

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DOKTORI ISKOLA

VARGHA ÉVA

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

PHD ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

TÉMAVEZETŐK:

PROF. DR. HABIL. FÁBIÁN ADRIÁN

EGYETEMI TANÁR

DR. HABIL. SCHADL GYÖRGY

PÉCS, 2022

Tartalomjegyzék

I.	A kitűzött kutatási feladat összefoglalása	3
I.1.	A témaválasztás indokolása	3
I.2.	A kutatás összefoglalása	4
II.	Az elvégzett vizsgálatok, elemzések leírása, feldolgozás módszerei	5
II.1.	Az értekezés célja.....	5
II.2.	Az értekezésben alkalmazott módszerek.....	5
II.3.	Az értekezés tézisei.....	6
III.	A tudományos eredmények összefoglalása, azok hasznosítása, illetve hasznosítási lehetőségei 6	
III.1.	Az értekezés hipotéziseinek ellenőrzése és célkitűzéseinek elérése	6
III.2.	Az értekezés eredményeinek és javaslatainak kivonatos, csoportosított összefoglalása	12
III.2.1.	A jogalkotás számára hasznosítható javaslatok	12
III.2.2.	A jogalkalmazás számára hasznosítható javaslatok	15
III.2.3.	A különböző tudományok (szakterületek) számára hasznosítható javaslatok.....	16
IV.	Az értekezés témaköréből készült publikációk jegyzéke.....	20

I. A kitűzött kutatási feladat összefoglalása

I.1. A témaválasztás indokolása

„Az államnak a gazdálkodás, a háztartás vitele nem a céljai, hanem az eszközei közé tartozik. Nem szakirányú, hanem szervi működésének tekintendő”¹ 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.² 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 kevéssé kutatott, holott a terület működésének racionalizálásával, optimalizálásával óriási mennyiségű közpénz takarítható meg.

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 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.³

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 többet 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

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

²Magyary. 1942. 528. o

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

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 redisztribúció 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.

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.⁴ Az értekezés a Kincstárat közjogi értelemben használja.

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.

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. Részesen 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, máshoz nem hasonlítható, egyedi szeletét ismerhettem meg a közigazgatásnak.

I.2. A kutatás összefoglalása

Kutatásom során első körben a hazai Kincstár történetét dolgoztam fel a rendelkezésre álló szakirodalom alapján, hiszen e nélkül csak egy pillanatképet kaphatunk jelenlegi helyéről és funkciójáról. Ezt követően megvizsgáltam a jelenlegi Kincstár megalakulását és körülményeit, valamint a mai feladataihoz vezető utat. Véleményem szerint nélkülözhetetlen megvizsgálni a nemzetközi gyakorlatokat. A globalizáció nem csak átok, számos előnyös hozadéka van, mint számos információ

⁴Nyitrai Péter (szerk.): Közigazgatási jog 3. 27. o. https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/9016/kozig_3_2020_v%C3%A9gleges_.pdf (letöltés: 2021.05.13)

hozzáférhetősége. Így a dolgozatom következő lépése néhány típusképző kincstár, valamint a kincstári tevékenység típusfeladatainak bemutatása. Kiegészítve az elenyésző nemzetközi kincstárakra vonatkozó követelménnyel, javaslattal és teljesítménymérési lehetőséggel. Ezt követően vizsgáltam meg a Kincstár jelenleg ellátott feladatait, továbbá egy felkapott közigazgatási kérdéskört vizsgáltam meg, az integritást, a kincstár relevanciájában. Kutatásom során a szakirodalmat, igyekeztem gyakorlati tapasztalatokkal kiegészíteni.

II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések leírása, feldolgozás módszerei

II.1. Az értekezés célja

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.

Mindemellett megpróbálom 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, eszmeecserék 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 „ürrt” próbálom meg elkezdni kitölteni az elkészült dolgozatommal.

II.2. Az értekezésben alkalmazott módszerek

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 kifejtetni 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.

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.

II.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 pénzügyi 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?

III. A tudományos eredmények összefoglalása, azok hasznosítása, illetve hasznosítási lehetőségei

III.1. Az értekezés hipotéziseinek ellenőrzése és célkitűzéseinek elérése

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). *Klasszikus nemzetközi kincstári funkciónak tekintjük a költségvetés pénzügyi kezelését (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.*⁵ A felsorolást a hazai feladatok esetében kiegészíthetjük a központosított

⁵Ivan 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.

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.⁶

Az értékezés második hipotéziseként került megfogalmazásra, hogy a Kincstár alapvetően hatékonyan látja el az állami pénzkezelési 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 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

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 (letöltés: 2018.02.06)

⁶Cangiano: i. m.

Posta, a pénzügyintézetek 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 vegyük, 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.⁷ 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).⁸ 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 közsféra foglalkoztatottak részére. Akár a közsféra 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.

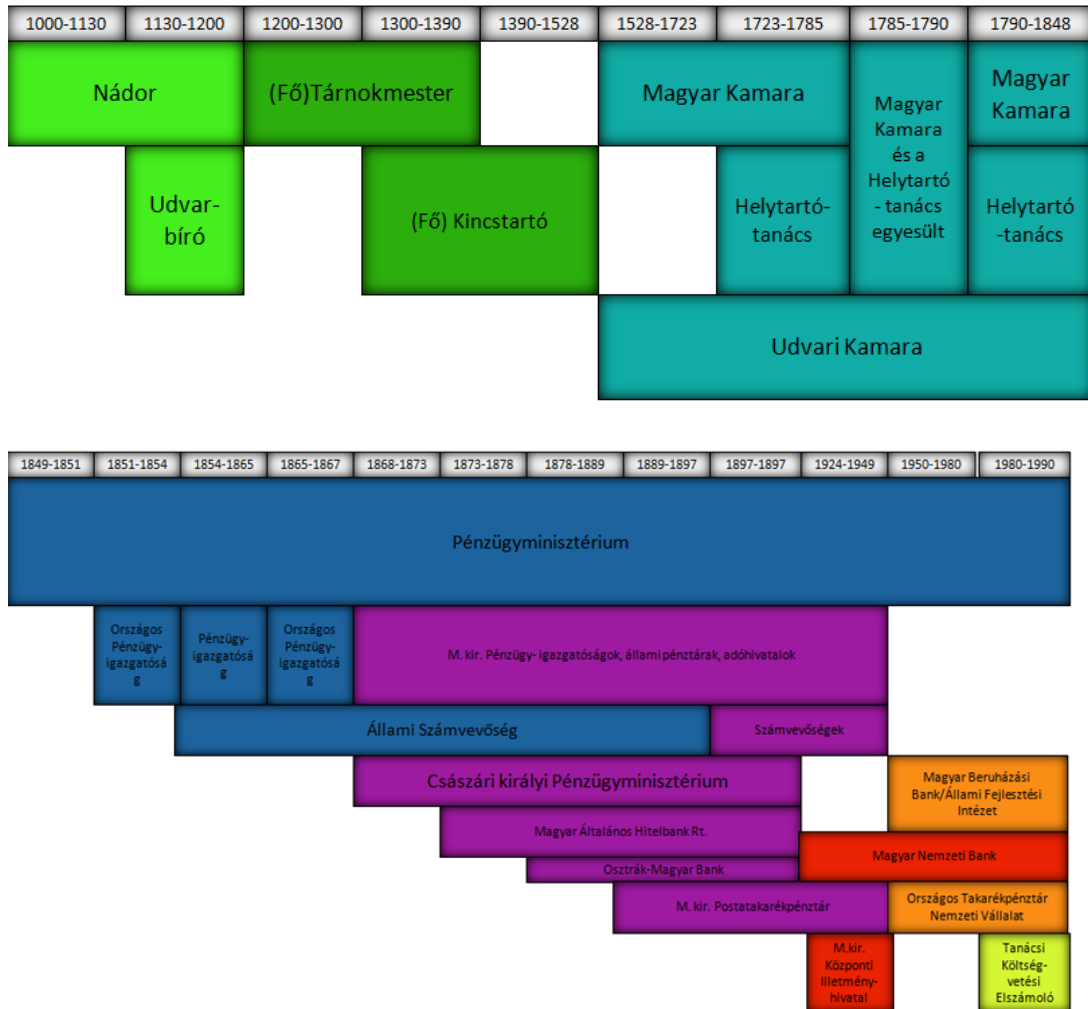
⁷Carlos Pimenta, Mario Pessoa (szerk.): Public Financial Management in Latin America. Inter-American Development Bank. New York, 2015. ix. o.

⁸Cangiano: i. m.

Az értekezés harmadik tézise, hogy a kincstár szükségszerű intézménye az államszervezetnek, mindig volt, funkcionális, praktikus mind közjogi mind magánjogi szempontból.

A történeti áttekintésből

Kincstári feladatot ellátó tisztségek, szervek alakulása 1000-1990-ig



Forrás: saját szerkesztés.

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 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.⁹ A feladat és hatáskör telepítések, lehatárolások érdekében is praktikus egy közpénzügyőr. Közjogi szempontból elsősorban ellenőrző és összeférhetetlenségi okokból, magánjogi szempontból az állam vagyonának kivételése és elszámoltatása szempontjából. Megállapíthatjuk, hogy mind a hazai-, mind a nemzetközi gyakorlat és tapasztalatok alapján szükségszerű 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.¹⁰ A közpénzek kezelésére többféle hatékony, működőképes modell és felépítés létezik, a legfontosabb elvárás velük kapcsolatban, 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 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.

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.¹¹

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

⁹Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30

Matalik, Slavik: i. m. 37-39. o.

¹⁰Pimenta, Pessoa. i. m. 1-21. o.

¹¹Mario 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)

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.¹² 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.

„Mint ahogy 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”.¹³ 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.”¹⁴ 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.¹⁵

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 megröszéltető, hogy a válaszadók egy ötöde úgy

¹²Novotnik Imre: Az államkincstár nemzetközi tapasztalatairól. Comitatus. 1995/11. 40. o.

¹³<http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/rolunk> (letöltés: 2014.04.01)

¹⁴Uo.

¹⁵Gárdos Csaba: A kincstári rendszer létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába. Prosperitas. II. évf. 1 szám. 2015. 81-97. o.

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.¹⁶

III.2. Az értekezés eredményeinek és javaslatainak kivonatos, csoportosított összefoglalása

III.2.1. A jogalkotás számára hasznosítható javaslatok

„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz. A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz.”¹⁷ 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.¹⁸ 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”¹⁹. 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.”²⁰ 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 is, abban az esetben, ha törvényi felhatalmazás alapján keletkezik (költik el), vagy, ha a kérdéses szervezet a helyi

¹⁶Coralie 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 (letöltés: 2019.04.29.)

¹⁷László Csaba: Tépett vitorlák. Aula Kiadó. Budapest, 1994. 13. o.

¹⁸Pétevári Kinga: Közpénzek – magánpénzek, avagy a számvevőszéki ellenőrzés alkotmányjogi problémái. Gondolat. Budapest, 2004.

¹⁹Nagy Sándor: A közpénz változó szerepe és funkciói. Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok. 1. szám/2015. 14. o.

²⁰Nyikos 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.

közkidadások szempontjából érintett.²¹ 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 indoklás 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. Mindemellert a nemzetközi megítélésünket, korrupciós rangsorban betöltött helyünkön is jelentősen javítana egy tágabb alaptörvényi szintű pontos értelmezés. Tovább mennék, annyival teljes transzparencia illetné 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, 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 odavesztett 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.

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. Gondoljunk csak a szabálytalanul felhasznált önkormányzati támogatások

²¹Sharman (Lord Sharman of Redlynch): Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Central Government. Stationery Office for HM Treasury. London, 2001.

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 közvádlok 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 szerződészegéseinek 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 e feladatkörében.

Számos adminisztrációs és egyéb ügyiratkezelést egyszerűsítene, ha valóban egy önálló fejezetet képeznének a támogatások és szubvenciók a központi költségvetésben, 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 kezelésről. A hazai és az uniós támogatási eljárásokat mindenképpen egy kezelést érdemelnének, semmi nem indokolja eltérő kezelésüket, sőt!

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 (jogszabály²² 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, hozzáteve, 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.

III.2.2. A jogalkalmazás számára hasznosítható javaslatok

Ma már elvárjuk az ügyfélcentrikus, ügyfélbarát „szolgáltatás”-t és ügyintézését. 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 tapasztalok 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

²²2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról. 41/2015 (VII. 15.) BM rendelet

presztízsenek, 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 kezdeményez 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. 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, empatikus, személyes, szakszerű, törvényes, igazságos, egyszerű, komfortos, gyors, hatékony, időszerű, segítő, pénzkímélő, kulturált hagyományos értelemben, digitálisan kulturált.²³ 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.

III.2.3. A különböző tudományok (szakterületek) számára hasznosítható javaslatok

A XVII-XVIII. században megjelent egy sajátos tudomány, melynek célja olyan elvek és módszerek kidolgozása, mely segítségével az uralkodó gyarapíthatta az államkincstárát és ezzel együtt természetesen az uralkodói hatalmát. Egy igen gyakorlatias 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

²³Gáspár (szerk.): i. m. 272–275. o. (részletes indikátorrendszert határoz meg a helyi közigazgatásra vonatkozóan)

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 Sonnesfelsnél jelentkezik elsőként általános nézetként. Az vitatott, hogy tekinthetjük-e a közigazgatás-tudomány kialakulásának kezdeti szakaszának.²⁴ De mindenképpen a közigazgatás, közgazdaság és a pénzügy tudomány előfutárának tekintjük. A későbbiekben elhalt, mint önálló tudományág, holott ma is lenne helye a modern kamerálisztikának, 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.

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.

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.²⁵ 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 fölé nőző munkatársakkal szemben, holott az elkötelezett nemzetközi szaktekintélyek akár évtizedekre kihatóan előnyösen befolyásolhatnák egy-egy ágazat szakmai színvonalát. E téren indokolt lenne a szemléletváltás.”²⁶ 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 jobbá tehetik, hanem is a világot, de egy adott közigazgatási területet minden bizonnyal.

²⁴http://www.uni-miskolc.hu/~wwwwallin/kozig/hirek/altalanos_resz/kozig_tudomany.pdf (letöltés: 2014.01.14.)

²⁵Gellén Márton: Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. Patrocinium Kiadó. Budapest, 2015. 88. o.

²⁶Gellén. i. m. 63. o.

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 lehetőségek, mind a motiválás eszközeinek kialakítása során figyelmet kell szentelni rá, differenciáltan kell hozzáállni.

A közigazgatási szervek belső működésével kapcsolatosan is mindig megjelenek 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.

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.²⁷ 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.²⁸ Az integritás egy ilyen eszköz, hiszen a személyek magatartására építve próbálja a paradoxont oldani.

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 közigazgatásban történő adaptációja. Jelenleg még inkább kutatási területek, semmint gyakorlati lehetőségek. Azonban

²⁷Ralph P. Hummel: *The Bureaucratic Experience: A Critique of Life in the Modern Organisation*. St Martin's Press. New York, 1994.

²⁸Colin 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.)

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 információkkal²⁹. 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.³⁰

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, kutásoktól, illetve ezek nyilvánosságra hozásától. A szervezet fejlődésének gátja a nem realiztikus 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

²⁹ Lisa F. Seymour: Key success factors for implementing Business Intelligence in South African public sector organisations. https://dl.wqtxts1xze7.cloudfront.net/49230507/2015-Hartley-Seymour-IDIA-with-cover-page.pdf?Expires=1620892344&Signature=Mr~U5JGiORVqC2M~ICCT7mipejwIV4c3HCx~lTpim1m~NShprQumPJoGenYj53zrTDAjNaQfMgs04FDjvUkPnJmMw~2lLhd9ZBDX6jSL49NRXqHjVvIyawfALR6367vFaAC1FBK~FdmPB3Olur8wiHsUEQazjbbZH5uWRxxK5abvLiV~zaZi3Eq~qElb-adkbzr~iNMtFricM6nQIWPlpg~NADtpj2QztL5dMHWhQPF7LmzDB0nzKtA-CSA~trH1GoDGhNoD96DOJQKA55S~Z4k5KszTUYB7Yyczm1XJedRBkzueMLKwLCDZDOeUOkmq2Kt4kq0nOz1ERKW~zyHH2g_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA (letöltés: 2021.05.13.)

³⁰ „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.)

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 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 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 váltson 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.³¹ 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.

IV. Az értekezés témaköréből készült publikációk jegyzéke

A Magyar Államkincstár feladat- és hatáskör változásai a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás 10(4), 2017. 42-56. o.*

Az önkormányzatok és a Magyar Államkincstár kapcsolata I. A Kincstár államháztartási feladatai. *JURA 2017/2. 226-237. o.*

Az önkormányzatok és a Magyar Államkincstár kapcsolata II. A Kincstár állampénztári tevékenysége és központosított illetményszámfejtési feladata. *JURA 2018/1. 173-184. o.*

Integritás és a Kincstár működése. *Közigazgatási és Infokommunikációs Jogi PhD Tanulmányok 1(1), 2020. 46-70. o.*

Kincstár a nemzetközi gyakorlatban. *Glossa Iuridica 4(3-4). 319-354. o.*

Changes in the responsibility and authority of the Hungarian State Treasury from the regime change to nowadays. *Studia Iuridica 2021/1 145-182. o.*

<https://journals.lib.pte.hu/index.php/studiaiuridica/issue/view/495/125>

³¹Pimenta, Pessoa. i. m. 7. o.