

ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK RÉGEN ÉS MOST

OROSZ CINTIA

„Ha bizonyos állami bevételeket egy meghatározott célra lekötnek, alapszerű kezelésről beszélhetünk. A külön alap létesítése megkönnyíti az olyan tervek megvalósítását, amelyekre nehéz a költségvetésben fedezetet találni, de amelyek számára könnyebbnek látszik a közhangulatot megnyerni” – írta Heller Farkas híres közgazdászunk, aki ennek a definíciónak a megalkotásával meg is világította az állami pénzalapok lényegét.¹

1. Bevezető

Az elkülönített állami pénzalapok, az új államháztartási törvény (továbbá: Áht.) alapján nem képezik már az államháztartás egyik külön alrendszerét, ahogyan arról még, az 1992. évi többször módosított, volt államháztartási törvény rendelkezett. Akkor az államháztartás Magyarországon 4 alrendszerből állt. Ezt a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás alkotta. A decentralizált pénzalapok a központi kormányzati szinthez tartoztak (a központi költségvetéssel és a kötelező társadalombiztosítással együtt), míg a helyi önkormányzatok alkották a helyi szintet.²

2011-ben a szakértők, és a kormány szerint is elengedhetetlenné vált az Áht. módosítása, mivel az évek során történő számos módosítástól áttekinthetetlenné vált. Továbbá az Alaptörvény rendelkezései is igényelték a változtatásokat.³ Tehát a 2011. évi CXCV. törvény, az új Áht. alapján, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás alapjai megszűntek önálló alrendszerként mű-

¹ BOD Péter Ákos: *Gazdaságpolitika*. Budapest, Aula kiadó, 2002. 123–124.

² 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

³ MTI: Matolcsy benyújtotta az új államháztartási törvényt, Origo, <http://www.origo.hu/itthon/20111126-matolcsy-gyorgy-benyujtotta-az-uj-allamhaztartasi-torvenyt.html> [letöltve: 2012. 04.25]

ködni, és a költségvetés központi alrendszerébe olvadtak. Emellett alrendszerként már csak a helyi önkormányzatok működnek.⁴

Ha az elmúlt húsz évet tekintjük, az elkülönített állami pénzalapok vonatkozásában rengeteg változást láthattunk, példaként említhető az alapok számának hol radikális növelése, hol csökkentése, amely általában az éppen hatalmon lévő kormány gazdaságpolitikájának függvényében változott (lásd alapok története rész). Számos új alap jött létre, számos átnevezés volt látható. A gyakori változtatások, illetőleg az elkülönültség miatt az alapok költségvetése, és pénzfelhasználása áttekinthetetlenné vált. Az ellenzék részéről az alapok vonatkozásában gyakorta megfogalmazódott az a kritika, hogy a nyílt pályázat csupán a felhasználható pénzmenyiség kis részében valósul meg (például Bethlen Gábor Alap esetében, ahol a rendelkezésre álló 11 milliárdos keretből csupán 600 milliót osztanak szét nyílt pályázat útján), továbbá nem megfelelően ellenőrzött az alapok pénzfelhasználása. Ezek is az elkülönült státusz megszüntetése mellett szóló érvek voltak, amelyeket erősít az Európai Unió tagállamaiban érvényesülő tendencia, miszerint az alapok a költségvetés részét képezik.

Írásommal egyrészt az állami pénzalapok érthető, részletes bemutatása a célom. Továbbá összevetem az elmúlt évek számadatait, vizsgálva, hogy a jelenlegi szabályozás, azaz hogy már nem külön alrendszert képeznek az alapok, mennyiben hoz változást az alapok bevételeinek, kiadásainak, támogatásainak, pénzfelhasználásainak alakulása kapcsán, rávilágítva arra, hogy az elkülönült státusz megszűnésén kívül miben látható különbség a jelenlegi és az azt megelőző szabályozás között. Továbbá általam végzett kutatás kapcsán szeretnék rávilágítani egy fontos problémára, azaz hogy az átlagemberek többsége nincs tisztában az elkülönített állami pénzalapok létezésével, szerepükkel, általuk nyújtott támogatásokkal, ami az alapok céljának megvalósulása kapcsán aggályos. A jogalkotónak több garanciális elemet kéne az alapokra vonatkozó jogszabályokba beépítenie, amely folytán kötelezné az alapokat, hogy a nyilvánosság számára nagyobb tájékoztatást nyújtsanak működésükről, tevékenységükről, az általuk kínált pályázati lehetőségekről.

2. Általánosan az alapok

Az elkülönített állami pénzalapokat tehát a 2011. évi CXCV. törvény, az egyes alapokat meghatározó törvények, illetve az azok végrehajtásáról szóló rendeletek szabályozzák.

⁴ MTI: Az államháztartási törvény megújult, Menedzsment Fórum. http://www.mfor.hu/cikkek/Az_allamhaztartasi_torveny_is_megujult.html [letöltve: 2012.04.30]

Továbbá megemlítendő, a 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről, amely tartalmazza az elkülönített állami pénzalapok költségvetésével kapcsolatos rendelkezéseket.

Jelenleg működő alapok:

- Nemzeti Foglalkoztatási Alap, amelyet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV.;
- *Nemzeti Kulturális Alap*, amelyet a Nemzeti Kulturális Alapról szóló 1993. évi XXIII.;
- *Központi Nukleáris Pénzügyi Alap*, amelyet az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI.;
- *Bethlen Gábor Alap*, amelyet a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII.;
- *Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap*, amelyet az erről szóló 2003. évi LVIII.;
- *Kutatási és Technológiai Innovációs Alap*, amelyet a 2003. évi XC.;
- *Médiaszolgáltatás- támogató és Vagyonkezelő Alap*, amelyet a 2010. évi CLXXXV. (médiatörvény) törvény szabályoz.

Az Áht. alapján, *elkülönített állami pénzalapot törvény hozhat létre, közfeladat ellátásának biztosítása céljából, és részben államháztartáson kívüli forrásból gazdálkodva*. Bevételeit csak az alap címzett céljainak megvalósításához lehet felhasználni.

A törvénynek mindig tartalmaznia kell *az elkülönített állami pénzalap rendeltetését, bevételi forrásait, a teljesíthető kiadásokat, és a rendelkezésre jogosult, felhasználásért felelős miniszter, illetőleg testület megjelölését.*⁵

3. Az állami pénzalapok története

A XX. század elejét vizsgálva látható, hogy az 1921: II. tc. is úgy rendelkezett már, hogy az akkori lóverseny bevételekből származó összegeket, ‘testi nevelés’ címén el kell különíteni. Így jött létre az Országos Testnevelési Alap, amellyel a vallás-és közoktatási miniszter rendelkezett. 1930-ban egy bolettaalap is létrehozásra került, amely elsősorban a búzaértékesítést volt hivatott segíteni, a gabonárak zuhanása miatt.

Érdekességként szintén megemlítendő, hogy 1931-ben, amikor a magyar kormány a Nemzetek Szövetségének pénzügyi bizottságához fordult hitelért, az volt a hitelfolyósítás kitétele, hogy a költségvetés egységességének érdekében minden külön alapot olvasszanak be a költségvetésbe. Tehát a jelenlegi szabályozásra vonatkozó igény a 30-as években is megjelent.

⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

A közelmúltat vizsgálva látható, hogy az 1980-as években szaporodtak el az alapok. A szocialista rendszer megkezdődő válsága a minisztériumok számára is költségvetési megszorításokat vont maga után. Ezen okból törekedtek alapjaik számának növelésére, mivel azok a központi költségvetéstől jelentősen függetlenek voltak, saját bevétellel rendelkeztek.⁶ Az 1992. évi LXXXIII. az egyes elkülönített állami pénzalapokról szóló törvény alapján látható, hogy működött Befektetésösztönzési Alap, Idegenforgalmi Alap, Kereskedelemfejlesztési Alap, Központi Környezetvédelmi Alap, Piaci Intervenciós Alap, Területfejlesztési Alap, Vízügyi Alap.⁷

1993-tól az alapokat már az 1992.évi XXXVIII. az államháztartásról szóló törvény szabályozta és kimondta, hogy alapot létrehozni csak törvénnyel lehet.

1994-ben a miniszterek versenyt csináltak abból, ki hány alappal rendelkezik. Rengetegen bírálták ezt a rendszert, szorgalmazták a pénzalapok számának radikális csökkentését. A legtöbbször hallható érv emellett az volt, hogy *„ahol túl sok elkülönített pénzalap működik, ott betegeskedik az államháztartás”*. A Pénzügyminisztérium álláspontja az volt, hogy az alapok megszüntetése helyett, azok összevonása lehet a fejlődés új irányvonala.⁸

Így a területfejlesztési, a foglalkoztatási, a befektetés ösztönzési, a kereskedelemfejlesztési, és a műszaki fejlesztési alap összevonásával született egy új alap a Pénzügyminisztérium kezelésében.⁹ Az integrációs folyamat eredményeként egy 1995. júliusi kormányhatározat után már csak a Nemzeti Kulturális Alap, az Útalap, a Központi Környezetvédelmi Alap és a Vízügyi Alap működött tovább a korábbi formában. A Foglalkoztatási Alap, a munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Rehabilitációs Alap, a Szakképzési Alap és a Bérgarancia Alap összevonásával létrejött a Munkaerőpiaci Alap, illetve 1998-tól megkezdte működését a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap. Majd azt láthattuk, hogy az Orbán-kormány első költségvetési törvényével, megszüntette az Útalapot, a Vízügyi Alapot, a Központi Környezetvédelmi Alapot, és a Nemzeti Kulturális Alapot. Megmaradt az 1998-ban létesített, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, illetve a Munkaerőpiaci Alap.

2002-től kezdve a Medgyessy-, majd Gyurcsány-kormány időszakában, az alapok száma újból megnövekedett. Létrejött a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, a Szülőföld Alap, amely a határon túli magyarságot támogatja, a Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, illetve a Nemzeti Kulturális Alap újra.

⁶ BOD i. m. 123–124.

⁷ 1992. évi LXXXIII. törvény, az egyes elkülönített állami pénzalapokról.

⁸ BOTOS–SCHLETT i. m. 134–136.

⁹ MADÁR Péter – SCHEPP Zoltán – SZABÓ Zoltán – SZEBELLÉDI István (szerk.)– IFJ. ZELLER Gyula: *Pénzügyek alapjai*. Budapest, Unió kiadó, 2001. 560.

Az Állami Számvevőszék kifejtette az új alapok létrehozása kapcsán, hogy indokolatlan volt az állami alapok növelése, nem készítettek hozzá megfelelő háttér tanulmányokat.¹⁰

2011-ben a Szülőföld Alap jogutódjaként létrejött a Bethlen Gábor Alap. 2012. január 1-jétől, az Orbán-kormány a Munkaerőpiaci Alapot Nemzeti Foglalkoztatási Alappá nevezte át.

4. Részletesen az egyes alapokról

A következő részben az egyes alapok működését, irányítását, felügyeletét, feladatait, bevételeit, kiadásait, illetve az ezeken kívül általam fontosnak tartott tulajdonságokat mutatom be.

4.1. Nemzeti Foglalkoztatási Alap

Elsőként a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot említem meg, amelyet a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szabályoz. E törvény VI. fejezete szól a munkanélküli ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások fedezetéről, ahol is részletezi az Alap célját, feladatait, szabályozza a befizetéseket.¹¹

Fontos megemlíteni, hogy 2012. január 1-jéig Munkaerőpiaci Alap volt a neve. Az új elnevezés azzal van összefüggésben, hogy a kormány a Magyar Munka Terv megalkotásával, a Munkaerőpiaci Alapot is meg kívánta reformálni úgy, hogy az mentes legyen minden olyan szociális jellegű kiadástól, amely nem a foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását, illetőleg a versenyképesség javítását szolgálják.

Az Alap célja:

- ellátás biztosítása az álláskeresőkre,
- az álláskereső munkához jutásának támogatása,
- támogatás nyújtása a képzési rendszer fejlesztésére,
- egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása,
- az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működéséhez és fejlesztéséhez szükséges kiadások finanszírozásához történő hozzájárulás.

Az Alap bevétele:

- munkaerő-piaci járulék,
- szociális hozzájárulási adó, költségvetési törvényben megszabott százaléka,
- szakképzési hozzájárulás,

¹⁰ BOTOS–SCHLETT i.m. 134–136.

¹¹ 1991.évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról.

végleges elhelyezésével, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti tárolásával, a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásával, továbbá a nukleáris létesítmény leszerelésével felmerülő valamennyi költséget. Az alapba a Paksi Atomerőmű Zrt., amely a legnagyobb befizető, minden megtermelt kWh elektromos áram után meghatározott összeget köteles fizetni.

A befizetések mértékét az éves költségvetési törvény határozza meg. Az Alap pénzeszközeit a kincstári egységes számlán elkülönítetten kell nyilvántartani.¹⁵

Az atomtörvény rögzíti, hogy a radioaktív hulladékok elhelyezését és a nukleáris létesítmények leszerelését, a Kormány által kijelölt szerv végzi. Éppen ezért, az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója a Kormány nevében, megalapította a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Társaságot 1998 júniusában. Ennek a neve 2008-ban Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft. lett. Legfontosabb célja, hogy a radioaktív hulladékok kezelése a tevékenység teljes időtartama alatt biztonságos legyen.¹⁶

4.3. Nemzeti Kulturális Alap

A Nemzeti Kulturális Alap 1993-ban, az 1993. évi XXIII. törvény megalkotásával jött létre. Az 1999. január 1-jén hatályba lépett költségvetési törvény azonban váratlanul megszüntette állami pénzalap státusát, és Nemzeti Kulturális Alapprogram néven fejezeti kezelésű céllelőirányzatként a központi költségvetés Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma fejezetének egyik alcímébe helyezte. 2006-ban a Parlament mégis úgy döntött, hogy újra elkülönített állami pénzalapként működjön tovább.

A Nemzeti Kulturális Alap célja a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása. 2012-ben az Alap éves költségvetését 10 milliárd Ft-ban határozták meg.¹⁷

Az Alap feletti rendelkezési jogot, a kultúráért felelős miniszter gyakorolja, és felel annak felhasználásáért. A miniszter az Alap céljainak megvalósítása érdekében Nemzeti Kulturális Bizottságot hozott létre, amely az elvi, irányító, és koordináló döntések meghozataláért felelős.

A miniszter az Alap forrásainak felhasználására állandó szakmai kollégiumokat hoz létre és kinevezi azok vezetőit, de lehetősége van ideiglenes kollégiumok létrehozására is. A kollégium hatáskörébe tartozik a pályázatok elbírálása, továbbá a támogatások szakmai ellenőrzése. A Bizottság döntései a kollégiumok számára kötelezőek. Az Alapot a miniszter felügyelete alá tartozó önálló költ-

¹⁵ 1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról.

¹⁶ Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft.: Rólunk, Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Kft., <http://www.rhk.hu/rolunk/> [letöltve: 2012.04.29]

¹⁷ L. SIMON László: *A Nemzeti Kulturális Alap középtávú stratégiája /2012-2015/*. Nemzeti Kulturális Alap. www2.nka.hu/pages/ismerteto/jogszabalyok/2012/kozeptavu_strategia.pdf [letöltve: 2012.08.22]

ségvetési szerv, a Nemzeti Kulturális Alap Igazgatósága kezeli. Az Igazgatóság felel a bizottsági és kollégiumi döntések előkészítésének és végrehajtásának törvényességéért.

Az Alap bevételi forrásai:

- az ötös lottó szerencsejáték játékadójának 90 százaléka,
- kulturális adó,
- a jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok és természetes személyek befizetései,
- költségvetési támogatás,
- felajánlott személyi jövedelemadó meghatározott része,
- közös jogkezelő szervezetektől származó befizetések, a szerzői jogról szóló törvény alapján,
- egyéb bevételek.

Az Alap bevétele és év végi maradványa nem vonható el. Az állami adóhatóság megbízásából a kincstár a befolyt ötös lottó szerencsejáték játékadó összegének 90 százalékat havonta átutalja az Alap számlája javára.

Az Alapból az alábbi célokra adható támogatás:

- a kulturális ágazat területén a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozására, megőrzésére, valamint hazai és határon túli terjesztésére,
- a kulturális ágazatot érintő évfordulókra, fesztiválokra, hazai és külföldi rendezvényekre,
- a nemzetközi kiállításokon, vásárokon a nemzeti kulturális jelenlét biztosítására, a hazai és külföldi kulturális rendezvényeken, fesztiválokon történő részvételre,
- a művészeti alkotások új irányzataira, új kulturális kezdeményezésekre, a kultúrával kapcsolatos tudományos kutatásokra,
- a kultúrateremtő, kultúraközvetítő, valamint egyéni és közösségi tevékenységre, a kiemelkedő szakmai teljesítmények elismerésének díjazásához, a nemzetközi tagdíjakra.

Fontos kérdés, kik kaphatnak támogatást az Alapból:

- természetes és jogi személyek,
- jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok,
- társasházak,
- egyéni cégek,
- egyéni vállalkozók.

Ez visszatérítendő és részben vagy egészben vissza nem térítendő formában nyújtható. Az Alap kezelője a pályázat nyerteseivel szerződést köt.

A támogatások elnyerése történhet nyílt vagy meghívásos pályázatok útján, vagy kivételesen indokolt esetben egyedi pályázatok elbírálása alapján. A Bizottság a miniszter egyetértésével dönt a támogatás összegének a kollégiumok közötti felosztásáról.

2012 januárjában a Nemzeti Kulturális Alap rendszerét megújították. Az első változás, a pályázati pénzek növelése, ennek érdekében a bevételek duzzasztására is szükség volt. Emiatt került bevezetésre például a kulturális adó, amely az Alaphoz folyik be. Az adó különlegessége, hogy ez nem az állampolgárokat terheli, hanem ezt például pornográf tartalmú termékek első belföldi értékesítése, erotikus tartalmú telefonszolgáltatás nyújtása esetén kell fizetni. Másik fontos változás, amely elsősorban pénzügyi okokra vezethető vissza, hogy a kollégiumok száma radikálisan csökkent 17-ről 9-re, a foglalkoztatottak száma 152-ről 72-re redukálódott. Továbbá a pályázók adminisztrációs terheire figyelemmel, 2012-től elektronikusan is lehet pályázni. Ezzel nemcsak gyorsabbá, de olcsóbbá is válik a pályáztatás.¹⁸

4.4. Bethlen Gábor Alap

2011. január 1-jén szűnt meg a Szülőföld Alap, és annak általános jogutódjaként kezdte meg működését a Bethlen Gábor Alap (17. §), amelyet a 2010. évi CLXXXII. törvény szabályoz, illetve fontos megemlíteni még az Alap végrehajtásáról szóló 367/2010 Kormányrendeletet is.

A törvény preambuluma kimondja, hogy az alapot Magyarország, határon kívül élő magyarokért viselt felelősségének kifejezésére alkotta. Ezt a felelősségvállalást az Alaptörvény D cikke is hangsúlyozza.

Az Alap célja a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való egyéni és közösségi boldogulása, anyagi és szellemi gyarapodása, nyelvének és kultúrájának megőrzése és továbbfejlesztése, az anyaországgal való és egymás közötti sokoldalú kapcsolatának fenntartása és erősítése, illetőleg, hogy ennek érdekében támogatásokat nyújtson.

Az Alap továbbá fedezetet nyújt, a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismerésére, a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatására, továbbá a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott Magyarság Háza működéséhez.

Megvizsgálandó itt is, ki lehet a támogatás kedvezményezettje. Első kritérium az, hogy az alap céljával kapcsolatos tevékenységet folytasson, továbbá:

- a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel nem rendelkező, magát magyarnak valló természetes személy legyen,
- vagy társadalmi szervezet, alapítvány, jogi személyiséggel rendelkező önkormányzat, valamint az általuk alapított, illetve fenntartott jogi személyiségű intézmény,

¹⁸ SZÁNTÓ Daniella: *Megújult a Nemzeti Kulturális Alap rendszere*. Kortárs online. <http://www.kortarsonline.hu/2012/01/megujult-a-nemzeti-kulturalis-alap-rendszere/2465> [letöltve: 2012. ápr. 29]

- gazdasági tevékenységet üzletszerűen végző jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, ezen belül különösen mikro-, kis- és középvállalkozás, valamint
- az egyház, illetve az egyház által fenntartott hitéleti, oktatási, gyermekjóléti, kulturális és szociális intézmény.

Nem jogosult az Alap támogatására politikai párt, vagy közvetlen politikai tevékenységet folytató szervezet. Az Alappal háromtagú Bizottság rendelkezik. A Bizottság tagja a nemzetpolitikáért felelős miniszter, a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által kijelölt személy, valamint a nemzetpolitikáért felelős miniszter irányítása alatt álló helyettes államtitkár.

Az Alap bevételei:

- természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiség nélküli szervezetek önkéntes befizetései, adományai (e befizetések alapján a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvényben, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvényben a kiemelkedően közhasznú szervezetek részére juttatott adományra vonatkozóan meghatározott kedvezmények vehetők igénybe, azaz számukra is kedvező feltételeket biztosítanak a szabályozások),
- költségvetési támogatások,
- egyéb bevételek.

Lehetnek olyan adományok, támogatások, amelyek célhoz kötöttek, ezek befogadásáról a Bizottság dönt. Az Alap irányítását ellátó Bizottság tevékenységét a Magyar Állandó Értekezlet (továbbiakban MÁÉRT) elvi iránymutatásainak figyelembevételével végzi. A MÁÉRT mellett működnek szakbizottságok, amelyek a források elosztása kapcsán adnak az egyes szakterületre vonatkozóan elvi iránymutatást. Az Alap nyilvános pályáztatási feladatai kapcsán döntéselőkészítő testület a Kollégium, amely 9 főből áll, és a tagok közül a Kollégium elnökét a Bizottság nevezi ki. A Kollégium tagjainak megbízatása négy évre szól.

A Bethlen Gábor Alap pénzeszközeinek kezelését és a fenti célok megvalósítását a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. látja el. Az Alapkezelő szerve felett a tulajdonosi jogokat a felelős miniszter gyakorolja.¹⁹

Az Alaphoz kötődik a Határtalanul! Program, amely az iskolások külföldi tanulmányi kirándulásait hivatott biztosítani. A Program fő célja, hogy minden magyarországi közoktatásban tanuló diák jusson el egyszer a magyarok területére az állam támogatásával. A programon belül is többféle pályázati felhívás látható, mint a Tanulmányi kirándulás hetedikeseinek, Együttműködés szakképző iskolák között, illetve az Együttműködés gimnáziumok között.²⁰

2011. július 29-től a Bethlen Gábor Alapkezelő irányítja a Magyarság Háza projektet. A Magyarság Háza összmagyar intézmény kíván lenni, találkozási

¹⁹ 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról.

²⁰ Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.: Határtalanul! program 2012. pályázati felhívások, Határtalanul Program!, http://www.hatartalanul.eu/egyeb/palyazati_felhivasok1/ [letöltve: 2012.08.27.].

pont, kulturális centrum, amelynek a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek közötti kapcsolatok erősítése a célja.²¹

A támogatások nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem benyújtásával nyerhetők el. A pályázati felhívásokat internetes honlapon és egy országos napilapban kell közzétenni.²²

4.5. Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap

A 2003. évi LVIII. törvénnyel létrehozott Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap, az ár-és árvízből eredő belvízkárok megtérítésében való önkéntes részvételre ösztönző elkülönített állami pénzalap. Az Alap a törvény hatályba lépésének napjával, 2003. augusztus 1-jével jött létre, működését a 2003. évi felkészülést követően, gyakorlatilag 2004-ben kezdte meg.

Az Alapba szerződés alapján befizetést tehetnek a Magyar Köztársaság területén, ezen belül is a veszélyeztetett területeken lakóingatlan tulajdonnal rendelkező természetes személyek, akik ebből adódóan jogosulttá válnak a káresemények utáni kártalanításra. A jogosultság további feltétele, hogy a lakóingatlan jogerős építési engedélynek megfelelően épüljön, és használatbavételére jogerős használatbavételi engedély alapján kerüljön sor, vagy a fennmaradását az építésügyi hatóság jogerősen engedélyezte.

Az Alap kártalanítási kötelezettsége a víztöbblet következtében, a veszélyeztetett területeken keletkezett károkért áll fenn. A kártalanításra az jogosult, akinek a tulajdonában lévő lakóingatlanban víztöbblet következtében kár keletkezik, és akinek a szerződéses jogviszonya a kár bekövetkezését megelőzően legalább 30 napja fennállt.

A szerződő éves befizetési kötelezettségének összege a szerződésben kerül meghatározásra, összege a lakóingatlan értéke alapján a veszélyeztetettségi fokozat szerinti korrekciós tényező alkalmazásával kerül megállapításra. A szerződő káreseményenként legfeljebb 15 millió forint kártalanításra jogosult.

Az Alap bevételei:

- a szerződés alapján történő rendszeres befizetések,
- az önkéntes, nem rendszeres befizetések és adományok,
- egyéb bevételek (költségvetési támogatás, árvíz-kár enyhítésére szolgáló nemzeti központi segélyek).

Az Alappal az államháztartásért felelős miniszter rendelkezik, ezek mellett azt a kincstár (Alapkezelő) kezeli. Az Alapkezelő végzi a szerződéskötést a jogosultakkal, nyilvántartja és kezeli a szerződő felek személyes adatait, továbbá

²¹ Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.: Magunkról, Bethlen Gábor Alap, http://www.szulofold.hu/kateg-105-1-bethlen_gabor_alapkezelzo_zrt.html [letöltve: 2012.04.30.].

²² 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról.

fogadja a befizetéseket, felméri a károkat, és teljesíti a szerződők felé a kifizetéseket.²³

4.6. Kutatási és Technológiai Innovációs Alap

Az Alapot a 2003. évi XC. törvény hozta létre. Az Alap célja, hogy lehetővé tegye a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés erősítését, a hazai és külföldi kutatási eredmények hasznosítását, az innovációs infrastruktúra és annak körébe tartozó szolgáltató tevékenységek fejlesztését.

Az Alap bevételei:

- innovációs járulék, amelyet a gazdasági társaságok fizetnek,
- éves állami támogatás a költségvetésből,
- az Alap tárgyévét megelőző pénzmaradványa,
- természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok önkéntes befizetései, adományok, segélyek (akár külföldi, akár bel-földi),
- nemzetközi szervezetektől, intézményektől származó támogatások,
- visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatások visszatérítése,
- egyéb bevételek.

A törvény hatálya alá tartoznak a belföldi székhelyű, a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti gazdasági társaságok, ezzel ellentétben nem tartoznak ide például a kis- vagy mikrovállalkozásnak minősülő gazdasági társaságok, a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

Az Alap pénzeszközeit a kedvezményezettek pályázati úton a következő jogcímenek használhatják fel, a teljesség igénye nélkül egy-egy példát említve:

- a kutatás-fejlesztés kiadásainak, a kutatás-fejlesztési eredmények hasznosításának fedezetéül,
- új tudományos és technológiai eredmények alkalmazásának elterjesztésére, beleértve projektek finanszírozását is,
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció infrastrukturális feltételeinek fejlesztésére.

Az Alapból támogatás nyílt pályázati rendszerben nyerhető el. Az Alap feletti rendelkezési jogot a kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért felelős miniszter gyakorolja, és felelős annak felhasználásáért.²⁴

A kormány 2011 áprilisában átalakította az innovációs politika rendszerét, ezáltal az innovációs alapot a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyeli, az alap kezelője a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, közreműködő szervezetként pe-

²³ 2003.évi LVIII. törvény a Wesselényi Miklós Ár-és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról.

²⁴ 2003.évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról.

dig a Magyar Gazdaságfejlesztési Központ és az Országos Tudományos Kutatási Alapprogram (OTKA) van jelen.²⁵

4.7. Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap

A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény által létrehozott elkülönített vagyonkezelő- és pénzalap.

Az Alap jogi személy, kezelője a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa. Az Alap kezelésének részletes szabályait a Médiatanács határozza meg, amelyet a médiapolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium internetes honlapján, továbbá a Hatóság honlapján közzétesz. Az Alap pénzforgalmi számláját a Magyar Államkincstár vezet. Az Alap a közszolgálati célú műsorszámok, a közösségi médiaszolgáltatók, az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások és a kortárs zeneművek támogatását végzi, amelyet nyilvános pályázat útján kell biztosítani.

Az Alap pénzügyi forrásai, a médiaszolgáltatási díj, a pályázat díj, a műsorszolgáltatási szerződészegési kötbér és kártérítés, a bírság, a közszolgálati hozzájárulás, a frekvencia díjakból az Alaphoz utalt összeg, a lineáris audiovizuális médiaszolgáltatást nyújtó médiaszolgáltatók által befizetett támogatás, a központi költségvetési céltámogatások, a kamatbevételek, az önkéntes befizetések, és a vállalkozási tevékenységből származó bevételek.

Az Alap támogatáspolitikáját, üzleti tervét és éves beszámolóját a Médiatanács fogadja el. Az Alap képviselőjére a vezérigazgató jogosult. Az Alap éves költségvetését az Országgyűlés hagyja jóvá.²⁶

5. Az elkülönített állami pénzalapok költségvetése

Az elkülönített állami pénzalapok, a központi költségvetésről szóló törvényben, alaponként külön fejezetben jelennek meg. Ez a költségvetési bevételeket és költségvetési kiadásokat fejezetekre tagolva állapítja meg, amelyeket a törvény által meghatározott jogcímek szerinti bontásban kell meghatározni.²⁷ Vannak tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatai is az alapoknak, amelyek elvégzése a fejezetet irányító szerv felelőssége. Az elkülönített állami pénzalap kezelését központi költségvetési szerv vagy kivételesen köztisztviselő láthatja el. A Kormány a pénzalapok kezelő szerveihez költségvetési főfelügyelőt, felügyelőt rendelhet ki, aki a nagy összegű elvállalások tekintet-

²⁵ MTI-Fidesz.hu: Molnár: Átalakult az innovációs politika rendszere, Infoter.eu., http://www.infoter.eu/cikk/molnar_atalakult_az_innovacios_politika_rendszere [letöltve: 2012.04.30.]

²⁶ 2010.évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról.

²⁷ 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről.

ben kifogással élhet. Az Áht. szabályai alapján, éves költségvetési beszámolóikat könyvvizsgálóval ellenőriztetni kell, amelyet az Állami Számvevőszék által készített módszertan szerint kell megalkotniuk.²⁸

6. Jelenlegi és az ezt megelőző szabályozás összevetése

Az egyes alapokra vonatkozó külön szabályok az alapok önálló alrendszerként való működésének megszűnte után is változatlanok maradtak, sem a célok, sem a bevételi és kiadási címek, sem pedig a támogatást igénybe vevők köre nem változott. Költségvetési támogatásban eddig is részesültek az alapok, azok mértéke szintén nem változott. Fontos változás, hogy az elkülönített állami pénzalapok a központi költségvetésről szóló törvényben, alaponként külön fejezetben jelennek már meg, így az alapok pénzeszközeinek felhasználása áttekinthetőbbé vált, és a költségvetés is egységesült. Az állami költségvetés szempontjából viszonylag kicsi a jelentősége az elkülönített alapoknak. Ennek egyik oka, hogy különösen az ezredforduló óta a GDP két százaléka alatt van az ezeken a csatornákon átfolyó állami pénzek nagysága.

2008-tól kezdve megvizsgáltam az elkülönített állami pénzalapok bevételi és kiadási oldalainak összegeit, mindig a szeptemberi hónapig vizsgálva azokat, az elkülönített állami pénzalapok jelentései alapján. Az adatokból látszik, hogy a bevétel és kiadás összege vonatkozásában a 2010-es, 2011-es, és a 2012-es években csak minimális különbségek mutatkoznak, azaz az *alapok pénzeszközeinek növekedése az új szabályozás kapcsán nem látható egyelőre*. Ha a Munkaerőpiaci Alapot vizsgáljuk, amely 2012-re Nemzeti Foglalkoztatási Alappá vált, látható, hogy 2010-es évben a szeptemberig vizsgált bevétele az alapnak 251,1 milliárd Ft, míg a kiadási oldalon 214,6 milliárd Ft látható. A 2011-es évben szeptember hónapig 252,5 milliárd Ft folyt be bevételként, míg a kiadásként 212,4 milliárd Ft jelentkezett. 2012-ben, a bevétel összege szeptemberig 272, 8 milliárd volt, míg kiadásként 203,1 milliárd forint volt látható.²⁹

Kiemelendő, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban az elkülönített állami pénzalapok működtek a legkiegyensúlyozottabban, az alrendszer hiánya soha nem érte el a GDP 1 százalékát, több évben is pozitív egyenleggel zárt. A költségvetésbe integrálás kapcsán, bár elenyésző tényezőként szerepelnek az alapok, de mindenképpen javítják a költségvetés egyenlegét.

²⁸ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

²⁹ Elkülönített állami pénzalapok jelentései 2008-2011, Magyar Államkincstár, http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstar/koltsegvetes_merleg_5/2. [letöltve:2012.11.05]

7. Problémafelvetés

Komoly problémának tartom, hogy az átlagemberek nagy része nincs tisztában az alapok létezésével, működésével, feladataikkal, amelyet a publikáció írása során is tapasztaltam. Ezért is végeztem 30 ember megkérdezésével egy kutatást. 18–65 év közöttieket kérdeztem, akik közül nem volt egyetlen egy ember sem, aki fel tudta volna sorolni a jelenleg is működő alapokat. Több mint 15 ember nem is hallott még sohasem az elkülönített állami alapokról. A Nemzeti Kulturális Alapról, a Központi Nukleáris és Pénzügyi Alapról, továbbá a Munkaerőpiaci Alapról hallottak a legtöbben. Ugyan ez csak viszonylag kis körben történő vizsgálódás, de mégis 'beszélőek' és aggályosak a számadatok. Egyrészt felveti azt a problémát, hogy a személyek számára adott tájékoztatás az alapokból adható támogatásokról, illetőleg pályázati lehetőségekről nem megfelelő. Ez bizonyos alapok bevételei kapcsán is jelentőséggel bírhat, hiszen a nagyobb nyilvánosság eredményezheti a nagyobb fokú társadalmi hozzájárulást az alapok bevételeihez (például felajánlások), melyek az alapok céljainak hatékonyabb megvalósulásához vezethetnének. A jogalkotónak ezen problémák kiküszöbölésére, különböző intézkedéseket kellene hoznia, amivel a nagyobb fokú tájékoztatás adására sarkallná az alapokat. Ezt segítő intézkedés lehetne a különféle nyílt napok tartása, a pályázatokról hírlevél küldése a személyek számára, illetőleg a különféle pályázati lehetőségek országos napilapokban való közlése.

8. Érdekességek

2009 februárjában készült el egy törvényjavaslat, egy magyarországi klímátörvény elfogadására. Ennek előkészítését komoly kutató, előkészítő és civil kezdeményező munka előzte meg. A Magyar Természetvédők Szövetsége már 2008-tól támogatta a törvény létrejöttét. A törvény fő célja az lett volna, hogy hozzájáruljon az éghajlatváltozás lassításához, és lehetővé tegye a változásokhoz való megfelelő alkalmazkodást. Az éghajlatvédelem finanszírozását a javaslat úgy oldotta volna meg, hogy létrehoz Nemzeti Éghajlatvédelmi Alap néven egy elkülönített állami pénzalapot. Az Alap fő feladata az lett volna, hogy forrást biztosít az éghajlatvédelem hazai feladatainak megvalósulásához. Ehhez kamatmentes támogatást nyújtott volna az energiatakarékossággal, az energiahatékonyság javításával, az alternatív energiaforrások felkutatásával, felhasználásával kapcsolatos tevékenységekhez.³⁰

³⁰ Dr. ANTAL Attila: Lex klíma-Európában az elsők között hazánkban is megszületett az éghajlatvédelmi kerettörvény. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/22558> [letöltve: 2012.04.30]

2010 júniusában Szabolcs-Szatmár-Bereg megye parlamenti képviselői léptek fel annak érdekében, hogy létrejöjjön egy Magyar Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap. Határozati javaslatukban kifejtették, hogy egy önálló, biztosítási alapon működő pénzalapot kellene létrehozni, amely a polgárokat is motiválná az öngondoskodásra, az épületek, vagyontárgyak biztosítási védelmére.³¹

9. Zárszó

A közgazdasági szakirodalomban vitatott az alapok megítélése, viszont fontos látni, pozitív vagy negatív jellegüknek megállapításához az adott gazdasági környezetet, a konkrét célokat és elért eredményeket egyaránt vizsgálni kell.³²

³¹ MTI: Határozati javaslat a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozására. *Jogi Fórum*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/20940> [letöltve: 2012.04.30.]

³² BOTOS–SCHLETT i. m. 133–134.