

**SZENT ISTVÁN EGYETEM**

**Gazdaság és Társadalomtudományi Kar**

**Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola**



**A KÖZPÉNZÜGYEK TÖRVÉNYI SZABÁLYOZÁSA,  
A KÖZPÉNZEK KÜLSŐ ELLENŐRZÉSÉNEK GAZDASÁGTANA**

**DOKTORI (Ph.D)ÉRTEKEZÉS TÉZISEI**

**DR. CSAPODI PÁL**

**GÖDÖLLŐ**

**2009.**

**A doktori iskola megnevezése: Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Doktori Iskola**

**A doktori iskola tudományága: Gazdálkodás és Szervezéstudományok**

**A doktori iskola vezetője: Dr. Szűcs István**

**egyetemi tanár**

**a Magyar Tudományos Akadémia doktora**

**intézetigazgató SZIE, GTK**

**Témavezető: Dr. habil Borszéki Éva**

**egyetemi docens**

**a közgazdaságtudományok kandidátusa**

**SZIE, GTK, Pénzügyi és Számviteli Intézet**

.....  
Az iskolavezető jóváhagyása

.....  
A témavezető jóváhagyása

## BEVEZETÉS

A XX. Században az állam növekvő mértékű gazdaság- és társadalompolitikai szerepvállalása volt tapasztalható. E tendencia kiteljesedésére a második világháború jóléti államaiban került sor. Ez az állami szerepvállalás a technikai fejlődésen és a gazdasági növekedésen alapult, amelyből következően az ellátandó állami feladatok, szolgáltatások köre és színvonala folyamatosan növekedett. E szerepnövekedés mellett természetesen annak tartalma is megváltozott, illetve kiszélesedett. A jóléti állam több évtizedes kibontakozást követően a hetvenes évek második felétől válságtünetekkel terhes szakaszba érkezett, megtört a gazdasági növekedés üteme, bizonytalanra váltak a fejlesztések alapjai, nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdaság teljesítőképességében visszaesések jelentkeztek, a jóléti állam működésében súlyos funkciózavarok jelentek meg. Ez a stagnáló, esetenként már visszaeső gazdasági teljesítmény az állami szolgáltatások visszaeséséhez, csökkenéséhez, minőségének romlásához vezetett.

Hazánkban is megjelent a jóléti állam víziója, amelyet a kormányzat célul tűzött ki, de a hazai gazdaság teljesítőképessége egyre kevésbé tudta biztosítani az állami szerepvállaláshoz szükséges forrásokat. Az idő előre haladásával ez az egyensúly egyre inkább megbomlott és egyre nagyobb zavarok keletkeztek, amelyet tovább súlyosbított a 2008. elmúlt év végén jelentkező világgazdasági válság. Így vált az utóbbi évtizedben egyre sürgetőbbé, hogy az egyensúly helyreállításához reformokra van szükség, és megkezdődtek a reformok kidolgozásával, illetve bevezetésével kapcsolatos ténykedések.

### *A téma aktualitása és háttere*

Napjainkban világgazdasági szinten mind a reálgazdaságban, mind pedig a pénzügyi rendszerben 80 éve nem látott zsugorodás tapasztalható. A jelentős vagyronvesztéssel, csődhullámmal és munkanélküliséggel járó folyamat hatása alól hazánk sem képes kivonni magát, azonban Magyarország gazdaságának sérülékenységét és annak okait

azonban nem csak az országon kívül kell keresni. Az elmúlt évtizedekben folytatott laza költségvetési politika és a gazdasági visszaesés következtében az államadósság jóval a nemzetközileg még elfogadott szint fölé – 2009. szeptemberére a GDP közel 80 százaléka - növekedett. A helyzet akut finanszírozási problémát korábban csak azért nem jelentett, mert a világgazdaság ekkor még „úszott” az olcsó pénzben. A bőséges likviditás időszaka azonban gyorsan elmúlt, az ország pedig magára maradt a magas adósságrátával.

A kérdések megoldására már korábban is születtek megoldási javaslatok, az egyensúly helyreállítására irányuló kísérletek de ezek többnyire sohasem a valós gazdasági döntésekre, hanem inkább a (politikai) népszerűség keresésére irányultak, vagy éppen irányítás-technikai kérdések játszottak igazán szerepet.

Az egyensúlyi kérdéseken túlmenően napjainkban egyre inkább középpontba kerülnek a közpénzek felhasználásának átláthatóságával (transzparencia), elszámoltathatóságával (accountability), a korrupció elleni harc fokozásával kapcsolatos kérdések. Az átláthatóság annak az egyértelmű meghatározását jelenti, hogy miként kell a forrásokat felhasználni és ezeket, ténylegesen miként hasznosították. Most, amikor az államháztartási deficit még mindig magas, szükség lenne az új egyensúly megteremtése érdekében mindennek-előtt a kiváltó okokon változtatni.

Mindenekelőtt tisztázni kell, hogy az államnak milyen feladatokat kell ellátnia, és ehhez milyen erőforrásokat kell biztosítani a takarékos, de hatékony államháztartás és közigazgatás kialakításához és működéséhez. Magyarország csak abban az esetben tarthat lépést a fejlett államokkal, ha közigazgatása, közpénzügyeinek kezelése mind szervezetrendszerében, munkamódszereiben, jogi szabályozásában és személyi állományát tekintve versenyképesé válik

### ***A kutatás célja***

Kutatómunkám elsődleges célja annak vizsgálata volt, hogy a jelenlegi közpénzügyi szabályozás mennyire felel meg a mai korszerű követelményeknek, milyen változtatásokra van szükség a szabályozási rendszerben mind makro- (nemzetgazdasági), mind pedig mikro (intézményi) szinten. A leírtakból következően célkitűzésem egyrészt az volt, hogy

- mivel munka- és feladatkörömből adódóan - az állami pénzügyi ellenőrzés terén gazdag tapasztalatokat szereztem ezek rendszerbe foglalásával, közreadásával - résztvevője és alakítója lehessen egy új típusú korszerű szabályozás megteremtésének, melynek során rögzítsem azokat az alapelveket, amelyek ennek megalapozását elősegítik. Egy olyan tézisgyűjteményt kívántam felállítani, amely megalapozhatja a közpénzügyek korszerű szabályozását.

További célom volt, hogy a szabályozási kérdéseken túl, hozzájáruljak mikro szinten a programalapú költségvetés kialakításához szükséges információrendszer megalapozásához, felhasználva az eddig általam már kialakított és alkalmazott megoldásokat. Kutatásaim során támaszkodtam azokra az eredményekre, amelyeket a legfelsőbb nemzeti ellenőrző intézmények világszervezete, az INTOSAI egyes tagországaiban működő számvevőszékek ellenőrzéseik során alkalmaznak.

### ***Hipotézisek, az értekezés tézisei***

Dolgozatom témaválasztásakor abból a hipotézisből indultam ki, hogy az ország gazdaságában bekövetkező egyre súlyosabb zavarok kialakulása – a reálszféra csökkenése, a költségvetési hiány és a munkanélküliség növekedése - csak részben magyarázható a külső környezet hatásaival, a külső okokra való hivatkozás jobbára a gazdaság irányításáért felelős személyek, a politika által gyakran vezérelt közpénzügyek felhasználása, illetve e személyek és szervezetek részéről inkább csak a felelősség elhárításának, illetve áthárításának az eszközei. Szilárd meggyőződésem, hogy a közpénzügyek szabályozásának újragondolása, korszerűsítése, valamint a közpénzekkel való intézményi gazdálkodás új alapokra helyezése nagymértékben képes hozzájárulni az ország konszolidált gazdasági helyzetének megteremtéséhez. Vizsgálódásaim arra irányultak, hogy megtaláljam azokat az utakat, lehetőségeket, amelyek hozzásegítenek ahhoz, hogy a külső (világgazdasági szinten jelentkező) negatív hatások kiküszöbölésére, csökkentésére milyen belső eszközök és lehetőségek lennének alkalmasak. Ennek érdekében szükség van a kérdés rendszeres szemléletű áttekintésére, amelynek konklúziójaként javaslatokat kívánok tenni arra, hogy milyen irányban és milyen eszközökkel lehetne az állam gazdaságirányítási, szabályozási és ellenőrzési szerepét erősíteni. Dolgozatomban kritika alá vetem a jelenlegi szabályozás

és szervezeti rendszer helyzetét és vizsgálom azokat a lehetőségeket, amelyek az ellenőrzés szemszögéből nézve makro- és mikro szinten hozzájárulhatnak egy korszerű, új, átlátható és fegyelmezett közpénzügyi rendszer kialakításához, az előírások betartásához, betartatásához és az ehhez szükséges irányítási rendszer korszerűsítéséhez.

Vizsgálódásom során két irányból – **makro- és mikro szinten** - közelítem meg a közpénzügyek teljes rendszerének megújítására irányuló törekvésiemet. A két irány egy és ugyanazon cél elérését szolgálja. Makro-szinten a közpénzügyek **törvényi szabályozásának** kérdéseivel foglalkozom, mikro-szinten pedig a „Közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana” című részben bemutatok egy olyan megoldást, amely az elérendő cél megvalósítását **intézményi oldalról teszi lehetővé**.

Hipotézisem alátámasztására a következő négy kérdéskört kívántam megvizsgálni:

- 1. kérdéskör:** Milyen külső és belső okok miatt következtek be hazánk gazdasági működésében fellépő súlyos gondok és problémák? A gazdaságban bekövetkezett visszaesés hogyan hat az ország fiskális és monetáris politikai hitelességére, mind hazai, mind nemzetközi szinten? Milyen belső és külsőeszközökkel lehetne az ország gazdasági hitelességét és működését erősíteni?
- 2. kérdéskör:** Milyen szerepe van hazánkban a közpénzügyek jogi szabályozásának? Hogyan működik, és mennyiben felel meg a jelenlegi szabályozás egy korszerű közpénzügyi menedzsment követelményeinek? Milyen az állami feladatok meghatározásának és finanszírozásának rendszere? Alkalmaznak-e és hogyan a jogszabályalkotás során hatásvizsgálatokat?
- 3. kérdéskör:** Hogyan követhető nyomon a közpénzügyekkel kapcsolatos tevékenység a tervezéstől a gazdasági folyamat végrehajtásán keresztül a beszámoltatásig? Mennyiben szolgálja az intézményi és az információs rendszer a közpénzügyek ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységet?
- 4. kérdéskör:** Milyen eszközökkel lehet erősíteni a közpénzügyekkel kapcsolatos tevékenység során a teljesítményorientáltságot, az erőforrások hatékony és gazdaságos felhasználását?

## 1. ANYAG ÉS MÓDSZER

Kutatásaim során két irányból próbáltam megközelíteni ugyanazt a kérdéskört, nevezetesen a jogszabályi környezet korszerűsítésével és költségvetési fegyelem megszigorításával valamint a hatékonyabb eljárások bevezetésével, hogyan lehetne a gazdasági válságon is túlmutató eredményeket elérni és csökkenteni a költségvetés terén fennálló kockázatok. A két megközelítési irányt két külön részben elemeztem, és a megközelítésekből levont következtetéseket a „kutatás eredményei” című részben megpróbáltam közös nevezőre hozni.

Értekezésem célkitűzéseinek megfelelően kutatómunkám során a következő kérdésekre kívántam választ kapni. Egyrészt melyek azok a szervezeti, illetve működésbeli zavarok, esetleges anomáliák, amelyek a szabályozási (jogszabályi) oldalról ronthatják a működtetés hatékonyságát, az ország hitelességének megítélését, valamint versenyképességét, milyen irányban és milyen szempontok figyelembe vétele mellett lehetne e területeken javulást elérni. Másrészt a költségvetés tervezési, gazdálkodási és beszámolási gyakorlatának korszerűsítése intézményi oldalról milyen előnyökkel járna.

Kutatásaim során a felvetett kérdésekre kapott válaszok alapján meghatároztam azokat a szakmai értékválasztási pontokat, amelyek érvényesítésére általánosságban szükség lenne. Ez a követelmény a közpénzügyi rendszer működtetésének (menedzsmentjének) alapelveiként is megfogalmazható, melynek a konkrét szabályozás megoldásaiban vissza kell tükröződniük.

A fentieknek megfelelően a kutatási módszereknek alapvetően két fontos területet kellett lefedniük, így a közpénzügyek törvényi szabályozásának elemzését, vizsgálatát, korszerűsítésének lehetőségeit, valamint ehhez szorosan illeszkedően a közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtanával, a programalapú költségvetés alkalmazásának és bevezetésének modellezését egy konkrét intézményi példán keresztül.

### *1.1 A közpénzügyek törvényi szabályozása*

A kutatómunka első területének vizsgálatát a jelenleg hatályos jogszabályi környezet összegyűjtésével és elemzésével kezdtem meg. Tanulmányoztam továbbá a jogszabályok

alkalmazásával kapcsolatos korábbi és jelenlegi tapasztalatokat, tanulmányoztam a hazai és a nemzetközi „legjobb” gyakorlatokat. Az elméleti és gyakorlati szakirodalom elemzésének tanulságait a saját kutatásom és az e téren szerzett több évtizedes tapasztalatom rendszerezésével tekintetem át, melynek során kerestem azokat az utakat és lehetőségeket, amelyek mind makro- (nemzetgazdasági szinten), mind pedig mikro (intézményi) szinten lehetővé teszik a közpénzek gazdaságos és hatékony felhasználását, a felhasználás nyomon követését és ellenőrzését.

Megvizsgáltam azt a kérdést, hogy a közpénzek felhasználásával és ellenőrzésével kapcsolatos jogszabályi környezet mennyire felel meg a mai követelményeknek, és indokolt-e egy korszerű, a mai követelményeknek megfelelő új jogszabályi környezetet létrehozni. Természetesen azt is megvizsgáltam, hogy egy új, korszerű feltételrendszernek milyen követelményeket kellene kielégítenie. Kerestem tehát azokat az utakat, lehetőségeket, amelyek mentén kialakítható egy új szabályozási környezet.

Arra törekedtem, hogy munkatársaimmal összegyűjtsük és meghatározzuk azokat az elveket, amelyek megtartása feltétlenül szükséges egy új szabályozás megalkotásához, és amelyek figyelembevétele lehetővé teszi egy olyan feltételrendszer felállítását, tézisgyűjtemény megalkotását, amely megalapozhatja egy új jogszabályi környezet megteremtését.

A kérdéskör vizsgálatát a jelenlegi szabályozás kritikai elemzésével kezdtem meg. Ennek egyik első lépéseként összegyűjtöttem azokat az alapelveket, amelyeket – véleményem szerint - figyelembe kell venni a közpénzekkel való gazdálkodás során, és amely elvekre építve lehetne létrehozni az új jogi szabályozást, részletesen kifejtve az egyes alapelvek mögötti tartalmat.

Nem elégedhettem meg azonban azzal, hogy felvettem a változtatások szükségességét, fontosnak találtam, hogy keressem az utakat, irányokat, amelyek mentén meg kellene kezdeni a korszerűsítést.

Az elvek meghatározásán túlmenően külön részt szenteltem a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos kérdéseknek és szempontoknak.



A javasolt új szabályozás legfontosabb kitörési pontjait, módszereit tézisekbe foglalva mutatom be. A tézisek legfontosabb üzeneteinek meghatározása kapcsán tizenöt tézist állítottam fel, amelyek mentén kellene megkezdeni a korszerűsítéssel kapcsolatos feladatokat. A tézisek tudatosan nem az államháztartási törvény megújításáról, hanem a közpénzügyek szabályozásáról szólnak.

### ***2. 1. A közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana***

Dolgozatom második részében vizsgálom a külső ellenőrzést megalapozó tényezőket, melynek során a stratégiai összefüggésekre koncentrálni elemezem az ellenőrzésekkel kapcsolatos stratégiai elveket, valamint az ellenőrzési tevékenység vitelét és fejlesztését meghatározó stratégiai irányokat.

Az ellenőrzési kapacitások meghatározásán, tervezésén keresztül vizsgáltam azokat a módszereket, eszközöket és lehetőségeket, amelyek a gyakorlat során lehetővé teszik a kapacitások mérését, kalkulációját, illetve lehetővé teszi azok hatékonyabb kihasználását. E módszeren keresztül modelleztem a kapacitások hatékony felhasználásának lehetőségét, a program alapú intézményi költségvetés kialakítását és ennek konkrét alkalmazási lehetőségeit, az alkalmazás metodikáját az Állami Számvevőszék tevékenységén keresztül. A modell megalkotása lehetővé teszi, hogy annak analógiájára a közigazgatás további területére vonatkozóan hasonló rendszereket alakítsanak ki, kiterjesztve ezzel az alkalmazási területeket.

A hatékony ellenőrzési rendszer kialakítása során vizsgáltam az egyes ellenőrző szervezetek tevékenységének összehangolásával kapcsolatos kérdéseket, illetve a pénzügyi ellenőrzést végző szervezetek közötti együttműködés lehetőségeit és az abból származó előnyöket.

A külső ellenőrzések bevételeinek és kiadásainak vizsgálatán keresztül meghatároztam az ellenőrzés önköltségszámításának módszerét, és ezen az összefüggésen keresztül értelmezem az ellenőrzések hasznosulásának és hasznának a fogalmát.

## 2. EREDMÉNYEK

Doktori értekezésem céljainak megvalósítása érdekében végzett kutatásaim eredményeként először a közpénzügyek törvényi szabályozási rendszerét értékeltem, majd felvázoltam egy új szabályozási környezet felépítését, figyelembe véve azokat a követelményeket, amelyek a közpénzek felhasználóitól, kezelőitől elvárhatóak.

### *2. 1. A közpénzek törvényi szabályozásával kapcsolatos eredmények*

A dolgozat bevezetőjében megfogalmazott hipotéziseim elemzése alapján megállapítottam, hogy az ország gazdaságában bekövetkezett egyre súlyosabb gazdasági és társadalmi zavarok **csak részben magyarázhatóak a világgazdasági méretekben bekövetkezett válság következményeivel**. A belső okok fokozzák a válság méretét és kiterjedését, de annak csökkentésére megfelelő eszközök alkalmazásával számos lehetőség áll rendelkezésre.

Helyesnek bizonyult az a feltételezésem is, hogy **a helyzet javításához** – az ország gazdasági szerkezetének átalakításán túl – **mind makro-, mind pedig mikro szinten rendelkezünk lehetőségekkel**, különösen a közpénzek felhasználása területén, beleértve a feladat meghatározás, a tervezés, a szabályozás, a gazdálkodás, az ellenőrzés és a nyilvántartás kérdéseit is.

A közpénzügyek jelenleg hatályos törvényi szabályozásának vizsgálata alapján megállapítottam, hogy az ma már **mind tartalmilag, mind formailag korszerűtlen**, az évek során bekövetkezett számtalan módosítás miatt a törvényt alkalmazók számára áttekinthetetlen és nehezen kezelhető. Szakmai berkekben az új törvény megalkotásának szükségességével kapcsolatban konszenzus mutatkozik, azonban abban nincs teljes egyetértés, hogy mikor és milyen tartalommal szülessen meg az új törvényi szabályozás. Az új elnevezés arra utal, hogy a közpénzügyek szabályozása tárgyában szűkebbé, szemléletében pedig tágabbá válna.

Mivel a rendszer működésében számtalan hiányosság és probléma létezik, a jelenlegi rendszer sok területen már elavult, annak toldozásával, félmegoldásokkal valódi eredményeket nem lehet elérni, **a rendszer megreformálása tovább nem halogatható**. Megál-

lapítható volt, hogy maga a **magyar Alkotmány jelenleg meglehetősen nagyvonalúan kezeli a közpénzek és a közösségi vagyon használatával kapcsolatos kérdéseket**, továbbá a közjavakkal kapcsolatos jogi szabályozás sem felel meg a mai korszerű követelményeknek és normáknak, **nem biztosítható a közpénzek megfelelő elszámoltathatósága és az azokkal való gazdálkodás megfelelő átláthatósága.**

A gazdaság szabályozásának területén – és ez fokozottan igaz a közpénzügyekre is – nincsenek örökérvényű megoldások. Az új szabályozásnak két súlyponti kérdést kell megoldania. Egyrésztől  **vissza kell állítani a választott politikai testületeknek a költségvetésért viselt jogát és felelősségét, másrésztől biztosítani kell a költségvetés pénzügyi fenntarthatóságának intézményi garanciáit.** Akár tagadjuk, akár nem, a két követelmény bizonyos pontokon ütközhet egymással. Mindenesetre a beépített kontrollok, fékek, ha úgy tetszik ellensúlyok jól hangolt rendszere, az átláthatóság követelményeinek következetes érvényesítése képes arra, hogy a fenti kívánalmaknak kielégítő szabályrendszert alkosson.

**A hosszabb távra kiterjedő, távlatokban is gondolkodó költségvetési tervezés** feltételezi és igényli a piacgazdaság természetéhez igazodó, de a jelenleginél teljesebben kiépített makrogazdasági pénzügyi tervezési rendszer működését. Az egyértelmű feladat meghatározás, az átlátható tervezés, a cél és teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés, az etikus következetesség mérhetőbbé teszi a teljesítményeket, ezáltal javul(hat)nak az elszámoltatás, az elemzés és értékelés, a korrekció - és nem utolsósorban- az ellenőrzés lehetőségei is. A "köz" számára is **átláthatóbbá válik az állam működése**, ami egyben a **hitelesség** (visszaállításának) feltétele. Az elvesztett hitelesség visszaszerzésére sokkal nagyobb erőfeszítéseket kell kifejtteni, mint a hitelesség megtartására, netán növelésére.

Megállapítottam, hogy a közpénzügyek szabályozásának **megújítása alapvetően kettős célt szolgál.** Közvetlen célja olyan szabályrendszer kialakítása, intézményrendszer létrehozása, technikai megoldások megtalálása, amelyek mind a nemzetgazdaság, mind az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást, valamint figyelembe veszi a felmerülő kockázatokat. **Végső cél** azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb

működésén, a pénzügyi egyensúly, illetve az abba vetett bizalmon keresztül **a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei jelentősen javuljanak.**

**Újragondolást érdemel a közpénzek tervezésével, gazdálkodási és beszámolási folyamatának és ellenőrzésével kapcsolatos szabályozás** is. Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni **teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek.** Különösen fontos a teljesítményorientáltság elvének már a tervezés során történő érvényesítése, hiszen a gazdálkodás eme mozzanata döntően determinálja a gazdálkodás többi folyamatát. Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indoklását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez széles körben alkalmazni kell a **teljesítmény-indikátorokat.**

A teljesítményorientáció fokozása érdekében kívánatos lenne, hogy a **kiadások jelentős része programalapon kerüljön megtervezésre,** és ez az arány – a felkészültség javulásának köszönhetően – az évek során egyre növekedjen. Programalapú költségvetésnél még az is döntési kérdés, hogy a feladatot milyen jogállású szerv lássa el, mivel közpénzekből finanszírozott programok eredményes lebonyolítására költségvetésen kívüli szervek is alkalmasak lehetnek. A program alapú költségvetés általam javasolt felépítését az 1. sz. ábrán mutatom be.

**A hazai költségvetési tervezési gyakorlat tehát átfogóan és részleteiben is megújítandó.** A jelenlegi bázisalapú tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A maradványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal formálisan alkalmazkodnak a megszorításokhoz, de nem képesek gazdálkodásuk lényegi megújítására.

A költségvetés teljesítményalapokra helyezése a végrehajtásról történő beszámolásban is új megközelítést igényel. A beszámolásnak nem csak az elszámoltatás, hanem a teljesítmények alakulásának a bemutatása is fontos funkciója. A programalapú költségvetés gyakorlata alá tartozó egységeknél az időszakos jelentéseken és a zárszámadásban való

beszámolás mellett szükség van a program (beruházás, kormányzati akció) életciklusához igazodó - vagyis az eredmények bemutatására vonatkozó - jelentésekre is.

1. sz. ábra

### A programköltségvetés felépítése

	Főprogram	Program	Alprogram
Jelleg	Kormányzati funkció	Szavazati egység	Intézkedés
Döntéshozó	Országgyűlés	Országgyűlés/vagy helyi önkormányzat képviselőtestülete	Kormány/helyi önkormányzat képviselőtestülete
Felelős	Tárcavezető vagy megbízottja	Szakállamtitkár vagy megbízottja	Intézményvezető vagy megbízottja
Hozzávetőleges darabszám	30-40	200-300	1500-2000
Példa 1.	Oktatás	Felsőoktatás	Képzési területenként felvételi keretszám meghatározása
Példa 2.	Környezetvédelem	Szennyvíztisztítás	Szennyvíztisztító megépítése
			Bírságok emelése
Példa 3.	Oktatás	Közoktatás	Normatív állami hozzájárulás pedagógus álláshely szerinti finanszírozása
			Önkormányzati szerepvállalás kioldozása

Forrás: saját szerkesztés

A jelenlegi szabályozás kapcsán külön említést igényelnek **az információgazdálkodás terén felmerülő hiányosságok**. Ezek közül talán a legnagyobb hiányosság lehet az, hogy a közszektorban keletkező számviteli és statisztikai információkat, továbbá az informatikai rendszereket nem rendszerszemléletben szabályozzák. Jelen esetben az információgazdálkodás éppen a közpénzekkel való elszámoltatást, a közpénzekkel gazdálkodó egységek vagyoni helyzetéről történő beszámoltatást, és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos gazdasági döntések megalapozását kellene szolgálnia.

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben megfogalmazottakhoz hasonlóan szükség van arra, hogy egy leendő új közpénzügyi törvény szabályozási koncepciója tartalmazza azokat a szakmai értékválasztási szempontokat, amelyek érvényesítésére általánosságban szükség lenne. Ez a követelmény a közpénzügyi rendszer működtetésének (menedzsmentjének) alapelveiként is összefoglalható, melyeknek a konkrét szabályozás megoldásaiban vissza kell tükröződniük. Megállapításaim szerint **a következő alapelvek figyelembevételére lenne szükség:**

1. A népképviseleti felhatalmazás elve.
2. A korlátozott felhatalmazás elve.
3. Az átláthatóság elve.
4. A nyilvánosság elve.
5. Az ellenőrizhetőség elve.
6. A pénzügyi megalapozottság elve.
7. A teljesítményorientáltság elve.
8. Az előrelátás elve.
9. A fenntarthatóság elve.
10. A teljesség elve.
11. A megfelelő részletesség elve.

Az egyes elvek tartalmának általam helyesnek vélt megfogalmazását a dolgozatban részletesen kifejtettem.

Az új szabályozás megteremtése egy sor részletszabály jogi formába történő megjelenítését igényli, amelyre dolgozatom keretein belül nem is vállalkozhatom, de a jogalkotást segítő, **a javasolt szabályozás legfontosabb kitörési pontjait, módszereit tizenöt tézisbe foglalva mutatom be.** A „Tézisek” tudatosan nem az államháztartási törvény megújításáról, hanem **a közpénzügyek szabályozásáról szólnak. Az állam és a közszféra modern szemlélete ugyanis megköveteli a közpénzügyi szabályozás hatályának kiterjesztését a közpénzekkel gazdálkodó, államháztartáson kívüli szervezetekre is.** A közfeladatok ellátásában Magyarországon is egyre jobban érvényesül az a világviszonylatban jelentkező tendencia, amely szerint abban egyre nagyobb súllyal vesznek részt államháztartáson kívüli szervezetek. A közpénzek elfolyásának a veszélye pedig éppen a köz- és a magánszektor érintkezési pontjainál a legnagyobb.

Megállapításaim szerint **a „tézisek” három fontos üzenettel rendelkeznek.** A legfontosabb üzenet abban foglalható össze, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozását (szabályozási rendszerét) **szilárd elvi alapokon** kell megvalósítani úgy, hogy ezek az elvek **a szabályozás egész rendszerében érvényre juthassanak.** A „Tézisek” rögzítik a legfontosabb elveket, és felvázolják azokat a szabályozási irányokat, amelyek mentén ezeknek érvényt lehet szerezni. Fontos szempont, hogy az elveket illetően szakmai, politikai és társadalmi konszenzus alakuljon ki.

A „tézisek” **második hangsúlyos meggondolása a költségvetési fegyelem megszilárdításának fontossága.** Természetesen ez nem egyszerű. Olyan szabályok bevezetésére van szükség, amelyek már eleve megakadályozzák a költségvetési keretek túllépését (szabályalapú költségvetés). Emellett összehangoltabbá kell tenni a külső és a belső ellenőrzést.

A modernizáció a közpénzügyeket sem hagyta érintetlenül, és ebből ered a „tézisek” **harmadik hangsúlyos meggondolása. Így az információtechnológia fejlődése megköveteli, hogy törvényi szinten is megfogalmazásra kerüljenek a közpénzügyi információrendszer fő szabályai.** Az Európai Unióhoz és más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásunk indokoltá teszi, hogy e szervezetek által a közszféra területére kidolgozott standardok a hazai szabályozásban is érvényesüljenek. Fejlődésen ment keresztül a

költségvetési tervezés, gazdálkodás és beszámolás technikája, mely alkalmazásának lehetőséget kell teremteni a magyar gyakorlatban

A közpénzügyi szabályozás, annak egész rendszere **nem egyszerűen egyetlen törvény megalkotásával hozható létre**. A „tézisek” a törvényi szabályozás rendszerének megújítására vonatkozik, és **a közpénzekkel való gazdálkodás egyes blokkjainak rendszerű újraszabályozását jelentik**. Elengedhetetlen követelmény azonban, hogy az államháztartás központi és helyi szintű pénzügyi kapcsolatainak szabályozása a jelenleginél stabilabb és átláthatóbb legyen. A korszerűsítési reform akkor lenne teljes, ha annak során az **Alkotmány is kibővülne** egy, a közpénzügyek szabályozásának kereteit megadó fejezettel, de végső soron az Alkotmány módosítása nélkül is elképzelhető a modernizáció.

Az új szabályozás megteremtésével kapcsolatban számolnunk kell egyes költségvetéspolitikai szabályokkal, intézményi és egyéb garanciákkal és a jogi megvalósítás lehetőségeivel. E kérdések részletes kifejtését is tartalmazza dolgozatom.

Megvizsgáltam és elemeztem azokat a kezdeti lépéseket, amelyeket az Országgyűlés, valamint a pénzügyi kormányzat e téren megtett, de sajnálattal kellett megállapítanom, hogy az államháztartási rendszer, a közfeladat ellátás, a közpénzügyek törvényi szabályozása terén **történtek bizonyos** – inkább csak tűzoltó jellegű – **részintézkedések**, és bár az átfogó módosítás szükségességét konszenzus övezi, **valójában még mindig nem valósult meg a közpénzügyek rendszerelméletű megalapozása, és annak megfelelő törvényi szabályozása**. Ilyen körülmények között hiába várjuk, hogy a változó külső és belső körülmények között biztosítva legyenek azok a feltételek és keretek, amelyek alapján teljesíthetők lennének a tartós egyensúly megteremtéséhez szükséges feltételek.

A helyzet elemzéséből, a jelenlegi szabályozás kritikájából adódóan nyilvánvalóvá vált számomra, hogy a közszektor működésének jogi feltételeit biztosítandó, **haladéktalanul meg kell** kezdeni egy szemléletében és gyakorlatában új közpénzügyi szabályozás megalkotását, **bár ennek a mai politikai és gazdasági helyzet nem kedvez**.



## *2. 2. A közpénzek külső ellenőrzésének gazdaságtana*

Dolgozatom második részében eddig szokatlan területen egy költségvetési intézmény szintjén vizsgáltam a külső ellenőrzést megalapozó tényezőket, melynek során a stratégiai összefüggésekre koncentrálva elemeztem az ellenőrzésekkel kapcsolatos stratégiai elveket, valamint az ellenőrzési tevékenység vitelét és fejlesztését meghatározó stratégiai irányokat.

Az ellenőrzési kapacitások meghatározásán, felmérésén és tervezésén keresztül vizsgáltam azokat a módszereket, eszközöket és lehetőségeket, amelyek a gyakorlat során lehetővé teszik a **kapacitások mérését, kalkulációját**. Megkerestem és felvázoltam azokat a lehetőségeket, amelyek elősegítik a kapacitások hatékony kihasználását. Az Állami Számvevőszék gyakorlatán keresztül modelleztem a kapacitások hatékony felhasználásának lehetőségét, a program alapú intézményi költségvetés kialakítását és ennek konkrét alkalmazási lehetőségeit, az alkalmazás metodikáját és a költségvetési kapcsolatokat. A külső ellenőrzési tevékenységen keresztül olyan **modellt alkottam, amely lehetővé teszi, hogy annak analógiájára a közigazgatás további területeire vonatkozóan hasonló rendszereket alakítsanak ki**, kiterjesztve ezzel az alkalmazási területeket és lehetőségeket.

Foglalkoztam a kapacitások mérésére, azok tervezett felhasználására és kalkulációjára vonatkozó informatikai háttér szükségességével és lehetőségeivel.

A hatékony ellenőrzési rendszer kialakítása során vizsgáltam az egyes ellenőrző szervezetek tevékenységének összehangolásával kapcsolatos kérdéseket, illetve a pénzügyi ellenőrzést végző szervezetek közötti együttműködés lehetőségeit és az abból származó előnyöket.

A külső ellenőrzések bevételeinek és kiadásainak vizsgálatán keresztül **értelmeztem a külső ellenőrzés önköltségét, önköltségének számítási módszerét**. Végül értelmezést alkottam arra vonatkozóan, hogy mit kell érteni a külső ellenőrzés hasznának és hasznosításának fogalma alatt, megteremtve ezzel a teljesítménykövetelmények és a programköltségvetés gyakorlatának bevezetésével és alkalmazásával kapcsolatos lehetőségeket.

### 3. ÚJ ÉS ÚJSZERŰ EREDMÉNYEK

Kutatómunkám tudományos eredményeinek új és újszerű elemeit a következőkben foglalom össze:

- ▶ **Megállapítottam**, hogy Magyarország rövid- és hosszú távú egyensúlyának megteremtése, illetve fenntartása, az államadósság megfelelő szintre csökkentése – a válság okaitól függetlenül is mérsékelhető lenne makro és mikro szinten egyaránt. Ennek során:
  - Gátolja a megoldást az a körülmény, hogy az ország hosszú távú gazdasági érdekeit rendszeresen megelőzik a rövidtávra szóló érdekek, illetve intézkedések, és ez a gyakorlat igen nagymértékben növeli a gazdasági élet szereplőinek bizonytalanságát, fékezi az ország felzárkózását.
  - Nincs meghatározva, hogy melyek az állam által kötelezően ellátandó feladatok, így az állam nem képes megfelelő összhangot teremteni a feladatok és azok ellátásához szükséges források között.
  - Az állam feladatainak és a feladatok ellátásához szükséges erőforrásainak összehangolása nem megfelelő, amelyet csak tovább rontanak a politikai ciklusok, a „politikai váltógazdálkodás” rendszerint negatív hatása.
  - Nem halasztható tovább a közszféra egészének átalakítása, megreformálása, a reformok keretében a szervezeti rendszer átalakítása, az intézményi gazdálkodás rendszerének és szabályozásának korszerűsítése, a feladatok rangsorolása, a teljesítménymérés bevezetése, az output-finanszírozás (feladat finanszírozás) korszerű módszereinek alkalmazása.
- ▶ **Megállapítottam**, hogy a közszeaktor jogi szabályozása ugyan összhangban van és az Európai Unió jogrendjével, de valójában nem felel meg a korszerű közszeaktor menedzsment követelményeinek, és csak formailag felel meg az elvárható európai normáknak.

- A magyar Alkotmány csak meglehetősen nagyvonalúan szabályozza a közpénzek és a közösségi vagyon használatával kapcsolatos kérdéseket.
  - A jelenleg érvényes szabályozás lehetővé teszi, hogy egy sor alapkérdésben az Országgyűlés megkerülésével hozzanak döntést, csökkentve ezzel a törvényhozás ráhatását e kérdésekre.
  - A szabályozás nincs teljesen összhangban a nemzetközi előírásokkal, nem tartalmaz hivatkozásokat a nemzetközi standardokra (GFS, IFAC stb.) vonatkozóan, a jogszabályok részint alulszabályoznak, míg más kérdésekben túlszabályoznak.
  - A közszektorban keletkezett statisztikai és számviteli információk összhangja nem kellően biztosított, hiányzik e területen a rendszerszemlélet.
- ▶ A jogi szabályozás kritikáján keresztül **meghatároztam**, hogy milyen feltételeknek, illetve milyen kritériumoknak kell megfelelnie a közpénz-menedzsmentet szolgáló új törvénynek, felvázoltam azokat a kérdéseket, amelyekre szabályozási megoldást kell találni.
- Meghatároztam azokat az alapelveket, értékválasztási szempontokat, amelyek érvényesítésére szükség lenne, és amelyeknek a konkrét szabályozás megoldásaiban vissza kell tükröződniük. Részletesen meghatároztam ezen alapelvek általam fontosnak tartott tartalmát.
  - Felvázoltam azokat a szempontokat, amelyeket a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos új szabályozásnak figyelembe kell vennie.
  - Az általam javasolt új szabályozás legfontosabb kitörési pontjait, módszereit tizenöt tézisben foglaltam össze, kifejtve az egyes tézisek általam értelmezett tartalmát.
- ▶ Kutatómunkámnak az újszerűség szempontjából egyik legfontosabb eredménye az az új megközelítés, amely a költségvetés teljesítményalapokra helyezésével kapcsolatos és a végrehajtás oldaláról is új megközelítést igényel. A teljesítményorientáltság elvének gyakorlati érvényesítésén keresztül vizsgáltam a programalapú költségvetés bevezetésének lehetőségeit és az abból származó előnyöket.

▶ Meghatároztam azokat az eljárásokat, amelyek különböző feltételek mellett teszik lehetővé az új szabályozás kialakítását és bevezetését, akár az Alkotmány módosításával – kétharmados törvényi szabályozás megváltoztatásával -, akár egyszerű többségi támogatással.

▶ Újszerű a közpénzek külső ellenőrzésének intézményi gazdaságtanával kapcsolatos kutatásom, amelynek keretében azt vizsgáltam, hogyan lehet költségvetési intézményi szinten gazdaságossági kérdéseket értelmezni. Ezen keresztül:

- Intézményi szinten programalapú költségvetést hogyan lehet kialakítani, és ehhez milyen feltételeket kell megteremteni. Ez egyben mintául szolgálhat más területeken a hasonló gondolkodáshoz, illetve megoldásokhoz.
- Kialakítottam az ellenőrzéssel kapcsolatos kapacitások meghatározásának metodikáját, a kapacitások mérésének és nyomon követésének rendszerét, elő- és utóalkulációját.
- Összefoglaltam azokat a lehetőségeket, amelyekkel az ellenőri kapacitások növelhetőek, illetve jobban összehangolhatóak.
- Kialakítottam a külső ellenőrzések önköltség számításának módszerét, értelmeztem az ellenőrzés bevételeivel és kiadásával kapcsolatos fogalmakat.
- Végül értelmeztem, az ellenőrzések hasznával és hasznosításával kapcsolatos fogalmak tartalmát.

#### 4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS JAVASLATOK

Kutatásaim lezárásaként, annak eredményeként a következő általános érvényű következtetéseket és javaslatokat teszem:

Mivel hazánk a világgazdasági válság következtében súlyos helyzetbe jutott, mind makro-, mind pedig mikro szinten haladéktalanul meg kell hozni mindazokat a döntéseket, intézkedéseket, reformokat, amelyek a lehető legrövidebb idő alatt képesek hozzájárulni az ország konszolidált helyzetének helyreállításához. Dolgozatom a helyzet javításához kíván hozzájárulni azáltal, hogy megkísérlem a közpénzügyi szabályozás rendszer-szemléletű újragondolását, és javaslatot teszek annak korszerűsítésére.

A közpénzügyek újraszabályozására többféle lehetőséget is felvázoltam. Következtetéseimben és javaslataimban az általam optimálisnak tekinthető és nem a körülményekkel megalkuvó lehetőségekre és megoldásokra teszek javaslatot. Kiindulásként megállapítottam, hogy a rész megoldások helyett, átfogó és rendszerszemléletű új szabályozásra van szükség. Az új szabályozás kialakítása során, annak valamennyi fázisában figyelembe kell venni a dolgozatomban összefoglalt alapelveket és téziseket.

Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy a politikai ciklusok során a rövid távú érdekek megelőzhessék a hosszú távra szólókat, továbbá ki kell zárni a választások kapcsán létrehozott ún. „választási” költségvetés lehetőségét. (A 2010. évi költségvetési vita során is gyakran elhangzott az a kijelentés, hogy az nem tartalmaz választási elemeket, ettől függetlenül az sincs valójában feladatokkal megalapozva, és alapvetően a restriktív elemek dominálnak, akár elismerik ezt a döntéshozók, akár nem. A kisebb, illetve olcsóbb állam elve ugyan jól hangzik, de a költségvetés a struktúra átalakításának kérdésével valójában nem foglalkozott.)

Elsősorban arra van szükség, hogy a magyar Alkotmányban kerüljenek rögzítésre a közteherviselés elvei és a költségvetési jogok gyakorlásának azon főbb szabályai, amelyek megteremthetik az állampolgárok pénzügyi biztonságához való jogát. Az Alkotmányból kiindulva – az ország teherbíró képességének függvényében meg kell határozni az állami feladatok körét és tartalmát, összhangot kell teremteni a feladatok és azok ellátásához szükséges források között.

A felvázolt elvekből és tézisekből kiindulva létre kell hozni a közpénzügyekkel kapcsolatos új, korszerű jogi szabályozási környezetet, melynek bevezetése előtt hatástanulmányok készítésével meg kell vizsgálni az új szabályozási környezet működőképességét, majd ennek alapján el kell végezni a szabályozási környezet további finomítását. Az új szabályozáshoz illeszkedően ki kell dolgozni a rendszer működtetéséhez szükséges intézményi, szervezeti és személyi kereteket beleértve az ellenőrzési és az informatikai kérdéseket is.

A fiskális és monetáris politika eddigieknél sokkal jobb összehangolása szükséges ahhoz, hogy a nominális- és a reálkonvergencia előbb-utóbb együtt, párhuzamosan haladjon előre. A pénzügyi folyamatokat az ellenőrzések akkor tudják jól segíteni, ha valóban van közöttük valamilyen összhang és kölcsönhatás és e tekintetben – a világméretű pénzügyi és gazdasági válság nagy súllyal hívja fel erre a figyelmet - a pénzügyi közvetítő rendszer megfelelő kontrolljára, a bank, a biztosítás és a tőzsde világának korszerűbb és megbízhatóbb kontrollrendszerére van szükség.

A jelenlegi „bázis” alapú költségvetési tervezés, vagy akár a „fűnyíró elvű” elvonások helyett fel kell építeni a feladatalapú, ún. „programköltségvetés” rendszerét, amelynek megalapozásához olyan információrendszer kiépítésére, kötelező alkalmazására van szükség, amely lehetővé teszi a rövid-, közép-, és hosszú távú tervezést, végrehajtást, a beszámoltatást és az ellenőrzést. Az információrendszernek egy időben kell képesnek lennie arra, hogy adatot tudjon szolgáltatni az intézményi- és a tevékenységi szintű elemzésekhez, így a kétféle szempontú megközelítésből azonos eredményre kell hogy jussunk. Ez egyben az ellenőrzés hasznos eszköze is lehet.

Ki kell dolgozni, és be kell vezetni a költségvetési szervezetek által ellátandó feladatok önköltség számítási rendszerét és a feladatok tervezésén, ellátásán keresztül figyelemmel kell kísérni az egyes folyamatokat, meghatározva azt, hogy mi mibe kerül. Az, hogy ez reálisan intézményi szinten megvalósítható, igazolja az Állami Számvevőszék feladataival kapcsolatos példa kidolgozása.

Végül a költségvetés valamennyi folyamatának sokoldalú és rendszeres ellenőrzésére van szükség, amelynek képesnek kell lennie arra, hogy a nem kívánt jelenségek észlelése

során azonnali beavatkozással a folyamatok helyes irányba történő korrekcióját el lehessen végezni.

## ÖSSZEFOGLALÁS

Napjaink gazdasági világválsága megtörte az államháztartás már-már kibontakozó konszolidációs folyamatát és ismételten felszínre hozta, hogy az elmúlt két évtized gazdaság- és költségvetési politikája nem volt eléggé következetes, nem tudta útját állni a költségvetés túlköltekezésének, de a kibontakozáshoz a hatékonysági és versenyképességi problémákat okozó strukturális gyengeségeket is fokozatosan ki kell küszöbölni, ami az államháztartás és azon belül a nagy közösségi ellátó rendszerek reformléptékű modernizálása nélkül elképzelhetetlen. Ilyen körülmények között különösen igaz, hogy Magyarország számára az utóbbi években igen megnehezült a fenntartható államháztartási pozíció elérése, illetve megteremtése. Ezért radikális változásra lenne szükség a közpénzügyek szabályozásában, az évenkénti toldozás-foldozás helyett. A feladat nagyságrendjéből és sokrétűségéből kiindulva e feladatok megoldása, az átalakítás csak fokozatos, széleskörű és sokszintű lehet.

Látható, hogy ma országunk új alkalmazkodási feladatok előtt áll. A korábban csak célállapotokban és megszorításokban gondolkodó modelleket dinamikus, a változások befogadására képes modellekkel kell felváltani. Ennek során a gazdasági és társadalmi fejlődésnek sajátos tényezőivel kell számolnunk, mint például az együttműködés, az új partneri viszonyok, az állami szervezetrendszer teljesítménye, a jogalkalmazás következetessége, az állami feladatellátás és a költségvetés biztonsága. Ezek viszont társadalmi kérdéseket, összefüggéseket is érintenek és gyakorlatilag nem, vagy csak igen nehezen foglalhatók teljesítmény-mutató számokba. Összhatásukban azonban igencsak kézzelfogható, haladást támogató, markáns előrelendítő vagy éppen ellenható, fékezőerőt jelenthetnek.

A közfeladatok forrását minden körülmények között a közpénzek adják. A közpénzügyek alatt a közteherviselés szabályozását, az államháztartás alrendszereinek meghatározását, az alrendszerek költségvetése kidolgozásának, elfogadásá-



nak, végrehajtásának és ellenőrzésének szabályozását, továbbá az állami vagyonnal való gazdálkodás és a gazdálkodás ellenőrzésének szabályozását értem. Az állami költségvetés „matematikailag ” rendben lévő, de annak szabályozása, menedzselése sok kívánni valót hagy maga után. Ezért jelent nehézséget, hogy minderről a ma hatályos Alkotmány csak elszórt rendelkezéseket tartalmaz, és azok is csak sommás definíciók formájában. Így az Országgyűlésről szóló fejezet rendelkezik az állami költségvetés és zárszámadás jóváhagyásának kötelezettségéről, valamint az ország társadalmi-gazdasági tervének meghatározásáról, az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezetben találjuk a közteherviselési kötelezettséget, az általános rendelkezések mondják ki, hogy az állam tulajdona nemzeti vagyon és az állam tulajdonában álló vállalatok, gazdálkodó szervezetek hogyan kötelesek gazdálkodni. Hiányzik a költségvetés és zárszámadás főbb tartalmi elemeinek meghatározása, az előkészítésre, elfogadásra vonatkozó szabályozás, az állam által vállalt feladatok kérdését pedig úgy „oldja meg”, hogy azokat majd más törvények rendezik.

Indokolt tehát, hogy a közpénzügyekről az Alkotmány önálló fejezetben rendelkezzen. Ezt a követelményt a nemzetközi és hazai alkotmányjogi összefüggések is alátámasztják. Az Európai Unió tagállamainak alkotmányai szinte kivétel nélkül tartalmazznak ilyen, vagy ehhez hasonló fejezetet, részletes szabályokkal. Ebből a felismerésből kiindulva vállalta magára az Állami Számvevőszék, hogy a témában jártas szakemberek széles körének bevonásával elkészíti egy új közpénzügyi törvény koncepciójának alapjait, amely kiinduló pontja lehet a további munkának. A kezdeti biztató lépések, eredmények azonban – az idő múlásával -, sajnos, megtorpanni látszanak.

A közpénzügyek Alkotmányban való szabályozásának fontos tartalmi indokai is vannak. Az állampolgároknak joguk van a pénzügyi biztonsághoz, ezért alkotmányi szintű, stabil szabályozásra van szükség, hogy biztosítani lehessen az elkövetkező generációk jogainak, érdekeinek védelmét, meg lehessen akadályozni az

állam túlzott mértékű eladósodását. Az Alkotmány szintjén is meg kellene jeleníteni a költségvetés legfontosabb elveit, mint az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a kellő részletesség és a teljesség követelményrendszerét. Ki kellene mondani, hogy az Alkotmányban és a további törvényekben foglalt kötelezettségek, feladatok forrását biztosítani kell, melyhez mind az alapjogok és a ma látható kötelezettségek (tartalma, terjedelme, az igény kielégítés lehetősége), mind pedig ezek megtervezése és forrásuk garantálása összefüggésében ki kellene alakítani a meghatározó jellegű ismeret és feltételrendszert.

A fenti feltételek megteremtése esetén az Alkotmány rögzíteni fogja, hogy az Alkotmányban és a törvényekben foglalt kötelezettségek, feladatok forrását biztosítani kell a költségvetésben, úgy e rendelkezés megvalósítását további új alkotmányi szabályok segíthetik elő, másfelől az alkotmányi rangra emelt előírás alkotmányossági védelemben fog részesülni, mely kialakult intézményrendszerrel rendelkezik.

Annak érdekében, hogy ellenőrizhető legyen, valóban ellátásra kerülnek a törvényekben előírt feladatok, alapfeltétele, hogy az intézményfinanszírozásról áttérjünk a feladat alapú finanszírozásra, az ún. program költségvetésre. Ezt kell megvalósítani az új közpénzügyi törvénynek, amelynek alapján ellenőrizni lehet, hogy a rendelkezésre álló forrásokat ténylegesen arra a célra fordították, amelyre azokat megtervezték.

## **Az értekezés szerzőjének a témakörhöz kapcsolódó publikációi, tudományos aktivitása**

### **Könyvrészletek magyar nyelven:**

Botka, Z. – **Csapodi, P.:** Statisztikai jogszabálygyűjtemény 1980. Statisztikai Kiadó Vállalat 1-175 oldal (ISBN 963-340-2840)

Nyikos L. – **Csapodi, P.:** 16./ Költségvetési szervek gazdálkodása 1992. SALDO 3.1-3.7. fejezetek 48-64 p. (ISSN 1216-2477)

Kovács, Á. – **Csapodi, P.:** Az ellenőrzés rendszere és módszerei, PERFEKT 2007. 95-124 oldal. Főiskolai tankönyv. (ISBN 978-963-39470-9-8)

**Csapodi, P.:** A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében, Globális lendkerekek (Gazdasági-pénzügyi tanulmánykötet) Állami Számvevőszék-Tiszatáj Alapítvány 2008. 27-39oldal (ISBN 978-963-72-0)

### **Tudományos folyóiratban megjelent cikk idegen nyelven:**

**Csapodi, P.:** The key messages of the theses on the regulation of public finances, Public Finance Quarterly 2007/2. 330-340 p.

**Csapodi, P.:** Public Private Partnership in Hungary, OPTIMUM (Studia Ekonomiczne) 2008. Nr. 3. 229-234 p. (ISSN 1506-7637)

**Csapodi, P.:** Advisory Activities in the State Audit Office, Public Finance Quarterly 2009/1. 140-156 p. (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P.:** Advisory Activity of Opinion Forming Nature – Adaptation of a Supreme Audit Institution to New Challenges, Bulletin of the Szent István University, 2009. Gödöllő (megjelenés alatt) (ISSN 1586-4502)

**Csapodi, P.:** The Role of the State in the economy in our time, 2009. ,Krakow (megjelenés alatt)

**Csapodi, P. – Sántha, Gy.:** Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi szakmai szabályozásban Public Finance Quarterly, 2009/4. 634-651. (ISSN 0031-496X)

### **Tudományos folyóiratban megjelent cikk magyar nyelven:**

**Csapodi, P.:** Adatszolgáltatói vélemények a statisztikai információrendszerről, Ipari és Építőipari Statisztikai Értesítő, 1973. évi 5. szám 186-190. oldal (ISSN 0018-7801)

**Csapodi, P.:** A Statisztikai Koordinációs Bizottság 1980. október 28-i ülése Statisztikai Szemle 1981. 2. szám. 206-207. oldal (ISSN 0039-0690)

**Csapodi, P.:** A Statisztikai Koordinációs Bizottság 1981. november 10-i ülése Statisztikai Szemle 1982. 1. szám 80-81 oldal (ISSN 0039-0690)

**Csapodi, P.:** A Statisztikai Koordinációs Bizottság 1982. december 2-i ülése Statisztikai Szemle 1983. 4. szám 425-427 oldal (ISSN 0039-0690)

**Csapodi, P. – Lévai, J.:** Az Állami számvevőszék 2003. évi ellenőrzései. Pénzügyi Szemle III. Évf. 2003. január 74-82. oldal (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P. – Lévai J.:** Az Állami Számvevőszék 2004. évi ellenőrzései, Pénzügyi Szemle II. Évf. 2004. január 32-42. oldal (ISSN 0031-496X)

Barkóczy, S. - **Csapodi, P. – Lajos, B.:** Az Állami Számvevőszék és a felügyelő bizottsági elnökjelölés, Pénzügyi Szemle II. Évf. 2004. február 166-177. old. (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P. – Horváthné, M. E. – Lévai, J.:** Az Állami Számvevőszék 2005. évi ellenőrzései, Pénzügyi Szemle II. Évf. 2004. december 1231-1236. oldal (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P. – Lévai. J.:** Bővülő nemzetközi kapcsolatok segítik a hatékonyabb hazai ellenőrzést, aktív szerepvállalás az INTOSAI élén, Ellenőrzési Figyelő 2005. évi 3. sz. 27-30 oldal (ISSN 1218-8433)

**Csapodi, P. – Lévai. J.:** Bővülő feladatok, változatlan létszámmal (az Állami Számvevőszék 2006. évi ellenőrzései, Ellenőrzési Figyelő 2005. évi 4. sz. 10-11. oldal (ISSN 1218-8433)

**Csapodi, P.:** A számvevőszék fokozódó feszültségeket, kockázatokat lát a költségvetésben, Ellenőrzési figyelő 2007. évi 1. sz. 30-33. oldal (ISSN 1218-8433)

**Csapodi, P.:** A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, Pénzügyi szemle 2007. évi 2. sz. 324-334. oldal (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P.:** Új irány a költségvetési kockázatelemzés, Ellenőrzési Figyelő 2008. évi 1. sz. 18-22. oldal (ISSN 1218-8433)

**Csapodi, P.:** A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében, Pénzügyi Szemle 2009. évi 1. sz. 136-151. oldal (ISSN 0031-496X)

**Csapodi, P.** – Sántha, Gy.: Újabb trendek a külső ellenőrző szervezetekre vonatkozó nemzetközi szakmai szabályozásban, Pénzügyi Szemle 2009. évi 4. szám 625-643. oldal (ISSN 0031-496X)

**Tudományos idegen nyelvű konferencia előadás teljes terjedelemben kiadványban megjelenítve:**

The 1st International Conference „The Public Sector in Contemporary Economy” 23rd-24th October 2008 Bialystok, plenáris ülés előadás: **Csapodi, P.:** Public Private Partnerships in Hungary, OPTIMUM, 2008. Nr. 3. (ISSN 1506-7637) 229-235 p.

**Tudományos magyar nyelvű konferencia előadás teljes terjedelemben kiadványban megjelenítve:**

Magyar Közgazdasági Társaság Statisztikai Szakosztályának konferenciája a „Központi információk hasznosítása” címmel, **Csapodi P.:** Adatszolgáltatói vélemények a statisztikai információrendszerről, Esztergom, 1973. március 26. plenáris ülésen előadás, megjelent: Ipari és Építőipari Statisztikai Értesítő, 1973. évi 5. szám 186-190. oldal (ISSN 0018-7801) 186-190 p

Építőipari Tudományos Egyesület Környezetvédelmi Bizottságának konferenciája, „A települések környezetvédelme és tervezése” címmel, **Csaodi, P.:** A környezetvédelem információ rendszere, Győr, 1984. március 22-23. Plenáris ülésen. Az előadás, konferencia kiadványban megjelent, azonos címmel. 35-48. oldal.

**Könyvszerkesztés**

Balaton 1982. (környezetvédelmi elemzés) 1984. Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal 1-168. oldal (ISSN 0236-896X)

A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai (ellenőrzési kézikönyv) 2004. Állami Számvevőszék 1-563 oldal (ISBN 963 216 591 8) Angol nyelvű rövid változat Basic Rules on the Auditing at the State Audit Office of Hungary 2004. 1-90 p.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési kézikönyve (A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai c. könyv második, tartalmilag korszerűsített kiadása), 2008. Állami Számvevőszék 1-520 oldal (felelős szerkesztő) (ISBN 978-963 87779 5 9)

Az Állami Számvevőszék módszertani kiadványok sorozat (ISSN 1787-4645) szerkesztője.

- Ellenőrzési szakkifejezések és magyarázatuk: szótár és glosszárium, ÁSZ 2005. 1-133 p.

- Módszertan a teljesítményellenőrzéshez, ÁSZ, 2005. 1-140 p.
- Módszertan a teljesítményellenőrzéshez, ÁSZ, 2008. 1-136 p. (ISBN 978-963-87779-9-7)
- Módszertani útmutató az átfogó ellenőrzéshez, ÁSZ, 2008. szeptember, 1-40 p. (ISBN 978-963-87779-4-2)
- Módszertani útmutató a rendszerellenőrzéshez, ÁSZ. 2008. 1-76 p. (ISBN 978-963-87779-8-0)

### **Hivatkozások**

#### **Magyar nyelvű kiadványban:**

**Csapodi, P.:** A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, Pénzügyi szemle 2007. évi 2. sz. 324-334. oldal (ISSN 0031-496X)

**Hivatkozás:** 1. Pulay, Gy.: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, ÁSZKUT, 2009. 1-89 p. (ISBN 978-963-88187-3-7)

2. Lévai, J.: Az Állami Számvevőszék szerepe, Magyarország Politikai Évtizedkönyve 1988-2008. Budapest, 2009. október 1-59 p. (ISBN 0864-775)

3. Vígvári, A.: Fiskális politikai csodafegyver? Pénzügyi Szemle, 2007/3-4. 522-529. p. (ISSN 0031-496X)

4. Báger, G. – Pulay, Gy.: A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése, Pénzügyi Szemle 2008.3. sz..384-401. p. (ISSN 0031-496X)

5. Vígvári, A.: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben, ÁSZKUT, 2009. március, 1-73 p. (ISBN 978-963-88187-1-3)

6. Jókay, K. – Veres-Bocskay, K.: Egy igazi hungarikum: Az önkormányzati adósságrende-

zési eljárás. Tapasztalatok és a szabályozásban rejlő lehetőségek, Pénzügyi Szemle, 2008. 1.sz. 111-125 p. (ISSN 0031-496X)

7. Halmosi, P.: Az önkormányzati költségvetési szabályok nemzetközi összehasonlításban, Comitatus: önkormányzati szemle, 2007. 9.sz. 25-30 p. (ISSN 1215-315X)

8. Kovács, Á.: Tények és gondolatok az Állami Számvevőszékről. Új Magyar Közigazgatás, 2009. augusztus, 2-8. oldal (ISSN 2060-4599)

**Csapodi, P.:** A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében, Pénzügyi Szemle 2009. évi 1. sz. 136-151. oldal (ISSN 0031-496X)

**Hivatkozás:** 1. Kovács, Á.: Gazdasági és államháztartási perspektívák 2009. Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar VII. Nemzetközi Konferencia, Miskolc-Lillafüred, 2009. május 19-20. 25- 34 oldal (ISBN 963-7294-538)

2. Lévai, J.: Az Állami Számvevőszék szerepe, Magyarország Politikai Évtizedkönyve 1988-2008. Budapest, 2009. október, 1-59 p. (ISBN 0864-775)

**Csapodi, P. – Horváthné, M. E. – Lévai, J.:** Az Állami Számvevőszék 2005. évi ellenőrzései, Pénzügyi Szemle II. Évf. 2004. december 1231-1236. oldal (ISSN 0031-496X)

**Hivatkozás:** Lévai, J.: Az Állami Számvevőszék szerepe, Magyarország Politikai Évtizedkönyve 1988-2008. Budapest, 2009. október 1-59 p. (ISBN 0864-775)

**Csapodi, P. – Horváthné, M. E. – Lévai, J.:** Az Állami Számvevőszék 2005. évi ellenőrzései, Pénzügyi Szemle II. Évf. 2004. december 1231-1236. oldal (ISSN 0031-496X)

**Hivatkozás:** Lévai, J.: Az Állami Számvevőszék szerepe, Magyarország Politikai Évtizedkönyve 1988-2008. Budapest, 2009. október 1-59 p. (ISBN 0864-775)

**Idegen nyelven megjelent kiadványban:**

**Csapodi, P.:** The key messages of the theses on the regulation of public finances, Public Finance Quarterly 2007/2. 330-340 p.

- Hivatkozás:**
- 1.** Vígvári, A.: Magic weapon in fiscal polycy? Thoughts odn the budget rules appicable to the local governments, Public Finance Quarterly, 2007/3-4. 536-543 p. (ISSN 0031-496X)
  - 2.** Báger, G. – Pulay, Gy.: Analysis of the macroeconomic risks of budgeting (Method and value, Public Finance Quarterly, 2008./3. 391-408. p. (ISSN 0031-496X)

**Egyéb könyv, folyóirat:**

Munkaügyi statisztika (statisztikai fogalmak) 1977. SKV 1-117 oldal (ISSN 0133-7718)

**Csapodi, P. – Kemecei G.:** A Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtési rendszerének tartalmi katalógusa, 1978. év 1977. KSH 1-182 oldal (társszerző) (ISSN 0139-4819)

**Csapodi, P. – Kemecei G.:** Az igazgatási statisztika adatgyűjtéseinek tartalmi katalógusa, 1979. év 1979. KSH 1-189 oldal (társszerző) (ISSN 0139-1666)

**Csapodi, P. – Kemecei G.:** A Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtéseinek tartalmi katalógusa, 1980. év 1979. KSH 1-178 oldal (társszerző) (ISSN 139-4819)

**Csapodi, P. – Kemecei G.:** A Központi Statisztikai Hivatal adatgyűjtéseinek tartalmi katalógusa, 1981. év 1980. KSH 1-176 oldal (társszerző) (ISSN 0139-1666)

**Szakmai díj:**

2007. év Hagelmayer István díj, adományozó: az Állami Számvevőszék



**A téma területén végzett kutatáshoz kapcsolódó egyéb tudományos aktivitás:**

A pénzügyi szemle szerkesztőbizottságának tagja és főszerkesztő 2005-től jelenleg is

A legfelsőbb ellenőrző szervek (SAI) szövetségének (INTOSAI) 2004-ben Budapesten rendezett XVIII. Kongresszusának szervezőbizottság vezetője.

A számvevőszéki módszertani bizottság vezetője 2002-től jelenleg is