

A SZENTSZÉK ÉS A VATIKÁN KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZERE

HALÁSZ Zsolt*

1. Bevezetés

Az Apostoli Szentszék (a továbbiakban: Szentszék) és a Vatikánvárosi Állam (*Stato della Città del Vaticano*, a továbbiakban: Vatikán) a Katolikus Egyház kormányzatának alapintézményei a kánonjog és a nemzetközi jog alapján egyaránt. Mind a Szentszék,¹ mind pedig a Vatikán a nemzetközi jog alanya. Noha számos történelmi előzménye létezett, a Vatikán, mint önálló állam jelen formájában a Szentszék és az Olasz Királyság között 1929-ben megkötött Lateráni Megállapodások alapján jött létre.²

A Katolikus Egyház a világ szinte valamennyi országában működik és ellátja missziós küldetését. 2021-ben összesen 1.378.000 millió katolikus (megkeresztelt) hívő élt világszerte.³ A katolikus hívek saját országuk állampolgárai, nincsenek állampolgári kapcsolatban a Vatikánnal. A Vatikán, mint önálló állam elsődleges rendeltetése, hogy biztosítsa a Szentszék és a Katolikus Egyház függetlenségét minden világi államtól, hatalomtól. A Vatikán állami intézményrendszere ehhez a különleges rendeltetéshez igazodik, sok tekintetben különbözve a megszokott állami intézményrendszertől, ugyanakkor számos hagyományos nemzetközi jogi eszközzel kapcsolódva a világ államainak közösségéhez. A Vatikán pénzügyi-költségvetési szabályrendszerén túl a 2021. december 8-tól hatályos új kánoni büntetőjog is, különösen annak 1376. kánonja, komoly hangsúlyt fektet a gazdasági jellegű előírások betartására; azok megsértését kánoni büntetésekkel is szankcionálja.⁴

* Egyetemi docens, PPKÉ JÁK.

¹ A Szentszék szuverenitását az Alapszerződés 2. cikke rögzíti.

² Alapszerződés 3. cikk.

³ Forrás: *Annuario Statisticum Ecclesiae 2023*.

⁴ ARTNER Péter: Vagyonjogi kérdések a megújult büntetőjogban. *Kánonjog*, 25. (2023) 29–30.

A különleges cél- és intézményrendszer különleges közpénzügyi rendszer létrehozását és működtetését teszi szükségessé. Jelen tanulmányomban ennek alap-elemeit mutatom be, összevetve a hagyományos állami struktúrák megoldásaival.

2. A költségvetési keretszabályozás

2.1 A költségvetési szabályozás alapjai

A modern állami közpénzügyi szabályozás egyik alapvető eleme a XIX. századtól kezdve az állami költségvetési jog kialakulása és ennek alapján az éves állami költségvetések meghatározott eljárásrend szerint történő megalkotása, törvényi követelményekhez kötött végrehajtása és a végrehajtás független intézmények által történő ellenőrzése.

A Szentszék és a Vatikán esetében a költségvetési szabályrendszer különleges keretek között értelmezhető.

A Katolikus Egyháznak, mint szinte az egész világon jelenlévő szervezetnek nincs egységes költségvetése. A kánoni jog szerinti egyházi jogi személyek – sok esetben, így Magyarországon is az állami jog által is ekként elismerve – készítenek saját maguk számára működésükhöz szükséges pénzügyi terveket, ezek azonban a helyi egyházak szintjén sem hasonlíthatók semmilyen tekintetben az állami költségvetésekhez. Globálisan az egész Katolikus Egyház tekintetében nem készül egységes pénzügyi terv, költségvetés, külön, önálló költségvetés alapján működik ugyanakkor a Vatikán és a Szentszék.

A Vatikán, mint állam, állami költségvetések keretrendszerét, költségvetési jogának alapvető szabályait a *Vatikán Alaptörvénye*⁵ rögzíti. (A hatályos Alaptörvényt Ferenc pápa 2023. május 13-án adta ki). Az Alaptörvény négy költségvetési alapelvet határoz meg:

- a költségvetési egyensúly elvét,
- az egyértelműség elvét,
- az átláthatóság elvét, és
- a méltányosság elvét.⁶

E négy alapelv közül az egyértelműség és az átláthatóság követelménye a más államok költségvetési szabályozásában is megtalálható. Ferenc pápa

⁵ Legge Fondamentale dello Stato della Città del Vaticano, 2023 május 13. (a továbbiakban: Alaptörvény).

⁶ Alaptörvény 13. cikk 1–2. pont.

– felismerve a pénzügyek átláthatóságának és ezzel összefüggésben a korrupció elleni küzdelem fontosságát, valamint a korrupció megelőzése és az ellene való küzdelem legjobb gyakorlatainak átvétele érdekében – e témát két aspektusból is szabályozta. Összhangban az ENSZ Korrupció elleni Egyezményével (*Meridai Egyezmény*) meghatározta

- egyrészt a Szentszék és a Vatikán által lefolytatott közbeszerzési eljárások jóhiszemű és tisztességes lefolytatására, ellenőrzésére és az ajánlatok versenyeztetésére vonatkozó szabályokat,⁷
- másrészt pedig a közbeszerzési ügyeken kívüli esetekben a közpénzek kezelésére vonatkozó átláthatóság biztosítása és az érdekkonfliktusok (összeférhetetlenségi helyzetek) kizárása érdekében a Római Kúria vezetői számára részletes nyilatkozattételi kötelezettséget írt elő.⁸

Ferenc pápa a közbeszerzési szabályokat 2024. január 16-án közzétett motu proprio-jában⁹ jelentősen módosította, kiemelve, hogy a vonatkozó szabályokat

- a belső források fenntartható felhasználása;
- az odaítélési eljárás átláthatósága;
- az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód és megkülönböztetésmentesség;
- az ajánlattevők közötti hatékony verseny előmozdítása

érdekében az egyház társadalmi tanításának elvei, a Szentszék és a Vatikánvárosi Állam egyházi rendje mellett a *Laudato si'* kezdetű enciklikával összhangban határozta meg, törvényi szintre emelve az átláthatóság, a megkülönböztetésmentesség és a hatékony verseny követelményei mellett a teremtésvédelem követelményeit is.

Az állami költségvetések tekintetében az egyensúly általános követelménye nem jelenik ugyan meg, de a 2008-as pénzügyi válság után az Európai Unió tagállamai és a világ számos más országa bevezetett olyan szabályokat, amelyek az éves költségvetési hiány képződését limitálják és ezáltal az állami adósságállomány csökkentése irányába hatnak. A tagállami szabályozással szemben az Európai Unió költségvetési jogában szintén megjelenik a bevételek

⁷ FERENC pápa: *Motu proprio a Szentszék és a Vatikánvárosi Állam közbeszerzési eljárásaiban a szerződések odaítélésére alkalmazandó átláthatóságról, ellenőrzésről és versenyről*. Róma, 2020. május 19.

⁸ FERENC pápa: *Motu proprio a közpénzek kezelésében alkalmazandó átláthatóságra vonatkozó rendelkezésekről*. Róma 2021. április 26.

⁹ FERENC pápa: *Motu proprio, amely módosítja és kiegészíti a 2020. május 19-i „A Szentszék és Vatikánváros Állam közbeszerzési eljárásaiban a szerződések odaítélésére alkalmazandó átláthatóságról, ellenőrzésről és versenyről” szülő motu proprio-t, valamint a kapcsolódó normákat*. Róma, 2024. január 16-án 2024.01.16.

és kiadások egyensúlyának követelménye. A méltányosság elvével más államok költségvetési jogában nem találkozhatunk. Bár a Vatikán Alaptörvénye az alapelv tartalmát nem részletezi, de az minden bizonnyal a kiadások méltányos és az egyház alapvető céljainak megfelelő felhasználására utal.

2.2 A közpénzügyi alapintézményrendszer

Ferenc pápa pápai szolgálatának elején alapvető reformintézkedéseket hozott 2014-ben a *Fidelis dispensator et prudens* című motu proprio kiadásával a vatikáni és szentszéki pénzügyi szabályozás tekintetében. Ennek lényeges eleme volt az intézményrendszer átalakítása.

Ferenc pápa az újraszabályozott intézményrendszer működése tekintetében egyértelmű irányt mutatott arra nézve is, hogy a pénzügyi javak kezelőinek milyen követelmények figyelembevételével kell eljárniuk tevékenységük során. A Szentatya különösen kiemelte e körben, hogy az egyházi javak kezelése és megóvása során a javak gondnokainak figyelemmel kell lenniük

- az Egyház evangelizációs küldetésére,
- a rászorulóknak gondviselésére,
- az Egyház szolgálatára és
- különösen a közjóra és az integráns emberi fejlődésére.¹⁰

Az intézményrendszer fő elemei:

- a Gazdasági Tanács,
- a Gazdasági Titkárság, és
- a Főszámvevő Hivatala.

A Gazdasági Tanács egy 15 főből álló testület, amelynek nyolc bíboros vagy püspök és hét laikus tagját a pápa nevezi ki öt éves határozott időtartamra. A Tanács tagjai csak két egymást követő ciklusra nevezhetők ki, és tisztségük megszűnik, amikor betöltik a 80. életévüket. A tagoknak bizonyítottan jó hírnévvel, összeférhetetlenségtől mentesen, a jogi, gazdasági vagy közigazgatási területen vagy a Tanács tevékenységi körébe tartozó egyéb ügyekben elismert szakmai alkalmassággal kell rendelkezniük.¹¹ A Tanács hatáskörébe tartozik a kúriai intézmények és hivatalok, valamint a Szentszékhez kapcsolódó vagy

¹⁰ FERENC pápa: *Fidelis dispensator et prudens kezdetű motu proprioja a Szentszék és a Vatikán gazdasági és igazgatási ügyekben illetékes új koordináló ügynökségének létrehozásáról*. 2014. február 24., Preambulum (a továbbiakban: Fid. disp. MP); Gazdasági Tanács Statutuma 1. cikk.

¹¹ Gazdasági Tanács Statutuma 6. cikk.

azzal összefüggő intézmények és a Vatikán igazgatási és pénzügyi rendszerének és tevékenységének felügyelete, amelyet az Egyház szociális tanításának fényében a legjobb nemzetközi gyakorlatokat követve, valamint az etikus és hatékony igazgatási és pénzügyi irányításra törekedve lát el.¹²

A Gazdasági Titkárság a Római Kúria dikasztériumaként felelős a Római Kúria dikasztériumai, a Szentszékhez kapcsolódó intézmények, valamint Vatikánváros Állam kormányzóságának közigazgatási és pénzügyi ügyekben történő ellenőrzéséért és felügyeletéért.¹³ A Titkárság közvetlenül a Szentatyának felelős, és hatáskörébe tartozik az előbbieken említett szervezetek gazdasági ellenőrzése és felügyelete, beleértve a beszerzésekre és a humán erőforrások megfelelő elosztására vonatkozó politikákat és eljárásokat is. A Gazdasági Titkárság élén egy bíboros prefektus áll, aki az államtitkárral együttműködve jár el. A bíboros prefektus munkáját egy prelátus főtitkár segíti.¹⁴ A költségvetést illetően a Titkárság alapvető feladata, hogy

- elkészíti a Szentszék éves költségvetésének tervezetét és konszolidált mérlegét, amelyet a prefektus a Gazdasági Tanács által meghatározott időpontig benyújt ugyanezen Tanácsnak;
- ellenőrzi a Vatikáni Állam éves költségvetését és végleges mérlegét;
- elvégzi a Szentszék pénzügyi és vagyoni helyzetének éves kockázatértékelését, amelyet a prefektus a Gazdasági Tanács által meghatározott időpontig benyújt ugyanezen Tanácsnak.¹⁵

A Főszámvevő (*Revisore Generale*) hatáskörébe tartozik a kúriai intézmények és hivatalok, valamint a Szentszékhez kapcsolódó vagy azzal összefüggő intézmények és a Vatikán igazgatási és pénzügyi rendszerének és tevékenységének pénzügyi ellenőrzése.¹⁶ A Főszámvevő látja el a Szentszék és a Vatikán tekintetében a Méridai Egyezmény szerinti anti-korrupciós hatósági hatásköröket is. A Főszámvevőt és helyetteseit a Szentatya nevezi ki öt évre olyan személyek közül, akik bizonyítottan jó hírnévvel rendelkeznek, mentesek minden összeférhetetlenségtől, és elismert szakmai kompetenciával és készségekkel rendelkeznek a tevékenységükhöz kapcsolódó területen. A Főszámvevő csak két ciklusra nevezhető ki.¹⁷

¹² FERENC pápa: *Praedicate Evangelium kezdetű apostoli konstitúció*, Róma, 2022. március 19. (a továbbiakban: PE) 205–206. cikk.

¹³ Gazdasági Titkárság Statútuma, 2015 február 22, 1. cikk.

¹⁴ Fid. disp. MP 5–6. pont.

¹⁵ Gazdasági Titkárság Statútuma, 2015 február 22, 10. cikk.

¹⁶ Fid. disp. MP 7. pont.

¹⁷ A Főszámvevő Hivatalának Statútuma, 2019. január 19., 6. cikk.

2.3 A költségvetés megalkotása

Az egyházi költségvetési szabályozás alapját a hatályos Egyházi Törvénykönyv (a továbbiakban: CIC) 1284. kánonja képezi, amelynek 3. §-a bár nem teszi kötelezővé, de kifejezetten ajánlja, hogy az egyházi vagyton kezelői évente készítsenek előzetes költségvetést a várható bevételekről és kiadásokról, külön szabályozásra bízva azonban ennek elrendelése és beterjesztési módjának részletes meghatározását.

A Vatikáni állami költségvetés megalkotásában kiemelt szerepet játszik a jogalkotási funkciót gyakorló, a *Vatikánvárosi Államért felelős Pápai Bizottság* (*Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano*), amely az Alaptörvény alapján felelős a Vatikán költségvetésének és pénzügyi kimutatásainak előkészítéséért és a pápa elé terjesztésért.¹⁸ A költségvetés és a pénzügyi kimutatás jóváhagyása a pápa hatáskörébe tartozik.

Az Alaptörvény hangsúlyt fektet a középtávú költségvetési tervezésre is és ezzel összefüggésben előírja, hogy az éves költségvetés mellett minden évben egy három éves pénzügyi tervet is kell készíteni.

A Szentszék költségvetésének megalkotása tekintetében a Gazdasági Tanács hasonló szerepet játszik, mint a vatikáni költségvetés esetében a Pápai Bizottság: elfogadja az éves költségvetés Gazdasági Titkárság által összeállított tervezetét és jóváhagyásra a pápa elé terjeszti.¹⁹ A Szentszék esetében az egyik legspeciálisabb – nem csak pénzügyi – helyzet a pápai szék megüresedése, amelynek esetén a Gazdasági Tanács a bíboros kamarás felé köteles beszámolni az aktuális költségvetési helyzetről.²⁰

2.4 A költségvetés végrehajtása

A költségvetés végrehajtásának legalapvetőbb kérdése a végrehajtási hatáskörök meghatározása. A CIC 1273. kánonja a pápát tekinti az összes egyházi javak legfőbb igazgatójának és kezelőjének.²¹ Ebből fakadóan a pápa rendelkezik általános hatáskörrel a Vatikán és a Szentszék költségvetésének végrehajtására

¹⁸ Alaptörvény 13. cikk 1. pont.

¹⁹ Gazdasági Tanács Statutumuma 3. cikk 1. §.

²⁰ PE 209. és 237. cikk.

²¹ A pápa legfőbb vagytonkezelői jogának különleges tartalmáról ld. FERENCZY Rita – KÁLLAY Márta: *Egyházjogi alapismeretek*. Szent István Társulat, Budapest, 2000. 210.

is és formálisan őt tekinthetjük a költségvetés végrehajtásáért végső felelős személynek (intézménynek).

A Vatikáni Alaptörvény a költségvetés végrehajtásának témakörét ugyanakkor érdemben nem szabályozza. Egyetlen, a végrehajtással összefüggő rendelkezés, hogy a Pápai Bizottság elnöke szükség esetén rendeletben intézkedhet a források költségvetési fejezetek közötti átcsoportosításáról, a pénzügyi egyensúly fenntartása és az időbeli fenntarthatóság figyelembevételével.²²

A költségvetési pénzforgalom lebonyolítását, valamint költségvetési bevételek és kiadások nyilvántartását – tehát mindezt a feladatot, amit a költségvetési jog kincstári tevékenységnek nevez – a vatikáni kormányzati szervek körében – a Gazdasági Igazgatóság keretében – működő Állami Számviteli Hivatal (*Ragioneria dello Stato*) végzi a Vatikán kormányzatáról szóló törvény alapján.²³

A költségvetés végrehajtására a CIC vagyongazdálkodásra vonatkozó általános rendelkezései is nyilvánvalóan alkalmazandó. A CIC alapvető követelményként határozza meg, hogy minden vagyongazdálkodónak a jó családapá (*bonus pater familias*) gondosságával kell ellátnia feladatát (1284. kánon 1. §), kiemelve ezzel összefüggésben különösen a kezelt vagyonelemek megőrzésére és biztosítására, az esetleges károk elkerülésére, a jövedelmek beszedésére és azok jog- és rendeltetészerű felhasználására, a pénzügyi nyilvántartások vezetésére, az éves beszámolásra vonatkozó követelményeket.

A világi költségvetési szabályozás alapvető különbséget tesz a költségvetés megalkotására és végrehajtására vonatkozó hatáskörök között. E hatásköri különbségtétel alapja a világi jogban, hogy a költségvetés megalkotására hatáskörrel rendelkező intézmény a költségvetés elfogadásával, nem pusztán egy tervet fogad el jogszabályi formában, hanem a végrehajtó hatalom számára egyúttal felhatalmazást is ad a közpénzek kezelésére. Az Egyház belső struktúrájában azonban e felhatalmazás nem értelmezhető, mivel a pápa egy személyben gyakorolja legfőbb törvényalkotó és végrehajtó hatalmat is.

2.5 A költségvetés ellenőrzése

A költségvetési ellenőrzés alapja a költségvetési év során teljesített pénzügyi műveletekről – bevételekről és kiadásokról egyaránt – szóló beszámoló összeállítás. A beszámoló elkészítésre irányuló egyfajta kötelezettséget a CIC 1287.

²² Alaptörvény 13. cikk 3. pont.

²³ Legge sul Governo dello Stato della Citta' del Vaticano, 29. cikk.

kánon 2. §-a is előír, amely szerint a hívők által az egyháznak adományozott javakról a vagyonekezelők adjanak számot a részleges jogban megállapítandó szabályok szerint.

A vatikáni állami költségvetést egy háromtagú testület ellenőrzi és auditálja. A testületet a Pápai Bizottság nevezi ki hároméves időtartamra és a testület rendszeresen beszámol a Pápai Bizottságnak.²⁴

A szentszéki szabályozás alapján a költségvetési ellenőrzés terén

- a Gazdasági Tanács,
- a Gazdasági Titkárság, valamint
- a Főszámvevő Hivatala

is rendelkezik különféle hatáskörökkel.

A Gazdasági Tanács a közpénzügyi felügyeleti tevékenysége keretében tudomására jutott szabálytalanság esetén felkérheti a Főszámvevőt vizsgálat lefolytatására.

A Gazdasági Titkárság feladatköre kettős: egyrészt ellátja a vatikáni és szentszéki intézmények gazdálkodásának felügyeletével kapcsolatos feladatokat – ideértve különösen a közbeszerzések lebonyolításának felügyeletét is –, valamint a Titkárság készíti el az éves pénzügyi beszámolókat.

A Főszámvevői Hivatal a Szentszék azon független szerve, amelynek feladata a Római Kúria dikasztériumai, a Szentszékkel kapcsolatban álló intézmények, valamint a Vatikánvárosi Állam Kormányzósága működésének pénzügyi-gazdasági ellenőrzése, hasonlóképpen a világ más országaiban működő Számvevőszékek tevékenységéhez. A hivatalt a pápa által kinevezett Főszámvevő vezeti, akinek munkáját két segédszámvevő segíti.²⁵ A Főszámvevő a feladatait a Gazdasági Tanács által jóváhagyott saját ellenőrzési programja alapján végzi, azonban a Gazdasági Tanács és a Gazdasági Titkárság is kezdeményezheti, hogy a Főszámvevő vizsgálatokat folytasson le.

3. Összegzés

Áttekintve a Szentszék és a Vatikán költségvetési szabályozását egyértelműen megállapítható, hogy Ferenc pápa az elmúlt évtizedben számos olyan jogalkotási intézkedést tett, amely e különleges közpénzügyi rendszer működésébe vetett bizalmat erősítik. Kiemelendő e téren nemcsak a közpénzügyi, költség-

²⁴ Alaptörvény 14. cikk.

²⁵ A Főszámvevő hivatalának statútuma, 2019. január 19. 1. cikk.

vetési szabályrendszer reformja, hanem az intézményrendszer megerősítése, a hatáskörök korábbiaknál pontosabb meghatározása különösen a közpénzügyi ellenőrzési területen, ideértve a korrupció elleni küzdelem területét is.

Mindez nem jelenti azt, hogy ne lenne még további tennivaló a közpénzügyi szabályozás és az intézményrendszer megerősítése terén. A jól működő közpénzügyi intézményrendszer egyik, ha nem a legfontosabb indikátora annak átláthatósága. Az átláthatóság alapeleme a releváns pénzügyi információk nyilvánosságra hozatala. Szemben más állami költségvetésekkel, a Vatikán egészen az elmúlt évekig nem tette közzé költségvetési adatait. E kérdésben az első lépések az 1980-as években történtek,²⁶ és a szabályozás szintjén Ferenc pápa tette le az érdemi alapköveket. Mindazonáltal mind az éves költségvetésekről, mint pedig a pénzügyi beszámolókról nyilvánosan csak összefoglaló prezentációk és híradások lelhetők fel, az alapidokumentumok közzétételére mindeddig nem került sor. A legújabb információk a Gazdasági titkárság Péter fillérek felhasználására vonatkozó 2023-ban közzétett, a 2022. évi adatokat tartalmazó prezentációjából,²⁷ valamint a Szentszék 2021-re vonatkozó pénzügyi jelentését bemutató prezentációjából olvashatók ki, amely szerint a Szentszék költségvetésének főösszege nagyságrendileg 1 mrd euró összeget tesz ki, amelynek mintegy ötöde származik támogatásokból.

Tekintettel arra, hogy ekként a Katolikus Egyház bevételei jelentős mértékben adományokon alapulnak, az adományokkal való pontos és rendszeres elszámolás a hűséges és gondos – *fidelis et prudens* – gazdálkodás mellett ugyanannyira fontos követelmény lenne, hiszen a gazdálkodás gondossága és az elszámolás megléte és pontossága a támogatók támogatási kedvét és hajlandóságát is alapvetően befolyásolja.

²⁶ Ernst A. LEWIN: The Finances of the Vatican. *Journal of Contemporary History*, Vol. 18., No. 2. (Apr., 1983) 185-204.

²⁷ 2022 *Mission budget presentation Holy See*. Roma, Secretariat for the Economy, 2023. <https://tinyurl.com/pvy9vk3z>

