

1. FEJEZET

Az elkülönített állami pénzalapok

Valentényi-Szilágyi Bernadett²

Eset

A filmszerzők, filmelőállítók és jogutódaik érdekében közös jogkezelést folytató felperes és a Nemzeti Kulturális Alap (NKA) között 2012. november 13-án együttműködési megállapodás jött létre, amelynek 1. pontja szerint a felperes átadja az NKA részére a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) 89. § (8) és (10) bekezdései szerinti bevételeinek a jogosultak érdekében, kulturális célú felhasználásra szánt levonásait a kulturális támogatások és azok lebonyolításának céljára. Az NKA vállalta a kulturális célú pályázatok teljes körű lebonyolítását az igazgatóságának pályázati rendszerén keresztül. A szerződés 3. pontjában rendelkeztek a felek arról, hogy az alperes részére átadott összeget nyilvánosan meghirdetett pályázati úton nyújtott kulturális támogatásokra kell fordítani. A közös jogkezelőktől befolyó összegek felhasználására az alperes létrehozta a Szerzői Jogdíjbevételek Felhasználásáról Döntő Ideiglenes Kollégiumot. A megállapodás értelmében a felperes először 14 831 715 forintot, majd később ugyanekkora összeget, összesen 29 663 430 forintot utalt át az alperes részére. A Kollégiumhoz befolyt összegek felhasználásra nem kerültek, azok terhére pályázatokat nem írtak ki. A felperes több ízben fordult eredménytelenül az alpereshez és az Emberi Erőforrások Minisztériumához, sérelmezve a filmszakmai pályázatok kiírásának elmaradását. A felperes képviselője levélben tájékoztatta az alperest, hogy az egyesület a 2013. évre vonatkozó kulturális támogatási összeg első részének átutalását felfüggeszti. Az alperes bizottsága javasolta az NKA feletti rendelkezési jogot gyakorló kultúráért felelős miniszternek a Kollégium megszüntetését;

² Valentényi-Szilágyi Bernadett egyetemi adjunktus, DE ÁJK Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék.

a javaslatot a miniszter jóváhagyta. Ezt követően a felperes, miután nem látott lehetőséget a filmszakmai pályázatok kiírására, az alperesnek címzett nyilatkozatában elállt a megállapodástól, és felszólította az alperest az addig átutalt pénzösszeg visszautalására. Az alperes a felszólításnak nem tett eleget, a filmszakmai támogatások pályázatára a későbbiekben sem került sor.

A felperes bírósághoz benyújtott keresetében kérte az alperest 29 663 430 forint megfizetésére kötelezni. Az alperes a kereset elutasítását kérte.

Forrás: Kúria Pfv.IV.20.559/2016/4. sz. ítélete

Kapcsolódó kérdések

- Az ügyben a Nemzeti Kulturális Alap milyen bevételeinek felhasználásáról kötöttek a felek megállapodást?
- Hogyan és ki volt jogosult a befolyt pénzösszeg felhasználásáról dönteni?
- Ön szerint jogosult volt-e az elállásra a felperes? Hogyan döntött a bíróság?

1.1. Általában az elkülönített állami pénzalapokról

Az elkülönített állami pénzalapok terminus technicus a külföldi szakirodalomban is ismert (extrabudgetary fund). Ez olyan elszámolási (intézmény, gazdasági) kategória, amely saját jogán eszközöket birtokolhat, kötelezettségeket vállalhat, gazdasági ügyleteket, tranzakciókat végezhet más egységekkel, valamint saját számlákkal és mérleggel rendelkezik. Az alapok finanszírozása kormányzathoz kapcsolódó, önálló szervezeteken keresztül valósul meg (ÁSZ 2009).

A fejlődő és fejlett országokban az a tapasztalat, hogy a központi kormányzati kiadások mintegy 46%-a ilyen elkülönített állami pénzalapokon keresztül történik a 2009-es felmérések szerint. Különösen nagy súlya van a szociális kiadásoknak, amely ebből 36%-ot tesz ki (ebbe a társadalombiztosítási kiadások is beleértendők) (ALLEN–RADEV 2010).

Az elkülönített állami pénzalapoknak az előnye lehet, hogy könnyebb az új fizetési kötelezettségeknek politikai támogatást szerezni,

ha az adókat konkrét, meghatározott célra fordítják. A nem megfelelő irányítás és közpénzügyi szabályozás azonban kockázatot jelent az alapok működése során. A céloktól való eltérő forrásfelhasználás, az adósság túlzott növelése, az elszámolási elvek be nem tartása, valamint az új korrupciós helyzetek kialakulása csökkenti az alapok működésének eredményességét (ÁSZ 2009).

Magyarországon a rendszerváltást követően közel 40 alap létezett.³ Működésük számos problémát vetett fel. Szabálytalanságokat követtek el, nem feleltek meg az ellenőrizhetőségi, nyilvánossági alapelveknek (ÁSZ 2009). Volt arra példa, hogy egy-egy ágazatnak több elkülönített alapja volt. Ezen kritikák miatt az 1990-es évek második felére radikálisan lecsökkentették a számukat. Az ezredfordulón csak két alap, a Munkaerőpiaci Alap és a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap működött. 2003-tól ismét növekedett az alapok száma. Létrehozták a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapot, a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapot, a Szülőföld Alapot és a Nemzeti Kulturális Alapot.

2010 előtt az elkülönített állami pénzalapok az államháztartás egyik alrendszerét képezték. Az államháztartási törvény 2010-től megszüntette ezt, és az alapokat, mint az alapszerűen finanszírozott állami feladatok alanyát, az államháztartás központi rendszerében helyezte el. Az alapok szervesen kapcsolódnak a központi költségvetéshez, állami feladatokat átengedett bevételekből, részben állami intézményrendszeren keresztül látnak el (ÁSZ 2009).

Az elkülönített állami pénzalapok fogalmát és a rájuk vonatkozó általános szabályokat az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg. E szerint az elkülönített állami pénzalapok a közfeladatok ellátása során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak. Kiadási és bevételi jogcímeiket az éves költségvetési törvény tartalmazza oly módon, hogy mindegyik külön fejezetet alkot a költségvetésen belül. A pénzalapok meghatározott feladatellátásra rendelték, amelynek megvalósítására önálló bevételekkel és kiadásokkal rendelkeznek, amelyek célhoz kötöttek. Feladataikat részben vagy egészben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozzák. Alapszerű gazdálkodás jellemzi működésüket. A pénzeszközök felhasználása során a döntési folyamatban

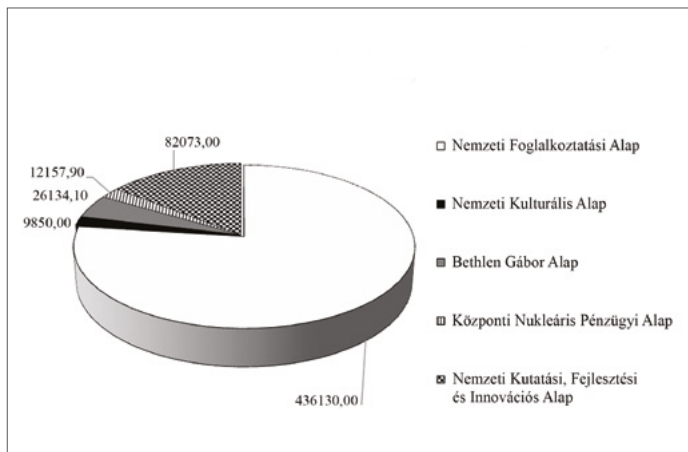
³ Például Útalap, Vízügyi Alap, Idegenforgalmi Alap, Szerencsejáték Alap, Távközlési Alap, Állattenyésztési Alap, Földvédelmi Alap, Lakásalap.

jellemzően szakmai, társadalmi, érdekképviselői szervezetek, testületek vesznek részt. Létrehozni csak törvénnyel lehet őket, azaz alapításukra csak az Országgyűlés jogosult. Az alapító törvénynek tartalmaznia kell az elkülönített állami pénzalap rendeltetését, célját, a bevételi forrásait, a kiadásait, a rendelkezésre feljogosított miniszter megnevezését. A rendelkezésre jogosult dönt az alap pénzeszközeinek felhasználásáról. Szintén szabályozni kell, hogy milyen szerv kezeli az elkülönített állami pénzalapokat. Az alapkezelő operatív feladatokat lát el, végrehajtja a rendelkezésre jogosult döntéseit.

Egyenlegüket a költségvetési törvény állapítja meg, amely lehet deficitese, nullszaldós és szufficitese is. Az összes alap gazdálkodása kihatással van a központi költségvetés egyenlegére, hiszen ha az alapok összességében deficiteseek, akkor az hozzájárul a központi költségvetés hiányához. Az Országgyűlés a pénzalapok 2018. évi egyenlegét az alábbiak szerint irányozza elő:

- Nemzeti Foglalkoztatási Alap: 68 324,5 millió forint hiány;
- Bethlen Gábor Alap: nullszaldós;
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap: 13 140 millió forint többlet;
- Nemzeti Kulturális Alap: 1210 millió forint többlet;
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap: 4713 millió forint többlet.

Valamennyi alap egyenlegét tekintve az látható, hogy összességében az alapok deficiteseek, tehát a központi költségvetés egyenlegét negatív irányba mozdítják el. A központi költségvetés egészéhez képest azonban költségvetésük igen csekély. Ha a bevételi főösszegeket nézzük, akkor az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer mintegy 2,75%-át adják, a kiadások tekintetében pedig annak 2,8%-át teszik ki. Az elkülönített állami pénzalapok egymáshoz viszonyított nagyságát az 1.1. ábra mutatja.



1.1. ábra

Az elkülönített állami pénzalapok 2018. évi kiadási előirányzatai (millió forint)

Forrás: 2017. évi C. törvény alapján saját szerkesztés

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az elkülönített állami pénzalapokat több szempontból ellenőrzi. Egyrészt a költségvetési ciklus során gyakorolja jogosítványait, amikor ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, beleértve az elkülönített állami pénzalapok költségvetéseinek végrehajtását. Ezenkívül az Állami Számvevőszék általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. Az elkülönített állami pénzalapok működését az ÁSZ összességében és külön-külön is vizsgálta már. Ellenőrzéseinek célja az volt, hogy megvizsgálja, eredményes-e, illetve hatékony-e az egyes pénzalapok támogatási rendszerének működtetéséhez szükséges források előteremtése, a rendszer működését eredményesen szolgálták-e a döntéshozók beavatkozásai, a végrehajtó szervezet felépítése, az informatikai támogatottsága, a belső kontrollrendszer működése. Ellenőrzései során vizsgálta, hogy az ÁSZ megállapításaiban foglaltak mennyiben segítették a kockázatok feltárását, és azok a későbbiekben hasznosultak-e az alapok működése során.

1.2. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap

Az alap korábbi elnevezése Munkaerőpiaci Alap, mely 2012. január 1-jétől módosult Nemzeti Foglalkoztatási Alapra. Az alapot az Országgyűlés a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvénnyel hozta létre. Az alap célja az álláskeresők ellátásának biztosítása, a foglalkoztatás elősegítése, a munkahelyteremtés, a munkahelymegőrzés, a munkaerő alkalmazkodásának és az álláskeresők munkához jutásának támogatása, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése. Ezenkívül rendelkezése még a képzési rendszer fejlesztésének támogatása, hozzájárulás a korengedményes nyugdíj helyébe lépő korhatár előtti ellátás kifizetésének részbeni finanszírozásához, az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, illetve támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása, valamint az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához történő hozzájárulás. Az alap egyik legfontosabb célkitűzése, hogy a Start-munkaprogram keretében a közfoglalkoztatás révén minél több olyan álláskereső kapjon munkát, aki az elsődleges munkaerőpiacon nem tud elhelyezkedni.

Az alap négy külön alaprészből áll, amelyek az alap különböző kiadásainak finanszírozására szolgálnak. A szolidaritási alaprész az álláskeresői járadék, a nyugdíj előtti álláskeresői segély, az álláskeresői segély, a munkanélküli járadék, a nyugdíj előtti munkanélküli segély, a költségtérítés, valamint ezek juttatásával kapcsolatos postaköltség finanszírozására szolgál. A foglalkoztatási alaprész a foglalkoztatást elősegítő támogatásokat, a nem az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtását, az állami foglalkoztatási szerv által pályaválasztás elősegítése érdekében szervezett munkaerőpiaci információkat nyújtó rendezvény kiadásait, az állami foglalkoztatási szerv által szervezett munkaerőpiaci információkat nyújtó állásbörze kiadásait, valamint a keresetpótló juttatással kapcsolatos postaköltséget fedezi. A bérgarancia-alaprész a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott, a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek dolgozóival szemben fennálló munkabér- és végkielégítés-tartozásainak kiegyenlítésére szolgáló támogatás finanszírozására szolgál. A képzési alaprész pedig a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben, valamint a felnőttképzésről szóló törvényben meghatározott feladatok, támogatási programok kiadásait biztosítja.

Az alap bevétele költségvetési (államháztartásból származó), illetve költségvetésen kívüli forrásokból áll, azon belül túlsúlyban az államháztartási pénzeszközök vannak. Központi költségvetésből származó bevétele az egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékból a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot a Tbj.⁴ szerint megillető rész, a szociális hozzájárulási adónak a költségvetési törvényben meghatározott százaléka, a szakképzési hozzájárulás és központi költségvetési támogatások. Az államháztartáson kívülről uniós források, önkéntes befizetések és egyéb befizetések érkeznek az alapba.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alappal a nemzetgazdasági miniszter rendelkezik, de a közfoglalkoztatásra meghatározott előírányzat tekintetében a belügyminiszterrel közösen jogosult rendelkezni. Az alap kezelője a Nemzetgazdasági Minisztérium.

1.1. táblázat
A Nemzeti Foglalkoztatási Alap
költségvetése (2018)

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
Aktív támogatások		
Foglalkoztatási és képzési támogatások	35 000,0	
Szakképzési és felnőttképzési támogatások	29 930,0	
Passzív kiadások		
Álláskeresői ellátások	55 000,0	
Bérgarancia-kifizetések	4 000,0	
Működtetési célú kifizetések	2 900,0	
Start-munkaprogram	225 000,0	
EU-s elő- és társfinanszírozás		
A 2014–2020-as időszak munkaerőpiaci programjainak előfinanszírozása	84 300,0	
Előfinanszírozott uniós programok kiadásainak visszatérülése		70 400,0

⁴ A 2017. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, a továbbiakban: Tbj.

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
Egyéb bevétel		
Területi egyéb bevétel		1 000,0
Központi egyéb bevétel		1 000,0
Szakképzési és felnőttképzési egyéb bevétel		800,0
Szakképzési hozzájárulás		74 436,3
Bérgarancia-támogatás törlesztése		1 000,0
Egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulék NFA-t megillető hányada		194 169,2
Költségvetési támogatás		25 000,0
Összesen:	436 130,0	367 805,5

Forrás: www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejezetek/63.pdf (Letöltve: 2018. 05. 10.)

1.3. A Bethlen Gábor Alap

Az alapot a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény hozta létre, mely a Szülőföld Alap általános jogutódja lett 2011. január 1-jétől. Célja és rendeltetése 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 érdekében támogatások nyújtása. Az alap fedezetet nyújt a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismerése, valamint a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatása, továbbá a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott Magyarság Háza működéséhez is. Feladata továbbá a határon túli magyarságot érintő gazdaságfejlesztési és vállalkozás-ösztönzési programok lebonyolítása és a támogatásközvetítési feladatok ellátásának összehangolása.

Az alap bevételei költségvetési forrásokból – ezek vannak túlsúlyban –, illetve költségvetésen kívüli bevételekből állnak. Államháztartási pénzeszközök a költségvetési támogatások, amelyek kapcsán garanciális szabály, hogy az önkéntes befizetések előző évi összegével meg kell egyezniük, de minimum annyival kell kiegészíteni az alap támogatását, hogy

az alap összes bevétele ne legyen kevesebb 1 milliárd forintnál. Ezenkívül a költségvetés eseti támogatást is nyújthat az alap részére.

Az alap részére állampolgárságától, illetve lakhelyétől függetlenül bármely természetes személy, valamint honosságától függetlenül bármely jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet teljesíthet önkéntes befizetést, illetve adományozhat az alapnak, amely után az adóalanyok társaságiadó- vagy személyijövedelemadó-kedvezményt tudnak igénybe venni.

Az alap céljainak megfelelően különböző kedvezményezettnek nyújt támogatásokat. Kedvezményezett lehet a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkező, magát magyarnak valló természetes személy; civil szervezet, nonprofit gazdasági társaság, állami fenntartású intézmény, települési, területi és nemzetiségi önkormányzat és az általuk alapított, illetve fenntartott jogi személyiségű intézmény; gazdasági tevékenységet üzletszerűen végző jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, ezen belül különösen mikro-, kis- és középvállalkozás, valamint egyházi jogi személy, valamint a határon túli egyház és annak hitéleti, nevelési-oktatási, gyermekjóléti, kulturális vagy szociális tevékenységet ellátó intézménye. Az alapot létrehozó törvény részletesen meghatározza, milyen célokra lehet igénybe venni támogatást. Magánszemélyek és egyéni vállalkozók nevelés, oktatás, képzés, továbbképzés, valamint tankönyv- és taneszköz-támogatás, ösztöndíj és közösségi sporttevékenység céljára; a magyar kultúra és tudomány fejlesztésével, megőrzésével, gyarapításával és megismerhetővé tételével, a hagyományos magyar kultúrtáj védelmével kapcsolatos célokra vehetnek igénybe támogatást. Emellett vannak gazdasági típusú pályázatok is, kiemelten a turisztikai, idegenforgalmi, vendéglátóipari, környezetvédelmi, energiahatékonysági célok. A közoktatási és felsőoktatási, tudományos kutatást, fejlesztést végző intézmények és háttérintézmények; kulturális, nyomtatott és elektronikus sajtó útján megvalósuló tömegtájékoztatási, vallási, ifjúsági, szociális tevékenységet folytató, a társadalmi felzárkózást és a szociális integrációt elősegítő egészségügyi és egyéb szervezetek az alaptevékenységüknek (alapításuknak) megfelelő közfeladat ellátására, valamint az európai uniós tagsággal és az Európai Unió által biztosított támogatások felhasználásával kapcsolatos továbbképzési tevékenység ellátására kaphatnak pénzeszközöket. Az önkormányzatok, azok társulásai és szövetségei az Európai Unió által is támogatott határ menti program céljára, továbbá magyarországi településsel közös infrastruktúra kialakítására,

így különösen utak, hidak építése, kommunális és kommunikációs célú támogatások, valamint a természetes adottságok fokozott kihasználására, testvértelepülési kapcsolatok – különösen kulturális és sportkapcsolatok – kialakítására, erősítésére, közös környezetvédelmi programok létrehozására, az Európai Unió külső határszakaszán a kishatárforgalom feltételeinek megteremtésére igényelhetnek támogatást. A vállalkozások, ezen belül különösen a mikro-, kis- és középvállalkozások a magyar kultúra és tudomány fejlesztésével, megőrzésével, gyarapításával, megismerhetővé tételével kapcsolatos célokra; gazdasági típusú, ezen belül kiemelten turisztikai, idegenforgalmi, vendéglátóipari, környezetvédelmi, energiahatékonysági célokra; tömegtájékoztatási (nyomtatott és elektronikus sajtó) célokra fordíthatják az alaptól kapott forrásokat.

A támogatások nyilvános pályázat vagy egyedi kérelem benyújtása keretében nyerhetők el. A pályázatokat benyújtani elektronikus úton lehet a Nemzetpolitikai Informatikai Rendszeren (NIR) keresztül. Az alap terhére támogatás vissza nem térítendő, illetve részben vagy egészben visszatérítendő formában nyújtható, amiről a támogatást megállapító határozatban kell rendelkezni. Az alap felett a Bethlen Gábor Alap Bizottsága rendelkezik. Az alapot pedig a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. kezeli.

1.2. táblázat

A Bethlen Gábor Alap költségvetése (2018)

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
Költségvetési támogatás		26 134,1
Nemzetpolitikai célú támogatások	24 768,1	
Alapkezelő működési költségei	1 150,0	
Magyarság Háza program támogatása	216,0	
Összesen:	26 134,1	26 134,1

Forrás: www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejezetek/65.pdf (Letöltve: 2018. 05. 10.)

1.4. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap (KNPA)

Az atomenergia jogi szabályozásának egyik fontos alapelve, hogy a radioaktív hulladékok kezelése nem háríthat elfogadhatatlan terhet a jövő generációkra. Ennek érdekében a hulladékok elhelyezésének és a nukleáris létesítmények leszerelésének költségeit annak a generációnak kell fizetnie, amelyik a nukleárisenergia-termelés és az izotópalkalmazás hasznait élvezi. Így az Országgyűlés ezen feladatok megvalósítására az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvénnyel létrehozta a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot. Az alap célja és rendeltetése a radioaktív hulladék végleges elhelyezésének, a kiegészített üzemanyag átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmény leszerelésével összefüggő feladatok finanszírozásának biztosítása. Az alap működését államháztartási bevételek biztosítják. A legnagyobb forrást az atomerőmű (MVM Paksi Atomerőmű Zrt.) befizetése jelenti. A befizetés éves mértékét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.⁵ A befizetést havonta az alap kincstárnál vezetett számlájára kell teljesíteni, minden hónap 15. napjáig. Az MTA által alapított költségvetési szerv, felsőoktatási intézmény vagy központi költségvetésből finanszírozott más szerv által működtetett nukleáris létesítmény szintén teljesít befizetést az alapba, amikor nukleáris anyagokkal, valamint létesítményekkel kapcsolatos költségei merülnek fel. Ennek a forrását az éves költségvetésnek kell biztosítania az intézmény költségvetésében. Az atomenergia egyéb alkalmazójának akkor kell az alapba befizetni, amikor nukleáris tárolóba történő beszállítást teljesít. Az alap értékállóságának biztosítása érdekében az előző évi átlagos pénzállományra vetített, a jegybanki alapkamat előző évi átlagával számított összegű központi költségvetési támogatásban részesül. Garanciális elv, hogy az alap bevételeit és az év végi maradványát nem lehet elvonni.

Az alap a radioaktív hulladék végleges elhelyezésének, valamint a kiegészített üzemanyag átmeneti tárolásának – beleértve a tároló leszerelését is – és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá az atomerőmű leszerelésének költségeit, valamint az ellenőrzési és információs célú önkormányzati társulásoknak nyújtott támogatásokat finanszírozza. Az alap felhasználására közép- és hosszú távú tervet (egészen a nukleáris létesítmények leszereléséig) és éves munkaprogramokat kell készíteni.

⁵ 2018-ra ezt a költségvetési törvény 22 797,7 millió forintban határozta meg.

Az alap felett az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) felügyeletére kijelölt miniszter rendelkezik, a KNPA kezelőszerve pedig a kijelölt miniszter által vezetett minisztérium, azaz jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot Kezelő Osztály).

Az atomtörvényben lefektetett feladatok elvégzésére az Országos Atomenergia Hivatal 1998-ban létrehozta a Radioaktív Hulladékokat Kezelő Közhasznú Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (RHK Kft.). Az RHK Kft. felett a tulajdonosi jogokat 2013-tól az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény alapján a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. gyakorolja. Az RHK Kft. éves munkaterv szerint teljesíti célkitűzéseit, amelyet az alapból átadásra kerülő felhalmozási, illetve működési pénzeszközökből finanszíroz.

1.3. táblázat

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap költségvetése (2018)

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
1. Kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladék-tárolók beruházása, fejlesztése		
1.1. Bataapáti Nemzeti Radioaktív hulladék-tároló (NRHT) beruházása	1 900,3	
1.2. Püspökszilágyi Radioaktív Hulladék Feldolgozó és Tároló (RHFT) beruházási munkái és biztonságnövelő programja	1 110,2	
2. Nagy aktivitású radioaktív hulladék-tároló telephely kiválasztása	1 296,4	
3. Kiegyezett Kazetták Átmeneti Tárolójának bővítése, felújítása	1 149,0	
5. RHK Kft. működése, radioaktív hulladék-tárolók és a KKÁT üzemeltetési kiadásai	5 326,5	
6. Ellenőrzési és információs célú önkormányzati társulások támogatása	1 231,6	
7. Alapkezelőnek működési célra	143,9	
15. Nukleáris létesítmények befizetései		
15.1. MVM Paksi Atomerőmű Zrt. befizetése		22 797,7
16. Radioaktív hulladékok végleges, eseti elhelyezése		7,1
18. Költségvetési támogatás		2 493,1
Összesen:	12 157,9	25 297,9

Forrás: www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejzetek/66.pdf (Letöltve: 2018. 05. 10.)

1.5. A Nemzeti Kulturális Alap

A Nemzeti Kulturális Alapot az Országgyűlés a Nemzeti Kulturális Alap-ról szóló 1993. évi XXIII. törvénnyel hozta létre. Az alap célja, rendelkezése a nemzeti és az egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint hazai és határon túli terjesztésének támogatása.

A Nemzeti Kulturális Alapért a kultúráért felelős miniszter felelős, jelenleg az Emberi Erőforrások Minisztériuma. Az alap kezelését 1996. szeptember 30-ig a Művelődési és Köznevelési Minisztérium főosztálya látta el, majd a minisztérium felügyelete alá tartozó, önálló költségvetési szerv, a Nemzeti Kulturális Alap Igazgatósága vette át. 2016. december 31-én az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat megszüntette az igazgatóságot, és 2017. január 1-jétől az alap kezelését az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő látja el. Az alap elnöke a miniszter, e tisztség nem ruházható át.

Az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (a továbbiakban: EMET) a Nemzeti Kulturális Alap Bizottsága, illetve szakmai kollégiumainak tevékenységével kapcsolatos feladatokat lát el, működteti a pályázati rendszert, tervezi az alap költségvetését, elkészíti a beszámolóit, szerződéseket köt a kedvezményezettekkel. A konkrét feladatokat az EMET szervezeti egysége, az NKA Igazgatósága látja el.

Az alap bevételei két csatornából állnak, egyrészt vannak államháztartásból származó források, másrészt államháztartáson kívüli bevételek. A fő tételt az ötös lottó szerencsejáték játékadójának 90%-a jelenti, amelyet a Magyar Államkincstár havonta utal át az alapnak. Ezenkívül az alapot illeti meg a kulturális adó teljes összege. Az alap javára lehet rendelkezni a személyi jövedelemadó 1%-áról.⁶ Az alap további államháztartási forrásai még a központi költségvetési előirányzatokból átvett pénzeszközök, illetve egyéb költségvetési támogatások. Az államháztartáson kívülről érkező bevételek lehetnek jogi személyek és természetes személyek befizetései, a szerzői jogról szóló törvény alapján a közös jogkezelő szervezetektől származó befizetések, illetve egyéb bevételek, ideértve a kezelőszerv által beszedett nevezési díjakat. Fontos garanciális elv, hogy az alap és a kezelőszerv bevételeit és év végi maradványát elvonni nem lehet.

⁶ A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény alapján.

Az alap működése során különböző kulturális célokra nyújt támogatásokat, amelyeket pályázati úton lehet elnyerni. Ilyenek például a kulturális ágazatban a nemzeti és egyetemes értékek létrehozása, megőrzése, valamint hazai és határon túli terjesztése. Támogatást lehet elnyerni évfordulókra, fesztiválokra, hazai és külföldi rendezvényekre; nemzetközi kiállításokon, vásárokon a nemzeti kulturális jelenlét biztosítására, a hazai és külföldi kulturális rendezvényeken, fesztiválokon történő részvételre. Az alap forrást biztosít a művészeti alkotások új irányzataira, új kulturális kezdeményezésekre, a kultúrával kapcsolatos tudományos kutatásokra, az épített örökséggel, az építőművészettel kapcsolatos tevékenységekre. Szintén támogatandó cél a kultúráteremtő, kultúrákövetítő, valamint egyéni és közösségi tevékenységek, a kiemelkedő szakmai teljesítmények elismerésének díjazása, valamint a szakmai szervezetek vagy a miniszter által alapított kulturális, művészeti díjakhoz való hozzájárulás.

Az alap pénzügyi forrásaiból természetes és jogi személyek, társaságak, egyéni cégek és egyéni vállalkozók részesülhetnek. A támogatások pályázatok révén nyerhetők el. A pályázat nyertesével az alap kezelője szerződést köt. A támogatások visszatérítendő és részben vagy egészben vissza nem térítendő formában nyújthatók. A támogatások nyílt vagy meghívásos pályázatok útján, illetve – a miniszteri keret felhasználása során vagy kivételesen indokolt esetben – egyedi pályázatok elbírálása alapján, gazdálkodási formától függetlenül adhatók. A pályázatok kiírása, a pályázati célok megfogalmazása az alapon belül működő állandó és ideiglenes kollégiumok feladata.⁷ 2013-tól az alap pályázati rendszere teljesen elektronikusan, online működik. A pályázati felhívás teljes szövegét legkésőbb a pályázat benyújtási határidejét megelőző 30. napon közzé kell tenni a Nemzeti Kulturális Alap honlapján.⁸ A pályázati kérelmet kizárólag az igazgatóság által rendszeresített adatlapon, elektronikusan lehet benyújtani, amely előzetes regisztrációhoz kötött. A pályázatokon való részvételért nevezési díjat kell fizetni, amelynek összegét a kollégium a pályázati felhívásban rögzíti. A pályázatok az illetékes kollégium a benyújtási határidőtől számított 70 napon belül bírálja el. A pályázót az elbírálást követően legkésőbb 20 napon belül értesítik ki. Fontos, hogy

⁷ Állandó kollégiumok például: az Építőművészet Kollégiuma, a Filmművészet Kollégiuma, a Képzőművészet Kollégiuma, a Színházművészet Kollégiuma. Ideiglenes kollégiumok például: a Hangfoglaló Könnyűzene Támogató Program Kollégiuma, az Összművészeti Programok Kollégiuma.

⁸ Meghívásos pályázat esetén a benyújtási határidőt megelőző 7. napon.

a Nemzeti Kulturális Alapból költségvetési támogatást csak az a pályázó kaphat, amely átlátható szervezetnek minősül.⁹

1.4. táblázat

A Nemzeti Kulturális Alap költségvetése (2018)

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
Egyéb bevételek		300,0
Az ötöslottó szerencsejáték játékadójának NKA-t megillető része		9 900,0
Kulturális adó		120,0
A szerzői jogi törvény alapján közös jogkezelőtől származó befizetések		740,0
Alapból nyújtott támogatások	8 713,1	
Működési kiadások	891,9	
Kulturális célú, központi költségvetési szervek működési kiadásainak támogatása	245,0	
Összesen:	9 850,0	11 060,0

Forrás: www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejezetek/67.pdf (Letöltve: 2018. 05. 10.)

1.6. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap (NKFIA)

Az alap korábbi elnevezése Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, amelyet a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról szóló 2003. évi XC. törvény hozott létre, amelyet 2014. december 31-i hatállyal szüntettek meg. Új néven 2015. január 1-jétől a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény alapján működik. Az alap célja, hogy kiszámítható és biztos forrást biztosítson a kutatás-fejlesztés és a gazdaságban hasznosuló innováció ösztönzésére és támogatására. Lehetővé teszi a gazdaságban és a társadalmi élet egyéb területein hasznosuló kutatás és fejlesztés erősítését, a hazai és külföldi

⁹ Az átlátható szervezet fogalmát a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja határozza meg.

kutatási eredmények hasznosítását, valamint fejleszti a kutatás-fejlesztési és innovációs infrastruktúrát, továbbá az annak körébe tartozó szolgáltatótevékenységeket. A kormány a kutatás-fejlesztés és innováció közfinanszírozású támogatását elsődlegesen a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosítja.

Az alap bevételei államháztartáson belüli és azon kívüli forrásokból származnak. Költségvetési bevételnek számít a gazdasági társaságok által befizetett innovációs járulék, a központi költségvetésből biztosított központi támogatás és az NKFI Alap – tárgyétet megelőző – költségvetési maradványa. Az államháztartáson kívülről érkező források a belföldi vagy külföldi természetes személyek és jogi személyek által teljesített befizetések, önkéntes befizetések, adományok, segélyek, nemzetközi szervezetektől, intézményektől származó támogatások, valamint egyéb bevételek.

Az alap felett a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs (NKFI) Hivatal jogosult rendelkezni. A hivatal egyben az alap kezelője is. A hivatal önálló fejezetet képez a költségvetésen belül, költségvetését az alaptól elkülönítetten kell megállapítani, kezelni. Az alap terhére szintén a hivatal végzi az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramokról szóló 1997. évi CXXXVI. törvény alapján nyújtott költségvetési támogatásokhoz kapcsolódó kezelőszervi feladatokat 2015. január 1-jétől.

Az alap közfinanszírozású támogatásokat nyújt a jóváhagyott programstratégiája alapján. A támogatásokat pályázati rendszerben ítélik oda. A pályázatok támogatására az NKFI Hivatal elnöke által összehívott testület tesz javaslatot.¹⁰ A támogatási döntést az NKFI Hivatal elnöke hozza meg.

Az NKFI Hivatal 2015-től egységes versenypályázati rendszert alakított ki a kutatás-fejlesztés célú uniós források és a NKFI Alap forrásainak koordinált, célszerű felhasználására. A pályázati kiírások a tudományos kutatásokat, vállalati fejlesztéseket és az innovatív ötletek megvalósítását ösztönzik.

10

Jelenleg két döntéshozó testület működik: az Innovációs Testület és a Nemzeti Kutatási Infrastruktúra Bizottság. Utóbbin belül különböző tudományterületi kollégiumok vannak.

1.5. táblázat
*A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap
 költségvetése (2018)*

Megnevezés	Költségvetési kiadás (millió forint)	Költségvetési bevétel (millió forint)
1. Hazai innováció támogatása	50 659,2	
2. A nemzetközi együttműködésben megvalósuló innováció támogatása	3 800,0	
3. Befizetés a központi költségvetésbe	13 250,0	
4. Az alapkezelőnek átadott pénzeszközök	2 250,0	
6. Kutatási témapályázatok	8 563,8	
8. Kutatási kiválósági programok	3 550,0	
19. Innovációs járulék		77 000,0
20. Egyéb bevétel		1 500,0
23. Költségvetési támogatás		8 286,0
Összesen:	82 073,0	86 786,0

Forrás: www.parlament.hu/irom40/15381/adatok/fejzetek/62.pdf (Letöltve: 2018. 05. 10.)

1.7. Vissza az esethez

Az ügyben eljáró elsőfokú bíróság megállapította, hogy a Ptk. rendelkezései szerint az alperes a szerződést önállóan megköthette. A felperes szerződésszerűen teljesített, amikor a jogdíjak és egyéb bevételek törvényben előírt meghatározott részét átutalta az alperesnek, és a pályázatiírási tervezetet elkészítette. Az alperes szerződéses kötelezettsége a részére átadott összeg nyilvánosan meghirdetett pályázati úton nyújtott kulturális támogatás céljára való fordítása volt. A felperes jogosult volt az elállásra az alperes késedelme és többszöri eredménytelen felhívása miatt, ezért nincs szükség a teljesítéshez fűződő érdek bizonyítására. Az elállás folytán a szerződés a megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal szűnik meg, és a már teljesített szolgáltatások visszajárnak. Erre tekintettel az elsőfokú bíróság az alperest elmarasztalta.

A másodfokú bíróság szerint azonban az Sztj. jogvitával érintett rendelkezései közjogi jellegű normák, míg az Sztj. alapján megkötött megállapodás a magánjog területére tartozik, amelyben a felek mellérendeltségi

viszonyban, egyenrangú alanyként tettek nyilatkozatokat. A megállapodás ugyanakkor a szerződő felek kötelezettségeit nem egymással szemben álló szolgáltatásként határozza meg, és nem tartalmazza a szerződésszegés jogkövetkezményét. A felperes a megállapodás megkötésével és annak teljesítésével jogszabályi kötelezettségének tett eleget. Az alperes által hivatkozott AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közös jogkezelőnek az NKA részére történő átadási kötelezettségét rögzíti, amely kötelezettséggel nincs alkotmányos összefüggésben az, hogy az elvont pénzüsszegek újrafelosztása milyen elvek és mechanizmusok mentén történik. Ebből következően az átadást követően a felhasználás mikéntje nem bír jelentőséggel, a felperes közös jogkezelő szervezet közjogi alapokon álló működési céljai az átadással teljesültek. Erre tekintettel a másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta és a keresetet elutasította.

A Kúria mint felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint a másodfokú bíróság tévesen minősítette közjogi norma által előírt költségvetési befizetésnek a felperes bevételeinek a megállapodás szerinti átutalását, és tévesen állapította meg azt, hogy az átadást követően a felhasználás mikéntjének nincs jelentősége. A másodfokú bíróság figyelmen kívül hagyta a felperes bevételei felett való rendelkezési jogát és azt, hogy a felhasználás kereteit a felek közötti megállapodás és a felperes támogatási politikája határozza meg. Így tévesen jutott a másodfokú bíróság arra a következtetésre, hogy a felperes által a bevételrész átutalása az előírt költségvetési befizetés teljesítése, valamint az összeg átadását követően az alperes szabadon, kontroll nélkül használhatja fel, és emiatt a felperes nem érvényesíthet igényt az alperessel szemben. A másodfokú bíróság tévesen jutott arra a következtetésre, hogy az alperesnek a megállapodásban vállalt kötelezettségei nem a felperes felé állnak fenn, és az elállás joga a felperest nem illeti meg, továbbá az érdekmúlás és a lehetetlenülés a felek jogviszonyában nem értelmezhető. A felek között létrejött megállapodás a magánjog területére tartozik, amelyre a Ptk. rendelkezései az irányadók, egymás közti viszonyukat a mellérendeltség jellemzi. Sem a szerződésből, sem más körülményből nem lehet arra következtetni, hogy a felek által vállalt szolgáltatások nem egymás ellenszolgáltatásai lennének. Ebből következően a felperest az elállás joga megilleti.

1.8. Önellenőrző kérdések

- Hasonlítsa össze az egyes elkülönített állami pénzalapokat a költségvetési egyenleg szempontjából!
- Mit jelent az alapszerű gazdálkodás? Mutassa be egy konkrét elkülönített állami pénzalapon keresztül!
- Milyen alaprészei vannak a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak?
- Kik részesülhetnek támogatásban a Bethlen Gábor Alapból?
- Milyen bevételei vannak a Nemzeti Kulturális Alapnak?
- Ki jogosult rendelkezni a Központi Nukleáris Pénzügyi Alappal, és ki az alap kezelője?
- Mi a célja és rendeltetése a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapnak?

1.9. Érdekességek

- A Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott támogatásokról bővebb információt a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján talál: <https://nfsz.munka.hu/Lapok/Default.aspx> (Letöltve: 2018. 05. 21.)
- A Nemzeti Kulturális Alapról és aktuális pályázatairól a www.nka.hu, illetve a www.emet.gov.hu oldalon olvashat részletes tájékoztatást.
- A NKFI Alap aktuális pályázatairól részletes tájékoztatást nyújt a <http://nkfi.gov.hu/palyazatok/hazai-kfi-palyazatok/nkfi-palyazatok> oldal. (Letöltve: 2018. 05. 20.)
- A Bethlen Gábor Alap aktuális pályázatai a http://bgazrt.hu/tamogatasok/palyazatok_tamogatasok_2018 (letöltve: 2018. 05. 17.) oldalon érhetők el.

Felhasznált irodalom

ALLEN, Richard – RADEV, Dimitar (2010): *Extrabudgetary Funds*. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1009.pdf (Letöltve: 2018. 05. 23.)

ÁSZ (2009): *0917 Jelentés az elkülönített állami pénzalapok rendszerének, pályázati célokteljesülésének ellenőrzéséről*. Elérhető: <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2009/0917j000.pdf> (Letöltve: 2018. 05. 10.)

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

1993. évi XXIII. törvény a Nemzeti Kulturális Alapról

1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról

2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról

2011. CXCV. törvény az államháztartásról

2014. évi LXXXVI. törvény a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

Kúria Pfv.IV.20.559/2016/4. sz. ítélete