibővült a pénzforgalmi számlatulajdonos ügyfelekkel, valamint biztosításra került, hogy akár a letéti számlákhoz is kapcsolódhassanak kártyafedezeti számlák.

A Kincstár kártyarendszer keretében kétféle kártya található. Az egyik a Cirrus/Maestro Intézményi kártyák, amelyek kizárólag belföldön használhatók vásárlásra, szolgáltatások ellenértékének kiegyenlítésére, valamint készpénzfelvételre a kártyán látható emblémák valamelyikével megjelölt elfogadóhelyen. Az Intézményi kártyák kizárólag

---

<sup>374</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 2003.01.30. 3-4. o.

<sup>375</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7-8. o.

<sup>376</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 7-8. o.

elektronikus elfogadó eszközön használhatók (POS terminál, bankjegykiadó automata – ATM). Kezdetben két éves érvényességgel, majd 2001 márciusától három évre kerülnek kibocsátásra. Másik típus az Eurocard/Mastercard VIP ezüst és arany kártyák, amelyek mind belföldön, mind külföldön használhatóak elektronikus és manuális – papír alapú – elfogadó eszközökön vásárlások, szolgáltatások ellenértékének kiegyenlítésére és készpénzfelvételre.

A 2189/1996 (VII.16.) Kormányhatározat szerint a költségvetés készpénzforgalmát csökkenteni kellett. Ennek megvalósítása érdekében a központi költségvetési szervek dolgozóinak illetménye közvetlenül bankszámlára került átutalásra, illetve a költségvetési intézményeknek lehetőségük nyílt dologi kiadásaik bankkártyával történő fizetésére. Az illetmények bankszámlára utalása Budapesten 1998. január 1-től, „a megyeszékhelyeken és más nagyobb városokban”<sup>377</sup> 1998. július 1-től, a többi helyen 1999. január 1-étől került bevezetésre. A bankszámlára utalást jelentősen megkönnyítette a csoportos átutalási rendszer 1998. évben való indulása.<sup>378</sup>

A Pénzügyminisztériumtól a Kincstár hatáskörébe került 2000-ben az időarányos havi ütemezéstől eltérően folyósítandó (előrehozott) keretnyitások engedélyezése tekintettel arra, hogy azok elbírálására a Kincstár rendelkezett naprakész információkkal.

Az államháztartás pénzügyi rendszerének további korszerűsítése előkészítésében való részvétel is feladatává vált 2000-től.

2001-től az ÁKK Rt. látja el a költségvetés forint- és devizaadósságainak folyamatos megújítását és nyilvántartását, aukciók és jegyzések lebonyolítását, az állampapírpiacon intézményrendszerének folyamatos fejlesztését.

A költségvetési készpénzforgalom további csökkentését célozta meg a kincstári fiókhálózatban a bankkártya elfogadás lehetőségének megteremtése. Ezen szolgáltatás bevezetésével a kártyabirtokosoknak az értékpapír vásárláshoz nem szükséges készpénzt felvenni, szállítani és a kincstári fiókban befizetni, hanem a bankkártya elfogadásával az engedélyezett összeget az OTP Bank Rt. elszámolja és a Kincstár javára jóváírja.

2005-től az Európai Unió számláira a közösségi források befizetése, a pénzmozgások nyilvántartása és az ezzel összefüggő beszámolási feladatok végrehajtása is a feladatok közé tartozik.

2003 évtől jogszabályban megjelölt hatósági letétekkel kapcsolatos kezelői feladatokat lát el.

---

<sup>377</sup>2189/1996 (VII.16.) Kormány határozat

<sup>378</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési ... 6. o.



2004. január elsejétől nyilvántartja a kincstári körbe tartozó költségvetési szervek tartozás-állományát.

A központi költségvetés terhére, annak forrásaiból – jogszabályban meghatározott feltételekkel 2007-től – a Kincstár megelőlegezési, likviditási hitelnújtási feladatköre kibővül a Fővárosi Önkormányzatnak a budapesti 4-es metróvonal megépítésével kapcsolatos általános forgalmi adó megfizetésére, valamint az évvárás keretében, a következő év január 5-éig esedékes járandóságok fedezetére.

2004-től gondoskodik az Európai Unió közös költségvetéséhez való hozzájárulásokkal kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásáról.

A kincstári egységes számla terhére, annak forrásaiból – jogszabályban meghatározott feltételekkel – 2004-től kamatmentes megelőlegezési, likviditási hitelt nyújthat a Kincstár az Európai Mezőgazdasági Garancia Alaptól érkező – jogszabályban meghatározott – egységes területalapú, és más közvetlen kifizetések, valamint piaci támogatások, intervenciók intézkedéseiből eredő kifizetések, továbbá az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap által finanszírozott vidékfejlesztési támogatások – ide nem értve az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programot – céljaira történő kifizetések teljesítéséhez a támogatások kezelésére létrehozott és akkreditált szervnek (kifizető ügynökség).

A kincstári egységes számla terhére, annak forrásaiból a Kincstár kamatmentes megelőlegezési, likviditási hitelt nyújthat 2005-től az Európai Unió részére történő cukorilleték fizetési kötelezettség teljesítésére a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervnek. 2006-tól kibővül a hitelnújtási lehetősége izoglükóz- és inulinilleték fizetési kötelezettség esetében is.

2011-ben számlavezetési köre bővült a helyi önkormányzat megbízása alapján a helyi önkormányzat és költségvetési szervei, a települési, területi kisebbségi önkormányzat megbízása alapján a települési, területi kisebbségi önkormányzat és költségvetési szervei, továbbá a többcélú kistérségi társulás megbízása alapján a többcélú kistérségi társulás és költségvetési szervei pénzforgalmi számlájának vezetésével.

A kincstári számlavezetés kiterjesztésre került a köztestületekre, valamint egyes egyházakra 2014-től.<sup>379</sup>

Nem új feladat, csak külön nevesített feladattá vált 2014-től az állam által kibocsátott értékpapírok forgalmazása.<sup>380</sup>

---

<sup>379</sup>24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>380</sup>Uo.

2018-tól új feladatként jelenik meg az Áht.-ben meghatározott Likviditási Bizottsági titkársági feladat.

### **3. Szabályozási, ellenőrzés feladatok**

A kincstári biztos intézménye 1997-ben került bevezetésre, mely segítséget nyújt a költségvetési szervek számára a felhalmozódott tartozás-állományok megszüntetéséhez és a további tartozások létrejöttének megakadályozásához. A Kincstár a jogszabályban meghatározott mértékű tartozás-állománnyal rendelkező intézményekhez kincstári biztos kirendelését kezdeményezi, valamint koordinálja a biztosok tevékenységét, működteti a Kincstári Biztosi Irodát.

A költségvetési szervek a közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó beszerzéseikről 1997-től előzetes bejelentést kötelesek tenni a Kincstár részére, amely az előirányzati fedezetet elkülöníti és annak terhére a kötelezettségvállalás szerint teljesít csak kifizetést.

A Kincstár a lejárt tartozásállományok felszámolására, az adó- és járulék fizetési elmaradások megakadályozására különböző jogosítványokat kapott 1998-tól a költségvetési jogszabályokban (havi előirányzat-felhasználási keretnyitásnál zárolás, közvetlenül intézkedhet az átutalásról).<sup>381</sup>

1999. április 1-jén a Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet részben önállóan gazdálkodó szervezatként a Kincstárba integrálódott, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként. Tevékenységébe a kötelezőgépjármű-felelősségbiztosítás 1991. július 1-je előtti, és a gépjármű-szavatossági károk 1971. január 1-je előtti rendszeréből származó állami kötelezettségek ellenőrzése és végrehajtása tartozott.

A Kincstár végzi 2003-tól a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó forrásai igénybevételének és elszámolásának szabályszerűségi felülvizsgálatát, mely 2005-től a többcélú kistérségi társulásokkal is kiegészült.

2008-tól a Kincstár jogosult – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 66. § (1) bekezdése alapján – a más személy tulajdonában lévő ingatlanon a Magyar Állam javára bejegyzett jelzálogjog, továbbá elidegenítési és terhelési tilalom érvényesítésével, törlésével, az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos jognyilatkozatok megtételére.

---

<sup>381</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési... 5. o.

A Kincstár ellátja a nem állami és nem önkormányzati intézmények fenntartói részére folyósított humánszolgáltatások normatív támogatási előirányzataival kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat 2011-től.

A Kincstár 2011-től ellátja a költségvetési (fő)felügyelői rendszer működtetésével kapcsolatos kincstári feladatokat, valamint a jogszabályokban meghatározott információszolgáltatási feladatokat a kincstári honlapon történő megjelenítéssel, valamint kérelemre történő adatszolgáltatás útján, a támogatási, illetve egyéb előirányzatok pályázati vagy egyéb rendszereihez kapcsolódó kezelési költség ellenében végzett pénzügyi lebonyolítási feladatokat.

2014-től megszűnt a kincstári biztos, valamint kincstári megbízotti rendszer működtetési feladata.

A Kincstár új feladataiként 2015-ben megjelenik a helyi önkormányzatok által a belföldi gépjárművek után beszedett adó megosztásának és utalásának helyességnek felülvizsgálata, valamint, hogy részt vesz az adósságot keletkeztető ügyletek engedélyeztetésével kapcsolatos feladatok ellátásában<sup>382</sup>.

2015-től új típusú kincstári szabályszerűségi ellenőrzési feladatok kerülnek meghatározásra az Áht.-ban a helyi önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok és az általuk irányított költségvetési szervek tekintetében.<sup>383</sup> Kvázi könyvvizsgálati tevékenység, a korábbi kötelező önkormányzati könyvvizsgálat megszűnt.

#### **4. Programok, előirányzatok és pályázatok kezelése**

A Kincstár alapításától kezdve részt vesz.<sup>384</sup> A pályázatos támogatási rendszer keretében a Kincstár már alapításától kezdve meglévő szakértelmét és technikai felkészültségét hasznosítva folytatta azokat a tevékenységeket, amelyeket korábban jogszabályi alapon, majd szolgáltatásként az Állami Fejlesztési Intézet Rt. végzett. Ennek keretében közreműködik a pályázati úton kihelyezésre kerülő területfejlesztési, egyéb fejlesztési, előcsatlakozási alapokból, egyéb európai uniós forrásokból származó, valamint agrárberuházási támogatások pályázati rendszerének működtetésében (a döntés előkészítéstől, a folyósításon át, a kötelezettségek teljesítésnek ellenőrzéséig, illetve a keletkezett követelések kezeléséig), továbbá a címzett- és céltámogatások folyósításában az Országgyűlés döntését követően, valamint a központi költségvetésből finanszírozott (Belügyminisztérium, Földművelésügyi

---

<sup>382</sup>27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>383</sup>27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>384</sup>Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata, 1996.

Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium és Hadigondozottak Közalapítványa felhatalmazására) egyes pályázatos támogatási konstrukciók előkészítésében, lebonyolításában és ellenőrzésében.

A Kincstár jogszabályi felhatalmazás, illetve az előirányzat felhasználásáért felelős fejezettel kötött megbízási szerződés alapján részt vállal a támogatási előirányzatok pályázati rendszerében. Az egyes célelőirányzatokkal kapcsolatos konkrét feladatok köre eltérő, ugyanakkor a pályázati rendszer működtetésében végzett feladat felöleli a teljes folyamatot. Ez magában foglalja a pályázatok befogadását, döntés előkészítést, majd a támogatási és/vagy finanszírozási szerződés megkötését, illetve ezt követően a finanszírozást (közvetlenül, vagy pénzügyi intézmény bevonásával), követeléskezelés, ellenőrzés (előzetes, folyamatba épített, utólagos és záró), beszámolók, elemzések elkészítését.

Új feladata lett 1997-től a programfinanszírozás a fejezeti kezelésű előirányzatok meghatározott körében. Ezen előirányzatok felhasználása – központi beruházásokhoz hasonlóan – programokmányokkal alátámasztott szigorú szabályszerűségi ellenőrzést követően – kizárólag a költségvetési törvényben meghatározott célra történhet.

A központi költségvetésből biztosított támogatások rendszere EU követelményeknek megfelelő átalakítását segítette elő a költségvetésből pályázati úton, illetve EU forrás bevonásával támogatott projektek megfigyelését, nyilvántartását célzó Országos Támogatási Monitoring Rendszer (OTMR) 1998 évi kiépítésének megkezdése<sup>385</sup>. A rendszer 2002-re már feltöltésre került, és a költségvetési források felhasználása, a támogatások folyósítása során érvényesült a rendszer egyik fontos funkciója, jelzi a 60 napot meghaladó köztartozással rendelkező támogatottat, ekkor az esedékes támogatás folyósítása felfüggesztésre kerül.

A Kincstárhoz tartozó, de önálló intézményként létrejön a Központi Pénzügyi és Szerződéskötő Egység 1999-ben, a PHARE program végrehajtását szolgáló egység, amely a PHARE intézményfejlesztési programok tendereztetési, szerződéskötési, nyilvántartási és egyéb pénzügyi adminisztratív feladatait látja el. Megkezdte működését a Kincstár szervezetén belül a Nemzeti Alap, amely az EU-ból származó előcsatlakozási eszközökkel összefüggően támogatási-igénylési, pénzforgalmi, egyeztetési, közbeszerzési és pénzügyi szabályok betartásának ellenőrzési, elszámolási feladatait látja el.

2000-től még inkább kiteljesedett szerepvállalása a különböző minisztériumokhoz tartozó pályázatos támogatási célelőirányzatok lebonyolításában, még több célelőirányzatot, növekvő feladatokkal látott el.

---

<sup>385</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési... 5. o.

A 2003-ban létrehozott Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapkezelője a Kincstár lett, feladata a kártalanítási szerződések megkötése és folyamatos karbantartása, az Alap költségvetési javaslatának, beszámolóinak, zárszámadásának elkészítése és előterjesztése, az Alap pénzeszközeivel való gazdálkodás.

Hadigondozottak Közalapítványával, továbbá az életüktől és szabadságuktól politikai okokból jogtalanul megfosztottak kárpótlásával kapcsolatos tevékenység 2003-tól Kincstár feladatkörbe került. A Kincstár látja el megbízási szerződés alapján a Hadigondozottak Közalapítványa kezelésével kapcsolatos feladatokat: kezeli és befekteti a költségvetés által biztosított, a Közalapítvány működéséhez szükséges forrást. Irányítja a Hadirokkant Irodát. Elkészíti a hadigondozottak ellátásában résztvevő szervezetekkel, intézményekkel kötendő szerződéseket, és azok módosításait. Ellenőrzi a szociális intézményeknél az Alapítvány által finanszírozott ellátások minőségét, biztosítja a kuratórium működését. Elkészíti az éves mérleget, közhasznúsági jelentést, egyéb adatszolgáltatási jelentéstételi kötelezettségeknek tesz eleget. A Kincstár végrehajtja az élet elvesztéséért járó összegű kárpótlásra a Központi Kárrendezési Iroda által hozott határozatot. Jelentést készít a költségvetés által biztosított összeg felhasználásáról. Folyósítja az életüktől és szabadságuktól megfosztottak számára megítélt kárpótlást (31/2003. (III.27.) Korm. rendelet).

A Kincstár a mezőgazdasági termelők hitelszerződéseivel kapcsolatos tevékenység keretében: a fagykárt és aszálykárt szenvedett mezőgazdasági termelők kárenyhítő támogatására a 84/2003 (VII.22.) FVM rendelet alapján létrejött hitelszerződésekhez kapcsolódóan 2003-tól a Kincstár végzi a szerződésmódosítási kérelmek szabályszerűségi ellenőrzését, mivel a Magyar Állam készfizető kezességet vállalt ezen hitelekre. Továbbá ugyanezt a szolgáltatást végzi a Hajdú-Bét Rt. és a Parmalat Hungária Rt. mezőgazdasági alapanyag-beszállítói részére biztosított kedvezményes hitelszerződések kapcsán.

2005-ben több feladat került a Kincstárhoz. A lakásépítési támogatásokkal kapcsolatos banki igénylések jogszabályi ellenőrzése, számszaki helyesség vizsgálata. Az állam által adott lakáscélú támogatások, kezességvállalásokkal kapcsolatban nyilvántartási és ellenőrzési feladatok, ezáltal a jogosultak csak a jogszabályi előírásoknak megfelelően vehessék igénybe az adott támogatási formát, és elkerülhető legyen a többszörös jogtalan igénybevétel. Az állami támogatások folyósítása és a lakástakarék-pénztári kifizetések ellenőrzése a hitelintézetek közreműködésével történik. A Kincstár feladataként jelenik meg az állam által vállalt kezességek és nyújtott hitelek nyilvántartása, valamint az ezekkel kapcsolatos adatszolgáltatások teljesítése.

A Kincstár a támogatási szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítésére (közbenső, utó, záró) ellenőrzéseket hajt végre. 2005 évben 29 támogatási előirányzathoz<sup>386</sup> kapcsolódóan látott el finanszírozási és ellenőrzési feladatokat.

Négy operatív program esetében (GVOP, KIOP, ROP, AVOP) jogszabályokban meghatározott feladatokat hajt végre 2005-től: számlavezetés, pénzforgalmi, ellenőrzési és OTMR üzemeltetésével összefüggő feladatok. A HEFOP esetében a Kincstár közreműködő szervezet, ennek keretében az előzőeken túl pénzügyi lebonyolítási, és azzal összefüggő ellenőrzési feladatokat lát el.

2008-tól a Kincstár ellátja a lakosság vezetékes gázfogyasztás és távhőfelhasználás szociális támogatásával kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat.

Valamint 2008-tól az Új Magyarország Fejlesztési Tervvel kapcsolatban a jogszabályban meghatározott, az irányító hatóságok és közreműködő szervezetek európai uniós támogatások lebonyolításával összefüggő feladataihoz kötődő számviteli nyilvántartási kötelezettséggel, a közreműködő szervezetek lebonyolítói tevékenységével és a kedvezményezettek helyszíni ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat.<sup>387</sup>

2009-től a Kincstár ellátja a fiatalok életkezdési támogatásával kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat, valamint a hallgatói hitelrendszerről és a Diákhitel Központról szóló jogszabályban előírtaknak megfelelően a célzott kamattámogatás megállapításával kapcsolatos feladatokat és a jogszabályokban meghatározott járadékok és támogatások központi költségvetésből történő kifizetésével kapcsolatos feladatokat. Jogszabályok által meghatározott keretek között működteti a kincstári monitoring rendszert.<sup>388</sup>

Külön jogszabályban meghatározott, európai uniós forrásból származó, és egyéb nemzetközi támogatásokkal kapcsolatosan, a támogatások fogadásáért felelős kifizető hatósági

---

<sup>386</sup>Vidékfejlesztési cél-előirányzat (VFC), Vidékfejlesztési cél-előirányzat (VFC LEADER), Agrárgazdasági célok költségvetési támogatások kezelése (MEA), Környezetvédelmi Alap cél-előirányzat (KAC), Regionális gazdaságépítési cél-előirányzat (REGÉC), Gazdaságfejlesztési cél-előirányzat (GFC), Beruházás ösztönzési cél-előirányzat (BÖC), Balaton szennyvíz- és csatornahálózatának kezelése (BALATON), Turisztikai cél-előirányzat (TC), Informatikai, távközlés-fejlesztési és frekvenciagazdálkodási cél-előirányzat (ITFFC), Térség és településfelzárkóztatási cél-előirányzat (TTFC), Vállalkozási övezetek támogatási cél-előirányzat (VÖTC), Kistérségi támogatási alap (KITA), Kis-, közép- és nagyvállalkozói beruházási hitelprogram 1996-1999 (KKC), Céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE), Területfejlesztési cél-előirányzat (TFC), Területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI), Terület- és régiófejlesztési cél-előirányzat (TRFC), Társadalmi bűnmegelőzéssel összefüggő kiadások, támogatások előirányzat (OBMB), Pályázati Előkészítő Alap (PEA II), Velencei Tó – Vértesszéki Fejlesztési Tanács, Tisza Tó Térségi Fejlesztési Tanács, Települési hulladék közszolgáltatás fejlesztésének támogatása (TEHU), Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak támogatása (TEUT), Nemzeti Civil Alap (NCA), Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Program (HEFOP)

<sup>387</sup>Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2008. június 6.

<sup>388</sup>Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2009. május 29.

és igazoló hatósági feladatokat, valamint a Nemzeti Alap számára előírt feladatokat lát el kap 2011-től.

Új feladatokként jelennek meg 2014-től a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatások pénzügyi ellenőrzése, valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek elszámolásához kapcsolódó a kedvezményezett kör, a lemondások nyilvántartása, a megállapodások megkötése a kedvezményezettekkel, kincstári kártya kibocsátásról történő intézkedés, támogatás rendelkezésre bocsátása, elszámolások ellenőrzése, visszafizetések figyelemmel kísérése.<sup>389</sup>

További új feladatok 2014-től az apákat megillető pótszabadságok elszámolásával kapcsolatos folyósítási, könyvelési és ellenőrzési feladat a nem családtámogatási kifizetőhelyek esetében, mindemellett az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő megtett úttal arányos díj fizetését szolgáló programhoz kapcsolódó állam kezességvállalással és kamattámogatással kapcsolatos feladatok és a Kárrendezési célelőirányzat szakmai kezelői feladatai.<sup>390</sup>

2015-ben A „gázár támogatás” rendszerének változásával a Kincstár feladatai is megváltoztak, a korábbi lakossági vezetékes gáz fogyasztáshoz és távhőfelhasználáshoz kérelemre nyújtott szociális támogatás helyett, a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó nagycsaládos háztartások számára nyújtott árkedvezmény megállapításához kapcsolódóan lát el feladatot.

Az európai uniós forrásokkal kapcsolatosan 2014-től kibővül a Kincstár tevékenysége, korábbi ellenőrzési és számviteli feladatai kibővülnek közreműködői feladatokkal.<sup>391</sup>

2015-ben a lakástámogatáshoz kapcsolódó feladatok egy része is a kormányhivatalokhoz kerül integrálásra, a magyar állam javára bejegyzett jelzálogjog, továbbá az elidegenítési és terhelési tilalom érvényesítésével, törlésével, az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos jognyilatkozatok megtétele, a földgázpiaci egyetemes szolgáltatásokhoz kapcsolódó nagycsaládos háztartások számára adott árkedvezmény megállapítási feladatai is átadásra kerülnek a kormányhivatalok részére.<sup>392</sup>

2016-tól az Alap megszűnése miatt változik a Kincstár feladata a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alappal kapcsolatban; megszűnését követően ellátja a

---

<sup>389</sup>24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>390</sup>24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>391</sup>27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>392</sup>8/2015. (III. 26.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

fennmaradó hatályban lévő kártalanítási szerződésekből eredő jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos feladatokat.

Régi-új feladatként 2017-től a Kincstár ismét ellátja a lakáscélú állami támogatás nyújtásával összefüggő hitelintézeti tevékenység ellenőrzését, továbbra is ellátja a lakás-előtakarékossággal, valamint a nemzeti otthonteremtési közösségekkel kapcsolatos jogszabályban előírt feladatokat. Nevesítésre került a kincstári körbe tartozó intézményeknél a munkavállalóknak nyújtott lakáscélú támogatásokkal kapcsolatos jogszabályban nevesített Kincstári feladata.

2017. január 1-én a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszűnt, általános jogutódja a Kincstár, ezzel összefüggésben feladatai egy részét is a Kincstár átvette: Közös Agrárpolitika (KAP) kifizető ügynökségi tevékenységet, mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervi feladatát, agrárkár-enyhítési szervi feladatait, valamint a tagállami ISAMM (Mezőgazdasági Menedzsment és Monitoring Információs Rendszer) koordinátori feladatait.

2018 júniusától az első sikeres nyelvvizsga és az első emelt szintű idegen nyelvből tett érettségi vizsga díjához nyújtott támogatáshoz és a közlekedési alapismeretek tanfolyam és vizsga díjához nyújtott támogatásokhoz kapcsolódó jogszabályban meghatározott feladatok (előirányzatok kezelése, folyósítás, támogatási igények befogadása, feldolgozása stb.) is a Kincstári tevékenység részei lettek.

2018 decemberétől további két nagy feladattal bővült a Kincstár munkája, egyrészt a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program éves fejlesztési keretében meghatározott egyes pályázati felhívásokhoz kapcsolódóan dönt a támogatások odaítéléséről, valamint ellenőrzi a támogatások odaítélése és a kifizetések előtt a kérelmek jogszabályoknak való megfelelését, valamint ellátja a kifizetések engedélyezésével és teljesítésével, valamint könyvelésével, a támogatások felhasználásának ellenőrzésével, a támogatással kapcsolatos – külön jogszabályban előírt – adatgyűjtési és adatszolgáltatási kötelezettséggel és a jogosulatlanul igénybevett támogatások visszakövetelésével, a támogatások odaítélésével és felhasználásával kapcsolatban meghozott döntésekkel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmekkel összefüggő feladatokat.<sup>393</sup>

A 2019 évben kiírásra került Magyar Falu Program lebonyolító és kezelő szerveként is a Magyar Államkincstár került megjelölésre.<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup> 368/2011. (XII.31.) Korm. Rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 9. § (2a) bekezdése

<sup>394</sup> 1669/2018. (XII.10.) Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról



2019 júliusától további két új feladattal bővül a Kincstár tevékenysége, egyrészt a babaváró támogatással kapcsolatos nyilvántartási, folyósítási, adatszolgáltatási, ellenőrzési, elszámolási, visszafizetéshez kapcsolódó feladatokkal, másrészt a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatáshoz kapcsolódó lebonyolítói, finanszírozói feladatokkal.<sup>395</sup>

2021-től részt vesz a gyermeket nevelő családok otthonfelújítási támogatásához kapcsolódó lebonyolítói és finanszírozói feladataiban.

## **5. Államháztartás működését segítő tevékenység**

A központi költségvetés kettős könyvvizetésének és beszámolási rendszerének kialakításával 1997 évtől a Kincstár a költségvetés teljesítéséről, a hiány finanszírozásáról, a követelések és a kötelezettségek alakulásáról, valamint a pénzügyi helyzet változásáról az államszámvitel keretében számol be.<sup>396</sup>

A társadalombiztosítási alapok felügyeletének megváltoztatása következtében a társadalombiztosítási alapok és költségvetési szervei előirányzatainak kezelése, költségvetésének nyomon követése lényegében a központi fejezetekkel azonos módon történik.

<sup>397</sup>

A 2064/2000. (III.29.) Korm. határozat alapján a Magyar Államkincstárba került integrálásra a költségvetési gazdálkodás szerves részét képező elaprózottan ellátott feladatokra, így többek között az OEP és/vagy NYUFIG által lebonyolított családtámogatási ellátások, TÁKISZ-ok által végzett központosított illetményszámfejtés, APEH-SZTADI zárszámadáshoz, beszámolókhöz, pénzügyi információ-szolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok.

2001-ben kivált Államháztartási Hivatal (ÁHH) látja el az előirányzatok és kötelezettségvállalások nyilvántartásával, ellenőrzési feladatokkal volt kapcsolatos feladatokat, emellett a közszolgálatban foglalkoztatottak bérének számfejtését és 2002-től az önkormányzati alkalmazottak mellett a központi közigazgatásban dolgozók bérének számfejtését.

A Támogatásokat és Járadékokat Kezelő Szervezet továbbra is részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként működik, saját szervezeti- és működési szabályzattal. Ugyanakkor egyesült az Államháztartási Hivatallal, s így tevékenysége ismét bővült a költségvetési előirányzatok és kötelezettségvállalások, azok változásának, teljesülésnek nyilvántartásával, illetve a zárszámadás előkészítéséhez kapcsolódó ügyviteli, nyilvántartási,

---

<sup>395</sup> 44/2019. (III.12.) Korm. rendelet a babaváró támogatásról, 45/2019. (III.12.) Korm. rendelet a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásáról.

<sup>396</sup> Magyar Államkincstár Önértékelési... 4-5. o.

<sup>397</sup> <http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.01.20)

információgyűjtési és szolgáltatási, továbbá a központosított illetményszámfejtés, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék-elszámolási feladatokkal. Ide tartozik még a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági támogatások, vakok személyi járadékának megállapítása, folyósítása és kifizető helyi ellenőrzése, a nem állami intézmények fenntartói részére folyósított humánszolgáltatások normatív támogatási előirányzataival kapcsolatos adatszolgáltatás, folyósítás és ellenőrzés.

A Kincstár 2003-tól végzi a központi költségvetés és helyi önkormányzatok pénzügyi kapcsolatából adódó feladatokat, így többek között helyi adó-információk feldolgozása, nyilvántartása és adatszolgáltatása, vezeti a törzskönyvi nyilvántartást<sup>398</sup>. Monitoring tevékenységet végez az államháztartás központi alrendszeréhez és az Alapokhoz tartozó, valamint az Országgyűlés és a Kormány által alapított közalapítványok tekintetében.

A törzskönyvi nyilvántartás köre 2007-től kibővült: a költségvetési szervek, valamint a külön törvény rendelkezései alapján a nyilvántartandó, a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó jogi személyek törzskönyvi nyilvántartását vezeti a Kincstár.

A központi költségvetésből finanszírozott valamennyi családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítása és finanszírozása, valamint az adatszolgáltatása mellett a Kincstár 2008-tól ellátja az európai uniós családi ellátásokkal kapcsolatos ügyintézési feladatokat.

A családtámogatási és fogyatékosági ellátásokkal, az energiaszolgáltatási támogatásokkal, valamint a lakástámogatásokkal kapcsolatos feladatai során a Kincstár a magánszemélyek részére vagy jogán megállapított jogosultságokról és támogatásokról egységes szociális nyilvántartást vezet 2009 évtől.

2011-től a Kincstár negyedévente összesítő kimutatást készít a fejezetek által benyújtott hosszú távú kötelezettségvállalásokról a jogszabályban meghatározott tartalommal, amelyet a tárgynegyedévet követő 60 napon belül honlapján nyilvánosságra hoz.

A kincstári körbe tartozók esetén 2011-től díjazás ellenében ellátja a kárpótlási jegyek őrzésével és kezelésével kapcsolatos feladatokat. Az államháztartásért felelős miniszter – mint kezes – meghatalmazása alapján egyes hitelkonstrukciókban kiadja a hitelszerződés módosításához szükséges nyilatkozatokat. Cégeljárásokhoz és más cégügyekhez kapcsolódva

---

<sup>398</sup>A költségvetési szerv jogi személy, amely a törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzéssel jön létre. A nyilvántartás alanyi körébe tartoznak azok az egyéb jogi személyek is, amelyek a költségvetési szervekre vonatkozó gazdálkodási rend szerint működnek, mint például a területfejlesztési tanácsok és a többcélú kistérségi társulások. A törzskönyvi nyilvántartás hitelesen tanúsítja a benne feltüntetett adatokat, a bejegyzett jogok és tények fennállását és változását. A nyilvántartás a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartási számjelét, gazdálkodási jogkörét, gazdálkodási formáját, fejezeti besorolását és felügyeleti szervét, valamint területi elhelyezkedését és a tevékenységét tartalmazza.

megfizetett illetékekről, valamint költségterítésekről külön-külön elektronikus igazolást küld. Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló Korm. rendelet alapján ellátja az építettői fedezetkezelői feladatokat 2011 évtől.<sup>399</sup>

2012. júniusától a törzskönyvi nyilvántartás nyilvános és közhiteles.

2012-től a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítás és finanszírozása mellett, már nem adatszolgáltatója és ellenőrzője a kifizetőhelyeknek, hanem szakmai felügyeletet lát el velük kapcsolatosan. Az államháztartási információs rendszerhez kapcsolódóan eddigi tevékenységén felül az adatfeldolgozói feladatot is ellátja a Kincstár.

2014-től a fejezetek hosszú távú kötelezettségvállalásainak összesítő kimutatás készítése és közzétételi kötelezettsége megszűnik.<sup>400</sup>

2014-től a Kincstár alapfeladataivá váltak az államháztartáson kívülre nyújtott költségvetési támogatások levonási rendszerének működtetése.<sup>401</sup>

Az egységes szociális nyilvántartás vezetés, az általa folyósított családtámogatási és fogyatékosági ellátásokról, lakástámogatásokkal kapcsolatos feladatainak ellenőrzése kapcsán, családtámogatási számlát vezet a természetben nyújtott családi pótlék összegéről fővárosi és megyei kormányhivatalonként, 2014-től nemcsak az ellenőrzési feladataival összefüggésben tartja nyilván az adatokat.<sup>402</sup>

2014-től nevesített feladattá vált a honlapján közzétenni az államháztartási adatszolgáltatások teljesítéséhez szükséges segédleteket.<sup>403</sup>

2015. március megszűnt a költségvetési előirányzatokhoz kapcsolódó kötelezettségvállalás nyilvántartási kötelezettsége a Kincstárnak. A családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítási és finanszírozási, valamint kifizetőhelyek szakmai felügyeleti, továbbá az európai uniós családi ellátásokhoz kapcsolódó ügyintézési, valamint az egységes szociális nyilvántartás vezetési feladatok kormányhivatalhoz való integrálásával megszűnnek a Kincstárnak e feladatai.<sup>404</sup>

2015. márciusától Egyetlen új feladat jelenik meg: az önkormányzati ASP – Application Service Providing azaz alkalmazás-szolgáltatás-központ működtetési feladatai.<sup>405</sup>

<sup>399</sup>Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata (2/2011. (I.14.) NGM utasítás

<sup>400</sup>24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>401</sup>Uo.

<sup>402</sup>27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>403</sup>24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>404</sup>8/2015. (III. 26.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról

<sup>405</sup>Uo.

2018 decemberétől a helyi önkormányzat és az általa alapított költségvetési szerv, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az általa alapított költségvetési szerv, az önkormányzati társulás és az általa alapított költségvetési szerv helyett a Kincstár megállapodás alapján elláthat egyes feladatokat, úgy mint a költségvetés tervezése, az előirányzatok módosításának, átcsoportosításának és felhasználásának (a továbbiakban együtt: gazdálkodás) végrehajtása, a finanszírozási, adatszolgáltatási, beszámolási és a pénzügyi, számviteli rend betartása.<sup>406</sup>

## **6. Követeléskezelés**

A Kincstár alapításakor a követelések területén végzett tevékenysége körében a Pályázatos Követeléseket Kezelő Osztály kezeli a pályázatos támogatásokból keletkezett követeléseket. Forrásukat tekintve: mezőgazdasági beruházási támogatásokkal (MEA) kapcsolatos követelések, Területfejlesztési Célelőirányzathoz (TEFA) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések, Környezetvédelmi Alap Célelőirányzathoz (KAC) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések és Gazdaságfejlesztési Célelőirányzathoz (GFC) kapcsolódó támogatásokkal összefüggő követelések. Belföldi Követeléseket Kezelő Osztály fő tevékenységként a többféle jogcímen keletkező, de minden esetben belföldi adósokat terhelő állami követelések kezelését végzi. Ez az osztály látja el a teljes támogatotti körre kiterjedő csőd-, felszámolás-, végelszámolás-, átalakulás- és megszűnés figyelését. Külföldi Követeléseket Kezelő Osztály látja el a volt rubel- és a volt dollár elszámolású országoknak nyújtott kormányhitelekkel adódó külföldi követelések visszatérülésével kapcsolatos feladatokat és végzi a Hadigondozottak Közalapítványa működésével kapcsolatos feladatokat. A Kincstár alapításakor még csak a Magyar Köztársaság Oroszországgal szemben fennálló követelésének a Pénzügyminisztérium által külön szerződésben megfogalmazott feladatait látta el, a tevékenység a későbbi évek folyamán bővült ki más országokkal szembeni követelések kezelésével is. A szerződések megkötésétől kezdődően a követelések lebontásában a feladatokat folyamatosan a Kincstár látta és látja el.

A Kincstár a pályázó cégekkel kötött szerződések alapján a fenti követelésekből az árulebontással történő követeléseket bonyolította, illetve bonyolítja, többek között a volt rubel elszámolású országokból az orosz, a bolgár, a vietnámit, a dollár elszámolásúak közül az algériait és a nigériait.

A Kincstár jogszabály, megbízási szerződés, és egyéb megállapodás, illetve egyedi felkérés alapján ellátja a pályázatos követelések, belföldi és külföldi követelések kezelésével kapcsolatos feladatokat. Naprakészen nyilvántartja követelésállományokat, feldolgozza az új

---

<sup>406</sup> 368/2011. (XII.31.) Korm. Rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 9. § (2a) bekezdése

szerződésekhez, a szerződésmódosításokhoz kapcsolódó változásokat, figyelemmel kíséri az esetleges fizetési kötelezettség teljesítését, illetve megteszi a szükséges intézkedéseket a követelések beszedése érdekében. A megbízó érdekeinek megfelelően ellátja a hitelezői feladatokat. A Kincstár egyedi felkérésre, megbízás, illetve jogszabály alapján kezeli: az állami kölcsönből és alapjuttatásból származó követeléseket, az öntözéses támogatásokból származó követeléseket, a nemzetközi pénzügyi szervezetektől, illetve külföldi pénzintézetektől felvett és továbbkölcsönzött hitelekkel származó követeléseket, a Postabankkal kapcsolatban vállalt és beváltott garanciából származó követeléseket és az alárendelt kölcsöntőke kötvényekhez kapcsolódó követeléseket.

A társadalombiztosítási és az elkülönített állami pénzalapok (Munkaerőpiaci Alap, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Alap, Kutatási és Technológiai Alap, Szülőföld Alap, Nemzeti Kulturális Alap) költségvetéseinek végrehajtásához kapcsolódóan a Kincstár tervezési-finanszírozási feladatokat lát el.

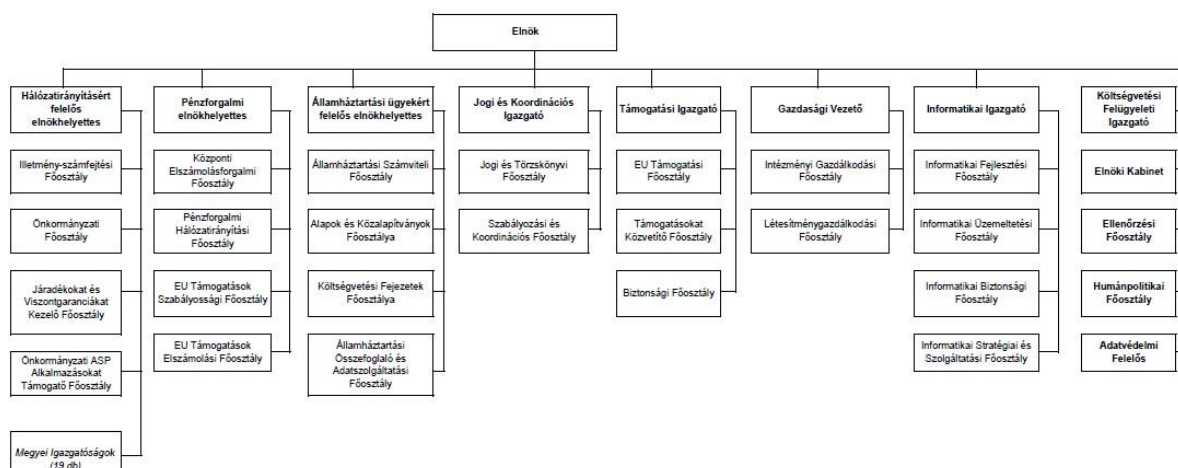
A Kincstár 2007-től gondoskodik az állam által vállalt kezességek, garanciák, viszontgaranciák és nyújtott hitelek, az állam nemzetközi pénzügyi elszámolásainak, a többéves kihatással járó pénzügyi kötelezettségvállalásainak, az állam követeléseinek nyilvántartása, a kötelezettségek teljesítése, követelések kezelése, visszerhes támogatások visszafizetése jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásáról, valamint a külföldi követeléseinek nyilvántartásáról, dokumentálásáról, a követelések állományát rögzítő számlák vezetéséről és az ezekről szóló negyedévenkénti összegző kimutatás elkészítéséről.

2018 júniusától további új feladatok kerültek a Kincstár kezelésébe, ilyen az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásaival, a baleseti táppénzzel és az utazási költség térítéssel kapcsolatos, jogszabályban meghatározott követeléskezelési feladatok.

## **7. Nyugdíjbiztosítás**

2017. január 1-ével az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz került az Országos Egészségbiztosítási Pénztár számos feladata. 2017. november 1-ével pedig az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság beolvadt a Magyar Államkincstár szervezetébe az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak a Magyar Államkincstárba történő beolvadásához szükséges törvénymódosításokról szóló 2017. évi CXXI. törvény alapján.

2. ábra: A Magyar Államkincstár szervezeti felépítése

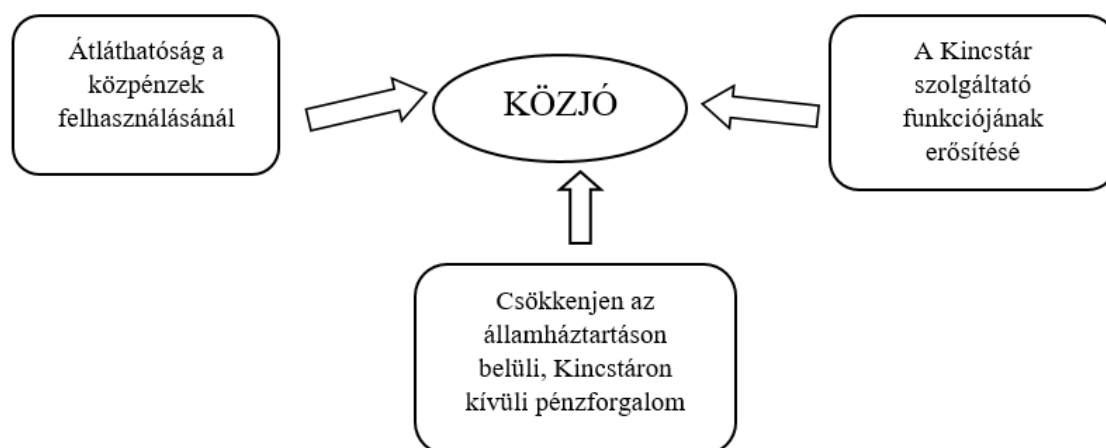


Forrás:

[http://www.allamkincstar.gov.hu/files/A%20Kincst%C3%A1r%C3%B3l/Kincst%C3%A1r%20k%C3%B6zpont/szervezeti\\_%C3%A1bra\\_f%C5%91oszt%C3%A1lyokig.pdf](http://www.allamkincstar.gov.hu/files/A%20Kincst%C3%A1r%C3%B3l/Kincst%C3%A1r%20k%C3%B6zpont/szervezeti_%C3%A1bra_f%C5%91oszt%C3%A1lyokig.pdf) (letöltés: 2017.01.31)

## 8. Jövőkép

3. ábra: Kincstár jövőképe



Forrás: Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám., 2015. 81-97. o.

A Modern Kincstár (2014-2018) stratégiájáról szóló előterjesztésben, melyet a nemzetgazdasági miniszter 2014-ben elfogadott a Kincstár öt fő fejlesztési célterületet

határozott meg; a pénzforgalmat, a támogatások és a központi illetményszámfejtést, az államháztartási feladatokat, a létesítménygazdálkodási feladatokat és a kommunikációs feladatokat. További cél a szolgáltatásorientált feladatellátás, a belső támogató rendszerek fejlesztése, a kincstári számlavezetési kör bővítése és ehhez kapcsolódóan a számlavezető rendszer fejlesztése, információ- és szolgáltató központként, információs adatbázisaival támogatja az államháztartás hatékony működését, a költségvetés végrehajtását. Öt nagy informatikai rendszerrel támogatja a modern kincstári koncepciót: a Központi Illetményszámfejtő Rendszer (KIRA), a Kincstári Számlavezető Rendszer (KSZR), az Országos Támogatási Rendszer (OTR), az önkormányzati ASP (Application Service Provider) rendszer és az IFMIS (Integrated Financial Management Information System) rendszer és adattárház.

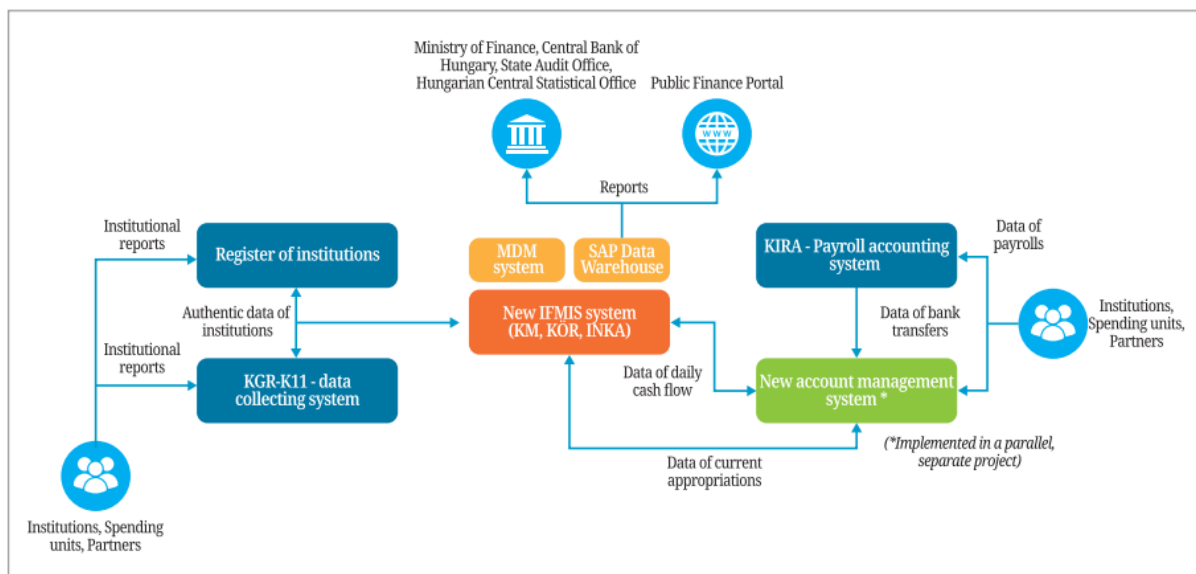
Nagyszabású 6,7 milliárd forint összköltségű (KÖFOP-2.2.5-VEKOP-15-2016-00001) projekt keretében a Magyar Államkincstár és a Kincsinfo NKft. államháztartási adattárház létrehozását és egy államháztartási pénzügyi információs (FMIS) rendszert kíván megvalósítani, elsősorban a közpénzek felhasználásánál az átláthatósága növelése céljából. A projekt része a kincstári szakrendszerek összekapcsolása, online elérhető összevont adatkezelés és elemzés érdekében. A rendszerben helyet kapna modern BI döntéstámogató funkció is, kialakításra kerülne egy Közpénzügyi Portál, melyen akár BI eszközökkel is elemezhető, naprakész adatok lesznek elérhetőek, a lakosság számára is.<sup>407</sup> Egy tudásmegosztó program keretében összehasonlításra és értékelésre került a magyar és a koreai költségvetési és pénzügyi rendszer, elsősorban a pénzügyi rendszerekhez kapcsolódóan. Korea hatalmas fejlődést írt le, gyakorlatilag a semmiből a koreai háborút (1950-53) követően fejlődött és lett a világ élvonalába tartozó gazdaság, fejlett és jól működő költségvetési és pénzügyi rendszerrel. A kifejezetten hazánkra vonatkozó szakpolitikai tanácsokat érdemes mérlegelni: feltétlen szükségesnek tartják a pénzügyi teljesítményértékelés bevezetését, melyhez kapcsolódóan a program alapú költségvetés bevezetését, hiszen, így lehet minden programhoz hozzákapcsolni a teljesítmény mutatókat. A megvalósíthatósági tanulmányok megfelelő eszközök a beruházások hatékonyságának felülvizsgálatára a költség/haszon elemzésekkel (ezek alkalmazása Koreában minden esetben kötelező). Az MTEF (Középtávú kiadás keret) minden minisztérium általi bevezetése, mellyel az országos prioritások vizsgálhatóak. A költségvetési

---

<sup>407</sup> „KINCS-TÁR adattárház rendszer, adatkiaknázó rendszerek és Közpénzügyi Portál tervezése, fejlesztése és implementációja, valamint a megvalósításhoz szükséges hardverelemek szállítása” Műszaki leírás.  
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GpEYID45xxoJ:eljarasok.kuczora.hu/getfile/309/312/+&cd=3&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (letöltés: 2021.05.26)

rendszernek pedig felülről-lefelé tervező formája szükséges a költségvetési prioritások meghatározásához. A költségvetési fegyelem megtartásához erős jogi szabályozás szükséges, emellett elkötelezett tisztviselők.<sup>408</sup> A tervezett rendszer felépítése:

4. ábra: Költségvetési és pénzügyi rendszer tervezett felépítése



forrás: Attila Bolvári, Bálint Szablics, Bong Hwan Kim, Jung Su Park, Tamás Pál Török, Wonhee Lee: 2019/20 KSP Policy Consultation Report, Foundations of an Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in Hungary. <https://www.ksp.go.kr/english/pageView/publication-eng/744> (letöltés: 2021.06.01)

Nem mehetünk el a technológiai újdonságok közigazgatásban történő alkalmazhatósága mellett. Az egyik ilyen technológia blokklánc, melynek számos előnyös tulajdonsága van (magas adatbiztonság, utólag nem módosítható), azonban egyes alaptulajdonságai, mint az anonimitás, felügyelet hiánya nehezen összeegyeztethető a közigazgatás szellemével. Ugyanakkor nem zárható ki valamely területen történő adaptálása (pl. betegadatok nyilvántartása, értékpapírszámlavezetés), kutatásra mindenképpen érdemes területe a közigazgatás fejlesztésnek.

Az okos vagy smart koncepciók alkalmazása sokkal kevésbé kérdés, sokkal inkább sürgető feladat. Smart vagy okos koncepció alatt kommunikációra képes szenzorok, eszközök hálózattal való összekapcsolását, a tárgyak, dolgok internetének megjelenését értjük. Ma már a hálózatba kapcsolt tárgyak száma jóval meghaladja a felhasználók számát. Ezek az

<sup>408</sup>Attila Bolvári, Bálint Szablics, Bong Hwan Kim, Jung Su Park, Tamás Pál Török, Wonhee Lee: 2019/20 KSP Policy Consultation Report, Foundations of an Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in Hungary. <https://www.ksp.go.kr/english/pageView/publication-eng/744> (letöltés: 2021.06.01) 76-77. o.



alkalmazások elsősorban az energiatakarékosságot, környezetbarát, fenntartható fejlődést tudják szolgálni.

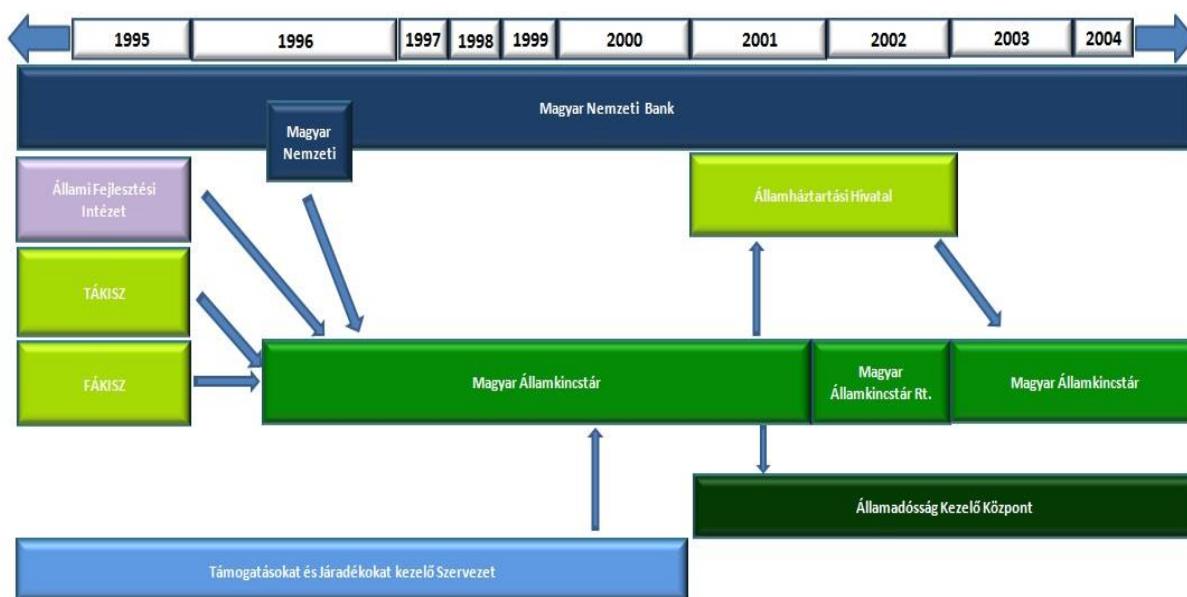
Szakértő rendszerek, mesterséges intelligencia, bussiness intelligence, tanulórendszerek, logikai következtetést végző rendszerek jelenleg még nagyon újdonságnak számítanak, főként ezek közigazgatásban történő adaptációja. Jelenleg még inkább kutatási területek, semmint gyakorlati lehetőségek. Azonban vitathatatlan kellei lesznek a jövő döntéshozatalának, prognózis és modell készítéseknél. Ezen rendszerek elengedhetetlen kellei a rendelkezésre álló nagy mértékű, pontos és széleskörű adatállomány, és a megfelelő minőségű integrált rendszerek folyamatos és stabil rendelkezésre állása, ezek evidenciája után lehet bátran alkalmazni.

Talán a leggyorsabban és a legnagyobb eredménnyel az üzleti intelligencia (Business-Intelligence: BI) rendszerek adaptálhatóak a közigazgatásra. A technológia 2012-es években hatalmas népszerűségnek örvendett, nyilván az üzleti szférában főként az Egyesült Államokban, hiszen jelentős bevételnövekedés érhető el a megfelelően implementált rendszerekkel. A BI rendszerek összesítési, elemzési és jelentési funkciókat biztosítanak a szervezet által rendelkezésre álló adatokból, a döntéshozatal folyamatát javítja információkkal<sup>409</sup>. Legfontosabb kritériuma, hogy az adatokat információvá transzformálja. Hogy ez miként megy végbe, már nincs egységes meghatározás vagy sztenderd, akár egészen intelligens következtetésektől az egyszerű elemzésig. Ugyanakkor fontos a vizualizáció, hipermodern dashboardokat is képes előállítani.

---

<sup>409</sup> Lisa F. Seymour: Key success factors for implemetning Business Intelligence in South African public sector organisations. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx-lTpim1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw-2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK-FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr-iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA-trH1GoDgHNoD96DOJQKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx-lTpim1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw-2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK-FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr-iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA-trH1GoDgHNoD96DOJQKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA) (letöltés: 2021.05.13)

5. ábra: Az államkincstári feladatokat ellátó szervezetek alakulása a rendszerváltástól



Forrás: saját szerkesztés.

### 3. Összefoglalás

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz”<sup>410</sup> E két lényeges dolog hazai felhasználásban és nyilvántartásában szignifikáns szerepet tölt be a Kincstár, a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatával, az államháztartás pénzügyi műveleteinek lebonyolításával, pénzügyi szolgáltatói tevékenységével. Mértékét tekintve a hazai készpénzforgalom közel negyedét bonyolítja le, mely tranzakciók naponta több száz milliárd forintot tesznek ki. A feladat végrehajtásához a likviditás menedzselés, likviditási, megelőlegezési hitel nyújtási képessége szinte elengedhetetlen.

E feladatához szorosan kapcsolódik a nyilvántartási, adminisztrációs, elszámolási feladata, melynek keretében pénzügyi-számviteli információkat gyűjt és nyújt, prognosztizál. Biztosítja a gazdasági szereplők, elsősorban az államháztartás részére a döntéseik meghozatalához szükséges adatokat és információkat.

„Mint hogy közpénzből kifizetéseket teljesíteni csak törvényi felhatalmazás alapján lehet, ezért a Kincstár gondoskodik arról, hogy a közpénzeket arra használják fel, amire a felhatalmazás szól. A Kincstár küldetése: a közpénzek kifizetése, és ezen kifizetések

<sup>410</sup> László Csaba: Tépett vitorlák. Aula Kiadó. Budapest, 1994., 13. o.

ellenőrzése”.<sup>411</sup> A több szintű és eltérő típusú ellenőrzéseivel a szolgáltatott adatok megbízhatóságát is növeli.

Tekintélyes feladata a közel kilencszázezer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtése, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolás és bevallás, a hazai és az Európai Unióból származó támogatások folyósításában, lebonyolításában, valamint visszakövetelésében való részvétel.

„A Kincstár tehát a közpénzek elköltésének résztvevője, és egyben felügyelője is. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, annak érdekében, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek.”<sup>412</sup> A folyamatba épített ellenőrzés esetében elég csupán a tételek 20 százalékát vizsgálni, mellyel a kockázatok 80 százaléka lefedhető és csupán maga a fenyegetettség érzése miatt is eredményre és megtakarításhoz vezet.<sup>413</sup>

A Kincstár szervezetének mérete, ezzel együtt feladatainak számossága is monumentális méreteket öltött mára. A jelen kor változó világa nem teszi lehetővé, hogy az intézmény fejlesztés, átalakítás itt megálljon, számos szempontot célszerű figyelembe venni az átalakítások során. Egyrészt a technológiai-technikai változások, kihívások, másrészt a gazdaság szereplőinek változó magatartási szokásai, igényei irányoznak elő a fejlesztéseket, változásokat a szervezeteknél, így a Kincstár esetében is.

Harmadrészt mivel ma már szerves része vagyunk az Európai Uniónak és számos szállal kötődünk az Unió kívüli más országokhoz, szervezetekhez is, így az államháztartás fejlesztését érintő uniós és nemzetközi tendenciákat, gyakorlatokat jól felfogott érdekünk figyelembe venni és alkalmazni. Nemcsak az Unióban, de a világon mindenhol, a globalizáció életre hívta a standardizálás igényét. A standardizálás egyrészt a munkafolyamatokra, másrészt a nyilvántartott adatokra és információkra is ki kell, hogy terjedjen.

A feladatok vertikális bővítése mellett, mely alatt új hatáskörök telepítését értem, a hatáskörök horizontális kiterjesztése, a meglévő feladatok volumenének növelése, is fejlesztési lehetőség. Ilyen példa lehet a vertikális bővítésre az egyéb hitelviszonyt vagy részesedési jogot megtestesítő értékpapírok forgalmazása, a horizontális fejlesztésre pedig az állami vállalatok részére történő számlavezetés.

---

<sup>411</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

<sup>412</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

<sup>413</sup>Gárdos: i.m. 81-97. o.

#### IV. KINCSTÁR A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN<sup>414</sup>

Kincstár alatt igen sokszínű szervezet- és funkcióhalmaz található az Európai Unió és a világ országaiban. A történelmi hagyományok a legtöbb esetben befolyásolják a közpénzügyi intézményrendszer felépítését. Nemcsak az Európai Unió, de a globalizáció velejárója az átláthatóság, információkhoz való hozzáférhetőség minél magasabb szintje és igénye. A transzparencia elvárás a nemzetközi hitelnyújtó szervezetek részéről is. A transzparencia ilyen értelemben egyrészt az információk elérhetőségére, másrészt azok áttekinthetőségére is vonatkozik.

A kormány pénzügyi és költségvetési feladatait a pénzügyminisztérium és általában kormányzati hivatalok hajták végre. Ezek a feladatok egyrészt szakpolitikai, másrészt szabályozási, valamint lebonyolítási jellegűek. Mindhárom esetében megkülönböztethetünk költségvetési politikához, költségvetés végrehajtásához, számviteli és beszámolási, belső ellenőrzési, audit és egyéb központi pénzügyi funkciókat. Maguk a kincstári feladatok ezek egy-egy részterületeit ölelik fel, nagyon változatos módon.<sup>415</sup>

A közpénzügyi intézményrendszer felépítése, a kincstár feladatai igen változatosak, mindazonáltal megkülönböztetünk *hagyományos kincstári funkciókat, úgymint a pénzkezelés – pénzforgalmi műveletek végzése, a kormányzati tranzakciók elszámolása, a közösségi bankszámlá(k) vezetése – a Kincstári Egységes Számla (továbbiakban: KESZ) koncepció, a költségvetés végrehajtása (bevételek beszedése, kiadások teljesítése és elszámolása, bérszámfejtési feladatok) és erről való információ szolgáltatás (ennek keretében pénzügyi információs és számviteli rendszerek működtetése), az adósságkezelés, likviditásmenedzsment, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése – előzetes ellenőrzés (előirányzat vizsgálat: a közpénzek kifizetése megfelelő célra történik-e, fedezet rendelkezésre áll-e), mind a tranzakciók, mind a kötelezettségvállalások ellenőrzése és a költségvetési és adó politikák, illetve előrejelzések készítése.*<sup>416</sup>

Az automatizált számviteli rendszerek számos tradicionális kincstári tevékenységet kiváltottak, ilyen például a ki- és befizetésekhez kapcsolódó előzetes ellenőrzések nagy része, melyek a számviteli rendszerekbe épített ellenőrzésekkel gyorsabban, pontosabban

---

<sup>414</sup>A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>415</sup>Maximilien Queyranne, Peter Murphy, Richard Allen, Sami Ylaoutinen, Yasemin Hurcan: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. IMF Working Paper. WP/15/232. 2015. 7-8. o.

<sup>416</sup>Ivan Matalik, Michal Slavik: Debt Management in the Czech Republic (formation in the 1990s and the current state). Prague Economic Papers, 1, 2005. 37-39. o.

Marco Cangiano Treasury Core Functions c. előadása., Róma, 2017. február 6-8.

[http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario\\_2017-02-6\\_8/08\\_-\\_Treasury\\_Functions\\_and\\_Cash\\_Management\\_-\\_Cangiano.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf) (letöltés: 2018.02.06)

elvégezhetőek. Mivel a pénzforgalom többségében valós időben és elektronikusan megy végbe, így ennek oka és következménye is automatizálás szükségessége és kívánalma. Ezzel a tradicionális számvevői tevékenység nagy része is szükségtelenné vált. A tevékenységek változása új feladatokat életre hívott, az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer (IFMIS) és a központi számviteli rendszer működtetése megteremtette az igényét a számviteli ellenőrzésnek és a világos számviteli politikák megfogalmazásának, továbbá a passzív likviditásmenedzsment eszközeiről az aktív eszközökre való átállásnak. A fejlődés hatására megfogalmazhatjuk a modern kincstárak jellemzőjét: a decentralizált felügyelet, a szigorúbb beszámoló és számviteli rendszer, a számviteli standardoknak és a pontos költségvetési-pénzügyi-statisztikai jelentéseknek a felértékelődése, illetve előtérbe helyeződése.<sup>417</sup>

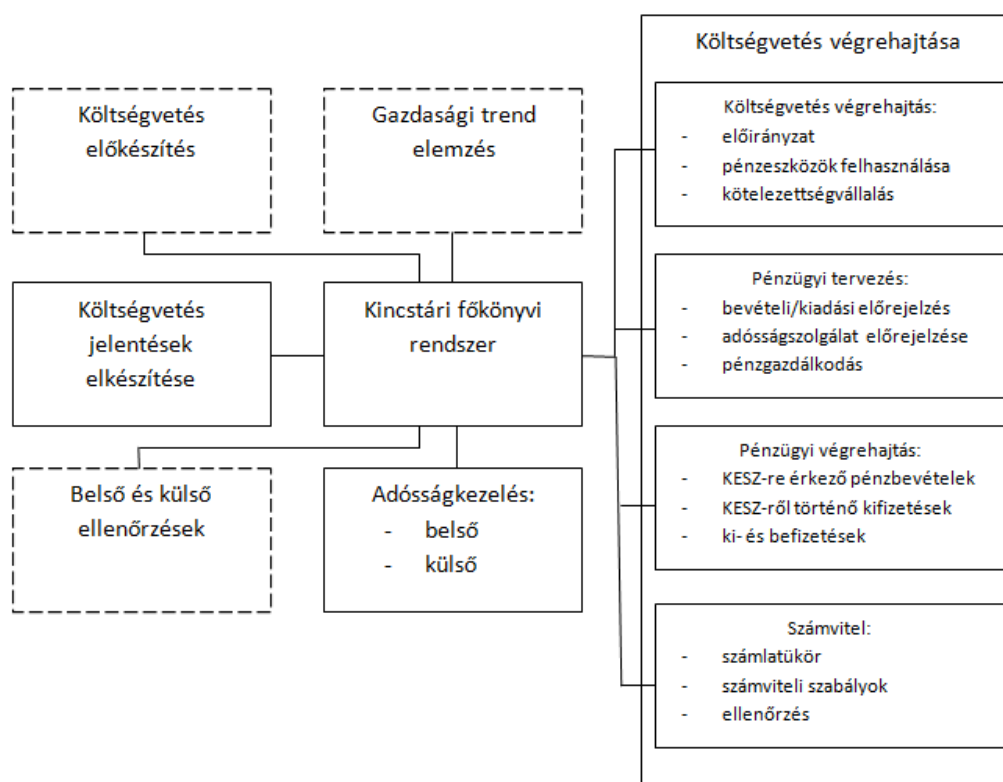
Néhány országban a hagyományos kincstári feladatok mellett egyéb feladatokat is végez a kincstár, úgymint a számviteli irányelvek kidolgozása, a belső ellenőrzésben való részvétel, az adósságkezelési műveletek végrehajtása, a támogatások és társalapok/pénzalapok kezelése, a közbeszerzés irányítása, felügyelete, az állam által vállalt garanciák és egyéb függő kötelezettségekről nyilvántartás vezetése és a költségvetésen kívüli alapok, állami tulajdonú vállalatok és a regionális/helyi önkormányzatok pénzügyi műveleteiről való nyilvántartás vezetése.<sup>418</sup>

---

<sup>417</sup>Cangiano: i. m.

<sup>418</sup>Cangiano: i. m.

6. ábra: Kincstári feladatok



Az ábrán szaggatott vonallal jelezett részek, gyakran más rendszereken belül kerülnek végrehajtásra.

Forrás: saját szerkesztés Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> alapján

4. táblázat: Kincstári feladatok végrehajtó szervek szerint

| Államháztartási/költségvetési funkció                 | Végrehajtó szervezet |          |                   |                  |
|-------------------------------------------------------|----------------------|----------|-------------------|------------------|
|                                                       | Pénzügyminisztérium  | Kincstár | Hivatal/Ügynökség | Szakminisztérium |
| Makro-fiskális elemzések, prognózisok                 | x                    |          |                   |                  |
| Költségvetés előkészítése                             | x                    |          |                   | x                |
| Állami beruházások tervezése és kezelése              | x                    |          |                   | x                |
| Adósságkezelési stratégia                             | x                    | x        | x                 |                  |
| Adópolitika                                           | x                    |          |                   |                  |
| Adó- és vámigazgatás                                  | x                    |          | x                 |                  |
| Költségvetés végrehajtásának felügyelete              | x                    | x        |                   | x                |
| Konsolidált gazdasági/fiskális jelentések             | x                    | x        | x                 |                  |
| Likviditás előrejelzés és likviditásmenedzsment, KESZ | x                    | x        |                   |                  |
| Kockázatkezelés és állami garanciák                   | x                    | x        |                   |                  |
| Bank és pénzügyi szektor szabályozás                  | x                    |          | x                 |                  |
| Pénzgazdálkodás felügyelete, IT rendszerek            | x                    | x        |                   |                  |

|                                                                            |   |   |   |   |
|----------------------------------------------------------------------------|---|---|---|---|
| Számviteli standardok, irányelvek                                          | x | x | x |   |
| Pénzforgalmi műveletek, belső ellenőrzés, kötelezettségvállalás-ellenőrzés |   | x | x |   |
| Belső audit                                                                | x |   | x | x |
| Közbeszerzési irányelvek                                                   | x |   | x |   |
| Állami vagyon, kötelezettségek és PPPs kezelése                            | x | x |   |   |
| Állami tulajdonú vállalatok felügyelete                                    | x |   |   |   |
| Nemzetközi pénzügyi kapcsolatok                                            | x |   |   |   |
| Kormány-közi fiskális kapcsolatok                                          | x |   |   |   |

A táblázat adatai a fejlett, közepes-szintű bevételi országok általános gyakorlatát mutatja.

Ahol több bejegyzés látható egy sorban az országok közötti eltérő gyakorlatot, vagy a feladat entitások között megosztást jelzi.

Forrás: saját szerkesztés. Cangiano: i. m. alapján

A hazai és a hasonló történeti jellemzőkkel bíró országok esetében jellemző feladat az államadósság kezelésében való közreműködés, valamint az állami, a külföldi, az EU és egyéb támogatások, szubvenciók, nemzetközi segélyek kezelése, adminisztrációja, ügyintézése, egyéb pénzalapok kezelése és a hitelesítő hatósági feladatok végzése.

#### 1. Kincstári modellek

*Alapvetően két kincstári modellt különböztetünk meg, a centralizált, központosított és a decentralizált modellt. Az előbbi esetében a kincstári feladatok szinte kivétel nélkül, még a kifizetések és az ellenőrzési feladatok is a pénzügyminisztériumhoz tartoznak. Ilyen igen erőteljes a centralizációt Franciaországban találunk, kevésbé határozott központosítást pedig Spanyolországban. Utóbbi decentralizált modell esetében az üzemeltetéshez kapcsolódó feladatok (tipikusan a pénzforgalmi tevékenység és ellenőrzés) szakminisztériumhoz kerülnek decentralizálásra, míg a központi eljárások és az ellenőrzési-felügyeleti feladatok akár a pénzügyminisztériumnál (pl. Nagy-Britannia) vagy hivataloknál (pl. Írország, skandináv országok) kerülnek elhelyezésre.<sup>419</sup>*

E két alap modellen belül nagymértékű eltérések lehetnek a szabályozási keretektől függően, úgy, mint a jogi és adminisztratív rendszer, az ország és a kormány mérete, a központosítás és a kormányzati döntéshozatal foka és módja, a pénzügyi-számviteli adatok és jelentési rendszerek megbízhatósága a központi és a szakminisztériumi kapacitástól függően. Ugyanakkor a modern információs technológia és KESZ rendszereknek köszönhetően napjainkban a gyakorlatban a központosított és decentralizált rendszerek közötti különbség

<sup>419</sup>Cangiano: i. m.

egyre inkább elhalványodik, hiszen az ellenőrzési és pénzforgalmi feladatok és folyamatok nagy része automatizálásra kerül.<sup>420</sup>

A kincstári típusoknak más megközelítése az országok szerinti jellemzőkkel bíró csoportképzés. Ez alapján megkülönböztetünk (legismertebbek) *angol, francia, kontinentális (német, olasz, holland), amerikai, latin-amerikai, távol-keleti és a korábban tervgazdálkodást folytató gazdaságok államkincstári rendszereit.*<sup>421</sup>

Az elmúlt húsz-harminc évben Európa legtöbb országában hasonló tendencia zajlott le, egyrészt a legtöbb operatív funkció decentralizálása, másrészt a fennmaradó központi funkciókra önálló hivatalok felállítása.<sup>422</sup> Nyilván ezek a kor közigazgatási tendenciájának leképeződései, a minél közelebb kerüljön végrehajtásra az államigazgatás a lakossághoz és élesen lehatárolásra kerüljenek a hatáskörök.

Az Európai Unión belül más aspektus alapján megkülönböztethetünk brit/ír/skandináv rendszert, ahol a pénzügyi és ellenőrzési funkciók a szakminisztériumokhoz kerülnek decentralizálásra, viszont a központi stratégia és a felügyeleti funkciók a pénzügyminisztérium vagy ahhoz kapcsolódó hivatal feladata. Frankofón rendszert, ahol a fizetési és ellenőrzési funkciók erősen centralizáltak a pénzügyminisztériumban, sőt ellenőrzési hatásköre kiterjed a helyi önkormányzatokra és az állami vállalatokra is. A 2000 évek modernizálása során számos feldolgozási funkció átkerült szakminisztériumhoz és egy speciális hivatalt hoztak létre a közalkalmazottak illetményének kifizetésére. A francia modellen belül található a belga rendszer, ahol a központi bank fontos szerepet játszik, főként a kifizetések területén. A spanyol/portugál rendszer szintén hasonlít a francia rendszerre, csak kevésbé centralizált, például a spanyol rendszerben egy önálló kincstári hivatal a felelős a kifizetések folyamatáért és a KESZ-ért. A harmadik rendszert a korábbi jugoszláv államok képviselik, ahol megmaradt egy erős, központi kincstári hivatal, mely nagyrészt független a pénzügyminisztériumtól. Minden fő kategórián belül vannak országoként eltérő megoldások.<sup>423</sup>

A kincstári feladatokra különböző *szervezeti megoldások léteznek, a gyakorlatban három megoldás alakult ki, egyrészt pénzügyminisztériumi főosztály (Ausztrália, Franciaország, Nagy-Britannia), másrészt a teátrális önálló minisztérium (Brazília, Indonézia,*

---

<sup>420</sup>Cangiano: i. m.

<sup>421</sup>Matalik, Slavik: i. m. 37-39. o.

<sup>422</sup>Richard Allen, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne, Sami Yläoutinen: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. International Monetary Fund. 2015. 17. o.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf> (letöltés: 2021.05.20)

<sup>423</sup>Richard Allen, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne, Sami Yläoutinen: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. International Monetary Fund. 2015. 17. o.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf> (letöltés: 2021.05.20)



*Törökország) és harmadrészt a pénzügyminisztérium karnyúlványaként működő hivatal (Írország, skandináv országok).*<sup>424</sup> Mindhárom szervezeti megoldás indokolt lehet, mely nagyrészt függ az ellátandó feladatoktól és az ország államigazgatási berendezkedésétől. A legtöbb ország egyetlen integrált pénzügyminisztériumot működtet, mely magában foglal egy olyan osztályt vagy igazgatóságot, amely a költségvetés végrehajtásával és a pénzkezelésével foglalkozik. Számos ország azonban különbséget tesz a "politika" és a "végrehajtás" között, és a pénzügyminisztériumon belül olyan ügynökségeket vagy hivatalokat hoz létre, amelyekre átruházza az operatív feladatok egy részét (ilyen Mexikó és a Fülöp-szigetek). Néhány országban a kincstár egyértelműen elkülönül a pénzügyminisztériumtól (Törökország), egyes országok pedig a kincstár „márkát” használják a minisztériumokra, melyek szélesebb körű felelősségi körrel rendelkeznek, és közelebb viszi őket egy hagyományos pénzügyminisztériumhoz (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Ausztrália). Maga a szervezeti megoldás nem oly lényeges, mint a feladat; a kincstár minden esetben az államháztartás központi eleme, számos egyéb intézménnyel együttműködve (adóigazgatás, államadósság kezelés, amennyiben nincsenek integrálva) hajtja végre feladatait. Ugyanakkor azt érdemes kiemelni, hogy, ha a szervezeti megoldás elaprózott, szükséges a koordinációs megoldásra kiemelt hangsúlyt fektetni.<sup>425</sup>

Meglepő egyes országok pénzügyminisztériumának nagysága. Magyarország és az Egyesült Államok egy rubrikában. Az Egyesült Államok naponta akkora összegű tranzakciót bonyolít, mint a hazai éves költségvetésünk. Természetesen nehéz két eltérő rendszert összehasonlítani, és pusztán a diszpontált összegek alapján nem is lehet.

5. táblázat: Egyes országok pénzügyminisztériumai által foglalkoztatottak száma (az adatok nem tartalmazzák az adó- és vámhatóságokat)

| Pénzügyminisztériumban foglalkoztatottak száma | Fejlett országok                                 | Feltörekvő piacok és alacsony-jövedelmű országok             |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Kevesebb mint 200 fő                           | Észtország, Izland                               | Mongólia, Ruanda, Szvaziföld                                 |
| 201-500 fő                                     | Ciprus, Dánia, Finnország, Svédország, Írország, | Chile, Maldív-szigetek, Moldova, Nicaragua, Salamon-szigetek |

<sup>424</sup>Cangiano: i. m.

<sup>425</sup>Richard Allen, Richard Hemming, Barry H. Potter (szerk.): The international handbook of public financial management.  
[https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjHlpL5LczcAhVN\\_KQKHXNcD04Q6AEwAnoECAGQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false](https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjHlpL5LczcAhVN_KQKHXNcD04Q6AEwAnoECAGQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false) (letöltés: 2018.09.10)

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                     |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
|                | Lettország, Új-Zéland,<br>Norvégia, Szlovénia                                                                                                                                                                                                                     |                                                                     |
| 501-1000 fő    | Ausztrália (beleértve a<br>Kincstárát is), Kanada                                                                                                                                                                                                                 | Ghána, Jamaica, Mozambik<br>és Uganda                               |
| 1001-2000 fő   | Egyesült Királyság,<br>Németország, Japán,                                                                                                                                                                                                                        | Kambodzsa, Kenya, Niger,<br>Dél-Afrika, Tádzsikisztán               |
| 2001-5000 fő   | Egyesült Államok (beleértve<br>a Költségvetés-Kezelési<br>Hivatalát és a Kincstárát),<br>Magyarország (pontos adat<br>nem áll rendelkezésre, a<br>hatályos statútum rendelet<br>nem tartalmaz létszám<br>adatot, a 2019.01.28-án még<br>hatályos szerint 2100 fő) | Csád, Mauritánia, Mexikó,<br>Fülöp-szigetek,<br>Lengyelország, Togo |
| 5000 fő felett | Franciaország,<br>Spanyolország (beleértve a<br>Nemzeti Adó- és<br>Vámigazgatóságot és a<br>Vámügyi Főigazgatóságot)                                                                                                                                              | Brazília, India, Indonézia,<br>Törökország                          |

Forrás: saját szerkesztés Richard Allen, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne, Sami Yläoutinen: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. International Monetary Fund. 2015. 22. o.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf> (letöltés: 2021.05.20) alapján.

A rendszerváltó gazdaságok számára a Világbank a pénzügyminisztérium részeként működő, vagy ahhoz kapcsolt kincstárát ajánl, mivel általában gyenge a költségvetési szervek közötti együttműködés ezekben az országokban. Az kincstárak és a pénzügyminisztériumok szoros együttműködése esszenciális nemcsak ezen országokban, hiszen a költségvetés végrehajtásának a költségvetésben meghatározott prioritásokon kell alapulnia.<sup>426</sup>

6. táblázat: Kincstárak központosítása és szervezete

| Ország        | Központosított vagy decentralizált modell |                |               | Központi szervezet       |         |
|---------------|-------------------------------------------|----------------|---------------|--------------------------|---------|
|               | Központosított                            | Decentralizált | Hibrid/Vegyes | Pénzügy-<br>minisztérium | Hivatal |
| Bulgária      |                                           | x              |               | x                        |         |
| Dánia         |                                           |                | x             | x                        |         |
| Észtország    |                                           |                | x             | x                        | x       |
| Franciaország | x                                         |                |               | x                        |         |

<sup>426</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)

|                |   |   |  |   |   |
|----------------|---|---|--|---|---|
| Finnország     |   | x |  |   | x |
| Magyarország   | x |   |  | x |   |
| Írország       |   | x |  |   | x |
| Hollandia      |   | x |  |   | x |
| Lengyelország  | x |   |  | x |   |
| Szerbia        | x |   |  | x |   |
| Svédország     |   | x |  |   | x |
| Nagy-Britannia |   | x |  | x | x |

Forrás: saját szerkesztés. Cangiano: i. m. alapján

A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap elkötelezett az egyes országok pénzügyi fejlődésének elősegítésében, ennek érdekében számos útmutatót, kutatást, szakmai anyagot készít, természetesen ebből a kincstár és a köré csoportosuló feladatok sem maradtak ki. Mindkét szervezet eszményi céljai mellett (magas foglalkoztatottság, szegénység csökkentése, gazdasági növekedés stb.) egyben hitelnyújtó szervezetként érdekelt a jobban, átláthatóbban működő állampénzügyi rendszerek kiépítésében. 2004-ben elkészült „A Világbanknak a Kincstári diagnosztikai eszköztár” elnevezésű munkaanyaga, melyben részletesen bemutatásra kerülnek a kincstárak felépítés lehetőségei, azok szakaszai, szükséges intézkedések, helyzetfelmérési lehetőségek, felépítésének mintája, bevezetések szakaszai stb. Az európai és közép-ázsiai térségben a kincstári rendszerek létrehozásának első referencia országai Kazahsztán, Oroszország, Ukrajna és Magyarország voltak. Bár leszögezi a munkaanyag, hogy nincs egy egységes terv a kincstári fejlesztésekhez, de hasznos támpontot nyújthatnak a referenciapontok az operatív munkához ezen a területen. A Nemzetközi Valutaalap további számos munkaanyagot készített a kincstári feladatok segítésére (ilyen többek között a KESZ koncepció, tervezés és bevezetés). Bár a munkaanyag több mint tíz éves, a mai napig a hazai kincstárra vonatkozóan is tartalmaz megvalósítandó, elmaradt feladatot.

*Közpénzek kezelésének hatékony végrehajtása érdekében a kincstári tevékenységek közül néhány kiemelten fontos, ilyen a költségvetés végrehajtása és a kiadások felügyelete, a pénzgazdálkodás, a kormányzati KESZ bankszámlák kezelése, az államadósság és állam által vállalt garanciák kezelése, az állami, külföldi, EU és egyéb támogatások, szubvenciók, nemzetközi segélyek kezelése, adminisztrációja, ügyintézése, a beszámolás és jelentéskészítés, a pénzügyi tervezés, cash flow/pénzforgalmi előrejelzés, a pénzügyi eszközök kezelése, az államháztartás pénzügyi információs rendszere az IFMIS, a közpénzügyi mutatók készítése, a közbeszerzés, a hatékony és átlátható közpénzügy. Attól, hogy az adott feladatot éppen nem kincstár látja el, hanem a pénzügyminisztérium vagy egy másik hivatal, a feladatot még*

kincstári feladatnak tekintjük. Pongyolán fogalmazva valamennyi állami forráshoz kapcsolódó feladat kincstári, hiszen az állam pénztárcája a kincstár.

## 2. Kincstári feladatok

### 1. Kincstári Egységes Számla (KESZ)

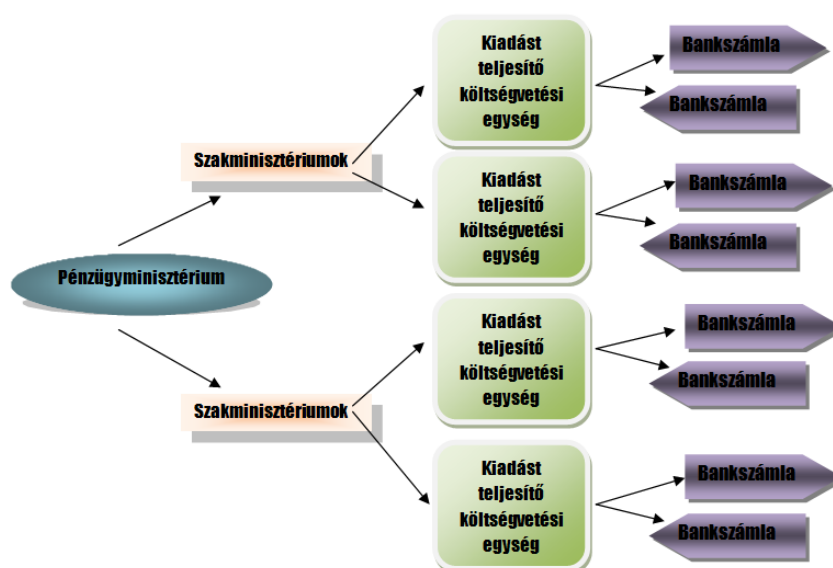
A jó államháztartási irányítás feladata, hogy biztosítsa az egész kormányzat részére a megfelelő pénzeszközök rendelkezésre állását, melyhez egy fontos eszköz és segítség a kincstári egységes számla. A számla hozzájárul pénzügyi erőforrások hatékony működéséhez és ellenőrzéséhez. *A KESZ (TSA – Treasury Single Account) egy olyan egységes bankszámla struktúra és technikai megoldás, mely lehetővé teszi az államháztartás számára a különböző államháztartási egységek közös, együttes pénzkezelését.* Egy egységesített kormányzati bankszámla struktúra, ami rendelkezik egy fő vagy törzs (anya) számlával, melyen keresztül történik a kormány valamennyi kifizetése és befizetése, így egy konszolidált, összesített képet nyújt a napvégén a pénzeszközök helyzetéről.<sup>427</sup> A számlákat általában a központi bank vezeti. Nemcsak információszerzési előnye van, hanem az összevont pénzkezelés miatt kisebb a kormányzat finanszírozási igénye. A KESZ létrehozása ma már elengedhetetlen a modern kincstári működéshez, lehetővé teszi a közpénzek központosítását és konszolidált kezelését. Katalizátorként és szabályozóként is működik pénzkezelési reformok és kincstári átalakítások során. A modern kincstári feladatokat ellátó szervezetek a hagyományos kincstári szerepük mellett, modern pénzügyi menedzser funkciót is ellátnak; hatékony tervezés, előrejelzés, finanszírozás és pénzügyi befektetési eljárások alkalmazásával, ahogy az aktív pénzkezelést is.<sup>428</sup> *Minél nagyobb és szélesebb körben diszponál a kincstár a közpénzek felett, annál nagyobb takarékosági és finanszírozási lehetőségeket rejt magában.*

---

<sup>427</sup>Pattanayak and Fainboim: Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management 2011. IMF Technical Notes and Manuals. 2. o.

<sup>428</sup>Carlos Pimenta, Mario Pessoa (szerk.): Public Financial Management in Latin America. Inter-American Development Bank. New York, 2015. 129. o.

7. ábra: Tipikus felépítése a halmozott kormányzati bankszámláknak



Forrás: saját szerkesztés. Cangiano: i. m. alapján.

A KESZ elméleti modelljének definíciója Fainboim és Pattanayak (2011) megfogalmazásában: „... bankszámla, vagy kapcsolódó bankszámlák, melyen keresztül a kormányzat minden bevételt és kifizetést folytat, a nap végén átfogó, összesített képet kap a pénzhelyzetről.”<sup>429</sup> A KESZ a konszolidációt és a pénzforrások optimális kihasználását lehetővé tevő egységes kormányzati bankszámla struktúra. A tranzakciósintű ellenőrzéstől a teljes cash menedzsmentig terjed a hatóköre. Fainboim és Pattanayak szerint legalább négy kérdést kell kezelni a KESZ rendszer megtervezése során: „(i) a KESZ hatókörét, (ii) a kormányzati bankszámla struktúrát, (iii) a tranzakció feldolgozási és pénzforgalmi szabályokat, (iv) a központi és a kereskedelmi bankok szerepét a KESZ működtetésében, és a banki szolgáltatások nyújtásában.”<sup>430</sup>

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy milyen fontos a KESZ intézményi körének kiszélesítése, hiszen óriási mennyiségű pénz takarítható meg az összevont állami-pénzkezeléssel. Vétek és egyben pazarlás bármilyen állami pénzt KESZ-körön kívül kezelni.

Amennyiben nem KESZ-szel, hanem halmozott kormányzati bankszámlákkal vezetik az államháztartás pénzügyi rendszerét, részlegesen vagy teljesen hiányzik a pénzeszközök konszolidációja. Ebből következik, hogy a számlákon heverő pénz nem hasznosul, míg a deficitessé váló számlák hitelkamatot és további kölcsönfelvételi költségeket termelnek. Ebben az

<sup>429</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011.2. o.

<sup>430</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 134. o.  
Pattanayak, Fainboim. 2011. 2. o.

esetben a beszédési hatékonyság alacsony (néhány naptól, akár egy hónapig), a szolgáltatásokkal kapcsolatos elvárásoknak nincs hivatalos előírása, a kormány konszolidált pénzeszközeinek helyzetét nehéz megállapítani, a kiadások folyósítását nem lehet priorizálni és ellenőrizni, a bankközi egyeztetések nehézkesek, valamint az információk inkább támaszkodnak a számvitelre, mint a bankra, mely hosszabb idő alatt dolgoz fel egy-egy gazdasági eseményt. Az automatizálás nehézkesebb ebben a struktúrában, hiszen a bankszámlák rendszere összetettebb (kincstári, központi banki és kereskedelmi banki bankszámlák), különböző számlák kapcsolódnak a különböző kiadásokhoz és bevételekhez.<sup>431</sup>

A halmozott bankszámlastruktúrával szemben a KESZ egyrészt teljes körű, valós idejű információt biztosít a kormányzat pénz készletéről (GFMIS támogatásával – Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer), mellyel hatékony pénzgazdálkodást, pontos és megbízható pénzforgalmi előrejelzések készítését, optimalizált kormányzati működési költséget (hitelfelvétel és likviditási tartalék szintjének és költségének minimumon tartását), pénztöbblet hozamának növelését eredményezi. Másrészt lehetőséget ad hatékony beszédési és kifizetési megoldások alkalmazására. Harmadrészt javítja a költségvetés végrehajtásának működési és előirányzat ellenőrzését. Negyedrészt javítja a bankok közötti együttműködés hatékonyságát és pontosságát. Ötödrészt biztosítja a naprakész és teljesebb számviteli jelentések és kimutatások lehetőségét.<sup>432</sup> A KESZ javítja az adósságmenedzsment, a fiskális és monetáris politikai koordinációt, pontosabb pénzügyi és banki adatokat szolgáltat, mellyel javítja a költségvetési információk minőségét.<sup>433</sup>

A KESZ felépítése (Fainboim-Pattanayak, 2011) három módon lehetséges. Központosított módon, a KESZ egy önálló számla alszámlákkal vagy anélkül, melyet általában a központi bank vezet. A rendszer akár központosított hivatalon (például egy központosított kincstárral, helyi egységgel vagy anélkül), akár önálló szakhivatal, költségvetési szervén keresztül irányítható. Általában egy jól fejlett számviteli és Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer (GFMIS) működik, mely lehetővé teszi, hogy a források tulajdonosai alszámlákon vagy előirányzatszámhákon keresztül rendelkezzenek, kiváltva a bankszámlákat. Jellemzően valós idejű bruttó fizetési elszámoló rendszer (RTGS) alapú. A második típus – ilyen módon működik Svédországban a KESZ – a felosztott rendszer, mely több különböző független számlákból áll (általában kereskedelmi bankoknál tartott, átvezetési számlák). Szakhivatalok, költségvetési szervek végzik a tranzakciókat (kifizetést és bevétel beszédést is),

---

<sup>431</sup>Cangiano: i. m.

<sup>432</sup>Cangiano: i. m.

<sup>433</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011.2. o.

a számlák pozitív és negatív egyenlege a KESZ főszámlán nettó módon megjelenik, amennyiben lehetséges. A pénz (általában a nap végén vagy elején) a jóváhagyott kifizetések teljesítését követően kerül átutalásra a központi bankhoz, aki kezeli a KESZ-t és nap végén nyújt információt a konszolidált pénz helyzetről. A harmadik megoldás a kettő kombinációja, a vegyes struktúra, mely esetében a kettő jellemzői vegyülnek, az erőforrások konszolidációja kiegészül a fizetési számlákkal, melyet helyi szervezeti egységek vagy kincstárak részére kerül decentralizálásra. Minden esetben a bankrendszerben lévő egyenlegek a KESZ-re begyűjtésre kerülnek a nap végére.<sup>434</sup>

*Célszerű néhány KESZ-szel kapcsolatos irányelvet szem előtt tartani. Az egységes szerkezetre vonatkozó irányelv, mely a „teljes helyettesíthetőséget” jelenti, azaz valamennyi pénzforrás felhasználható legyen valós időben. A kincstár felügyeletének irányelve, mely két részből tevődik össze, egyrészt a kincstár felügyelete alatt történjen az állami pénzkezelés, azaz a kincstár ellenőrzésén és felügyeletén kívül kormányzati szervezet ne vezethessen bankszámlát valamint, hogy a napi működéshez szükséges pénz biztosításra kerüljön (itt fontos a kapcsolat az adósságkezeléssel). A harmadik lényeges irányelv az átfogó pénzügyi fedezet, azaz valamennyi kormányzati egység számlapénz egyenlegének konszolidációja beleértve a költségvetésben szereplő és az azon kívüli forrásokat.*<sup>435</sup>

A fentiek alapján a hatékony KESZ jellemzői hat pontban foglalhatóak össze, egyrészt lényeges, a hely, ahol a KESZ vezetésre kerül. A központi banknál érdemes vezetni a KESZ számlát, az itt tartott források kevésbé kitettek a partnerkockázatoknak, szemben a magán és kereskedelmi bankok betétjeihez képest, továbbá nem kell az erkölcsi kockázattal sem szembenézni. A KESZ központi banknál vagy kereskedelmi bankoknál történő vezetésénél mérlegelni szükséges az egyes esetek előnyeit és hátrányait (pl.: Központi banknál előny, hogy nincs ügyfélkockázat, gyakran megkönnyíti a jegybank monetáris politikájának végrehajtását, hátrány lehet, hogy a kamatbevételek a kereskedelmi banktól kaphatóaktól elmaradnak). Általánosságban elmondható, hogy a központi banknál történő KESZ vezetés a gyakori, ritka a kereskedelmi bankoknál történő számlavezetés (pl.: Argentína, Chile).<sup>436</sup> Illetve, egy sajátos megoldás, hogy a KESZ egy állami tulajdonú kereskedelmi banknál kerül vezetésre, ilyen sajátos megoldást alkalmaz Peru.<sup>437</sup>

---

<sup>434</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 139-140. o.

Pattanayak, Fainboim. 2011. 5. o.

<sup>435</sup>Cangiano: i. m.

<sup>436</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 138. o.

<sup>437</sup>Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

Minél nagyobb volumenű erőforrások kerülnek a KESZ-en központosításra, annál nagyobb hasznot tud generálni. Ezért célszerű minél nagyobb hatókörét biztosítani a KESZ-nek. Fontos kiemelni, hogy semmilyen formában nem jelenti az önállóság elvesztését vagy csorbulását a kiadási döntések szempontjából a KESZ-be történő bevonás. Elengedhetetlen a pénz feletti és a költségvetési autonómia közötti különbségtétel. Nem költséghatékony, hogy költségvetési forrásból gazdálkodó szerv pénzt tartalékoljon vagy független bevétellel rendelkezzen, az autonómia ilyen foka nem illetheti, illethetné meg a közpénzből gazdálkodó szervezeteket és szerveket. A modern jogszabályoknak lehetővé kell tenniük az erőforrások központi kezelését a szervezetek költségvetési függetlenségének sérelme nélkül. A KESZ hatókörének minimálisan a központi kormányzati egységekre és azok forrásaira ki kell terjednie. A központi és a helyi szerveket is be szükséges vonni, ennek kivitelezése történhet akár egy KESZ számlán (Franciaország esetében egyetlen központosított számlán történik valamennyi központi kormányzati kifizetés – 2010-ben a KESZ-nek 6948 alszámláját kezelte a Francia Nemzeti Bank<sup>438</sup>), akár több elkülönült KESZ számlával (Kína esetében). Célszerű a nem üzleti szolgáltatásokat nyújtó decentralizált egységekre, a független központi kormányzati egységekre is kiterjeszteni, abban az esetben, ha állami feladatot látnak el és a bevételeik teljes egészében vagy nagyrészt állami forrás. A decentralizált üzleti vállalkozásokra, állami vállalatokra akkor érdemes a KESZ-t kiterjeszteni, ha a költségvetésük egy jelentős része állami forrás és/vagy fontos állami feladatot látnak el. Ez a kérdéskör sokszor túldimenzionált, de ennyire egyszerűen kellene vizsgálni (sokszor ez jelentős érdeket sért). Mind a decentralizált, mind az állami vállalatokat természetük, tevékenységük (kormányzati vagy kereskedelmi) alapján kell megítélni<sup>439</sup>, semmint jogi státuszuk alapján. Ezek alapján kell eldönteni, hogy a KESZ alá tartozik-e vagy sem. Általában a KESZ nem tartalmazza ezen állami és közüzemi vállalatok számláit. Az olyan állami, nem pénzügyi vállalkozások, melyek például nem kereskedelem orientáltak, azaz nem értékesítenek sem terméket, sem szolgáltatást a piacon és a kormányzati irányelveket követik, továbbá nagy arányban függnék a költségvetési bevételeiktől, ezen vállalkozások csak nevükben azok, de a gyakorlatban költségvetési szervek. Így a kormányzat részeként kell tekinteni rájuk. Az önkormányzatok, főként a nagy költségvetésű önkormányzatok bevonását inkább ösztönözni kell, semmit erőltetni, mivel az autonómiájuk magasabb fokú. A vita szinte folyamatos, hogy az önkormányzatok kifizetéseit kell-e centralizálni az egységes rendszerbe. A szövetségi országokban a helyi önkormányzatok különféle hatásköröket vállalnak fel és/vagy át, beleértve az erőforrásokkal való saját

---

<sup>438</sup><https://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (letöltés: 2018.06.20)

<sup>439</sup>Összhangban a GFSM 2001 kategóriáival



gazdálkodást, a központosítást gyakorlatilag kivitelezhetetlenné téve. Az ellenérvek mellett viszont óriási mennyiségű pénz (általában a központi kormányzati kifizetések közel felét kiteszi a helyi önkormányzati kiadások nagysága) aprózódik el a központosítás hiánya végett. A társadalombiztosítási forrásokat abban az esetben célszerű KESZ-en kezelni, ha az felosztó-kirovó rendszerben működik. A bevont szervezetek esetében a pénzforrásaikat be kell építeni a KESZ-be, mind a központi költségvetési, mind az azon kívüli forrásokat, függetlenül a bevételi forrástól. A központi költségvetés esetében az állami támogatásból finanszírozott beruházások gyakran kimaradnak a KESZ körből. Törekedni kell a legszélesebb körű, a maximális összegű pénzforrások összegyűjtésére, összevont kezelésére, hiszen ezzel csökkenthető a kincstárnál felmerülő tényleges és alternatív költsége a kormányzati pénzkezelésnek.<sup>440</sup>

A harmadik szubsztrátum a KESZ koncentrációja, azaz a kormányzati szervek ne tartsanak fenn a KESZ-en kívüli bankszámlákat, továbbá, hogy a kincstár részére biztosított a jogosultság a bankszámlák nyitására, zárására a kincstáron belül. Ez a funkció biztosítja, hogy a kincstár a kormányzat valamennyi rendelkezésre álló forrását be tudja gyűjteni minden nap végén. Sok esetben ez nem valósul meg teljes körűen, ilyen példa, hogy a kormányzat egyes szerveinek, úgymint minisztériumok vagy különálló hivatalok saját bevételeit nem tartalmazza a KESZ (pl. Kolumbia).<sup>441</sup>

A negyedik lényeges hatékonyságot befolyásoló faktor a források helyettesíthetőségének biztosítása. Annak érdekében, hogy a kincstár a pénzforgalmat a pénzügyi alapelvekkel összhangban végezze, az erőforrások helyettesíthetőségét engedélyezni kell. Az elszámolási számlákat arra tervezték, hogy biztosítsa a KESZ források helyettesíthetőségét a kincstár részére, függetlenül azok költségvetési rendeltetésétől vagy előirányzatától. A legfontosabb feladata ezen számláknak, hogy a kedvezményezettjei részére biztosítsák a források rendelkezésre állását és hozzáférhetőségét, anélkül, hogy azokat elkülönített bankszámlákon kellene vezetnie. Az erőforrások helyettesíthetősége az ideális KESZ modellben, azt jelenti, hogy a kincstár részére korlátlan szabadság kerül biztosításra a pénzeszközök rendelkezése felett, melyekre számlatulajdonosok éppen nem tartanak igényt. A hozzáférés sok esetben korlátozott a kincstár részére, ennek oka lehet például korábbi megállapodás vagy szabályozás.

---

<sup>440</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 134-148. o.  
Cangiano: i. m.

<sup>441</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 154. o.

Ötödik fontos tényező a határidőben történő ki- és befizetési műveletek időbelisége. A kormányzati forrásokat közvetlenül a beszédést követően a KESZ-re kell vezetni, a kiadásokat pedig csak akkor teljesíteni, amikor azok indokoltak.

Aktuális információ szolgáltatás a hatodik hatékonysági tényező. A kormányzati aggregát pénz helyzetről a tervezéshez és a napi működéshez minimum naponta – de a valós idő preferáltabb – az információnak rendelkezésre kell állnia és elérhetőnek kell lennie.<sup>442</sup>

A KESZ felállításakor fontos a stratégiája, ahol mindig a pénz konszolidációnak kell a középpontban állnia. Minden esetben négy fontos feladat kapcsolódik a konszolidációhoz, egyrészt a KESZ hatókörét a szakpolitikai dokumentumokban meg kell határozni. Másodszor ki kell dolgozni a stratégiát, ahol előbb a potenciálisan kockázatos, jelentős egyenlegű számlákat kell bevonni, majd a költségvetési forrást felhasználó szervek kereskedelmi banki számláit, ezt követően a költségvetésen kívüli alapokat, majd a támogatott beruházásokat. Harmadik fontos feladat a költségvetési forrást felhasználó szervezet és a pénz fizikai helyének elkülönítése, melyhez szükséges a számviteli rendszer olyan irányú fejlesztése, mely világosan és pontosan azonosítja valamennyi egység pénz egyenlegét, továbbá a Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszerben – GFMS-ben egy olyan funkció kidolgozása, mely a megfelelő főkönyvi számlákhoz a megfelelő hitelkereteket teszi azonosíthatóvá, valamint a jogi felhatalmazás megteremtése a pénzbeszedésre – ami sértheti a helyi/regionális költségvetési szervek költségvetési autonómiáját. Negyedik fontos feladat, hogy a költségvetési forrást felhasználó szervezetek biztosítása arról, hogy a megfelelő összegű pénz szükség esetén rendelkezésükre áll. Ehhez fejlett pénz előrejelzési és üzemeltetési képesség kidolgozása szükséges, hogy a rendszer valamennyi szervezet pénzigényének megfeleljen.<sup>443</sup>

A fejlett KESZ rendszer jellemzői: működik a bankközi elszámolás, a klíring rendszer, a központi banknál a nagy értékű tranzakciók valós idejű bruttó fizetési elszámoló rendszere (RTGS), melyhez a nagyobb kereskedelmi bankok és a kincstár is csatlakozik, kialakításra kerül a kis összegű kifizetések elszámolási rendszere, működik és a bankokhoz kapcsolódik az elektronikus tranzakció feldolgozás és fizetési rendszer (pl. Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer). Kialakításra kerül a kincstári főkönyvi rendszer, ahol a KESZ pénzforgalma nyomonkövethető. A kincstár és a bankok között keret megállapodás kerül aláírása, melyben rögzítésre kerülnek az egységesített és átlátható szolgáltatási díjak, a késedelmi díjak és az alulteljesítés büntetési díja, a számlák és egyenlegek

---

<sup>442</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 131-135. o.

<sup>443</sup>Cangiano: i. m.

nyomonkövethetősége. A kincstárnak nemcsak a bankokkal, de a központi bankkal is szükséges az egyetértési megállapodás megkötése.<sup>444</sup>

A tranzakció-feldolgozási megállapodások és a kapcsolódó pénzforgalom megvalósítása három módon történhet, egyrészt központosított tranzakció feldolgozási rendszerben, ahol a kincstárban (vagy egy másik központosított egységben) koncentrálódik a tranzakciók feldolgozása és a KESZ működtetése. Ebben az esetben a kincstár (akár helyi egységekkel) nyújt pénzforgalmi szolgáltatásokat a költségvetési forrást felhasználó szervezetek részére, valamint kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a KESZ működtetésére, beleértve a helyi szintű tranzakciós számlákat is. A költségvetési forrást felhasználó szervezet a központi egységhez nyújtja be a kifizetési kérelmét. Ilyen tranzakció feldolgozási rendszer működik a központosított bankszámla rendszerben például Brazíliában és Franciaországban és felosztott bankszámlastruktúrában az Egyesült Királyságban (ez a felosztott rendszer elszámoló számlákkal működik, ahol bár a kifizetések központi jóváhagyása nem lehetséges, egy központi megállapodás alapján végzik a tranzakciókat a költségvetést forrást felhasználó szervezetek).<sup>445</sup> Másrészt történhet decentralizált tranzakció feldolgozási rendszerben, ahol valamennyi költségvetési forrást felhasználó szervezet feldolgozza a saját tranzakcióit és közvetlenül diszponál a bankszámla felett a KESZ rendszer alatt. Szükség esetén a pénz kifizetési felsőhatár érvényesítő az alszámlákon, főkönyvi számlákon vagy főkönyvi számlákon a KESZ-en belül, melynek végrehajtása az Integrált Pénzügyi Információs Rendszerrel egyszerűbb. Ebben az esetben is nettósításra kerülnek a különböző számlák egyenlegei a KESZ főszámlára, a legmagasabb szintű számlára a hierarchiában. A központosított pénzkezelési modell párosulhat akár a központosított (mint India, ahol egyetlen a központi banknál vezetett bankszámla egészül ki az önálló szakminisztériumok alszámláival, a tranzakciók rögzítése és ellenőrzése végett) akár felosztott bankszámla struktúrával (mint Svédország, ahol valamennyi decentralizált költségvetési szervezetnek van egy vagy több tranzakciós számlája egy vagy több banknál).<sup>446</sup> Hatékony és megbízható kommunikációs hálózatra és a bankközi klíring/elszámoló rendszerre van szükség ahhoz, hogy a KESZ rendszer megfelelően működhessen mindkét rendszerben.<sup>447</sup> A harmadik megoldás a hibrid rendszer, melyet számos ország tart fenn, ebben az esetben a fő,

---

<sup>444</sup>Cangiano: i. m.

<sup>445</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 5-8. o.

<sup>446</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 5-8. o.

<sup>447</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 5-8. o.

illetve nagyobb összegű bevételek és kiadások közvetlenül a KESZ-re áramlanak, de a kisebb ügyletek teljes egészében a kereskedelmi banki rendszerben teljesülnek.<sup>448</sup>

7. táblázat: Fizetés feldolgozási lehetőségek

| Feladatért felelős                                          | A központi bank felelős a banki tevékenységért                                                  | Kereskedelmi bankok felelősek a banki tevékenységért                                                |
|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kincstár felelős a fizetések feldolgozásáért                | Az országok nagy része vagy ide, vagy a jobb alsó cellába tartozik (Franciaország, Oroszország) |                                                                                                     |
| Költségvetési szervek felelősek a fizetések feldolgozásáért | Dél-Afrika országok többsége                                                                    | Az országok nagy része vagy ide, vagy a bal felső cellába tartozik (Egyesült Királyság, Ausztrália) |

Forrás: saját szerkesztés Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09) alapján.

Több ország vegyes rendszert alkalmaz (Kína, India, USA). A kifizetések központosítása gyakoribb a kisebb és kevésbé fejlett államok esetében, gyakran a reformfolyamatok részeként.

A banki szektor infrastruktúrája miatt, a kereskedelmi bankok gyakran hatékonyabban képesek beszedni a bevételeket, mint például adóhivatalok. Ezért az adóhivatalok a hangsúlyt az adófizetők nyomon követésére, adóbehajtásra, valamint fizetések figyelemmel kísérésére és az eredményekről való beszámolásra összpontosíthatják. A kereskedelmi bankok által beszedett bevételek esetén, meg kell határozni a verseny elősegítését célzó eszközöket, valamint biztosítani kell a beszedett bevételek gyors átutalását a kormányzati számlákra. A csúsztatott banki rendszer, mely lehetővé teszi a bankok részére, hogy néhány napig rendelkezzenek a beszedett bevételek felett, nem kívánatos. Szigorú szabályokat kell létrehozni az azonnali átutalások biztosítására.<sup>449</sup>

A meglévő bankszámlák teljes körű nyilvántartása kulcsfontosságú, már a KESZ bevezetése előtti szükséges előfeltétel, hogy a kormány részletes információkkal rendelkezzen a különféle hivatalok és azok szervei által megnyitott és fenntartott bankszámlákról. Egyes országokban ismeretlen számú bankszámlával rendelkeznek a szakminisztériumok és azok hivatalai, melyek sokszor a kincstár ellenőrzésén is kívül esnek. Az ismeretlen és a rejtett bankszámlák különösen nagy veszélyt jelentenek a KESZ koncepció általános céljaira és annak

<sup>448</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 11. o.

<sup>449</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.09.10)

előnyeire. Ennek elkerülése végett részletes felmérést érdemes készíteni valamennyi költségvetési forrást használó szervezet bevonásával, ahol beszámolnak a számláik számáról, típusairól, egyenlegéről, valamint vezetésük okairól.<sup>450</sup>

Egyes országok KESZ felépítésének megtervezésénél figyelembe kell venni a közigazgatási intézményrendszer fejlettségét, a pénzügyi gazdálkodás rendszer és a bankrendszer fejlettségi szintjét, beleértve az alkalmazott technológiát és a bankközi elszámoló- és klíring rendszert. A KESZ-en történő konszolidált pénzgazdálkodás nem tévesztendő össze a számviteli ellenőrzés felelősségi körébe tartozó és a bevételek és kifizetések, a tranzakciók feldolgozásához kapcsolódó kérdéskörökkel.<sup>451</sup> Mindhárom esetben beszélhetünk központosított és felosztott vagy decentralizált struktúráról, azonban egyik nem determinálja a másikat.

8. táblázat: KESZ felépítési és tranzakciók feldolgozási lehetősége

| KESZ felépítése | Tranzakció feldolgozási rendszer |            |
|-----------------|----------------------------------|------------|
|                 | Központosított                   | Felosztott |
| Központosított  | Franciaország, Brazília          | India      |
| Felosztott      | Egyesült Királyság               | Svédország |

Forrás: saját szerkesztés. Cangiano: i. m. alapján.

## 2. Az államháztartás pénzügyi információs rendszere (IFMIS)

Sok meghatározás áll rendelkezésre a szakirodalomban az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszerre (IFMIS), és az általában mindegyikben közös, hogy komplex számítógépes információs rendszer értünk alatta, mely tartalmaz államháztartási pénzügyi és számviteli mechanizmusokat, valamint tartalmazza az alrendszereket és eljárásokat.<sup>452</sup>

A kincstár kiemelt feladata, hogy figyelemmel kísérje a pénzforgalmat annak érdekében, hogy a kormány a kötelezettségvállalásokat időben teljesíteni tudja. Amennyiben ez nem valósul meg, a kormány arra kényszerülhet, hogy késleltesse a kifizetéseket és lejárt tartozásokat halmozzon fel. Hangsúlyozni kell, hogy a rendelkezésre álló pénz hiánya miatt a tervezett kiadások csökkentése a pénzforgalom racionalizálása, nem pedig pénzgazdálkodás. A pénzforgalom racionalizálása számos problémát vet fel (aláássa a költségvetési prioritásokat, zavart kelt a minisztériumok programjában, késedelmes kifizetések a beszállítóknak, nagyobb

<sup>450</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 11. o.

<sup>451</sup>Pattanayak, Fainboim. 2011. 18. o.

<sup>452</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 285-286. o.

jövőbeli beszerzési költségek, korrupciós lehetőségek). Hatékony pénzgazdálkodás elkerülhető a pénzforgalom racionalizálása<sup>453</sup>, melyhez a leghatékonyabb eszköz egy IFMIS.

A legtöbb országban a likviditási/cash flow terv Microsoft Excel táblázatban készül, néhány ország fejlesztett ki olyan fizetési rendszert, mely illeszkedik az IFMIS-hez. Az államháztartás pénzügyi információs rendszere a kulcs eszköz az egységesített közpénzügyi igazgatás egy magasabb fokának. *Az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer célja az államháztartás részére biztosítani a szükséges információkat a tervezéshez, végrehajtáshoz és ellenőrzéshez.*<sup>454</sup> *Egy információs rendszer, melyet az államháztartás használ a pénzügyi igazgatás kulcsfontosságú szempontjainak automatizálására és számítógépes támogatására, úgymint a költségvetés, a kincstári funkciók, a számvitel és az adósságkezelés.*<sup>455</sup> Egy sikeresen bevezetett vagy fejlesztett IFMIS-sel az államháztartás képes pontos, releváns és megbízható információkat generálni, mindemellett a költségvetési fegyelem, hatékony erőforrás allokáció, működési hatékonyság és a költségvetési átláthatóság elérésében elősegítésében is közreműködik.<sup>456</sup>

Az államháztartás információs rendszeréhez kapcsolódik egy fontos elvárás a nyilvánosság. Ma már többet várunk el, mint a költségvetési törvény és a zárszámadás, főként, hogy ezek nehezen átláthatóak. Égető feladat a felhasználóbarát információ közlés.

A kincstári feladatok jelentősé része időérzékeny, melyhez a kulcs fontosságú a technológia. Ugyanakkor a legjobb technológia is hasznavethetetlen megfelelő felügyelet és ellenőrzés nélkül.<sup>457</sup>

### **3. Államháztartás teljesítését, a pénzgazdálkodás hatékonyságát mérő mutatók**

Az államháztartás teljesítőképségeinek mérését szolgáló hatékony mennyiségi és eredmény szemléletű indikátorok megfelelő képet és összehasonlítást adhatnak az egyes kincstári rendszerekről.<sup>458</sup> *Az államháztartás pénzgazdálkodásának mérésre több mutatót is kidolgoztak, mely a KESZ lefedettségi szintjét, működési költségeket, pénzügyi haszon elérése*

---

<sup>453</sup>Richard Allen, Richard Hemming, Barry H. Potter (szerk.): The international handbook of public financial management.  
[https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKewjHlpL5lczcAhVN\\_KQKHxNcD04Q6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false](https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKewjHlpL5lczcAhVN_KQKHxNcD04Q6AEwAnoECAgQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false) (letöltés: 2018.09.10)

<sup>454</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 285-286. o.

<sup>455</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 7. o.

<sup>456</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 8. o.

<sup>457</sup>Karen A. Horcher: Essentials of Managing Treasury. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey, 2006. 162. o.

<sup>458</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 9. o.

*az erőforrások központosításával vagy a megnövelt likviditás előnyeinek mérésére szolgálnak.*

<sup>459</sup> Az egyik legfontosabb mutató arra vonatkozik, hogy a kincstárnak kerülnie kell a pénzügyi késedelmek halmozását és a magas használatlan egyenlegeket. Fejlődő országok esetében ez a mutató feltárja, hogy a pénzkezelés milyen közel van az optimális szinthez.<sup>460</sup> Az eredményességi mutatók az intézményi kapacitásra vonatkoznak, valamint a KESZ végrehajtási folyamataira, majd a kincstári rendszer fejlettségének referenciaértékévé váltak.<sup>461</sup>

Maga a kincstár, a kincstári rendszerek is gyengén kutatott területek, a nemzeti kincstári mutatók pedig még inkább. A nemzeti kincstárak értékelésének két fő területre kell koncentrálnia, egyrészt a pénzügyi, másrészt az intézményi hatékonyságra. Az előbbi az állami források kezelésére (azaz pénzkezelés), az utóbbi az intézmény intézményi források feltárására vonatkozik, azaz rendelkezik-e a megfelelő humán, technológiai, infrastrukturális erőforrásokkal, belső folyamatokkal a funkciója ellátásához.<sup>462</sup> Ezen mutatók egyrészt a vállalati szektorból kölcsönzött mutatók, másrészt a PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability, módszertan az állami pénzgazdálkodás teljesítményének értékelésére<sup>463</sup>) által készített mutatók, valamint az OBI (Open Budget Index) mutatók és Marco Varea és Adriana Arosteguiberry<sup>464</sup> által készített, javasolt mutatók.<sup>465</sup>

A vállalati szektorból kölcsönzött mutatók általánosságban véve alkalmatlanok a kincstár sajátos működésének, hatékonyságának mérésére, azonban a sajátos mutatók kiegészítéseként figyelembe vehetők.

A 28 PEFA mutató lehetőséget biztosít a fejlődés értékelésére a korábbi évek értékeinek összehasonlításával, illetve a kincstár pozícióját reprezentálja az elért pontszámok átlaga, az egyes dimenziókban vagy minimum követelményeknél elért pontszámok alapján. Inkább alkalmas egy-egy ország saját fejlődésének értékelésére, semmit az egyes országok összehasonlítására. A kincstárak részére leginkább a PI-4 (kiadási hátralékok állománya), PI-15 (adóbevétel beszedési hatékonyság), PI-16 (kiadások teljesítésére felhasználható források

---

<sup>459</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25-26. o.

<sup>460</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25-26. o.

<sup>461</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25-26. o.

Matt Andrews: Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries? CID Working paper No. 303. <http://www.oecd.org/derec/sweden/Sweden-injected-realism-into-public-financial.pdf> (letöltés: 2018.10.20)

<sup>462</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 35. o.

<sup>463</sup>A PEFA partnerségi program, amelyet hét nemzetközi fejlesztési partner kezdeményezett és irányít: az Európai Bizottság, a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, a francia külügyminisztérium, a norvég külügyminisztérium, a svájci államtitkárság és az Egyesült Királyság minisztériuma a nemzetközi fejlesztés érdekében.

<sup>464</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 59-63. o.

<sup>465</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 35. o.

előreláthatósága), Pl-17 (pénzeszközök, adósságállomány és garanciák nyilvántartása és kezelése), Pl-20 (nem bérjellegű kiadások feletti belső ellenőrzési hatékonyság) mutatók alkalmasak a hatékonyság mérésre.

A költségvetés átláthatóságát mérő mutató az OBI, melyet az International Budget Partnership nevű nemzetközi szervezet dolgozott ki, amely olyan felmérés, melyben számos ország értékelésre kerül, a legutóbbi felmérésben több mint száz ország került be. Az OBI felmérése öt szakaszból áll: 1. szakasz: a költségvetési dokumentumok elérhetősége, 2. szakasz: költségvetési végrehajtási javaslat, 3. szakasz: költségvetési folyamat, 4. szakasz: a törvényhozás erőssége, 5. szakasz: polgárok, közvélemény bevonása a költségvetési folyamatba.<sup>466</sup> Az <http://survey.internationalbudget.org/#profile/HU> oldalon Magyarország is megtekinthető, látható, jelenleg az 57. helyet foglaljuk el a 2017-es felmérésben, rosszabbat, mint a 2015-ös évben... részletes adatoknál látható, hogy számos dokumentum elérhetőség és részletezettsége nem teljesíti a nemzetközi igényeket/elvárásokat.<sup>467</sup>

A kincstári rendszereket alapjaiban meghatározza a KESZ lefedettsége, azaz, hogy mely intézményekre terjed ki hatóköre, melynek mérésre az intézményi területre vonatkozó indikátorok adnak lehetőséget. Elengedhetetlen előfeltétele a megfelelő összehasonlításnak a pontosan meghatározott KESZ hatókör, más szóval mely bevételek és kiadások, pénzügyi eszközök és források tartoznak a nemzeti kincstár kizárólagos felelősségi körébe. Amennyiben ezek meghatározásra kerültek, meg kell meghatározni, hogy a KESZ hatóköre meddig terjed ki. A hatókör általában a központi kormányzati intézményeket fedi le, bár ez országonként igen eltérő lehet, például nem minden állami intézményt tartalmaz minden országban. Nem szokatlan, hogy a jogalkotói hatáskörrel bíró intézmények, mint a bíróságok a KESZ hatókörén kívül esnek. Sok esetben az autonóm és a decentralizált intézményei a kormánynak, állami vállalatok, helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás hivatalai is kimaradnak a hatóköréből. Az egységes összehasonlítás egyik legnagyobb nehézsége ezen intézményi hatókör eltérés miatt van.<sup>468</sup>

**9. táblázat: A KESZ intézményi hatályának kiterjeszthetősége**

| Állami intézmények (központi kormányzat) |     | Központi kormányzat (autonóm és decentralizált szervei) |
|------------------------------------------|-----|---------------------------------------------------------|
| (A)                                      | (B) | (C)                                                     |

<sup>466</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 44. o.

<sup>467</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 44-45. o.

<sup>468</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 31-32. o.



|                                                     |                      |                                                                                  |
|-----------------------------------------------------|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Miniszterelnökség                                   | Jogalkotó hatóság    | Társadalombiztosítás                                                             |
| Minisztériumok                                      | Igazságszolgáltatás  | Nemzeti kórházak                                                                 |
| Közigazgatási minisztérium<br>(ügyészség, főügyész) | Választási bizottság | Decentralizált<br>intézmények/hivatalok (különböző<br>minisztériumhoz tartozóak) |
| Számvevőszék                                        | Bíróságok            | Állami egyetemek                                                                 |
| Közszolgálati törvényszék                           | nemzeti tanácsok     | Állami alapok                                                                    |
| Ombudsmani hivatalok                                |                      | Helyi szervekre való átruházás<br>(állam, főosztály, tartomány,<br>önkormányzat) |
|                                                     |                      | Külső források                                                                   |

Forrás: saját szerkesztés. Pimenta, Pessoa. 2015. 32. o. alapján.

A KESZ bevétel beszédésének értékeléséhez szükséges, hogy a KESZ rendelkezzen a beszédésének és ellenőrzésének jogával az intézmények erőforrásai felett, amelyek a központi kormányzattól meghatározó módon függenek (KESZ bevezetése esetén célszerű első körben az A és a B oszlopban felsorolt intézmények, majd fokozatosan a C oszlopban felsorolt intézmények KESZ alá vonása). Négy indikátort érdemes megemlíteni, mely a KESZ kiterjedésére, hatékonyságára, gazdaságosságára és az információs technológia alkalmazására és a bevételek beszédésére szolgálnak. Ilyen a kincstár által beszédett bevételek viszonyítása a teljes jóváhagyott költségvetéshez (mely tartalmazza az állami vállalatok bevételeit is) százalékban kifejezve, a bevételek átutalás átfutási ideje, napokban kifejezve a beszédő bank, vagy adóhivaltól a KESZ-re érkezéséig, a kincstár (monetáris egység) által a bankok részére fizetett bevétel beszédési díj és az elektronikus bevétel beszédési hányad, százalékban kifejezve.<sup>469</sup>

A vagyon és követeléskezelés során mind nagyobb felelősség hárul a kincstárra, mivel a kincstár hagyományos, pusztán kifizetői státusza ma már idejétmúlt. A kiadás indikátoroknak sok mindent kell tükröznie, többek között a kincstár hatékonyságát a központi kormányzati kifizetésektől, az összevont intézményi erőforrások kezeléséig, tulajdonjog fenntartás – és az ezekhez való képesség megőrzése, mindemellett decentralizáció és a vezetői autonómia egy szintjének garantálásával. Erre a következő öt mutató megfelelő lehetőséget biztosít. Ilyen a pénzügyi tervre vonatkozó kifizetési hatékonyság, mely esetben az összes kiadás kerül a tervezett kiadásokhoz viszonyításra (havi alapon százalékban, majd a haviból egy éves átlag számolható). A KESZ hatékonyság, ahol a KESZ-en történő összes havi állami kifizetés kerül az összes havi központi kormányzati kifizetéshez (más számlákon keresztül) viszonyításra,

<sup>469</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 32-33. o.

százalékban kifejezve. A kifizetésekhez szükség idő (a KESZ-nek a kifizetések végső kedvezményezettjéhez történő érkezés ideje napokban), az eljárási díjak (a kifizetésekhez kapcsolódó monetáris egységek részére fizetett tranzakciós díjak) és az elektronikus média használatának költsége (az elektronikusan teljesített kifizetések aránya, a teljes összeg százalékában)<sup>470</sup>.

A KESZ egyenlegének átlagos jövedelmezőséget – más szóval, a pénzügyi befektetések után kapott kamatot – számszerűsíteni kell. Viszonyítási alapként a jegybanki alapkamat alkalmazható, a jövedelmezőség az egyes országok pénzügyi piaci viszonyaitól függ<sup>471</sup>. A jövedelmezőség mérésének egyéb lehetősége, hogy az éves folyó kötelezettségek állományát a teljes kifizetésekhez viszonyítjuk a referencia-időszakban, százalékban kifejezve. Amennyiben az év vége jelentős kiadási kintlévőséggel zárul, maga az egyenleg is megfelelő indikátor, ebben az esetben szükséges a hátralékok csökkentése és azok fokozatos megszüntetésére vonatkozó stratégia meghatározása.<sup>472</sup>

**10. táblázat: A kincstári menedzsment indikátorokhoz és azok alkalmazási előírásai (Marco Varea és Adriana Arosteguiberry által készített, javasolt mutatók)**

| Mutató                                                                                             | Referencia érték                                                                                                                                | Rövid-távú cselekvési terv/intézkedés                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Havi tényleges összes kiadás a tervezett kiadásokhoz való viszonyítása (százalékban)               | A cél, hogy az 5 százalékot ne haladja a tervezett és a teljesített kiadások közötti eltérés, valamint, hogy az eltérések se halmozódjanak fel. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ha az eltérés 5 százalék feletti pozitív irányba, akkor szükséges a KESZ egyenleget befektetni.</li> <li>• Ha az eltérés negatív irányban 5 százalékot meghaladó, akkor a legalacsonyabb költség mellett kell finanszírozni a hiányt.</li> <li>• Biztosítani kell, hogy az eltérés ne halmozódjon fel hónapról-hónapra, a hátralékok felhalmozásának elkerülése végett.</li> </ul>                             |
| A KESZ-en fogadott bevételek, valamennyi központi kormányzati bevételhez viszonyítva (százalékban) | Törekedni kell, hogy a KESZ-en keresztül folyjon be valamennyi állami bevétel.                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A kifizetési mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére szolgál (a százalékok közötti különbség).</li> <li>• Ha a kifizetési százalék magasabb, a növelésére szolgáló stratégiát célszerű meghatározni, azonosítva a nem KESZ-en keresztül befolyó intézményi bevételeket.</li> <li>• Ha a bevételek és a kifizetések százaléka egyező, nem szükséges intézkedés, de az egyenlőtlenségek</li> </ul> |

<sup>470</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 33. o.

<sup>471</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 34. o.

<sup>472</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 34. o.

|                                                                                                                                              |                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                              |                                                                                | megelőzése érdekében szükséges a monitoring rendszer.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| A kincstárhoz elektronikus úton befolyt bevételek aránya az összes bevételhez viszonyítva havonta (százalékban)                              | A cél, hogy 100 százaléka a bevételeknek elektronikus úton érkezzon.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fokozatosan minimalizálni és megszüntetni a manuális befizetési mechanizmusokat (csekk és pénz).</li> <li>• A kifizetési mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség)</li> <li>• Ha a százalék alacsonyabb, irányvonalat érdemes meghatározni, és azt követően, egy stratégiát annak növelésére (pl. szállítókkal történő megállapodás és a szükséges technológiáról intézkedni).</li> </ul> |
| Az átutaláshoz szükséges idő, az átutalás elindításától a KESZ számlára érkezéséig eltelt napokban                                           | A cél, hogy valamennyi utalás még aznap teljesüljön.                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az aznapi teljesítésről szóló tárgyalások a bevételt beszedő bankokkal.</li> <li>• Meglévő bankközi átutalási módok alkalmazása.</li> <li>• Az integrált pénzügyi vezetői információs rendszer (IFMIS) fejlesztése, hogy lehetővé tegye az aznapi fizetést.</li> </ul>                                                                                                                                                                 |
| A KESZ-en keresztül végrehajtott központi kormányzati kifizetések az összes központi kormányzati kifizetésekhez viszonyítva százalékban      | A cél, hogy valamennyi kifizetés a KESZ-en keresztül történjen.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A bevételi mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség)</li> <li>• A bevétel és a kifizetés százalékos egyezősége esetén, intézkedések nem szükségesek.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           |
| A kincstár által teljesített elektronikus kifizetések aránya az összes kincstár által teljesített kifizetéshez képest, havonta (százalékban) | A cél, hogy valamennyi kifizetés elektronikusan történjen a KESZ-en keresztül. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A bevételi mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség)</li> <li>• Ha a százalék alacsonyabb, stratégiát meghatározni annak növelésére.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           |
| A kifizetésekhez szükséges idő a kincstártól való indítástól a kedvezményezetthez való megérkezéshez (napokban)                              | A cél, hogy valamennyi utalás még aznap teljesüljön.                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az aznapi teljesítésről szóló tárgyalások a kifizetést teljesítő bankokkal.</li> <li>• Meglévő bankközi átutalási módok alkalmazása.</li> <li>• Az integrált pénzügyi vezetői információs rendszer (IFMIS) fejlesztése, hogy lehetővé tegye az aznapi fizetést.</li> </ul>                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                            |                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A KESZ körbe tartozó központi kormányzati intézmények, valamennyi központi kormányzati intézményhez viszonyítva százalékban kifejezve.                                                     | A cél a 100%, hogy valamennyi központi költségvetési szerv a KESZ-en keresztül bonyolítsa a pénzforgalmát. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meg kell határozni a stratégiát, hogy mely intézményeket és erőforrásokat kell, hogy kezelje a KESZ.</li> <li>• Meg kell határozni a stratégiát és az intézkedési tervet, hogy fokozatosan bevonásra kerüljenek további intézmények és az előrehaladást folyamatosan figyelemmel kell kísérni.</li> </ul>                                                                                  |
| A KESZ pénz befektetések pénzügyi eredménye a piaci kamatokhoz viszonyítva (ez lehet a kamatkülönbségek összege, vagy a befektetések összegéhez viszonyított névleges bevétel százalékban) | A cél, hogy a díjazás a jegybanki alapkamattal egyező legyen.                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A biztonság, likviditás és jövedelmezőségi kockázati paraméterek meghatározása.</li> <li>• A pénztöbblet befektetési politikájának meghatározása – beleértve a meghatározott kockázati paramétereket, amelyek lehetővé teszik a összehasonlítást.</li> </ul>                                                                                                                               |
| A lejárt tartozások egyenlege: az év során teljesített kifizetések összege a lejárt határidőben kifizetett összegekhez viszonyítva százalékban                                             | A PEFA 2% alatti százalékot javasol, hogy a lejárt tartozások ne halmozódjanak.                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meg kell határozni a szabályt, hogy mikor tekinthető lejártnak a tartozás. A nemzetközi gyakorlat a számla kibocsátási dátumától számított 30 nap.</li> <li>• Felállítani a kifizetési sorrendjének eljárását.</li> <li>• A lejárt tartozások monitorozása és ellenőrzésének létrehozása.</li> <li>• A kamatfizetési szabályok meghatározása a lejárt tartozások első napjától.</li> </ul> |

Forrás: saját szerkesztés. Pimenta, Pessoa. 2015. 61-63. o. alapján.

Az első mutató a pénzforgalmi adatok előrejelzését, a második, harmadik és negyedik mutató bevétel beszédési hatékonyságát, az ötödik, hatodik és hetedik mutató a kifizetések végrehajtási hatékonyságát, a nyolcadik mutató a KESZ hatókörét mérő mutató, a kilencedik a KESZ pénztöbblet befektetési hatékonysága, a tizedik mutató pedig a kintlévőségekre vonatkozik. A tíz mutató jól példázza a nehézségét az országonkénti összehasonlító adatok gyűjtésének. Hiszen ez azt jelenti, hogy valamennyi kincstár azonos módon alkalmazza a mutatókat és a szempontokat ám, ezen mutatók alkalmazása csak lehetőség, és a javaslatok is a rövid távú teljesítmény javítását célozzák.<sup>473</sup>

<sup>473</sup>Anto Bajo, Marko Primorac, Dario Runtc: Public Financial Management, Accountability, and Citizens' Trust. Trust, 17 Croat. & Comp. Pub. Admin. 389, 2017. 389-405. o.

#### 4. A költségvetés végrehajtása, annak ellenőrzése

A kincstár feladatai között kiemelt szerepe van a költségvetés végrehajtásának, hiszen itt valósítható meg leginkább a közpénz felhasználásának ellenőrzése. A költségvetési kiadások ellenőrzésének fő célja, hogy biztosítsa az állami források az engedélyezett korlátokon belül, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban kerüljenek elköltszésre.<sup>474</sup> Tíz lépését különböztetjük meg a költségvetési kiadások teljesítésének. Elsőként a kiadások engedélyezése történik meg, ennek keretében valamennyi bevétel és kiadás meghatározásra kerül, a költségvetési műveletek kezdeményezésére jogosult hatóságokkal (felhatalmazás) együtt az elfogadott költségvetési kereteknek és terveknek megfelelően. Ehhez kapcsolódó fontos feladat a költségvetés lefedettségének és költségvetési kiadásokra vonatkozó irányelvek folyamatos javítása, fejlesztése, a középtávú pénzügyi és költségvetési keretrendszerek bevezetése, valamint a költségvetés időben történő elfogadásának biztosítása. Ezt követi az engedélyezések átruházása meghatározott időszakokra és kiadási egységekre. Ennek a felosztásnak a célja, hogy megakadályozza a költségvetési szerveket, hogy olyan arányban vállaljanak kötelezettségeket, hogy az további pénzeszközök engedélyezését igényelje a költségvetési évben. Ezt a kiadásokhoz való jogot bocsátják a költségvetési szervek részére a felhatalmazással/allotments/décree de répartition. Itt szükséges megemlíteni, hogy a szakigazgatási szervek, szakhivatalok költségvetési tervezésének javítása, valamint a tervek időben történő elkészítésének ösztönzése kiemelten fontos feladat. A harmadik lépés az előfoglalás. Miután az engedélyezett kiadások felosztása megtörtént és a kiadás teljesítésére történő felhatalmazás megtörtént, néhány országban a közpénzügyi rendszer tartalmaz egy olyan részt, melyet egy ismert ráfordításra tartanak fenn, amelyre még nem került a szerződés megkötésére. Ez az úgynevezett etenciones de crédito Spanyolországban (Portugáliában is hasonló az intézkedés), “engagement budgétaire” Franciaországban, mely megelőzi a “engagement juridique” vagy jogi kötelezettségvállalási szakaszt. Ennél a szakasznál még nincs kötelezettségvállalás (nincs konkrét szerződés, tehát a jogi kötelezettségvállalás még nem történt meg), de az tudható, hogy a költség az év során fel fog merülni, ezért az ehhez szükséges pénzeszköz más tevékenységre nem használhatóak fel.<sup>475</sup> A beszerzési eljárások

---

Susan E. Dudley: Can Fiscal Budget Concepts Improve Regulation. 19 N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol'y 259 2016. 259-277. o.

Dubravka Jurlina Alibegovic; Suncana Slijepcevic: Identifying Key Obstacles for Performance Measurement at the Sub-National Level in Croatia. 12 Croat. & Comp. Pub. Admin. 1117, 2012. 1117-1156. o.

<sup>474</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.10)

<sup>475</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.10)

korszerűsítésével csökkenthetőek az idő előtt lekötött források, valamint biztosítható a források rendelkezésre állása. Negyedik lépés a kötelezettségvállalás, a kiadásokról való döntés kezdeményezése, beleértve a beszerzést, a pénzügyi műveleteket és a bérszámfejtést. Hatékonysága az átfogó kötelezettségvállalási-ellenőrzési rendszer bevezetésével (beleértve az éven túli és az állandó – fizetés, rezsi, támogatások, juttatások –kötelezettségeket) javítható. Melyet ötödik lépésként a kiadások hitelesítése, teljesítésigazolás követ, ahol annak igazolása történik, hogy a megfelelő termékek és szolgáltatások kerültek beszerzésre, valamint, hogy annak számlázása is megfelelő. A feladathoz kapcsolódóan fontos megemlíteni a világos felelősségi körök meghatározását az áruk és szolgáltatások hitelesítésére/igazolására, biztosítva ezzel az alátámasztó dokumentumokat, továbbá a teljesítésigazolás és a fizetési rendelvénnyel kiállítás közötti késedelmek csökkentését. Hatodik teendő a kifizetésekre való felhatalmazás, megfelelő kifizetési rendelvénnyel/utasítással kibocsátása, beleértve valamennyi kapcsolódó kincstári ügykezelést és banki dokumentációt, műveletet. Itt szükséges megemlékezni a fizetési határidők betartásának fontosságáról a lejárt tartozások megelőzése érdekében, és a rendkívüli kifizetések kiiktatásáról. Hetedik lépés maga a kifizetés, azaz a kifizetési rendelvénnyel kibocsátását követően a kifizetéseket átutalják különböző eszközök útján (csekk, elektronikus pénzáttétel, ritkán pénz) a szállító vagy más kedvezményezett javára a kötelezettség teljesítésére. A fizetési módok korszerűsítésével (elektronikus pénzáttétel gyorsítása, csekk kibocsátás korszerűsítése), aktív pénzkezelés bevezetése biztosítja a pénz időben történő rendelkezésre állását és a bankok közötti egyeztetéseket is felgyorsítja. Nyolcadik feladat a könyvelés, mely biztosítja, hogy valamennyi tranzakció adata megfelelően kerüljön könyvelésre (kézzel vagy automatikusan), ebbe beleértjük az időszaki pénzügyi jelentések, elemzések elkészítését. Kilencedik lépés a pénzügyi ellenőrzés, melybe a kiadások felmerülését megelőző és azt követő ellenőrzéseket, igazoló eljárások működtetését is beleértjük, ezért ez a feladat a sorrend tekintetében nem csak itt, hanem valamennyi feladatot megelőzően megjelen(het). Az utolsó feladat az év végi műveletek elvégzése, a pénzügyi műveletek és a költségvetési számlák lezárása, a fel nem használt alapok átvitele, adott esetben következő költségvetési évre, a vonatkozó jogszabályoknak való megfelelés biztosítása a bevételek, kiadások, kölcsönök és vagyoni változások év végi egyeztetéséhez (zárszámadáshoz).<sup>476</sup>

A közkiadások engedélyezésével kapcsolatosan négy korlátot kell megemlíteni, egyrészt a kiadások összegének korlátozottsága, mely azt jelenti, hogy a kormányzati kiadásoknak

---

<sup>476</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)

az engedélyezett kereten belül kell maradnia (bizonyos fokú rugalmasságot biztosít az átcsoportosítás lehetősége, illetve a tartalékalap rendszere). A kiadási összeg korlátai nagyban függenek a költségvetésben besorolt számviteli, mérleg csoportjától (pénzeszköz, kötelezettség, elhatárolás). A kiadások nemcsak összegükben korlátozottak, hanem időben is, azaz a kiadásokat általában egy évre engedélyezik (legtöbb ország éves költségvetést fogad el), bár egyes országok engedélyeznek többéves korlátot bizonyos kiadásokra (pl. többéves beruházások). A kiadások célhoz kötöttek, azaz a kiadásra való felhatalmazás egy előre meghatározott célra szól, melyet maga a költségvetési besorolása általában determinál (pl. programok, alprogramok). A kiadásért a költségvetési szerv felelős, a kormányzat szervezeti egysége, általában a szakminisztérium, vagy annak főosztálya, hivatala, aki biztosítja, hogy a megfelelő forrásokat a tervezettnél megfelelő célra és kereten belül kerüljön elköltszre.<sup>477</sup>

Különböző adminisztratív eredetű rendszerek ellenére az utóbbi években a különböző kiadások ellenőrzési rendszerei bizonyos hasonlóságot mutatnak, így nagyobb a hangsúly az előzetes kötelezettségvállalási ellenőrzéseken, mint az utólagos fizetési szakaszban történő ellenőrzéseken, a pénzforgalommal járó kiadások ellenőrzése kiterjed az egyéb kötelezettségek ellenőrzése is, a kockázatalapú megközelítés nagyobb hangsúlyt kap a központi ellenőrzések során, a külső és belső ellenőrzésekre való nagyobb támaszkodás a minisztériumi és hivatali pénzügyi ellenőrző rendszer integritásának biztosítása során és nagyobb hangsúly a jogalkotók és nyilvánosság felé a transzparencia és elszámoltathatóság területén a kiadások túllépése esetén.<sup>478</sup>

**11. táblázat: Közkiadások ellenőrzési típusai, fő jellemzőjük és céljuk**

| Irányítás típusa       | Cél                                                                                                                                          | Fő jellemző                                                                                                                                                                                                                               | Alkalmazott szakaszok                                                                                                                |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Előirányzat ellenőrzés | Biztosítja, hogy a kiadás fedezete a költségvetésben rendelkezésre áll és az előirányzott ráfordítás valamennyi kapcsolódó költséget fedezi. | A költségvetési fedezet (a vonatkozó előirányzattal szemben) azt követően kerül ellenőrzésre, miután az összes korábban jóváhagyott kiadás levonásra került. Az összeget pontosan kell számolni, és akkor nem lehetnek rejtett költségek. | Átruházás, előfoglalás, kötelezettség-vállalás és fizetési rendelvényszakaszai és átcsoportosítás a költségvetés végrehajtása során. |

<sup>477</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)

<sup>478</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11)

|                                    |                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                          |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aggregát pénz ellenőrzés           | A költségvetési programok finanszírozási költségeinek minimalizálása a pénz ki- és beáramlásának összehangolásával. Az ellenőrzés kulcseleme minden likviditásmenedzsment rendszernek.              | A hivatal kiadásának ellenőrzése (felhatalmazás, notification de crédit, stb.) a gördülő alapon folyamatosan frissített évenkénti pénztervvel kerül összevetésre. A kiadásokat kiadási egységenként kezeli a pénz menedzser, aki biztosítja, hogy a KESZ-en elegendő pénz álljon rendelkezésre. | Átruházás és fizetési szakaszok.                                                                                         |
| Kötelezettség-vállalás ellenőrzése | Biztosítja, hogy a kiadási egységek ráfordításainak kötelezettségvállalása teljes mértékben összhangban legyen a kiadási keretekkel és az illetékes költő hatósággal.                               | A kiadási egységek akkor vállalhatnak kötelezettséget, ha felhasználható kifizetési engedélye van és a pénzellátási tervben a várható kiadás fedezi a kötelezettséget.                                                                                                                          | Kötelezettség-vállalási szakaszok.                                                                                       |
| Szabályozás felügyelete            | Vizsgálja a jogi és adminisztratív teljesítést, hogy a költség és a kapcsolódó dokumentumok/szerződések az eljárási és jogszabályokban és/vagy pénzügyi szabályokban előírtaknak megfelelő legyen.* | A művelet jogszerűségét a jogosult tisztviselők hivatali tranzakciónkénti jóváhagyása biztosítja, melyben igazolja, hogy a szükséges dokumentumok a szabályozásoknak megfelelően rendelkezésre állnak (auditáláshoz).                                                                           | Főként kötelezettség-vállalás, hitelesítés, fizetési rendelvény és fizetési szakasz, de egyéb szakaszok is lehetségesek. |
| Számviteli felügyelet              | Biztosítja, hogy a tranzakciók helyesen kerültek nyilvántartásra, elszámolásuk időben megtörtént, és a költségvetési és pénzügyi jelentések, beszámolók megbízható képet mutatnak.                  | A tranzakciók azonosítása, besorolása és a könyvekben, főkönyvi számlákon való nyilvántartása az ország számviteli politikájának/irányelveinek/számlatükrének megfelelően történt, a bankkivonatokkal egyeztetve.                                                                               | Fizetési és hitelesítési szakaszok (eredmény-szemléletű könyvelés esetén).                                               |

\*A közpénz bármilyen felhasználását pénzügyi szabályozással kell irányítani. Ezen rendelkezéseknek ki kell terjednie a pénzügyi döntések felelősségének megállapítására, a felelőségek lehatárolására, a fűkek és egyensúlyok biztosítására és a dokumentációs eljárás meghatározására az ellenőrzési nyomvonal fenntartására.

Forrás: saját szerkesztés Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07) alapján.

Amennyiben a pénzügyminisztérium több osztálya vagy egyéb hivatalok végzik költségciklus elemeinek ellenőrzését, fontos az egyértelmű felelősségi körök megállapítása.

**12. táblázat: Kiadási ciklus szakaszai, ellenőrzése, résztvevői**

| Közpénz kezelési tradíció | Kiadási ciklus szakasz | Kapcsolódó ellenőrzés és intézményi résztvevő |                                    |                          |                         |                       |
|---------------------------|------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|-----------------------|
|                           |                        | Előirányzat ellenőrzés                        | Kötelezettség-vállalás ellenőrzése | Aggregát pénz ellenőrzés | Szabályozás felügyelete | Számviteli felügyelet |
|                           | Felhatalmazás          | BD                                            |                                    |                          |                         |                       |
|                           | Felosztás              | BD (skandináv nem)                            |                                    | TD                       |                         |                       |



|                                                                  |                                                                                                                                                                                      |        |        |        |        |       |
|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Brit Nemzetközösség <sup>479</sup> , skandináv, német és osztrák | Előfoglalás                                                                                                                                                                          |        |        |        |        |       |
|                                                                  | Kötelezettségvállalás                                                                                                                                                                | SA     | SA     |        | SA     |       |
|                                                                  | Teljesítés igazolás                                                                                                                                                                  |        |        |        | SA     | AD    |
|                                                                  | Kifizetési rendelvénny                                                                                                                                                               | SA     |        |        | SA, AD |       |
| Francia, portugál nyelvterületek és Latin-Amerika                | Kifizetés                                                                                                                                                                            |        |        |        | SA, AD | AD    |
|                                                                  | Felhatalmazás                                                                                                                                                                        | BD     |        |        |        |       |
|                                                                  | Felosztás                                                                                                                                                                            | BD     |        | BD, TD |        |       |
|                                                                  | Előfoglalás                                                                                                                                                                          | BD, TD |        |        |        |       |
|                                                                  | Kötelezettségvállalás                                                                                                                                                                | BD, SA | BD, SA |        | BD, SA |       |
|                                                                  | Teljesítés igazolás                                                                                                                                                                  |        |        |        | SA     | AD    |
|                                                                  | Kifizetési rendelvénny                                                                                                                                                               |        |        |        | SA, AD |       |
| Korábbi szovjet tagállamok                                       | Kifizetés                                                                                                                                                                            |        |        |        | AD     | AD    |
|                                                                  | Felhatalmazás                                                                                                                                                                        | BD     |        |        |        |       |
|                                                                  | Felosztás                                                                                                                                                                            | BD     |        | TD     |        |       |
|                                                                  | Előfoglalás                                                                                                                                                                          |        |        |        |        |       |
|                                                                  | Kötelezettségvállalás                                                                                                                                                                | SA     | SA     |        | SA     |       |
|                                                                  | Teljesítés igazolás                                                                                                                                                                  |        |        |        | SA     | SA    |
|                                                                  | Kifizetési rendelvénny                                                                                                                                                               | SA     |        |        | SA     | SA    |
|                                                                  | Kifizetés                                                                                                                                                                            | TD/AD  |        | TD     | TD/AD  | TD/AD |
|                                                                  | BD-Budget Department - költségvetési részleg; TD-Treasury Department - kincstári részleg; AD-Accounting Department - számviteli részleg; SA-Spending Agencies - költségvetési szerv. |        |        |        |        |       |

Forrás: saját szerkesztés Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11) alapján.

*A Brit Nemzetközösség hagyománya általánosságban a pénzügyi ellenőrzés felelősségének és a fizetési rendelvevények kibocsátását a szakminisztériumokra történő átruházása jellemzi.* A kiadást teljesítő minisztérium számvitelért felelős tisztviselője, általában a közigazgatási államtitkár és felelős a minisztérium előirányzatainak megfelelő felhasználásáért és ellenőrzéséért. Így ha a felhatalmazás/utalvány kibocsátásra került, a szakminisztériumnak joga van (i) költségvetési előirányzataik és engedélyezett kiadási korlátaik mértékéig kötelezettséget vállalni, a pénzügyminisztérium jóváhagyása nélkül, (ii) kifizetési rendelveényt bocsáthat ki a megvalósult kötelezettségvállalások teljesítésre, (iii) kiadásaikról elszámolást készít. A kifizetési rendelvevények és csekkek kibocsátása lehet

<sup>479</sup>Westminsteri állampénzügyi igazgatási rendszernek is nevezik, Általánosságban elmondható, hogy nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem Ausztráliában, Új-Zélandon, az indiai kontinentális kontinensen és számos afrikai, ázsiai, európai és karibi országban létezik, amelyek korábban brit gyarmatok voltak. Kanadában is megtalálható néhány jellemzője. (Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11))

decentralizált vagy kincstári főosztályban centralizált, többnyire általános számviteli főosztálynak hívják a pénzügyminisztériumon belül, mely pénztárosként működik és elkészíti a kormány záróbeszámolóját. Ebben a rendszerben nincs átmeneti időszak, az új költségvetési év elején alapvetően nem kerül sor az előző évi költségvetéshez kapcsolódó pénzügyi tranzakciókra. Ezért a régi francia rendszerrel szemben itt fontosabb az integráció és a felhatalmazás. Ebben a rendszerben egy hivatalhoz rendelik mind a felhatalmazást, mind a felelősségét a szabályszerű tranzakciók végrehajtásának. A kötelezettségvállalások rendszerszintű nyomkövetésének és ellenőrzésének hiánya sok országban (többek között Afrikában) túlzott mértékű kötelezettségvállaláshoz és lejárt tartozásokhoz vezetnek. A likviditási tervek ezekben az országokban a kiadások racionalizálásának eszközei, mivel ezek a tervek nem a kötelezettségvállalásokon alapulnak, továbbá többségében túlzottan optimisták.<sup>480</sup>

*A frankofón rendszerben az irányadó elv, hogy a kifizetést utalványozó elkülönül a kifizetést végző tisztviselőtől. Több esetben ezek a rendszerek megkülönböztetik a kötelezettségvállalót (engagement) a kifizetést engedélyezőtől (ordonnancement). A legfontosabb szereplők a pénzügyi ellenőrök (contrôleurs financiers), akik általában a pénzügyminisztérium költségvetési főosztálya alá tartoznak, a kötelezettségvállalási szakaszban az előzetes ellenőrzést végző, kötelezettségvállaló tisztviselő (ordonnateurs), aki jóváhagyja a kifizetési rendelvényt a kincstár részére, valamint a kifizetést végző tisztviselők (comptables publics), akik a hitelesített számlák kifizetéséért felelősek. Az alapelve az elhatárolásnak, hogy egyetlen személy vagy hivatal sem tarthatja felügyelete alatt valamennyi kiadási szakaszt. Az ellenőrzések nagy száma fizetési késedelmekhez, lejárt tartozásokhoz vezet, sok esetben az egyedi eljárások elterjedése, melyek a normál kiadásszabályozási rendszert megkerülik, eltéréseket eredményez a költségvetési számlák és a pénzügyi adatok között.*<sup>481</sup>

A kincstár fontos szerepet tölt be a költségvetés pénzügyi ellenőrzése és felügyelete során. A pénzügyi ellenőrzésbe valamennyi szabályozást és eljárást beleértjük, mely a költségvetés működésének integritását biztosítja. Három fő területét különböztetjük meg a költségvetési ellenőrzésnek egyrészt a kifizetés és kötelezettségvállalás előtti ellenőrzések (a francia közpénzügyi rendszerek adminisztratív rendszereiben nagy hangsúlyt kap). Másrészt a

---

<sup>480</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11)

<sup>481</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11)

kifizetést követő ellenőrzés és felügyelet – azaz „belső ellenőrzés” szakosított osztály és/vagy kincstár által irányított hivatal, mely mind a tranzakciókra, mind a rendszerekre koncentrál. Harmadrészt a pénzügyi vizsgálat és/vagy külső ellenőrzés – egy harmadik fél (független) hivatal végzi, aki nem alárendelt a kincstárnak/pénzügyminisztériumnak.<sup>482</sup> A költségvetés pontos és jogszerű végrehajtása a kötelezettségvállalások és kifizetések hatékony ellenőrzését igényli, melybe a felhatalmazás nélküli tevékenység esetében alkalmazott hatékony szankciók is beletartoznak. A kötelezettségvállalások ellenőrzésénél alapvető, hogy a jóváhagyott költségvetésben a célok és a pénzügyi keretek előre meghatározottak legyenek, az átcsoportosítási eljárások és keretek világosan kerüljenek meghatározásra, a kötelezettségvállalások engedélyezési eljárási szintje a szakminisztérium legyen, a beszerzési szabályok és eljárások világosak és alkalmazottak legyenek. A pénzforgalmi szabályozás során lényeges a rendeletekkel összhangban lévő áruk és készletek átvételi eljárásának szabályozása, valamint a készletek/raktárak korszerű nyilvántartása, továbbá, hogy a kifizetési rendelvevények kiadásának eljárási szabályozása világos és érvényesíthető legyen, hatékonyan kerüljenek szankcionálásra a hibás pénzforgalmi döntések és eljárások, továbbá, hogy az állandó beszállítók a kormányzati vásárlások/kifizetések követelményeiről és az eljárási szabályokról felkészítésre kerüljenek.<sup>483</sup>

## 5. Egyéb feladatok

A kincstári feladatok következő fontos területe a lejárt tartozások kezelése, a három másik kiemelt terület mellett (KESZ, IFMIS és államháztartás teljesítését mérő mutatók). Flynn és Pessoa (2014) rámutatott arra, hogy az empirikus bizonyítékok erős kapcsolatot mutatnak a hátralékok felhalmozása és a megfelelő kötelezettségvállalási eljárások hiánya között.<sup>484</sup>

A kincstári feladatok további fontos témaköre a közbeszerzés, mely nem része és tárgya e dolgozatnak, hiszen feldolgozása jóval meghaladná az értékezés kereteit. Azonban elengedhetetlen leszögezni, hogy eszköze a közpénzek kezelésének, hiszen alapvető keretet biztosít arra, hogy a közkiadásokkal értéket teremthessen az állam. Nem mellesleg a GDP-hez viszonyított aránya jelentős, Magyarországon közel tíz százalék<sup>485</sup>, Latin-Amerikában is 10-15 százalék. Tehát nem mindegy, hogy ez az óriási mennyiségű kiadás milyen formában és keretek

---

<sup>482</sup>Cangiano: i. m.

<sup>483</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)

<sup>484</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 43. o.

<sup>485</sup><https://magyarepitok.hu/iparagi-hirek/2018/01/novekvo-verseny-es-atlathatosag-jellemezte-2017-ben-a-kozbeszerzest>

között realizálódik. Érdekes megközelítés, hogy Latin-Amerikai egyes régiókban – ugyan korlátozott mértékben – a közbeszerzés előnyben részesíti kis- és közép vállalkozásokat, ami érdekes, hogy a női tulajdonú vállalatokat és a környezetvédelmet, ezzel elősegítve az egyes gazdasági, szociális és környezetvédelmi célok, prioritások érvényesülését.<sup>486</sup> Több országban éppen a jelentősége és közpénz felhasználása miatt e feladat is a kincstárak felelőssége, illetve a kincstár felügyelete alatt történik (pl. Dél-Afrikai Köztársaság).

A közszolgáltatások költsége, költségrendszere, a számlatükör, mely ugyan nem közvetlen kincstári feladat, inkább csak az abban való szakmai közreműködés lényeges, elsősorban jogszabályalkotási feladat, viszont meghatározza az információs és beszámoló rendszer teljesítőképességét. A kiadási keretek jellege az alkalmazott költségvetési rendszertől nagyban függ. Pénzforgalmi szemléletű költségvetés esetében elsősorban a költségvetési év során a pénz felhalmozásra és a kifizetésekre vonatkozó szabályozást juttatja érvényre. A kötelezettségvállalás alapú költségvetés esetében a hangsúly a kötelezettségvállalásokon (lehet akár többéves a keret) és a kiadásokon (éves keret) van. Eredmény szemléletű költségvetés esetében a korlátok a kötelezettségvállalás, költség, kiadás keletkezésekor már érvénybe lépnek, attól függetlenül, hogy van-e pénzmozgás.<sup>487</sup> A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyon bonyolult egységes költségrendszert bevezetni a közszférában. Ez köszönhető a közigazgatás összetettségének, a nem létező standardok és a jól tesztelt költségmódszertan hiányának. Nemcsak a tapasztalat, de a politikai döntéshozók is nehezen ösztönözhetőek, hogy költséginformációkat alkalmazzanak a költségvetési döntések meghozatalakor. A feldolgozandó nagy mennyiségű pénzügyi információ tovább nehezíti a feladatot. A legtöbb közigazgatási információs rendszer nehezen alkalmazkodik a költséginformációk, főként rugalmas költséginformációk előállításához. Jogos elvárás lenne az államháztartási információkhoz kapcsolódóan, hogy meg tudja mondani az állam, hogy milyen feladata mennyibe került, ez azonban még nehézkesen meg. Nemcsak alapvető elvárás lenne az egyes feladatok költségvonzatának ismerete, hanem a nemzetközi összehasonlíthatóság is elérhetővé válna. A globalizációnak nemcsak hátulütői, de előnyei is vannak, melyet a jó gyakorlatok átvétele során mindenképp érdemes kiaknázni. Mindezekhez elengedhetetlen, hogy a nemzetközi ajánlásokkal összhangban (ESA, IMF GFS, COFOG) készüljön el mind a költségvetés, mind a zárszámadás. Ne csak szükséges adatszolgáltatás legyen, hiszen nem ez a

---

<sup>486</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 13. o.

<sup>487</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)

célja az egységes osztályozásoknak. A jó államháztartási gazdálkodás átfogó és elérhető információt igényel a kormány valamennyi pénzügyi eszközéről és forrásáról a legjobb számviteli gyakorlattal összhangban. Sok kormány annak ellenére, hogy az adatok már elavultak, elkészíti a számviteli jelentéseket és csak a költségvetés végrehajtására koncentrálnak.<sup>488</sup>

A hatékony KESZ menedzsment elengedhetetlen része a számla egyenleg kezelése. Negatív egyenleg esetén az elérhető legkisebb költségű finanszírozási mód kiválasztásra kell törekedni. Többség esetén fontos meghatározni a szükséges minimum egyenleget az azon felüli összeget pedig érdemes befektetni. Az információk rendelkezésre állásának itt óriási szerep jut, hiszen az államháztartás finanszírozási igényének pontos előrejelzésével jelentős mennyiségű pénz takarítható meg, illetve fektethető be. A modern pénzkezelésnek négy fő célja van; egyrészt biztosítani, hogy a kiadások esedékességekor a megfelelő mennyiségi pénz rendelkezésre álljon, csak szükséges esetben vegyen igénybe hitelt, a szabad pénzeszközök maximális hozamának biztosítása (ebbe a feleslegesen felhalmozott kereskedelmi és központi banki betétek is beletartoznak), a kockázat kezelése érdekében az ideglenesen rendelkezésre álló többlet termelékeny befektetése, megfelelő fedezet mellett.<sup>489</sup>

Az euró-övezet kincstárai és az Egyesült Királyság HM Kincstára általában egy minimumon és viszonylag stabilan tartott egyenleget tartanak fenn a központi bankjaikban. Az ezen felüli pénzt óvatosan fektetik be a pénzügyi lehetőségek szerint. A minimális egyenleget célként határozzák meg, melyet megfelelő pénzügyi instrumentumok használatával érnek el, mint a kincstárjegy és a repo-ügyletek (kiegyenlítve a csúcsokat és mélypontokat). Az úgy nevezett „durvahangolás” arra szolgál, hogy a heti vagy havi ingadozásokat próbálja csökkenteni kincstárjegyek forgalomba hozatalával, miközben a „finomhangolás” a napi zökkenőmentes egyensúlyokat igyekszik biztosítani repo ügyletekkel. Ezekhez a műveletekhez a pénzügyi piacoknak működésük szempontjából fejlettebbeknek és pénzügyileg likvidnek kell lenniük, a kormányoknak pedig képesnek kell lenniük arra, hogy a reális pénzigényüket előre jelezzék, figyelemmel kísérjék, szükség esetén aktualizálják, és aktívan részt vegyenek a pénzügyi piacokon. Az aktív menedzsment csökkenti a bankok likviditását körülvéő bizonytalanságot, megkönnyíti a monetáris politika végrehajtását és hozzájárul a rövid-távú

---

<sup>488</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 167-168. o.

<sup>489</sup>Ian Lienert: Modernizing Cash Management, Technical Notes and Manuals. Fiscal Affairs Department (Washington: International Monetary Fund). 2009. 2. o.

kamatláb-ingadozások csökkentéséhez. Továbbá a fejlettebb pénzgazdálkodás segíti a rövid lejáratú értékpapírpiacon fejlesztését, amely fokozza a pénztöbblet befektetését (ördögi kör).<sup>490</sup>

**13. táblázat: Latin-Amerikában a rövidtávon rendelkezésre álló pénzügyi eszköz befektetések**

| Instrumentum                                                          | Országok                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Overnight/napi ügyletek a bankközi piacokon                           | Chile, Mexikó és Panama                                                                  |
| Kereskedelmi banki vagy más kereskedelmi banki értékpapír letéti jegy | Argentína, Bolívia, Chile, Kolumbia, Costa Rica, Dominikai Köztársaság, Honduras és Peru |
| Fordított visszavásárlási (repo) megállapodás                         | Chile                                                                                    |

Forrás: saját szerkesztés. Pimenta, Pessoa. 2015. 174. o. alapján.

**14. táblázat: A rövidtávú pénzhiány finanszírozása Latin-Amerikában**

| Instrumentum                                | Országok                                                                                                   |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kincstárjegyek                              | Argentína, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama és Peru |
| Rövid távú kölcsön a központi banktól       | Peru és Uruguay                                                                                            |
| Rövid távú kölcsön a KESZ számlavezetőjétől | Dominikai Köztársaság és Panama                                                                            |
| Egyéb                                       | Bolívia, Kolumbia, Costa Rica, Guatemala és Honduras                                                       |

Forrás: saját szerkesztés. Pimenta, Pessoa. 2015. 175. o. alapján.

Számos országban a központi bank folyószámlahitel-szolgáltatásokat nyújt a kormánynak. Azonban annak érdekében, hogy elkerüljék a központi banknak a monetáris politikai célkitűzésekkel ellentétes hatásköreit (például sok központi bank feladata az árstabilitás elérésére), egyre több ország szab szigorú határokat vagy egyenesen tiltja a központi bank állam részére történő hitelnújtását. A 90-es évek második felében csak háttérbe szorult a hazai jegybanki finanszírozása az államnak, ma már itthon is lehetetlen az ilyen jellegű finanszírozás (a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 146 szakasza alapján). Az Európai Unió Maastrichti szerződése tiltja az ilyen jellegű kölcsönöket. Pénzkezelési szempontból az ilyen jellegű központi banki hitelezés tiltása, a tőkepiacokon és a másodlagos piacokon is aktív állampapír kibocsátási politikát igényel.<sup>491</sup>

Az államháztartási pénzügyek kiemelt és egyik fő pillére az adósságkezelés. Az adósságkezeléshez fontos eszköz a KESZ ellenőrzése, figyelése és a hozzáférés. Talán bizton

<sup>490</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 169-171. o.

<sup>491</sup>Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.09.10)

Gidai András: A monetáris politika az EU előszobájában. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/59099/1/penzugyek\\_a\\_globalizacioban\\_006-018.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/59099/1/penzugyek_a_globalizacioban_006-018.pdf) (letöltés: 2018.09.10)

állíthatjuk, hogy nincs ország, aki ne rendelkezne valamilyen hitellel<sup>492</sup> (melynek mértékére példa, hogy USA államadósságának mértéke a GDP-hez viszonyítva 105%, Spanyolországé 98%). Éppúgy, ahogy a magánszemély és vállalati hitelek esetében a hitelező sokszor feltételeket szab a hitelkihelyezéshez, rendelkezésre tartáshoz; ilyen kérés többek között az átláthatóság növelése, bizonyos felügyeleti szervek létrehozása, fenntartása stb. Annak érdekében, hogy betekintést kapjunk ennek mértékéről, a hazai államadósság mértékére vonatkozó adatokat mutatja be a táblázat:

15. táblázat: Magyarország maastrichti adósságmutatójának alakulása<sup>493</sup>

| Időszak    | Bruttó adósság (milliárd forint) | GDP arányos adósság | Időszak    | Bruttó adósság (milliárd forint) | GDP arányos adósság |
|------------|----------------------------------|---------------------|------------|----------------------------------|---------------------|
| 2000-03-31 | 7 167,51                         | 59,50%              | 2009-03-31 | 21 997,16                        | 81,90%              |
| 2000-06-30 | 7 197,37                         | 57,80%              | 2009-06-30 | 20 140,31                        | 75,80%              |
| 2000-09-30 | 7 193,30                         | 55,60%              | 2009-09-30 | 20 600,26                        | 78,00%              |
| 2000-12-31 | 7 377,57                         | 55,30%              | 2009-12-31 | 20 569,41                        | 77,80%              |
| 2001-03-31 | 7 498,72                         | 54,30%              | 2010-03-31 | 21 157,25                        | 80,00%              |
| 2001-06-30 | 7 503,92                         | 52,00%              | 2010-06-30 | 22 223,48                        | 83,50%              |
| 2001-09-30 | 7 795,35                         | 52,10%              | 2010-09-30 | 21 828,59                        | 80,90%              |
| 2001-12-31 | 8 007,85                         | 51,90%              | 2010-12-31 | 21 847,40                        | 80,20%              |
| 2002-03-31 | 8 384,85                         | 52,50%              | 2011-03-31 | 22 549,14                        | 82,10%              |
| 2002-06-30 | 8 665,71                         | 52,90%              | 2011-06-30 | 21 379,75                        | 77,20%              |
| 2002-09-30 | 9 081,04                         | 53,90%              | 2011-09-30 | 23 044,21                        | 82,30%              |
| 2002-12-31 | 9 656,99                         | 55,30%              | 2011-12-31 | 22 780,46                        | 80,50%              |
| 2003-03-31 | 10 314,65                        | 58,30%              | 2012-03-31 | 22 476,57                        | 78,90%              |
| 2003-06-30 | 10 710,49                        | 59,20%              | 2012-06-30 | 22 283,26                        | 77,80%              |
| 2003-09-30 | 10 983,68                        | 59,40%              | 2012-09-30 | 22 326,79                        | 77,50%              |
| 2003-12-31 | 11 078,54                        | 57,90%              | 2012-12-31 | 22 556,63                        | 78,40%              |
| 2004-03-31 | 11 527,99                        | 58,40%              | 2013-03-31 | 23 513,01                        | 81,00%              |
| 2004-06-30 | 12 077,28                        | 59,30%              | 2013-06-30 | 23 395,43                        | 79,50%              |
| 2004-09-30 | 12 335,48                        | 59,20%              | 2013-09-30 | 23 272,06                        | 78,10%              |

<sup>492</sup>Egyes országok GDP-hez viszonyított államadóssági adatai: <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>

<sup>493</sup>A kormányzati szektor (minden olyan szervezet, amely tevékenysége során közjavakat állít elő, a nemzeti jövedelem és a nemzeti vagyon elosztásában vesz részt, irányítását a kormányzati szervek végzik, és tevékenységének ellenértékében 50%-nál kisebb arányt képvisel az árbevétel) konszolidált bruttó adóssága névértéken. A konszolidálás a kormányzati szektoron belüli adósságelemek (pl. az Egészségbiztosítási Alap likviditási hitelei a Kincstártól, a helyi önkormányzatoknál lévő állami értékpapírok) kiszűrését jelenti. (forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/altindmell/esamell.pdf> letöltés: 2018.08.08)

|            |           |        |            |           |        |
|------------|-----------|--------|------------|-----------|--------|
| 2004-12-31 | 12 389,86 | 58,70% | 2013-12-31 | 23 334,88 | 77,10% |
| 2005-03-31 | 13 212,19 | 62,30% | 2014-03-31 | 25 153,59 | 81,70% |
| 2005-06-30 | 13 700,24 | 63,70% | 2014-06-30 | 25 714,26 | 82,00% |
| 2005-09-30 | 13 926,02 | 63,40% | 2014-09-30 | 25 494,47 | 79,70% |
| 2005-12-31 | 13 643,77 | 60,50% | 2014-12-31 | 24 975,01 | 76,60% |
| 2006-03-31 | 15 054,55 | 65,50% | 2015-03-31 | 25 635,29 | 77,80% |
| 2006-06-30 | 15 600,86 | 66,70% | 2015-06-30 | 26 546,59 | 79,70% |
| 2006-09-30 | 15 936,45 | 66,80% | 2015-09-30 | 26 674,65 | 79,40% |
| 2006-12-31 | 15 635,16 | 64,50% | 2015-12-31 | 26 336,53 | 76,70% |
| 2007-03-31 | 16 066,88 | 64,90% | 2016-03-31 | 27 072,87 | 78,30% |
| 2007-06-30 | 16 423,56 | 65,60% | 2016-06-30 | 26 886,27 | 76,80% |
| 2007-09-30 | 16 512,04 | 65,30% | 2016-09-30 | 26 860,25 | 76,20% |
| 2007-12-31 | 16 813,31 | 65,50% | 2016-12-31 | 26 912,20 | 76,00% |
| 2008-03-31 | 17 410,46 | 66,40% | 2017-03-31 | 27 449,38 | 76,20% |
| 2008-06-30 | 17 161,17 | 64,20% | 2017-06-30 | 27 693,03 | 75,70% |
| 2008-09-30 | 17 381,29 | 64,50% | 2017-09-30 | 27 728,12 | 74,30% |
| 2008-12-31 | 19 465,60 | 71,60% | 2017-12-31 | 28 095,67 | 73,60% |

Forrás: saját szerkesztés ÁKK Zrt. <http://www.akk.hu/hu/oldal/statisztika#historikus-adatok> alapján.

Az adósság mértékéből jól látható, hogy számottevő részét tette és teheti ki a költségvetésnek már csak az adósságszolgálat. Ezért kiemelt jelentősége van az adósságkezelésnek, s minden ezzel kapcsolatos intézkedést körültekintően mérlegelni szükséges.

Az adósságkezelésének intézményi megoldásait négy kategóriába sorolhatjuk: az egyik lehetőség a kormányon belüli hivatal kialakítása, ahol a pénzügyminisztériumon (vagy ezzel egyenértékű szervén) belül működik a hivatal, mely közvetlenül a miniszternek jelent (Argentína, Brazília, Kanada, Csehország, Olaszország, Japán, Lengyelország, Törökország, Egyesült Államok, Vietnám). A második megoldás, egy a kormány által felállított hivatal, mely a pénzügyminisztérium (vagy ezzel egyenértékű) szerve, de lényegi működési autonómiával bír (Ausztrália, Belgium, Franciaország, Hollandia, Nigéria és Egyesült Királyság). A harmadik lehetőség, egy speciális jogszabály által létrehozott hivatal, melynek feladatai, működési keretei egy speciális jogszabály által meghatározottak (Ausztria, Finnország, Írország, Portugália, Szlovákia, Svédország, Thaiföld). A negyedik megoldás a társasági törvény hatálya alatt alapított állami vállalatok, olyan különös rendelkezések nélkül, mely más vállalatoktól



megkülönböztetné őket (pl.: Németország és Magyarország), a pénzügyminisztérium (illetve azzal egyenértékű szerv) által meghatározott irányelvek szerint működik.<sup>494</sup>

Érdekes és sok vitát kiváltó kérdés, hogy az adósságkezelés és a pénzkezelési feladatok egy szervezeten belül vagy külön kerüljenek ellátásra. Pusztán az érvek felsorakoztatása alapján több előnye van az integrált szervezetnek (információ rendelkezésre állása, átfogó kép a költségvetésről stb.), mint a különálló szervezeteknek (eltérő funkciók, specializáció, felelősségmegosztás).<sup>495</sup> Ennek ellenére az államadósság kezelése általában elkülönült szervezeti formában valósul meg, többségében állami tulajdonban lévő gazdasági társasági formában, mely a jegybanktól független, és irányítását a pénzügyminisztérium, vagy a kincstár közvetlenül, vagy biztosok útján végzi. Az államadósság igen közeli kapcsolatban van az állami garanciavállalásokkal és az állami kötelezettségvállalásokkal, melyeket néha „rejtett adósságoknak” is szoktak bélyegezni. Ezt a területet a rendszerváltó gazdaságok esetében kiemelten kell kezelni.<sup>496</sup> Magyarországon az adósságkezelés nagy része az ÁKK Zrt. kezelése alatt történik, és a pénzkezelés pedig a kincstár által.

**16. táblázat: Az adósságkezeléssel foglalkozó szervezet helye az államigazgatásban**

|                                          |                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kincstáron (pénzügyminisztériumon) belül | Belgium, Finnország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország, Egyesült Királyság, Ausztrália, Japán, Új-Zéland, Brazília, Kolumbia, Mexikó, Lengyelország, Portugália, USA |
| Központi bankon belül                    | Dánia                                                                                                                                                                                              |
| Önálló ügynökség/hivatal                 | Írország, Németország, Svédország, Magyarország                                                                                                                                                    |

Forrás: saját szerkesztés

[https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz-Golebiowski/publication/256051043\\_Governance\\_of\\_the\\_Public\\_Debt\\_Management\\_Agency\\_in\\_Selected\\_OECD\\_Countries/links/585d4a0408aebf17d38a31d3/Governance-of-the-Public-Debt-Management-Agency-in-Selected-OECD-Countries.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz-Golebiowski/publication/256051043_Governance_of_the_Public_Debt_Management_Agency_in_Selected_OECD_Countries/links/585d4a0408aebf17d38a31d3/Governance-of-the-Public-Debt-Management-Agency-in-Selected-OECD-Countries.pdf) (letöltés: 2018.08.08),

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=951089070074087030005125105023092002060050030038051052104082024101115075073123085077023022018005104099039122074115075082127115013032027064082025009006089096126118028047042015113000105081091106021112090127124030011082101127112098084003067008111127081102&EXT=pdf> (letöltés: 2018.08.08) alapján.

Hatékony költségvetési számvitel és költségvetési hitelesség nélkül egyetlen kincstári feladat se valósítható meg eredményesen. Az államháztartás valamennyi területe igényli a jó gyakorlatok átvételét. *Fontos feladat az eredményszemléletű költségvetési számvitelre való áttérés és a nemzetközi számviteli standardok alkalmazása, azzal a céllal, hogy a kormányzat*

<sup>494</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 98. o.

<sup>495</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 124. o.

<sup>496</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30  
Matalik, Slavik: i. m. 37-39. o.

*átláthatósága és elszámoltathatósága javuljon, mely hozzájárul a jobb nemzeti szakpolitikai döntések meghozatalához, erősíti a költségvetési fenntarthatóságot és hitelességet, szélesebb, pontosabb és megbízhatóbb perspektíváját nyújtja a nemzeti közpénzügyeknek.*<sup>497</sup>

A 2009-es pénzügyi válság egyik tanulsága az volt, hogy az ország mögöttes költségvetési helyzete megértésének hiánya súlyos hatással lehet annak gazdaságára. Ez általában a pontos információk hiányának eredménye, és egyes esetekben leginkább azért következik be, mert a kormány nem képes előállítani ilyen információt. Az információhoz való hozzáférés kulcsfontosságú a pénzügyi elszámoltathatóság biztosításához, bár az ösztönzés és a szabályozás (különösen a számviteli standardok és irányelvek, az ellenőrzési folyamat) is kritikus elemek (Schick 2013).<sup>498</sup> Az eredményszemléletű költségvetés, a költségvetési hitelesség javításának eszköze lehet. Az eredményszemléletű és a pénzforgalmi szemléletű könyvelés közötti különbség nagyon egyszerű. A pénzforgalmi elszámolás során a kifizetéseket és bevételeket aszerint számolják el, hogy mikor folyik be a pénz, vagy történik annak kifizetése. Ezzel szemben az eredményszemléletű elszámolás során a számviteli eseményeket azok felmerülésük időpontjában és abban a számviteli időszakban számolják el, amelyre vonatkozik.<sup>499</sup> Nem annyira éles az elkülönülés a gyakorlatban, több esetben ötvöződik a kettő, például gyakori, hogy a költségeket eredményszemlélet alapján számolják el, a bevételeket pedig teljesülésük szerint.<sup>500</sup> Az egyetlen nemzetközi szabvány a közszférára vonatkozóan az IPSAS (Európai Bizottság, 2013). Ezért a nemzetközi standardok nagyrészt az IFRS-ből kerülnek átvételre.<sup>501</sup>

### 3. Franciaország

A francia közigazgatás két jellemzője a tudatos felépítés és a centralizáltság. „Az állam központosított kormányzása tudatos, átgondolt, tervezett fejlesztés eredményeként alakult ki.”<sup>502</sup> A centralizáció történelmi okokra vezethető vissza, az állandó háborúk az emberi és anyagi források koncentrálását igényelte. Párizs és a párizsi régiók vezető gazdasági, tudományos, művészi szerepet töltenek be. A közigazgatás önálló hatalmi ág, a kormányrendeletek nincsenek a törvényeknek alárendelve, a bírósági kontroll gyenge a közigazgatás tevékenysége felett.<sup>503</sup> Anélkül, hogy részletesen bemutatásra kerülne az ország

---

<sup>497</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 183. o.

<sup>498</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 183-185. o.

<sup>499</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 186. o.

<sup>500</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 199. o.

<sup>501</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 190. o.

<sup>502</sup>Szamel-Balázs-Gajduscheck-Koi: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2011. 243. o.

<sup>503</sup>Szamel, Balázs, Gajduscheck, Koi. 2011. 244-246. o.

közigazgatási felépítése, néhány alapgondolat nélkülözhetetlen, hiszen az ország közigazgatási berendezkedése, jellemzői alapvetően meghatározzák a kincstári rendszerek, feladatok jellemzőit is. Az ország félpreszidenciaális, a legfelsőbb vezetés az egyszemélyi irányítású szervek (a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a miniszterek, illetve egy kollektív testület, a kormány) között oszlik meg. A végrehajtó hatalom sokkal nagyobb mozgástérrel rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben, mint a klasszikus parlamentáris rendszerekben (pl. a kormány jogalkotói hatásköre rivalizál a parlamenttel). A köztársasági elnök munkáját kis létszámú tanácsadó testület és hivatal segíti. A Kormány a Miniszterelnökből és a miniszterekből áll, mely egy apparátus nélküli testületi szerv, kevés döntéshozatali jogosítvánnyal. Amennyiben az ülésen a köztársasági elnök elnököl, akkor Minisztertanácsnak, ha a miniszterelnök, akkor pedig Kabinetnek nevezik. A miniszterelnök a közigazgatási szervek és a köztisztviselők vezetője, a közigazgatási feladatok végrehajtásáért, az operatív irányításért felelős. A miniszterek politikai funkciót töltenek be, a parlamentnek felelősek, részt vesznek a kormány munkájában, hivatali szervezet, a kabinet, továbbá tanácsadó és ellenőrző szervek segíti munkájukat. A minisztériumokat általában a miniszter irányítja, egyes esetekben államtitkár tartozik a miniszter alá. A minisztérium főtitkára biztosítja a szolgáltatások összehangolását és a modernizációs lépéseket. Három szintű a minisztériumok szervezete: főigazgatóság, igazgatóság és hivatal. A helyi közügyek végrehajtását a decentralizált szervek, prefektusok és a dekoncentrált szervek végzik. Területi tagozódása az országnak háromszintű: település, megye és régió. A települési önkormányzat tanácsból és a végrehajtást végző polgármesterből áll, a megyei közigazgatási egység képviselőtanácsból, tanácselnökből és hivatalból áll. A régiók képviselő testülettel rendelkeznek. A helyi közigazgatásban az államot képviselő prefektusok tájékoztatják a kormányt a megye helyzetéről és biztosítják a törvények betartását, önkormányzati döntések utólagos ellenőrzését. A helyi igazgatás dekoncentrált szerveinek (minisztérium vagy más központi szervnek alárendelten működnek) fő feladata a kormány politikájának végrehajtása. A megyei és regionális dekoncentrált szervek a megyei prefektusoknak is alárendeltek, nem csupán saját központi szervezetüknek. A közigazgatási struktúra elkülönült részét alkotják a független igazgatási szervek (feladatuk: jogvédelem, piacgazdaság szabályozás és informatikai feladatok).<sup>504</sup> A közigazgatást elsősorban jogszabályok (törvények és rendeletek) határozzák meg, de a bírói jogalkalmazás és az általános

---

<sup>504</sup>Franciaország közigazgatása. Előadás anyag ÁVF.

<http://avfksz.atw.hu/2ev/2/kozszoigaltatasirendszerek/francia.doc> (letöltés: 2018.08.08)

A közszolgálat felépítése az EU tagállamokban és a tagjelölt országokban:

<http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0406/vita0406.pdf> (letöltés: 2018.08.08)

Szamel, Balázs, Gajduschek, Koi. 2011. 244-260. o.

jogelvek (az Államtanács az alkotmányból, a törvényekből és a politikai hagyományokból veszi át konkrét esetek eldöntésének indoklásakor) is jelentőséget kapnak. Az állam hozzávetőleg öt millió közalkalmazottat foglalkoztat, mely az aktív munkaképes lakosság húsz százaléka.<sup>505</sup>

2008-ban az Általános Pénzügyi Igazgatóság alatt egyesült az Általános Adózási Igazgatóság az Általános Központi Könyvelési Hivatallal, mely jelentős változást hozott a kincstári hálózat felépítésében. Az államháztartási központok és az egyedi adóablakok felállításával átcsoportosításra kerültek a pénzügyi közigazgatási szolgáltatások. *A francia államkincstári rendszer több szervezetből és egy hálózatból épül fel.* A kincstári rendszer egyik fő központja az *Általános Állami Kincstár (Direction Générale du Trésor)*, mely a Pénzügyminisztérium alá rendelt szerv. A kincstári rendszer vázát annak hálózata képezi, a külföldi hivatalok mellett, a hazai területi kirendeltségek és a regionális igazgatóságok.<sup>506</sup> Közel 1500 ügynököt foglalkoztat a kincstár, akik fele a több mint száz külföldi nagykövetségen és képviselőten tölti a szolgálatát. *A kincstári rendszer részét képezi még a Francia Kincstári Hivatal (Agence France Trésor) és a Nemzeti Kapcsolattartó Pont (Point de Contact National).*

Az Általános Állami Kincstár a miniszterek szolgálatában áll, a Hivatal saját hatáskörében előterjeszti és végrehajtja a hatáskörébe utalt gazdaságpolitikai feladatokat hazai, európai és nemzetközi szinten. Figyelemmel kíséri a hazai és a nemzetközi gazdasági helyzetet és előrejelzéseket (növekedés, versenyképesség, foglalkoztatottság, stb.) készít Franciaországról és környezetéről. Elemzéseket, tanulmányokat, hatásvizsgálatokat készít az államháztartás, költségvetési kiadások, adópolitika, szociálpolitika, foglalkoztatás, ágazati politikák területén. Figyelemmel kíséri az európai gazdasági és pénzügyi kérdéseket, részt vesz a kapcsolódó tárgyalásokban (euróhoz kapcsolódó kérdések, gazdasági és monetáris unió működése, nemzeti gazdaságpolitikai kérdések) és fenntartja az Európai Unió tagállamaival a kétoldalú kapcsolatot. A francia diverzifikált és versenyképes gazdaság finanszírozásának biztosítása érdekében a pénzügyi ágazat szabályozási politikájának kidolgozásában és végrehajtásában is közreműködik. A többoldalú kereskedelmi és pénzügyi kérdéseket figyelemmel kíséri. Az állami fejlesztések tekintetében szakértelmet és javaslatokat biztosít. Támogatja az exportot és a francia vállalatok internacionalizálását, továbbá gazdasági kapcsolatok kiépítését valamennyi partnerországgal, együttműködve az állami szereplőkkel és régiókkal. A kincstár és az államadósság kezelése a Francia Kincstári Hivatal (Agence France

---

<sup>505</sup>Franciaország közigazgatása. Előadás anyag ÁVF.

<http://avfksz.atw.hu/2ev/2/kozszolgaltatasirendszerek/francia.doc> (letöltés: 2018.08.08)

<sup>506</sup><https://www.tresor.economie.gouv.fr/qui-sommes-nous> (letöltés: 2018.08.09)

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés, 1995. július, Pénzügyminisztérium

Trésor – AFT) útján történik. További feladata a partnerségi szerződések és a FinInfra<sup>507</sup>-n keresztül a megvalósuló bérleti szerződésekben érdekelt hivatalok és szakmai szereplők támogatása.<sup>508</sup>

Az Általános Állami Kincstár és a hálózata egymástól elválaszthatatlan, közel egy évszázada a külföldi gazdasági szolgálati hálózat egy értékes eszköz, mind a miniszterek, mind a vállalkozások szolgálatában. A 723 hálózati képviselő, 112 országban, 133 helyszínen teszi lehetővé az igazgatás részére a tényleges kapcsolatot a külföldi országokkal. A globális gazdaságban bekövetkezett változások megerősítették az állam szakemberekből álló nemzetközi hálózatának szükségességét a gazdasági és kereskedelem politikák tervezésénél. Az elemzési, monitoring, előrejelzési és tanácskozási feladatai elválaszthatatlanok a hálózat tevékenységétől. A fontos nemzetközi gazdasági szervezetekkel való állandó kapcsolat a gazdasági és pénzügyi koordinációs terület optimalizálására és a francia álláspontok érvényre juttatásának egyik fontos eszköze.<sup>509</sup>

A Francia Kincstári Hivatal (Agence France Trésor – AFT) országos hatáskörű, független szervezet, mely a Pénzügyminisztériumnak és a Kincstár főigazgatójának (aki egyben a hivatal elnöke) felel. A Francia Kincstári Hivatal feladata az állam pénzigényének kezelése, mely során minden körülmények között biztosítani kell a pénzügyi kötelezettségvállalások teljesítését. Annak ellenére, hogy az év során folyamatosan változik, a napi szintű pénzkezelés során biztosítani kell az aktualizált állami bevételi és kiadási előrejelzéseket, valamint közvetíti és monitorozza a számlákon történő pénzáramlásokat annak érdekében, hogy az aktuális pénzigény biztosítható legyen. Központosított fizetési rendszert működtet. Államadósság kezelési feladata során az adófizetők érdekében biztosítása kiemelt jelentőségű. Ezért hosszú távú stratégiai érdekek által vezérelt, a piac szoros nyomonkövetése mellett. A likviditást őrzi az adósságkezelési instrumentumok teljes eszköztárával, miközben a teljes átláthatóságot biztosítja és elkötelezett az innováció és biztonság kombinációja mellett.<sup>510</sup>

---

<sup>507</sup>A korábbi MAPPP szervezet utódja, a pénzügyminisztérium alatt működő hivatal, mely segíti a szerződéses jogban (koncesszió, partnerségi szerződés, globális beszerzés) az ajánlattevő hivatalokat és a más PPP szerződésben érintett feleket.

<sup>508</sup><https://www.tresor.economie.gouv.fr/qui-sommes-nous> (letöltés: 2018.08.09)

<sup>509</sup>[https://www.tresor.economie.gouv.fr/ressources/7731\\_organisation-de-la-dg-tresor-et-son-reseau-pour-soutenir-l-internationalisation-des-entreprises](https://www.tresor.economie.gouv.fr/ressources/7731_organisation-de-la-dg-tresor-et-son-reseau-pour-soutenir-l-internationalisation-des-entreprises) (letöltés: 2018.08.09)

<sup>510</sup>[http://www.aft.gouv.fr/rubriques/\\_68.html](http://www.aft.gouv.fr/rubriques/_68.html) (letöltés: 2018.08.10)

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/qui-sommes-nous> (letöltés: 2018.08.09)

Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés, 1995. július, Pénzügyminisztérium Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. Interantional Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

A Nemzeti Kapcsolattartó Pont az OECD Multinacionális Vállalkozásokra vonatkozó Irányelveinek megvitatására alkalmas fórum. Az irányelvek megsértése esetén közvetítő feladatot lát el, valamint a működésével kapcsolatos kérdéseket és megjegyzéseket megválaszolja. Nem csak Franciaország, de valamennyi OECD ország kötelezettséget vállalt ezen Nemzeti Kapcsolattartó Pontok létrehozására.<sup>511</sup>

Franciaország jól fejlett KESZ-szel rendelkezik, melyet a központi bank (Banque de France) vezet. A KESZ magába foglalja a helyi hatóságok, önkormányzatok és kvázi kormányzati szerveket, a központi kormányzati bevételeket és kiadásokat is (ideértve a tengerentúli hatóságokat is), viszont a társadalombiztosítási alapokat nem a Kincstár kezeli, hanem egy állami tulajdonú takarékbank. A költségvetési szervek kötelezettségvállalásukat követően továbbítják kifizetési igényüket a közel 4500 helyi kincstár egyikéhez. A kifizetés a KESZ helyi alszámlájáról történik. Az alszámlák záró egyenlege valós időben kerül a KESZ-re átvezetésre. A kormány nem vezet számlát kereskedelmi bankoknál.

A Kincstár lefedettsége a többi OECD-országhoz képest nagy. Az államháztartáson túl más állami szervezetekre is kiterjedt, úgymint az állami tulajdonú vállalkozások a 2002 évi reformig. A Kincstár elfogad a lakosságtól is betétet. Francia Kincstári Hivatal által a központi banknál vezetett KESZ számlán halad keresztül szinte valamennyi pénzforgalma az államnak. A KESZ maga teljesen központosított, helyi KESZ alszámlákkal. Az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer (IFMIS) tartalmaz egy interface-t a kereskedelmi banknál a KESZ működtetéséhez.<sup>512</sup>

A szubszaharai afrikai országok a francia, frankfőn rendszerekről pénzügyi közigazgatási modelljét vették át az 1960-as években. Egy másik gazdasági és intézményi környezetben azonban váratlan és nem kívánt irányt vett a rendszer átvétele. A rendszer hatékonyságát pénzügyi felelősség érvényesítésének lehetetlenség és a könyvelés függetlenség hiánya, a kincstári egyenleg gyakori hiánya, az alacsonyan funkcionáló jogrendszer meglehetősen költségek és hatástalan rendszert eredményezett<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup>Szervezeti felépítés ábrája: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Content/pdf/organigramme-pdf.pdf>

További információk a francia kincstári rendszerről:

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/435191>

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-depenses-etat/budget/qu-est-ce-que-tresor-public.html> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>512</sup>Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. International Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

<sup>513</sup>D. Bouley, J. Fournel and L. Leruth: How Do Treasury Systems Operate in sub-Saharan Francophone Africa? OECD Journal on Budgeting, OECD, Vol. 2, No. 4, Paris 2003. 50, 55. o.

#### 4. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság államformája alkotmányos monarchia, kormányzati rendszere pedig parlamentáris monarchia, az uralkodó, a Parlament, a Kabinet, a miniszterelnök és a Kormány kapcsolatát az alkotmányos hagyományok erősen befolyásolják. Az Egyesült Királyság területi felépítése nem föderatív, hanem devolutív (törvényhozási és/vagy végrehajtási hatáskörök átruházása). Az állam különleges vonása, hogy nincs egységes jogi vagy bírósági rendszer, tagállamonként eltérő a rendőrség, helyi önkormányzati rendszer, struktúra, a delegált funkciók megosztása is a központi igazgatástól. A parlament teljes mértékben szuverén, működésében nem korlátozza a végrehajtói és a bírói hatalom, sőt a parlamentnek joga van a bíróságok által hozott határozatok törvényhozás útján történő megváltoztatására. Nincs önálló alkotmánybíróság, a parlament lát el ilyen feladatot.<sup>514</sup> Az Egyesült Királyság kormányzati működésének alapja az úgynevezett Westminster-rendszer (számos demokratikus kormányzati modell alapja: Ausztrália, Banglades, Belize, Kanada, India, Irak, Írország, Izrael, Jamaica, Malajzia, Málta, Mauritius, Új-Zéland, Pakisztán, Pápua-új Guinea, Szingapúr, Vanuatu). A hatalmi ágak szétválasztása a parlament és a kormány esetében nem történik meg, a kormány tagjai alapvetően parlamenti képviselők.<sup>515</sup> A végrehajtó hatalom dualista; a Kormány és az uralkodó osztozik rajta. Unitárius állam, mely elismeri a tagállamok közötti különbséget mind a közigazgatás, mind a jog rendszerében.<sup>516</sup> A központi kormányt számos minisztérium és végrehajtó testület alkotja.<sup>517</sup>

A központi szervezeteknek nincs helyi kirendeltségük vagy megbízottjuk, a helyi szintű minisztériumi feladatokat a helyi szervek szívességgként vagy ellenszolgáltatás fejében látják el. Léteznek olyan szervek, melyeket a Kormány dekoncentrált szervezeteknek nevez, de ezek nem kormány irányítása alatt, hanem azok befolyása alatt állnak. Egyedül a Pénzügyminisztérium rendelkezik erős területi jelenléttel, elsősorban az adóztatás és a társadalombiztosítás miatt.<sup>518</sup> Az angol közigazgatás része a központi kormányzat (a kormány valamennyi igazgatási egysége,

---

<sup>514</sup>Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. 8-10. o. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf) (letöltés: 2018.08.22)

Szamel, Balázs, Gajduscheck, Koi. 2011. 99-107. o.

<sup>515</sup>Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. 8-10. o. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf) (letöltés: 2018.08.22)

<sup>516</sup>Uo.

Szamel, Balázs, Gajduscheck, Koi. 2011. 99-107. o.

<sup>517</sup>Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. 8-10. o. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszer.original.pdf) (letöltés: 2018.08.22)

<sup>518</sup>Uo.

Szamel, Balázs, Gajduscheck, Koi. 2011. 99-107. o.



központi hivatalok és közttestületek), a helyi önkormányzatok és az állami vállalatok (pl. BBC).<sup>519</sup> Az állam több mint öt millió közalkalmazottat foglalkoztat, mely a munkaképes lakosság több mint 15%-a.<sup>520</sup>

A minisztériumokat a miniszter mellett a Miniszterelnöki Hivatal, a Kincstár és a Kabinet Iroda irányítja. A négy legnagyobb minisztérium (foglalkoztatottak száma alapján) a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium, a Védelmi Minisztérium, az Államkincstár és Belügyminisztérium (ideértve a börtönöket). A westminsteri-rendszer jellemzője a kormány kollektív felelőssége a Parlamentnek. Az államfő, az uralkodó bár a végrehajtó hatalom feje formálisan, a napi kormányzásban nem vesz részt, hatalma inkább szimbolikus. A minisztériumokat (Ministerial Department) miniszter irányítja, államtitkári rangban, aki egyben a kabinet tagja. Munkáját junior miniszterek segítik. A minisztérium vezetője a Permanent Secretary, aki nagyjából a magyar közigazgatási államtitkárnak felel meg. A minisztériumokhoz végrehajtó ügynökségek tartoznak, melyek szakmai önállósággal bírnak. Nagy számú a nem minisztériumokhoz rendelt ügynevezett „nem miniszteriális közszervek” – NDPB-k non departmental public bodies), köznyelvben quango-nak (Quasi Non Governmental Organisation) nevezett szervezetek. Sajátos végrehajtó szervezetek, jogállásuk a magyar központi hivatalokhoz hasonlítható.<sup>521</sup> Feladatuk lehet csak a döntéshozatali folyamatokban tanácsadói, vagy akár közszolgáltatások nyújtása.<sup>522</sup> A harmadik típusa a közigazgatási szerveknek, melyek a kormány karnyúlványai a nem minisztériumhoz rendelt főosztályok (Non Ministerial Department).

Az Egyesült Királyság Kincstárára (Her Majesty's Treasury, általános megnevezés: HM Treasury, azaz Őfelsége Kincstára) az egyik legpatetikusabb megoldás, egy önálló minisztérium, méghozzá a négy legnagyobb minisztériumok egyike. *A Kincstár a kormány Gazdasági és Pénzügyminisztériuma, mely a közkiadások felett őrködik, az Egyesült Királyság gazdaságpolitikájának kialakításáért felelős, valamint az erős és fenntartható gazdasági növekedés elérésében elkötelezett.* A Kincstár feladata az állami kiadások kezelése, melybe a különböző egységek kiadásait, az államháztartási szektor kifizetései, a nyugdíj, az évente kezelt

---

<sup>519</sup>A közszolgálat felépítése az EU tagállamokban és a tagjelölt országokban:  
<http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0406/vita0406.pdf> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>520</sup>Uo.

<sup>521</sup>Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támpo Speciaal, 2011. 8-10. o. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyesult-kiralysag-kormanyzati-rendszere.original.pdf) (letöltés: 2018.08.22)

<sup>522</sup>Az Egyesült Királyság közigazgatási szervezeteiről további hasznos információk:  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/519571/Classification-of-Public-Bodies-Guidance-for-Departments.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public-Bodies-Guidance-for-Departments.pdf)



kiadások<sup>523</sup> a jóléti kiadások és tőkebefektetések is beletartoznak. A pénzügyi szolgáltatások szakpolitikája, melyhez hozzátartozik a bank- és pénzügyi szolgáltatások szabályozása, pénzügyi stabilitás és a városokban a versenyképesség biztosítása. Az Egyesült Királyság adórendszerének stratégiai felügyelete, melybe az üzleti, vagyoni, személyi és társasági közvetlen és közvetett adók is beletartoznak. Az állami szektor infrastrukturális projektjeinek megvalósítása, elősegítve a magánszektor beruházásait az Egyesült Királyság infrastruktúrájába. Valamennyi tevékenysége során a gazdaság fenntartható növekedésének biztosítását szem előtt tartja.<sup>524</sup> A Kincstári Tanács célja, hogy tanácsot adjon és támogassa a minisztérium minisztereit, az operatív politika végrehajtása. A Tanács ellenőrzi és fejleszti a Kincstár teljesítményét, a rövid és hosszú távú lehetőségek és kockázatok felismerésének biztosításával. Biztosítja a Kincstár személyzete és erőforrásainak megfelelő allokálását. Védi és erősíti a Kincstár világszínvonalú hírnevét. A Kincstár Csoport Ellenőrző Bizottsága az Állandó Titkárságot támogatja a minisztérium vezető szerepében és a Vezető Főkönyvelői tisztségében. Támogatja a Kiegészítő Kincstári Számviteli Tisztviselőket a kockázatkezelési, belső ellenőrzési és irányítási feladatukban a központi alapok és elkülönített alapok kezelése során.<sup>525</sup> A Kincstár egy minisztérium, melynek munkáját 13 ügynökség és állami szerv segíti.<sup>526</sup> A Kincstár felügyeleti gépezete megfelel a minisztériumi struktúrának, néhány részlege azonban átmetszi a közigazgatási hatásköröket.<sup>527</sup> Az egyik ilyen közigazgatási hatásköröket átmetsző szerve a Nemzeti Megtakarítások és Beruházások (NS&I National Savings and Investments), egy állami tulajdonú takarékpénztár, amely prémium kötvényeket és más megtakarítási és beruházási formák széles választékát nyújtja, beleértve a Direct Saver-t (egy modern megtakarítási számla), továbbá a babakötvényeket. A szerv egy nem minisztériumhoz rendelt főosztály, közel 25 millió ügyféllel és 157 milliárd fontnyi befektetéssel. A Kincstári Kancellár (Chancellor of the Exchequer) végrehajtó ügynöksége és kormányhivatala egyben, melynek története közel 150 évre (Posta Takarékpénztár létrehozása) nyúlik vissza.<sup>528</sup> A Nemzeti Megtakarítások és Beruházások egy szervezete a NS&I

---

<sup>523</sup>Az angol költségvetésben a költségek egy része Annually managed expenditure (AME), azaz évente kezelt kiadások, melyeket jelentősen befolyásolhat a gazdasági és társadalmi körülmény, míg a költségek egy másik része a Departmental Expenditure Limit (DEL), azaz a hivatali limit kategóriába sorolt, mely több évre előre jól kiszámítható – így az oktatási kiadások. (forrás: 4. Dabis Attila: A skót szecesszió dilemmái. Kisebbségkutatás. 2013/2.

[http://epa.oszk.hu/00400/00462/00067/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2013\\_2\\_029-065.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00067/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2013_2_029-065.pdf) (letöltés: 2018.08.22)

<sup>524</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>525</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about/our-governance> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>526</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>527</sup>Szamel, Balázs, Gajduschek, Koi. 2011. 121. o.

<sup>528</sup><https://nsandi-corporate.com/#> (letöltés: 2018.08.22)

Government Payment Services, a Kormányzati Pénzforgalmi Szolgáltatója, mely modern, biztonságos és versenyképes banki és innovatív fizetési megoldásokat nyújt a kormányzati szervezeteknek, köztük a Belügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, a Brit Vám és Adóhatóság számára. A Brit Vám és Adóhatóság számára a Help to Save (egy új kormányzati megtakarítás rendszer, mely az alacsony jövedelmű munkanélküliek megtakarítását támogatja) rendszer biztosítása.<sup>529</sup>

Végrehajtó ügynökségei a Kincstárnak egyrészt a Kormányzati Belső Ellenőrzési Ügynökség (Government Internal Audit Agency), melyet a Kincstár finanszíroz. Fő feladata, hatékony szolgáltatás nyújtás a kormánynak és az államháztartás szereplőinek.<sup>530</sup> A kormányzati szervek részére a közpénzek hatékony kezelésében segít a jobb irányítási, kockázatkezelési és belső ellenőrzés fejlesztésével. Éves kockázatértékelésen alapuló munkaprogram alapján a szervezet irányítási, kockázatkezelési és belső ellenőrzési kereteinek megfelelőségéről és hatékonyságáról szóló éves jelentésben és véleményben kerül összegzésre a tevékenysége. Három fő szolgáltatást nyújt a Kormányzati Belső Ellenőrzési Ügynökség, egyrészt minőségbiztosítást, független és objektív értékelést a vezetői tevékenységről, a szervezet irányításáról, kockázatkezeléséről és a belső ellenőrzéséről a megfelelő rálátás biztosításáért. Másrészt tanácsadói feladatot lát el, mely segít fellelni a keretszabályozások hiányosságait. Támogatja a fokozott kockázatkezelési és ellenőrzési tevékenységek kialakítását, gyakran programok és keretek kidolgozásával. Harmadrészt a csalás elleni küzdelem és vizsgálat, mely keretében támogatást és tanácsot adnak a csalás elleni stratégiák, csalás kockázatának felmérésére annak érdekében, hogy megelőzzék, elrettentsék és felderítsék a csalásokat. A szakemberek mind a belső, mind a beszállítók által elkövetett csalást és jogsértést vizsgálják. A Kincstár megbízásából a belső ellenőrzési stratégiák felügyeletét is elvégzi, a Kormányzati Belső Ellenőrzési Ügynökség vezetője egyben a kormány belső ellenőrzési osztályának vezetője is.<sup>531</sup>

A Kincstár másik végrehajtó ügynöksége az Egyesült Királyság Adósságkezelő Hivatala (UK Debt Management Office). Végrehajtja a kormány adósságkezelési politikáját hosszú távon alacsony finanszírozási költséggel, a kockázatok figyelembe vételével. Minimalizálja a kormányzat időszakos nettó pénzkészletének ingadozásának költségét, a

---

<sup>529</sup><https://www.civilservicelive.com/sponsor/hsi-government-payment-services> (letöltés: 2018.08.23)  
<http://www.nsandi-gps.com/about-us/our-story/> (letöltés: 2018.08.23)

Annual Report and Accounts and Product Accounts 2015–16. National Savings and Investments. [https://nsandi-corporate.com/sites/default/files/2018-05/NS%26I\\_Annual\\_Report\\_2015\\_16\\_complete\\_website\\_version.pdf](https://nsandi-corporate.com/sites/default/files/2018-05/NS%26I_Annual_Report_2015_16_complete_website_version.pdf) (letöltés: 2018.08.23)

<sup>530</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>531</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about> (letöltés: 2018.08.23)

miniszterek által jóváhagyott kockázatvállalási hajlandóság mellett.<sup>532</sup> A pénzügyminiszter határozza meg az Ügynökség pénzügyi és működési keretét, aki az ügynökség vezetőjére ruházza át az adósság- és pénzkezelésre vonatkozó operatív döntéseket, valamint az Ügynökség napi irányítását.<sup>533</sup> A Kincstár nevében az Ügynökség bocsátja ki a Gilt-eket, melyek az Egyesült Királyság első osztályú értékpapírai. Az Ügynökség a Kincstár pénzkezeléséért felelős, melynek célja, hogy mindig az igényeknek megfelelő forrás álljon a központi kormányzat rendelkezésre, és a nettó többlet a legjobb hasznot hozza. Az Ügynökség feladata a nettó pénz pozíció meghatározása és biztosítása, elsősorban piaci műveletek végrehajtásával a Kincstár nettó pénzforgalmi előrejelzései alapján a Nemzeti Hitelalap (National Loans Fund) pénzmozgásainak figyelembe vételével. A Kincstár pénzmozgása szabályos időszaki és havi mintát követ, de jelentős bizonytalansági kockázatot is hordoz, nagyrészt néhány adó és kiadás előre nem látható felmerülése miatt. Az Ügynökség az időszaki mintákat durva hangolással, főként heti kincstárjegyek kibocsátásával és a pénzpiaci eszközök széles körű kétoldalú kereskedelme révén oldja meg. A Kincstár pénzáramának előrejelzésében bekövetkező változások miatt általában szükség van a finom hangolásra is, melyet a napi szintű kétoldalú kereskedéssel biztosít, főként biztosítékkal fedezett piacokon (secured market).<sup>534</sup> Az Ügynökség a pénzforgalmi műveletei között biztosít a helyi önkormányzatok számára rugalmas és biztonságos befektetési lehetőséget (jelenleg tartós betét formájában), mellyel a központi kormányzat kamat költséget takarít meg.<sup>535</sup> Az Ügynökségnek lehetősége van mérlegelés alapján kétoldalú kincstárjegyek kibocsátásra a jogosult pénzkezelő partnerének kérésére – ebben az esetben számos feltételnek szükséges teljesülnie, például a kamatok és a lejárat piaci viszonyok alapján kerül meghatározásra, minimum 500 000 Font névérték).<sup>536</sup> A Közhasznú Munkák Hitel Igazgatósága (Public Works Loan Board), olyan hatósági szerv, mely kölcsönt biztosít helyi önkormányzatok és egyéb meghatározott szervek részére a Nemzeti Hitelalapból. A feladat a közeljövőben a kormány döntése alapján közvetlenül a Kincstár alá kerül.<sup>537</sup> A Nemzeti Adósságcsökkentő Kormánybiztosok (Commissioners for the Reduction of the National Debt – CRND) is az Ügynökség keretein belül végzik munkájukat, a kormányzati alapok befektetését és kezelését.<sup>538</sup> Az egyik legismertebb funkciója az államnak adott

---

<sup>532</sup> <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-debt-management-office> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>533</sup> <https://dmo.gov.uk/about/who-we-are/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>534</sup> <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>535</sup> <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/debt-management-account-deposit-facility-dmadf/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>536</sup> <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/discretionary-bilateral-treasury-bill-facility/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>537</sup> <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/local-authority-lending-pwlb/about-pwlb/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>538</sup> <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/public-sector-funds-crnd/> (letöltés: 2018.08.23)

adományok és az államra szállt hagyatékok kezelése az Egyesült Királyság nemzeti adósságának csökkentése érdekében.<sup>539</sup> Nemzeti Hitelgarancia Rendszer (National Loan Guarantee Scheme), mely jelenleg nem nyújt új garanciát, helyét a Hiteltermelési Finanszírozási Rendszer (Funding for Lending Scheme) vette át. A célja a korábban a bankok által fedezetlen hitelfelvételének állami garanciával való biztosítása, mely lehetővé tette az olcsóbb kölcsönök biztosítását a bankok részére. Amennyiben a piaci feltételek ismét indokolttá teszik a garancianyújtást, a Kincstár megvizsgálja ennek újraindításának lehetőségét.<sup>540</sup>

A Kincstár nem miniszteriális közszerve a Költségvetési Felelősség Hivatal (Office for Budget Responsibility – OBR), mely független és hiteles elemzéseket készít az Egyesült Királyság államháztartásáról. Ennek keretében gazdasági és költségvetési előrejelzéseket készít, a célkitűzésekhez mért teljesítményértékeléseket, fenntarthatósági és mérleg elemzéseket, költségvetési kockázatok elemzését, adó- és jóléti kiadások ellenőrzését, ezenkívül adóbevételei előrejelzéseket készít.

A Kincstár nem miniszteriális tanácsadó közszerve a Királyi Pénzverde Tanácsadó Bizottsága (Royal Mint Advisory Committee), mely az érmék, medálok, pecsétek és kitüntetések új formatervezését vizsgálja meg és ajánlja az előnyben részesített tervet.<sup>541</sup>

A Kincstárhoz tartozó egyéb szervek, a Királyi Vagyongazdálkodás (Crown Estate), mely törvény által létrejött független gazdasági társaság, az Egyesült Királyság (beleértve a királyi családot) épületeinek tengerpartjainak, tengerfenekének, mezőgazdasági és erdőterületeinek és a köztulajdonban lévő földterületek változatos portfóliójával bír.<sup>542</sup> Nemcsak hagyományos nemzeti értékekkel, természeti kincsekkel gazdálkodik, hanem például több bevásárló központ tulajdonosa is, érdekesség, hogy McDonald's étterem franchise-ával is bír. A társaság vállalkozó szellemű tevékenysége értékes bevételt hoz a kormány részére (az elmúlt tíz évben közel 2,7 milliárd fontnyi bevételt hozott).

A Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Hatóság (Financial Conduct Authority) a pénzügyi szolgáltatást nyújtó cégek felügyelete és a pénzügyi piacok prudenciális szabályozója, több tízezer vállalat működését felügyeli. Feladata, a fogyasztók érdekeinek védelme a pénzügyi piacok tisztességes, méltányos és hatékony működési feltételeinek biztosításával. Prudenciális szabályozási feladata általános célként a felügyelete alá tartozó (bankok, építőszövetkezetek,

---

<sup>539</sup><https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/public-sector-funds-crnd/debt-reduction/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>540</sup><https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/guarantee-schemes/> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>541</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/royal-mint-advisory-committee> (letöltés: 2018.08.23)

<sup>542</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/the-crown-estate> (letöltés: 2018.08.23)

hitelszövetkezetek, biztosítók és befektetési társaságok) társaságok biztonságának és stabilitásának elősegítése.<sup>543</sup>

A Beruházási és Projekt Hatóság (Infrastructure and Projects Authority) a kormány nagy beruházás és infrastrukturális szakértője, támogatja ezen fejlesztések sikeres megvalósítását (vasút, iskola, kórház, lakhatási, védelmi, információs-technológiai fejlesztések és nagy átalakítási programok). A Hivatal a kormánnyal és a beruházókkal együttműködik a sikeres, határidőben történő projektmegvalósításért, és a jövőbeni teljesítményjavulásért felel. Fő feladata a magas kockázatú és összetett projektek támogatása és kockázatsökkentése, a beruházó alkalmazottainak készség és képességfejlesztése, a projekt ciklusok (stratégia, kezdeményezés, finanszírozás) felügyelete a függetlenség megőrzésével. A Hivatal a Kabinethivatalnak és a Kincstárnak is beszámol, együtt működik velük.<sup>544</sup>

A Kincstárral együttműködő Nemzeti Infrastruktúra Bizottság (National Infrastructure Commission) a kormánynak független, szakértői tanácsot ad a főbb, hosszú távú infrastrukturális kihívásokkal kapcsolatban. Ennek keretében országos értékelő jelentést készít a kormány részére a hosszú távú infrastrukturális igényekről és javaslatokról, az Egyesült Királyság legsürgetőbb infrastrukturális kihívásairól részletes tanulmányokat készít, melyben javaslatokat is megfogalmaz a kormány részére, és az általa javasolt infrastrukturális fejlesztéseket és programokat figyelemmel kíséri.<sup>545</sup>

A következő fontos Kincstár alá tartozó szervezet Fizetési Rendszereket Felügyelő Hatóság (Payment Systems Regulator Limited), mely gazdasági szabályozó szervezete a 81 ezer milliárd font értékben fizetési rendszereket üzemeltető ágazatnak az Egyesült Királyságban. Fő célja, hogy biztosítsa a fizetési rendszerek működtetése és fejlesztése során az őket használó valamennyi vállalkozás és fogyasztó érdekének figyelembevételét, előtérbe helyezését. Továbbá feladata a fizetési rendszerek és szolgáltatások piacán a hatékony verseny előmozdítása a szolgáltatók, fizetési szolgáltatók, infrastruktúra szolgáltatók között, valamint célkitűzése a fizetési rendszerek fejlesztésének és innovációjának elősegítése, különösen a működtetéshez kapcsolódó infrastruktúráé.<sup>546</sup>

Kincstárhoz kapcsolódó szervezet a Királyi Pénzverde (Royal Mint), mely a világ egyik vezető érme exportőre, évente átlagosan hatvan ország érméit és emlékérméit készíti el.

---

<sup>543</sup><https://www.fca.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>544</sup><https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>545</sup><https://www.nic.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>546</sup><https://www.psr.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)

Elsődleges feladata az Egyesült Királyság érmeinek elkészítése és forgalmazása, valamint az érmesajtoláshoz használt fémlapok és a hivatalos emlékérmék biztosítása.<sup>547</sup>

Az Egyesült Királyság Pénzügyi Befektetési Részvénytársasága (UK Financial Investments Limited) a Kincstár által kezelt következő fontos szervezet, mely felelős a kormány részesedéséért a Royal Bank of Scotland csoportban, az UK Asset Resolution Ltd.-ben és leányvállalataiban és az államköcsönök kezeléséért. A Lloyds bankcsoportban lévő részesedések kezeléséért is felelős volt, azonban a kormány 2017 májusában valamennyi részesedését értékesítette a bankcsoportban. Az átfogó célja ezen részesedések kereskedelmi szempontú kezelése az értékük megőrzése mellett.<sup>548</sup>

Az Egyesült Királyság Állami Befektetései (UK Government Investments) a kormány társasági pénzügyi és vállalatirányítási szakértője, melynek feladata az Egyesült Királyság Kormányának valamennyi jelentős eszközértékesítésének előkészítése és végrehajtása, egyéb fontos vállalati pénzügyi kérdésekben tanácsadás, beleértve a kormány valamennyi főbb pénzügyi beavatkozását a vállalati struktúrákat érintő és a kormány vállalati pénzügyeket érintő tárgyalásai során.<sup>549</sup>

A központi kormányzat valamennyi egyenlege egy KESZ-re kerül összevonásra, melyet a központi bank vezet. Nincsenek költségvetésen kívüli források, melyek ne kerülnének a KESZ-re. A helyi önkormányzatok és az állami vállalatok kívül esnek a központi rendszeren és kereskedelmi bankoknál vezetik a számláikat. A két fő központi kormányzati alap a konszolidációs alap (Consolidated Fund – CF) és a nemzeti hitel alap (National Loans Fund – NLF). Amennyiben a konszolidációs alaphoz többlet van (és vice versa), automatikusan átvezetésre kerül a nemzeti hitel alapra, a szükséges kölcsönfelvétel csökkentése érdekében. A nemzeti hitel alap a kormánynak biztosít pénzt és helyi önkormányzati hiteleket. Az adósságkezelési számla (Debt Management Account – DMA), melyet az Egyesült Királyság Adósságkezelő Hivatala kezel, a nemzeti hitel alap napi többletének vagy hiányának kiegyenlítésére szolgál. A konszolidációs alaphoz kerülnek az általános adóbevételek és egyéb bevételek. Innen kerül kiegyenlítésre a költségvetési szervek részére a kötelezettségvállalásaik teljesítéséhez szükséges összeg.

A minisztériumok bankszámláit a Kormányzati Banki Szolgáltató (Government Banking Service – GBS) vezeti, amely feladatai nagy részét szerződések útján szolgáltatás integrátorként látja el. A Szolgáltató a pénzkezelés és banki szolgáltatások ellátásra

---

<sup>547</sup><https://www.royalmint.com/> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>548</sup><http://www.ukfi.co.uk/about-us/who-we-are/> (letöltés: 2018.08.22)

<sup>549</sup><https://www.ukgi.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)



kereskedelmi bankkal köt megállapodást, a tranzakciós számlák egyenlegeit napvégén átvezetik a KESZ-re. A legnagyobb kormányzati felhasználók bankokkal kötött szerződéseit is ő kezeli, felhatalmazásuk alapján. A Szolgáltatónak egyetlen a Bank of England-nál vezetett főszámláján keresztül biztosítja a kifizetéseket a központi kormányzat és a kapcsolódó szervei nagy részének. A kiadásra vonatkozó kötelezettségvállalás teljesítését követően a konszolidált alapból átkerül az összeg a Kormányzati Banki Szolgáltató egy adott alszámlájára, melyet az érintett költségvetési szerv ellenőriz, ahogy a többi kifizetést is. Ezek a Szolgáltatónál vezetett számlák átmeneti pihenőhelyei a konszolidációs alapból történő ki és befizetések során. A Szolgáltató számlái, a konszolidációs alap, a nemzeti hitel alap és az adósságkezelési számla közötti mozgás kormányzati körön belüli tranzakciók. A kormányzati számlák között kapcsolat („Exchequer Pyramid” – kincstári piramisként ismert) azt jelenti, hogy valamennyi számla egyenlege a Bank of Englandnál vezetett adósságkezelési számlára kerül a nap végén. Így valamennyi „al”-számla szücskéje és deficitje az adósságkezelési számlán áthalad, így azok egyenlege napvégén és éjszaka nulla.

Összefoglalva, a KESZ köre a kormányzatra terjed ki, egy teljesen központosított struktúrában, ahol a kereskedelmi bankoknak jelentős szerepe van. Integrált pénzügyi menedzsment információs rendszert (IFMIS) működtet a kormány.<sup>550</sup>

## 5. Egyesült Államok

Az Egyesült Államok államigazgatása, közigazgatása és pénzügy igazgatása bonyolult, nagyságához, föderális jellegéhez igazodó. Prezidenciális kormányformája típusképző, sok ország vette mintaként alapul. Köztársaság, kormányát a polgárok legitimálják, nagy hangsúlyt kap a hatalommegosztás elve, élesen elválik a törvényhozó hatalom, melyet a Kongresszus képvisel, a végrehajtó hatalom, melyet az elnök képvisel és a bírói hatalom, melyet a Legfelsőbb Bíróság és egyéb alsó és középfokú bíróságok képviselnek. Az elnök nemcsak a végrehajtó hatalom feje, hanem a fegyveres erők főparancsnoka is.

A törvények az Alkotmányt kivéve, úgynevezett egyszerű törvények, nincsenek felsőbb törvények, valamennyi törvényt a US Code-ban kodifikálnak. Melynek 31. fejezete tartalmazza a pénzügyekkel kapcsolatos törvényeket, különböző szabályzatok és körrendeletek szabályozzák a költségvetési folyamatot. A pénztári funkciók és a Kincstár kormányzati közpénzügyi irányító szerepét is a 31. fejezet szabályozza. A Kincstár a közösségi pénzek őrzője és hitelesítője a Kincstári számlák jóállásának. *A szövetségi rendelet alapján a Kincstár*

---

<sup>550</sup>Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. International Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

égisze alatt üzemelnek a Federal Reserve Bankjai, mint pénzügyi ügynökségek és bankfiókok. Ezen bankok vezetik a Kincstár számláit, fogadják a szövetségi adóból származó letéteket és kezelik a szövetségi ügynökségek számláit. *Néhány kivételtől eltekintve valamennyi tranzakció, ami a szövetségi kormányhoz tartozik a Kincstár főszámláján (melyet a new york-i FED bank vezet) halad át.*<sup>551</sup> Éppúgy ahogy az Egyesült Királyság esetében is, itt is a Kincstár egyenlő a Pénzügyminisztériummal (U.S. Department of Treasury), melynek magasztos célja az erős gazdaság fenntartása, a gazdasági- és munkalehetőségek teremtése, a hazai és külföldi gazdasági növekedés és stabilitás előmozdításával, a nemzetbiztonság védelme, a pénzügyi rendszert fenyegető veszélyek elleni küzdelem az integritás megőrzése mellett, valamint a kormány pénzeszközeinek és forrásainak hatékony kezelése. A Kincstár egy végrehajtó hivatal, melynek fő feladata a gazdasági jólét előmozdítása és az Egyesült Államok pénzügyi biztonságának garantálása, ezek mellett számos egyéb feladatért felelős, úgy mint az elnök gazdasági és pénzügyi kérdésekben való tanácsadása, fenntartható gazdasági növekedés ösztönzése, a pénzintézetek jobb irányításának elősegítése. További fontos feladata a bankjegyek és érmék gyártása, állami kifizetések, adóbeszedés, a központi kormányzat működéséhez szükséges kölcsönfelvétel. A minisztérium együttműködik más szövetségi hivatalokkal, külföldi kormányzatokkal és nemzetközi pénzügyi szervezetekkel a globális gazdasági növekedés ösztönzése, életszínvonal emelése érdekében, valamint amennyire lehetséges előre jelezni és megelőzni a gazdasági és pénzügyi válságokat. A Kincstárnak kiemelt szerepe van a nemzetbiztonság fokozásában, a külföldi fenyegetések esetében a gazdasági szankciók alkalmazásával, a nemzetbiztonsági fenyegetések pénzügyi támogató hálózatainak felderítésével és azonosításával, valamint a pénzügyi rendszerek védelmének javításával. A Kincstár szervezete két fő komponensre oszlik, az egyik a minisztérium igazgatóságai, főosztályai, valamint a végrehajtó hivatalok. A minisztérium osztályai elsősorban a minisztérium egészére vonatkozó stratégia és irányítás felelősei, míg a végrehajtó hivatalok a minisztérium szakfeladatait végzik el. A hivatalok a Pénzügyminisztérium munkaerejének 98%-át teszik ki. A Pénzügyminisztérium alapfeladatai a szövetségi pénzügyek végrehajtása, valamennyi adó, vám és egyéb pénzösszegek beszedése, mely az Egyesült Államokat illeti, illetve az Egyesült Államok valamennyi számlájának kifizetése, bankjegy és érme kibocsátás, kormányzati számlák és az államadósság kezelése, bankok és takarékszövetkezetek felügyelete, a hazai és a nemzetközi pénzügyi, monetáris, gazdasági,

---

<sup>551</sup><https://jak.ppke.hu/uploads/articles/18283/file/US1.doc> (letöltés: 2018.09.09)

További költségvetési információk: <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/18283/file/US2.ppt>



kereskedelmi és adópolitikai tanácsadás, szövetségi pénzügyi és adótörvények végrehajtása, és az adócsalók, pénzhamisítók felkutatása és eljárás alá vonása.<sup>552</sup>

17. táblázat: Az Egyesült Államok kormányzati kiadásainak összege milliárd dollárban

| Megnevezés/év        | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Szövetségi kiadások  | 3 506 | 3 688 | 3 853 | 3 982 |
| Kormányközi kiadások | -577  | -624  | -658  | -670  |
| Tagállami kiadások   | 1 550 | 1 634 | 1 707 | 1 762 |
| Helyi kiadások       | 1 712 | 1 763 | 1 784 | 1 820 |
| Összesen             | 6 191 | 6 461 | 6 685 | 6 894 |

Forrás: saját szerkesztés <https://www.usgovernmentspending.com> alapján.

A táblázat adatai jól mutatják, hogy milyen nagyságrendű pénzeszközökkel dolgozik az amerikai kincstár. A szövetségi kiadások bruttó kiadások, tartalmazzák a tagállami és helyi kiadásokhoz való hozzájárulást és a tagállami és helyi kiadások tartalmazzák a programköltségeket. Az Egyesült Államok kormánya a világ legnagyobb tranzakció lebonyolítója (2003-ban az összes szövetségi bevétel és kiadás napi átlaga 18,8 milliárd dollár volt, összehasonlításként a Magyar Állam 2003 évi költségvetési kiadási főösszege 20,2 milliárd dollár volt)<sup>553</sup>. Szövetségi szinten nincsenek olyan kiegyensúlyozó rendszerek, mint pl. nálunk vagy Németországban, mely a területi egyenlőtlenségeket jelentősen csökkentenék.

A Kincstár igazgatóságai, többek között a nemzeti pénzügyek (Domestic Finance), mely a belföldi pénzügyi, banki és egyéb gazdasági területek tanácsadásával és támogatásával foglalkozik. A Kincstár részére irányelvek és útmutatások kidolgozásával foglalkozik a pénzügyi intézmények, szövetségi államadósság finanszírozása, pénzügyi szabályozás és tőkepiacok területén. A Gazdaságpolitika (Economic Policy) Igazgatóság, mely jelentéseket készít a jelenlegi és a jövőbeni gazdasági fejlődésről és segít kidolgozni a megfelelő gazdaságpolitikát. Az igazgatóság felelős mind a hazai mind a nemzetközi gazdasági témák és pénzügyi piacok fejleményeinek áttekintéséért és elemzéséért. Az Általános Tanács (General Counsel) jogi és politikai tanácsokat ad a miniszter vagy más minisztériumi tisztviselőknek. A Pénzügyminisztérium Jogi Osztályának vezetője, önálló iroda, mely a Pénzügyminisztérium valamennyi jogtanácsosát tartalmazza. A Nemzetközi Ügyek (International Affairs) Igazgatósága feladata az amerikai gazdasági növekedés elősegítése a belső környezet erősítésével, a globális pénzügyi instabilitás megakadályozása és enyhítése, valamint a

<sup>552</sup> <https://home.treasury.gov/about/general-information/role-of-the-treasury> (letöltés: 2018.08.30)

<sup>553</sup> Kenneth D. Garbade, John C. Partlan, Paul J. Santoro: Recent Innovations in Treasury Cash Management. Current Issues in Economics and Finance. 2004/10 No. 11. 1. o.  
[https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current\\_issues/ci10-11.pdf](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current_issues/ci10-11.pdf) (letöltés: 2021.05.20)

legfontosabb globális kihívások kezelése. A Jogalkotásért Felelős Igazgatóság (Legislative Affairs) a kongresszussal kapcsolatos ügyekben tanácsot ad a miniszternek a szakpolitika kialakításában és a minisztérium átfogó irányításának meghatározása érdekében. Az Igazgatóság a fő kapcsolattartója és koordinátora valamennyi a minisztérium és a Kongresszus, a Fehér Ház kongresszusi irodáival, és egyéb minisztériumok és ügynökségekkel való kapcsolattartásában. A Gazdálkodási Igazgatóság (Management) felelős a belső irányításért, a minisztérium költségvetési, tervezési, humánerőforrás, információs és technológiai gazdálkodásáért, pénzügyi gazdálkodásért és számvitelért, közbeszerzésért, személyes adatokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos és adminisztratív szolgáltatásokat végez. Pénzügykutatói Hivatal (Office of Financial Research), mely a Pénzügyi Stabilitás Felügyeleti Tanácsot szolgálja, tagszervei és az állampolgárok pénzügyi adatokhoz és információhoz való hozzáférhetőségének, minőségének és átláthatóságának javításával, pénzügyi stabilitással kapcsolatos kutatások végzésével foglalkozik, és feladata a kockázatkezelések során a legjobb gyakorlatok elterjesztése. A Pénzügyi Stabilitás Hivatal (Office of Financial Stability) a 2008-as pénzügyi válság nyomán az Egyesült Államok pénzügyi rendszerének és gazdasági helyreállításának segítésére elkészített Troubled Asset Relief Program (TARP - Elértéktelenedett Banki Értékpapírok Mentési Programja) végrehajtása a feladata. A Közügyek (Public Affairs) Igazgatósága a minisztérium kommunikációs stratégiájának kidolgozásáért és végrehajtásáért felel, valamint tanácsot ad a minisztériumon és a hivatalokon belül, hogy hogyan tudnak a legjobban kommunikálni a közérdekű kérdésekkel és témákkal kapcsolatban. Adópolitikai (Tax Policy) Igazgatóság kidolgozza és végrehajtja az adópolitikát és programokat, felülvizsgálja a szabályozást és az Egyesült Államok Adókodexének szabályozási intézkedéseit, tárgyal az adóegyezményekkel kapcsolatban, gazdasági és jogi politikai elemzéseket készít a hazai és nemzetközi adópolitikai döntésekhez. Becsléseket készít az elnök költségvetési, fiskális politikai döntéseihez és a pénzkezeléshez kapcsolódó döntéseihez. A Terrorizmus és Pénzügyi Hírszerző Ügynökség (Terrorism and Financial Intelligence) kidolgozza és végrehajtja az Egyesült Államok stratégiáját a haza és nemzetközi terrorizmusfinanszírozás elleni harchoz, fejleszti és végrehajtja a Nemzeti Pénzmosási Stratégiát, valamint a többi pénzügyi bűncselekmény elleni küzdelmet célzó politikát és programot. Az Egyesült Államok Kincstárnoka (The Treasurer of the United States) felügyeli az Bankjegykibocsátó Hivatal (Bureau of Engraving and Printing) és az Egyesült Államok

Pénzverdét (United States Mint). Tanácsadó és képviselője a miniszternek a közösség fejlesztések és közmeghallgatás területén.<sup>554</sup>

A Kincstárnak jelenleg kilenc hivatala van, ilyen az Alkohol és Dohánnyal Foglalkozó Adóügyi és Kereskedelmi Iroda (The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau), mely felelős az alkohol- és dohánytermékek előállítására, felhasználására és forgalmazására vonatkozó jogszabályok betartásáért és végrehajtásáért. Továbbá beszedi a lőfegyverek és lőszeres jövedéki adóját. A Bankjegykibocsátó Hivatal (The Bureau of Engraving & Printing) tervezi és gyártja az amerikai bankjegyeket, értékpapírokat és egyéb hivatalos okiratokat és kitüntetések. A Kincstári Hivatal (The Bureau of the Fiscal Service) feladata az Egyesült Államok kormányának pénzügyi integritása és működési hatékonyságának elősegítése különleges számviteli, pénzügyi, beszedési, kifizetési és közös szolgáltatások révén. Kincstári szempontból a legérdekesebb a Kincstári Hivatal, mely jelenlegi formájában 2012-ben jött létre az Egyesült Államok Államadósság Kezelő Hivatalának és a Pénzforgalmi Szolgáltatójának összevonásával. A kormányzati műveleteket finanszírozza, elszámolja az ebből eredő államadósságot, pénzügyi és igazgatási szolgáltatásokat nyújt a szövetségi hivataloknak. A hivatal működteti a szövetségi kormány beszedési és betéti rendszereit, felügyeli a napi 89 milliárd dollárnyi forgalmat, kincstárjegyek, kötvények és állampapírok értékesítésével a szövetségi kormány pénzszükségletét biztosítja, elszámolva a keletkező adósságot, a szövetségi programszervezetek részére központi pénzforgalmi szolgáltatásokat nyújt, az egész kormányzat részére biztosít számviteli és beszámoló készítési szolgáltatásokat, kezeli a kormánnyal szemben fennálló késedelmes tartozások beszedését, továbbá működteti a TreasuryDirect-et, mely állampapírok online vásárlását teszi lehetővé befektetők részére, valamint adminisztratív, pénzforgalmi és információs technológiai szolgáltatásokat nyújt széleskörű szövetségi ügyfeleknek a közös kiszervezett szolgáltatásokon keresztül melyet az ARC (Administrative Resource Center) végez.<sup>555</sup> A Pénzügyi Bűncselekményekkel foglalkozó Hálózat (Financial Crimes Enforcement Network FinCEN) segíti a bűnüldözési és nyomozási, globális együttműködéseket, melyek a hazai és nemzetközi pénzügyi bűncselekmények ellen irányulnak. Ezenfelül stratégiai elemzések készít a hazai és a világtrendekről és mintákról az Egyesült Államok politikai döntéshozói részére. Az Általános Felügyelet (The Inspector General) független ellenőrzéseket, vizsgálatokat és felülvizsgálatokat végez a Kincstár feladatának végrehajtása érdekében, javítva annak programjait, műveleteit, elősegítve a gazdaságosság, hatékonyság és eredményességet, a pénzügyi csalások és visszaélések

<sup>554</sup><https://home.treasury.gov/about/offices> (letöltés: 2018.08.31)

<sup>555</sup>[https://www.fiscal.treasury.gov/fsabout/fs\\_about.htm](https://www.fiscal.treasury.gov/fsabout/fs_about.htm) (letöltés: 2018.09.03)

felderítése és megakadályozása érdekében. A Kincstári Adóügyi Főfelügyelet (The Treasury Inspector General for Tax Administration) gazdaságos, hatékony és eredményes hazai adózási igazgatási törvények előmozdítását célzó politikájának irányításában, összehangolásában és javaslatkészítésében vesz részt. Javaslatot tesz a csalások és visszaélések megelőzésére és felderítésére az Adóhatóság és kapcsolódó szerveinek programjaival és igazgatásával kapcsolatban. Az Adóhatóság (Internal Revenue Service) a legnagyobb hivatala a Kincstárnak. Felelős az Egyesült Államok belföldi bevételeinek megállapításáért, becsléséért és beszédéséért. A Bankfelügyeleti Hivatal (The Office of the Comptroller of the Currency) az Egyesült Államok állampolgárait, közösségeit és gazdaságát támogató biztonságos, megbízható és versenyképes bankrendszer biztosítását szabályozza és felügyeli. Az Egyesült Államok Pénzverdéje (United States Mint) tervezi és gyártja a hazai nemesfém rudakat és külföldi pénzérmekeket, emlékérmeket és más numizmatikai tételeket. A Pénzverde ellátja a FED bankokat pénzérmeivel, valamint fenntartja a fizikai őrzését és védelmét a nemzeti arany és ezüst vagyonnak.<sup>556</sup>

A Kincstár konszolidált pénzalapot tart fenn, egy önálló számlán valamennyi szövetségi kormány pénzeszköze számára. A FED a kormány fő bankja, elsősorban a new york-i FED vezeti a Kincstár általános számláját (Treasury General Account – TGA), mely fogadja a szövetségi adó és egyéb szövetségi hivatalok bevételeit, feldolgozza a csekk és elektronikus fizetési forgalmát az általános kincstári számlának. Kevés kivételtől eltekintve a Kincstár Hivatal kezeli a Kincstár valamennyi pénzeszközét. A tényleges kifizetést a FED végzi, melyek valós időben megjelennek az általános kincstári számlán. Míg valamennyi kincstári kifizetés az általános kincstári számláról történik, a több ezer pénzügyi intézményből álló hálózat szedi be az adóbevételek nagy részét. Ebben az egyszámlarendszerben, valamennyi hivatal és iroda feladata az időben történő pénzeszköz felhasználás számviteli ellenőrzése és felelőssége. Ezen pénzeszközöket a hivatalok és irodák nem tarthatják a Kincstáron kívüli bankszámlán. *A Kincstári műveletek a szövetségi szintű közpénzek teljes körére kiterjed, beleértve a költségvetési forrásokat, alapokat, vagyonkezelői alapokat, feltöltődő alapokat és egyéb forrásokat. Az államok és helyi önkormányzatok teljes függetlenséget élveznek pénzeszközeik kezelésében, a központi bankon kívüli intézmények használatával.*

A KESZ, itt általános kincstári számla, mely szövetségi szinten, decentralizáltan valósul meg. A FED a költségvetési szervek fő bankjaként működik, a KESZ kezelésének egy részében

---

<sup>556</sup><https://home.treasury.gov/about/bureaus> (letöltés: 2018.08.31)

kereskedelmi bankok is érintettek. Integrált pénzügyi menedzsment információs rendszert (IFMIS) működtet a kormány.<sup>557</sup>

## 6. Svédország

A skandináv közigazgatási modellből adódóan, természetesen a pénzügyigazgatása is a korábbiakban bemutatott országoktól eltér. Svédország államformája alkotmányos monarchia. Nem felel meg sem az angol joguralom, sem a francia törvényesség elvének teljesen, hanem inkább a jogállam kritériumának felel meg. Közigazgatása nordikus vagy skandináv, egyes álláspontok szerint önálló igazgatási modellt képez. Alkotmánya kartális, de nem egyetlen törvényből áll. Az országgyűlés dönt a miniszterelnökről, aki megalakítja a kormányt, kinevezi a minisztereket. Az uralkodó gyakorlatilag nem foglalkozik kormányzással, azt a kormány végzi. A minisztériumok élén miniszter áll, egyetlen minisztériumban több miniszter is lehet, akik vezetője a miniszterek főnöke (chef för departementet). A minisztériumoknak hagyományosan három fő szervezeti egységük van: statssekreterare (tervezést irányítja), expeditionchef (közigazgatási ügyek intézésének törvényességével foglalkozik) és a raettschef (jogszabályelőkészítés). A közigazgatási ügyeket önálló hatóságok intézik (központi és helyi), melyeket különböző elnevezéssel illetnek: hivatal, hatóság, irányítás, szolgálat, igazgatóság stb. Az állami feladatok jelentős részét a minisztériumok helyett a nagyfokú pénzügyi és működési önállóságot élvező kormányzati ügynökségek végzik, így a minisztériumok jóval kisebb szervezetek, mint Európa más országaiban. A minisztériumok felügyelete alatt működnek ezek az ügynökségek, azonban ez a felügyelet sajátos, nem avatkozhatnak bele az ügynökség döntéseibe, a költségvetésére, vezető kinevezésére és működésük monitorozására szorítkozik. A megyék élén megyefőnök vagy kormányzó áll, akit a Kormány nevez ki, munkaszervezete az igazgatóság, mely egy dekoncentrált állami szerv. Az országgyűlési megbízott (riksdagens ombudsman) és az igazságügyi kancellár (justitiekanslern) a közigazgatás jogszerűségét és törvényességét ellenőrző sajátos intézmény. A két intézmény egymás mellett, párhuzamosan működik az ombudsman az országgyűlés megbízottja, az igazságügyi kancellár pedig a Kormány megbízottja. Az ellenőrzésük kimerül a kifogásban, azaz bírálhatja a döntéseket, illetve feljelentést tehet, vagy az erre jogosultat felhívhatja erre. Érdekesség, hogy a svéd köztisztviselők ugyanolyan munkavállalók, mint a versenyszférában dolgozók, gyakorlatilag a

---

<sup>557</sup>Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Desing, and Implemantation Issues. Interantional Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

közszolgálat speciális szabályozási rendszerét lebontották, csaknem teljesen „munkajogiasították”.<sup>558</sup>

A pénzügyminisztérium felelős a központi költségvetést érintő kérdésekért (beleértve annak koordinációját), előrejelzések és elemzések készítéséért, adózási kérdésekért, a pénzügyi piacokra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó jogszabályokért, a központi kormányzati tevékenységek irányításáért. Központi kormányzati adminisztrációs tevékenysége biztosítja a kormányzati szervek számára az eszközöket és feltételeket a kormány és az országgyűlés döntéseinek végrehajtásához, mely magában foglalja a szolgáltatások fejlesztését és a hatékonyságát, a területi koordinációt, az állam munkáltatóként való felelősségét és az állami tulajdon fenntartását és adminisztrációját.<sup>559</sup>

*A skandináv országok (Norvégia, Svédország, Dánia és Finnország) nem rendelkeznek elkülönült kincstári részleggel a pénzügyminisztériumban. A szakminisztériumokhoz delegált a legtöbb költségvetés végrehajtási ellenőrző funkció. A pénzügyminisztérium ezekben az országokban nem végez semmilyen részletes kötelezettségvállalási vagy kifizetési ellenőrzést. A beszámolókat a minisztériumok és ügynökségek készítik el, és a pénzügyminisztérium összevonja. Önellő Adósságkezelési Hivatallal rendelkezik Svédország, mely kezeli a KESZ rendszert.*<sup>560</sup> A Svéd Nemzeti Adósságkezelő Hivatal (Swedish National Debt Office) a központi kormányzat pénzügyigazgatását végzi. Fontos szerepet játszik a központi kormányzatban, a pénzügyi piacokon és ezek következtében a nemzetgazdaságban is. A Pénzügyminisztérium alá tartozó közigazgatási szerv, hatóság, melyet 1789-ben alapítottak. A Kormány nevezi ki a tanács tagjait és a főigazgatót. Feladata, hogy banki szolgáltatásokat nyújtson a központi kormányzat részére, az államadósság kezelése és hitelfelvétel, állami garanciák és kölcsön nyújtása, fogyasztóvédelem előmozdítása és a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása érdekében a betétbiztosítási és befektetői védelmi rendszerek megfelelő működtetése, a bankok állami támogatásának irányítása. A Hivatal általános célja a központi kormányzati pénzgazdálkodási költségeinek minimalizálása, alacsony kockázat mellett. Célja a hatékony pénzkezelés és a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése.<sup>561</sup> Az Adósságkezelési Hivatal kormányzati hitel és finanszírozási feladatkörében kezeli a központi kormányzati hiteleket és kormányzati garanciákat és kölcsönöket. Emellett betétbiztosítást és valamennyi kormányzati szerv részére pénzgazdálkodási szolgáltatást nyújt. A Hivatal feladata,

---

<sup>558</sup>Szamel, Balázs, Gajduscheck, Koi. 2011. 549-574. o.

<sup>559</sup><https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/> (letöltés: 2018.10.08)

<sup>560</sup>Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.11)

<sup>561</sup><https://www.riksdagen.se/en/aboutsndo/About-the-Debt-Office/> (letöltés: 2018.10.08)

hogy amennyiben a költségvetési szerv kiadásai meghaladják a bevételeiket kölcsönt vegyen fel, illetve többlet esetén csökkentse a központi kormányzat hitelét.<sup>562</sup> Az Adósságkezelési Hivatal garanciát és kölcsönt nyújt mind piaci mind állami szervek részére a Kormány és az Országgyűlés jóváhagyását követően. E feladatkörében a Hivatal 2018. szeptember 1-től felelős a nukleáris hulladék elhelyezésének finanszírozásának biztosításáért.<sup>563</sup> Az Adósságkezelési Hivatal pénzügyi stabilitás biztosítási feladatkörében felelős a válsághelyzetben lévő bankok kezeléséért, a betétbiztosítási rendszer megfelelő működéséért.<sup>564</sup> A központi kormányzat pénzkezelési modelljére mind a központi, mind a decentralizált felelősség jellemző. Központosított abban az értelemben, hogy a likviditáskezelés központosított, és a költségvetési szervek kötelesek a közös keret megállapodásokat alkalmazni a pénzügyi tevékenységeik során. Decentralizált abban az értelemben, hogy a költségvetési szervek döntenek el, hogy hogyan használják fel az előirányzataikat céljaik elérésében, valamint, hogy kifizetések a megfelelő címzettekhez kerüljenek, a megfelelő időben és összegben, továbbá, hogy a belső biztonsági eljárásokat és ellenőrzéseket kialakítsák és alkalmazzák. A kifizetési folyamatok a keret megállapodások alapján a KESZ-en történnek, a pénzforgalmi szolgáltatásokat kereskedelmi bankok biztosítják. 2016-ban 225 kormányzati szerv, összesen 3.300 bankszámlát tartott fenn, melyeken 177 millió tranzakciót bonyolítottak le.<sup>565</sup>

A hatósági pénzforgalmat (a Svéd Társadalombiztosítási igazgatóságot is beleértve) az Adósságkezelő Hivatal (Debt Office) bonyolítja egy központi számlán (SCR), melyet a központi bank (Riksbank) vezet. A pénzforgalom nettósításra kerül, attól függően, hogy a nap végi egyenleg többlet vagy hiány, lekötést vagy forrást eszközöl az Adósságkezelő Hivatal. Az egyes hatóságoknak egy vagy több tranzakciós számlája van egy vagy több banknál, ezek az egyenlegek a vonatkozó bank főszámlájára kerülnek, majd a KESZ (SCR)-re átvezetésre naponta háromszor. Az egyes hatóságok Adósságkezelő Hivatalnál vezetett számlái kamatozóak. A pénzügyi szolgáltatásokat bankokkal kötött keret megállapodások alapján végzi a Hivatal és az egyes hatóságok, melyekben szabályozásra kerül a hatóságok által használható valamennyi pénzügyi szolgáltatás. A hatóságok megválaszthatják a bankot, melynél a számlájukat vezetik. A hatóságok a keret megállapodás alatt kötött szerződést írják alá a bankkal, a hatóságok fizetik meg a banki szolgáltatások költségét, de válogathatnak a bankok között, az Adósságkezelő Hivatal dolga, hogy finanszírozza a pénzigényüket a bankközi

---

<sup>562</sup><https://www.riksgalden.se/en/aboutsndo/Central-government-debt-and-finances/> (letöltés: 2018.10.08)

<sup>563</sup><https://www.riksgalden.se/en/aboutsndo/Guarantees-and-financing/> (letöltés: 2018.10.08)

<sup>564</sup><https://www.riksgalden.se/en/aboutsndo/Financial-stability/> (letöltés: 2018.10.08)

<sup>565</sup><https://www.riksgalden.se/en/aboutsndo/Cash-Management/> (letöltés: 2018.10.08)



piacról. A KESZ a központi és a helyi kormányzati szerveket fedi le, decentralizált struktúrában. A kereskedelmi bankok és a központi bank is részt vesz az államháztartás pénzügyi lebonyolításában. Integrált pénzügyi menedzsment információs rendszert (IFMIS) működtet a kormány.<sup>566</sup>

A svéd központi bank a Riksbank, mely egyben a Riksdag, a svéd parlament egy hatósága is. A Riksbank végzi a pénz kibocsátását és biztosítja annak értékállóságát, az árstabilitást, meghatározza az infláció célértékét, valamint biztosítja, hogy a kifizetéseket a gazdaságban biztonságosan és hatékonyan lehessen elvégezni. A központi bank monetáris politikájának célja az inflációs célérték elérése, miközben támogatja az általános gazdaságpolitikai célokat, a fenntartható növekedés és magas foglalkoztatottság szem előtt tartásával. A Riksbank meghatározza az irányadó kamatszintet, a repo-kamatlábát az infláció és a gazdasági fejlődés befolyásolása érdekében. A Riksbank a biztonságos és hatékony fizetési mechanizmusok elősegítésére elektronikus fizetési rendszert (RIX) tart fenn, mely biztonságosan és hatékonyan kezeli a bankok és más piaci szereplők nagy értékű kifizetéseit. A központi bank folyamatosan elemzi a pénzügyi rendszer stabilitását, annak érdekében, hogy korán felismerhesse azokat a változásokat melyek veszélyt jelentenek a pénzügyi stabilitásra. Ezek az elemzések elsősorban a svéd bankcsoportokra, a pénzpiacok működésére és a kifizetések és pénzpiacok működéséhez szükséges pénzügyi infrastruktúrára összpontosítanak. Szükség esetén beavatkozhat a bankoknak nyújtott likviditási segéllyel.<sup>567</sup>

## 7. Az Európai Államkincstár

Az integráció területének szélesedésével új feladatok generálódnak, melyek végrehajtására nem feltétlen hivatottak és alkalmasak a már meglévő Európai Unió intézmények. Éppen ezért az Európai Unióban is fel-felvetődik az ötlet, hogy szükséges lenne egy, az *EU költségvetését végrehajtó önálló szerv létrehozására*, az Európai Államkincstár megteremtésére. Ennek megvalósítására már több elképzelés is napvilágot látott. Jelenleg a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó államkincstári feladatokat alapvetően az Európai Központi Bank látja el. A probléma, hogy más jellegű feladatai, funkciói vannak – nevezetesen a központi banki funkciók (monetáris politika meghatározása és végrehajtása, devizaműveletek végrehajtása, az euró övezeti tagországok devizatartalékainak kezelése, fizetési rendszerek

---

<sup>566</sup>Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. International Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

<sup>567</sup><https://www.riksbank.se/en-gb/about-the-riksbank/the-tasks-of-the-riksbank/> (letöltés: 2018.10.08)



zavartalan működésének segítése, bankjegy kibocsátás, pénzügyi stabilitás biztosítása és felügyelete, nemzetközi és európai együttműködések, kimutatások készítése).<sup>568</sup>

Az önálló intézmény felállítása az államkincstári feladatokra pontosan a fentiek miatt nem elvetendő. Egy önálló intézménnyel, elkülönült hatáskörrel e funkció hatékonyabban, mélyebb és professzionálisabb ellenőrzéssel lenne végrehajtható – amit a költségvetés egyre növekedő nagysága – még inkább indokol. Herman Van Rompuy, az Európai Tanács korábbi elnöke (2009-2014) által közzétett dokumentumban, melyet az Európai Bizottság elnökei, az Euró csoport és az Európai Központi Bank dolgozott ki (Herman Van Rompuy: Report by President of the European Council TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION, 2012), az Európai Unió jövőjéről szóló elképzelések egyikeként fogalmaz meg többek között egy az Unió Államkincstár felállítását. A teljeskörű pénzügyi unió jelentené a teljesítőképesség fejlesztését európai szinten – amely képes a gazdasági összefüggéseket kezelni –, és az euró-övezet költségvetési szerveinek fejlesztését, mint például az Államkincstár létrehozását. Ez, az unió, ezen felül a központi költségvetés megfelelő feladatainak és funkcióinak, illetve a nemzeti költségvetések összeillesztésének a meghatározását is maga után vonná.<sup>569</sup> A dokumentumban az Európai hatóságok számára vázolt jövőkép, sokkal nagyobb hatásköröket biztosítana azok számára a későbbiekben. A jelentésben - többek között - az alábbi közös feladatok ellátására fogalmazódnak meg javaslatok: egyes országok által felvehető hitelekre vonatkozó korlátok megállapítása, az éves nemzeti költségvetésekre vonatkozó vétójog, abban az esetben, ha az ország várhatóan meghaladja a hitelkorlátait, az eurózóna hitelfelvételeit együttesen, aggregált módon lehetne vizsgálni, az *Európai Államkincstár létrehozása a központi és a nemzeti költségvetések felügyeletére, egy egységes európai banki unió, valamint egy közös rendszer létrehozása, mely garantálja a bankbetéteket, közös politika a foglalkoztatási szabályozásokra és az adómértékekre vonatkozóan és a nemzeti parlamentekkel való közös döntéshozatal*. A javaslat szerint az Európai Államkincstár létrehozásával annak a nemzeti költségvetésekre is kiterjedne a hatásköre. Az egyik legjelentősebb változás az eddigiekhez képest a javaslatokban, hogy míg korábban az eurózóna tagjainak a költségvetési hiányukat egy bizonyos szint alatt kellett tartani, a javaslat szerint az Európai Államkincstár a költségvetés módosításra tudná kényszeríteni a tagokat költségvetési hiányuk csökkentése érdekében.<sup>570</sup>

---

<sup>568</sup><http://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.en.html> (letöltés: 2014.03.17)

<sup>569</sup>Herman Van Rompuy: Report by President of the European Council TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION. 2012. <https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf> (letöltés: 2014.03.19)

<sup>570</sup><http://www.bbc.com/news/business-18592135> (letöltés: 2014.03.17)

„Az Európai Államkincstár az egyes tagállamok költségvetése felett őrködne, és abba akár bele is szólhatna, így az eurózóna tagállamai között egyfajta pénzügyi közösség is létrejönne.”<sup>571</sup> Az Unió új területeinek mi sem bizonyítja jobban egyre bővülő körét, mint Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter kijelentése, mely a fenti dokumentummal egybecseng: “szükség lenne egy olyan európai pénzügyminiszterre, aki mint Európa megválasztott elnöke, megvétózhatná az egyes tagállamok költségvetését.”<sup>572</sup>

Az új intézmény felállítása mindenképpen az Unió hatékonyságát és eredményességét segítené, továbbá a nemzeti költségvetések esetében az Unió gazdaságpolitikájához illeszkedő transzformáló, stabilizáló hatása lenne. Jean-Claude Juncker 2015-ben tartott az „Unió Államai” beszédében is bejelentette az euróövezet kincstárának (2017 közepe utáni) létrehozásának hosszú távú célját. A kincstár felelős lenne a költségvetési kapacitásáért, melyeket a nehézségek és strukturális reformok előmozdítására hoznak létre az eurózóna országai. A forrása származhat saját alapból, nemzeti hozzájárulásokból, vagy akár mindkettőből. 2017. május 31-én a Bizottság bemutatta a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről szóló vitaanyagot, és felvázolt benne néhány Kincstárra vonatkozó pontosítást. *A Bizottság szerint (1) az euróövezet és a tagállamai gazdasági és költségvetési felügyelete lehetne a feladata, valamint (2) az esetleges európai alacsony kockázatú eszközök kibocsátásának koordinációja (az Európai Költségvetési Tanács támogatásával), és a (3) makrogazdasági stabilizációs funkció kezelése.* A Bizottság javaslatában az is szerepel, hogy a Kincstár összeolvaszthatná azokat a meglévő kompetenciákat és szolgáltatásokat, melyek jelenleg a különböző szervek és szervezetek között vannak szétszórva, beleértve az Európai Stabilizációs Mechanizmust az EU jogi keretébe való integrálását követően. A kincstár az Európai pénzügyminiszter felelősségi körébe tartozna, aki egyben az ECOFIN/Eurocsoport vezetője is lenne. A Bizottság 2017. december 6-án bemutatta az ütemtervét az Európai Unió gazdasági és monetáris uniójának elmélyítésére. Ebben az Európai Stabilizációs Mechanizmust alakítanák át egy Európai Monetáris Alappá. A Bizottság javaslata szerint egy teljesen működő Európai Monetáris Alap 2025-ig történő bevezetése elősegítené az EU Kincstár felállítását.<sup>573</sup>

Az Európai Szakszervezetek Szövetsége úgy véli, hogy egy Európai Kincstár létrehozása, egy módja lehet a közberuházások támogatásának és az európai gazdaság fenntartható módon történő helyreállításának a bizonytalan gazdasági és politikai

---

<sup>571</sup><http://www.origo.hu/gazdasag/20120626-nyilvanossagra-hoztak-az-europai-unio-jovojerol-szoloelkepzeleseket.html> (letöltés: 2014.02.26)

<sup>572</sup>Uo.

<sup>573</sup><http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-euro-area-treasury> (letöltés: 2018.09.09)

világhelyzetben. Mind az euróövezetben, mind az Európai Unióban az állami beruházások 2009 óta folyamatosan csökkennek. Európai Kincstár által támogatott beruházások lehetővé tennék a nehéz helyzetben lévő tagállamok számára, különösen a nagy gazdasági visszaesésekkor, hogy elkerüljék az állami beruházások csökkentését. A Szövetség J. Bibow programjának követésével összhangban úgy véli, hogy a Kincstár a jövőbeli közberuházások összegyűjtésével és az ezeket finanszírozó megfelelő európai állampapírok kibocsátásával foglalkozhatna. A tagállamok meghatározzák a szükséges közösségi beruházások teljes mennyiségét (például a régió GDP-jének 3 százaléka) és lehetőséget biztosítana a tagállamok részére a költségvetési mozgásterük növelésével (Európai Kincstári értékpapírok kibocsátása).<sup>574</sup>

A Kincstár a tőkepiacról venne fel kölcsönt és biztosítaná azt a kormányok részére alacsony kamat mellett. A tagállamok továbbra is saját beruházásaikat ellenőriznék és a kölcsönt később fizetnék vissza. A Kincstár hatóköre valamennyi új állami beruházásra kiterjedne, a nemzeti költségvetések pedig csak a folyó kiadásokat tartalmaznák. A kormányok ezzel elkerülhetik a beruházási kiadások csökkentését megszorítások idején, mellyel jövőjüket tudnák megalapozni. A magasabb állami kiadások, több magánberuházást is indukálnak és az adósságok nem oszlanának meg. A Stabilitási és Növekedési Paktum továbbra is érvényben maradna a jelenlegi kiadásokra, és a Kincstár visszautasítaná a támogatások kifizetését, ha az ország nem teljesíti a költségvetési célokat, ezzel a kormányokat ösztönöznék a megfelelő politikára.<sup>575</sup>

Az integráció ilyen szintű mélyülésével az Unió világ gazdasági befolyását és versenyképességét tovább erősíthetné. Ugyanakkor az integráció ezen szintje erőteljesen beleütközhet a tagállamok nemzeti szuverenitásába. A fiskális és monetáris politika ilyen szintű szabályozása nem feltétlenül lesz mindenkire nézve előnyös, hisz nem létezik egyetlen "jó" politika, amelyet minden állam alkalmazni tudna, mert az egyes gazdasági folyamatok számtalan tényezőtől függenek. Az elképzelés azzal a ki nem mondott, rövidtávú politikai érdekekkel helyezkedik erősen szembe, miszerint a kormányok előszeretettel vállalnak hosszú távú kötelezettséget (pl. hosszú lejáratú hitelfelvétel) – erőn felül is –, melyből finanszírozhatják rövidtávú befolyásuk/támogatottságuk növelését. A szigorú hitelfelvételi korláttal azonban nemhogy a támogatottságát nem tudja az adott kormány növelni, hanem az jelentősen csökkenhet, hiszen ezen források elvonása az állami költségvetés csökkenésén keresztül

---

<sup>574</sup>46. ETUC Position Paper: A European Treasury for Public Investment.

<https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-paper-european-treasury-public-investment#.WOdwYdJ94dV> (letöltés: 2018.09.09)

<sup>575</sup><https://www.socialeurope.eu/european-treasury-one-answer-eus-economic-woes> (letöltés: 2018.09.09)

mindenképpen valamelyik szféra (egyének, háztartások, vállalkozások, állam és szervei) forráselvonását vonja maga után. Az integráció biztosan eljut majd az összehangolt nemzeti gazdaságpolitikák szintjére, a kérdés csak az, hogy erre mikor áll majd minden ország készen, s képes vállalni az ezzel járó áldozatokat is.

## **V. MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR JELENLEGI FELADATAI, AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR KAPCSOLATA<sup>576</sup>**

Annak ellenére, hogy jogrendszerünkben a közigazgatás általánosan használt fogalom, hiányzik a hazai jogban tartalmi értelmezése. Nemcsak a törvényhozás mellőzi pontos definícióját, de a tudomány területén sincs egységesen elfogadott meghatározása. A közigazgatás fogalmi tisztázását tovább nehezíti, hogy minden országban eltérő lehet maga a közigazgatás tartalma, elsősorban az állam szerepvállalása, másrészt az állami feladatok végrehajtásának módja, útja függvényében. Az alábbi fogalmi meghatározásoknál, értelmezéseknél elsősorban a gondolatébresztés, a problémafelvetés a célom.

„A közigazgatás a közfeladatok megoldására hivatott szervezet, az ezen szervezet által kifejtett működés és azoknak a célkitűzéseknek az összessége, amelyet valamely közület közhatalmi úton elérni kíván. Ha a három elem bármelyike hiányzik, igazgatásról beszélünk, de ezt az igazgatást közigazgatási jellegűnek nem nevezhetjük.”<sup>577</sup> Vizsgáljuk meg részenként a fogalmat, elsőként a „közfeladatok megoldására hivatott szervezet” meghatározást. Nemzeti jogunkban a 2011. évi CXCV. számú törvény (továbbiakban: Áht.) pontosan meghatározza a közfeladat fogalmát, azaz jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.

A „megoldására hivatott szervezet” kifejezés, feltételezi hogy alapfeladatként, feladatai túlsúlyát ezen közfeladatok megoldása képezi. „Az ezen szervezet által kifejtett működés és azoknak a célkitűzéseknek az összessége” a feladatához kapcsolódó valamennyi aktust tartalmazza, függetlenül attól, hogy aktív vagy passzív résztvevője a szervezet. „Amelyet valamely közület közhatalmi úton elérni kíván” a közhatalmi út fogalmi tisztázásakor, a közigazgatás fogalmához hasonló problémával szembesülünk.

A hazai jog ebben az esetben sem tartalmaz értelmező rendelkezést, fogalmi meghatározást annak ellenére, hogy a számos jogszabály alapfogalomként alkalmazza (pl.: Alaptörvény XXV.

---

<sup>576</sup>A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>577</sup>Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba. In: Lőrinc Lajos (szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874-1947. Budapest 1988. 116. o.  
Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Dialóg Campus Kiadó, 2011. 17. o.

cikk, Ptk. LXXI. fejezet, Áfa tv. 7. szakasz). Általánosságban azt értjük alatta, hogy az állami szervek kötelező érvényű döntéseket hozhatnak a jogalanyokra, melyet az állam szükség esetén végső soron fizikai kényszer alkalmazásával is végrehajthat, kikényszeríthet. A fizikai kényszer éppolyan összetevője, mint a kötelező érvényű döntés. A prerogátíva ritkán ilyen erős, általánosságban olyan többletjogosítvánnyal bírnak az állami szervek, melyek a döntés, az eljárás, az aktus végrehajtását gyorsítják (pl. adók módjára való behajtás). A fenti értelmezés tükrében a Kincstár tevékenységeinek zöme, nem közigazgatási jellegű, hiszen a tevékenységei többségében a közhatalmi jelleg hiánya szokványos, mondhatni általános.

Egy másik általánosan használt fogalom szerint: a közigazgatás azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre.

Ebben a megfogalmazásban is szerepel a közhatalom, ha ezeket a fogalmi meghatározásokat elfogadjuk, akkor az állam és az önkormányzati igazgatás valamennyi szerződéses és igazgatási kapcsolata kívül esik a közigazgatáson. Ha így húzzuk meg a közigazgatás határát, azaz, hogy a felek kapcsolata jogszabályi vagy szerződéses alapon nyugszik, sem jutunk közelebb az igazsághoz. Amennyiben az eljáró szerv minősége, típusa alapján vizsgálódunk, akkor sem, hiszen sok esetben gazdasági szervezet végez közigazgatási feladatot. Maga a cél nyújthat véleményem szerint támpontot: a cél érdekében végzett tevékenység, hiszen a cél a közfeladat ellátása.

Az uralkodó álláspont szerint, a közigazgatás nem más, mint a közigazgatási szervek és azok tevékenységének összessége. Amennyiben ezzel a definícióval azonosulunk, akkor már csak a közigazgatási szerveket szükséges meghatároznunk. A hatalommegosztás elve szerint a törvényhozó, igazságszolgáltatási, kormányzási tevékenységet ettől elkülönítetten kezeljük, ugyan kivétel nélkül szolgálják a közérdeket, de nem közvetlenül. Bármelyik nézőponttal értünk is egyet, maga a közigazgatás célja vitathatatlan, azaz közügyek ellátása. Közügy alatt a köz érdekét szolgáló, arra kiható ügyet értünk.

A közigazgatási szervek célja a közigazgatási feladatok ellátása, működésük forrását az állam biztosítja, sajátos, az államhoz kötődő elszámolási és finanszírozási szabályok érvényesek rájuk, nyilvántartásukat és tevékenységüket az állam közvetlenül befolyásolja, lényeges jellemzőjük a joghoz kötöttség, mely befolyásolja működésük minden területét.

A közigazgatás, így minden közigazgatási szerv lényegi feladata a közügyek ellátása. A közigazgatás két nagy területe az állam és az önkormányzati igazgatás. Önkormányzati igazgatási tevékenységet elsősorban a helyi önkormányzatok végeznek. A helyi önkormányzat

a helyi közösség, a feladat- és hatáskörök, valamint az erőforrások autonóm közigazgatási egysége<sup>578</sup>.

„A helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”<sup>579</sup> A közigazgatásban a helyi önkormányzatok sajátos helyet foglalnak el, hiszen érdekképviselői és egyben végrehajtó szervek is. Az államigazgatási szervektől eltérően költségvetésüket maguk állapítják meg. Gazdálkodásukra és működésükre is önállóság jellemző, vezetőit, tisztviselői egy részét helyi választópolgárok választják meg. „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek közt – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot pedig olyan tanácsok, vagy testületek gyakorolják, amelyeknek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló szabad és titkos szavazással választják és melyek nekik felelős végrehajtó szervekkel is rendelkezhetnek. E rendelkezés semmilyen módon nem érinti az állampolgári gyűléseknek, a népszavazásnak vagy közvetlen állampolgári részvétel egyéb formájának igénybevételét ott, ahol azt jogszabály megengedi.”<sup>580</sup>

A hazai önkormányzati rendszer kétszintű és nincs alá-fölé rendeltség a szintek között. Megkülönböztetünk települési önkormányzatokat: ide tartoznak a községi, városi, megyei jogú városi, kerületi és a fővárosi önkormányzatok, valamint területi önkormányzatokat: a megyei és a fővárosi önkormányzatok. Mint látható, a fővárosi önkormányzat speciális, mivel egyben települési és területi önkormányzat is. E két csoport együtt alkotja a helyi önkormányzatok fogalmát. Az önkormányzatok társulásokat hozhatnak létre. Sajátos a nemzetiségi önkormányzatok státusza (országos, területi és települési), hisz különleges jogállásúak, feladatellátási tevékenységüket az érdekképviselői tevékenységük megelőzi. Az önkormányzat szó esetében a hatósági jogkörrel felruházott települési önkormányzat jelenik meg előttünk, a nemzetiségi önkormányzat ilyen jogkörökkel nem bír, viszont annál nagyobb jelentőséggel képviseli és segíti a nemzetiségeket.

A közigazgatás másik nagy ágát az államigazgatás képviseli, melyben jelentős szerepet tölt be a Kincstár, elsősorban a közigazgatás, többek között az önkormányzatok működését segíti, támogatja. Mindenekelőtt tisztázni szükséges a Kincstár fogalmát. Fogalma összetett, egyrészt magánjogi értelemben az állam magánjogi jogalanyiságát jelenti. Ebben az összefüggésben az

---

<sup>578</sup>Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 4. sz. [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/4/05\\_Helyi\\_onkormanyzat\\_fogalma\\_javitva.pdf](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/05_Helyi_onkormanyzat_fogalma_javitva.pdf) (letöltés: 2017.08.22.)

<sup>579</sup>Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

<sup>580</sup>Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikke (1997. évi XV. törvény)

állam „elveszíti” közhatalmát, illetve lemond róla, s így mellérendelté válik e jogi kapcsolatban. Itt élesen elválik az állami tulajdonjog és az állami főhatalom. Erre történetileg a XVIII. és a XIX. századi Európában az uralkodói magánvagyon és az állami vagyon elválasztása, és a polgárság küzdelmének eredményeként, az állami vagyon más magán vagyonokkal való azonos szintre emelésekor került sor.

Másrészt közjogi értelemben a kincstár az állami vagyon működéséért felelős szervek teljes rendszere, és az általuk kezelt állami vagyon összessége. Szűk értelemben pedig kincstár alatt Magyarországon a Magyar Államkincstárat (továbbiakban: a Kincstár) értjük.<sup>581</sup> A kincstári rendszer alatt pedig egy három pillérből álló fogalmat értünk a hazai költségvetési fogalomrendszerben. Az első pillér az állami pénztárak rendszere: intézményrendszer, mely kizárólagos joggal fogadja az állami bevételeket, teljesíti a kiadásokat, valamint kezeli a pénzkészletet.<sup>582</sup> Második pillére az „előirányzatokkal való gazdálkodás és az utólagos, számla alapján történő finanszírozás. Az állami intézményeknél, illetve bankszámlájukon tehát nincs pénz – legfeljebb a napi kiadásokra”<sup>583</sup>... Végül a harmadik pillér az államháztartáson belüli pénzmozgások kiküszöbölése.<sup>584</sup> A Kincstári pillérrendszer az önkormányzati körben csekély mértékben érvényesül, hiszen az önkormányzatok nagy része nem a Kincstárnál vezeti a számláját, a fentiek pedig teljes egészükben csak akkor valósulnak meg, ha a számlavezetést is a Kincstár végzi és még ebben az esetben is csak korlátozottan, hiszen ők bevételeikkel önállóan gazdálkodnak.

A Kincstár önálló jogi személyiségű, országos hatáskörű központi költségvetési szerv. Kincstár Központból és területi szerveiből, megyei igazgatóságokból épül fel. A Kincstár az önkormányzatok működését segíti, kíséri, gazdálkodásukat ellenőrzi. Kapcsolatukat több jogszabály, így többek között az államháztartásról szóló törvény 2011. évi CXCV. számú törvény (továbbiakban: Áht.), a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) – melyet 2018. január 1-étől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.) váltott fel – befolyásolja, meghatározva a Kincstár feladatait, mellyel egyben keretet szab kapcsolódási pontjaiknak.

---

<sup>581</sup>Nyitrai Péter (szerk.): Közigazgatási jog 3. 27. o. [https://jogikar.unimiskolc.hu/files/9016/kozig\\_3\\_2020\\_v%C3%A9gleges\\_.pdf](https://jogikar.unimiskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges_.pdf) (letöltés: 2021.05.13)

<sup>582</sup>Nem új keletű fogalom, ilyen megoldást alkalmaztak példának okáért évszázadokkal korábban a kamarák, sóhivatalok stb., majd pl. a Magyar Királyi Postatakarékpénztár.

<sup>583</sup>Illés. 1995. 30. o.

<sup>584</sup>Uo. 30. o.



Kincstár és az önkormányzatok kapcsolatában a közigazgatási szervek valamennyi kapcsolati típusa megjelenik. Két közigazgatási szerv között három típusú kapcsolat képzelhető el. A legmeghatározóbb kapcsolat hatósági eljárási alapú, mely esetben valamely jogszabály (pl. Ákr., Art.) alapján jön létre. Ebben az esetben a hatóság és ügyfél kapcsolat sajátos, hiszen a hatósági félnek erős jogosítványa van célja eléréséhez, míg az ügyfél a hatóság által meghatározott módon, időben, utasítása szerint jár el. Sajátos eset, hiszen más eljárásban ez a hatóság ügyfélként is megjelenik. Kevésbé határozott, annál inkább tipikus az igazgatási kapcsolat (alá-fölérendeltségi, ellenőrző, szabályozási). A kapcsolat harmadik típusa atipikus közigazgatási szervek között, a szerződéses kapcsolat, ebben az esetben a felek egyenértékűek. A kapcsolat sokkal jellemzőbb a közigazgatás és a piaci szereplők között, igen ritkán jelenik meg két közigazgatási szerv (információs rendszer működtetése, értékpapír forgalmazás, számlavezetés). A tanulmány valamennyi kapcsolódási pontot szándékozik bemutatni, függetlenül attól, hogy mekkora a jelentősége, illetve a súlya a feladatnak akár mennyiségét akár minőségét, fontosságát tekintve.

Az állam- és az önkormányzati igazgatás azonos célt szolgál, a két igazgatási terület egymást egészíti ki. Az önkormányzatok változó feladatköre sokrétű: az óvodai ellátás, nagyobb településeken az alap- és járó-beteg szakellátás, szociális alapszolgáltatás, segélyezés, nappali ellátás, hajléktalan ellátás, gyermekek átmeneti gondozása, könyvtárak, múzeumok, kiállítóhelyek, tájházak, mozgókönyvtárak, településüzemeltetési feladatok (közszolgáltatások biztosítása), valamint egyes államigazgatási feladatok (anyakönyvezési ügyek, katasztrófa-elhárítási feladatok). A Kincstár a költségvetés fő végrehajtója, végzi a központi illetményszámfejtést, pályázatos támogatások közreműködő, igazoló és kifizető szervezete, követeléskezelést végez, ellenőrzi az önkormányzati alrendszer szabályszerűségi-pénzügyi szempont szerint, törzskönyvi és egyéb nyilvántartást vezet és pénzügyi szolgáltatásokat nyújt<sup>585</sup>. Az államigazgatás egyik fő pénzügyi végrehajtója a Kincstár, az önkormányzati igazgatás végrehajtói pedig az önkormányzatok, így számos ponton kapcsolódnak össze.

18. táblázat: Önkormányzati igazgatási körbe tartozó szervek száma megyénként

| Főváros, megye<br>megnevezése | Települési<br>önkormányzatok<br>száma összesen <sup>586</sup> | Nemzetiségi<br>önkormányzatok<br>száma<br>összesen <sup>587</sup> | Társulások<br>száma<br>összesen <sup>588</sup> | Fejlesztési<br>tanácsok | Önkormányzati<br>költségvetési |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|

<sup>585</sup>Bővebben: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/a-kincstar/tevekenysegunk>

<sup>586</sup>Forrás: [https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk\\_2016.pdf](https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf) (letöltés: 2017.06.16)

<sup>587</sup>Uo.

<sup>588</sup>Forrás: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/4> (letöltés: 2017.06.16)



|                                 |             |             |             | <b>száma<br/>összesen<sup>589</sup></b> | <b>szervek száma<br/>összesen<sup>590</sup></b> |
|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Budapest                        | 24          | 211         | 4           |                                         | 384                                             |
| Bács-Kiskun megye               | 119         | 91          | 49          | 1                                       | 220                                             |
| Baranya megye                   | 301         | 264         | 100         |                                         | 289                                             |
| Békés megye                     | 75          | 78          | 31          |                                         | 210                                             |
| Borsod-Abaúj-Zemplén<br>megye   | 358         | 221         | 124         | 1                                       | 494                                             |
| Csongrád megye                  | 60          | 38          | 42          |                                         | 166                                             |
| Fejér megye                     | 108         | 48          | 48          | 1                                       | 255                                             |
| Győr-Moson-Sopron<br>megye      | 183         | 47          | 64          | 1                                       | 259                                             |
| Hajdú-Bihar megye               | 82          | 72          | 55          |                                         | 274                                             |
| Heves megye                     | 121         | 75          | 73          | 1                                       | 245                                             |
| Jász-Nagykun-Szolnok<br>megye   | 78          | 49          | 47          |                                         | 245                                             |
| Komárom-Esztergom<br>megye      | 76          | 53          | 23          |                                         | 207                                             |
| Nógrád megye                    | 131         | 103         | 54          |                                         | 200                                             |
| Pest megye                      | 187         | 190         | 83          | 1                                       | 675                                             |
| Somogy megye                    | 246         | 111         | 81          | 1                                       | 268                                             |
| Szabolcs-Szatmár-Bereg<br>megye | 229         | 154         | 142         |                                         | 434                                             |
| Tolna megye                     | 109         | 90          | 62          |                                         | 154                                             |
| Vas megye                       | 216         | 47          | 53          |                                         | 192                                             |
| Veszprém megye                  | 217         | 84          | 82          | 1                                       | 239                                             |
| Zala megye                      | 258         | 61          | 87          | 1                                       | 221                                             |
| <b>Összesen</b>                 | <b>3178</b> | <b>2087</b> | <b>1304</b> | <b>9</b>                                | <b>5631</b>                                     |

A Kincstár feladatai egy részét az Ákr. (2018. január 1-ig Ket.), az Áht., illetve egyéb vonatkozó jogszabály alapján, más részét szerződések alapján látja el. Ezen szerződések egy része kis mértékben a közüzemi, közszolgáltatási szerződésekhez hasonlatosak, hiszen egyfajta szerződéskötési kényszer áll fenn, mind a Kincstár, mind az önkormányzatok részéről. A feladatok elsősorban azok jellege alapján kerülnek bemutatásra, úgy mint államháztartási

<sup>589</sup>Forrás:

<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/2?ktsearch=2&ktpar1=0&ktpar2=fejleszt%C3%A9si+tan%C3%A1cs&ktpar3=0&ktpar4=0&ktpar5=0&ktpar6=0&ktpar7=0&ktpar8=0> (letöltés: 2017.06.16)

<sup>590</sup>Forrás: <http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/4/?ktpar1=0&ktpar2k=2&ktpar2=00> (letöltés: 2017.06.16)

feladatok, melyek többsége hatósági jellegű feladat, állampénztári feladatok, ezek többsége szolgáltató jellegű, szerződésen alapuló kapcsolat, majd az illetményszámfejtés, mely kicsit szolgáltató, de inkább központosított jellegű feladat. A feladatok jellege, nagyrészt az igazgatóság szervezeti tagozódásának is alapja. A feladatok egy kisebb hányada kizárólag a Kincstár Központban jelenik meg, hiszen nem indokolt annak területi megjelenése, ilyen a munkáltatói lakástámogatás vagy a Kincstári Monitoring Rendszer.

## 1. Államháztartási feladatok

### 1. Államháztartási feladatok közös jellemzői

Számos feladat tartozik a Kincstár önkormányzatokhoz kapcsolódó *államháztartási feladataihoz, alapvetően a klasszikus költségvetés végrehajtási feladatok*. Ilyen az önkormányzatok központi költségvetésből jutott támogatások és hozzájárulások finanszírozása, a nettó és a nettón kívüli finanszírozás, a kapott állami támogatások jogszerű igénylése és felhasználásának ellenőrzése, a költségvetés, beszámolás, egyéb adatszolgáltatások befogadása, ellenőrzése, összesítése, a helyi adók nyilvántartása, integrált gazdálkodási rendszer működtetése, szakmai támogatás biztosítása, annak vizsgálata, hogy az önkormányzatok könyvelése megbízható, valós képet mutat-e, a gazdasági eseményeket hűen tükrözik-e, megfelel-e a jogszabályi előírásoknak, továbbá a költségvetési szervek törzskönyvi nyilvántartásának vezetése. A Kincstár gyakorlatilag a költségvetési támogatásokat végig kíséri.

*A Kincstár az államháztartási feladatai körében az önkormányzatok esetében egyrészt folyósítja az önkormányzatokat illető költségvetési támogatásokat (ehhez kapcsolódóan működteti a nettó finanszírozás rendszerét, nem minden támogatás ezen keresztül érkezik, egyes támogatások nem vonhatóak a nettó finanszírozási körbe, az éves költségvetési törvény tartalmazza, hogy melyek ezek a támogatások). Másrészt segítséget nyújt az önkormányzati rendszer pénzügyi, vagyoni, jövedelmi helyzetét bemutató adatszolgáltatások elkészítéséhez, fogadja azokat, összesíti és ellenőrzi (felülvizsgálat, szabályszerűségi ellenőrzések, beszámolók befogadása stb.). Harmadrészt működésükhöz kapcsolódóan lát el hatósági feladatokat, úgy mint a költségvetési szervek nyilvántartása, eljárási határidők betartását célzó bírság kiszabása.*

## 2. Önkormányzatok támogatása

A helyi önkormányzatok központi költségvetésből nyújtott támogatásait az éves költségvetés tartalmazza, külön fejezetet alkotnak (IX. fejezet), mely a helyi önkormányzatok

általános működésének, köznevelési, szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési, kulturális feladatainak, kiegészítő és felhalmozási célú kiegészítő támogatásait tartalmazza. Az önkormányzatok egyéb fejezetekből is részesülhetnek támogatásban. *A helyi önkormányzatok a működési és ágazati támogatásaikat a Kincstáron keresztül a tárgyévet megelőző év végén igényelhetik, a költségvetési törvény kettes számú mellékletében meghatározott kiegészítő szabályok szerint.* Év közben van lehetőség a módosításra (lemondásra, illetve pótigény benyújtására). A helyi önkormányzatok elsősorban a feladatfinanszírozás keretében jutnak hozzá az állami támogatásokhoz és hozzájárulásokhoz. A korábbi normatív támogatást 2013 évtől váltotta fel a feladatfinanszírozás, azaz a nyújtott támogatások kötött felhasználásúak, de továbbra is működnek kiegyenlítő mechanizmusok (beszámítás, kiegészítés). A települési önkormányzatok eltérő adóerő-képességgel bírnak, mely alapját képezi a beszámítás-kiegészítés rendszerének. A magasabb adóbevételi potenciállal rendelkező önkormányzatok számított bevételeit progresszív sávok rendszerben támogatáscsökkentés terheli, mely elvonást az alacsony adóbevételi potenciállal bíró önkormányzatok között kerül felosztásra.

**19. táblázat: Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának alakulása<sup>591</sup>**

| Év   | Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet teljesítés adatok (milliárd Ft) |
|------|--------------------------------------------------------------------------|
| 2008 | 1 421 716                                                                |
| 2009 | 1 308 451,9                                                              |
| 2010 | 1 259 386,6                                                              |
| 2011 | 1 195 626,5                                                              |
| 2012 | 1 066 707,2                                                              |
| 2013 | 674 808,4                                                                |
| 2014 | 715 854,9                                                                |
| 2015 | 649 264,6                                                                |
| 2016 | 661 741,7                                                                |

<sup>591</sup>Steiner Erika: A magyar önkormányzati rendszer bemutatása. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Önkormányzati Információs és Koordinációs Központ. 2016. 12. o.

Az önkormányzatok évenként támogatását bemutató táblázatban jól látszik, hogy 2013 évben jelentősen csökkent az őket megillető összeg, ennek két oka egyrészt a normatív finanszírozásról a feladatfinanszírozásra történő áttérés, másrészt pedig az iskolák többségének fenntartása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz történő átadása.

Általános működési támogatást az önkormányzatok öt különböző, az alaptevékenységükhöz kapcsolódó jogcímen kapnak. Ilyenek a hivatal működési támogatása, melyet alapvetően az elismert hivatali dolgozói létszám alapján jogosult igényelni az önkormányzat. A településüzemeltetéshez kapcsolódó alaptámogatás, úgy mint a zöldterület-gazdálkodással kapcsolatos feladatok, közvilágítás, köztemető, közutak fenntartásának alaptámogatása. Lakott külterületi és üdülőhelyi feladatok támogatása, valamint egyéb önkormányzati feladatok támogatása tartozik e jogcímen igényelhető támogatások közé. A települési önkormányzatok számított bevétele alapján történő támogatáscsökkentése és kiegészítő támogatása a nettó finanszírozás során kerül érvényesítésre. Az önkormányzatokat megilleti még egyéb általános működési támogatás, mint a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz ártalmatlanítása, határátkelőhelyek fenntartásának és az előző évről áthúzódó bérkompenzáció, valamint a megyei önkormányzatokat megillető támogatás.

Az önkormányzati ágazati támogatások egyik kiemelt területe a köznevelési feladatok támogatása. 2015. évtől hároméves kortól kötelező az óvodai nevelésben való részvétel, melyhez kapcsolódóan az önkormányzatok feladata a férőhely bővítése, korszerű nevelés és infrastruktúra biztosítása. Ehhez kapcsolódóan a központi költségvetés támogatást nyújt az óvodapedagógusok és az óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők bértámogatására, óvodaműködtetési támogatásra, társulás által fenntartott óvodákba bejáró gyermekek utaztatásának támogatására, kiegészítő támogatást nyújt az óvodapedagógusok minőségéből adódó többletkiadásokhoz, valamint külön előirányzatként az óvodai kapacitásbővítést célzó fejlesztésekhez.

Az ágazati támogatások másik nagy területe a szociális, gyermekjóléti és gyermekékeztetés. A központi költségvetés támogatja a bölcsődék, családi napközik fenntartását, a gyermekek átmeneti gondozását az intézmények üzemeltetési költségei és a foglalkoztatottak bértámogatásán keresztül. Támogatást nyújt az intézményi, valamint a rászorulóknak szűnidei gyermekékeztetéséhez. A települési önkormányzatok egyéb alap szociális feladatait, szakosított ellátásait is támogatja az állam, mint például a bentlakásos szociális intézmények, időskorúak nappali intézményi fenntartásához, fogyatékos és demens személyek nappali intézményi ellátásához, pszichiátriai és szenvedélybetegek nappali intézményi

ellátásához, hajléktalanok nappali intézményi ellátáshoz, hajléktalanok átmeneti intézményei ellátásához, támogató szolgáltatáshoz.

Az ágazati támogatások harmadik csoportját a kulturális feladatok támogatása képezi. A központi költségvetés támogatást nyújt az önkormányzatok könyvtári, közművelődési és múzeumi feladataihoz, valamint a könyvtárak állománygyarapításához, a könyvtár technikai, informatikai, műszaki eszközei, berendezési tárgyainak bővítéséhez. A kulturális támogatásokon belül az állam hozzájárul az önkormányzat által fenntartott, illetve általa támogatott előadó-művészi szervezetek támogatásához, mint a színház-, tánc- és zeneművészeti szervezetek támogatása.

Az önkormányzatok jogosultak egyéb kiegészítő támogatásokra, többek között a helyi közösségi közlekedés kiadásaihoz való hozzájárulásra, adatszolgáltatás minőségének javítását célzó támogatásra, valamint egyéb felhalmozási célú támogatásokra, óvodai, iskolai és utánpótlás sport infrastruktúra-fejlesztés, felújítás, óvodai kapacitásbővítést célzó beruházások támogatására.

**20. táblázat: Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának részletezése 2016 évre<sup>592</sup>**

| Megnevezés                                                                                                                | Támogatás<br>(millió<br>forintban) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatása:                                          |                                    |
| A helyi önkormányzatok működésének általános támogatása                                                                   | 154 094,9                          |
| A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása                                                     | 179 795,1                          |
| A települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása                  | 187 719,7                          |
| A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása                                                            | 31 015,3                           |
| A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai                                                                             | 107 074,7                          |
| Támogató szolgáltatások, közösségi ellátások, utcai szociális munka és a Biztos Kezdet Gyerekházak működésének támogatása | 2 042,0                            |

<sup>592</sup>Forrás: <http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejezetek/09.pdf> (letöltés: 2017.06.16)

|          |           |
|----------|-----------|
| Összesen | 661 741,7 |
|----------|-----------|

A Kincstár e támogatásokhoz kapcsolódóan széles körű feladatokat lát el, úgy mint finanszírozás, igénylés és évközi módosítások nyomon követése, ellenőrzése, pályázatok bírálata, elszámoltatása, támogatások felhasználásának ellenőrzése (mint az éves beszámoló benyújtását és elfogadását követően az utólagos felülvizsgálat, mely dokumentum alapú és a helyszíni ellenőrzés), összesítő kimutatások, adatszolgáltatások készítése stb. A pályáztatás és felhasználás jellegétől függően más-más szervezeti egység, más-más feladatot lát el. Látható, hogy az önkormányzatok több típusú támogatást, többféle módon igényelhetnek.

### 3. Finanszírozással kapcsolatos feladatok

Az önkormányzatok a központi költségvetésből érkező forrásokhoz két formában jutnak hozzá, egyrészt a nettó finanszírozás keretében, másrészt a nettó finanszírozási körön kívüli támogatásokból.

A Kincstár 1996. évi létrejötte mellett, az egyik döntő érv volt a korábbi finanszírozási rend módosítása, mivel a központi költségvetés hiánya tarthatatlan méreteket öltött. A hiányt nagyrészt a költségvetési szervek hatalmas mennyiségű pénzigénye tette ki. A megoldást egy új finanszírozási rend bevezetése, a nettó finanszírozás hozta. Lényege, hogy a folyósításra kerülő egyes költségvetési támogatásokból levonásra került a központi költségvetést megillető bevétel. Maga az elszámolási elv továbbra is bruttó maradt, a pénzforgalom elve módosult csak nettó elvre. Az elszámolás bevezetésével óriási tömegű számlapénz volt megtakarítható. Így ma *a helyi önkormányzatokat megillető támogatásokból levonásra kerülnek az önkormányzatokat terhelő állami, valamint magánnyugdíj pénztári kötelezettségek, és az önkormányzati foglalkoztatottakat terhelő állami kötelezettségek egy része* (praktikusan azért csak egy része, hiszen pl. az elkülönítetten adózó jövedelmeket terhelő kötelezettségekről a munkáltató nem rendelkezik információval), melyek átvezetéssel kerülnek a megfelelő számlák javára jóváírásra. A nettó finanszírozás folyósításának időpontjait, ütemezését, levonásokat az Áht.-val egységes szerkezetbe került 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szabályozza. Amennyiben a támogatás a levonásokra nem nyújt fedezetet, akkor a Kincstár megelőlegezi a hiányzó összeget, melyet később beszédési megbízással beszed, amennyiben az önkormányzat a felhatalmazó levelet benyújtotta. A ÖNFRNET rendszeren keresztül *hajtja végre a Kincstár az önkormányzatok nettó finanszírozását havonta*. A nettó finanszírozás tartalmáról, a figyelembe vett támogatásokról és levonásokról könyvelési értesítőt küld a Kincstár, mely a könyvelés alapbizonylatát képezi.

**21. táblázat: Helyi önkormányzati alrendszer főbb pénzforgalmi adatai<sup>593</sup>**

millió forint

| BEVÉTELEK                                    | 2013. évi teljesítés | 2014. évi teljesítés | 2015. évi teljesítés | 2016. évi várható |
|----------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Saját folyó bevételek                        | 1 032 712,60         | 1 032 228,70         | 1 119 756,60         | 1 176 894,0       |
| ebből helyi adó bevételek                    | 644 586,00           | 668 494,00           | 739 827,00           | 798 594,0         |
| Átengedett bevételek                         | 27 989,40            | 28 395,90            | 29 343,00            | 29 900,0          |
| Saját folyó és átengedett bevételek összesen | 1 060 702,00         | 1 060 624,60         | 1 149 099,60         | 1 206 794,0       |
| Felhalmozási és tőkejellegű bevételek        | 436 675,90           | 519 829,50           | 686 457,20           | 395 755,0         |
| Állami hozzájárulások és támogatások         | 711 106,70           | 792 394,80           | 665 385,10           | 675 415,3         |
| Államháztartáson belüli átutalások           | 206 344,00           | 278 128,10           | 293 832,10           | 314 945,0         |
| Államháztartáson kívüli átutalások           | 29 031,10            | 34 089,70            | 52 788,60            | 27 230,0          |
| Költségvetési bevételek összesen             | 2 443 859,70         | 2 685 066,70         | 2 847 562,60         | 2 620 139,3       |
| Finanszírozási bevételek                     | 369 893,50           | 437 971,20           | 458 212,10           | 345 000,0         |
| Tárgyévi bevételek összesen                  | 2 813 753,20         | 3 123 037,90         | 3 305 774,70         | 2 965 139,3       |

| Kiadások                                                     | 2013. évi teljesítés | 2014. évi teljesítés | 2015. évi teljesítés | 2016. évi várható |
|--------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Személyi juttatások                                          | 519 665,20           | 617 445,20           | 638 808,10           | 689 940,0         |
| Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó | 128 948,80           | 149 776,40           | 158 559,50           | 167 386,8         |
| Dologi kiadások                                              | 706 880,10           | 721 037,70           | 740 621,80           | 709 753,7         |
| Folyó (működési) kiadások                                    | 1 355 494,10         | 1 488 259,30         | 1 537 989,40         | 1 567 080,5       |
| Felhalmozási és tőkejellegű kiadások                         | 643 830,80           | 762 991,70           | 966 488,30           | 420 658,8         |
| Támogatások, elvonások és egyéb folyó átutalások             | 331 719,10           | 344 305,30           | 329 530,50           | 303 550,0         |
| Költségvetési kiadások összesen                              | 2 331 044,00         | 2 595 556,30         | 2 834 008,20         | 2 291 289,3       |
| Finanszírozási kiadások                                      | 119 155,60           | 139 682,50           | 58 520,40            | 80 000,0          |
| Tárgyévi kiadások összesen                                   | 2 450 199,60         | 2 735 238,80         | 2 894 646,20         | 2 371 289,3       |

|                                                         |                         |                        |          |           |
|---------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|----------|-----------|
| Költségvetési egyenleg (konszolidáció hatását kiszűrve) | 112 815,7<br>(76 517,4) | 89 510,4<br>(20 756,4) | 13 554,4 | 328 850,0 |
|---------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------|----------|-----------|

A táblázatból látható, mind az önkormányzatok támogatásának, mind a finanszírozásának mértéke.

<sup>593</sup>Forrás:

[https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi\\_rLiW28DWAhUIKFAKHVhHCMAQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Funi-bge.hu%2FSPSZK%2FSzervezeti-egyseink%2Foktatasiszervezetiegysegek%2FPENZUGYITANSZEK%2Fdokumentumok%2Fsegedanyagok%2FKozpenzugyi-alapok%2F2017.Onkormanyzatok.pptx&usg=AFQjCNFzCQkvC4QQ3kX6f5oE3wdTz-UAmA](https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_rLiW28DWAhUIKFAKHVhHCMAQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Funi-bge.hu%2FSPSZK%2FSzervezeti-egyseink%2Foktatasiszervezetiegysegek%2FPENZUGYITANSZEK%2Fdokumentumok%2Fsegedanyagok%2FKozpenzugyi-alapok%2F2017.Onkormanyzatok.pptx&usg=AFQjCNFzCQkvC4QQ3kX6f5oE3wdTz-UAmA)  
(letöltés: 2017.06.16)

A nettó finanszírozás nem minden támogatást érint a helyi önkormányzatok esetében. A támogatások egy kisebb hányada nettó finanszírozáson kívüli támogatás, melyek durván a támogatások egy ötödét teszik ki. Az éves költségvetési törvény határozza meg, hogy mely támogatások tartoznak ebbe a csoportba, egyéb központi hozzájárulások és támogatások, úgy, mint a vis maior támogatások, a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása, az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése. Ezen támogatások közös jellemzője, hogy a helyi önkormányzatnak külön igényelniük kell. Amennyiben az előírt feltételeket teljesíti az önkormányzat és a támogatói döntés pozitív, a Kincstár folyósítja a támogatást, elszámolási kötelezettség mellett.

Az Áht. alapján, a nettó finanszírozás működése érdekében a helyi önkormányzati, illetve az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szerv köteles a Kincstárhoz benyújtani az általa teljesíthető beszédési megbízásokhoz felhatalmazást. Ennek elmaradásához az Áht. a nettó finanszírozás felfüggesztését rendeli szankcióként.

Két program segíti az önkormányzatok gazdálkodását, az egyik a Belügyminisztérium által fejlesztett és működtetett EBR42 program, a másik a Kincstár által fejlesztett Önkormányzati Előirányzat Gazdálkodási Modul (ÖNEGM). Az EBR42 a KTÖRZS törzskönyvi nyilvántartásból emel át az önkormányzati adatokat, alkalmas az állami hozzájárulások, támogatások igénylésének továbbítására, és a döntések fogadására. Nyilvántartja ezek eredeti és módosított előirányzatait, valamint teljesülésüket. A rendszer online elérésű, képes a beszámolóhoz szükséges adatok szolgáltatására is. Az ÖNEGM program a helyi önkormányzatok egyes kiegészítő támogatásait, pályázatos támogatásait tartja nyilván.

#### **4. Helyi adók**

Az önkormányzatok joga a helyi sajátosságokhoz, igényekhez mérten, az önálló gazdálkodás feltételeinek megteremtése érdekében az illetékességi területén a helyi adók bevezetése. Az önkormányzati törvény keretjelleggel szabályoz, az önkormányzat maga dönti el a bevezetendő adó fajtáját, az engedélyezett típusok (építményadó, telekadó, magánszemélyek kommunális adója, idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó) és a települési adó közül. Települési adó bevezetésére 2015-től van lehetősége a helyi önkormányzatoknak, ebben az esetben az önkormányzat maga választja ki az adó tárgyát és mértékét, annyi megkötéssel, hogy az csak magánszemélyekre és más adónem által nem adóztatott tárgyra vethető ki. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. számú törvényben (továbbiakban: Mötv.) nevesített adótípusok esetében a kivethető maximum adóérték vagy mérték is meghatározott.



*A Kincstár feladata az önkormányzatok helyi adójával kapcsolatban, hogy az önkormányzatok által szolgáltatott adatokat összesíti, szakmai tanácsadást nyújt, felügyeli az adatfeldolgozó, az ONKADO programot és segíti annak használatát.*<sup>594</sup> A Kincstár feldolgozza az önkormányzatok hatáskörébe tartozó adók és adók módjára behajtandó köztartozások önkormányzati adatszolgáltatását (ÖNEGM és ONKADO programból érkező adatok). Az önkormányzatoknak van lehetősége másik adónyilvántartó rendszert is használni a nemzetgazdasági (pénzügy) miniszter engedélye alapján. ASP (lásd 1.7 pont) természetesen ki fogja váltani az ONKADO rendszert.

Az önkormányzati adatszolgáltatás kiterjed többek között a bevezetett adók fajtája, mértékére, mentességi feltételekre, az elektronikusan indítható ügyek fajtára, az adófelfüggesztést igénybevevő adózókra, a nyilvántartott közterhekre.

A Kincstár tájékoztatási célból a részére megküldött adatok egy részét a honlapján közzéteszi. Az önkormányzatok bevezetett helyi adójára vonatkozó általános ismertető, összesítő tekinthető meg a Kincstár honlapján.<sup>595</sup>

## **5. Államháztartási számvitel, beszámoló, ASP-rendszer**

*A Kincstár nem csak fogadja és feldolgozza az önkormányzatok költségvetési beszámolóit, időközi jelentéseit, hanem segítséget is nyújt azok elkészítéséhez, az évközi pénzügyi-számviteli teendők elvégzéséhez. A segítség szakmai, valamint azok informatikai támogatására is kiterjed.*

Az önkormányzatok ASP-rendszerhez<sup>596</sup> való csatlakozásában is segítséget nyújt a Kincstár az önkormányzatok részére. Az önkormányzati ASP egy alkalmazás-szolgáltató központ, mely biztosítja a technikai feltételeit, a hozzáférést az önkormányzatok számára korszerű gazdálkodási rendszerhez, ingatlanvagyon-kataszter rendszerhez, önkormányzati adórendszerhez, iratkezelő rendszerhez, önkormányzati portál rendszerhez és ipari és kereskedelmi rendszerhez.

Az ASP az angol Application Service Provider szavak kezdőbetűiből keletkezett mozaikszó. Magyarul egy alkalmazás szolgáltató központ, egy olyan technológiai konstrukció, ahol a felhasználók böngésző program segítségével kapcsolódnak a szolgáltatók által biztosított szervereken működő adatbázisokhoz, programokhoz. Ezzel a felhasználói infrastruktúra igény jelentősen csökkenthető, a felhasználónak elég a szakmai feladatra koncentrálni. A kapcsolódó

---

<sup>594</sup>37/2015. (XII. 28.) NGM rendelet részletesen szabályozza az adatszolgáltatás rendjét, tartalmát

<sup>595</sup><https://halka.allamkincstar.gov.hu/> (letöltés: 2017.06.04)

<sup>596</sup><http://kifu.gov.hu/kifu/hu/projektek/projektleirasa/asp> (letöltés: 2017.09.25)

feladatok, úgy mint az adattárolás, adatmentés, szoftverfrissítés, alkalmazás és szerver infrastruktúra üzemeltetés és fenntartás a szolgáltatást biztosító feladata. „Az önkormányzatok az ASP központ jóvoltából jelentős saját beruházás nélkül használhatnak folyamatos üzletmenetet támogató szakrendszerei szolgáltatásokat, amelyek karbantartása központilag biztosított. Ez lehetővé teszi, hogy a jogszabályi változások informatikai követése is külön befektetés nélkül, gyorsan megvalósuljon. A fejlesztésnek köszönhetően az ügyintézők könnyebben tehetnek eleget adatszolgáltatási kötelezettségeiknek, továbbá hozzáférhetnek a központi nyilvántartások adataihoz is.

A szakrendszerek integrációjával megszüntethetők az ügyviteli és az adminisztrációs párhuzamosságok, ezáltal csökkenthetők az eljárási költségek is.” Maga az alapinfrastruktúra üzemeltetője a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.), a keretrendszert és a szakrendszereket a Kincstár működteti, továbbá a Kincstár a felelős az rendszer országos kiterjesztéséért, a szolgáltatási folyamatban részt vevő koordinációjáért és irányításáért, a szolgáltatás-menedzsmentért, az önkormányzatokkal való kapcsolattartásért, IT biztonságért és adatvédelemért, jogszabály követésért, a fejlesztési igények kezeléséért, képzés és oktatások lebonyolításáért.

Hosszasan lehetne ecsetelni az előnyét és hátrányát a rendszernek, de egy bizonyos, hogy összességében és általánosságban az elektronikus közigazgatás javítását szolgálja. Egyebek között a rendszer bevezetésével mindenhol elérhető lesz az elektronikus helyi adóbevallás, és az egyéb elektronikusan indítható ügyek. Egy ilyen rendszer bevezetésére egy kis településnek esélye se lenne, ugyanakkor persze sok nagy önkormányzat már bevezetett, kifejlesztett rendszere feleslegessé válhat. A Mötv. 114. § (2) előírja az önkormányzatok kötelező csatlakozását, a rendszer bevezetése folyamatosan zajlik, 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet alapján 2019. január 1-éig valamennyi önkormányzat csatlakozik az ASP rendszerhez. 2017. január 1-ével Baranyában 155 önkormányzat csatlakozott az ASP-hez. A csatlakozáshoz kapcsolódóan a Kincstár feladata az ügyintézők oktatása, az adatok migrációja és a szolgáltatási szerződések megkötése. Mint minden integrált, közvetlen elektronikus adatkapcsolatú rendszernek, az ASP-nek is nagy előnye, hogy a többszörös rögzítést és adatszolgáltatást kiváltja, melynek következtében a hibalehetőség száma is nagyban csökken. A kapcsolat biztosított a KGR K11 adatszolgáltató modullal, mely a költségvetés és a beszámoló készítést támogató rendszer.

A Kincstár a helyi önkormányzatok, helyi nemzetiségi önkormányzatok, valamint a társulások és költségvetési szerveik költségvetéseinek, éves költségvetési beszámolóiknak, időközi költségvetési és mérlegjelentéseinek, havi adatszolgáltatásainak átvételét és

zárszámadásuk felülvizsgálatát elvégzi. Jelenleg ez többségében kézi ellenőrzést takar, a Kincstár meghatározott felülvizsgálati szempontok alapján az adatszolgáltatások főkönyvi kivonattal való egyezőségét vizsgálja (Baranyában 2016-ban 869 db). Az adatszolgáltatások késedelmes teljesítése miatt a Kincstár bírságot szabhat ki, ez közel az adatszolgáltatások 15%-ában (142 eset) történt meg Baranyában, összesen 18,3 millió forint értékben, melyet 8,82 millió forintra mérsékelte a Kincstár. Ezen bírságok többsége a nettó finanszírozás keretében kerül érvényesítésre, a fennmaradó rész önkéntes befizetéssel teljesíthető. Ezen önkéntes befizetés nem minden esetben történik meg, esetenként szükséges az adóhatóság megkeresése, adók módjára történő behajtás céljából.

Az önkormányzatok ingatlanvagyon-kataszterről teljesített adatszolgáltatásait a Kincstár feldolgozza, összeveti a benyújtott önkormányzati beszámolók adataival, összesíti azokat. Az önkormányzatok vagyona, az Alaptörvény alapján a nemzeti vagyon része, így annak nyilvántartása kiemelt feladat. Az önkormányzat vagyona az önkormányzati célok, elsősorban a kötelező feladatok megvalósítását szolgálja. Az önkormányzat ingatlanvagyon kataszteri nyilvántartási kötelezettsége jogszabályban meghatározott.<sup>597</sup> A nyilvántartás tartalma, keretei, más nyilvántartással, adatszolgáltatásokkal való egyezősége részletesen szabályozott. Baranyai tapasztalat, hogy a benyújtott ingatlanvagyon-kataszterről teljesített adatok hozzávetőleg 10-15%-a eltér a benyújtott önkormányzati beszámolók adataitól.

A fentiekből látható, hogy a Kincstár igyekszik segítséget nyújtani, tisztítani, nyilvántartani és összesíteni az önkormányzati rendszer pénzügyi, vagyoni helyzetét bemutató adatszolgáltatásokat.

## **6. Adósságot keletkeztető ügyletek**

*2012. január 1-jétől a Kormány előzetes hozzájárulása szükséges az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez, mely alól a jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, garanciavállalás, naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylet, reorganizációs hitel felvételéhez, központi költségvetésből, Európai Unióból, más nemzetközi szervezettől származó elnyert támogatás előfinanszírozásához szükséges hitelfelvételhez, valamint fejlesztési célú hitelfelvételhez, mely főváros és megyei jogú város esetében a 100 millió forintot, országos nemzetiségi önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb 10 millió forintot nem haladja meg, illetve ezekhez az ügyletekhez kapcsolódó kezesség és garanciavállaláshoz<sup>598</sup>. Adósságot*

<sup>597</sup>147/1992. (XI.6.) Korm. rendelet az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról

<sup>598</sup>2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (stabilitás törvény)

keletkeztető ügylet a hitel és kölcsönfelvétel, kötvény és váltó kibocsátás, pénzügyi lízing igénybevétele, visszavásárlási kötelezettséggel kötött adásvételi szerződés, valamint a 365 napot meghaladó halasztott fizetés.

A Kormány hozzájárul az adósságot keletkeztető ügylethez, amennyiben az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi és a működési kiadások folyamatos teljesítése biztosított. A támogatás további feltétele, hogy az adósságból eredő fizetési kötelezettség éves szinten ne haladja meg az önkormányzat saját bevételeinek 50 százalékát és az államháztartás önkormányzati alrendszere adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott mértékének teljesítését ne veszélyeztesse.

A Kincstár az önkormányzati adósságot keletkeztető ügyletekkel kapcsolatosan egyrészt előzetes adatszolgáltatás a tervezett kötelezettségről, másrészt a tényleges adósságot keletkeztető ügylethez kapcsolódó kérelmeket fogad be. Tényleges adósságot keletkeztető ügyletre vonatkozó kérelem alapvetően csak előzetes adatszolgáltatás benyújtása után lehetséges. Előzetes adatszolgáltatást minden év március 31-éig lehet benyújtani a Kincstárhoz. A kérelmeket a Kincstár pénzügyi-számviteli szempontból felülvizsgálja, a hitelfelvételi cél jogszabályi felvételeknek való megfelelését a kormányhivatalok minősítik. A dokumentumokat elektronikusan az ÖNEGM rendszeren keresztül nyújthatják be az önkormányzatok.

## **7. Szabályszerűségi felülvizsgálati tevékenység<sup>599</sup>**

*E tevékenység a helyi önkormányzatok éves beszámolójában szereplő központi költségvetésből származó támogatásainak és hozzájárulásainak szabályszerűségére irányuló felülvizsgálat. Klasszikus felülvizsgálati tevékenység, mely során a Kincstár megvizsgálja az Áht. 57-60. szakaszai szerint, az EBR42 rendszerben benyújtott önkormányzati támogatások igénylésének, módosításának, elszámolásának megalapozottságát és a felhasználásának jogszerűségét. Az ellenőrzés Ákr. (2018. január 1-e előtt Ket.) alapján végzett hatósági ellenőrzés. Az ellenőrzés két jól elkülöníthető részre oszlik, egyrészt az évközben történő ellenőrzésre, másrészt a lezárt költségvetési év beszámolóját követő ellenőrzésre. Az utóbbi esetben a Kincstár a rendelkezésre álló információk alapján ellenőrzi, egyfelől hogy az önkormányzat a tevékenységhez szükséges feltételekkel rendelkezik-e (működési engedélyében szerepel-e a tevékenység), másfelől, hogy valóban végzi-e a tevékenységet a rendelkezésre álló információk, dokumentumok alapján (kormányhivatal, oktatási hivatal stb. által biztosított adatok). A feladat négy részből tevődik össze, a Kincstár vizsgálja a*

---

<sup>599</sup>2011. évi CXCV. törvény 57-60. §, 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet VII. fejezet

feladatmutató alapján az önkormányzatnak járó az évi támogatását, vizsgálja annak évközi módosítását (lemondás és pótigény), a következő évi támogatás megalapozó felmérését, továbbá a gépjárműadó-megosztást.

A gépjárműadóról évente négy alkalommal készítenek adatszolgáltatást az önkormányzatok a Kincstár felé, mivel annak befolyt bevételeinek egy része (60%-a) a központi költségvetést illeti. Az előbbi esetben pedig a Kincstár a rendelkezésre álló adatok mellett, adatot kérhet be, valamint helyszíni ellenőrzést végezhet (ilyenkor például az eredeti gondozási és nevelési naplók áttekintésére nyílik lehetőség). A helyszíni ellenőrzések éves munkaterv alapján kerülnek lefolytatásra. Az ellenőrzés eredményét jegyzőkönyvben rögzítik a kormánytisztviselők, amennyiben az ellenőrzés nem állapít meg eltérést a rendelkezésre álló adatok alapján egyszerűsített jegyzőkönyv készül. Az esetek döntő többsége nem állapít meg eltérést, eltérés esetén is minimális (néhány ezer forint) a visszafizetendő támogatás, illetve pótlólagos támogatásra való jogosultság mértéke. A támogatások feldolgozása több program segítségével történik, Fpartner mely az ellenőrzések nyilvántartására szolgál, ÖNEGM, mely a pénzügyi rendezés nyomonkövetésére, valamint az EBR42, melyben az igénylések, pályázatok, évközi módosítások nyilvántartása megy végbe.

#### **8. Helyi önkormányzatok könyvvizsgálat szerű ellenőrzése (Áht. 45/A. §)**

Önkormányzatok számviteli beszámolási kötelezettsége szerteágazóbb egy gazdasági társaságnál, évente elemi költségvetésre és beszámolóra, negyedévente mérlegjelentésre, havonta (január és február hónapot kivéve) időközi költségvetési jelentésre kötelezettek, ezen felül 2017-ben évente kétszer a részesedések és részesedések utáni osztalékok alakulásáról, az adósságot keletkeztető ügyletei állományról számolnak be.

Az Áht. 45/A. alcím alapján végzett ellenőrző tevékenység során a *Kincstár gyakorlatilag egy könyvvizsgálati jelentést készít, annak alapján, hogy az önkormányzat által rögzített gazdasági eseményeket a könyveiben rögzítette-e, az a rögzítés helyes-e, megfelel-e az államháztartási szabályoknak, belső összefüggéseknek, valamint, hogy az ebből származtatott adatszolgáltatásai megfelelőek-e.* A helyi és nemzetiségi önkormányzatok, társulások, térségi fejlesztési tanácsok, valamint az általuk irányított költségvetési szervek esetében vizsgálja, hogy a számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének eleget tett-e, az Áht. 70. alcímében részletezett adatszolgáltatási kötelezettségét szabályszerűen teljesítette, valamint, hogy az éves költségvetési beszámoló megbízható és valós összképet mutat-e. A

szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzést a Kincstár az államháztartásért felelős miniszter által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi.

Az ellenőrzésről a Kincstár ellenőrzési jelentést készít, melyet első körben az ellenőrzött részére küld meg észrevételezésre, az észrevételek alapján módosított ellenőrzési jelentést a Kincstár az ellenőrzött szerv vezetőjének, az államháztartásért felelős miniszternek és az Állami Számvevőszéknek küldi meg. A jelentés szükséges intézkedéseket jelölhet meg, melyekről az ellenőrzött intézkedési tervet kell, hogy készítsen. Ennek határidőben történő végrehajtását a Kincstár utóellenőrzés keretében ellenőrzi vagy ellenőrizheti. A határidő, illetve az intézkedés elmulasztásának nincs következménye, szankciója. Nem teljesítés esetén a Kincstár nyomköveti az intézkedések alakulását, illetve további ellenőrzésekkel próbálja ösztönözni az önkormányzatot az intézkedési tervben foglaltak teljesítésére. Az ellenőrzés nem az Ákr. (2018. január 1-e előtt Ket.) alapján kerül lefolytatásra, nem hatósági ellenőrzés, inkább egy Állami Számvevőszéki vizsgálathoz hasonlítható, annak minden előnyével és hátrányával (például visszafizetési kötelezettség megállapítására nincs lehetőség). Az ellenőrzés célja inkább a szakmai támogatás, semmint az ellenőrzés. Hosszú távon a korábbi önkormányzati könyvvizsgálati kötelezettség helyébe lépne (2015 óta nincs könyvvizsgálati kötelezettségük az önkormányzatoknak) a szabályszerűségi-pénzügyi kincstári ellenőrzés. Jelenleg még felfejlődő feladat a Kincstárnál, lassan sikerül feltölteni a feladathoz szükséges létszámot. Amelynek két oka van, egyrészt szakmai felkészültséget igényel a feladat, másrészt pedig ahhoz, hogy minden önkormányzat négy évente sorra kerüljön az ellenőrzésben országosan több száz szakember szükséges. A korábbi könyvvizsgálat nem volt igazán hatékony, mely nagyrészt annak volt köszönhető, hogy ritkán ment részletekbe a könyvvizsgálat, inkább csak kiemelt ellenőrzési pontokra fókuszált. Az önkormányzati adatszolgáltatási színvonal növelése kiemelt célja az ellenőrzésnek, hiszen csak így lehet pontos a nemzetgazdasági szintű adatszolgáltatás, pontatlan képből pontatlan következtetéseket lehet levonni, a szolgáltatott adatokból készült összesítések nemzeti és nemzetközi szinten is valótlanként vagy félrevezetőek lehetnek.

## **9. Közigazgatási határidő túllépése**

A Ket. 33/A. szakasza alapján amennyiben a közigazgatási hatóság túllépi a rá irányadó ügyintézési határidőt, az ügyfélnek és az eljárásban egyéb résztvevőnek fel nem róható okból, köteles az ügyfél részére a megfizetett illetéket, illetve díjat visszafizetni, a határidő kétszeres túllépése esetén pedig az illeték, illetve a díj dupláját visszafizetni. Abban az esetben, ha az ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték, illetve díj megfizetésére, úgy az illetékekről szóló

törvény szerinti általános tételű eljárási illeték (jelenleg 3000 Ft<sup>600</sup>), egyéb mentesség esetén a meg nem fizetett összeg képezi a visszafizetendő összeg alapját. Amennyiben az ügyfél részben mentesül az illeték vagy díj megfizetése alól, a hatóság az ügyfél által megfizetett részt, kétszeres határidő túllépés esetén annak kétszeresét az ügyfélnek téríti meg, az ügyfél által meg nem fizetett rész a központi költségvetést illeti meg, kétszeres határidő túllépés esetén ez a tétel is duplán illeti meg a központi költségvetést. A Kincstár által vezetett számlára köteles a közigazgatási hatóság megfizetni a határidő túllépése miatt keletkezett kötelezettségét. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2014-ben összesen 2.448.000 Ft értékben, 2015-ben 3.807.000 Ft értékben teljesített befizetést a funkcionális számlára<sup>601</sup>.

2018. január elsejétől a hatályát veszítő Ket. 33/A szakaszának szabályozása helyébe az Ákr. 51. szakasza lép. Kikerül a büntető tételekből a kétszeres határidő túllépés esete, nem tesz különbséget a jogalkotó a határidő túllépés mennyiségében a továbbiakban. Ezen felül változás, hogy összecszerüsití a jogszabály az eljárási díj vagy illeték hiányában a hatóság által fizetendő díj összegét, melyet tízezer forintban határoz meg.

## 10. Törzskönyvi nyilvántartás

Az állam és az önkormányzatok maguk is feladataik döntő többségét költségvetési szerveken keresztül látják el. Ezen sajátos szervtípus létrejöttének, megszűnésének feltétele a törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés, illetve a nyilvántartásból való törlés. A költségvetési szerv jogi személy, mely jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására jött létre. Alapítására az Áht.-ben meghatározott szervek jogosultak. A költségvetési szervek lehetnek központi költségvetési szervek, helyi önkormányzati költségvetési szervek, nemzetiségi önkormányzati költségvetési szervek és köztestületi költségvetési szervek.

*A költségvetési szervekről a Kincstár által vezetett nyilvántartás nyilvános és közhiteles.* Nyilvános, azaz bárki számára hozzáférhetőek a nyilvános adatok. Közhiteles, azaz ellenkező bizonyításáig a bejegyzett adatokról vélelmezni kell azok fennállását, a törölt adatokról, hogy azok már nem állnak fenn, a jóhiszeműségét azoknak, akik a nyilvántartásban szereplő adatok helyességében bízva szereztek jogot. A nyilvántartás alapját az alapító okiratok képezik, ezért szükséges a jogszabály által alapított költségvetési szerv esetében is az alapító okirat kibocsátása. A nyilvántartást támogató rendszer KTÖRZS (Közhiteles törzskönyvi nyilvántartási rendszer) elnevezésű program. A költségvetési szervek legfontosabb fennálló és törölt adatait tartalmazza (lásd 1. számú ábra) a vezetett nyilvántartás. A lekérdező rendszerben

---

<sup>600</sup>1990. évi XCIII. az illetékekről szóló törvény

<sup>601</sup>[https://kimittud.atlatszo.hu/request/hatarido\\_tullepes](https://kimittud.atlatszo.hu/request/hatarido_tullepes) (letöltés: 2017.09.25)

2014. január 1-jén fennálló és az azt követő változások kereshetőek. Kérelemre a korábbi tárolt adatok, valamint hiteles törzskönyvi igazolás és törzskönyvi kivonat, az alapító okiratokról és azok módosításáról, a megszűntető okiratról másolat igényelhető, illetve lekérdezhető. A törzskönyvi nyilvántartásba történő bejegyzés konstitutív, azaz a költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba vétellel jön létre és a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg. A nyilvános adatok körét jogszabály határozza meg, melynek bejelentése alapításkor az alapító, adatváltozás esetén a költségvetési szerve vezetője, megszűnéskor, pedig annak elrendelését kezdeményező szerv kötelezettsége. A nyilvántartásba történő bejegyzés kérelemre induló hatósági eljárás. Törzskönyvi kivonat és igazolás kérelmek száma Baranyában 2016-ban 521 db, 2355 db törzskönyvi irat került kiadásra. A nagy számú irat kiadásának oka elsősorban a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII.29.) NGM rendelet 2016. január 1-étől hatályba lépő kormányzati funkciórend változása.

#### **11. Könyvviteli szolgáltatás és gazdálkodási feladatok**

Az 1562/2018 (XI. 10.) a helyi önkormányzatok és az általuk alapított költségvetési szervek, a helyi nemzetiségi önkormányzatok és az általuk alapított költségvetési szervek, valamint az önkormányzati társulások és az általuk alapított költségvetési szervek részére biztosított kincstári könyvviteli szolgáltatás kialakításáról szóló kormányhatározat értelmében a Kincstár 2019. márciusától a pilot projekt keretében részt vevő önkormányzatok (háromezer fő lakosságszámot el nem érő települési önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok és önkormányzati társulások, valamint költségvetési szerveik) részére biztosítja a lehetőséget a kincstári könyvviteli szolgáltatás igénybevételére az ASP rendszeren keresztül. A tapasztalatok alapján kerülhet sor a szolgáltatás országos kiszélesítésére.

Ezzel együtt a Kincstár számára az Ávr. 9. szakaszának 2a bekezdése biztosítja a lehetőséget Kincstár számára, hogy megállapodás alapján a gazdasági szervezet feladatait (a költségvetés tervezése, előirányzat módosítás, átcsoportosítás és felhasználás végrehajtása, finanszírozás, adatszolgáltatás, beszámolási és pénzügyi, számviteli rend betartása) ellássa a fenti ügyfél körben. A megállapodásban részletesen ki kell térni a munkamegosztásra és a felelősségi körökre.

Az önkormányzati körben főként a kistépüléseken régóta probléma a pénzügyi-gazdálkodási ügyintézői munkakörök betöltése, fluktuációja. A megfelelő szakemberek hiánya



erősen rányomja az ellátott feladatok minőségére a bélyeget, ugyan nemzetgazdasági szempontból ezen tételek pontossága elenyésző, a kincstári ráfordított munkaerő költsége biztosan magasabb, ugyanakkor nagy terhet vehet le ezen települések válláról, ha beválik a konstrukció. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a szolgáltatás az önkormányzati gazdálkodási autonómiát nem csorbíthatja.

## 2. A Kincstár szolgáltatása tágabb környezetben

Az önkormányzatok igyekeznek a közfeladatok ellátását megoldani, azonban eközben kevés erőforrás jut a ma már nagy igényt támasztó e-közigazgatásra. Kevés az olyan önkormányzat, mely az ASP előtt is biztosított lehetőséget a kétirányú kommunikációra (pl. letöltött űrlapok, adóbevallás elektronikus benyújtása). Maguk az önkormányzatok, a lakosság, az államigazgatási szervek és kormány is ma már naprakész adatokat igényelnek, melyhez egy integrált rendszer nagy segítséget jelent. Az elektronikus közszolgáltatás fejlesztés az önkormányzatok esetében az intelligens, úgy nevezett smart city-k felé halad.

A társadalmi-gazdasági fejlődéssel, a globalizáció hatására a városok és a városi népesség száma is növekszik. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2014-es tanulmánya szerint 2050-re a magyar lakosság 80 százaléka városokban fog élni<sup>602</sup>. A szervezett együttélés az önkormányzatokat is kihívás elé állítja, feladataik növekedését, hatékonyabb szervezését igényli. A demográfiai változások együtt járnak az urbanizációval, mely az önkormányzatok számára is újabb és újabb feladatot ad. Az urbanizáció mindkét alkotórésze új feladatok elé állítja a közigazgatási szerveket és az önkormányzatokat is. Az egyik a városiasodás, mely minőségi változás: a városi életforma terjedése, vidéki életkörülmények javulása, a város-falu közötti különbségek nivellálódása (egyrészt infrastruktúra fejlődéssel, mint a csatorna, másrészt életmód változás, úgy mint a szabadidős tevékenységek). A másik összetevője az urbanizációnak a városodás, amely mennyiségi változás, a városok és a városlakók számának, arányának növekedése<sup>603</sup>. A társadalmi-gazdasági fejlődés velejárója az urbanizáció. Az urbanizálódó világ nem nélkülözheti az elektronikus világot, el se tudjuk képzelni mindennapjainkat internet-hozzáférés nélkül, a közigazgatás fejlesztése során ez alapvetés, lépést kell tartani az elektronikus szolgáltatásokkal. Ma már evidencia, hogy bármely feladat,

---

<sup>602</sup>43. World Urbanization Prospects The 2014 Revision. United Nations. New York, 2015. <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> (letöltés: 2017.09.14)  
[https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/WUP2014-F21-Proportion\\_Urban\\_Annual.xls](https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/WUP2014-F21-Proportion_Urban_Annual.xls) (letöltés: 2017.09.14)

<sup>603</sup>Kovács Zoltán: Népesség és településföldrajz. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 150. o.

tevékenység átemelhető a digitális világba.<sup>604</sup> Ezek az önkormányzatokkal szembeni „digitális-igények” jelennek meg az okos város elképzelésekben. „Az okos város olyan település vagy település csoport, amely természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a területén elérhető szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, lakosainak fokozott bevonásával fejleszti.”<sup>605</sup> Ahogy a smart city, avagy okos város fogalmára nincs egységes álláspont, úgy annak tartalma is eltérően kerül meghatározásra. A Lechner Nonprofit Kft. hat alrendszerre bontja az okos várost: 1. Okos emberek (pl.: tudásgazdaság, élethosszig tartó tanulás), 2. Okos életkörülmények (pl. egészségügyi kondíciókat javító intézkedések, élhető város), 3. Okos közlekedés (pl. multimodális elérés biztosítás), 4. Okos környezet (pl. épített környezet energia-hatékony kialakítása), 5. Okos gazdaság (pl. cégek helyi és globális piaci integrációját segítő eszközök) és 6. Okos kormányzás (pl. személyre szabott városi és közszolgáltatások).

Az MTA Regionális Kutatások Központja által az IBM-nek készített kutatása szerint az „élhető” városoknak az új kihívásokra történő reagáláshoz szüksége van a városlakó központú városi vezetésre (kisebb bürokrácia, nagyobb átláthatóság), „zöldebb” és hatékonyabb közműmenedzsmentre (folyamatok teljes monitorozása), intelligens közlekedési rendszerekre, közbiztonság javítására (például: speciális kamerák, korábbi adatok feldolgozása), minőségi oktatásra (például: intelligens táblák, egyetemek közötti tudásmegosztás), költséghatékony szociális és egészségügyi ellátórendszerre (többek között: integrált adatkezelése a pacienseknek), továbbá kényelmesebb és vonzóbb turisztikai szolgáltatás (információs és navigációs rendszerek fejlesztése).<sup>606</sup> „Az okos vagy élhetőbb városban olyan települést értünk, amely a rendelkezésre álló technológiai lehetőségeket (elsősorban az információs és kommunikációs technológiát) innovatív módon használja fel, elősegítve ezzel egy jobb, diverzifikáltabb és fenntarthatóbb városi környezet kialakítását.”<sup>607</sup>

Az önkormányzatok és a Kincstár sem kerülheti el az informatikai eszközpark és infrastruktúra folyamatos fejlesztését és korszerűsítését. Eredményesebb stratégia apránként fejleszteni, semmint egyszerre nagy beruházásokat végrehajtani. A Baby Boom és X generáció informatikai kultúrájának javítása nem mellőzhető. A különböző generációk, különböző technológiai és digitális képességekkel és készségekkel bírnak, több más generációs különbség

---

<sup>604</sup>Horváthné Barsi Boglárka, Lados Mihály: „Smart cities” tanulmány. MTA Regionális Kutatások Központja Nyugat-magyarországi Regionális Intézete. Győr, 2011. [http://www.rkk.hu/rkk/news/2011/smart\\_cities\\_tanulmany IBM\\_RKK.pdf](http://www.rkk.hu/rkk/news/2011/smart_cities_tanulmany IBM_RKK.pdf) (letöltés: 2017.09.12)

<sup>605</sup>314/2012. (XI. 8.) Korm. Rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről

<sup>606</sup>Horváthné, Lados. 2011.

<sup>607</sup>Horváthné, Lados. 2011.

mellett. A Baby Boom (1946-1964 között születettek) generáció élete derekán találkozott az internettel így ők szorulnak a legnagyobb segítségre, az X (1965-1979 között születettek) generáció már könnyebben alkalmazkodik a digitális világhoz. Az Y (1980-1995 között születettek) és Z (1996-2009 között születettek) generációk, hamar alkalmazkodnak az informatikai protokollokhoz, hiszen ők már digitális nemzedék.<sup>608</sup> Ebben a változó világban a Kincstár is igyekszik a változásokkal lépést tartani, tevékenységét a társadalmi és szervezeti igényekhez igazítani.

### 3. Állampénztári tevékenysége a Kincstárnak

*A Kincstár állampénztári tevékenysége alapvetően szolgáltató jellegű, még abban az esetben is, mikor pályázatos ellenőrzést végez, hiszen itt a támogató részére biztosít lebonyolító szolgáltatásokat.* Domináns a feladatok között ezen támogatásokhoz kapcsolódó közreműködés, valamint az értékpapír forgalmazás és számlavezetési szolgáltatás. A támogatások egy része klasszikus pályázati eljárás útján jut el az önkormányzatokhoz. Klasszikus pályázati eljárás: a pályázati felhívásra beérkező, bírálati szempontok alapján, döntéshozó testület által hozott támogató vagy elutasító döntés. A klasszikus pályázati eljárás alapvetően piaci szereplők, illetve „fél-állami” szereplők (pl. közhasznú társaságok) útján került végrehajtásra a rendszerváltást követő húsz évben. Ez a típusú támogatás a költségvetésből igényelhető támogatásoktól némileg eltér, hiszen itt nem kifejezetten csak a közszféra a kedvezményezett kör, mindemellett nyilván a célok is szerteágzóbbak.

#### 1. Pályázati támogatások

A támogatások nyújtásának, elszámolásának folyamata praktikusán és a függetlenség érdekében több szereplős. Nincsenek kifejezetten erre szakosodott szakigazgatási szervek, egy-egy szervezet kijelölése történik meg időről időre. Nehézséget okoz a támogatások kezelésénél, hogy az egyes támogatások más-más szakértelmet igényelnek, mind pénzügyileg, mind szakmailag, ezért akár egy-egy fejlesztési célon belül is több szakember bevonása szükséges. Jelenleg egy letisztult támogatási rendszer van érvényben. Annak ellenére, hogy van mit átláthatóbbá, elérhetőbbé tenni most is a költségvetésből finanszírozott támogatások esetében, de az évezred elejéhez képest jelentős a fejlődés e téren. Mind az intézményrendszer, mint a vonatkozó szabályozási környezet inkább volt káosznak nevezhető, semmint rendszernek. A támogatások kezelésére, lebonyolítására kijelölt szervezetek skálája a minisztériumi

---

<sup>608</sup>További érdekességek a generációs különbségekről: <https://prezi.com/feikfwmygpc /x-y-z-alfa-generacio-kik-ezek/>

főosztálytól az részvénytársaságig, s a szabályozás a kormányrendelettel az egyszerű felhívásig terjedt.

Ilyen régi típusú támogatási szerződések közül számos még ma is élő szerződés, nem kerültek még lezárásra. Ezen szerződések fő jellemzője a sokszínűség, azaz ahány minisztérium, illetve minisztériumi főosztályról érkezett a forrás, annyira változatos annak szabályrendszere, lebonyolítása. A standardizálása hiánya mellett, a szerény informatikai támogatás szintén általános jellemzőként említhető meg. Mindebből egyenesen következik, hogy bármilyen adat vagy információ előállítás, hozzáférhetősége erősen korlátozott. Még ma is vannak olyan élő szerződések, amelyek csak egy excel táblában léteznek.

A rendszerváltás követően terjedtek el a különböző költségvetésből származó támogatások, amelyet egy veteményeskerthez lehetne hasonlítani, amit szép lassan magára hagytak az évezred elejére. Első körben egy-egy minisztérium, illetve annak részlegei, majd egy-egy gazdasági, illetve nonprofit szervezet is támogatások kezelőjévé vált, önálló szabályrendszerrel, intézményrendszerrel. A források, azok keveredése, és az elszámolási szabályok is nagy variabilitást mutattak. Amellett, hogy a pályázatok, támogatások feltétel rendszere igen összetett volt, a jogorvoslat is általában hiányzott, „jogorvoslatnak helye nincs” és a „nem reparálható” kifejezésekkel gyakorta találkozhattunk. A nyilvánosság messze nem volt szerves része az intézményrendszernek. A rendszer működéséhez hozzátartozott, hogy a pályázatokat kezelő intézményeknek kényes egyensúlyt kellett fenntartania mind a támogató, mint a pályázó felé, ahhoz, hogy a feladatot továbbra is ők láthassák el.

A nagyobb uniós forrásokkal nagyobb ellenőrzések is érkeztek, így az uniós ellenőrzések sorra tárták fel a hiányosságokat. A Bizottság ellenőrei közel sem olyan elnézőek, mint a hazai intézményrendszer, és a feltárt szabálytalanságok esetében a forrás elvonásra kerül. Ellenben, ha hazai ellenőrző rendszer tárja fel a hibát, akkor az uniós forrás megmarad, csak máshol kell felhasználni. Az állandóan változó intézményrendszeri szereplők, egymásban versenytársat látva, a jó gyakorlatok átadását, a kommunikációt, tapasztalatcserét is általában mellőzték. Ebben a környezetben egyetlen szereplőnek sem volt könnyű feladata és sokszor ez a pályázatok megvalósítását is gátolta. A legnagyobb nehézség az állandó fluktuáció volt mind a pályázó, mind a támogató, mind a közreműködő szervek részéről. Az ellenőrzések szinte elmaradhatatlan mondata a „nem tudom, én még akkor nem voltam itt”.

Amikor „uniós támogatásokról” beszélünk, akkor egyben központi költségvetésből származó támogatásról is beszélünk, hiszen nincs olyan uniós forrás – kivéve a közvetlen támogatásokat –, melyhez ne kellene a hazai költségvetésnek hozzájárulnia, ez egy fajta biztosíték az Unió számára a források megfelelő hasznosítására. Egy másik lényeges uniós

támogatási feltétel, hogy egyszerre egy területet egy forrásból kerüljön finanszírozásra. Azaz egy-egy támogatási prioritás vagy alapvetően hazai forrásból vagy uniós forrásból kerüljön finanszírozásra, a kettős finanszírozás elkerülése érdekében. A kettős finanszírozás több értelemben használatos, legtágabb értelemben maga a fejlesztési cél, legszűkebben pedig maga az elszámolt tétel költsége esetében kívánalom, hogy ne legyen több támogatási forrásból finanszírozva. Az Unió alapvetően nem támogatja a támogatás-halmozást, de a legtipikusabb megjelenési formája a kettős finanszírozás elkerülésének maga a pályázat.

*Számos támogatási formát, jogcímet, előirányzatot kezel a Kincstár. A pályázatos támogatási rendszer keretében a Kincstár már alapításától kezdve létező szakértelmét és technikai felkészültségét hasznosítva folytatta azokat a tevékenységeket, amelyeket korábban jogszabályi alapon, majd szolgáltatásként az Állami Fejlesztési Intézet Rt. végzett. Ennek keretében közreműködik a pályázati úton kihelyezésre kerülő területfejlesztési, egyéb fejlesztési, előcsatlakozási alapokból, egyéb európai uniós forrásokból származó, valamint agrárberuházási támogatások pályázati rendszerének működtetésében (a döntés előkészítéstől, a folyósításon át, a kötelezettségek teljesítésnek ellenőrzéséig, illetve a keletkezett követelések kezeléséig).*

Decentralizált helyi önkormányzati fejlesztési támogatási programok előirányzatait, melynek keretében TEKİ (területi kiegyenlítést szolgáló beruházások támogatása), CÉDE (Helyi önkormányzati fejlesztések támogatása területi kötöttség nélkül), LEKI (leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatása) és TEUT (Települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat felújításának támogatása) támogatásra rendelkezésre álló keretek odaítéléséről az illetékes Regionális (Megyei) Fejlesztési Tanács döntött és felhasználására 2009. december 31-ig volt lehetőség. A támogatások célja az önkormányzati szolgáltatások és az ezekhez kapcsolódó tárgyi eszköz fejlesztése, valamint a meglévő egyenlőtlenségek mérséklése. A Kincstár feladata a forráshoz kapcsolódóan a helyszíni ellenőrzések elvégzése, abban való közreműködés, a szerződésmódosítások előkészítése, valamint a visszavonáshoz kapcsolódó kamatszámítás és a visszavont összeg visszafizetésének figyelemmel kísérése. A decentralizált jelzöt a források odaítélésének és ellenőrzésének helyi végrehajtása miatt érdemelte ki. Korábban a vis maior támogatásnak is volt decentralizált kerete. A Kincstár ezen a támogatások esetében a kezdetektől fogva, illetve a forrás létrehozásától kezdve közreműködött.

Ma is igényelhető támogatás a vis maior, ezt a támogatást kizárólag helyi önkormányzatok igényelhetik. Nevéből eredően az előre nem látott kényszerítő körülmény, elháríthatatlan akadály leküzdésére, illetve helyreállítására, úgymint természeti vagy más

eredetű erők által egyrészt a fenyegető veszély esetén az indokolt védekezés, másrészt a már az említett erők által okozott károk helyi önkormányzat, helyi nemzetiségi önkormányzat tulajdonában lévő építményeiben esett károk helyreállítására, illetve a katasztrófavédelmi szűnyoggyérítéshez való hozzájáruláshoz. A támogatási igény elbírálásánál fontos szempont, hogy nem igényelhető a támogatás, ha az önkormányzattól elvárható a védekezés költségének finanszírozása a rendelkezésre álló forrásai alapján, illetve nem támogatható tárgyi eszközberuházás, fejlesztés, előkészítésre, működési jellegű kiadásokra. A támogatás nyilvántartása, folyósítása és igénylése az EBR42 információs rendszeren keresztül történik. A Kincstár feladata a benyújtott pályázatok ellenőrzése, hiánypótlása, véleményezése, nyilvántartás vezetése a pályázatokról, támogatásokról, támogatások folyósítása miniszteri utalványozás alapján, elszámolások ellenőrzése, visszafizetésre kötelezés, annak teljesítésének ellenőrzése, adatszolgáltatás, valamint a biztosításokhoz kapcsolódó ellenőrzések elvégzése.<sup>609</sup>

A Kincstár a TFC (Területfejlesztési céllelőirányzat), TFFP (Területfejlesztéssel és fejlesztéspolitikával összefüggő feladatokat szolgáló előirányzat), TRFC (Terület- és régiófejlesztési céllelőirányzat), VÖC (Vállalkozási övezetek támogatása céllelőirányzat), KITA (Kistérségi támogatási alap céllelőirányzat) és a TTFC (Térség- és településfelzárkóztatási céllelőirányzat) támogatásokkal kapcsolatban a szerződésmódosítás előkészítésének, szerződésmódosításának feladatát látja el, ellenőrzi a finanszírozási igényeket, majd azok folyósítását végrehajtja, fogadja és megvizsgálja a projekt megvalósításáról készített beszámolót, helyszíni ellenőrzéseket végez és a követeléskezeléssel kapcsolatos végzi.

Ezek a pályázatok sem nyitottak már, közel tíz éve nincs lehetőség pályázat benyújtásra ezen előirányzatok esetében. Ezen előirányzatok kedvezményezettjeinek többsége önkormányzat.

Felmerül a kérdés, vajon miért van létjogosultsága olyan pályázati forrásról beszélni, melyre már évek óta nem lehet pályázni. Egy fejlesztési célú pályázat életútja hosszú, így pl. egy 2008-ban megjelent pályázati felhívásra beérkezett pályázattal még ma is van teendő, mind a kedvezményezettnek, mint az intézményrendszernek. Egy pályázat végrehajtásának mindkét oldalról (megvalósító és támogató) három szakasza van: előkészítés, megvalósítás, fenntartás. Más-más feladatok kapcsolódnak e folyamatokhoz a támogatói és a megvalósító oldalon, mondhatni két értelemben használjuk a fogalmakat. Például egy 2008-ban megjelent pályázati felhívás támogatói előkészítéséhez egyeztetések, forrásbiztosítás, lebonyolítás biztosítása tartozik. Ez a folyamat a felhívás megjelenése előtti szakasz, mely általában fél évet is igénybe

---

<sup>609</sup>További információ: [http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=helyreallitas\\_vismaior](http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=helyreallitas_vismaior)

vesz bár ez nagyban függ a pályázat összetettségétől, esetleges előéletétől. A felhívás megjelenését követően a pályázók előkészítő szakasza következik, melyre ideális esetben a támogató elegendő időt biztosít, a megfelelő minőségű pályázatok elkészítése érdekében. Fontos az időtényező, főként egy építési beruházás esetén, hiszen maga a tervezés és engedélyezés is időt vesz igénybe. A megfelelő pályázat elkészítése után a beérkezett pályázatok értékelése, bírálata és támogathatóságukról való döntésük következik.

Ugyan van lehetőség a legtöbb esetben a benyújtást követően a pályázat megvalósítására, de ritkán élnek vele a pályázók, hiszen van benne kockázat, esetleges elutasítás esetén a költségei a pályázót terhelik teljes egészében. Döntést követően megkezdődhet a pályázatok megvalósítási szakasza. Nagyobb pályázatok esetében a megvalósítási szakasznak is van előkészítése. Egy pályázat megvalósítása ritkán történik meg azonnal, hiszen sok esetben tervek, engedélyek szükségesek, ritka az olyan pályázat, ahol csak egy-két eszköz beszerzésére történik. Van ilyen eset, de azért általában a komplex fejlesztések szolgálnak közvetlenül kormányzati célokat. Például vesz valaki egy számítógépet a pályázat keretében, és kötelezettséget vállal egy fő egy évig tartó foglalkoztatására, ezzel hozzájárulva közvetlenül a munkanélküliség csökkentéséhez, a foglalkoztatási célokhoz. A megvalósítás szakaszával megkezdődik a finanszírozás szakasza is, ez a beruházás komplexitásától függően akár több lépcsőben, szakaszban is megvalósulhat. Minden pályázati elem megvalósítását követően elérkezik a befejezés, a zárás időszaka. Általában több hónap telik el, mire a beruházás-fejlesztés minden szereplője (kedvezményezett, beruházó, műszaki ellenőr, engedélyező hatóságok, közreműködő szerv, támogató) megnyugtatóan lezártnak tekintik a pályázatot. A megvalósítás zárását követően kezdődik a fenntartási időszak, mely kötelezettségnek való eleget tétele után kerül lezárásra egy támogatás. Egy állami támogatással (jelenleg CSOK-os jelzővel ellátott) megvalósuló házépítés esetén ha 2018-ban elkezdjük az előkészítést, jövőre nekiláthatunk az építkezésnek, talán 3 év múlva befejeződik az építés, (ha nem jön közbe semmi) és 2031-re már le is törli a Magyar Állam az elidegenítési és terhelési tilalmát. Nem megy ez másként jogi személy, költségvetési szervek, önkormányzatok esetében sem. A fenntartási időszak lehet rövidebb – bizonyos esetekben nem tíz, hanem öt, illetve három vagy egy év.

A Turisztikai célleírányzat alapvetően idegenforgalmi, illetve az idegenforgalmi vállalkozások infrastruktúrájának fejlesztése a célja az előírányzatnak, beleértve a humánerőforrás fejlesztést is. Többek között vállalkozásfejlesztés, idegenforgalmi ágazat hatékonyságának és bevételeinek növelése a belföldi turizmus fejlesztésével, idegenforgalmi szolgáltatások színvonalának növelése, turisztikai termékek fejlesztése, vidékfejlesztés, vidéki

infrastruktúra, falusi lakosság munkalehetőségeinek és életkörülményeinek javítása célokra használható. Az önkormányzatok nagy része élt ezzel a pályázati lehetőséggel. A Kincstár a számlabefogadást, azok ellenőrzését, a támogatási szerződés teljesítésének ellenőrzését, beleértve a helyszíni ellenőrzéseket, valamint a támogatási program lezárásával kapcsolatos feladatokat látja el. A területfejlesztési támogatásokhoz hasonlóan ebben az esetben a finanszírozási feladatok már nem relevánsak.

A Regionális Gazdaságépítési program célja volt az ipari parkok, inkubátorházak, logisztikai központok, innovációs központok és transzferközpontok létrehozása és támogatása, amelyek elsősorban a csúcstechnológia ágazatok fejlesztésében vesznek részt, illetve azokat segítik elő, továbbá támogatja a korszerű vállalatirányítási és szervezési technikák alkalmazását, műszaki-fejlesztési innovációs rendszereket, adatbankokat. A korszerű, tudásbázisú szervezetek fejlesztése volt az elsődleges feladata, szintén évek óta nem létező forrás. A pályázati forrás az önkormányzatok számára is nyitott volt.

Kincstár feladata a támogatással kapcsolatban a szerződésmódosítási kérelmek továbbítása, záró beszámolók feldolgozása, helyszíni és egyéb ellenőrzések elvégzése, valamint a követeléskezelés. Korábban mind a turisztikai, mind a regionális gazdaságépítési program a Széchenyi Terv része volt. A Széchenyi-tervnek nevezett középtávú gazdaságfejlesztési programot a Gazdasági Minisztérium 2001 elején egy kiadványban tette közé. Hét fő fejezetből állt a program: vállalkozáserősítő program, lakásprogram, turizmusfejlesztési program, autópálya-építési program, kutatási, fejlesztési és innovációs program, regionális gazdaságépítési program és információs társadalom és gazdaságfejlesztési program.<sup>610</sup> Érdemes említést tenni arról, hogy a jelenlegi uniós támogatásokhoz kapcsolódó fejlesztési, programozási ciklus (2014-2020) Széchenyi 2020 program nevet kapta, valamint, a korábbi programozási időszak egy részének (2011-2013) az elnevezése Új Széchenyi Tervnek fejlesztési ciklus volt, ugyan mindhárom gróf Széchenyi István nevét viseli, sem céljaik, sem forrásaik nem azonosak.

A Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) esetében a Magyar Államkincstár közreműködő szervezeti feladatokat lát. A Széchenyi 2020 egyik operatív programja, melynek célja a fejlesztési időszakban a megyei, térségi és települési gazdaságfejlesztés és foglalkoztatás növelés a konvergencia régióba tartozó megyékben, azaz a 18 megyében, mely fővároson és Pest megyén kívüli terület. Elsősorban az önkormányzatok

---

<sup>610</sup>További anyagok: <http://www.origo.hu/itthon/20021210kehi.html>

Kullmann Ádám: A regionális gazdaságfejlesztés eszközzrendszere és magyarországi alkalmazása. Doktori értekezés. ELTE, 2009. [http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2009/kullmann\\_a.pdf](http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2009/kullmann_a.pdf)



részére biztosít forrásokat a gazdaságfejlesztési és azzal összefüggő város- és településfejlesztési akciókon keresztül. A TOP program hét prioritás tengelye 1. prioritási tengely: térségi gazdasági környezet fejlesztése a foglalkoztatás elősegítésére, 2. prioritási tengely: vállalkozás barát, népességmegtartó településfejlesztés, 3. prioritási tengely: alacsony széndioxid kibocsátású gazdaságra való áttérés kiemelten a városi területeken, 4. prioritási tengely: a helyi közösségi szolgáltatások fejlesztése és a társadalmi együttműködés erősítése, 5. prioritási tengely: megyei és helyi emberi erőforrás fejlesztések, foglalkoztatás ösztönzés és társadalmi együttműködés, 6. prioritási tengely: fenntartható városfejlesztés a megyei jogú városokban, 7. prioritási tengely: közösségi szinten irányított városi helyi fejlesztések (CLLD), a prioritási tengelyek stratégiai célok, melyek mérhető eredményekkel bírnak.<sup>611</sup>

A Kincstár a programmal kapcsolatosan közreműködő szervezeti megbízatást lát el, nevezetesen döntés-előkészítés, szerződéskötés és módosítás, finanszírozás, projekt előrehaladás nyomon követése, követeléskezelés és az igazolóhatóság feladatait.

272/2014. (XI. 5.) számú a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló Korm. rendelet 116. szakasza szerint az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a Kincstárnál külön fizetési számlával kell rendelkeznie a kedvezményezettnek, ha meghaladja az 50 millió forintot a támogatás összege és a megítélt támogatás teljes egészét előlegként kívánja igénybe venni.

A Regionális Operatív Program célkitűzései a hét tervezési-statisztikai régióban eltérőek voltak. Ez az operatív program az előző (2007-2013) programozási időszak fejlesztési stratégiájának volt része. A régiók a NUTS-2 szintű egységeket takarja, a kódokat az Eurostat fejlesztette ki és uniós rendelet szabályozza.<sup>612</sup> A régiók különböző adottságokkal rendelkeznek, mely egyben eltérő fejlesztési lehetőségeket kínál.<sup>613</sup> A Közép-magyarországi régió kivételével valamennyi régió konvergencia régióba<sup>614</sup> tartozik. A konvergencia régiók tekintetében a Kincstár látja el a közreműködő szervezeti feladatokat. Az operatív program tartalmaz kizárólag az önkormányzatok részére elérhető alprogramokat is, valamint bármely jogi személy részére elérhető programokat is.

---

<sup>611</sup>További információ: <https://www.palyazat.gov.hu/node/56575> (letöltés: 2017.09.14)

<sup>612</sup>Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról

<sup>613</sup>További információ: [https://www.palyazat.gov.hu/uj\\_magyarorszag\\_fejlesztési\\_terv](https://www.palyazat.gov.hu/uj_magyarorszag_fejlesztési_terv)

<sup>614</sup>„Azok a régiók, ahol az egy főre jutó GDP kevesebb az EU-25 átlagának 75%-ánál. Ezek a régiók az Európai Unió regionális politikájának 1. fő célkitűzése („A legelmaradottabb régiók támogatása és fejlesztése”) alá tartoznak. A Közép-magyarországi régió kivételével Magyarország összes régiója e kategóriába tartozik.” (letöltés: <http://www.terport.hu/fogalomtar/konvergencia-regiok>)

A Kincstár feladata a fejlesztési programhoz kapcsolódóan a projektek zárása és fenntartásának nyomon követése, továbbá az esedékes helyszíni ellenőrzések lefolytatása és a Kedvezményezettekkel való kapcsolattartás.

A támogatások (akár hazai forrás, akár uniós forrás) két problémakört érdemes tovább vizsgálni. Egyrészt a szabálytalanságok kezelését, jelenleg az uniós és hazai támogatások esetében eltérő a gyakorlat. Az uniós forrás esetében pénzügyi érdeksérelem és egyéb körülmények fennállása esetén lehet megállapítani szabálytalanságot. A pénzügyi érdeksérelem szükséges feltétel. A kérdés, hogy miért? A válasz a praktikusság. Ugyanakkor ez nem megfelelő, hiszen a sok esetben még nem, vagy nem kapcsolódik pénzügyi érdeksérelem egy-egy szabálytalansághoz, viszont várhatóan később fog (pl. még folyósítás előtt nyilvánvalóan hamis nyilatkozatot tesz). A hazai támogatások esetében gyakorlatilag nem is beszélhetünk szabálytalanságkezelésről, csak követelés kezelésről. A hazai és az uniós támogatási eljárásokat mindenképpen egy kezelést érdemelnének, semmi nem indokolja eltérő kezelésük, sőt! A másik kérdéskör a támogatási jogviszony polgári és közigazgatási jogi jellege. Eltérő, jelenleg a támogatási jogviszonyt keletkeztető aktustól függ, azaz, hogy közigazgatási hatósági határozattal, hatósági szerződéssel (ebben az esetben közigazgatási jogi jogviszony) vagy támogatási szerződéssel, támogatási okirattal (ebben az esetben polgári jogi jogviszony) jön létre. Egy jogi jogviszony kiemelése lenne fontos, egységes kezelés érdekében, véleményem szerint a közigazgatási jogi jogviszonyé. Közvetlen állami forrás kerül minden esetben felhasználásra, így nem elegendő az egyenragú felek közötti szerződéses kapcsolat.

## **2. Követeléskezelési feladatok**

*A Kincstár többféle jogcímen keletkező, de minden esetben belföldi adósokat terhelő állami követelések kezelését végzi. Továbbá a teljes támogatotti körre kiterjedő csőd-, felszámolás-, végelszámolás-, átalakulás- és megszűnés figyelését. A követelések nagy része a szerződés alapján nyújtott támogatások visszavonásából, visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatások vissza nem fizetéséből áll. A Kincstár az állami követelések kezelését jogszabály, megbízási szerződés és egyedi felhatalmazás alapján látja el.*

A Kincstár eltérő feladatokat végez az egyes előirányzat finanszírozása esetében, hasonlóan van ez a követeléskezelés területén is. Megbízás és felhatalmazás alapján végezheti az ügyféllel való kapcsolattartást, a befizetések fogadását, a peres és nem peres eljárások útján történő behajtást. Itt a kincstár közjogi értelmezése előtérbe kerül, vagyis az állami vagyon működéséért felelős szervek teljes rendszerét és az általuk kezelt állami vagyon összességét jelenti.

A követelés behajtásának végső lehetősége az adósságrendezési eljárás megindítása önkormányzat esetében. Ez az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítására törekvő nem peres eljárás, melyet kezdeményezhet az önkormányzat saját maga és a jogszabályban meghatározott hitelezők köre. Nem gyakori jelenség, 1996 óta létezik a jogintézmény, hozzávetőleg azóta félszáz eljárás került lefolytatásra.<sup>615</sup>

### **3. Kincstári Monitoring Rendszer – Országos Támogatás-ellenőrzési Rendszer (KMR, OTR)**

*A költségvetési és egyes önkormányzati támogatások nyilvánosságának biztosítása érdekében a Kincstár monitoring rendszert működtet az Áht. felhatalmazása alapján. Érvényesen nem nyújtható költségvetési támogatás és költségvetési támogatásnak nem minősülő csekély összegű támogatás a monitoring rendszerben történő rögzítés nélkül.*<sup>616</sup> 2016-tól már elektronikus úton, adatszolgáltatói felületen kell rögzítenie a támogatónak a nyújtott támogatás alapadatait.

A rendszer kezeli az adórendszeren belüli és az azon kívüli de minimis támogatásokat is. A rendszer célja a támogatások, támogatási konstrukciók nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség támogatása, a támogatást nyújtó szervezetek számára támogatási döntések, kifizetések kizáró okainak, támogatáshalmozódás vizsgálatához támogatást nyújtani, továbbá a Támogatásokat Vizsgáló Iroda<sup>617</sup> és az Emberi Erőforrás Minisztérium egyes támogatásokhoz kapcsolódó jóváhagyó feladatkörének informatikai támogatása.

### **4. Építetói fedezetkezelés**

Az építőiparban a rendszerváltást követően folyamatosan nőttek a körbetartozások, láncartozások. A tartozások kihatással voltak az ágazat teljesítő képességére, olyannyira, hogy 2010-től recesszióba került az ágazat. Az ágazat élénkítését, a tartozások csökkentését megcélzó egyik eszközként került bevezetésre az építetói fedezetkezelés.

Az építőipari kivitelezések során a fedezet célhoz kötött felhasználása érdekében, a teljesítés segítésére kerül a fedezetkezelő bevonásra. A fedezetkezelő feladata kivitelezési szerződésben meghatározott ellenérték megbízó által rendelkezésre álló pénzügyi fedezetének és a kivitelező által nyújtott biztosíték összegének kezelése. Kötelező a fedezetkezelő

---

<sup>615</sup>További információ: [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99600025.tv](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600025.tv), <http://docplayer.hu/2707414-Egy-igazi-hungarikum-az-onkormanyzati-adossagrendezesi-eljaras.html>, <https://jegyzo.hu/adossagrendezesi-eljarasok-szabolcs-szatmar-bereg-megyeben-az-ujabb-aldozat-szakoly-kozseg-onkormanyzata/>

<sup>616</sup>Áht. 56/B. §

<sup>617</sup>Az állami támogatások versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet

igénybevétele a közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó, de a törvény szerinti közösségi értékhatárt (5.225.000 euró) elérő vagy azt meghaladó építési beruházás esetén. *A fedezetkezelőt a szerződő felek választják a Kincstár és a fizetési számla vezetésére jogosult pénzforgalmi szolgáltató közül. 2010. július 25-ig a közbeszerzés hatálya alá tartozó 90 millió forint becsült értéket elérő vagy azt meghaladó építési beruházás esetén is kötelező volt fedezetkezelőt igénybe venni.* Az első eset kevésbé érinti az önkormányzatokat, míg az utóbbi számos önkormányzati beruházást érint.

A folyamat első állomása a fedezetkezelői szerződés megkötése a Kincstár és az építtető között, ezt követően a Kincstár megnyitja a fedezetkezelői számlát, majd az építtető a kivitelezési szakaszok megkezdése előtt, szakaszolás hiányában a teljes ellenértéket a Kincstár rendelkezése alá bocsátja. Ezt követően a Kincstár a teljesítésigazolással összhangban kiállított számla alapján teljesít kifizetést a fedezet alá bocsátott összegből a fővállalkozó részére, amennyiben igazolja a teljesítésben részt vett alvállalkozók tevékenységének ellenértékének határidőben való kiegyenlítését, ennek hiányában a Kincstár a nem teljesített összeget a fővállalkozótól visszatartja és közvetlenül az alvállalkozónak teljesíti, a maradékot pedig kiegyenlíti a fővállalkozó részére. Majd a Kincstár tájékoztatja az építtetőt a fedezet mértékének változásáról.

A Kincstár a feladat elvégzése érdekében elektronikus alvállalkozói nyilvántartást vezet, melyben a kivitelezői nyilvántartási kötelezettség teljesítését és az alvállalkozói teljesítések határidőben történő kiegyenlítését kíséri figyelemmel.

## **5. Munkáltatói lakástámogatás**

A munkáltató által nyújtott béren kívüli juttatás egyik formája a lakástámogatás. A munkáltató a Kincstár által folyósított lakáscélú vissza nem térítendő támogatást, illetve kamatmentes kölcsönt adómentesen nyújthatja.<sup>618</sup> *A Kincstár számlatulajdonosai részére, megbízás alapján ellátja a munkáltatói lakáscélú támogatások lebonyolítási feladatait, díj ellenében.*

A vissza nem térítendő munkáltatói lakástámogatás munkáltató részéről történő juttatásához külön megállapodás megkötése nem szükséges a Kincstárral, a megfelelő nyomtatvány és előzetes bejelentés benyújtása szükséges. A Kincstár a megfelelő és hiánytalan bejelentés és nyomtatvány benyújtását követően folyósítja a támogatást a munkavállaló részére, évente végez a munkáltatóval adategyeztetést a nyújtott vissza nem térítendő támogatások

---

<sup>618</sup>A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. számú törvény 1. számú mellékletének 9.3 pontjában meghatározott feltételek fennállása esetében

összegéről, adatairól, igazolást állít ki a munkáltatónak az általa folyósított támogatásokról, továbbá a NAV-nak szolgáltat adatot a kiutalt támogatásokról.<sup>619</sup>

A lakástámogatások másik csoportját alkotó kamatmentes kölcsön nyújtásához kapcsolódó lebonyolítási tevékenységet a Kincstár és a nála fizetési számlával rendelkező munkáltatók részére végzi. A Kincstár ebben az esetben folyósítja a munkáltatói kölcsönt, amennyiben a fedezet rendelkezésre áll, a folyósítási feltételek fennállnak. Ellátja a folyósított kölcsön beszedési és nyilvántartási feladatait, mind a munkavállaló, mind a munkáltató részére elkészíti a vonatkozó jogszabályokban, megállapodásokban előírt elszámolásokat és igazolásokat, végzi a nyújtott kölcsön követeléskezelésével kapcsolatosan felmerült feladatokat, ideértve a kölcsön biztosítékainak jogi érvényesítését is. A Kincstár a tevékenységet térítés ellenében végzi, a munkáltató részéről lebonyolítási díj, a munkavállaló részére kezelési költség kerül felszámításra. Továbbá egyéb kapcsolódó szolgáltatást végez, külön megállapodás alapján, példának okáért elvégzi az adómentesség feltételeinek való megfelelés vizsgálatát.

## **6. A gyermek születése esetén az apát megillető pótszabadság**

Az apát gyermeke születése esetén öt, ikergyermek születése esetén hét munkanap pótszabadság illeti meg. A szabadságot a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban kell kiadni, legkésőbb a szülést követő második hónap végéig. A pótszabadság idejére az apát távolléti díj illeti meg, melynek összegét és közterheit a központi költségvetés téríti meg. Az erre a célra rendszeresített nyomtatványon, negyedév végig, de legkésőbb a vonatkozó munkabér kifizetését követő harmadik év végéig lehet igényelni, az igénylő székhelye, vagy telephelye szerint illetékes Kincstárnál. A Kincstár a negyedév végét követő 15-éig kiutalja az igényelt összeget. A pótszabadság sajátossága, hogy a munkavállaló igénye szerint kell kiadni, továbbá, hogy esedékessége elválik a tárgyévi szabadságtól, hiszen azt legkésőbb a születést követő második hónap végéig kell kiadni. Ennek okán a munkáltatónak a pótszabadság igénybeviteléről nyilvántartást kell vezetnie, amely tartalmazza az igénybe vevő nevét, az igénybe vett napok számát, annak időpontját, a távolléti díj összegét, számítási módját, továbbá a távolléti díj közterheit.<sup>620</sup>

*2015. január 1-jétől követően csak a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatók nyújthatják be a pótszabadsággal összefüggő költségtérítési igényüket.*

<sup>619</sup>A támogatások részletszabályait a 15/2014. (IV. 3.) NGM rendelet írja elő.

<sup>620</sup>350/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet a gyermek születése esetén az apát megillető pótszabadság igénybeviteléről és a pótszabadsággal összefüggő költségek megtérítéséről

A Kincstár költségvetési szervek, így az önkormányzatok esetében, abban az esetben folyósít költségtérítést 2015. január 1-jét követően, ha a kérelem alapját képező apát megillető pótszabadságot 2014. december 31-ig vette igénybe a munkavállaló és a Kincstártól még a munkáltató nem igényelte vissza költségtérítést. Erre legkésőbb 2017. december 31-ig volt lehetősége az önkormányzatoknak.

## **7. Állampapír forgalmazás**

*A Kincstár állampapír forgalmazást több mint 20 éve végez.* Az állampapír az egyik legbiztonságosabb befektetések forma, hiszen az állam által kibocsátott, állami kezességvállalással garantált hitelviszonyt megtestesítő értékpapírról van szó, melyre az állam értékhatártól függetlenül, mind a kamatra, mind a névértékre garantálja a kifizetést, elévülés nélkül. Nemcsak a biztonság az előnye az állampapíroknak, hanem a relatív magas hozam, a likviditás, a változatos futamidő és a többféle címletezés is. A futamidő széles skálán mozog az éven belüli lejáratú kincstárjegyeiktől, a több éves akár 15, 19 éves lejáratú államkötvényekig. A címletezés is igen sokféle: egy forinttól a 10 000 forintig, és ez értékpapíronként igen eltérő. A Kincstár dematerializált értékpapírokat forgalmaz, melyeket vásárlását az ügyfél az értékpapír nyilvántartási-számlájáról tud megvásárolni. Értékpapír letéti számla nyitására is van lehetőség. A Kincstár előnye a banki befektetési szolgáltatásokkal szemben, hogy a számlavezetés díjmentes, ugyanakkor biztosítja a bankoknál megszokott kényelmi szolgáltatásokat, mint például a web felületen történő rendelkezés, vagy akár a mobil applikáció.

Bár nyitott a lehetőség az önkormányzatoknak is az állampapír vásárlásra, elég kevesen élnek vele, a relatív rugalmatlan forgathatósága miatt. Mivel a Kincstár az elsődleges forgalmazó, aki kizárólag a Magyar Állam képviseletében jár el az értékpapírok értékesítése során, így csak a jegyzés alatt lévő, „új” értékpapírok vásárolhatóak nála. Ellenben a másodlagos forgalmazóknál, például az OTP Bank Nyrt.-nél, akik nagyobb értékpapír szortimenttel rendelkeznek, akiknél vannak „használt”, azaz olyan értékpapírok is melyek jegyzése már nem lehetséges. Sőt általában a másodlagos szereplők az értékpapír aukciókon intézményi befektetőként a nyilvánosan forgalomba hozott értékpapíroknál magasabb hozamú értékpapírokra is szert tudnak tenni. Nemcsak a választék nagyobb egy kereskedelmi bank palettáján, de a futamidő tekintetében is rugalmasabb kondíciókat tudnak biztosítani, gyakran teljesen egyedi megállapodást, személyre szabott konstrukciót kaphat náluk egy-egy önkormányzat. Míg egy állampapír esetében a meglévő lejáratú idő 3, 6, 12 hónap, illetve éven túli lehet, ezek az időintervallumok ritkán esnek egybe az önkormányzatnál rendelkezésre álló

likvid pénzeszközökkel. Így nekik célszerűbb a bankok szolgáltatásait választani, például egy bankon keresztül megvásárolni egy meghatározott összegű állampapírt, és egyben egy visszavásárlási ügyletet is rögtön megkötni, azaz egy repo ügyletet lebonyolítani. Kockázata az önkormányzatnak továbbra sincs az ügyletben, hiszen az értékpapír továbbra is ugyanaz az állam által garantált befektetés, viszont előre meghatározott nyereséggel és rugalmas futamidővel, hiszen a bank az előre meghatározott időben azt visszaveszi. Ugyan a Kincstár is visszaveszi lejárat előtti az állampapírt, de nem a piaci viszonyokkal versenyképes hozammal. A Kincstár által nyújtott pénzügyi szolgáltatások körét mindenképpen érdemes lenne fejleszteni.

22. táblázat: A forgalomban lévő forint állampapír típusok befektetői szektoronkénti megoszlása (2017. februári adatok)

| Értékpapír típus               | MNB<br>(m Ft) | Bankok és<br>pénzpiaci<br>alapok<br>(m Ft) | Háztartások<br>és őket<br>segítő non<br>profit intéz-<br>mények<br>(m Ft) | Külföld (m<br>Ft) | Biztosítók<br>, Nyugdíj-<br>pénztárak<br>(m Ft) | Befektetési<br>alapok, a<br>pénzpiaci<br>alapok<br>kivételével<br>(m Ft) | Kormány-<br>zati<br>szektor (m<br>Ft) | Nem<br>pénzügyi<br>vállal-<br>kozások és<br>egyéb<br>befektetők<br>(m Ft) |
|--------------------------------|---------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| DKJ - diszkont<br>kincstárjegy |               | 877 106                                    | 3 052 321                                                                 | 27 740            | 225 217                                         | 261 220                                                                  | 366 734                               | 144 350                                                                   |
| KTV -<br>államkötvények        | 39 476        | 6 639 898                                  | 1 553 096                                                                 | 3 659 759         | 1 874 126                                       | 851 133                                                                  | 73 014                                | 113 678                                                                   |
| Összesen                       | 39 476        | 7 517 004                                  | 4 605 417                                                                 | 3 687 499         | 2 099 343                                       | 1 112 353                                                                | 439 748                               | 258 028                                                                   |

Forrás: saját szerkesztés ÁKK <http://www.akk.hu/hu/oldal/statisztika#forgalmi-adatok> alapján.

## 8. Számlavezetés

*A Kincstár az Áht. 79. § szakasza alapján végez pénzforgalmi tevékenységet, a jogszabályban meghatározott ügyfelek részére. Az önkormányzatok esetében ez azt jelenti, hogy a megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzatok hivatalai, továbbá a térségi fejlesztési tanácsok és azok költségvetési szervként működő munkaszervei a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok, akik kötelesek fizetési számlát vezetni a kincstárban, a települési és nemzeti önkormányzatok, társulások és azok költségvetési szervei részére lehetőség a kincstári számlavezetés, melyet az Áht. 79. § (4) biztosít. A megnyitható számlák köre számlatulajdonos típusonként (pl. központ költségvetési szerv, települési önkormányzat) kincstári szabályzatban rögzített.*

A fentiekből következik, hogy a Kincstár nem mindenki részére vezet számlát, és nem minden pénzforgalmi tevékenységet végez, úgy, mint egy kereskedelmi bank. A Kincstár az önkormányzatok esetében, a kincstári körbe tartozó ügyfeleihez képest eltérő feladatot lát el, hiszen az önkormányzatok esetében nem végez előirányzatonkénti fedezetvizsgálatot, csak likviditási fedezetvizsgálatot. A Kincstár forint- és devizaszámlát vezet, biztosítja a készpénzellátást és kincstári kártyarendszert működtet.

A Kincstár csak betéti kártyát biztosít ügyfelei részére, hitelkártya igénylésre nincs lehetőség, a kártya használatához kártyafedezeti számla nyitása szükséges. A kártyák kibocsátását az OTP Bank Nyrt. végzi, két típusú MasterCard kártyát lehet igényelni, egy ún. Unembossed, mely kizárólag belföldön használható, kis összegű vásárlásokra, készpénzfelvételre, készpénzbefizetésre alkalmas fizetési eszköz, valamint VIP Arany és Ezüst kártya, az arra feljogosított dolgozók részére reprezentációs és utazási kiadások fedezésére, készpénzfelvételre külföldön és belföldön egyaránt használható.

A Kincstár megyei igazgatóságain készpénzforgalmi szolgáltatásokat nyújt azon önkormányzatok részére, akik a Kincstárnál vezetik a fizetési számlájukat. Ilyen szolgáltatás a készpénzfelvétel, készpénz befizetés, zsákos készpénzbefizetés, készpénzváltás, valutapénztári szolgáltatások egy része, devizaszámla esetén. Az önkormányzat maga dönti el, hogy hol vezet számlát, a kereskedelmi banknál vagy Kincstárnál, azonban csak az egyiket választhatja.

A Kincstár igyekszik lépést tartani a technikai, technológiai fejlődéssel, a pénzforgalom fejlesztése keretében jelenleg két fejlesztés van folyamatban, az egyik InterGiro2 (IG2), mely a napközbeni többszöri elszámolást biztosítaná, továbbá az euró átutalási rendszer (SEPA-Single Euro Payment Area).

A nettó finanszírozás, a kincstári kör bevezetésével egy időben már cél volt az önkormányzatok kincstári körbe való bevonása, hiszen óriási mértékű költségcsökkentést eredményezhetne, és nagyban növelhetné a központi költségvetés likviditását. Másrésről viszont erősen korlátozná az önkormányzatok pénzügyi szabadságát és nem titkolt félelmük az önkormányzatoknak a központi költségvetés figyelő szemeinek tudata. Ugyanakkor van Uniós ország, ahol régóta működik az önkormányzatok kincstári számlavezetése, lásd Franciaország<sup>621</sup>.

Nemcsak az önkormányzati kör KESZ körbe való tartozása merül fel időről időre, de az önkormányzati megtakarításainak állampapírban történő elhelyezése is. Sokszor került szóba és olyan régóta várat magára, hogy jogszabályi megtestesüléséig nehéz komolyan venni.

---

<sup>621</sup><http://www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/26405.pdf> (letöltés: 2018.02.12) 16. o.



Bizonyos, hogy az önkormányzatok részére a hitelezést valamilyen módon biztosítani kell, ennek módja viszont még nem kristályosodott ki. Ugyan van lehetőség az önkormányzatok Kincstárnál történő számlavezetésére, de ezzel a választással lemondanak más pénzügyintézetnél történő számlavezetési lehetőségéről, hiszen csak az egyik helyen vezethetnek számlát. Egy részlet Harkány Város Önkormányzat Képviselő-testületének 2015. április 15-i rendkívüli képviselő-testületi ülésére előterjesztésből: „A kincstári számlavezetés számunkra kissé körülményes, a nagyobb összegű készpénzfelvétel csak Pécsett történhet. Amíg nem teszik kötelezővé, nem javasoljuk a kincstári számlavezetést.” Annak ellenére sem, hogy kedvezőbb díjtételeket ajánl a kereskedelmi bankoknál. Az ok azonban elsősorban az, hogy a Kincstár nem hitelez, és nem fizet látra szóló kamatot sem a készpénzállomány után.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogi személyek és előirányzatok (az Áht. szigorúan csak ezt tekinti kincstári körnek) pénzforgalmának lebonyolítása a Kincstár alapvető feladata létrejöttétől, mely némileg eltér a kincstári körön kívüli számlavezetéstől. Az eltérés egyrészt a kötelező jellegű KESZ számlavezetés (mely alól csak néhány nevesített esetben lehet eltérni). Másrészt ezen szervezetek, előirányzatok speciális jellemzője, hogy a központi költségvetés előirányzataihoz kötötten gazdálkodnak, a kiadási előirányzata felhasználási jogot, a bevételi előirányzata teljesítési kötelezettséget jelent. A központi alrendszer előirányzatairól, azok átcsoportosításáról vagy módosításáról a Kincstár nyilvántartást vezet (TSH rendszerben). A harmadik eltérés az átutalási megbízások teljesítés előtti ellenőrzésében van, kincstári kör esetében a Kincstár több szempont alapján ellenőriz (előirányzati fedezetvizsgálat, likvid fedezetvizsgálat, egyes esetekben köztartozás vizsgálat) teljesítés előtt.

A kincstári számlavezetés még ennél is tágabb körű, hiszen kötelesek fizetési számlát vezetni (az Áht. kincstári körön kívüli számlatulajdonosoknak nevezi őket) a Kincstárnál az Áht. alapján a térségi fejlesztési tanácsok és azok költségvetési szervként működő munkaszervezetei, a megyei önkormányzatok és a megyei önkormányzatok önkormányzati hivatalai, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és annak Médiatanácsa, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap, MNV Zrt., Diákhitel Központ Zrt. NIF Zrt., Nemzeti Eszközkezelő Programban részt vevő természetes személyek otthonteremtésének biztosításáról szóló 2018. évi CIII. törvény szerinti Lebonyolító, közalapítványok, nonprofit társaságok, melyek az állam legalább az 2011. évi CXCVI. számú nemzeti vagyonról szóló törvény szerinti többségi befolyással rendelkeznek, Nemzeti Üdülési Szolgálat, valamint az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény alapján Beruházási Ügynökségként kijelölt gazdasági társaság. Ebben az alanyi körben az államháztartásért felelős

miniszter teljes körűen vagy egyes feladatok ellátásához kapcsolódóan felmentést adhat (kivéve egyes támogatások/források esetében). A számlavezetés itt is kizárólagos, tehát az egyedi nevesített néhány esettől eltekintve máshol nem vezethetnek számlát.

A Kincstár megbízás alapján vezethet számlát az önkormányzatok és azok költségvetési szervei, nemzeti önkormányzatok és azok költségvetési szervei, társulások és költségvetési szerveik mellett az egyházak, köztestületek, egyes gazdasági társaságok<sup>622</sup> és központi költségvetési forrásból nyújtott, fejlesztési célra biztosított költségvetési támogatás fogadása érdekében kincstári körön kívüli jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére is, illetve egyes esetekben törvény vagy kormányrendelet előírhatja egyes pénzeszközök kincstári számlavezetését.

#### 4. Központosított illetményszámfejtés (KIRA)

*A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak személyi juttatásait, egészségbiztosítási ellátásait és azok közterheit a Kincstár számolja el.* A számfejtés kiterjed a közalkalmazottakra, köztisztviselőkre, kormánytisztviselőkre, hivatásos szolgálati jogviszonyban, valamint az igazságügyi alkalmazottakra, hivatásos nevelőszülői jogviszonyban állók, továbbá a költségvetési szerveknél munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban (ösztöndíjas foglalkoztatottak, prémium évek programba helyezettek) állókra is. A számfejtés tárgya kiterjed valamennyi személyi juttatásra, az egészségbiztosítási ellátásokra, úgy mint a táppénz, gyermekgondozási díj (GYED), terhességi gyermekágyi segély (TGYÁS), baleseti táppénz, valamint a munkáltatókat terhelő közterhekre. A Kincstár ennek keretében elkészíti és benyújtja a havi adó- és járulékbevallást. A Kincstár a feladat keretében 13 ezer intézmény közel 900 ezer foglalkoztatottjának számfejtését végzi el.<sup>623</sup>

A központi számfejtés biztosítja az egységességet a bér jellegű kiadások és létszámadatok tekintetében, mely megbízható munkaügyi információkat biztosít a tervezéshez, a gazdálkodáshoz és a beszámolóhoz.

A feladat végrehajtásához a Kincstár és a költségvetési szervek a nemrég bevezetésre került Központosított Illetmény-számfejtési Rendszert, a KIRA informatikai rendszert használják. Az új rendszer a korábbi, már elavult, több mint tíz évet kiszolgáló KIR3 központosított illetmény-számfejtő rendszer helyébe lépett. A rendszer néhány fontos újdonságot hordoz, egyrészt lehetővé teszi a tárgyhavi számfejtést, számos adatbázis került integrálásra benne, és támogatja az elektronikus adatbevitelt, valamint a törzskönyvi

<sup>622</sup> törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület kizárólagos tulajdonában lévő

<sup>623</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/gyik/tartalom/5538/> (letöltés: 2017.05.04.)

nyilvántartással való összekapcsolása biztosítja, hogy csak a működő, jogszerűen létrejött költségvetési szervek számfejthessenek. Lényeges változás, hogy a foglalkoztatói és az illetményszámfejtői hely felelősségi körök bevezetésével el tudnak különülni. A foglalkoztató felelőssége a rögzített adatok helyességére, a Kincstár a számfejtés helyességére, jogszabályoknak való megfelelésére terjed ki.<sup>624</sup>

Az egyik sokszor intézett kérdés Kincstári dolgozók felé, „Mikor kapunk fizetést?”. Erre a helyes válasz, hogy amikor az intézmény elindítja az utalási állományt, hiszen a Kincstár „csak” a számfejtést és magát az utalást végzi. Az utalási állományt, mely a munkavállalók kifizetésre kerülő munkabérét tartalmazza, minden esetben az intézmény kezdeményezi, természetesen ennek teljesüléséhez a fedezetnek az intézményi számlán rendelkezésre kell állnia. Mindemelllett van időbeli korlátja a munkabér kifizetésének, mégpedig a közszolgálati jogviszonnyal rendelkezők a hónap 5. napjáig, a közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkezők, valamint a munkatörvénykönyve hatálya alá tartozók esetében a hónap 10. napjáig.

Tulajdonképpen mit is takar a Kincstár számfejtéssel kapcsolatos feladata? Ehhez első körben a számfejtés általános fogalmát szükséges tisztázni. Számfejteni azt jelenti, hogy kiszámítani, megállapítani és elkönyvelni<sup>625</sup>. A Kincstár számfejt a személyi juttatásokat, megállapítja a személyi juttatásokhoz kapcsolódó adókat és járulékokat, levonásokat, önkéntes kölcsönös biztosító pénztári számlákat érintő fizetési kötelezettségeket, érvényesíti a letiltásokat. Ellátja a személyi jövedelemadózással összefüggő foglalkoztatói, kifizetői feladatokat, elkészíti és benyújtja a havi adó- és járulékbevallásokat, az Art. 16. § (1) bekezdése szerinti bejelentéseket elkészíti, ellátja a társadalombiztosítási kifizetőhelyi feladatokat, valamint az ehhez kapcsolódó nyilvántartások vezetését, a nettó finanszírozáshoz szükséges adatszolgáltatásokat, valamint a foglalkoztatót terhelő munkaügyi statisztikai és egyéb adatszolgáltatásokat teljesíti.

## 5. Egyéb államháztartási feladatok

Ilyen feladata többek az állam likviditásában és adósságkezelésében való közreműködés. Az Áht. alapján a Kincstár és az ÁKK Zrt. közösen biztosítja az állam fizetőképességét. A Kincstár részéről ez leginkább adatszolgáltatási és előrejelzés készítésére korlátozódik, mely alapján az ÁKK Zrt. el tudja végezni a likviditás megőrzéséhez szükséges műveleteket.

---

<sup>624</sup><http://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/0a/11000/KIRA%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf> (letöltés: 2017.05.04.)

<sup>625</sup>Juhász József, Szőke István, O. Nagy Gábor, Kovalovszky Miklós: Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1978. 1246. o.

## 6. Nyugdíjfolyósító Igazgatóság

A pénzbeli és egyéb ellátások (öregségi nyugdíj, hozzátartozói nyugellátás, baleseti ellátás stb.) kapcsolatban végez ügykezelési feladatokat (érkeztetés, digitalizálás stb.) és a jogszabályban meghatározott ellátasmegállapítási és ellátás folyósítási feladatokat.

## 7. Nyugdíjbiztosítás

A Nyugdíjbiztosítási Alappal kapcsolatos tervezési, gazdálkodási, beszámolási és adatszolgáltatási feladatokat lát el a Kincstár, felügyeli a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a társadalombiztosítási kifizetőhelyek tevékenységét. Szakmai segítséget nyújt a Kincstár, illetve közreműködik a szakmai anyagok elkészítésében, gondoskodik a szakmai képzésekről.

## 8. Szociális információs rendszerek

A Kincstár látja e feladata keretében négy rendszer működtetését és fejlesztési feladatait látja el. Egyrészt az Igénybevevői Nyilvántartását (KENYSZI), mely szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások és szolgáltatások finanszírozásának ellenőrzésére szolgáló rendszer. Másrészt a Szolgáltatói Nyilvántartását, mely a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok közhiteles hatósági nyilvántartása. Harmadrészt a Pénzbeli és Természetbeni Ellátások Rendszere, mely a jegyzők által elbírált rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, települési támogatás és a járási hivatal által megállapított és folyósított pénzbeli és természetbeni ellátások központi nyilvántartását szolgálja. Negyedrészt a rehabilitációs szakigazgatási rendszer, mely a rehabilitációs feladatellátást és szolgáltatás nyújtást támogató rendszer.

## 9. Társadalombiztosítási azonosító jel

A Kincstár az egészségbiztosítási feladatkörében eljárva képezi a Társadalombiztosítási azonosító jelet (TAJ számot), vezeti a TAJ számmal rendelkező személyek azonosító adatainak, a nemzeti adatvagyonba tartozó közhiteles nyilvántartását, valamint működteti és fejleszti az ehhez szükséges informatikai rendszereket, gondoskodik a statisztikai adatok gyűjtéséről, valamint azok statisztikai célra történő továbbításáról<sup>626</sup>.

## 10. Családtámogatási ellátások

A Kincstár a családtámogatási ellátásokkal (családi pótlék, gyermekgondozási támogatás, anyasági támogatás, nemzetközi családi ellátás) és a fogyatékosági támogatással kapcsolatos

---

<sup>626</sup> 310/2017. (X.31.) Korm. rend. A Magyar Államkincstárról 14/A. szakasza

feladatokat lát el. Ennek keretében folyósítja az ellátásokat, viszont az ellátásokkal összefüggő változásokat, módosításokat a járási (fővárosi kerületi) hivatalok intézik.

#### 11. Egészségbiztosítás pénzbeli ellátások

A Kincstár közreműködik az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival (táppénz, gyermekápolási táppénz, csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj) és a baleseti táppénzzel és az utazási költségtérítéssel összefüggésben az Egészségbiztosítási Alappal kapcsolatos tervezési, gazdálkodási, beszámolási és adatszolgáltatási feladatok ellátásában.

Ezen felül működteti és fejleszti az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak, a baleseti táppénznek és az utazási költségtérítésnek a felügyeleti, költségvetési, szakmai ellenőrzési, belső ellenőrzési és központi nyilvántartási rendszerét.

Továbbá részt vesz a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok jogalkalmazói feladatellátásának (az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, a baleseti táppénzzel és az utazási költségtérítéssel kapcsolatosan) támogatására szolgáló módszertani útmutatók, szakmai eljárásrendek, szabályzatok és körlevelek kiadásában.

#### 12. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési támogatások

A Kincstár felelős a Közös Agrárpolitika (KAP) agrár és vidékfejlesztési forrásainak gazdálkodásáért, valamint a támogatások felhasználásának ellenőrzéséért. A Kincstár ennek keretében ellátja a Közös Agrárpolitika (KAP) kifizető ügynökségi tevékenységet, mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervi feladatát, agrárkár-enyhítési szervi feladatait, valamint a tagállami ISAMM (Mezőgazdasági Menedzsment és Monitoring Információs Rendszer) koordinátori feladatait. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési feladataihoz kapcsolódóan a Kincstár feladata az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) működtetése és annak fejlesztése. Ezen rendszeren belül működteti az Egységes Mezőgazdasági Ügyfél-nyilvántartási Rendszert, a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert (MePAR), valamint a tevékenységhez kapcsolódó nyilvántartási és ellenőrzési rendszereket. A vidékfejlesztéshez kapcsolódóan további nyilvántartás működtetési feladatok kerültek meghatározásra: szőlőültetvények országos térinformatikai nyilvántartása, intervenciós raktárregiszter, mezőgazdasági, halászati és mezőgazdasági általános célú csekély összegű (de minimis) támogatások nyilvántartási rendszere, mezőgazdasági vagyoni értékű jogosultságok nyilvántartása, tejkvóta-nyilvántartási rendszer, monitoring adat-nyilvántartási rendszer, mezőgazdasági kockázatkezelési adatbázis, Mezőgazdasági és Környezet Információs Rendszer, Komplex Mezőgazdasági Kockázatkezelési Rendszer.

## VI. INTEGRITÁS ÉS A KINCSTÁR BELSŐ MŰKÖDÉSE, EMPIRIKUS KUTATÁS

A modern közigazgatás fontos feltétele, hogy az állami szervek belső működése hatékony és korszerű legyen, melynek minden elemét átítatja a köz érdekének szem előtt tartása. Erős a társadalmi igény a transzparencia növelésére, az adatok hozzáférhetőségére és a korrupció csökkentésére. Minden időszak közigazgatás fejlesztésének megvannak a maga kulcs szavai, a 2000-es években mindenhol az elektronikus közigazgatás fejlesztését, elektronikus ügyintézt lehetett hallani, ma az integritás, integritásmenedzsment az új „szlogen”.

Egy érdekes paradoxon melyet Hummel fogalmaz meg, a bürokratikus paradoxon, miszerint: ha bürokrataként túl akarsz élni, akkor sose felejtheted el, hogy az elsődleges kapcsolat közted és a vezető között van, nem pedig közted és az ügyfél között. Ez a funkcionális-vezető kapcsolat ellenőrző kapcsolat.<sup>627</sup> Attól függetlenül, hogy a szervezet állami vagy magán alapvető ellentét feszül a szervezetben a bürokrácia, mint az ellenőrzési rendszer lényege és a szervezeti cél elérése között. Az 1980 és 1990-es években az állami szektor jelentős erőfeszítést tett a paradoxon feloldására, a cél és az eredmények elsőbbségének biztosításával a folyamatok és az eszközökkel szemben.<sup>628</sup> Az integritás egy ilyen eszköz, hiszen a személyek magatartására építve próbálja a paradoxont oldani.

Az integritás latin eredetű szó, eredeti jelentése érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta, sértetlenség, épség és feddhetetlenség, tisztesség, becsület<sup>629</sup>. Területi integritáson a második világháború idején is valamely ország területének oszthatatlanságát, sérthetetlenségét értették.<sup>630</sup>

Személyek esetében értékvezérelt magatartást értünk alatta. Szervezetek esetében kinyilvánított értékei és elvei szerinti működést értünk, emellett hordozza azt a jelentést is, hogy működése átlátható, elszámoltatható, és a szervezet és az alkalmazottak magatartása is illeszkedik a rendeltetéséhez. *A közigazgatási szervek esetében az integritás az alapító által meghatározott szervezeti célokhoz és elvekhez köthető.*<sup>631</sup> A közigazgatás esetében pedig a demokrácia alapelvei szerinti működést takarja.<sup>632</sup> „Szervezetirányítási szempontból az

<sup>627</sup>Ralph P. Hummel: The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organisation. St Martin's Press. New York, 1994.

<sup>628</sup>Colin Hicks, Robert Gregory: Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability. National Council of the Institute of Public Administration. Australia, 1999. 4. o.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8500.00121> (letöltés: 2021.05.21)

<sup>629</sup>Bakos Ferenc (szerk.): Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1978. 376. o.

<sup>630</sup>Berei Andor (szerk.): Új Magyar Lexikon. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1962. 411. o.

<sup>631</sup>Pallai Katalin: Integritás és integritásmenedzsment.

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20%C3%A9s%20integrit%C3%A1smenedzsment.pdf> (letöltés: 2017.10.11)

<sup>632</sup>Pallai: i. m.

integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a szinonimája.”<sup>633</sup>

A közigazgatási szervek vonatkozásában a pártatlanságot, az elvek, értékek, cselekvések és intézkedések összhangját is kifejezi. Arra utal, hogy a közigazgatási szerv rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, a szervezet működése megfelel társadalmi rendeltetésének, a tevékenységét érintő jogszabályokban meghatározott közérdekű céloknak. Működése átlátható, munkatársai elszámoltathatók, feladataikat tisztességesen, etikusan, a jogszabályok méltányos betartásával látják el.

Így nem lehet kellőképp hangsúlyozni, hogy milyen jelentősége van a felkészült munkavállalóknak, akik nem csupán a saját feladataikkal, de munkájukhoz kapcsolódó szervezeti célkitűzésekkel, folyamatokkal, azok kockázataival, s a munkatársak feladataival is tisztában vannak, hiszen ők a szervezet működtetésének letéteményesei, és egyben a szervezet magatartása minden megnyilvánulásának közvetítői.

„Az integritás mindezek mellett meghatározott értékek összessége, a leggyakrabban az alábbi részértékeket sorolják ebbe a körbe: transzparencia, felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkrimináció tilalma, elkötelezettség meghatározott értékek iránt. A fenti részértékek gyakran átfedik egymást, illetve szorosan összefüggnek egymással”<sup>634</sup>

A jelenleg uralkodó közigazgatás menedzsment a korrupció megelőzésének egyik fő eszközeként, zászlóshajójaként tartja számon az integritásmenedzsmentet. A menedzsment irányzat magában foglal eszközöket, szervezeti eljárásokat és struktúrákat. De vajon mennyiben több az integritás, illetve más, mint az etika vagy a morál? „A morál általában határozza meg a jó és a rossz fogalmát, az etika felsorolja, hogy mely cselekvések, magatartásformák tartoznak a jó vagy rossz kategóriájába, az integritás pedig az előző kettő által meghatározott jó magatartásformák szerinti cselekvést jelenti, azaz magát a gyakorlatot”<sup>635</sup>

---

<sup>633</sup>Domokos László, Gergely Szabolcs, Pulay Gyula, Szabó Zoltán Gyula, Szatmári János: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. Állami Számvevőszék.

[https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (letöltés: 2017.10.18) 8. o.

<sup>634</sup>Állami Számvevőszék: Integritás Kérdőív, kitöltési útmutató és súgó kiadvány.

[http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz\\_sugo-kerdoivB5\\_last%20\(nyomdai\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20(nyomdai).pdf) 12-13. o. (letöltés: 2017.10.26)

<sup>635</sup>Domokos, Pulay, Szatmári, Gergely, Szabó: i. m.8. o.

23. táblázat: Morál és etika

| Morál                                                                                                                               |                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mi a jó és rossz?                                                                                                                   |                                                                                                                                                                              |
| Jó<br>(általános ismérvek)                                                                                                          | Rossz<br>(általános ismérvek)                                                                                                                                                |
| Etika                                                                                                                               |                                                                                                                                                                              |
| Milyen a jó és a rossz?                                                                                                             |                                                                                                                                                                              |
| Etika<br>A jó cselekvési és<br>magatartási formák<br>meghatározása.                                                                 | Etika<br>A rossz, nem kívánatos<br>cselekvési és magatartási<br>formák meghatározása.                                                                                        |
| Integritás<br>Az előzetesen<br>meghatározott értékek<br>alapján cselekvési és<br>magatartási formák szerinti<br>cselekvés, működés. | Korrupció (tágabb<br>értelemben)<br>Az előzetesen<br>meghatározott értékek<br>alapján a nem kívánatos<br>cselekvési és magatartási<br>formák szerinti cselekvés,<br>működés. |

Forrás: Domokos László, Gergely Szabolcs, Pulay Gyula, Szabó Zoltán Gyula, Szatmári János: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közsférában. Állami Számvevőszék. [https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (2017.10.18.) 8. o.

Ennél fogva az integritás növelése csökkenti a korrupciót, illetve visszaszorítja azt, hiszen ha maga a szervezet és a személyzet is elkötelezett az integritás mellett, a korrupcióra nincs lehetőség. „Maga a korrupció - melyet sokan tévesen az integritássértés szinonimájaként használnak - az integritássértés legszélsőségesebb megnyilvánulási formája.”<sup>636</sup> Az integritást és a szabályos működést a transzparencia, az átláthatóság növeli, hiszen a nyilvánosság ereje visszatartó erő.

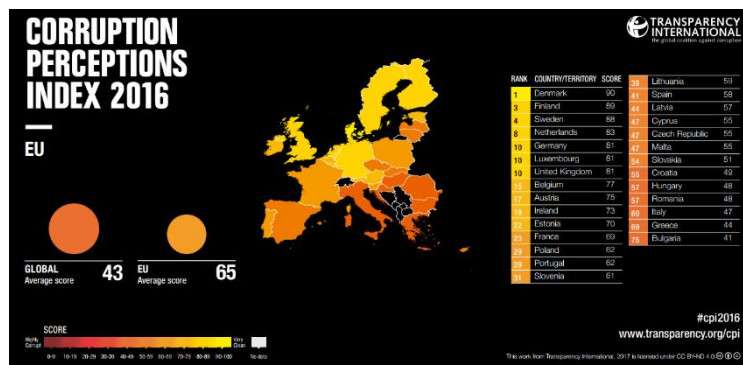
<sup>636</sup>Pécsi Törvényszék: Integritásról.

[http://pecsitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/az\\_integritasrol.pdf](http://pecsitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/az_integritasrol.pdf) (letöltés: 2017.10.25)



2010-ben szemlélet változás történt, a korrupció megelőzése érdekében nem kizárólag büntetőjogi, jogszabályi és intézményi eszközök kerülnek alkalmazásra, hanem az állami szervek integritásának erősítésével a Jó állam kialakítása a cél.<sup>637</sup>

8. ábra: Egyes országok korrupciós megítélése 2016



Forrás: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/CPI2016\\_EU\\_EN.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/01/CPI2016_EU_EN.pdf) (letöltés: 2017.10.17)

Magyarország korrupciós megítélése jól láthatóan az egyik legrosszabb, az utolsó helyek egyikén állunk. A korrupció jelentősége nem elsősorban a negatív társadalmi megítélése miatt jelentős, hanem annak gazdasági következményei miatt. Általánosságban a korrupció gátat szab a gazdasági növekedésnek<sup>638</sup>, a gazdasági versenyt is torzíthatja, demoralizáló társadalmi hatása mellett. „Szervezeti szinten az integritás és korrupció közti összefüggés úgy értelmezhető, hogy minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. A szervezet integritásának erősítése ezáltal a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Az összefüggés bizonyos fokig fordítva is igaz, azaz egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annál szilárdabb az integritása. Azért csak bizonyos fokig, mert az integritás nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényeskedés) való mentességet is jelent.”<sup>639</sup> „A közigazgatásnak [...]meg kell ragadni – legyen az technikai vagy szabályozási – amely a rendelkezésre áll már jelenleg is és lendíthet a közigazgatási tevékenység átláthatóságán és annak kommunikációján.”<sup>640</sup>

<sup>637</sup>Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II.25.) Korm. határozata

<sup>638</sup>Kőhalmi László: A gazdasági növekedés gátlótényezője: a korrupció. JURA 2013/2. szám. 100-106. o.

<sup>639</sup>Domokos, Pulay, Szatmári, Gergely, Szabó: i. m. 9. o.

<sup>640</sup>Hohmann Balázs: Az integritás tanácsadók tevékenységének vizsgálata online környezetben. Dialóg Campus Kiadó-Nordex Kft, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2019. 30. o.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rend. az integritást a következőképpen határozza meg: „*az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése*”. A korrupciós kockázatot pedig integritási kockázatnak tekinti. A Kormány igyekszik hatékony lépéseket tenni az integritás alapú közigazgatás felé, ilyen lépés az integritásirányítási rendszer bevezetése a központi államigazgatásba, bejelentő-védelmi intézményrendszer megteremtése, hivatásetikai kódexek készítése stb. Az Állami Számvevőszék Integritás Projektje igyekszik aktuális információkat, kutatásokat biztosítani a témakörhöz kapcsolódóan.

### 1. Integritásirányítási rendszer, integritásmenedzsment

Szervezeti integritás növelése integritásirányítási rendszer kiépítésével érhető el, mely egyrészt meghatározza és következetesen kommunikálja a szervezet értékrendszerét, másrészt létrehozza és működteti ezen értékrendszer érvényesülését, kikényszerítő eszközeit, azaz az integritáskontrollokat (szabályzatok, magatartási kódexek, etikai elvek, küldetésnyilatkozatok stb.).<sup>641</sup>

„Az integritásmenedzsment egy olyan szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés biztosítása, az ehhez szükséges erőforrások megteremtése és a vezetés értékek mellett történő elköteleződése.”<sup>642</sup> A hangsúly a korábbi szabályokon alapuló, megtorlás, fenyegetés megközelítése helyett – nem hozott elvárható eredményt – értékeken és elveken alapuló elemek fontosságán, megelőzésen és meggyőzésen van. A szabályok erejének növelése nem azok sokszorozásával, vagy súlyosbításával érhető csak el, hanem az érték- és szabálytudatosság erősítésével.<sup>643</sup> „Az integritásmenedzsmentben fontos elem az értékalap tisztázása, a szervezetben a közös értékek megteremtése és tudatosítása, a korrupció és integritás értékelvű értelmezése, és az integritás erősítése azzal, hogy a korrupciós kockázatokat és lehetőségeket folyamatosan elemzi és szünteti meg a szervezet.”<sup>644</sup>

---

<sup>641</sup>Domokos, Pulay, Szatmári, Gergely, Szabó: i. m. 10. o.

Hohmann Balázs: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. European Journal of Multidisciplinary Studies 4(1). 105-112. o.

<sup>642</sup>Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél.  
[http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir\\_ID=3675](http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675) (letöltés: 2017.10.25)

<sup>643</sup>Pallai: i. m.

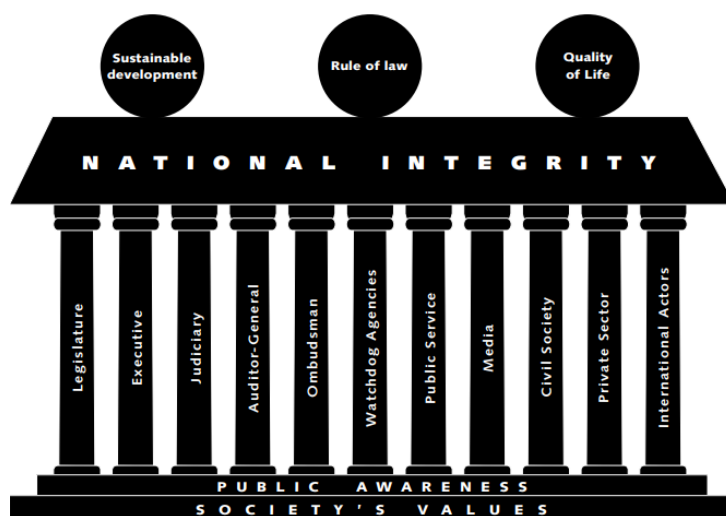
<sup>644</sup>Uo.

24. táblázat: Integritás eszközök a belső kontrollrendszerben (Holland Számvevőszék, 2008)

|                             |                                                      |                               |
|-----------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------|
|                             | Általános<br>kontrollok                              |                               |
|                             | 1. Integritás<br>politika                            |                               |
| "Kemény"<br>kontrollok      | 2.<br>Kockázatelemzés                                | "Puha"<br>kontrollok          |
| 3. Feladat- és<br>hatáskör  |                                                      | 8. Értékek és<br>elvárások    |
| 4. Jogszabályi<br>keretek   | 13. HR kiválasztás                                   | 9. Szakmai<br>standardok      |
| 5. Integritás<br>szabályzat |                                                      | 10. Integritás-<br>tudatosság |
| 6. Belső<br>ellenőrzés      | 14. Integritás<br>elleni<br>cselekmények<br>kezelése | 11. Vezetői<br>hozzáállás     |
| 7. Biztonság                |                                                      | 12. Szervezeti<br>kultúra     |
|                             | 15. Átláthatóság<br>és<br>elszámoltathatóság         |                               |
|                             | 16. Monitoring és<br>audit                           |                               |

Forrás: Klotz Péter – Sántha György: Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás. Törzsanyag az integritásmenedzsment tárgyhöz. NKE–VTKI. Budapest, 2013. 16. o.

9. ábra: Nemzeti integritás



Forrás: Jeremy Pope: Confronting corruption: the elements of a national integrity system. The TI Source Book 2000. <https://bsahely.com/wp-content/uploads/2016/10/the-ti-source-book-20001.pdf> (letöltés: 2017.10.26) 35. o.

*Az integritásmenedzsment a közsférában négy pilléren nyugszik, egyrészt az átláthatóságon és számonkérhetőségen (nyomonkövethetőség, belső-külső elvárásokra való érzékenység), másrészt az etikán (közjó szem előtt tartása), harmadrészt a felkészültségen (szakmai kompetenciák) és negyedrészt a korrupció kizárásán.*<sup>645</sup>

A szervezeti integritás fejlesztéséhez szükséges kompetenciák:

- közcélok és ügyfelek szolgálata iránti elkötelezettség,
- közcélok előtérbe helyezése az egyéni és csoportérdekkel szemben,
- konzisztens célok (a szervezeti és egyéni célok és motivációk illeszkednek),
- szakmai kompetenciák (technikai és szakmai felkészültség magas foka),
- innováció: tanuló szervezet, szervezet nyitottsága és alázata, új megoldások keresése, kipróbálása terjesztése, kockázatok elemzése,
- szervezeti intelligencia: érzékelni és érteni a szervezet működésének összefüggéseit, változások következményeinek elemzése, a szervezet részére optimális fejlesztési stratégiák megalkotása.<sup>646</sup>

Az integritásmenedzsment egy ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenység, melynek célja az integritás központú szervezeti működés, meghatározza az elérendő célokat, a vezetés értékek mellett köteleződik el, egyben erőforrásokat szabadít fel, melynek

<sup>645</sup>Pallai: i. m.

<sup>646</sup>Uo.

felhasználását nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.<sup>647</sup> Az integritásirányítási rendszer része a vezetési és irányítási rendszernek, mely illeszkedik a belső kontrollrendszerbe.<sup>648</sup> Fontos, hogy nem csak meghatározza az elvárt értékeket, hanem ahhoz útmutatást is ad, nyomon követi azok érvényesülését és szükség esetén kikényszeríti.

Az integritásmenedzsment eszközei egyrészt maga az integritás a szervezeten belül, valamint a jogi és szakmai szabályok, értékek, viselkedés- és magatartásformák meghatározása, élethelyzetek feldolgozása és kockázatelemzés. „Másképpen az integritás érdekében végzett folyamatos útmutatás, tanácsadás, vezetői példamutatás, integritás tréningek, ünnepélyes fogadalmak, eskütétel, integritás a mindennapi beszédben, tanácsadás, korrekt személyzeti politika.”<sup>649</sup>

Az integritás nyomon követésére aktív és passzív monitoring eszközök állnak rendelkezésre. Passzív monitoring eszköz a telefon, internet, bejelentő rendszer és whistle blowing (bejelentés tétel egy szervezetenél visszaélésről vagy annak veszélyéről, annak érdekében, hogy fellépjenek ellene). Aktív monitoring eszköz a személyek ellenőrzése, megfigyelése-értékelése, a szervezet elemzése tesztek, felmérések, kimutatások alapján.

Az integritás menedzsment folyamataiban megkülönböztetjük az elsődleges folyamatokat, melyek közvetlenül hatnak az integritásra, illetve azt mérik, annak kikényszerítését célozzák. Az elsődleges folyamatok szereplői a vezetők és az integritás felelősök. A másodlagos folyamatok támogatják az integritást, de nem közvetlen céljuk, ilyen az emberi erőforrás-menedzsment, IT-menedzsment, minőségmenedzsment, közbeszerzési, kifizetési és szerződéses ügyek kezelése. A másodlagos folyamatok szereplői a feladatokat ellátó munkatársak.

Az integritás érvényesítése, megsértésének következménye lehet megállapítani az integritás követelményének megsértését, az integritás ellen vétkező tudomására hozása, valamint súlyos esetben a közösség tájékoztatása.

## 2. Integritás hazai szabályozása

2013. szeptember 1-től a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex életbe lépett, mely tartalmaz alapelveket, visszaélések bejelentésére, elfogulatlanság megőrzésére,

---

<sup>647</sup>Varga Zoltán: Integritás az államigazgatásban, integritás az önkormányzatoknál c. előadása. <http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/3a/e0000/Integrit%C3%A1s%20az%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1sban,%20integrit%C3%A1s%20az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokn%C3%A1l.ppt> (letöltés: 2017.10.24)

<sup>648</sup>Belügyminisztérium-Nemzetgazdasági Minisztérium: Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf> (letöltés: 2017.11.13)

<sup>649</sup>Varga: i. m.

összeférhetetlenségre, ajándékokra, jogtalan előnyökre, vezetők fokozott felelősségére, etikai szempontból méltatlan magatartásokra és az etikai eljárásra vonatkozó előírásokat, szabályokat.

Az integritás hazai szabályozásának egyik fontos eleme az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rendelete (Intr.), mely a következő előírásokat tartalmazza:

- évente fel kell mérni az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, mely alapján intézkedési tervet kell készíteni,
- az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit integritásjelentésben össze kell foglalnia a szervezet vezetőjének, melyet a Miniszterelnökséget vezető miniszternek és a Belügyminiszternek meg kell küldeni,
- a szervezet működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról köteles gondoskodni, erre vonatkozóan belső szabályzatot készít a szervezet vezetője,
- integritás tanácsadót kell kijelölnie a szervezet vezetőjének, aki az integrációs és korrupciós kockázatok kezelését támogatja, koordinálja az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemeinek működését,
- az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni a kapcsolódó képzéseken és kötelesek a beosztottaik részvételét is biztosítani,
- érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályozása (pl.: meghatározza ki minősül érdekérvényesítőnek<sup>650</sup>, meghatározza, hogy az államigazgatási szerv munkatársa csak a felettese előzetes tájékoztatás után találkozhat az érdekérvényesítővel, ebben a tájékoztatásban ki kell térni, hogy az érdekérvényesítő által képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére, illetve ha a munkatárs a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval bír akkor azt írásban a felettese tudomására kell hoznia, felettes utasítása a kapcsolattartás korlátozására, megtiltására, harmadik személy jelenlétéhez kötése)
- a szerv vezetője évente köteles áttekinteni az irányítása alá tartozó tisztviselők érdekérvényesítőkkal való találkozására vonatkozó információkat, felmérni az ezzel

---

<sup>650</sup> „Az Intr. 10. §-a szerint érdekérvényesítő az az államszervezeten kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül. Cselekménye akkor tekinthető érdekérvényesítésnek, ha az államigazgatási szerv munkatársát feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan keresi fel érdekérvényesítés szándékával.” Módszertani útmutató az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához.  
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/08/71000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20az%20%C3%A9rdek%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C5%91kkel%20val%C3%B3%20kapcsolat%20tart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyainak%20alkalmaz%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf> (letöltés: 2017.10.24)

kapcsolatos kockázatokat, és az intézkedési tervben a kockázatok kezeléséhez szükséges intézkedéseket megtenni.

A költségvetési szervek esetben az integritáshoz kapcsolódó jogi szabályozás másik fontos eleme a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelete (a továbbiakban: Bkr.). Nem csak a Kormány irányítása, felügyelete alá tartozó államigazgatási szerveknek, hanem a költségvetési szerveknek is el kell készíteniük az integritásirányítási rendszerüket, ennek keretében a szervezeti integritást sértő események kezelésének és az integrált kockázatkezelési eljárásrendeket kell megalkotniuk. Lényeges, hogy a költségvetési szervnek megszerezni kell a folyamatait, mely a kockázatértékelés alapját is képezi.

A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjére vonatkozóan a Bkr. tartalmaz minimum tartalmi elemeket. A költségvetési szerv vezetőjét teszi felelőssé mind a vonatkozó eljárásrendek elkészítéséért, mind a minden tevékenységre kiterjedő etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására alkalmas belső kontrollrendszer kialakításáért, mind az integrált kockázatkezelési rendszer működéséért. Általános követelmény, hogy a rendszereket úgy kell kialakítani és működtetni, hogy biztosítsák az információk megfelelő időben való hozzáférését az illetékeseknek, legyen az akár a szervezet, akár szervezeti egység, akár egy munkavállaló.

A kockázatkezelésre vonatkozóan mind azok felmérése, mind az azokhoz szükséges intézkedések, mind a teljesítésének nyomon követésére ki kell térnie az eljárásrendnek, valamint elkészítése során tekintettel kell lenni egyéb jogszabályi előírásokra és ágazati útmutatókra is. A kockázatkezelési rendszer koordinálására a szervezet vezetőjének ki kell jelölnie egy szervezeti felelőst – nem lehet belső ellenőr, ha foglalkoztat a szervezet integritás tanácsadót, akkor a feladatot neki kell ellátnia. A felelőssel a folyamatgazdáknak együtt kell működniük.

A belső kontrollrendszernek biztosítania kell a kockázat kezelését, hozzájárulnia a szervezet céljainak eléréséhez és a szervezet integritása erősítéséhez. Ennek érdekében a kontrollok kiépítése, és feladatkörök elkülönítése szükséges, különösen a döntések dokumentumainak elkészítése, a döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága, a döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása és ellenjegyzése, valamint a gazdasági események elszámolása szempontjából. Követelmény, hogy a belső szabályzatokban az engedélyezési, jóváhagyási és kontroll eljárások, a dokumentumokhoz és információkhoz való hozzáférés és a beszámolási eljárásokhoz kapcsolódóan a felelősségi körök meghatározásra kerüljenek.

A belső kontrollrendszernek biztosítani kell a szervezet tevékenységének, céljainak nyomon követését, mely egyrészt áll folyamatos és eseti nyomon követésből az operatív tevékenységek esetében, másrészt az ettől független belső ellenőrzésből.

### 3. Integritás felelős

„Ezek a fickók abból élnek, hogy másokat kicsináljanak” Gordon Cole jó tanácsa Dale Cooper FBI ügynöknek, a belső ellenőrök általi meghallgatásához Twin Peaks 2. évad 11. rész. Sokszor szembesülnek a belső ellenőrök, szervezet fejlesztéséért felelős személyek hasonló hozzáállással, ellenállással, annak ellenére, hogy a célja mindkét félnek azonos.

Az integritás tanácsadó a jelenleg érvényben lévő hazai szabályozás szerint<sup>651</sup> a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. Elláthat más feladatköröket, ahol más személy által is utasítható, feltéve, hogy nem veszélyezteti az integritás tanácsadói feladatait. Kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a Belügyminiszter előzetes, írásbeli egyetértése szükséges. Gazdasági szervezettel nem rendelkező államigazgatási szervnél az integritás tanácsadó feladatait a felettes szerv integritás tanácsadója is elláthatja. A feladat felsőfokú végzettséghez és hároméves közigazgatási szakmai gyakorlathoz, integritás tanácsadó szakképzettséghez kötött, illetve a kormányrendelet egyéb kitétele, hogy „a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő, állami tisztviselő, vagy az államigazgatási szervnél foglalkoztatott hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személy jelölhető ki”.

Az integritás tanácsadó közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatosan:

- az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében,
- azok kezelésére szolgáló intézkedési terv elkészítésében,
- annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében,
- az intézkedési terv alapján javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint ezek végrehajtásában közreműködik,
- tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekre a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján,
- gondoskodik a belső kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelés koordinációjáról,
- a szervezet vezetőjének meghatalmazása esetén gondoskodik az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával,

---

<sup>651</sup>Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rend.



- integritás tanácsadó elláthatja az adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatokat, viszont belső ellenőri feladatokat nem.

A Kincstárnál az integritás tanácsadót az elnök jelöli ki, integritás tanácsadói feladatait közvetlenül az elnök vezetése és ellenőrzése mellett végzi. Az integritás tanácsadó többek között az integritás és korrupciós kockázatok kezeléséhez és azzal kapcsolatosan:

- intézkedési terv elkészítése,
- intézkedési terv végrehajtásáról szóló jelentés elkészítése,
- jogszabálytervezetek véleményezése, kockázatok felmérése, képzési javaslat, képzések megtartásában közreműködés, elnöki utasítás készítése, aktualizálása,
- bejelentések fogadása és kivizsgálása,
- hivatás etikai kérdésekben tanácsadás és tájékoztatás,
- belső kontrollkörnyezet kialakítása és az integrált kockázatkezelés koordinációja.<sup>652</sup>

Mi a különbség a belső kontroll és az integritásirányítási rendszer között, hiszen a kettő nem azonos fogalmakat takar. *Az integritásirányítási rendszer része a belső kontrollrendszernek, ugyanakkor meg is haladja annak kereteit. A belső kontrollrendszer a belső szabályzatok, eljárások és elvek összessége, melyek biztosítják a költségvetési szerv szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes működését. A belső kontrollrendszer esetében a hangsúly elsősorban az írott szabályozáson van, az integritásirányítás esetében pedig mind a szervezet, mind a munkavállaló magatartásait és cselekedeteit is átható, a köz érdekében, a szervezet céljával összhangban álló hozzáállásra tevődik át.*

#### 4. Empirikus kutatás a Kincstár megítélésére vonatkozóan

Az empirikus kutatást online kérdőív segítségével végeztem el. A kérdőív összesen tizennégy kérdésből állt, melynek kitöltésére 2019. március 11-től 2019. március 31-éig volt lehetőség, összesen száztizennyolc válasz érkezett. A kérdőív célja volt feltérképezni a Kincstár általános és az egyes tevékenységeinek megítélését, valamint a Kincstár által nyújtott (köz)szolgáltatásokkal való elégedettség mérése.

A válaszadók többsége aktív korú, 26-45 év közötti felnőtt, akik benyomása semleges a Kincstárról, amellet, hogy elég nagy százalékuk (39 %) nem került kapcsolatba a Kincstárral.

A válaszadók nagy része aki, nem került kapcsolatba a Kincstárral a Média és az ismerősök véleménye alapján alakította ki a véleményét.

<sup>652</sup>A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás 36. § (1)-(2) bek. 61. §

A válaszadók, akik kapcsolatba léptek Kincstárral általában egy éven belül többször is tettek és döntő többsége mint magánszemély, a Kincstár tájékoztatási tevékenysége, családtámogatási ellátása, bér- és/vagy illetményszámfejtése, -kifizetése és állampapír-forgalmazása kapcsán. A Kincstár ügyfeleinek nagy része elégedett a kapott szolgáltatással, végzett tevékenységgel, alacsony az elégedetlen ügyfelek aránya.

25. táblázat: Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb ügyet intézett?

|                                  | válaszok<br>0-100-as<br>skálán<br>(pont) | egyáltalán<br>nem vagy<br>inkább<br>nem volt<br>elégedett<br>(%) | teljes<br>mértékben<br>vagy<br>inkább<br>elégedett<br>volt (%) |
|----------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| okmányiroda                      | 80                                       | 7                                                                | 80                                                             |
| Földhivatal                      | 79                                       | 7                                                                | 75                                                             |
| Polgármesteri<br>Hivatal         | 76                                       | 8                                                                | 75                                                             |
| Magyar<br>Államkincstár          | 76                                       | 8                                                                | 68                                                             |
| kormányablak<br>(kormányhivatal) | 76                                       | 8                                                                | 61                                                             |
| Adóhivatal                       | 71                                       | 10                                                               | 65                                                             |
| Egészségbiztosítási<br>Pénztár   | 73                                       | 11                                                               | 68                                                             |
| nyugdíjfolyósító                 | 73                                       | 11                                                               | 66                                                             |
| Munkaügyi<br>hivatalok           | 65                                       | 17                                                               | 58                                                             |
| cégbíróság                       | 65                                       | 19                                                               | 55                                                             |
| bíróság                          | 62                                       | 23                                                               | 51                                                             |
| rendőrség                        | 60                                       | 25                                                               | 53                                                             |
| járási építéshatóság             | 60                                       | 18                                                               | 51                                                             |

Forrás: Gellén. 2015. 136. o.

A kutatási eredménye és a fenti táblázat Kincstárra vonatkozó ügyfél-elégedettségi adatok közel azonosak. Ugyan a két felmérés között három év telt el és némi szervezet

átalakulás történt (a nyugdíjfolyósító beolvadt a Kincstárba), az ügyfelek közel azonos elégedettséget jelöltek meg 68-72 százalék.

Az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a kincstári munkatárs szakmai felkészültségével. Az elégedetlen ügyfelek a tájékoztatási tevékenységet és a családtámogatási ellátásokat jelölték meg problémás területnek.

Az ügyfelek 74 százaléka, azaz a döntő többsége nem vette igénybe az elektronikus szolgáltatásait a Kincstárnak, azok közül akik igénybe vették nagy része elégedett volt a kapott szolgáltatással. A megkérdezett ügyfelek 92 százaléka az okostelefonon elérhető szolgáltatásokat sem vette igénybe, akik igen, azok általában elégedetlenek voltak a szolgáltatás minőségével.

A kérdőívet kitöltők döntő része igényelné a több, jobb tájékoztatást a Kincstári szolgáltatásokról.

Meglepőnek találom, hogy a válaszadók egy ötöde úgy gondolja, hogy a kincstári dolgozók érintettek korrupcióval. Összehasonlításképpen a Németországban 6 százaléka, Svájcban és Svédországban a lakosság 8 százaléka véli korrupcióban érintettnek a közszféra dolgozóit.<sup>653</sup>

A válaszadók nagy része szerint összhangban van a Kincstár tevékenysége, annak megjelenésével.

## 5. Ügyfél-elégedettség

Sajnálatos tény, hogy elenyésző számú empirikus kutatás kerül napvilágra a közigazgatásra vonatkozóan, mely a tudományterület és egyben a közigazgatás-fejlesztés egyik nagy hiányossága. Mind az önreflexió, mind a lakosság reflexiója elementáris részét kellene képeznie a reform lépéseknek, illetve az azok végrehajtását követő kiigazításoknak. Ahhoz, hogy a közigazgatás és annak egy-egy területe saját magát megfelelően lássa, el tudja helyezni fontos eszköz az ügyfél-elégedettségre vonatkozó vizsgálódás, hiszen csak ezek tükrében tud megfelelően reagálni a külső és belső hatásokra.

Fontos tisztázni, hogy kit tekintünk ügyfélnek. Amennyiben a cél a közigazgatás presztízisének, megítélésének növelésén nem kell szigorúan ragaszkodni az Ákr. szerinti szűk ügyfél fogalomhoz, hanem mindenkit kell érteni alatta, akik kapcsolatba kerülnek az ügy(ek)kel az ügyintézés folyamatával. Az ügyintézőtől az ügyfelet elkísérő kisgyerekekig. Nemcsak az ügyfelet kell a legtágabban értelmezni, de a szolgáltatást is, hiszen sokszor nem

---

<sup>653</sup>Coralie Pring: Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world. 2017. [Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world.](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
[http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices\\_FINAL.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
(letöltés: 2019.04.29)

kezdemenyez ügyet a kliens csak tájékozódik. Az ügyintézés során figyelembe kell venni a közigazgatási és az ügyfél kapcsolatában, hogy az ügyfél általában valamilyen kényszer hatására lép kapcsolatban a hivatallal, „nem szeret” és „nem is akar” hivatalba járni. Egy másik megközelítés az ügyfél definíciójára, a közszolgáltatások közvetlen címzettjei, itt meg kell jegyezni, hogy a hivatalok a közt szolgálják, így azért, hogy a legjobb kiszolgálást tudja biztosítani korlátozni szükséges a szolgáltatást a közvetlen ügyfelek kiszolgálására.<sup>654</sup>

„Ha az állampolgár korruptnak, tudatlannak vagy felelőtlennek tekinti a tisztviselőt, ez szintén megalapozhat valamilyen – a közigazgatás mint nagyrendszer szempontjából – nem kívánatos ügyfélmagatartást. Természetesen a kölcsönösen pozitív percepciók kedvező magatartásokat, gyakorlatokat erősíthetnek, amelyeknek a jelentősége végső soron hatékonysági és eredményességi nyereségekben is megnyilvánulhat.”<sup>655</sup> Azaz a közigazgatás percepciói hatással vannak az ügyfél magatartásra, ezáltal az ügyintézés minőségére. Könnyű belátni, hogy egy együttműködő ügyféllel gyorsabb és kevésbé fárasztó ügyintézés végezhető, mint egy akadékoskodó, gyanakvó ügyféllel.

„Az ügyfél-elégedettség az ügyfél megítélése arról, hogy a közszolgáltatással szembeni követelményei (elvárásai) – általában, vagy egy adott területen – milyen mértékben teljesültek.”<sup>656</sup> Az ügyfél akkor elégedett a hivatallal, ha az elérhető, kiszámítható, rendeltetésszerű, empátikus, személyes, szakszerű, törvényes, igazságos, egyszerű, komfortos, gyors, hatékony, időszerű, segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, digitálisan kulturált.<sup>657</sup>

Új keletű fogalom az ügyfélélmény, mely az ügyfél-elégedettség, egy olyan magasabb foka, mikor az ügyfél olyan kimagasló, professzionális termékkel vagy szolgáltatással találkozik, mely mély és hosszú távú pozitív benyomást és erős elköteleződést ébreszt benne. Az ügyfélélmény célja az ügyfél-elégedettség és a lojalitás növelése. Egyfajta rajongóvá válik, aki ragaszkodik ezt követően a termékhez, szolgáltatáshoz, vagy az őt kiszolgáló személyhez. Az ügyfél nem csak ragaszkodik ezt követően, de ajánlja is másoknak a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt és ugyanakkor védelmébe veszi a terméket, szolgáltatást, ügyintézőt, ha jelenlétében támadják, kritizálják. Ebben az esetben ugyan többet vár az ügyfél az átlagnál, de a kisebb

---

<sup>654</sup>Jane E. Fountain: Paradoxes of Public Sector Customer Service. Governance, 2001/1. 62. o.

<sup>655</sup>Gellén. 2015. 82. o.

<sup>656</sup>Orbán Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. Pro Publico Bono. 2015/4. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ugyfel-elegedettseg-mint-a-hatekonysag-egyik-dimenzija.original.pdf> (letöltés: 2019.04.12) 54. o.

<sup>657</sup>Gáspár Mátyás (szerk.): Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai, Budafok-Tétény. Budapest XXII. Kerület Önkormányzat. 2011. 272–275. o. (részletes indikátorrendszert határoz meg a helyi közigazgatásra vonatkozóan)

hibákat is tolerálja.<sup>658</sup> Annak ellenére, hogy ez az üzleti életben is csak néhány éves múltat tekint vissza, fontos lenne a közigazgatásban való megfelelő adaptációra. A közigazgatás területén még szinte alig ismert fogalom, mindazon által ennek megvalósítására, bevezetésére, mérésére törekedni kell. Erre hívja fel a figyelmet az üzleti szférában végzett kutatás, mely szerint az ügyfelek a magasabb ügyfélélményt nyújtó szolgáltatásért hajlandóak fizetni és meglepően sokan, az ügyfelek 42%-a fizetett már a piaci átlagnál többet ilyen szolgáltatásért – 2014 évi kutatás<sup>659</sup>. Mind a kereslet, mind az igény magas az ilyen jellegű szolgáltatásokra. Ma már nem különül olyan élesen el a szolgáltató ipar, közszolgáltatás, közigazgatás, mint korábban, az ügyfél nem akar különbséget érezni, hogy kinél jár éppen, az ügyfelek nem tesznek olyan éles különbséget az üzleti és közszféra között, mint pár évtizede. Melynek oka egyrészt, hogy a közigazgatás is ügyfél közelebb lett, másrészt pedig, hogy sokszor üzleti jellegű szolgáltatásokat nyújt a közigazgatás. Azt is érdemes megemlíteni, hogy sok olyan államigazgatási terület és aktus van, melynél nem elvárható ilyen jellegű szolgáltatás (pl. bírósági tárgyalás, rendőri intézkedés), ugyanakkor egyes részelemeit ebben az esetben is lehet érvényesíteni. Ilyen mindenhol alkalmazható feltétel, elem a felkészült és motivált állami alkalmazott, a valós ügyfélközpontúság, ügyfélkapcsolati kommunikációs tréningek, megfelelő szoftverek melyek az ügyfelek adatainak nyilvántartása, rendszerezése, megfelelő kezelésére szolgál.

Az ügyintézés minőségéről tanúskodó panaszok kezelésére is kiemelt figyelmet szükséges fordítani. Ebben az esetben nem a panaszok számát kell csökkenteni, hanem az elégedett ügyfelek számát kell növelni. Az elégedettség növeléséhez a panaszok nagy segítséget jelenthetnek, hiszen pontos visszajelzést kaphatunk, arról, az ügyfél mivel volt elégedetlen. Kiemelt figyelmet kell fordítani a panaszkezelési lehetőségekre (nem szabad korlátozni, azokat pl. panaszt csak írásban fogadunk el – ezzel csak a megismert panaszok számát csökkentjük), a megismert panaszokat súlyozni, kategorizálni érdemes (nem darab-darab elven nyilvántartani). Fontos tudni többek között a jogos panaszok leggyakoribb kiváltó okát, megalapozatlan panaszok leggyakoribb okait, stb. (természetesen ezt érdemes rendszerezni igazgatóság (akár ügytípus) specifikusan).<sup>660</sup> A panaszkontrolling eszközeit a közigazgatásban is szükséges alkalmazni.

---

<sup>658</sup>Arany Ferenc: Panaszügyek hatékony megoldása. Gold Invest Tanácsadó Kft. Budapest, 2011. 321-368. o.

<sup>659</sup>A kimagasló ügyfélélmény az üzleti siker záloga.

<https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmeny/orszagos-ugyfelelmeny-kutatas-2014/> (letöltés: 2019.04.11)

<sup>660</sup>Arany Ferenc: Reklamációkezelésről vezetőknek. <http://ugyfelorientalt.hu/panasz-konyv/mellekletek/reklamaciokezelesrol-vezetoknek/> (letöltés: 2019.04.11)

Az ügyfélszolgálat külön tudomány, ahol olyan apró részletek is számítanak, hogy hogyan kerüljön kialakításra, várakozás helye, eligazítás helye. Alkalmazása nagyrészt nem anyagi eszközöket igényel (ilyen példa például az ügyfél keresztnéven szólítása, ami nem kerül semmibe, mégis nagy erejű pozitív benyomást kelthet az ügyfélben) és megfelelő szakirodalom áll rendelkezésre. Egyúttal segíti az ügyfél-ügyintéző együttműködését. A hivatalra szabott időgazdálkodás nélkülözhetetlen, a személyes ügyfélkiszolgálás legnagyobb ellensége a várakozás, egy hosszú várakozás után a legtürelmesebb ügyfél is ellenséggé válhat. A CRM rendszerek – Customer Relationship Management rendszerek, melyek az ügyfélkapcsolatokat és ügyfél adatokat kezelik és rendszerezik, eljárási szabályokkal összhangban és ügyfél felhatalmazás alapján történő alkalmazása a közigazgatásban is időszerű, fokozná a közigazgatás szolgáltató képességét.

A hazai gyakorlatok, tapasztalatok mellett minden esetben szükséges a nemzetközi tapasztalatok átvétele, megfigyelése. A hatékony kommunikációs eszközök és csatornák ma már bővebbek, mint az elmúlt 10-20 évben. Ezek alkalmazása a közigazgatásban is szükséges és időszerű. Jó példa erre, hogy az Egyesült Királyság Adóhatósága már saját YouTube csatornát működtet az adózók hatékonyabb elérése érdekében.<sup>661</sup> Nyilván vannak nagyon modern és futurisztikus megoldások az ügyfél elégedettség mérésre és annak javítására. Ilyen az Avaya pilot projektje, ahol a blokkláncot arra használják, hogy valós időben, titkosítva és biztonságosan tárolják és rendszerezik a felismerhető emberi érzéseket, reakciókat. Groteszk, hogy maga az inspiráló ötlet a közigazgatásból származik, Dubai boldog város programjából, boldogságot monitorozó rendszeréből.<sup>662</sup>

A folyamatos visszacsatolás és önreflexió fejlődésre, fejlesztésre készítet, mely elől ma már kitérni sem nem érdemes sem nem célszerű. A bürokratizmus burkától el kell szakadni, nemcsak az ügyfélbarát közigazgatást, hanem a már említett ügyfél élményt is nyújtani kell. Véleményem szerint, mind a közigazgatás megítélését, mind annak hatékonyságát növelni nélkülözhetetlen, melyekhez kiemelten fontos eszköz az ügyfél-elégedettség javítása, ügyfélélmény nyújtása, panaszkezelésre vonatkozó kiemelt figyelem, melyhez az integritás is fontos eszközt nyújt. A modern „jó” közigazgatás építése ezen építőkövek nélkül ma már nem lehetséges. Ugyanakkor a megkezdett fejlesztéseket is folytatni szükséges így kiemelt figyelmet

---

<sup>661</sup>A YouTube-on oktatna a NAV; HVG.hu; 2015. április 8.  
[https://hvg.hu/kkv/20150408\\_A\\_YouTubeon\\_oktatna\\_a\\_NAV](https://hvg.hu/kkv/20150408_A_YouTubeon_oktatna_a_NAV) (letöltés: 2019.04.11)

<sup>662</sup>Tóth Balázs: Blokkláncra fűzik Dubajban a boldogságot.  
[https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca\\_fuzik\\_dubajban\\_az\\_emberi\\_boldogsagot/](https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca_fuzik_dubajban_az_emberi_boldogsagot/) (letöltés: 2019.04.11)

kell fordítani az ügyek további elektronizálására, az elektronikusan intézhető ügyek számának a lehető legmagasabbra emelésére és azok minden platformon való elérhetőségével.

## VII. ÖSSZEFOGLALÁS

A nagy változások a pénzügyigazgatás területén (I. Ferdinánd, II. József reformjai, 1848-as 1924-es, 1996-os reformok) mindig erős külső vagy belső nyomásra kerültek végrehajtásra, melyek általában nagy válságokkal, pénzügyi nehézségekkel párosultak, talán e nélkül a nagy reformok elmaradtak volna, csak javítgatás foltozgatás lett volna.

1979-ben megválasztott Margaret Thatcher miniszterelnök asszony azonnal közigazgatási reformba is kezdett, melynek szellemi atyául Lord Raynert, a Marks & Spencer igazgatóját választották. Lord Rayner kilencven nap alatt átvilágította a közigazgatást és megtette javaslatait. A nem hatékony közigazgatás működésének okát abban látta, hogy túlzott mértékű közigazgatási szolgáltatásnyújtást nyújt az állam, melynek költségvonzatáról csekély, vagy szinte semmi információ nem áll rendelkezésre. Valamint tevékenységét túlzott mértékű bürokráciával, pazarló gazdálkodással folytatja. Javaslatai, melyeket Rayner elveknek nevezünk: 1. Ne hozz létre másik bürokráciát a bürokrácia legyőzésére! 2. Ne próbálj meg mindent rendbe tenni egyszerre – gondosan válaszd ki a célpontjaidat! 3. A szükséges változásokról történő döntés meghozatalában azoknak is adj hangot, akiknek majd be kell vezetni a reformokat!<sup>663</sup> Ezek a negyven éves elvek ma is igazak, és az is, hogy sokszor egy külső szakember szélesebb perspektívában tud gondolkodni, elfogulatlanabban tudja szemlélni a működési zavarokat.

A XVII-XVIII. században megjelent egy sajátos tudomány, melynek célja olyan elvek és módszerek kidolgozása, mely segítségével az uralkodó gyarapíthatta az államkincstárat és ezzel együtt természetesen az uralkodói hatalmát. Egy igen gyakorlatisas jellegű tudományág volt, melyet pénzügyi szakemberek kezdtek művelni (Seckendorff, Dithmar és von Sonnenfels fő képviselőik). A kameralisták általában egy adott állam viszonyaival foglalkoztak, szerepük szorosan kötődött az abszolút államok konkrét gyakorlati igazgatásához. Az állam működésének racionalizálásra törekedtek, ténykedés közben felfedeztek törvényszerűségeket, általános elveket, javaslatokat fogalmaztak meg az állam takarékosabb működésére. A XVIII. század végén Sonnenfelsnél jelentkezik elsőként általános nézetként. Az vitatott, hogy tekinthetjük-e a közigazgatás-tudomány kialakulásának kezdeti szakaszának.<sup>664</sup> De

---

<sup>663</sup>Dietz Andrea: Minőség, hatékonyság, ügyfélorientáció: a közigazgatás átfarmálása közszolgálati menedzsmenetté. Comitatus. 1997/5. 6. o.

<sup>664</sup>[http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos\\_resz/kozig\\_tudomany.pdf](http://www.uni-miskolc.hu/~wwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/kozig_tudomany.pdf) (letöltés: 2014.01.14)

mindenképpen a közigazgatás, közgazdaság és a pénzügy tudomány előfutárának tekintjük. A későbbiekben elhalt, mint önálló tudományág, holott ma is lenne helye a modern kameralisztikának, egy olyan önálló tudománynak, mely az állampénzügyek mind hatékonyabb igazgatásával, fenntartható vagyongyarapodás, állami bevételek növelésével, állami szolgáltatások költségvonzatának meghatározásával, valamint ilyen és ehhez hasonló témakörökkel foglalkozna.

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz.”<sup>665</sup> A közpénzek jellemzője, hogy magasabb társadalmi információs és elszámolási igény kapcsolódik hozzá, fogalma nehezen elválasztható az állami és közfeladatoktól. Jelentősége kiemelkedő a közpénzügyekben, hiszen biztosítja a teljes közigazgatás működésének fedezetét, ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy kellő mértékű közpénz feletti rendelkezés, döntési lehetőség együtt járhat a hatalom gyakorlásával és a befolyás kiépítésével.<sup>666</sup> Egyfajta Janus-arcúság jellemző a közpénzügyekre, hiszen „egyszerre lehet a közjó szolgálója, a fenntartható fejlődés és jólét megteremtésének finanszírozója, ugyanakkor a társadalmi „vadhajtások” táptalaja, az újratermelődő államadósságok, a téves finanszírozási döntések révén pedig a társadalmi innováció, adaptivitás megakasztója”<sup>667</sup>. A közpénzek alatt (szűkebb értelemben) az államháztartás alrendszerének bevételeit (adók, járulékok, vámok, díjak stb.) és kiadásait (támogatások, kamatok, hozzájárulások stb.) értjük. Tágabb értelemben viszont ide számíthatjuk a közhasznú szervezetek többségének (közalapítványok, közhasznú társaságok, társadalmi szervezetek) és az állami (önkormányzati) tulajdonban lévő (MNB, MÁV Zrt. BKV Zrt. stb.) bevételeit és kiadásait is. Ennek analógiájára értelmezhetjük a közvagyon fogalmát is.”<sup>668</sup> A brit kormányzat és a kormányzat közötti elszámoltathatósági relációk átgondolását, újra értelmezését a 2000-es évek elején a Sharman-jelentésben összefoglalták, többek között azt is, hogy mi tekinthető közpénznek álláspontjuk szerint. Így közpénzek tekinthető (1) az összes pénz, amelyet egy közszférában tevékenykedő szervezet (testület) kap, függetlenül annak forrásától, (2) minden olyan pénz, amely a közszférából (szervezettől) érkezik a nem közszférabeli szervezethez, (3) a közszférára vonatkozó elszámoltatási rendszernek érvényesnek kell lennie a magánpénzekre

---

<sup>665</sup>László Csaba: i. m. 13. o.

<sup>666</sup>Pétervári Kinga: Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái. Gondolat. Budapest, 2004.

<sup>667</sup>Nagy Sándor: A közpénz változó szerepe és funkciói. Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok. 1. szám/2015. 14. o.

<sup>668</sup>Nyikos László: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára. A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kiadványa. Európai Műhelytanulmányok. 101. szám/2005. 16. o.



is, abban az esetben, ha törvényi felhatalmazás alapján keletkezik (költik el), vagy, ha a kérdéses szervezet a helyi közkiadások szempontjából érintett.<sup>669</sup> Az alkotmánybíróság eddigi értelmezése szerint nagyjából a fenti, de mindenképp a tág értelmével értett egyet a közpénz fogalma kapcsán (lásd 8/2016. (IV.6.) AB határozat, 3026/2015. (II.9.) AB határozat). A kilencedik számú alkotmánymódosítás szerint a közpénz fogalma: az állam bevétele, kiadása és követelése. Az indokolás további behatárolással él, miszerint valamennyi alkotmányos, állami és önkormányzati szervre, állami és önkormányzati intézményre kiterjed a fogalom. Ezzel egy szűk értelmű közpénz kerül a joggyakorlatba, mely az eddigi alkotmánybírósági értelmezésekkel ellentétes. Nyilván lehetséges a jogalkotás a divergáló jogértelmezéssel ellentétes, de vajon jogállami a megoldás? Végül elveszíti a közpénz a közpénz jellegét... Azt hiszem a mondat mögül már csak egy szomorú arc hiányzik. Személy szerint elkötelezett híve vagyok nemcsak a KESZ kiszélesítésének, de a közpénz minél tágabb értelmezésének is, hiszen ez a pénz a köz, és a minimum az erről való minél szélesebb információ szolgáltatás. Mindemellett a nemzetközi megítélésünket, korrupciós rangsorban betöltött helyünkön is jelentősen javítana egy tágabb alaptörvényi szintű pontos értelmezés. Tovább mennék, annyival teljes transzparencia illelné meg a támogatások (akár hazai akár uniós) és a szubvenciók teljes felhasználását, kizárólag indokolt esetben (személyes adatok köre, valós nemzetbiztonsági kockázat) lehetne korlátozni az adatok hozzáférhetőségét. Az utóbbi gondolathoz kapcsolódik egy utópisztikus elképzelés, miszerint valamennyi állami támogatás és szubvenció egy önálló fejezetben kapna helyet a költségvetésben. Jelenleg jogszabály jelöli ki mely minisztérium, illetve fejezet alatt helyezkednek el ezek a kiadások, gyakorlatilag össze-vissza a költségvetésben, forrásuk és a felettük való diszponálás gyakorlatilag követhetetlen és a visszaélések melegágya. Az állami pénzkezelésre vonatkozó speciális hatalommegosztási követelményt célszerű lenne érvényesíteni, akinek a döntés hatalma a kezében, ne kezelje a pénzt.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a szabályozási rendszert és egyes elemeinek szigorítását folyamatosan értékelni szükséges. Markáns példával szolgál a 2015-ös „Questor-botrány” során odaveszett állami pénzek sorsa. Számos szabályozási hiányosságot vet fel a probléma. Ilyen jellegű „veszteségre” korábban is voltak példák a Lupis Brokerház, Ybl Bank csődje, sok év telt el a botrányok között, mégis példázza, a megoldatlanságát a közpénzek tőkepiaci szereplőkhöz kerülését, és ennek megbízható elkerülése, megakadályozása továbbra sem biztosított.

---

<sup>669</sup> Sharman (Lord Sharman of Redlynch): Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government. Stationery Office for HM Treasury. London, 2001.

Alapvető elvárásunk a közigazgatással kapcsolatosan a törvényes, kiszámítható és megbízható működés, melynek alkotmányos garanciaként történő felvétele jelentősen emelné a közigazgatásba vetett bizalmat, gazdasági befektetési kedvet.

E kiszámíthatóság és megbízható működés garanciájának egyik nagy hiányossága az aránytalan jogkövetkezmény. A közigazgatásra jellemző a felelősség „porlasztás”, hiányzik általában a rendszerből a tényleges felelősségre vonás. Gondoljuk csak a szabálytalanul felhasznált önkormányzati támogatások visszafizetésére. Senki, de senki nem veti fel a ténylegesen felelősségre vonható polgármesterek kárfelelősségét. Inkább a bíróságok addig csúrik-csavarják a „jogot” míg a támogatás visszafizetése elmarad, vagy jelentősen csökken. Jogos észrevétel, hogy nehéz helyzetbe kerülne számos önkormányzat, amennyiben a ténylegesen visszafizetési kötelezettség megállapításra kerül. De ez miért mentesítő körülmény egy jogalkalmazó esetében, és egy egyszerű magánszemély esetében miért nem? Miért nem várható el egy jogalkalmazó szervtől a jogszabály pontos értelmezése és alkalmazása? Amennyiben ez sikertelen, miért nem kerül a személyi felelősség megállapításra? A közpénz, közpénz, annak kezelése kiemelt figyelmet érdemel, amennyiben megállapítható a felelős, igenis szükséges a kárfelelősség megállapítása. A felelősség, együtt jár annak jogkövetkezményeivel. Természetesen pénzügyi felelősségre vonás esetében is létezik erre bevált módszer a felelősség-biztosítás! Nem gondolnám, hogy saját zsebből vegye elő mondjuk a polgármester a szabálytalanul felhasznált támogatást. A kormányhivatalok ilyen minőségben igenis legyenek közvádlók és indítsák meg a kárfelelősség megállapítására vonatkozó eljárást! Nagyon hasonló és kimagasló, hogy az önkormányzatok rendszeresen, nagy arányban késedelmesen közölnek adatot a Kincstár felé (beszámoló, gazdálkodásra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségek – lásd 196. o.). Az ilyen esetben kiszabott bírságot is tovább szükséges hárítani a tényleges felelősre. Nem megengedhető, hogy a szervezet elnyelje a kárfelelősséget, amennyiben a személyi felelősség megállapítható. Ezzel nagy arányban javítható, hogy a közigazgatási szervek, ne csak a hatósági, hanem egyéb igazgatási feladataikat is pontosan lássák el.

Jelenleg a hazai és az európai uniós források szerződésszegéseinek bírósági kezelése a támogatási jogviszonyt keletkeztető aktustól függ, azaz, hogy közigazgatási hatósági határozattal, hatósági szerződéssel (ebben az esetben közigazgatási jogi jogviszony) vagy támogatási szerződéssel, támogatási okirattal (ebben az esetben polgári jogi jogviszony) jön létre egy-egy szerződés. Egy jogi jogviszony kiemelése lenne fontos, egységes kezelés érdekében, véleményem szerint a közigazgatási jogi jogviszonyé. Közigazgatási eljárásban történő kezelést érdemelne, hiszen a felhasznált közpénz jellegéből adódóan kiemelt, sajátos

figyelmet érdemel. Ehhez hatósági hatáskörrel szükséges felruházni a támogatás kezelőjét a feladatkörében.

Számos adminisztrációs és egyéb ügyiratkezelést egyszerűsítene, ha valóban egy önálló fejezetet képeznének a támogatások és szubvenciók, melynek egyik üdvözlendő következménye lehetne, hogy a megkötött szerződések esetében egységes lehetne a támogatást nyújtó szerződő (akár a Magyar Állam, akár egy delegált szerv, mint a Magyar Államkincstár), ez véget vetne vissza-vissza térő jogalanyiség, perképesség problémakörének, továbbá egyértelmű lehetne a közigazgatási jogkörben az okozott kárért való felelősség megállapítása.

A támogatások kezelésével kapcsolatosan egy másik érdekes és vitatott örökös probléma a szabálytalanságok kezelése. Jelenleg az uniós és hazai támogatások esetében eltérő a gyakorlat. Az uniós forrás esetében pénzügyi érdeksérelem és egyéb körülmények fennállása esetén lehet megállapítani szabálytalanságot. A pénzügyi érdeksérelem szükséges feltétel. A kérdés, hogy miért? A válasz a praktikusság. Ugyanakkor ez nem megfelelő, hiszen a sok esetben még nem, vagy nem kapcsolódik pénzügyi érdeksérelem egy-egy szabálytalansághoz, viszont várhatóan később fog (pl. még folyósítás előtt nyilvánvalóan hamis nyilatkozatot tesz). A hazai támogatások esetében gyakorlatilag nem is beszélhetünk szabálytalanságkezelésről, csak követelés kezeléssel. A hazai és az uniós támogatási eljárásokat mindenképpen egy kezelést érdemelnének, semmi nem indokolja eltérő kezelésüket, sőt!

Ma már elvárjuk az ügyfélcentrikus, ügyfélbarát „szolgáltatás”-t és ügyintézés. Az ennek való megfelelés nem könnyű, számos előfeltételt és erőforrást igényel. A világ más országaiban is hasonló változáson megy keresztül a közigazgatás, a korábbi hatalmi túlsúlyából kimozdult hivatali ügyintézés átmenetben van egy a piaci szolgáltatókkal versenyképes igazgatás felé. Ennek formálódása elkerülhetetlen, mielőbb meg kell felelnünk és felkészülnünk rá, melyhez a tudomány és a nemzetközi tapasztalatok erős támaszt jelenthetnek a gyakorlatban. A közigazgatás célját az ügyféllel együttműködve tudja hatékonyan elérni, melyhez az igények feltérképezése, az ügyfelek elégedettsége, együttműködési hajlandóságuk növelése, ügyfelek képzése, tájékoztatása létfontosságú. Megoldást jelenthet az ügysegéd, a tájékoztató füzetek, a figyelemfelkeltés, számos modern megoldás, mint a youtuberek alkalmazása. Érdemes figyelmet szentelni a külföldi megoldásokra például, a Fülöp-szigeteki Kincstár megkapó videókon keresztül mutatja be történetét, misszióját és feladatait. Az ügyfelek elégedettsége, a panaszok kezelése és rendszerezése, felhasználása, abból való következtetések levonása pótolhatatlan eszköze a szervezet fejlesztésének. Ezen vizsgálódások során nélkülözhetetlen, hogy mind az ügyfelet, mind az eljárásokat, ügyeket a lehető legtágabban értelmezzük. Amennyiben a cél a közigazgatás presztízsének, megítélésének növelésén nem kell szigorúan

ragaszkodni az Ákr. szerinti szűk ügyfél fogalomhoz, hanem mindenkit kell érteni alatta, akik kapcsolatba kerülnek az ügy(ekk)el az ügyintézés folyamatával. Az ügyintézőtől az ügyfelet elkísérő kisgyerekekig. Nemcsak az ügyfelet kell a legtágabban értelmezni, de a szolgáltatást is, hiszen sokszor nem kezdeményez ügyet a kliens csak tájékozódik. Az ügyintéзések során figyelembe kell venni a közigazgatási és az ügyfél kapcsolatában, hogy az ügyfél általában valamilyen kényszer hatására lép kapcsolatban a hivatallal, „nem szeret” és „nem is akar” hivatalba járni. Szükséges lépések ezek, mert egyrészt társadalmi elvárás, másrészt pedig a hatékonyság és eredményesség növelésének eszköze.

A magas ügyfél-elégedettség, az ügyfélélmény, a közigazgatásra vonatkozó pozitív percepciók, panaszkezelés, CRM rendszerek alkalmazása jelentősen javíthatják a közigazgatás hatékonyságát és eredményességét. Az ügyfél elégedett a hivatallal, ha az elérhető, kiszámítható, rendeltetésszerű, empátikus, személyes, szakszerű, törvényes, igazságos, egyszerű, komfortos, gyors, hatékony, időszerű, segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, digitálisan kulturált.<sup>670</sup> Az ügyfélélmény az ügyfél-elégedettség egy magas foka, mely alapján az ügyfélben hosszú távú és mély pozitív benyomás és elköteleződés alakul ki. Az ügyfélélményhez kimagasló, professzionális szolgáltatás nyújtás szükséges. A pozitív percepciók kialakításához megfelelő mennyiségű és minőségű, korszerű tájékoztatás, „reklám”, személyes vagy hallott tapasztalat szükséges. A panaszkezelés, panaszkontrolling eszközök alkalmazásával pontos információkhoz juthatunk, hogy az egyes ügyfelek mivel voltak elégedetlenek, melyek feldolgozása, értékelése felbecsülhetetlen adatokat szolgáltat. Figyelembe kell venni, hogy a közigazgatás egy sajátos terület, nem minden üzleti megoldás, technika alkalmazható, de például egy fizetési kötelezettséget megállapító határozat közlésekor is lehet érvényesíteni egyes elemeit (felkészült, motivált, udvarias állami alkalmazott, valós ügyfélközpontúság, megfelelő szoftverek). Mielőbbi sürgető feladat, hogy az ügyfelek a közigazgatással kapcsolatos élményeiket, tapasztalataikat egyszerűen, gyorsan és korlátozások nélkül közölhessék. A közigazgatás percepciói hatással vannak az ügyfél magatartásra, ezáltal az ügyintézés minőségére. Könnyű belátni, hogy egy együttműködő ügyféllel gyorsabb és kevésbé fárasztó ügyintézés végezhető, mint egy akadékoskodó, gyanakvó ügyféllel. A szolgáltató, jóléti, jó állam eszméivel összecseng, hogy a közfeladatok és a közszolgáltatásokat modern, ügyfélközpontú körülmények között biztosítsa.

Sajnálatos tény, hogy elenyésző számú empirikus kutatás kerül napvilágra a közigazgatásra vonatkozóan, mely a tudományterület és egyben a közigazgatás-fejlesztés egyik

---

<sup>670</sup>Gáspár (szerk.): i. m. 272–275. o. (részletes indikátorrendszert határoz meg a helyi közigazgatásra vonatkozóan)

nagy hiányossága. Mind az önreflexió, mind a lakosság reflexiója elementáris részét kellene képeznie a reform lépéseknek, illetve az azok végrehajtását követő kiigazításoknak. Ahhoz, hogy a közigazgatás és annak egy-egy területe saját magát megfelelően lássa, el tudja helyezni fontos eszköz az ügyfél-elégedettségre vonatkozó vizsgálódás, hiszen csak ezek tükrében tud megfelelően reagálni a külső és belső hatásokra.

Az egyes közigazgatási szervek megítélése nem elválasztható a teljes közigazgatásra vonatkozó percepcióktól. Az ügyfélközpontúság legelső lépése a közigazgatásban dolgozó személyzet megfelelő képzése, kiválasztása, motiválása. Ez nem könnyű feladat, viszont elodázhatatlan, mi sem bizonyítja ezt jobban, mint, hogy a közigazgatás munkahelyi presztízse alacsony és a tisztviselők erkölcsi megbecsülése is folyamatosan romlik.<sup>671</sup> Mindaddig, míg ez nem változik, nem várhatjuk el, hogy kellő számú megfelelő minőségű, kvalitású és képességű munkavállaló válassza a közigazgatási életpályaként. Nem lebecsülve az elvek, a morál és az etika jelentőségét, de ahogy Petőfi Sándor fogalmaz: „Tenger a pénz, melyben elsüllyed sok hajó: elv, jellem, becsület.”

„Olyan szervezet esetében, amely olyan jellegű speciális tudást igényel, amelyet alig lehet a piacon kamatoztatni, úgy vélnénk, hogy nem okoz gondot a magas szintű képzési igények, akár a szervezet nemzetközi kapcsolataiban értéket képviselő tudományos színvonalat is elérő tudásigény kielégítése. A vezetői magatartás azonban érezhetően igen tartózkodó a szellemileg a szervezet fölélő munkatársakkal szemben, holott az elkötelezett nemzetközi szaktekintélyek akár évtizedekre kihatóan előnyösen befolyásolhatnák egy-egy ágazat szakmai színvonalát. E téren indokolt lenne a szemléletváltás.”<sup>672</sup> A téma, szakma iránt elhivatott tisztviselő tudásigényét kielégíteni szükséges, akár mentorálási programokkal, külföldi tanulmányokkal, kutatási lehetőségekkel, akár kutatási szabadsággal biztosításával. A közigazgatás magának képezi ezeket a szaktekintélyeket, tudásukkal többé és jobbra tehetik, hanem is a világot, de egy adott közigazgatási területet minden bizonnyal.

A szervezetfejlesztések során figyelembe szükséges venni a közigazgatásra aktuálisan jellemző korlát. A generációs különbségek értékrendbeli különbségeket is hordoznak (munkához való hozzáállásra, eltérő megközelítése a dolgoknak, technikai alkalmazási képesség). Figyelembe kell venni, hogy ma az Y generáció a közigazgatás fő motorja, ugyanakkor az utánpótlás, vezetőnevelés szempontjából a Z generációra építeni, a baby boom és az X generáció tapasztalatait és tudását értékelni, hasznosítani szükséges. Mind a képzési

---

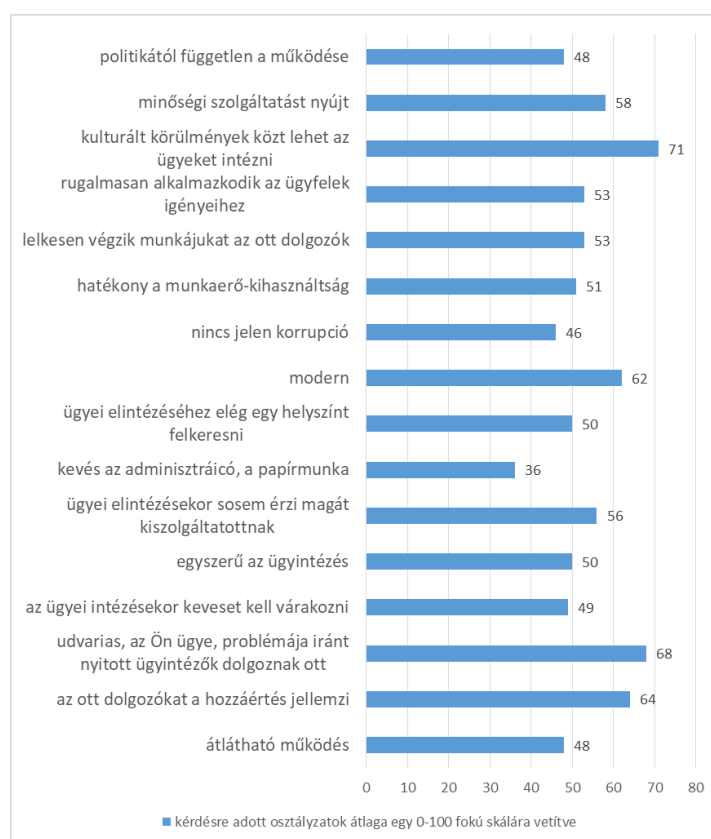
<sup>671</sup>Gellén Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. Patrocinium Kiadó. Budapest, 2015. 88. o.

<sup>672</sup>Gellén. 2015. 63. o.

lehetőségek, mind a motiválás eszközeinek kialakítása során figyelmet kell szentelni rá, differenciáltan kell hozzáállni.

A közigazgatási szervek belső működésével kapcsolatosan is mindig megjelennek új elvárások, ilyen aktuális elvárás a szervezetek integritása. A hatékony és elvárásoknak megfelelő szervezeti működés központi eleme a felkészült munkavállaló, akik a szervezet működtetésének letéteményesei, egyben a szervezet megnyilvánulásainak közvetítői. A munkafeltételek, körülmények, hosszú távú életpálya modell, megfelelő fizetési és motivációs rendszer, képzési rendszer, kutatási lehetőségek biztosítása, szervezeti kultúra és emlékezet kulcsfontosságú, melyhez fontos információt nyújthat a fluktuáció okainak feltárása, értékelése.

**10. ábra: Lakossági vélemények a közigazgatásra vonatkozó egyes jellemzőkről**



Forrás: Gellén, 2015. 139-140. o.

Egy érdekes paradoxon melyet Hummel fogalmaz meg, a bürokratikus paradoxon, miszerint: ha bürokrataként túl akarsz élni, akkor sose felejtheted el, hogy az elsődleges kapcsolat közted és a vezetőd között van, nem pedig közted és az ügyfél között. Ez a funkcionális-vezető kapcsolat ellenőrző kapcsolat.<sup>673</sup> Attól függetlenül, hogy a szervezet állami vagy magán alapvető ellentét feszül a szervezetben a bürokrácia, mint az ellenőrzési rendszer

<sup>673</sup>Ralph P. Hummel: The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organisation. St Martin's Press. New York, 1994.

lényege és a szervezeti cél elérése között. Az 1980 és 1990-es években az állami szektor jelentős erőfeszítést tett a paradoxon feloldására, a cél és az eredmények elsőbbségének biztosításával a folyamatok és az eszközökkel szemben.<sup>674</sup> Az integritás egy ilyen eszköz, hiszen a személyek magatartására építve próbálja a paradoxont oldani.

Mind nagyobb az igény az elektronikusan intézhető ügyek kiterjesztésére, az integrált, „mindent egy helyen”, „bevásárlóközpontszerű” ügyintézésre, a dokumentumigény minimalizálására. Ennek következménye, hogy az információ biztonság folyamatos javítása elkerülhetetlen feladat (jogszába<sup>675</sup> által meghatározott állami és önkormányzati szervek esetében), melynek fontossága éppen a SZEÜSZ-ök (azaz szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatás) és KEÜSZ-ök (központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások), ASP bevezetésével, terjedésével értékelődik fel, hiszen itt a hivatalok dolgozói mellett a lakosság is csatlakozik a távoli gépekhez.

Korunk egyre nagyobb igényt támaszt az elektronikus adatok hozzáférhetőségével és az intézményi működések átláthatóságával szemben. A társadalom információéhsége gyakorlatilag kielégíthetetlen, hozzátevé, hogy alapelvárás az adatokban történő kereshetőség, listázás és exportálás. A költségvetési adatok hozzáférhetősége, kereshetősége ebben jelentősen elmaradott, mondhatni gyerekcipőben jár. Ugyan nem a Kincstár közvetlen feladata ezen adatok biztosítása, hanem kormányzati fejlesztési feladat, de jelentős segítséget és támaszt nyújthat benne. A fejlesztés sürgető, nemzetközi megítélésünket jelentősen javíthatná.

Nem mehetünk el a technológiai újdonságok közigazgatásban történő alkalmazhatósága mellett. Az egyik ilyen technológia blokklánc, melynek számos előnyös tulajdonsága van (magas adatbiztonság, utólag nem módosítható), azonban egyes alaptulajdonságai, mint az anonimitás, felügyelet hiánya nehezen összeegyeztethető a közigazgatás szellemével. Ugyanakkor nem zárható ki valamely területen történő adaptálása (pl. betegadatok nyilvántartása, értékpapírszámlavezetés), kutatásra mindenképpen érdemes területe a közigazgatás fejlesztésnek. Az okos vagy smart koncepciók alkalmazása sokkal kevésbé kérdés, sokkal inkább sürgető feladat. Ezek az alkalmazások elsősorban az energiatakarékosságot, környezetbarát, fenntartható fejlődést tudják szolgálni. Szakértő rendszerek, mesterséges intelligencia, bussiness intelligence, tanulórendszerek, logikai következtetést végző rendszerek jelenleg még nagyon újdonságnak számítanak, főként ezek

---

<sup>674</sup>Colin Hicks, Robert Gregory: Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability. National Council of the Institute of Public Administration. Australia, 1999. 4. o.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8500.00121> (letöltés: 2021.05.21)

<sup>675</sup>2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet

közigazgatásban történő adaptációja. Jelenleg még inkább kutatási területek, semmint gyakorlati lehetőségek. Azonban vitathatatlan kellékei lesznek a jövő döntéshozatalának, prognózis és modell készítéseknél. Ezen rendszerek elengedhetetlen kelléke a rendelkezésre álló nagy mértékű, pontos és széleskörű adatállomány, és a megfelelő minőségű integrált rendszerek folyamatos és stabil rendelkezésre állása. A leggyorsabban és a legnagyobb eredménnyel az üzleti intelligencia (Business-Intelligence: BI) rendszerek adaptálhatóak a közigazgatásra. A BI rendszerek összesítési, elemzési és jelentési funkciókat biztosítanak a szervezet által rendelkezésre álló adatokból, a döntéshozatal folyamatát javítja információkkal<sup>676</sup>. Legfontosabb kritériuma, hogy az adatokat információvá transzformálja. Hogy ez miként megy végbe, már nincs egységes meghatározás vagy sztenderd, akár egészen intelligens következtetésektől az egyszerű elemzésig. Ugyanakkor fontos a vizualizáció, hipermodern dashboardokat is képes előállítani. Jelenleg folyamatban van egy államháztartási adattárház és egy államháztartási pénzügyi információs rendszer létrehozása a Kincstár berkein belül, közel 7 milliárd forintnyi uniós forrás felhasználásával. Az eredeti cél, hogy a kincstári szakrendszerek összekapcsolásra kerüljenek, ezzel megvalósulhatnak egy összevont adatkezelés és elemzés, a tervek szerint a rendszerben helyet kapna egy BI döntéstámogató funkció is. A tervekben szerepel egy Közpénzügyi Portál létrehozása is, melyen akár BI eszközökkel is elemezhető, naprakész adatok lesznek elérhetőek, a lakosság számára is.<sup>677</sup>

A Kincstár, mértékét tekintve a hazai pénzforgalom közel negyedét bonyolítja le, mely tranzakciók naponta több száz milliárd forintot tesznek ki. A feladat végrehajtásához a likviditás menedzselés, likviditási, megelőlegezési hitel nyújtási képessége szinte elengedhetetlen. E feladatához szorosan kapcsolódik a nyilvántartási, adminisztrációs, elszámolási feladata, melynek keretében pénzügyi-számviteli információkat gyűjt és nyújt, prognosztizál. Biztosítja a gazdasági szereplők, elsősorban az államháztartás részére a döntéseik meghozatalához szükséges adatokat és információkat. A Kincstár feladata sokrétű

---

<sup>676</sup> Lisa F. Seymour: Key success factors for implementing Business Intelligence in South African public sector organisations. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx~lTpim1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw~2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK~FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr~iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA~trH1GoDGhNoD96DOJQKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx~lTpim1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw~2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK~FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr~iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA~trH1GoDGhNoD96DOJQKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA) (letöltés: 2021.05.13)

<sup>677</sup> „KINCS-TÁR adattárház rendszer, adatkikötő rendszer és Közpénzügyi Portál tervezése, fejlesztése és implementációja, valamint a megvalósításhoz szükséges hardverelemek szállítása” Műszaki leírás. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GpEYID45xxoJ:eljarasok.kuczora.hu/getfile/309/312/+&cd=3&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (letöltés: 2021.05.26)



állami kiadások pénztára, a költségvetési információk nyújtója, központi kormányzati pénzügyi ellenőrző szerv, figyelemmel kíséri és ellenőrzi az államháztartás kiadásait és bevételeit, elkészíti az éves költségvetési tervek, a kormány fő gazdasági és pénzügyi tanácsadója és programkészítője. A kincstári rendszer egyik fontos építő köve az egységesség: az egységes pénztár, az egységes információ és könyvelés rendszere, a pénzforgalom során az egységes folyamatban épített ellenőrzés.<sup>678</sup> A kincstár biztosítja a költségvetés végrehajtását pénzügyileg és szakmailag.

A Kincstár egy sajátos, atipikus közigazgatási szerv, hiszen tevékenységek zömében a közhatalmi jelleg hiányzik. Alapvetően igazgatási tevékenységeket végez, a közigazgatás működtetésében, finanszírozásában és szabályszerűségének felügyeletében vesz hatékonyan részt.

Tálasné Keresneyei Margit, a Kincstár Baranya Megyei Igazgatóságának volt államháztartási irodavezetőjének hasonlatával élve a Kincstár egy tölcser szerepét tölti be, mely az önkormányzatoktól a központi szint felé szűkül, azaz egyrészt szűri, másrészt tisztítja az önkormányzati adatokat. A Kincstár nemcsak tölcser, szűrő, de a kapocs szerepét is betölti a központi és a helyi szint között, nem hagyja, hogy az önkormányzatok elszigetelődjenek, elsősorban informatikai rendszerek működtetésével. Rajta keresztül többek között információkhoz, eljárási protokollokhoz jutnak az önkormányzatok. Segíti a feladatok standardizálását, egyben a jó gyakorlatok terjedését, ezzel megelőzve a szigetszerű megoldások születését egy-egy problémára.

„Míthogy közpénzből kifizetéseket teljesíteni csak törvényi felhatalmazás alapján lehet, ezért a Kincstár gondoskodik arról, hogy a közpénzeket arra használják fel, amire a felhatalmazás szól. A Kincstár küldetése: a közpénzek kifizetése, és ezen kifizetések ellenőrzése”.<sup>679</sup> A több szintű és eltérő típusú ellenőrzéseivel a szolgáltatott adatok megbízhatóságát is növeli. Tekintélyes feladata a közel kilencszázezer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtése, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolás és bevallás, a hazai és az Európai Unióból származó támogatások folyósításában, lebonyolításában, valamint visszakövetelésében való részvétel. „A Kincstár tehát a közpénzek elköltésének résztvevője, és egyben felügyelője is. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, annak érdekében, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek.”<sup>680</sup> A folyamatba épített ellenőrzés esetében elég csupán a tételek 20 százalékát vizsgálni, mellyel a kockázatok

---

<sup>678</sup>Novotnik Imre: Az államkincstár nemzetközi tapasztalatairól. Comitatus. 1995/11. 40. o.

<sup>679</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

<sup>680</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

80 százaléka lefedhető és csupán maga a fenyegetettség érzése miatt is eredményre és megtakarításhoz vezet.<sup>681</sup>

Nemcsak a „kirakat” reformok hatnak hátrányosan a hatékonyságra, de nagy hiányosság a költségvetési rendszerekre jellemző önismereti hiányosság, illetve az erre való törekvés hiánya. A legtöbb esetben a szervezetek félnek, elzárkóznak a belső és külső szervezetet érintő felmérésektől, kutasoktól, illetve ezek nyilvánosságra hozásától. A szervezet fejlődésének gátja a nem realisztikus szervezeti énkép, a belső, rejtett hiányosságok feltárásának hiányát, és a fejlesztési lehetőségek elmaradását vonhatja maga után. A reális énkép meghatározás után a célirányos kommunikáció és marketing eszközök alkalmazása fontos lenne az államháztartási szervezetek megítélésének javításában. További fontos lépés, hogy az elérhető legtöbb kommunikációs csatornát kell biztosítani az állampolgároknak az ügyeik intézésére, kérdéseik, bizonytalanságaik rendezésére. Hiszen az állammal szemben a legfőbb elvárás a bizalom és biztonság. Ehhez evidencia a naprakész, hiteles honlap, modern kommunikációs elérhetőségek és lehetőségek (messenger, viber, youtuber stb.) alkalmazása. A hazai államháztartási szervek honlapjának többsége messze nem naprakész, nemhogy a kor igényeihez igazodó kommunikációs csatornával bírnának (példának okáért a dolgozat készítésekor a Magyar Államkincstár nem rendelkezett hivatalos facebook oldallal). Nemcsak a külső, de a belső kommunikáció (pl. e-mail rendszer) fejlesztése is nélkülözhetetlen, a hatékony feladatellátáshoz.

A Kincstár által ellátott és ellátható feladatok horizontális és vertikális bővítésének és leépítésének lehetőségeit folyamatosan értékelni, mérlegelni szükséges. Vertikális feladat bővítésre kézenfekvő és időszerű lépés a kincstári egységes számla kör, a számlavezetés kiterjesztése az önkormányzatokra és az állami tulajdonú vállalatokra. Horizontális feladat bővítésre egyéb hitelviszonyt, részesedési jogot megtestesítő értékpapírok forgalmazása, közbeszerzéshez kapcsolódó nyilvántartási, ellenőrzési feladatok ellátása. Érdekes és megfontolandó lehet a kincstári számlavezetés kiterjesztése, ha nem is a teljes lakosság részére, de akár a dolgozók vagy közszféra foglalkoztatottak részére. Akár a közszféra presztízs növelő eszközként is lehetne használni, pl. egyedi lakossági konstrukciókkal. Horizontális és vertikális feladat leépítés szinte kizárólag feladatátadással oldható meg, melyhez megfelelő átvevő közigazgatási szerv szükséges. A jelenleg tervezett, felállításra kerülő közigazgatási bíróságok alkalmat adhatnak feladat áttelepítésre, ilyen mérlegelhető feladat a másodfokú eljárások egy részének, illetve a törzskönyvi nyilvántartási feladatok átadása.

---

<sup>681</sup>Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám. 2015. 81-97. o.

A Kincstár szervezetének mérete, ezzel együtt feladatainak számossága is monumentális méreteket öltött mára. A jelen kor változó világa nem teszi lehetővé, hogy az intézmény fejlesztés, átalakítás itt megálljon, számos szempontot célszerű figyelembe venni az átalakítások során. Egyrészt a technológiai-technikai változások, kihívások, másrészt a gazdaság szereplőinek változó magatartási szokásai, igényei irányoznak elő a fejlesztéseket, változásokat a szervezeteknél, így a Kincstár esetében is.

Az empirikus kutatás célja volt feltérképezni a Kincstár általános és az egyes tevékenységeinek megítélését, valamint a Kincstár által nyújtott (köz)szolgáltatásokkal való elégedettség mérése. A válaszadók többségének benyomása semleges a Kincstárról, amellett, hogy elég nagy százalékuk nem került kapcsolatba a Kincstárral. Azok a válaszadók, akik nem kerültek kapcsolatba a Kincstárral a Média és az ismerősök véleménye alapján alakították ki a véleményüket. A Kincstár ügyfeleinek nagy része elégedett a kapott szolgáltatással, végzett tevékenységgel, alacsony az elégedetlen ügyfelek aránya. Az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a kincstári munkatárs szakmai felkészültségével is. Az elégedetlen ügyfelek a tájékoztatási tevékenységet és a családtámogatási ellátásokat jelölték meg problémás területnek. Nagyon érdekes, hogy az ügyfelek döntő többsége nem vette igénybe a Kincstár elektronikus szolgáltatásait a Kincstárnak, azok közül, akik igénybe vették nagy része elégedett volt a kapott szolgáltatással. Kiemelendő, hogy a kérdőívet kitöltők döntő része igényelné a több, jobb tájékoztatást a Kincstári szolgáltatásokról. Az igazán megdöbbentő, hogy a válaszadók egy ötöde úgy gondolja, hogy a kincstári dolgozók érintettek korrupcióval. Összehasonlításképpen a Németországban 6 százaléka, Svájcban és Svédországban a lakosság 8 százaléka véli korrupcióban érintettnek a közsféra dolgozóit.<sup>682</sup>

Az értekezés első kérdése, hogy meg lehet-e határozni a klasszikus kincstári feladatokat, ha igen melyek azok? Általában a nemzeti kincstár a legfontosabb pénzügyi entitás egy adott országban. Megkülönböztethetünk hazai és nemzetközi klasszikus feladatokat. Az előbbi szélesebb feladathalmazt ölel fel, mint az utóbbi, hiszen minden nemzeti kincstár feladatára eltérő módon és mértékben nyomják rá a bélyegüket a történeti hagyományok és a külső-belső hatások. A kincstári tevékenységek három nagy területet ölelnek fel, úgy, mint a pénzügy (KESZ, pénzügyi piacokra, nemzeti bankokra hatás), számvitel (állami vagyon és annak mozgásainak nyilvántartása) és költségvetés (költségvetés végrehajtása, pénzügyi tervezés).

---

<sup>682</sup>Coralie Pring: Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world. 2017. [Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world.](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
[http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices\\_FINAL.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
(letöltés: 2019.04.29)

*Klasszikus nemzetközi kincstári funkciónak tekintjük a költségvetés pénzkezelését (pénzforgalmi műveletek végzése, a kormányzati tranzakciók elszámolása, a közösségi bankszámlák vezetése), a Kincstári Egységes Számla vezetését, a költségvetés végrehajtását (bevételek beszedése, kiadások teljesítése és elszámolása, bérszámfejtési feladatok) és erről való információ szolgáltatást (ennek keretében pénzügyi információs és számviteli rendszerek működtetése), az adósságkezelést, likviditásmenedzsmentet, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését (előzetes ellenőrzés, előirányzat vizsgálat: a közpénzek kifizetése megfelelő célra történik-e, fedezet rendelkezésre áll-e, tranzakciók, kötelezettségvállalások ellenőrzése) és a költségvetési és adó politika, illetve előrejelzések készítését.*<sup>683</sup> A felsorolást a hazai feladatok esetében kiegészíthetjük a központosított illetményszámfejtési feladatokkal, támogatások, szubvenciók, állam által vállalt garanciák és kölcsönök kezelésével, nyilvántartásával, ellenőrzésével és felügyeletével, költségvetési szervek nyilvántartásával, állampapír forgalmazásával. Számos országban tipikus kincstári feladat például a közbeszerzések, állami beruházások, állami tulajdonú vállalatok felügyelete. Mind a hazai, mind a nemzetközi és más nemzeti kincstári feladatokban találunk egy közös jellemzőt: a közpénz feletti „örkődnek”. Minden kincstár esetében megfigyelhetjük az informatikai rendszerek által növekvő mértékben kiváltott emberi feladatokat (beépített ellenőrző funkciók, automatizmosok). Mivel a tevékenységek, így például a pénzforgalom is többségében valós időben és elektronikusan megy végbe, ennek oka és következménye is automatizálás szükségessége és kívánalma. Ezzel a tradicionális számvevői tevékenység nagy része is szükségtelenné vált. A tevékenységek változása új feladatokat hívott életre, az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer (IFMIS) és a központi számviteli rendszer működtetése megteremtette az igényét a számviteli ellenőrzésnek és a világos számviteli politikák megfogalmazásának, továbbá a passzív likviditásmenedzsment eszközeiről az aktív eszközökre való átállásnak. A fejlődés hatására megfogalmazhatjuk a modern kincstárak jellemzőjét: a decentralizált felügyelet, a szigorúbb beszámoló és számviteli rendszer, a számviteli standardoknak és a pontos költségvetési-pénzügyi-statisztikai jelentéseknek a felértékelődése, illetve előtérbe helyeződése.<sup>684</sup>

A közpénzek kezelésének modernizációja alapvető hatással bír az állami kiadások és bevételek hatékonyságára, eredményességére és átláthatóságára. A hatékonyság növelésével

---

<sup>683</sup>Ivan Matalik, Michal Slavik: Debt Management in the Czech Republic (formation in the 1990s and the current state). Prague Economic Papers, 1, 2005. 37-39. o.

Marco Cangiano Treasury Core Functions c. előadása., Róma, 2017. február 6-8.

[http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario\\_2017-02-6\\_8/08\\_-\\_Treasury\\_Functions\\_and\\_Cash\\_Management\\_-\\_Cangiano.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf) (letöltés: 2018.02.06)

<sup>684</sup>Cangiano: i. m.

pedig a közkiadások ár-érték aránya is javul. A pontos és megbízható pénzügyi információk, a megfelelő eljárások és előírások növelik a költségvetési fegyelmet, támogatják a makro-költségvetési politikai dimenziókat, az ehhez kapcsolódó döntéseket, és végrehajtást.<sup>685</sup> A közpénzek kezelésére többféle hatékony, működőképes modell és felépítés létezik, a legfontosabb elvárás velük kapcsolatosan, hogy átlátható és ellenőrzésük megbízható legyen. Az EU-nak is van ezzel összhangban elvárása, alapvetően célokat és követelményeket fogalmaz meg, melyek teljesítési módjában nagy szabadságot enged, elfogadja a sajátos nemzeti megoldásokat a közpénzek elkötésére, ha az átláthatóság és a megbízható ellenőrzés kettősének eleget tesz. Általánosságban a kincstárat olyan rendszerként jellemezhetjük (nemcsak) az EU-ban, mely ténylegesen ellenőrzi és igazgatja a kormányzati pénzügyeket. A közpénzek kezelése meghatározó szerepet játszik az állami források gondos elosztásában és felhasználásában és a makrogazdaság irányításában. Ezért a közpénzek kezelésének modernizációja alapvető hatással bír az állami kiadások hatékonyságára, eredményességére és átláthatóságára.<sup>686</sup> Éppen ezért az államháztartás irányításának hatékonyságához alapvető fejleszteni a nemzeti erőforrás-gazdálkodást. A hatékonyság a közkiadások ár-érték arányát is jótékonyan befolyásolja, ahogy a költségvetési transzparenciát is.<sup>687</sup> A pénzügyi információk, eljárások és előírások alapvetően fontosak a makro-költségvetési politikai dimenziók támogatásához, valamint eszközei ezen döntések alkalmazásának, véghezvitelének, egyben segíti a költségvetési fegyelmet, és biztosítja a hatékony közkiadásokat.<sup>688</sup> Ebből az okból kifolyólag a nemzetközi jó gyakorlatok átvétele, a folyamatos felülvizsgálat és a megfelelő szabályozás (minél magasabb szintű jogszabály szabályozza, annál magasabb a jogi támogatása) nélkülözhetetlen.

A modern kincstári rendszer kormányzati követelményei a Mario Pessoa and Mike Williams szerint az átfogó KESZ, hatékony kormányzati kifizetési rendszer, kincstári igazgatáshoz kapcsolt integrált pénzügyi információ rendszer (IFMIS), egy a rövid távú be- és kiáramló pénz pontos előrejelzésére alkalmas hatékony rendszer és aktív pénzmenedzsment.<sup>689</sup>

A közpénzek kezelése szinte mindenütt egy Kincstári Egységes Számlán keresztül történik, mely jellemzően államkincstári funkció, melyhez párosul a pénzforgalom felügyelete és eltérő kiterjedésű ellenőrzése. Nem lehet eléggé és elégszer hangsúlyozni e számla jelentőségét és kiterjesztésének fontosságát. Az állami pénzügyek kezelésének egyik

---

<sup>685</sup>Pimenta, Pessoa. 2015.1-21. o.

<sup>686</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 1. o.

<sup>687</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 21. o.

<sup>688</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 20-21. o.

<sup>689</sup>Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

legfontosabb módja és stratégiai eszköze a KESZ. Ma már szinte elképzelhetetlen KESZ nélkül a modern kincstári igazgatás. Számos empirikus bizonyíték van arra, hogy a KESZ-szel jelentős erőforrások takaríthatóak meg, egyrészt a szükségtelen rövidtávú kölcsönök elkerülésével vagy a likviditás-összevonással a pénzkezelés érdekében. Továbbá a KESZ lehetővé teszi, hogy a kincstár váltsa a fizetési kötelezettségek (hagyományosan passzív viselkedés) vagy a pénzgazdálkodás (aktív viselkedés) előtérbe helyezése között. Lehetővé téve ezzel a pénzügyi piacokon történő befektetést és a határidőben történő kifizetésekhez a minimum likviditást fenntartását.<sup>690</sup> Az, hogy a KESZ rendszer mekkora hasznot hoz, az annak alkalmazási módján és kiterjesztésén múlik, melyen mindig van mit fejleszteni, javítani. A hazai önkormányzati kör és a hazai állami tulajdonban álló társaságok (2011. évi CXCVI. törvény 2. számú melléklet) például a Magyar Államvasutak Zártkörűen Működő Részvénytársaság KESZ körbe bevonása hatalmas lehetőséget hordoz.

A kincstári rendszerek lehetővé teszik a költségvetés hatékony végrehajtását, a korszerűbb fizetési rendszerek működését, melyek során a pontosság és megbízhatóság nélkülözhetetlen. Ehhez nagy segítséget jelenthet egy megfelelő integrált pénzügyi információs rendszer (IFMIS), a korszerű módszerek és technikák, technológiák átvétele.

A ténylegesen alkalmazható intézkedések átvétele, alkalmazása, az intézményi izomorfizmus káros hatással is lehet az államháztartásra a felesleges kapacitások lekötése miatt. Matt Andrews (2013) kutatása, mely több mint 100 ország, a PEFA módszertan alkalmazásával (mely nagyobb hangsúlyt fektet a folyamat megfelelőségére/alkalmazhatóságára) készített elemzése alapján, arra a következtetésre jutott, hogy sok ország csak törekszik arra, hogy "megjelenjen" az, hogy reformálták az államháztartást, miközben csak a rövid távú jelzések sorozatát adaptálják, melyek gyakran hosszú távon fenntarthatatlanok, mivel az intézkedések nem illeszkedtek az egyes országok sajátosságaihoz.<sup>691</sup> Végeredményben ezek a jelzések nem jelentenek valós megoldást vagy szemléletet. Andrews ezt a jelenséget „intézményi izomorfizmusnak” hívja, egy biológiai jelenség után, ahol azt értik alatta, hogy az egyes állatok megjelenése alkalmazkodik a vadonban a túléléshez. Egyes állatok a biztonságot szolgáló eszközként hasonlítanak a környezetében élőkre. Hasonlóan megfigyelhető ez az egyes kormányok esetében, ahol sokszor csak „úgy tűnik”, hogy nemzetközi szinten elfogadták a jó gyakorlatokat az államigazgatásban, a pénzügyi hitelesség megőrzése érdekében.<sup>692</sup>

---

<sup>690</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 7. o.

<sup>691</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 21. o.

<sup>692</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 21. o.

A pénzügyi igazgatási jogszabályok a legtöbb országban a kincstárakat általában a kormányzati erőforrások irányító testületeként határozzák meg, melyek alkalmasak az iránymutatásokat megfogalmazni, kiadni és szabályozni valamennyi entitás részére, akik állami erőforrásokkal gazdálkodnak. A hatékonyság elve megköveteli, hogy a nemzeti kincstárak ellenőrzésük alatt tartsák ezen erőforrásokat. Számos esetben maguk a (i) pénzügyi igazgatási törvények szabnak gátat a hatékonyságnak, eltérő hatályuk miatt (például csak a központi szintet szabályozza), (ii) az olyan jogszabályok melyek pénzügyi autonómiát adnak egyes államhatalmi ágaknak, elsősorban jogalkotói vagy igazságszolgáltatásnak, illetve (iii) területszervezési jogszabályok, melyek egy adott szintű autonómiát és függetlenséget garantálnak a pénzügyi igazgatásban a tartományoknak, tagállamoknak, régióknak és településeknek.<sup>693</sup>

A hatékonyság kérdésköre, mérése régóta foglalkoztatja a közigazgatás kutatóit, nincs egy univerzális receptúra meghatározására. Önálló értékezés témakörét képezhetné a Kincstár hatékonysága. A hatékonyság mindig az eredmény és az ahhoz szükséges ráfordítások együttes mérése, így mindig viszonyítás: milyen eredményt milyen költséggel érünk el. A közigazgatásban eredménynek a közfeladat ellátását tekintjük. Nagyon egyszerűen nézve, ha a költségvetési szerv a költségvetéséből ellátja a közfeladatot, közszolgáltatást, akkor hatékony. Ma már ennél többet várunk egy közigazgatási szervtől, mint a pusztá feladatellátást. Maga az eredmény lehet eltérő minőségű (egy határozat vagy akár egy intézkedés, vagy annak közlési módja), fontos, hogy elégedettek legyünk az eredmény minőségével is. A viszonyrendszer másik eleme a ráfordítás meghatározása sem egyszerű, hiszen nehezen meghatározható és mérhető az egy-egy közfeladathoz kapcsolódó közvetlen költség. A következő probléma a korlátozott összehasonlítás lehetősége, hiszen szinte kizárt a párhuzamos feladatellátás, a hatáskör és illetékesség okán. Ugyanakkor vannak nem tisztán közigazgatási feladatok, melyet a közigazgatási szervek végeznek, ilyen például a Kincstár értékpapír forgalmazása. Ezen feladat esetében lenne lehetőség összehasonlítani az egyes forgalmazókat, hiszen több jogi személy is végzi a feladatot. Bár ebben az esetben sem lenne könnyű az összehasonlítás, hiszen eltérő módon, minőségben végzik a Posta, a pénzügyintézetek és a Kincstár is a feladatot. Leginkább feladatonként, modellszámítások alapján lehet pontosan meghatározni egy-egy feladat hol látható el hatékonyabban.

Az értékezés első kérdése, hogy meg lehet-e határozni a klasszikus kincstári feladatokat, ha igen melyek azok? Általában a nemzeti kincstár a legfontosabb pénzügyi entitás egy adott

---

<sup>693</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 31. o.

országban. Megkülönböztethetünk hazai és nemzetközi klasszikus feladatokat. Az előbbi szélesebb feladathalmazt ölel fel, mint az utóbbi, hiszen minden nemzeti kincstár feladatára eltérő módon és mértékben nyomják rá a bélyegüket a történeti hagyományok és a külső-belső hatások. A kincstári tevékenységek három nagy területet ölelnek fel, úgy, mint a pénzügy (KESZ, pénzügyi piacokra, nemzeti bankokra hatás), számvitel (állami vagyon és annak mozgásainak nyilvántartása) és költségvetés (költségvetés végrehajtása, pénzügyi tervezés). Klasszikus nemzetközi kincstári funkciónak tekintjük a költségvetés pénzkezelését (pénzforgalmi műveletek végzése, a kormányzati tranzakciók elszámolása, a közösségi bankszámlák vezetése), a Kincstári Egységes Számla vezetését, a költségvetés végrehajtását (bevételek beszedése, kiadások teljesítése és elszámolása, bérszámfejtési feladatok) és erről való információ szolgáltatást (ennek keretében pénzügyi információs és számviteli rendszerek működtetése), az adósságkezelést, likviditásmenedzsmentet, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését (előzetes ellenőrzés, előirányzat vizsgálat: a közpénzek kifizetése megfelelő célra történik-e, fedezet rendelkezésre áll-e, tranzakciók, kötelezettségvállalások ellenőrzése) és a költségvetési és adó politika, illetve előrejelzések készítését. A felsorolást a hazai feladatok esetében kiegészíthetjük a központosított illetményszámfejtési feladatokkal, támogatások, szubvenciók, állam által vállalt garanciák és kölcsönök kezelésével, nyilvántartásával, ellenőrzésével és felügyeletével, költségvetési szervek nyilvántartásával, állampapír forgalmazásával. Számos országban tipikus kincstári feladat például a közbeszerzések, állami beruházások, állami tulajdonú vállalatok felügyelete. Mind a hazai, mind a nemzetközi és más nemzeti kincstári feladatokban találunk egy közös jellemzőt: a közpénz feletti „örkődnek”. Minden kincstár esetében megfigyelhetjük az informatikai rendszerek által növekvő mértékben kiváltott emberi feladatokat (beépített ellenőrző funkciók, automatizmosok). Mivel a tevékenységek, így például a pénzforgalom is többségében valós időben és elektronikusan megy végbe, ennek oka és következménye is automatizálás szükségessége és kívánalma. Ezzel a tradicionális számvevői tevékenység nagy része is szükségtelenné vált. A tevékenységek változása új feladatokat hívott életre, az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer (IFMIS) és a központi számviteli rendszer működtetése megteremtette az igényét a számviteli ellenőrzésnek és a világos számviteli politikák megfogalmazásának, továbbá a passzív likviditásmenedzsment eszközeiről az aktív eszközökre való átállásnak. A fejlődés hatására megfogalmazhatjuk a modern kincstárak jellemzőjét: a decentralizált felügyelet, a szigorúbb beszámoló és számviteli rendszer, a számviteli standardoknak és a pontos költségvetési-pénzügyi-statisztikai jelentéseknek a felértékelődése, illetve előtérbe helyeződése.



Az értékezés második hipotéziseként került megfogalmazásra, hogy a Kincstár alapvetően hatékonyan látja el az állami pénzügyi feladatait, bővítése indokolható, alátámasztható és igazolható. A hatékonyság kérdésköre, mérése régóta foglalkoztatja a közigazgatás kutatóit, nincs egy univerzális receptúra meghatározására. Önálló értékezés témakörét képezhetné a Kincstár hatékonysága. A hatékonyság mindig az eredmény és az ahhoz szükséges ráfordítások együttes mérése, így mindig viszonyítás: milyen eredményt milyen költséggel érünk el. A közigazgatásban eredménynek a közfeladat ellátását tekintjük. Nagyon egyszerűen nézve, ha a költségvetési szerv a költségvetéséből ellátja a közfeladatot, közszolgáltatást, akkor hatékony. Ma már ennél többet várunk egy közigazgatási szervtől, mint a pusztá feladatellátást. Maga az eredmény lehet eltérő minőségű (egy határozat vagy akár egy intézkedés, vagy annak közlési módja), fontos, hogy elégedettek legyünk az eredmény minőségével is. A viszonyrendszer másik eleme a ráfordítás meghatározása sem egyszerű, hiszen nehezen meghatározható és mérhető az egy-egy közfeladathoz kapcsolódó közvetlen költség. A következő probléma a korlátozott összehasonlítás lehetősége, hiszen szinte kizárt a párhuzamos feladatellátás, a hatáskör és illetékeség okán. Ugyanakkor vannak nem tisztán közigazgatási feladatok, melyet a közigazgatási szervek végeznek, ilyen például a Kincstár értékpapír forgalmazása. Ezen feladat esetében lenne lehetőség összehasonlítani az egyes forgalmazókat, hiszen több jogi személy is végzi a feladatot. Bár ebben az esetben sem lenne könnyű az összehasonlítás, hiszen eltérő módon, minőségben végzik a Posta, a pénzügyi intézetek és a Kincstár is a feladatot. Leginkább feladatonként, modellszámítások alapján lehet pontosan meghatározni egy-egy feladat hol látható el hatékonyabban. Az Európai Unió, egyéb nemzetközi szervezeti tagságunk, gazdasági kapcsolataink megkövetelik, hogy az államháztartást érintő uniós és nemzetközi tendenciákat figyelembe vegyünk, kövessük és az alkalmazható, adaptálható jó gyakorlatokat pedig mielőbb átvegyük és alkalmazzuk. A globalizáció életre hívta standardizálás igényét, mely mind a munkafolyamatokra, mind az adatokra és információkra szükségszerűen kiterjed. A fejlődésnek közel nincs vége, hiszen a gazdasági környezet folyamatosan elvárásokat támaszt a pénzügyi intézményrendszerrel szemben, így a kincstárakkal szemben is. Az érdemi reformok alkalmazása a közpénzügyi rendszerben fontos annak erősödéséhez és a megfelelő minőségű és értékelhető pénzügyi adatok szerzéséhez. A reformok növelik a makro-költségvetési menedzsment minőségét a régióban és jobb gazdasági teljesítményhez vezetnek, a további fejlesztésre és közpénzügyi rendszer rugalmasságának növelésére szükség van, ahogy az elmúlt időszak gazdasági válságai

is mutatják.<sup>694</sup> A Kincstári reformok intézményi kihívásait az angol szavak kezdőbetűi alapján 7 C-vel szokás jellemezni, azaz a nemzetközi normákkal való összhang (consistency), a kiadásokat teljesítő hivatalok és szervezetek jogszerű működése (compliance), a költségvetési és beszámolási rendszer kiterjedtsége (coverage), a pénz konszolidáció (consolidation), komplexitás, az átfogó reformok végrehajtása előtt az alapok biztosítása (complexity), bármilyen reformot a költség-haszon elemzésnek meg kell előznie (cost) és a kapacitások biztosítása a reformok megkezdése előtt létfontosságú (capacity).<sup>695</sup> A Kincstár által ellátott és ellátható feladatok horizontális és vertikális bővítésének és leépítésének lehetőségeit folyamatosan értékelni, mérlegelni szükséges. Vertikális feladat bővítésre kézenfekvő és időszzerű lépés a kincstári egységes számla kör, a számlavezetés kiterjesztése az önkormányzatokra és az állami tulajdonú vállalatokra. Horizontális feladat bővítésre egyéb hitelviszonyt, részesedési jogot megtestesítő értékpapírok forgalmazása, közbeszerzéshez kapcsolódó nyilvántartási, ellenőrzési feladatok ellátása. Érdekes és megfontolandó lehet a kincstári számlavezetés kiterjesztése, ha nem is a teljes lakosság részére, de akár a dolgozók vagy közszféra foglalkoztatottak részére. Akár a közszféra presztízs növelő eszközeként is lehetne használni, pl. egyedi lakossági konstrukciókkal. Horizontális és vertikális feladat leépítés szinte kizárólag feladatátadással oldható meg, melyhez megfelelő átvevő közigazgatási szerv szükséges. A jelenleg tervezett, felállításra kerülő közigazgatási bíróságok alkalmat adhatnak feladat áttelepítésre, ilyen mérlegelhető feladat a másodfokú eljárások egy részének, illetve a törzskönyvi nyilvántartási feladatok átadása. Megállapíthatjuk, hogy mind a hazai, mind a vizsgált külföldi kincstárak alapvetően hatékonyan látják el az állami pénzkezelési feladataikat, így bővítésük indokolható, alátámasztható és igazolható a 7C keretei között.

Az értekezés harmadik tézise, hogy a kincstár szükségszerű intézménye az államszervezetnek, mindig volt, funkcionális, praktikus mind közjogi mind magánjogi szempontból.

A történeti áttekintésből és a nemzetközi kitekintésből (kivétel nélkül megjelenik, vagy egy önálló hivatal, a pénzügyminisztérium részeként, vagy szakminisztériumként) megállapíthatjuk, hogy fontos és kiemelt a szerepe az államszervezetben a Kincstárnak. Az eltérő nemzetközi kincstári rendszerek ellenére, bizonyos azonosságok fellelhetőek az egyes országok kincstárai között, minthogy a költségvetési gazdálkodás jellemzően centralizált, az intézményi önállóság leginkább szakmai, a közigazgatási szervek erős szálakkal kötődnek a

---

<sup>694</sup>Carlos Pimenta, Mario Pessoa (szerk.): Public Financial Management in Latin America. Inter-American Development Bank. New York, 2015. ix. o.

<sup>695</sup>Cangiano: i. m.

minisztériumokhoz, a gazdasági önállóság közel sem annyira kiterjedt mint nálunk, sok helyen nincs saját költségvetésük, bankszámlájuk. További azonosság, hogy a közpénzek kezelése szinte mindenütt egy Kincstári Egységes Számla-jellegű számlán történik. A központi költségvetés egységes számlájának likviditáskezelése mindenhol kiemelt feladat, melynek keretében figyelemmel kísérik a kötelezettség-vállalásokat, bevételeket, kiadásokat, valamint azok előrejelzését.<sup>696</sup> A feladat és hatáskör telepítések, lehatárolások érdekében is praktikus egy közpénzügyőr. Közjogi szempontból elsősorban ellenőrző és összeférhetetlenségi okokból, magánjogi szempontból az állam vagyonának kivetülése és elszámoltatása szempontjából. Megállapíthatjuk, hogy mind a hazai-, mind a nemzetközi gyakorlat és tapasztalatok alapján szükségeszerű intézménye az államszervezetnek a kincstár, mely valamilyen formában mindig megjelent, hiszen funkcionális és praktikus közjogi és magánjogi szempontból egyaránt.

A közpénzek kezelésének modernizációja alapvető hatással bír az állami kiadások és bevételek hatékonyságára, eredményességére és átláthatóságára. A hatékonyság növelésével pedig a közkiadások ár-érték aránya is javul. A pontos és megbízható pénzügyi információk, a megfelelő eljárások és előírások növelik a költségvetési fegyelmet, támogatják a makro-költségvetési politikai dimenziókat, az ehhez kapcsolódó döntéseket, és végrehajtást.<sup>697</sup> A közpénzek kezelésére többféle hatékony, működőképes modell és felépítés létezik, a legfontosabb elvárás velük kapcsolatosan, hogy átlátható és ellenőrzésük megbízható legyen. Az EU-nak is van ezzel összhangban elvárása, alapvetően célokat és követelményeket fogalmaz meg, melyek teljesítési módjában nagy szabadságot enged, elfogadja a sajátos nemzeti megoldásokat a közpénzek elköltésére, ha az átláthatóság és a megbízható ellenőrzés kettősenek eleget tesz. Általánosságban a kincstárat olyan rendszerként jellemezhetjük (nemcsak) az EU-ban, mely ténylegesen ellenőrzi és igazgatja a kormányzati pénzügyeket. A közpénzek kezelése meghatározó szerepet játszik az állami források gondos elosztásában és felhasználásában és a makrogazdaság irányításában.

A modern kincstári rendszer kormányzati követelményei a Mario Pessoa and Mike Williams szerint az átfogó KESZ, hatékony kormányzati kifizetési rendszer, kincstári igazgatáshoz kapcsolt integrált pénzügyi információ rendszer (IFMIS), egy a rövid távú be- és kiáramló pénz pontos előrejelzésére alkalmas hatékony rendszer és aktív pénzmenedzsment.<sup>698</sup>

---

<sup>696</sup>Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30

Matalik, Slavik: i. m. 37-39. o.

<sup>697</sup>Pimenta, Pessoa. i.m. 1-21. o.

<sup>698</sup>Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

A disszertáció negyedik tézise, hogy a Kincstár mennyire alkalmazkodik a társadalmi, gazdasági változásokhoz, szükséges-e, képes-e megfelelnie a rohamosan változó társadalmi és gazdasági igényeknek? A Kincstár, mértékét tekintve a hazai pénzforgalom közel negyedét bonyolítja le, mely tranzakciók naponta több száz milliárd forintot tesznek ki. A feladat végrehajtásához a likviditás menedzselés, likviditási, megelőlegezési hitel nyújtási képessége szinte elengedhetetlen. E feladatához szorosan kapcsolódik a nyilvántartási, adminisztrációs, elszámolási feladata, melynek keretében pénzügyi-számviteli információkat gyűjt és nyújt, prognosztizál. Biztosítja a gazdasági szereplők, elsősorban az államháztartás részére a döntéseik meghozatalához szükséges adatokat és információkat. A Kincstár feladata sokrétű állami kiadások pénztára, a költségvetési információk nyújtója, központi kormányzati pénzügyi ellenőrző szerv, figyelemmel kíséri és ellenőrzi az államháztartás kiadásait és bevételeit, elkészíti az éves költségvetési tervek, a kormány fő gazdasági és pénzügyi tanácsadója és programkészítője. A kincstári rendszer egyik fontos építő köve az egységesség: az egységes pénztár, az egységes információ és könyvelés rendszere, a pénzforgalom során az egységes folyamatban épített ellenőrzés.<sup>699</sup> A kincstár biztosítja a költségvetés végrehajtását pénzügyileg és szakmailag.

A Kincstár kapocs szerepét is betölti a központi és a helyi szint között, nem hagyja, hogy az önkormányzatok elszigetelődjenek, elsősorban informatikai rendszerek működtetésével. Rajta keresztül többek között információkhoz, eljárási protokollokhoz jutnak az önkormányzatok. Segíti a feladatok standardizálását, egyben a jó gyakorlatok terjedését, ezzel megelőzve a szigetszerű megoldások születését egy-egy problémára.

„Minthogy közpénzből kifizetéseket teljesíteni csak törvényi felhatalmazás alapján lehet, ezért a Kincstár gondoskodik arról, hogy a közpénzeket arra használják fel, amire a felhatalmazás szól. A Kincstár küldetése: a közpénzek kifizetése, és ezen kifizetések ellenőrzése”.<sup>700</sup> A több szintű és eltérő típusú ellenőrzéseivel a szolgáltatott adatok megbízhatóságát is növeli. Tekintélyes feladata a közel kilencszázezer közszférában foglalkoztatott illetményének számfejtése, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulék elszámolás és bevallás, a hazai és az Európai Unióból származó támogatások folyósításában, lebonyolításában, valamint visszakövetelésében való részvétel. „A Kincstár tehát a közpénzek elköltésének résztvevője, és egyben felügyelője is. Feladata a közpénzek útjának nyomon követése, annak érdekében, hogy jogosulatlan kifizetések ne történjenek.”<sup>701</sup> A folyamatba

---

<sup>699</sup>Novotnik Imre: Az államkincstár nemzetközi tapasztalatairól. Comitatus. 1995/11. 40. o.

<sup>700</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

<sup>701</sup><http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

épített ellenőrzés esetében elég csupán a tételek 20 százalékát vizsgálni, mellyel a kockázatok 80 százaléka lefedhető és csupán maga a fenyegetettség érzése miatt is eredményre és megtakarításhoz vezet.<sup>702</sup>

Az empirikus kutatás célja volt feltérképezni a Kincstár általános és az egyes tevékenységeinek megítélését, valamint a Kincstár által nyújtott (köz)szolgáltatásokkal való elégedettség mérése. A válaszadók többségének benyomása semleges a Kincstárról, amellet, hogy elég nagy százalékuk nem került kapcsolatba a Kincstárral. Azok a válaszadók, akik nem kerültek kapcsolatba a Kincstárral a Média és az ismerősök véleménye alapján alakították ki a véleményüket. A Kincstár ügyfeleinek nagy része elégedett a kapott szolgáltatással, végzett tevékenységgel, alacsony az elégedetlen ügyfelek aránya. Az ügyfelek döntő többsége elégedett volt a kincstári munkatárs szakmai felkészültségével is. Az elégedetlen ügyfelek a tájékoztatási tevékenységet és a családtámogatási ellátásokat jelölték meg problémás területnek. Nagyon érdekes, hogy az ügyfelek döntő többsége nem vette igénybe a Kincstár elektronikus szolgáltatásait a Kincstárnak, azok közül, akik igénybe vették nagy része elégedett volt a kapott szolgáltatással. Kiemelendő, hogy a kérdőívet kitöltők döntő része igényelné a több, jobb tájékoztatást a Kincstári szolgáltatásokról. Az igazán megdöbbentő, hogy a válaszadók egy ötöde úgy gondolja, hogy a kincstári dolgozók érintettek korrupcióval. Összehasonlításképpen a Németországban 6 százaléka, Svájcban és Svédországban a lakosság 8 százaléka véli korrupciónak érintettnek a közsféra dolgozóit.<sup>703</sup>

Fontos a magas szintű politikai koherencia. Az általános politika összetételének koherenciáján múlik a politika decentralizációja és az egyes országok hatóságainak hitelessége. Sok ország hangsúlyozza a szétválasztott kincstári és központi banki szerepeket. Azonban ezek a teljesen szétválasztott politikák csak abban az esetben működnek, ha eszközeik is teljesen elkülönülnek egymástól, ami nem feltétlenül igaz a feltörekvő piacú országokra. Ezért egy-egy finanszírozási terv indokolatlan terhet róhat a hazai monetáris politikára, vagy egy új inflációhoz kötött kötvény bevezetése hatással lehet a monetáris politikára. Így a makrogazdasági folyamatokat és szabályozásokat összetetten kell vizsgálni, nem célszerű az éles elkülönítése a két területnek. Az adósság és pénzkezelést és a monetáris politikát is be kell építeni egy tágabb makrogazdasági elemzési keretrendszerbe, mely biztosítja a következetes és

---

<sup>702</sup>Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám. 2015. 81-97. o.

<sup>703</sup>Coralie Pring: Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world. 2017. [Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world.](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
[http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices\\_FINAL.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf)  
(letöltés: 2019.04.29)

összehangolt politikát. A különböző országok különböző módon biztosítják ezen politikák koordinációját (keretjellegű törvényekkel, bizottságok/testületek létrehozásával). Mindemellett hangsúlyozni kell, hogy ezen interakciók fókusza magas szintű és stratégiai, így nem terjedhet ki a rövid távú politikai döntésekre (pl. jegybanki alapkamat változás) ezen esetekben fontos a működés függetlensége.<sup>704</sup>

A kincstári rendszereket övező figyelem több tényezőnek köszönhető, egyrészt a költségvetés hatékony végrehajtásának igénye, a fizetési rendszerek mind jobb működőképessége, mely nélkülözhetetlen és egyben pontossága és megbízhatósága alapvető. Fejlett módszerek és technikák érhetőek el a pénzügyi rendszerek terén, hatékonyságuk tovább javítható, melyet az integrált pénzügyi információs rendszerek (IFMIS) tesznek lehetővé a költségvetés, a számvitel és a pénzügyi rendszerek összhangja érdekében.<sup>705</sup> A technológiai fejlődés az államháztartási erőforrásgazdálkodásban az erőforrások nagyobb hatékonysággal történő kezelését hozta. Egy alacsony szinten ellenőrzött és konszolidált (mérleg) decentralizált erőforrásmenedzsmentből fejlődött át az eszközök és eljárások alkalmazásával egy a KESZ-en központosított kormányzati erőforrásokká.<sup>706</sup> Az állami pénzkezelés, kincstári gazdálkodás az egyik olyan területe az államháztartásnak mely talán a legtöbb fejlődést mutat az elmúlt évtizedekben, egyrészt az információs technika következtében, másrészt a nemzetközi gyakorlatok átvételével.<sup>707</sup>

Az állami pénzkezelés, kincstári gazdálkodás mondhatjuk, hogy az államháztartás egyik legnagyobb fejlődését bemutató szelet volt szinte mindenhol az elmúlt évtizedekben, mely egyrészt az információs technika fejlődésének, másrészt a nemzetközi gyakorlatok átvételének köszönhető. *Megállapíthatjuk, hogy a Kincstár szükségszerűen alkalmazkodik a társadalmi, gazdasági változásokhoz, és képes megfelelnie a rohamosan változó társadalmi és gazdasági igényeknek.*

## VIII. FELHASZNÁLT IRODALOM JEGYZÉKE

1. Ágoston Péter: A magyar világi nagybirtok története. Grill Károly Könyvkiadó vállalata. Budapest, 1913.
2. Annual Report and Accounts and Product Accounts 2015–16. National Savings and Investments. <https://nsandi-corporate.com/sites/default/files/2018->

---

<sup>704</sup>Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

Mike Williams: Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies. International Monetary Fund. 2010. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf> (letöltés: 2018.09.09)

<sup>705</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25. o.

<sup>706</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25-26. o.

<sup>707</sup>Pimenta, Pessoa. 2015. 25. o.

- [05/NS%26I Annual Report 2015 16 complete website version.pdf](#) (letöltés: 2018.08.23)
3. Anto Bajo, Marko Primorac, Dario Runtc: Public Financial Management, Accountability, and Citizens' Trust. Trust, 17 Croat. & Comp. Pub. Admin. 389, 2017.
  4. Arany Ferenc: Panaszügyek hatékony megoldása. Gold Invest Tanácsadó Kft. Budapest, 2011.
  5. Attila Bolvári, Bálint Szablics, Bong Hwan Kim, Jung Su Park, Tamás Pál Török, Wonhee Lee: 2019/20 KSP Policy Consultation Report, Foundations of an Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in Hungary.  
<https://www.ksp.go.kr/english/pageView/publication-eng/744> (letöltés: 2021.06.01)
  6. Bakos Ferenc (szerk.): Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1978.
  7. Bán Péter (szerk.): Magyar történelmi fogalomtár. Gondolat. Budapest, 1989.
  8. Baracsi Erzsébet: Az Országos Takarékosági Bizottság. Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya. Budapest, 1980. XXX. évf. 3. sz.
  9. Berei Andor (szerk.): Új Magyar Lexikon. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1962.
  10. Bertényi Iván: A magyar királyi udvar tisztségviselői a középkorban. Rubicon 1100 év. 1996/1-2.  
[http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a\\_magyar\\_kiralyi\\_udvar\\_tisztsegviseloi\\_a\\_koz\\_epkorban/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_magyar_kiralyi_udvar_tisztsegviseloi_a_koz_epkorban/) (letöltés: 2014.01.14)
  11. Bokros Lajos, Jean-Jacques Dethier: Public Financing Reform during the transition, The Experience of Hungary. The World Bank. Washington, 1998.
  12. Borók György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere. Pro Publico Bono Online, Támop Speciál, 2011. 8-10. o. [http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media\\_items/az-egyeseult-kiralyisag-kormanyzati-rendszere.original.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/az-egyeseult-kiralyisag-kormanyzati-rendszere.original.pdf) (letöltés: 2018.08.22)
  13. Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével. Pro Publico Bono, 2011/1. [http://www.propublicobono.hu/pdf/2011\\_1\\_14\\_BorosA.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_14_BorosA.pdf) (letöltés: 2014.01.14)
  14. Buzási János: A Királyi Jogügyigazgatósági Levéltár repertórium. Művelődésügyi Minisztérium Levéltári Osztálya. Budapest, 1967.
  15. Carlos Pimenta, Mario Pessoa (szerk.): Public Financial Management in Latin America. Inter-American Development Bank. New York, 2015.
  16. Colin Hicks, Robert Gregory: Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability. National Council of the Institute of Public Administration. Australia, 1999. 4. o.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-8500.00121> (letöltés: 2021.05.21)
  17. Coralie Pring: Transparency International: People and Corruption: Citizens' voices from around the world. 2017.  
[http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices\\_FINAL.pdf](http://files.transparency.org/content/download/2161/13659/file/GCB%20Citizens%20voices_FINAL.pdf) (letöltés: 2019.04.29)
  18. Csillag István: A Kincstár működése és ennek következményei. Info-társadalomtudomány. 1995/34. sz.
  19. Csizmadia Andor, Máthé Gábor, Nagy Endre: Magyar Közigazgatástörténet. Államigazgatási Főiskola. Budapest, 1990.



20. Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Gondolat Kiadó. Budapest, 1979.
21. Csizmadia Andor-Kovács Kálmán-Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1995.
22. D. Bouley, J. Fournel and L. Leruth: How Do Treasury Systems Operate in sub-Saharan Francophone Africa?" OECD Journal on Budgeting, OECD, Vol. 2, No. 4, Paris 2003.
23. Dabis Attila: A skót szecesszió dilemmái. Kisebbségkutatás. 2013/2.  
[http://epa.oszk.hu/00400/00462/00067/pdf/EPA00462\\_kisebbssegkutatasa\\_2013\\_2\\_029-065.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00067/pdf/EPA00462_kisebbssegkutatasa_2013_2_029-065.pdf) (letöltés: 2018.08.22)
24. Dietz Andrea: Minőség, hatékonyság, ügyfélorientáció: a közigazgatás átforgmálása közszolgálati menedzsmenetté. Comitatus. 1997/5.
25. Domokos László, Gergely Szabolcs, Pulay Gyula, Szabó Zoltán Gyula, Szatmári János: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közsférában. Állami Számvevőszék. Budapest, 2016.  
[https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (letöltés: 2017.10.18)
26. Dubravka Jurlina Alibegovic; Suncana Slijepcevic: Identifying Key Obstacles for Performance Measurement at the Sub-National Level in Croatia. 12 Croat. & Comp. Pub. Admin. 1117 2012.
27. Ember Győző: A magyarországi és az erdélyi postaigazgatás a XVI—XVII. században. Philatelica. 1971/1. sz. 6-10. o. <http://www.mafitt.hu/kepek/philatelica/71-1.pdf> (letöltés: 2018.10.02)
28. Ereky István: A modern Magyar közigazgatás kialakulása. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Pécs, 1942.
29. ETUC Position Paper: A European Treasury for Public Investment.  
<https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-paper-european-treasury-public-investment#.WOdwYdJ94dV> (letöltés: 2018.09.09)
30. Fábián Adrián: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. Új Magyar Közigazgatás. 2016. 4. sz.  
[http://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2016/4/05\\_Helyi\\_onkormanyzat\\_fogalm\\_a.pdf](http://kozszo.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/4/05_Helyi_onkormanyzat_fogalm_a.pdf) (letöltés: 2017.08.22.)
31. Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet, Dialóg Campus Kiadó, 2011.
32. Fügedi Erik: Ispánok, bárók, kiskirályok. Magvető. Budapest, 1986.
33. Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám., 2015.
34. Gáspár Mátyás (szerk.): Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai, Budafok-Tétény. Budapest XXII. Kerület Önkormányzat. 2011.
35. Gellén Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. Patrocinium Kiadó. Budapest, 2015.
36. Gidai András: A monetáris politika az EU előszobájában. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/59099/1/penzugyek\\_a\\_globalizacioban\\_006-018.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/59099/1/penzugyek_a_globalizacioban_006-018.pdf) (letöltés: 2018.09.10)
37. Györffy György: István király és műve. Gondolat. Budapest, 1983.
38. Herman Van Rompuy: Report by President of the European Council TOWARDS A GENUINE ECONOMIC AND MONETARY UNION. 2012.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/21570/131201.pdf> (letöltés: 2014.03.19)



39. Hohmann Balázs: Az integritás tanácsadók tevékenységének vizsgálata online környezetben. Dialóg Campus Kiadó-Nordex Kft, Nemzeti Közszerológati Egyetem. Budapest, 2019.
40. Hohmann Balázs: Integrity Advisors and the Development of Administrative Communication Culture. European Journal of Multidisciplinary Studies 4(1).
41. Hóman Bálint: A magyar királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában. Budavári Tudományos Társaság. Budapest, 1921.  
<http://mek.niif.hu/07100/07139/html/0005/index.html> (letöltés: 2014.02.16)
42. Horváthné Barsi Boglárka, Lados Mihály: „Smart cities” tanulmány. MTA Regionális Kutatások Központja Nyugat-magyarországi Regionális Intézete. Győr, 2011.  
[http://www.rkk.hu/rkk/news/2011/smart\\_cities\\_tanulmany\\_IBM\\_RKK.pdf](http://www.rkk.hu/rkk/news/2011/smart_cities_tanulmany_IBM_RKK.pdf) (letöltés: 2017.09.12)
43. Ian Lienert: Modernizing Cash Management, Technical Notes and Manuals. Fiscal Affairs Department (Washington: International Monetary Fund). 2009.
44. Illés Iván: A Kincstár bevezetésének háttere. Info-társadalomtudomány. 1995/34. szám 30. o.
45. Ivan Matalik, Michal Slavik: Debt Management in the Czech Republic (formation in the 1990s and the current state). Prague Economic Papers, 1, 2005. 37-39. o.
46. Jane E. Fountain: Paradoxes of Public Sector Customer Service. Governance, 2001/1.
47. Juhász József, Szőke István, O. Nagy Gábor, Kovalovszky Miklós: Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1978. 1246. o.
48. Karen A. Horcher: Essentials of Managing Treasury. John Wiley & Sons, Inc. New Jersey, 2006.
49. Kenneth D. Garbade, John C. Partlan, Paul J. Santoro: Recent Innovations in Treasury Cash Management. Current Issues in Economics and Finance. 2004/10 No. 11.  
[https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current\\_issues/ci10-11.pdf](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/current_issues/ci10-11.pdf) (letöltés: 2021.05.20)
50. Kovács Zoltán: Népeség és településföldrajz. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2015. 150. o.
51. Kóhalmi László: A gazdasági növekedés gátlótényezője: a korrupció. JURA 2013/2. szám. 100-106. o.
52. Kristó Gyula (főszerk.), Engel Pál-Makk Ferenc: Korai magyar történeti lexikon (9-14. század). Akadémiai Kiadó. Budapest, 1994.
53. Kubinyi András: A Kincstári személyzet a XV. század második felében.  
[http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ\\_BPTM\\_TBM\\_12\\_025.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02120/00012/pdf/ORSZ_BPTM_TBM_12_025.pdf) (letöltés: 2014.01.14)
54. Kulcsár Tibor: Mezőgazdasági hitelezés gyakorlata a takarékszövetkezeteknél. Debrecen, 2007.  
<http://ganyemedes.lib.unideb.hu:8080/dea/bitstream/2437/2508/1/szakdolgozat.pdf> (letöltés: 2014.04.02)
55. Kullmann Ádám: A regionális gazdaságfejlesztés eszközrendszere és magyarországi alkalmazása. Doktori értekezés. ELTE, 2009.  
[http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2009/kullmann\\_a.pdf](http://teo.elte.hu/minosites/ertekezes2009/kullmann_a.pdf) (letöltés: 2018.08.09)
56. Láng Róbert: A mi pénzverdénk.  
[https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a\\_mi\\_penzverdenk](https://euroastra.blog.hu/2017/08/29/a_mi_penzverdenk) (letöltés: 2018.09.18)
57. László Csaba: Tépett vitorlák. Aula Kiadó. Budapest, 1994. 13. o.

58. Lisa F. Seymour: Key success factors for implementing Business Intelligence in South African public sector organisations.  
[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx-lTpm1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw-2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK-FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr-iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA-trH1GoDGhNoD96DOJKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx-lTpm1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJnMw-2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK-FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr-iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA-trH1GoDGhNoD96DOJKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA) (letöltés: 2021.05.13)
59. Magyar Zoltán: A Magyar Állam költségvetési joga. A „Studium” Bizománya. Budapest, 1923.
60. Magyar Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest. 1942.
61. Marco Cangiano Treasury Core Functions c. előadása., Róma, 2017. február 6-8.  
[http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario\\_2017-02-6\\_8/08\\_-\\_Treasury\\_Functions\\_and\\_Cash\\_Management\\_-\\_Cangiano.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf) (letöltés: 2018.02.06)
62. Mario Pessoa, Mike Williams: Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank. International Monetary Fund. 2012.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (letöltés: 2018.09.09)
63. Mariska Vilmos: A magyar pénzügyi jog kézikönyve. Franklin-Társulat Magyar Irodalmi Intézet és Könyvnyomda. Budapest, 1900. 884. o.
64. Matt Andrews: Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries? CID Working paper No. 303.  
<http://www.oecd.org/derec/sweden/Sweden-injected-realism-into-public-financial.pdf> (letöltés: 2018.10.20)
65. Maximilien Queyranne, Peter Murphy, Richard Allen, Sami Ylaoutinen, Yasemin Hurcan: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. IMF Working Paper. WP/15/232. 2015.
66. Mike Williams: Government Cash Management: Its Interaction with Other Financial Policies. International Monetary Fund. 2010.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1013.pdf> (letöltés: 2018.09.09)
67. Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 11. o.
68. Nagy István: A Magyar Kamara és a Királyi pénzügyigazgatás fejlődése mohács után 1528-1686. Archivum Magyar Nemzeti Levéltár. Budapest, 2015. 7. o.
69. Nagy István-F. Kiss Erzsébet: A magyar Kamara és egyéb kincstári szervek. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1995. 5. o.
70. Nagy Sándor: A közpénz változó szerepe és funkciói. Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok. 1. szám/2015. 14. o.
71. Novotnik Imre: Az államkincstár nemzetközi tapasztalatairól. Comitatus. 1995/11. 40. o.
72. Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből I. Pénzügyi Szemle. 1996/12. 924-933. o.

73. Novotnik J. Imre: Fejezetek az illetményhivatalok történetéből II. Pénzügyi Szemle. 1997/4. 283-298. o.
74. Nyikos László: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára. A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal kiadványa. Európai Műhelytanulmányok. 101. szám/2005. 16. o.
75. Nyitrai Péter (szerk.): Közigazgatási jog 3. Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Miskolc, 2020. [https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig\\_3\\_2020\\_v%C3%A9gleges\\_.pdf](https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges_.pdf) (letöltés: 2021.05.13)
76. Orbán Anna: Ügyfél-elégedettség mint a hatékonyság egyik dimenziója. Pro Publico Bono. 2015/4. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/ugyfel-elegedettseg-mint-a-hatekonysag-egyik-dimenzioja.original.pdf> (letöltés: 2019.04.12) 54. o.
77. Oross András: A szepesi Kamara, a Habsburg-pénzügyigazgatás és katonai kiadások a XVII. század második felében. [http://epa.oszk.hu/03300/03304/00042/pdf/EPA03304\\_fons\\_2008\\_02\\_097-170.pdf](http://epa.oszk.hu/03300/03304/00042/pdf/EPA03304_fons_2008_02_097-170.pdf) (letöltés: 2018.10.12) 100. o.
78. Pallai Katalin: Integritás és integritásmenedzsment. <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20%C3%A9s%20integrit%C3%A1smenedzsment.pdf> (letöltés: 2017.10.11)
79. Pattanayak and Fainboim: Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management 2011. IMF Technical Notes and Manuals. 2. o.
80. Pétervári Kinga: Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvetőséki ellenőrzés alkotmányjogi problémái. Gondolat. Budapest, 2004.
81. Pogány Ágnes: Az Osztrák-Magyar Bank felszámolása. Aetas. 1992/4. sz. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/40528/1/aetas\\_1992\\_004\\_019-033.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/40528/1/aetas_1992_004_019-033.pdf) (letöltés: 2018.09.19)
82. Ralph P. Hummel: The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organisation. St Martin's Press. New York, 1994.
83. Richard Allen, Daniel Tommasi (szerk.): Managing Public expenditure A Reference Book for Transition Countries. OECD. 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (letöltés: 2018.03.07)
84. Richard Allen, Richard Hemming, Barry H. Potter (szerk.): The international handbook of public financial management. [https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjHlpL5lczcAhVN\\_KQKHxNcD04Q6AEwAn\\_oEAgQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false](https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewnBY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKEwjHlpL5lczcAhVN_KQKHxNcD04Q6AEwAn_oEAgQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false) (letöltés: 2018.09.10)
85. Richard Allen, Yasemin Hurcan, Peter Murphy, Maximilien Queyranne, Sami Yläoutinen: The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries. International Monetary Fund. 2015. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15232.pdf> (letöltés: 2021.05.20)

86. Sailendra Pattanayak, Israel Fainboim: Treasury Single Account: Concept, Desing, and Implemantation Issues. Interantional Monetary Fund. 2010.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10143.pdf> (letöltés: 2018.09.09)
87. Sailendra Pattanayak: Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors. International Monetary Fund. 2016.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (letöltés: 2018.09.10)
88. Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémia Kiadó. Budapest, 1976. 15. o.
89. Sebes József: Az államháztartás belső pénzügyi ellenőrzési rendszer fejlesztésének aktuális kérdései, kitekintve az oktatási ágazat területére is. Sopron, 2008.  
[http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes\\_doktori/2008/2008\\_Sebes\\_Jozsef\\_d.pdf](http://www.nyme.hu/fileadmin/dokumentumok/ktk/Kepzes_doktori/2008/2008_Sebes_Jozsef_d.pdf) (letöltés: 2014.04.29)
90. Sharman (Lord Sharman of Redlynch): Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government. Stationery Office for HM Treasury. London, 2001.
91. Steiner Erika: A magyar önkormányzati rendszer bemutatása. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége. Önkormányzati Információs és Koordinációs Központ. 2016. 12. o.
92. Stipta István: A Habsburg Monarchia a jogállamiság útján. Pro Publico Bono. 2011/1 (letöltés: <http://www.propublicobono.hu/index.php?b=1&list=2>)
93. Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíráskodás hazai előtörténete. Acta Jur. et Pol. Szeged. Szeged, 1997.
94. Susan E. Dudley: Can Fiscal Budget Concepts Improve Regulation. 19 N.Y.U. J. Legis. & Pub. Pol'y 259 2016. 259-277. o.
95. SZ.K.: Élet és Tudomány. A Kincstár. 1996/35. 1119. o.
96. Szabó Pál Csaba: A magyar állam története 1711-2006. Bölcsész Konzorcium HEFOP Iroda. Budapest, 2006. 8. o.
97. Szamel-Balázs-Gajduschek-Koi: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2011. 243. o.
98. Takáts Rózsa: Adatok a magyar selyemhernyó-tenyésztés történetéhez I-II.  
<http://enfo.agt.bme.hu/drupal/sites/default/files/Adatok%20a%20magyar%20selyemherny%C3%B3.pdf> (letöltés: 2018.10.19)
99. Thuma Róbert-Novotnik J. Imre: Kihívások a költségvetési szektor finanszírozásában. Magyar Pénzügyi Almanach. Budapest, 2012. XXI. évf. 40-46. o.
100. Unger István: A Határőrség kincstári gazdálkodási tevékenységének elemzése, továbbfejlesztése lehetséges irányainak vizsgálata az Európai Unió követelmények tükrében. Doktori (PhD) értekezés [http://archiv.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/unger\\_istvan.pdf](http://archiv.uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2005/unger_istvan.pdf) (letöltés: 2018.10.30)
101. Varga Zoltán: A nyugdíjfolyósítás szabályai. Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2011. 351-386. o. [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_29\\_2\\_2011/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_29\\_2\\_2011\\_351-386.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_351-386.pdf) (letöltés: 2014.04.02)
102. Weis István: Bevezetés a közigazgatás alaptanaiba. In: Lőrinc Lajos (szerk.): A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai. 1874-1947. Budapest 1988. 116. o.
103. World Urbanization Prospects The 2014 Revision. United Nations. New York, 2015.  
<https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf> (letöltés:

2017.09.14) [https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/ WUP2014-F21-Proportion\\_Urban\\_Annual.xls](https://esa.un.org/unpd/wup/CD-ROM/WUP2014-F21-Proportion_Urban_Annual.xls) (letöltés: 2017.09.14)

Felhasznált internetes források, adatbázisok jegyzéke

1. <http://www.allamkinstar.gov.hu/kinstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)
2. <http://www.allamkinstar.gov.hu/hu/gyik/tartalom/5538/> (letöltés: 2017.05.04.)
3. Pallasz Nagy Lexikona <https://mek.oszk.hu/00000/00060/html/>
4. Magyar Katolikus Lexikon <http://lexikon.katolikus.hu/>
5. <http://www.origo.hu/gazdasag/20120626-nyilvanossagra-hoztak-az-europai-unio-jovojerol-szoloelkepezeseket.html> (letöltés: 2014.02.26)
6. <http://www.allamkinstar.gov.hu/kinstar/rolunk> (letöltés: 2014.01.20)
7. <http://www.allamkinstar.gov.hu/kinstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)
8. <http://mek.oszk.hu/01900/01948/html/index42.html> (letöltés: 2018.09.19)
9. <http://katalisztbakancs.blogspot.com/2016/10/a-hilton-szallo-es-ami-helyen-volt.html> (letöltés: 2018.10.12)
10. Kislexikon <http://www.kislexikon.hu/>
11. [http://www.bav.hu/hu/zalog\\_tortenelem.php](http://www.bav.hu/hu/zalog_tortenelem.php) (letöltés: 2013.04.02)
12. <https://www.otpbank.hu/portal/hu/Rolunk/Tortenet> (letöltés: 2014.04.02)
13. <http://www.terport.hu/fogalomtar/konvergencia-regiok> (letöltés: 2018.09.19)
14. A kimagasló ügyfélmény az üzleti siker záloga.  
<https://www.develor.hu/home/products/ugyfelelmeny/orszagos-ugyfelelmeny-kutatas-2014/> (letöltés: 2019.04.11)
15. <http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/altindmell/esamell.pdf> (letöltés: 2018.08.08)
16. A YouTube-on oktatna a NAV; HVG.hu; 2015. április 8.  
[https://hvg.hu/kkv/20150408\\_A\\_YouTubeon\\_oktatna\\_a\\_NAV](https://hvg.hu/kkv/20150408_A_YouTubeon_oktatna_a_NAV) (letöltés: 2019.04.11)
17. Arany Ferenc: Reklamációkezelésről vezetőknek. <http://ugyfelorientalt.hu/panasz-konyv/mellekletek/reklamaciokezelesrol-vezetoknek/> (letöltés: 2019.04.11)
18. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/qui-sommes-nous> (letöltés: 2018.08.09)
19. [https://www.tresor.economie.gouv.fr/ressources/7731\\_organisation-de-la-dg-tresor-et-son-reseau-pour-soutenir-l-internationalisation-des-entreprises](https://www.tresor.economie.gouv.fr/ressources/7731_organisation-de-la-dg-tresor-et-son-reseau-pour-soutenir-l-internationalisation-des-entreprises) (letöltés: 2018.08.09)
20. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Content/pdf/organigramme-pdf.pdf>
21. Somogyi Viktória: jegyzetek, 2003  
[http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar\\_allam\\_es\\_jogtortenet/magyar1a.doc](http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar_allam_es_jogtortenet/magyar1a.doc) (letöltés: 2014.02.16)
22. <http://www.allamkinstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/2?ktsearch=2&ktpar1=0&ktpar2=fejleszt%C3%A9si+tan%C3%A1cs&ktpar3=0&ktpar4=0&ktpar5=0&ktpar6=0&ktpar7=0&ktpar8=0> (letöltés: 2017. június 16.)
23. <http://www.allamkinstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/4> (letöltés: 2017. június 16.)
24. <http://www.allamkinstar.gov.hu/hu/ext/torzskonyv/4/?ktpar1=0&ktpar2k=2&ktpar2=00> (letöltés: 2017. június 16.)
25. <http://www.parlament.hu/irom40/04730/adatok/fejezetek/09.pdf> (letöltés: 2017.06.16)
26. [https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi\\_rLiW28DWAhUIKFAKHVhHCMAQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Funi-bge.hu%2FPSZK%2FSzervezeti-egysegeink%2Foktatasiszervezetiesegysegek%2FPENZUGYITANSZEK%2Fdokumentumok%2Fsegedanyagok%2FKozpenzugyi-](https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_rLiW28DWAhUIKFAKHVhHCMAQFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Funi-bge.hu%2FPSZK%2FSzervezeti-egysegeink%2Foktatasiszervezetiesegysegek%2FPENZUGYITANSZEK%2Fdokumentumok%2Fsegedanyagok%2FKozpenzugyi-)



- alapok%2F2017.Onkormanyzatok.pptx&usg=AFQjCNFzCQkvC4QQ3kX6f5oE3wdTz-UAmA (letöltés: 2017.06.16)
27. Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve, 2016.  
[https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk\\_2016.pdf](https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2016.pdf) (letöltés: 2017. június 16.)
  28. Balás Endre: Integritásirányítási rendszer bevezetése a költségvetési szerveknél.  
[http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir\\_ID=3675](http://www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=3675) (letöltés: 2017.10.25)
  29. Eörsi János: Interjú Naszvadi Györggyel. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/kincstari-szoveg> (letöltés: 2018.11.03)
  30. Eörsi János: Szegény Központ! <http://beszelo.c3.hu/keretes/szegeny-kozpont> (letöltés: 2018.11.03)
  31. KIRA tájékoztató:  
<http://allamhaztartas.kormany.hu/download/6/0a/11000/KIRA%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf> (letöltés: 2017.05.04.)
  32. A közigazgatási szervezet a két világháború között. ÁVF előadás anyag.  
<http://avfksz.atw.hu/1ev/1/kozigazgatasesgazdasagtortenet/akozigazgatasiszervezetake2vilaghaborukozott.ppt> (letöltés: 2018.09.17)
  33. Franciaország közigazgatása. Előadás anyag ÁVF.  
<http://avfksz.atw.hu/2ev/2/kozszolgaltatasirendszerek/francia.doc> (letöltés: 2018.08.08)
  34. [http://issuu.com/lovaszi/docs/ket\\_evtizedunk\\_magyar\\_posta/83](http://issuu.com/lovaszi/docs/ket_evtizedunk_magyar_posta/83) (letöltés: 2014.04.02)
  35. <http://kep-ter.blogspot.com/2012/09/egyszer-volt-egy-allami-penzvero.html> (letöltés: 2018.09.18)
  36. <http://kifu.gov.hu/kifu/hu/projektek/projektleirasa/asp> (letöltés: 2017.09.25)
  37. Magyar Nemzeti Levéltár:  
[http://mnl.gov.hu/bal\\_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag\\_leirasa/xxxii\\_1.html#p%C3%A9nz](http://mnl.gov.hu/bal_menusor/hasznalat/kutatas/iratanyag_leirasa/xxxii_1.html#p%C3%A9nz) (letöltés: 2014.03.27)
  38. 1949. március 1-jén jött létre az Országos Takarékpénztár Nemzeti Vállalat, a mai OTP Bank jogelődje: <http://otp.network.hu/blog/otp-csoport-erdekeltjeinek-kozossege-hirei/1949-marcius-1-jen-jott-letre-az-orszag-os-takarekpenztar-nemzeti-vallalat-a-mai-otp-bank-jogelodje> (letöltés: 2018.09.18)
  39. <http://penzportal.hu/index.cgi?r=&v=&l=&feaz=c388cec38c5f3u&mf=&p=10054> (letöltés: 2014.04.02)
  40. <http://penzvero.hu/history.html?USID=u8hvjv3gajfjd0vbujqtvv1agb0> (letöltés: 2014.04.02)
  41. <http://www.aft.gouv.fr/documents/%7BC3BAF1F0-F068-4305-821D-B8B2BF4F9AF6%7D/publication/attachments/26405.pdf> (letöltés: 2018.02.12) 16. o.
  42. <http://www.aft.gouv.fr/rubriques/68.html> (letöltés: 2018.08.10)
  43. <http://www.bbc.com/news/business-18592135> (letöltés: 2014.03.17)
  44. <http://www.helyinfo.hu/domain2/files/modules/module15/254498B606914B62.pdf> (letöltés: 2014.04.02)
  45. <https://www.riksbank.se/en-gb/about-the-riksbank/the-tasks-of-the-riksbank/> (letöltés: 2018.10.08)
  46. <https://www.riksdagen.se/en/aboutsndo/About-the-Debt-Office/> (letöltés: 2018.10.08)
  47. <https://www.riksdagen.se/en/aboutsndo/Cash-Management/> (letöltés: 2018.10.08)
  48. <https://www.riksdagen.se/en/aboutsndo/Central-government-debt-and-finances/> (letöltés: 2018.10.08)
  49. <https://www.riksdagen.se/en/aboutsndo/Financial-stability/> (letöltés: 2018.10.08)

50. <https://www.riksgalden.se/en/aboutsndo/Guarantees-and-financing/> (letöltés: 2018.10.08)
51. <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency> (letöltés: 2018.08.23)
52. <https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about> (letöltés: 2018.08.23)
53. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> (letöltés: 2018.08.22)
54. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about> (letöltés: 2018.08.22)
55. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury/about/our-governance> (letöltés: 2018.08.22)
56. <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority> (letöltés: 2018.08.22)
57. <https://www.gov.uk/government/organisations/royal-mint-advisory-committee> (letöltés: 2018.08.23)
58. <https://www.gov.uk/government/organisations/the-crown-estate> (letöltés: 2018.08.23)
59. <https://www.gov.uk/government/organisations/uk-debt-management-office> (letöltés: 2018.08.23)
60. <https://www.nic.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)
61. <https://www.psr.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)
62. <https://www.royalmint.com/> (letöltés: 2018.08.22)
63. <https://home.treasury.gov/about/bureaus> (letöltés: 2018.08.31)
64. <https://home.treasury.gov/about/general-information/role-of-the-treasury> (letöltés: 2018.08.30)
65. <https://home.treasury.gov/about/offices> (letöltés: 2018.08.31)
66. <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (letöltés: 2018.06.20)
67. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/guarantee-schemes/> (letöltés: 2018.08.23)
68. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/local-authority-lending-pwlb/about-pwlb/> (letöltés: 2018.08.23)
69. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/> (letöltés: 2018.08.23)
70. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/debt-management-account-deposit-facility-dmadf/> (letöltés: 2018.08.23)
71. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/money-markets/discretionary-bilateral-treasury-bill-facility/> (letöltés: 2018.08.23)
72. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/public-sector-funds-crnd/> (letöltés: 2018.08.23)
73. <https://www.dmo.gov.uk/responsibilities/public-sector-funds-crnd/debt-reduction/> (letöltés: 2018.08.23)
74. <https://www.fca.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)
75. [https://www.fiscal.treasury.gov/fsabout/fs\\_about.htm](https://www.fiscal.treasury.gov/fsabout/fs_about.htm) (letöltés: 2018.09.03)
76. <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/> (letöltés: 2018.10.08)
77. <http://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/html/index.en.html> (letöltés: 2014.03.17)
78. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/file-euro-area-treasury> (letöltés: 2018.09.09)

79. A közszolgálat felépítése az EU tagállamokban és a tagjelölt országokban:  
<http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/0406/vita0406.pdf>  
(letöltés: 2018.08.08)
80. [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu\\_pressnews/mnbhu\\_hir\\_20070402/pszlakonyv\\_hu\\_2005.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20070402/pszlakonyv_hu_2005.pdf) (letöltés: 2014.04.29)
81. <http://www.nsandi-gps.com/about-us/our-story/> (letöltés: 2018.08.23)
82. <http://www.parlament.hu/iromany/01543ir.htm> (letöltés: 2015.09.14)
83. <http://www.parlament.hu/naplo35/121/1210047.htm> (letöltés: 2015.09.14)
84. Szabó Tibor: Forint története:  
<https://web.archive.org/web/20100305055535/http://82.131.181.197/web/majoshaza/html-ek/penzforinttortenete.html> (letöltés: 2018.09.18)
85. <http://www.ukfi.co.uk/about-us/who-we-are/> (letöltés: 2018.08.22)
86. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/ressources-dependences-etat/budget/qu-est-ce-que-tresor-public.html> (letöltés: 2018.08.23)
87. [http://www.unimiskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos\\_resz/kozig\\_tudomany.pdf](http://www.unimiskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/kozig_tudomany.pdf) (letöltés: 2014.01.14)
88. <https://dmo.gov.uk/about/who-we-are/> (letöltés: 2018.08.23)
89. Tóth Balázs: Blokkláncra fűzik Dubajban a boldogságot.  
[https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca\\_fuzik\\_dubajban\\_az\\_emberi\\_boldogsagot/](https://index.hu/techtud/2018/09/20/blokklanca_fuzik_dubajban_az_emberi_boldogsagot/) (letöltés: 2019.04.11)
90. [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99600025.tv](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600025.tv)
91. <http://docplayer.hu/2707414-Egy-igazi-hungarikum-az-onkormanyzati-adossagrendezesi-eljaras.html>
92. <https://jegyzo.hu/adossagrendezesi-eljarasok-szabolcs-szatmar-bereg-megyeben-az-ujabb-aldozat-szakoly-kozseg-onkormanyzata/>
93. Vas János: 1848 kincstári pénzügyei, avagy a nemzeti fizető eszköz születése  
<http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/15/2> (letöltés: 2014.01.07)
94. <https://www.socialeurope.eu/european-treasury-one-answer-eus-economic-woes>  
(letöltés: 2018.09.09)
95. <https://www.ukgi.org.uk/> (letöltés: 2018.08.22)
96. <https://nsandi-corporate.com/#> (letöltés: 2018.08.22)
97. <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> (letöltés: 2017.06.04)
98. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/18283/file/US1.doc> (letöltés: 2018.09.09)
99. [https://kimittud.atlatszo.hu/request/hatarido\\_tullepes](https://kimittud.atlatszo.hu/request/hatarido_tullepes) (letöltés: 2017.09.25)
100. <https://kozigazgatas.magyarorszag.hu/intezmenyek/450131/450146/allszam.html>  
(letöltés: 2014.04.02)
101. <https://magyarepitok.hu/iparagi-hirek/2018/01/novekvo-verseny-es-atlathatosag-jellemezte-2017-ben-a-kozbeszerzest> (letöltés: 2018.09.09)
102. <https://www.civilservicelive.com/sponsor/hsi-government-payment-services> (letöltés: 2018.08.23)
103. Magyar Országos Levéltár: <http://193.224.149.3:8080/mol/masz> (letöltés: 2014.03.30)
104. Pécsi Törvényszék: Integritásról.  
[http://pecsitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/az\\_integritasrol.pdf](http://pecsitorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/az_integritasrol.pdf) (letöltés: 2017.10.25)
105. „KINCS-TÁR adattárház rendszer, adatkiaknázó rendszerek és Közpénzügyi Portál tervezése, fejlesztése és implementációja, valamint a megvalósításhoz szükséges



hardverelemek szállítása” Műszaki leírás.

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GpEYID45xxoJ:eljarasok.kuczora.hu/getfile/309/312/+&cd=3&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (letöltés: 2021.05.26)

#### Felhasznált jogszabályok jegyzéke

1. 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet
2. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) számú Kormány rend.
3. A Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 28/2017. (X. 31.) NGM utasítás
4. 314/2012. (XI. 8.) Korm. Rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről
5. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
6. 350/2014. (XII. 29.) Korm. rendelet a gyermek születése esetén az apát megillető pótszabadság igénybevételéről és a pótszabadsággal összefüggő költségek megtérítéséről
7. 2011. évi CXCV. törvény 57-60. §, 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletet VII. fejezet
8. 1990. évi XCIII. az illetékekről szóló törvény
9. 147/1992. (XI.6.) Korm. rendelet az önkormányzat tulajdonában lévő ingatlanvagyonról
10. 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (stabilitás törvény)
11. Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés
12. Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikke (1997. évi XV. törvény)
13. Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata (2/2011. (I.14.) NGM utasítás
14. 24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
15. 27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
16. 8/2015. (III. 26.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
17. 368/2011. (XII.31.) Korm. Rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
18. Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés. Pénzügyminisztérium 1995. július.
19. Az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról szóló 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat, valamint az ennek alapját képező előterjesztés, 1995. július, Pénzügyminisztérium
20. A gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk
21. Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk némely rendelkezésének módosításáról és kiegészítéséről szóló 1920. évi XXVIII. törvénycikk

22. 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányának 40. § (3) bekezdése: „A Kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szerveket létesíteni.”
23. 1990. évi CIV. törvény a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetéséről és az államháztartás vitelének 1991. évi szabályairól
24. 2189/1995 (VII.4.) Kormányhatározat az államháztartás pénzügyi rendszerének reformjáról, a Kincstár létrehozásáról, valamint az ennek alapját képező előterjesztés
25. 2017. évi CXXI. törvény az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságnak a Magyar Államkincstárba történő beolvadásához szükséges törvénymódosításokról
26. 2189/1996 (VII.16.) Kormány határozat
27. 24/2014. (IX. 10.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
28. 27/2014. (XII. 12.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
29. 328/2016 (X.28.) Korm. rend. a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról
30. 8/2015. (III. 26.) NGM utasítás a Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzatáról
31. 368/2011. (XII.31.) Korm. Rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 9. § (2a) bekezdése
32. 1669/2018. (XII.10.) Korm. határozat a Magyar Falu Program keretében megvalósuló egyes programelemekkel összefüggő intézkedések végrehajtásáról, valamint azok 2019. évben szükséges támogatásáról
33. 44/2019. (III.12.) Korm. rendelet a babaváró támogatásról, 45/2019. (III.12.) Korm. rendelet a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatásáról.
34. Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II.25.) Korm. határozata
35. 37/2015. (XII. 28.) NGM rendelet
36. A támogatások részletszabályait a 15/2014. (IV. 3.) NGM rendelet írja elő.
37. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. számú törvény 1. számú mellékletének 9.3 pontjában meghatározott feltételek fennállása esetében
38. Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról
- 39.

További dokumentumok:

1. Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30
2. Magyar Államkincstár létrehozásának, működésének és fejlődésének áttekintő összefoglalása 1996-2001. Magyar Államkincstár. Budapest, 2001. december.
3. Magyar Államkincstár Szervezeti és Működési Szabályzata, 1996.
4. Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2008. június 6.
5. Magyar Államkincstár Alapító Okiratának módosítása, 2009. május 29.
6. Jelentés az állami költségvetés adósság ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 1992.
7. Jelentés a Magyar Államkincstár létrehozásának és működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék. 386. számú jelentés. 1996. 1-11. o.

8. Állami Számvevőszék: Integritás Kérdőív, kitöltési útmutató és súgó kiadvány.  
[http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz\\_sugo-kerdoivB5\\_last%20\(nyomdai\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_sugo-kerdoivB5_last%20(nyomdai).pdf) 12-13. o. (letöltés: 2017.10.26)
9. Varga Zoltán: Integritás az államigazgatásban, integritás az önkormányzatoknál c. előadása.  
<http://www.kormanyhivatal.hu/download/8/3a/e0000/Integrit%C3%A1s%20az%20%C3%A1llamigazgat%C3%A1sban,%20integrit%C3%A1s%20az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzatokn%C3%A1l.ppt> (letöltés: 2017.10.24)
10. Belügyminisztérium-Nemzetgazdasági Minisztérium: Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez.  
<http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf> (letöltés: 2017.11.13)
11. Módszertani útmutató az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához.  
<http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/e/08/71000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20az%20%C3%A9rdek%C3%A9rv%C3%A9nyes%C3%ADt%C5%91kkel%20val%C3%B3%20kapcsolattart%C3%A1s%20szab%C3%A1lyainak%20alkalmaz%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf> (letöltés: 2017.10.24)
12. Jelentés a Világbank SCL-41130; TF-29488 számú kölcsönök felhasználásáról.  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/484191468750276327/pdf/multi0page.pdf> (letöltés: 2018.08.03)
13. Közigazgatási szakvizsga Pénzügyi és költségvetési igazgatás jegyzet. Nemzeti Közszerzői Egyetem. Budapest, 2013.

## IX. MELLÉKLETEK

### 1. Ábrajegyzék

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. ábra: Kincstári feladatot ellátó tisztségek, szervek alakulása 1000-1990-ig                                       | 85  |
| 2. ábra: A Magyar Államkincstár szervezeti felépítése                                                                | 118 |
| 3. ábra: Kincstár jövőképe                                                                                           | 118 |
| 4. ábra: Költségvetési és pénzügyi rendszer tervezett felépítése                                                     | 120 |
| 5. ábra: Az államkincstári feladatokat ellátó szervezetek alakulása a rendszerváltástól                              | 122 |
| 6. ábra: Kincstári feladatok                                                                                         | 126 |
| 7. ábra: Tipikus felépítése a halmozott kormányzati bankszámláknak                                                   | 133 |
| 8. ábra: Egyes országok korrupciós megítélése 2016                                                                   | 233 |
| 9. ábra: Nemzeti integritás                                                                                          | 236 |
| 10. ábra: Lakossági vélemények a közigazgatásra vonatkozó egyes jellemzőkről                                         | 254 |
| 11. ábra: Kutatásban részt vevők életkorának megoszlása                                                              | 291 |
| 12. ábra: Kutatásban részt vevők benyomása a Kincstárról                                                             | 292 |
| 13. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba kerülése                                               | 292 |
| 14. ábra: A Kincstárral kapcsolatban nem került kutatásban részt vevők benyomásának forrása                          | 292 |
| 15. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba lépésének gyakorisága                                  | 293 |
| 16. ábra: Kutatásban részt vevők az alábbi területeken léptek kapcsolatba a Kincstárral                              | 293 |
| 17. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, végzett tevékenységekkel | 293 |

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 18. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstári munkatárs szakmai felkészültségével _____     | 294 |
| 19. ábra: Kutatásban részt vevő nem teljesen elégedett ügyfelek által problémásnak ítélt területek _____ | 294 |
| 20. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az elektronikusan elérhető szolgáltatásokkal _____        | 294 |
| 21. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az okostelefonon elérhető szolgáltatásokkal _____         | 295 |
| 22. ábra: Kutatásban részt vevők igénye a Kincstári szolgáltatásokról való tájékoztatásról _____         | 295 |
| 23. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstári dolgozók korrupcióval való érintettségéről _____  | 295 |
| 24. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstár megjelenésének és feladatainak összhangjáról _____ | 296 |

## 2. Táblázatok jegyzéke

|                                                                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. táblázat: A Magyar Kamara bevételei 1549-1675 forintban _____                                                                                                   | 47  |
| 2. táblázat: Udvari vizsgáló bizottság által készített kimutatás alapján a Kamarai bevételek megoszlása _____                                                      | 48  |
| 3. táblázat: Állami forgóalap és a központi költségvetési szervek pénzállománya 1993-1994 _____                                                                    | 93  |
| 4. táblázat: Kincstári feladatok végrehajtó szervek szerint _____                                                                                                  | 126 |
| 5. táblázat: Egyes országok pénzügyminisztériumai által foglalkoztatottak száma (az adatok nem tartalmazzák az adó- és vámhatóságokat) _____                       | 129 |
| 6. táblázat: Kincstárak központosítása és szervezete _____                                                                                                         | 130 |
| 7. táblázat: Fizetés feldolgozási lehetőségek _____                                                                                                                | 140 |
| 8. táblázat: KESZ felépítési és tranzakciók feldolgozási lehetősége _____                                                                                          | 141 |
| 9. táblázat: A KESZ intézményi hatályának kiterjeszthetősége _____                                                                                                 | 144 |
| 10. táblázat: A kincstári menedzsment indikátorokhoz és azok alkalmazási előírásai (Marco Varea és Adriana Arosteguiberry által készített, javasolt mutatók) _____ | 146 |
| 11. táblázat: Közkiadások ellenőrzési típusai, fő jellemzőjük és céljuk _____                                                                                      | 151 |
| 12. táblázat: Kiadási ciklus szakaszai, ellenőrzése, résztvevői _____                                                                                              | 152 |
| 13. táblázat: Latin-Amerikában a rövidtávon rendelkezésre álló pénzügyi eszköz befektetések _____                                                                  | 158 |
| 14. táblázat: A rövidtávú pénzhiány finanszírozása Latin-Amerikában _____                                                                                          | 158 |
| 15. táblázat: Magyarország maastrichti adósságmutatójának alakulása _____                                                                                          | 159 |
| 16. táblázat: Az adósságkezeléssel foglalkozó szervezet helye az államigazgatásban _____                                                                           | 161 |
| 17. táblázat: Az Egyesült Államok kormányzati kiadásainak összege milliárd dollárban _____                                                                         | 177 |
| 18. táblázat: Önkormányzati igazgatási körbe tartozó szervek száma megyénként _____                                                                                | 192 |
| 19. táblázat: Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának alakulása _____                                                                            | 195 |
| 20. táblázat: Helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásának részletezése 2016 évre _____                                                               | 197 |
| 21. táblázat: Helyi önkormányzati alrendszer főbb pénzforgalmi adatai _____                                                                                        | 199 |
| 22. táblázat: A forgalomban lévő forint állampapír típusok befektetői szektoronkénti megoszlása (2017. februári adatok) _____                                      | 223 |
| 23. táblázat: Morál és etika _____                                                                                                                                 | 232 |
| 24. táblázat: Integritás eszközök a belső kontrollrendszerben (Holland Számvevőszék, 2008) _____                                                                   | 235 |
| 25. táblázat: Összességében mennyire volt elégedett, amikor legutóbb ügyet intézett? _____                                                                         | 242 |

### 3. Rövidítések jegyzéke

AFT – Francia Kincstári Hivatal (Agence France Trésor)

ÁFI – Állami Fejlesztési Intézet

Áht. - az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. Törvény

ÁHH – Államháztartási Hivatal

ÁKK – Államadósság Kezelő Központ

Ákr. – az általános közgazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

APEH – Adó- és Pénzügy Ellenőrzési Hivatal

APEH-SZTADI - Adó- és Pénzügy Ellenőrzési Hivatal Számítástechnikai és Adóelszámolási Intézetének

ASP - alkalmazás-szolgáltatás-központ (Application Service Provider)

ATM – bankjegy kiadó automata (Automated Teller Machine)

AVOP – Agrár- és Vidékfejlesztés Operatív Program

ÁVÜ – Állami Vagyon Ügynökség

Bkr. – 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

COFOG – kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása (Classification of Functions of Government)

cs. kir. – Császári-Királyi

ESA – Nemzeti számlák európai rendszere (European System of Accounts)

EU - Európai Unió

FÁKISZ – Fővárosi Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat

FED – Amerikai Egyesült Államok Központi Banki Rendszere (Federal Reserve System)

GDP – Bruttó Hazai termék (Gross Domestic Product)

GFMIS - Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer (Government Financial Management Information System)

GFS – Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer (Government Financial Statistics)

GVOP – Gazdaság és Versenyképesség Operatív Program

HEFOP – Humánerőforrás-fejlesztési Operatív Program

IFMIS - Integrált Pénzügyi Menedzsment Információs Rendszer (Integrated Financial Management System)

IFRS – Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standard (International Financial Reporting Standards)

IIER - Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer

IMF – Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)

IPSAS – Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok (International Public Sector Accounting Standards)

IPSAS – Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standard (International Public Sector Accounting Standards)

ISAMM - Mezőgazdasági Menedzsment és Monitoring Információs Rendszer

ISPA – előcsatlakozási alap, a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások finanszírozhatók (Instrument for Structural Policies for Pre-accession)

KAP - Közös Agrárpolitika

KESZ - Kincstári Egységes Számla

Ket. - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

KIOP – Környezetvédelem és Infrastruktúra Operatív Program

KIRA - Központi Illetményszámfejtő Rendszer

KSZR - Kincstári Számlavezető Rendszer

m. kir. – Magyar Királyi

MePAR - Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert

MNB – Magyar Nemzeti Bank

Mrd – milliárd

NDPB – „nem miniszteriális közszervek” – (non departmental public bodies)

NYUFIG – Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság

SAPARD – előcsatlakozási alap, elsősorban mezőgazdasági támogatás (Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development)

OBI – Költségvetési Átláthatósági Mutató (Open Budget Index)

OECD - Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)

OEP – Országos Egészségbiztosítási Pénztár

OTMR – Országos Támogatási Monitoring Rendszer

OTP – Országos Takarékpénztár

OTR - Országos Támogatási Rendszer

PEFA –módszertan az állami pénzgazdálkodás teljesítményének értékelésére (Public Expenditure and Financial Accountability)

PHARE – előcsatlakozási alap, eredetileg a lengyel és a magyar gazdaság struktúraváltási feladatainak támogatására alakult, amelyhez később a többi közép-kelet európai ország is csatlakozott (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies)

PPP - köz- és magán együttműködés (Public-Private Partnership)

ROP – Regionális Operatív Programok

RTGS - valós idejű bruttó fizetési elszámoló rendszer (Real-time gross settlement)

SZMSZ – Szervezeti és Működési Szabályzat

TÁH – Területi Államháztartási Hivatal

TAKEH - Tanácsi Költségvetési Elszámoló Hivatalok

TÁKISZ - Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálatok

TSA – Kincstári Egységes Számla (Treasury Single Account)

USA – Amerikai Egyesült Államok (United States of America)

VPOP – Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága

4. Pozsonyi pénztár számadáskönyvei szerint a Kamarai bevételei és kiadása (1689-1717)

| Év   | Bevételek  | Kiadások   |
|------|------------|------------|
| 1689 | 162.330 Ft | 170.686 Ft |
| 1704 | 28.833 Ft  | 33.934 Ft  |
| 1708 | 47.504 Ft  | 58.994 Ft  |
| 1713 | 63.911 Ft  | 76.145 Ft  |
| 1717 | 105.745 Ft | 147.952 Ft |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 63. o.

5. A Kamara kiadásai 1740-ben

| Kiadás                                                          | Összeg           |
|-----------------------------------------------------------------|------------------|
| A kamara és a kormányhatóságok adminisztrációjának költségei    | 7 550 Ft 14 kr   |
| Harmincadigazgatási alkalmazottak fizetése                      | 30 957 Ft 53 kr  |
| Kormányhatóságok és felsőbb bíróságok alkalmazottainak fizetése | 248 980 Ft 54 kr |
| A katolikus egyháznak juttatott adományok, egyházi alapítványok | 20 433 Ft –kr    |
| Kincstári adósságok és az óvadékok kamatai                      | 19 329 Ft 30 kr  |
| Kincstári adósságok törlesztése                                 | 7 470 Ft – kr    |
| Katonaság ellátására                                            | 7 056 Ft 55 kr   |

|                                                   |                         |
|---------------------------------------------------|-------------------------|
| Kincstári épületek építési és tatarozás költségei | 13 710 Ft 47 kr         |
| Újévi ajándékok                                   | 114 Ft – kr             |
| Nyugdíjak, egyéb hasonló juttatások               | 16 683 Ft 19 kr         |
| Rendkívüli kiadások                               | 11503 Ft 42 kr          |
| <b>Összesen</b>                                   | <b>383 790 Ft 14 kr</b> |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 103. o.

6. Magyarország (Horvátország, Fiume) és a Bánság bevételének költségvetése az 1786. és 1787. katonai évre

| Bevételek                                                       | 1786                                               |                           | 1787                                               |                                            |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                                 | Magyarország                                       | Bánság                    | Magyarország                                       | Bánság                                     |
| Zsidók kamarai taksája                                          | 80 000 Ft – kr                                     |                           | 80 000 Ft – kr                                     | 468 Ft – kr                                |
| Sz. kir. városok cenzusa                                        | 15 834 Ft 35 kr                                    |                           | 15 967 Ft 55 kr                                    |                                            |
| 16 szepesi város cenzusa                                        | 18 569 Ft 12 kr                                    |                           | 18 569 Ft 12 kr                                    |                                            |
| Uradalmak tiszta bevétele                                       | 551 900 Ft – kr                                    | 631 031 Ft 50 kr          | 735 451 Ft 27 kr                                   | 635 619 Ft 23 kr                           |
| Selyemtenyésztes bevétele                                       | 96 000 Ft – kr                                     |                           | 100 000 Ft – kr                                    |                                            |
| Spanyol-pádusi juhászat bevétele                                | 400 Ft – kr                                        |                           | 400 Ft – kr                                        |                                            |
| Fiskalitások és vagyonkiviteléi                                 |                                                    |                           |                                                    |                                            |
| illetékek                                                       | 30 000 Ft – kr                                     |                           | 30 000 Ft – kr                                     |                                            |
| Árvai uradalom bevétele                                         | 10 500 Ft – kr                                     |                           | 10 500 Ft – kr                                     |                                            |
| Bérletek jövedelme                                              | 220 953 Ft 18 kr                                   |                           | 61 104 Ft 43 kr.                                   |                                            |
| Sóbevételek                                                     | 2 850 301 Ft – kr                                  | 230 139 Ft 45 kr          | 2 369 100 Ft – kr                                  | 274 291 Ft 30 kr                           |
| Harmincadbevételek                                              | 800 000 Ft – kr                                    | 19 416 Ft 20 kr           | 490 381 Ft – kr                                    | 28 000 Ft – kr                             |
| Birtokeladás                                                    | 12 000 Ft – kr                                     |                           | 12 000 Ft – kr                                     |                                            |
| Befizetett kamatok                                              | 42 610 Ft 57 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> kr        | 123 577 Ft 14 kr          | 36 920 Ft 40 kr                                    | 117 146 Ft 31 kr                           |
| Postabevételek                                                  | 97 009 Ft 46 kr                                    | 5 283 Ft 23 kr            | 101 297 Ft 31 kr                                   | 5 564 Ft 40 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr |
| Különféle rendkívüli                                            | 10 106 Ft 36 kr                                    | 8 375 Ft – kr             | 42 234 Ft 10 kr                                    | 2 992 Ft 9 kr                              |
| Horvátországi hadiadó                                           | 106 957 Ft 26 <sup>5</sup> / <sub>8</sub> kr       |                           | 94 829 Ft 49 <sup>6</sup> / <sub>8</sub> kr        |                                            |
| Fiumei kereskedelmi és egészségügyi pénztár bevételei           | 4 633 Ft 37 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr         |                           | 5 365 Ft 26 <sup>4</sup> / <sub>1</sub> kr         |                                            |
| Lottóbevételek                                                  |                                                    |                           | 71 093 Ft 56 kr                                    | 14 093 Ft 4 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> kr |
| Hivatali és bírósági taksák                                     | /                                                  |                           | 168 526 Ft – kr                                    |                                            |
| Más kincstári pénztárak részére beszedett, átfutó összegek:     |                                                    |                           |                                                    |                                            |
| Egyházi erősítési hozzájárulás (Bécsi államadóssági pénztárnak) | 45 915 Ft 45 kr                                    |                           | 45 915 Ft 45 kr                                    |                                            |
| Zágrábi pénztár feleslege (Bécsi kamarai pénztárnak)            | 31 645 Ft 6 <sup>3</sup> / <sub>8</sub> kr         |                           | 16 140 Ft 14 <sup>6</sup> / <sub>8</sub> kr        |                                            |
| Fiumei keresk. pénztár részére folyósított dotáció (Bécsből)    | 53 055 Ft 9 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr         |                           | 35 578 Ft 18 kr                                    |                                            |
| Fiumei kereskedelmi pénztár előző évi feleslege (Bécsbe)        | 2 022 Ft 50 kr                                     |                           | 451 Ft 16 <sup>4</sup> / <sub>8</sub> kr           |                                            |
| Fiumei egészségügyi pénztár előző évi feleslege (Bécsbe)        | 804 Ft 7 <sup>6</sup> / <sub>8</sub> kr            |                           | 2 399 Ft 6 kr                                      |                                            |
| <b>Összesen</b>                                                 | <b>4 881 219 Ft 27<sup>1</sup>/<sub>8</sub> kr</b> | <b>1 017 823 Ft 32 kr</b> | <b>4 544 266 Ft 30<sup>1</sup>/<sub>8</sub> kr</b> | <b>1 078 175 Ft 18 kr</b>                  |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 276. o.



7. Magyarország (Horvátország, Fiume) és a Bánság kiadásainak költségvetése az 1786. és 1787. katonai évre

II. Magyarország (Horvátország, Fiume) és a Bánság kamarai kiadásainak költségvetése az 1786. és 1787. katonai évre

| Kiadások                                             | 1786                                           |                    | 1787                                           |                                             |
|------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------|
|                                                      | Magyarország                                   | Bánság             | Magyarország                                   | Bánság                                      |
| Közigazgatási és bírósági fizetések                  | 545 176 Ft 37 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr   | 43 098 Ft 19 kr    | 624 933 Ft 55 kr                               | 50 601 Ft 03 kr                             |
| Kamarai nyugdíjak                                    | 91 811 Ft 9 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr     | 20 956 Ft 31 kr    | 96 684 Ft 14 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr    | 22 544 Ft 30 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr |
| Katonai nyugdíjak                                    | 90 124 Ft 10 kr                                | 8 080 Ft 10 kr     | 88 574 Ft 19 kr                                | 8 535 Ft — kr                               |
| Egyházi alapítványokra, alamizsnára                  | 44 801 Ft 59 kr                                | 22 193 Ft — kr     | 44 890 Ft 23 kr                                | 22 902 Ft 20 kr                             |
| Irodaszküszöletekre                                  | 32 175 Ft 27 kr                                | 3 380 Ft 40 kr     | 43 474 Ft 48 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr    | 5 640 Ft — kr                               |
| Különjuttatások, jutalmak                            | 6 000 Ft 30 kr                                 | —                  | 5 723 Ft — kr                                  | 2 700 Ft — kr                               |
| Lakbér, szálláspénz                                  | 8 699 Ft 20 kr                                 | 3 486 Ft 40 kr     | 9 049 Ft — kr                                  | 3 581 Ft 45 kr                              |
| Aequivalenciák, megtérítések                         | 205 341 Ft 10 kr                               | 3 000 Ft — kr      | 195 341 Ft 10 kr                               | 3 244 Ft 40 kr                              |
| Úti és szállásköltségek, bánsági mérnöki költségek   | 15 279 Ft 16 kr                                | 28 000 Ft — kr     | 12 200 Ft — kr                                 | 7 865 Ft — kr                               |
| Épületek emelése, javítása                           | 132 205 Ft 13 kr                               | 20 000 Ft — kr     | 70 414 Ft — kr                                 | 27 000 Ft — kr                              |
| Só megtérítése Erdélynek és a magyar sóbányászatnak  | 546 301 Ft — kr                                | 20 000 Ft — kr     | —                                              | 69 000 Ft — kr                              |
| Selyemtenyészésre                                    | 100 000 Ft — kr                                | 5 000 Ft — kr      | 106 500 Ft — kr                                | 7 000 Ft                                    |
| Kincstári magtár, harmincad-igazgatás, egyéb         | 14 790 Ft 33 kr                                | —                  | 14 633 Ft 33 kr                                | 21 000 Ft                                   |
| Nemesi testőrség költségei                           | 4 000 Ft — kr                                  | —                  | 4 000 Ft — kr                                  | —                                           |
| Telepítési kiadások                                  | 1 000 000 Ft — kr                              | 20 000 Ft          | 500 000 Ft — kr                                | 635 282 Ft — kr                             |
| Földmérés                                            | —                                              | —                  | 540 000 Ft — kr                                | 45 000 Ft — kr                              |
| Fiskalitásokra                                       | 20 000 Ft — kr                                 | —                  | 20 000 Ft — kr                                 | —                                           |
| Koronaórszág részére                                 | 91 Ft 15 kr                                    | —                  | 79 Ft 05 kr                                    | —                                           |
| Adó és telekdíj                                      | 201 Ft 18 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr       | —                  | —                                              | —                                           |
| Különfélék                                           | 61 793 Ft 2 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr     | 21 965 Ft 33 kr    | 57 199 Ft 31 kr                                | 20 000 Ft — kr                              |
| Más kincstári pénztárakba:                           | —                                              | —                  | —                                              | —                                           |
| Hadipénztáraknak                                     | 47 828 Ft — kr                                 | 104 008 Ft 16 kr   | 47 828 Ft — kr                                 | 104 008 Ft 16 kr                            |
| Magyar hitelpénztárnak (tőketörlesztésre és kamatra) | 473 843 Ft 22 kr                               | —                  | 473 843 Ft 22 kr                               | —                                           |
| Állami adósságpénztárnak átadott egyházi subsidium   | 45 915 Ft 45 kr                                | —                  | 45 915 Ft 45 kr                                | —                                           |
| Fiumei kereek. pénztárnak hozzájárulás               | 53 055 Ft 9 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr     | —                  | 35 578 Ft 18 kr                                | —                                           |
| Bécsi kamarai pénztárnak pénztári felesleg           | 1 310 140 Ft 2 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr  | 694 854 Ft 23 kr   | 1 491 226 Ft 51 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr | 22 270 Ft 43 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr |
| Bécsi kamarai pénztárnak a zágrábi pénztár feleslege | 31 645 Ft 6 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr     | —                  | 16 140 Ft 14 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr    | —                                           |
|                                                      | 4 881 219 Ft 27 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr | 1 017 823 Ft 32 kr | 4 544 226 Ft 30 <sup>1</sup> / <sub>8</sub> kr | 1 078 175 Ft 18 kr                          |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 277. o.

8. A Kamara 1785. évi költségvetési javaslata alapján, mely az 1784. év alapján készült el

| Bevétel                                        | Összeg           |
|------------------------------------------------|------------------|
| Szabad királyi városok cenzusa                 | 15 613 Ft 20 kr  |
| Zsidó türelmi taksa                            | 80 000 Ft        |
| 16 szepesi város cenzusa                       | 18 231 Ft        |
| Kamarai (uradalmi) hivatalok tiszta jövedelme  | 518 480 Ft       |
| Kincstári magtár                               | 36 000 Ft        |
| Selyemtenyészítés                              | 87 000 Ft        |
| Spanyol—páduai juhászat                        | 400 Ft           |
| Fiskalitások és ius detractus                  | 24 000 Ft        |
| Árvái uradalom                                 | 10 500 Ft        |
| Bérleti díjak                                  | 208 267 Ft 48 kr |
| Sóhivatalok tiszta jövedelme                   | 2 480 000 Ft     |
| Morvaország és Szilézia részére eladott só ára | 110 000 Ft       |

|                                                                    |                               |
|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Harmincadhivatalok tiszta jövedelme                                | 636 100 Ft                    |
| Birtokeladás                                                       | 12 000 Ft                     |
| Befolyt kamatok                                                    | 41 633 Ft                     |
| Visszafizetett tőkék                                               | 44 444 Ft                     |
| Rendkívüli bevételek                                               | 4 000 Ft                      |
| <i>Átfutó bevételek: Egyháztól befolyt erősítési<br/>subsidium</i> | 75 546 Ft 12 kr               |
| <i>Átfutó bevételek: Zágrábi kamarai pénztár<br/>feleslege</i>     | 17 714 Ft 43 2/3kr            |
| <b>Összesen</b>                                                    | <b>4 419 930 Ft 03 2/3 kr</b> |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 231-232. o.

9. Magyarország és Erdély összekezdési állami bevétele 1787. évi költségvetés szerint

*Magyarország és Erdély összes állami bevétele az 1787. évi költségvetés szerint:*

|                                                                  |                            |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Magyarország és Erdély kamarai bevétele                          | 6 166 690 Ft 31 kr.        |
| Magyarországi bányabevétel                                       | 946 666 Ft 40 kr           |
| Erdélyi bányabevétel                                             | 198 666 Ft 40 kr           |
| Magyarországi hadiadó, deperdita, elszállásolási<br>hozzájárulás | 4 838 476 Ft 44 kr         |
| Magyarországi háziadó                                            | 1 481 321 Ft 42 kr         |
| Erdélyi hadi és provinciális adó                                 | 1 529 236 Ft 32 kr         |
| <b>összesen</b>                                                  | <b>15 161 058 Ft 50 kr</b> |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 283. o.

10. A Magyar Kamara 1837 évi bevételei

1837

*A magyar kamara bevételei*<sup>115</sup>  
(Konvenció forintban)

*Rendes bevételek:*

|                             |                  |
|-----------------------------|------------------|
| Városi királybér (cenzus)   | 34 254 Ft 55 kr  |
| Egyházi subsidium           | 73 134 " 34 "    |
| Zsidó türelmi adó           | 155 709 " 6 "    |
| Harmincad                   | 1 752 443 " 39 " |
| Sójövedelem                 | 5 240 189 " 59 " |
| Irodai illetékek            | 18 410 " 18 "    |
| Lottóbevétel                | 273 830 " 6 "    |
| Postabevétel                | 144 678 " 29 "   |
| Állami uradalmak            | 1 359 206 " 53 " |
| Be nem töltött papi székek  | 119 570 " 24 "   |
| Járulékok (alapítványoktól) | 8 714 " 26 "     |
| Fiskalitások                | 212 736 " 55 "   |
| Különfélék                  | 18 723 " 55 "    |

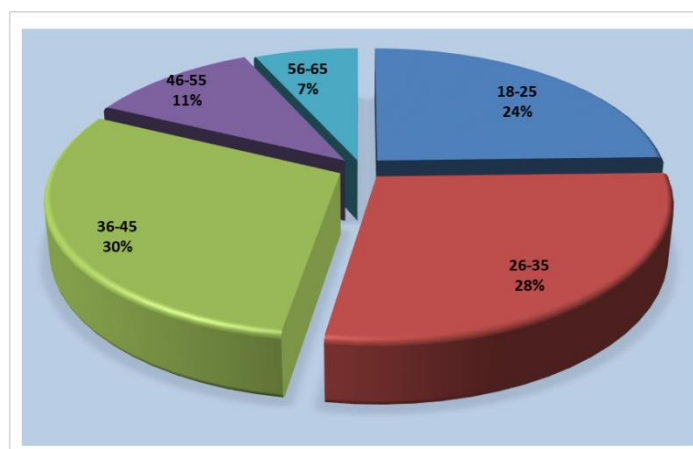
*Rendkívüli bevételek:*

|                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| Állami birtokok eladása  | 249 532 " 55 "          |
| Arad és Vercs váltásdíja | 9 411 " 52 "            |
| Különfélék               | 24 324 " 20 "           |
| <b>Összesen</b>          | <b>9 694 872 " 04 "</b> |

Forrás: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971. 335. o.

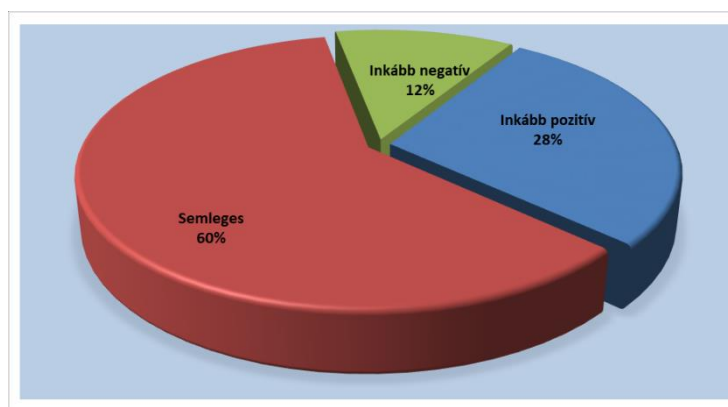
1. Empirikus kutatás kérdéseire adott válaszok

11. ábra: Kutatásban részt vevők életkorának megoszlása



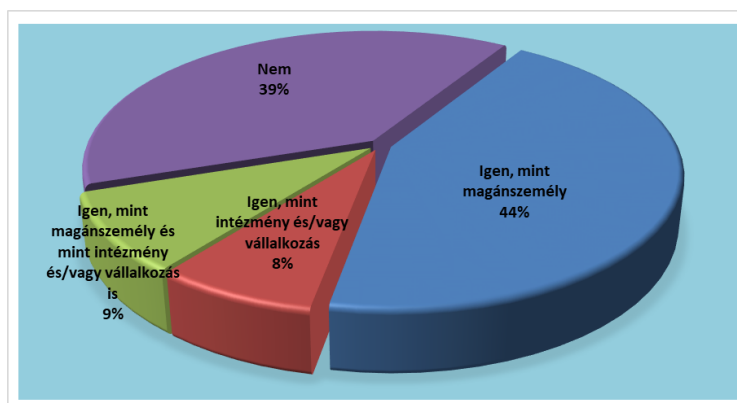
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

12. ábra: Kutatásban részt vevők benyomása a Kincstárról



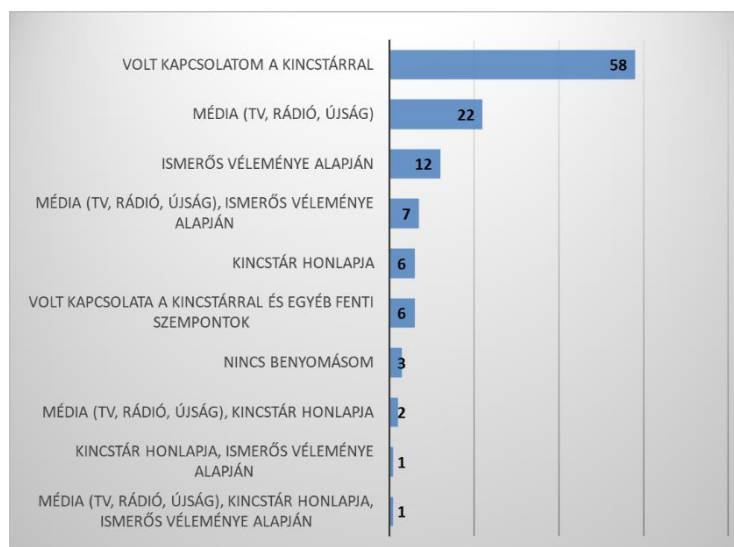
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

13. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba kerülése



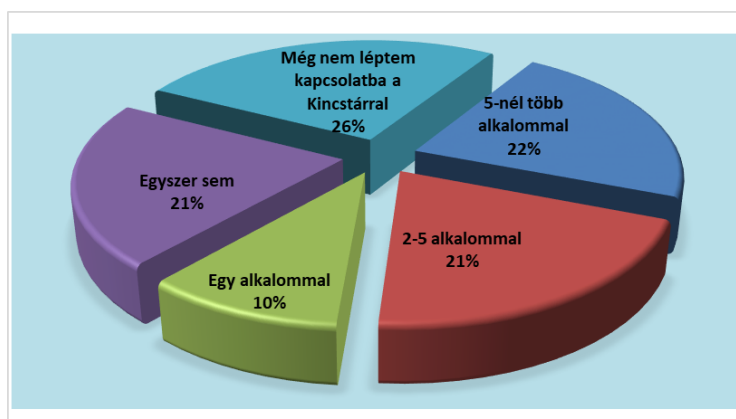
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

14. ábra: A Kincstárral kapcsolatban nem került kutatásban részt vevők benyomásának forrása



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

15. ábra: Kutatásban részt vevők Kincstárral való kapcsolatba lépésének gyakorisága



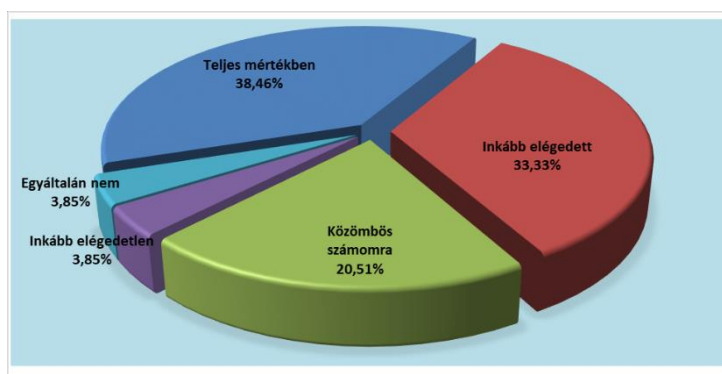
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

16. ábra: Kutatásban részt vevők az alábbi területeken léptek kapcsolatban a Kincstárral



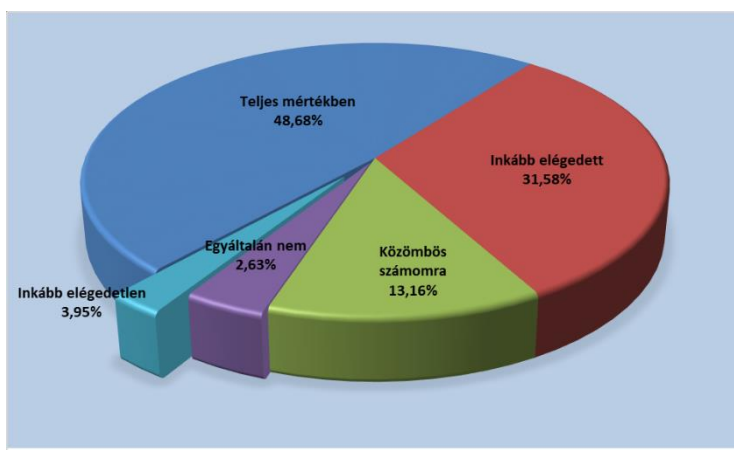
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

17. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstár által nyújtott szolgáltatásokkal, végzett tevékenységekkel



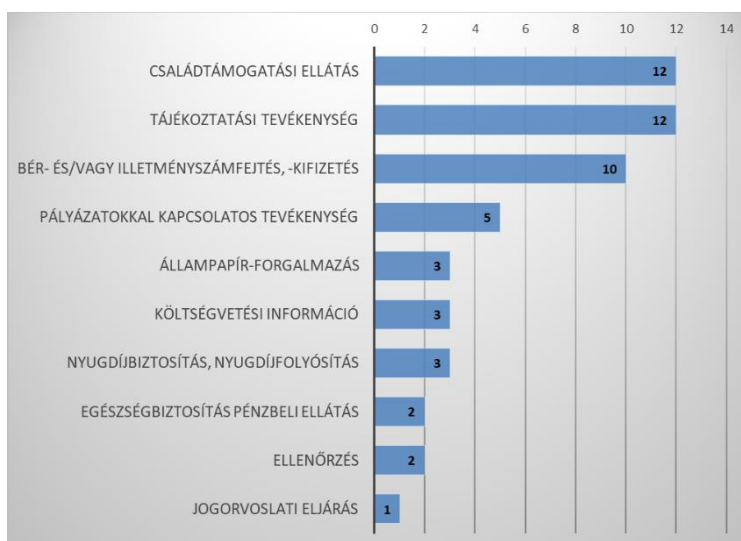
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

18. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége a Kincstári munkatárs szakmai felkészültségével



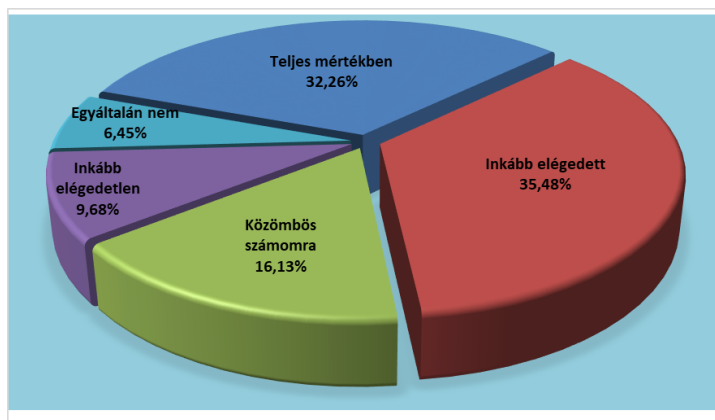
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

19. ábra: Kutatásban részt vevő nem teljesen elégedett ügyfelek által problémásnak ítélt területek



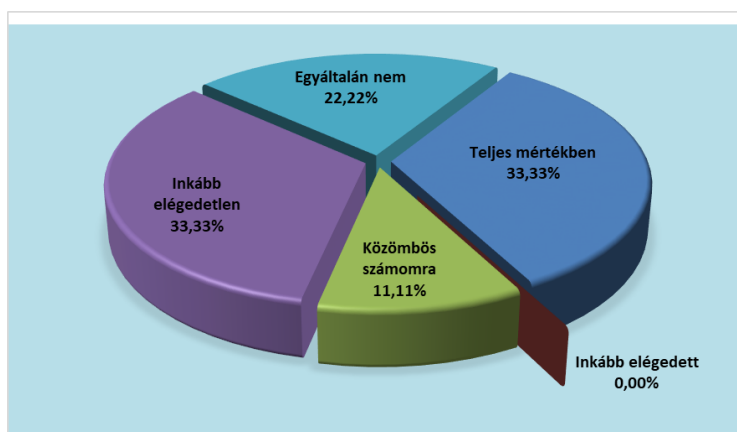
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

20. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az elektronikusan elérhető szolgáltatásokkal



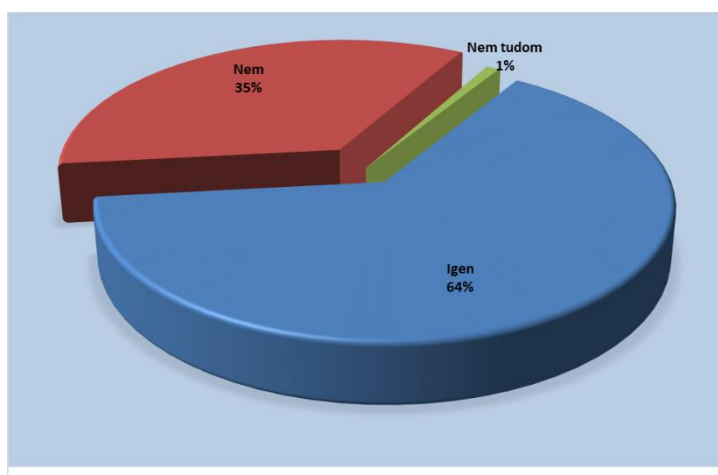
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

21. ábra: Kutatásban részt vevők elégedettsége az okostelefonon elérhető szolgáltatásokkal



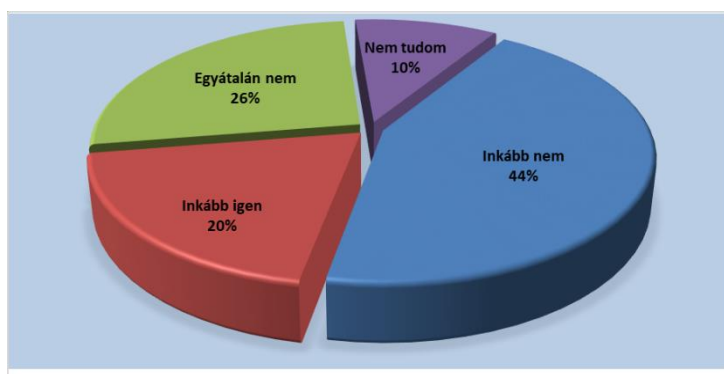
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

22. ábra: Kutatásban részt vevők igénye a Kincstári szolgáltatásokról való tájékoztatásról



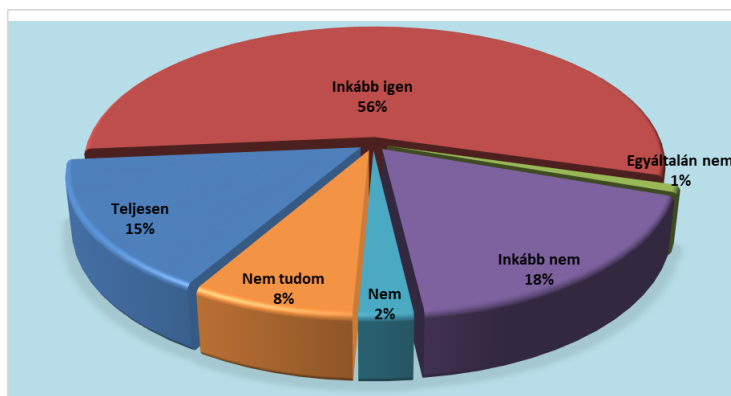
Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

23. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstári dolgozók korrupcióval való érintettségéről



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

24. ábra: Kutatásban részt vevők véleménye a Kincstár megjelenésének és feladatainak összhangjáról



Forrás: saját kutatás és szerkesztés.

## 2. Hivatkozás rövidítések

- Csizmadia, Kovács, Asztalos. 1995.: Csizmadia Andor, Kovács Kálmán, Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet. Nemzeti Tankönyvkiadó. Budapest, 1995.
- Csizmadia, Máthé, Nagy. 1990.: Csizmadia-Máthé-Nagy: Magyar Közigazgatástörténet. Államigazgatási Főiskola. Budapest, 1990.
- Csizmadia. 1979.: Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Gondolat Kiadó. Budapest, 1979.
- Erekly. 1942.: Erekly István: A modern Magyar közigazgatás kialakulása. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda R.-T. Pécs, 1942.
- Fügedi. 1986.: Fügedi Erik: Ispánok, bárók, kiskirályok. Magvető. Budapest, 1986.
- Györffy. 1983.: Györffy György: István király és műve. Gondolat. Budapest, 1983.
- Hóman.1921.: Hóman Bálint: A magyar királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában. Budavári Tudományos Társaság. Budapest, 1921.
- Magyary. 1923.: Magyary Zoltán: A Magyar Állam költségvetési joga. A „Studium” Bizománya. Budapest, 1923.
- Magyary. 1942.: Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942.
- Nagy, Kiss. 1995.: Nagy István-F. Kiss Erzsébet: A magyar Kamara és egyéb kincstári szervek. Magyar Országos Levéltár. Budapest, 1995.
- Nagy. 1971.: Nagy István: A Magyar Kamara 1686-1848. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1971.
- Nagy. 2015.: Nagy István: A Magyar Kamara és a Királyi pénzügyigazgatás fejlődése mohács után 1528-1686. Archivum Magyar Nemzeti Levéltár. Budapest, 2015.
- Sarlós. 1976.: Sarlós Béla: Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Akadémia Kiadó. Budapest, 1976.



- Szabó. 2006.: Szabó Pál Csaba: A magyar állam története 1711-2006. Bölcsész Konzorcium HEFOP Iroda. Budapest, 2006.
- Matalik, Slavik: i. m.: Ivan Matalik, Michal Slavik: Debt Management in the Czech Republic (formation in the 1990s and the current state). Prague Economic Papers, 1, 2005.
- Pimenta, Pessoa. 2015.: Carlos Pimenta, Mario Pessoa (szerk.): Public Financial Management in Latin America. Inter-American Development Bank. New York, 2015.
- Szamel, Balázs, Gajduschek, Koi. 2011.: Szamel-Balázs-Gajduschek-Koi: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 2011.
- Pattanayak, Fainboim. 2011.: Pattanayak and Fainboim: Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management 2011. IMF Technical Notes and Manuals.
- Gellén. 2015.: Gellén Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. Patrocinium Kiadó. Budapest, 2015.
- Somogyi: Somogyi Viktória: jegyzetek, 2003  
[http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar\\_allam\\_es\\_jogtortenet/magyar1a.doc](http://www.jegyzetportal.hu/download/magyar_allam_es_jogtortenet/magyar1a.doc)  
 (letöltés: 2014.02.16)
- Boros: Boros Anita: A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével. Pro Publico Bono, 2011/1. [http://www.propublicobono.hu/pdf/2011\\_1\\_14\\_BorosA.pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_14_BorosA.pdf)  
 (letöltés: 2014.01.14) 116-127. o.
- Cangiano: i. m.: Marco Cangiano Treasury Core Functions c. előadása., Róma, 2017. február 6-8. [http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario\\_2017-02-6\\_8/08\\_-\\_Treasury\\_Functions\\_and\\_Cash\\_Management\\_-\\_Cangiano.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegna/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangiano.pdf) (letöltés: 2018.02.06)
- Domokos, Pulay, Szatmári, Gergely, Szabó: Domokos László, Gergely Szabolcs, Pulay Gyula, Szabó Zoltán Gyula, Szatmári János: Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. Állami Számvevőszék.  
[https://www.asz.hu/storage/files/files/a\\_jo\\_kormanyzas\\_epitokovei/6.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf) (letöltés: 2017.10.18) 9. o.