2017. 1-2. szám

KÖZELÍTÉSEK

ZSIGMOND KIRÁLY EGYETEM
Zsigmond Király Egyetem
negyedéves, internetes folyóirat

A KÖZELÍTÉSEK a Zsigmond Király Egyetem online multidiszciplináris folyóirata.

Lektorált folyóirat.
Minden publikálásra beküldött kéziratot két felkért opponens lektorál.

FŐSZERKESZTŐK
Laki Ildikó – A. Gergely András

FELELŐS SZERKESZTŐ
Szűts Zoltán

SZERKESZTŐ
Grajczjár István

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG
Bayer József (elnök) – Zsigmond Király Egyetem
Hárskuti János - Zsigmond Király Egyetem
Szatmári Péter – Zsigmond Király Egyetem
Szegediné Lengyel Piroska - Zsigmond Király Egyetem
Schottner Krisztina – Zsigmond Király Egyetem

A TANÁCSADÓ TESTÜLET TAGJAI
Szűcs Katalin Ágnes - Criticai Lapok
István Szőköl – Selye János Egyetem, Tanárképző Kar
Závecz Tibor – ZRI ZÁVECZ RESEARCH Piac- és Társadalomkutató Intézet

OLVASÓSZERKESZTŐ
A.Gergely András

FELELŐS KIADÓ: Zsigmond Király Egyetem – Szatmári Péter – megbízott rektor

ELSŐ KIADÁS: 2011
ÚJ FOLYAM: 2014

ISSN 2498-7816
WEBCÍM: www.zskf.hu/kiadvanyok, www.kozelitesek.webnode.hu
DESIGN: Szitás István - Gerilla Design Bt.

TARTALOM

Kerék-Bárczy Szabolcs
Értékek, érdekek és morális megfontolások az államközi kapcsolatokban 4
DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.1

Kalmár Erika Anna
Költségvetési források és települési önkormányzatok az óvodák fenntartásában Finanszírozási kérdések egy nyugat-dunántúli kisváros óvodájában 17
DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.2

Szegediné Lengyel Piroska, Gaál Lajos
Gazdasági kérdések 32
DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.3

Hubai László
Visszatekintő 45
DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.4

ÉRTÉKEK, ÉRDEKEK ÉS MORÁLIS MEGFONTOLÁSOK AZ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOKBAN

Kerék-Bárczy Szabolcs

DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.1

Szabolcs Kerék-Bárczy: Values, Interests and Moral Considerations in Intergovernmental Relations

Absztrakt

Írásomban a nemzeti értékek, érdekek és erkölcs összefüggéseit elemzem az államok nemzetközi kapcsolataiban. Megkülönböztetem egymástól a hatalomközpontú reálpolitikát és az értékvezérelt realizmust. Elismerem, hogy léteznek egymástól akár gyökeresen eltérő értékrendek, amelyek jellemzőek az országok sajátos történelmi, kulturális és társadalmi hátterére. Ha egy tőlünk eltérő értékrend békés szándékkal viseltet irántunk, akkor el kell fogadnunk, de legalábbis tudomásul kell vennünk jelenlétét. Mindazonáltal amellett érvelek, hogy a nyugati típusú stabilitást és fejlődést az értékvezérelt realizmus jelenti, s ez biztosítja a legkedvezőbb jelent és jövőt Magyarország számára is.

Dolgozatomban szólok az értékek és az azokból következő érdekek ismérveiről, szerkezetéről. Kifejtem azon meggyőződésemet, hogy bár nem létezik egységes erkölcsi iránytű a világban, amely mindenki számára megnyugtató kereteket teremtene a nemzetközi kapcsolatokban, ám leszögezem, hogy a morális megfontolásoknak kitüntetett szerepet kell játszaniuk döntéseinkben, s ha két nehéz megoldás közül kell választanunk, az etikus alternatíva mellett kell döntenünk.

Abstract

This essay analyzes the complex connections among national values, vested interests, and morality in intergovernmental relations. A distinction is drawn between power-centered realpolitik and value-driven realism. It is acknowledged that countries may have even radically differing value systems that reflect their historic, cultural, and political heritage. Accordingly, states with different values deserve to be appreciated or at least accepted if their intent is peaceful. However, it is argued that only value-driven realism can lead Western countries and cultures to stability and prosperity, and it provides the most advantageous future for Hungary as well.

The paper discusses the criteria and structure of values and of vested interests stemming from values. It takes the position that, although there are no universal moral standards providing a generally approved guidance for all world players, moral considerations must nevertheless play a significant role in political decisions. And when we face a choice between two alternatives, let us choose the morally more persuasive option.

Kulcsszavak: érték, nemzeti érdek, erkölcs, nemzetközi kapcsolatok, realizmus
Key words: value, national interests, morality, international relations, realism

Bevezető gondolatok

Döntően egy ország polgárainak értékválasztása határozza meg, hogy az adott állam hogyan viszonyul a világhoz, a nemzetközi élet szereplőihez, és milyen módon intézi a külkapcsolatait. Nincsen egyetemesen elfogadott, abszolút „jó" vagy „rossz" értékrendszer még akkor sem, ha egyes kultúrkörök a maguk történelmi, vallási vagy társadalmi hagyományait tekintik üdvösnek valamint a maguk és mások által is egyedül követendőnek. A közösség értékválasztásának okai mélyen gyökereznek a múltban, ugyanakkor látványosan hatnak rá a jelen történései; a globalizáció korában egyre inkább igaz az, hogy a földrajzilag és eszmeileg is távoli közösségek törekvései akár jelentős mértékben és adott esetben gyorsan befolyásolják a helyi viszonyokat, így módosíthatnak a korábban bebetonozottnak hitt, társadalmi konszenzust élvező értékrendszeren.

Az értékválasztás *konszenzushoz* kötött. A társadalmi egyetértést mindenhol az elitek (tudományos világ, általában az értelmiség, különféle véleményformálók, jelentős befolyással bíró gazdasági szereplők, érdekvédelmi csoportok, közhatalmat gyakorlók) fogalmazzák meg és ültetik át a gyakorlatba. Minél inkább érvényesül azonban a demokratikus képviseleti rendszer egy országban, annál inkább van érezhetően közvetlen befolyása e konszenzus kialakítására az „egyszerű" polgárnak. Pontosabban: minél teljesebb a liberális demokrácia intézményrendszere és gyakorlata, annál jobban akar és tud hatni a hétköznapi ember az elitekre, így a konszenzus kialakítása és az államközi kapcsolatok intézése nem kevesek kiváltsága vagy „úri huncutság" lesz, hanem ellenkezőleg: az értékek valóban a teljes közösség akaratáról szólnak, mintegy tükörképei a társadalomnak. Nyilván sokan, sok helyütt vitatják ezt az állítást, azt hangoztatva, hogy az elitek pontosan tudják, mi jó a népnek, és egyáltalán nem szükséges bevonni az embereket értékrendi vitákba, mert ők úgysem érik fel ésszel az országos, sőt nemzetközi ügyeket, és egyébként sem dolguk az ezeken való töprengés.

Nem feladatom e helyütt, hogy ilyen és ehhez hasonló véleményeket ütköztessek egymással, hiszen, amint fentebb elmondtam, tudomásul veszem, hogy különféle közösségek más és más értékek mentén élik az életüket. Azonban iránytűnek én is rögzítem a saját értékrendemet, amelyet nem tekintek légből kapottnak, s amely a továbbiakban érvelésem alapját adja. *Az értékválasztásnak óriási a jelentősége, mert ez határozza meg a nemzetközi kapcsolatok irányát, a másokhoz való viszonyt, az érdekek jelentős részét, az érdekérvényesítés eszköztárát, továbbá azt, hogy mit tekintünk etikus magatartásnak, illetve, hogy általában mekkora hangsúlyt fektetünk az etikai megfontolásokra, ha egyáltalán.*

Alapvetően *idealista felfogásra, értékvezérelt realizmusra és ebből fakadó pragmatizmusra* épül az általam követendőnek javasolt, tárgyunk szempontjából releváns értékrend. A nemzeti érték az origó, olyan ideális állapot, alapelvek érvényesülésének vágya, amelynek elérését szolgálja minden, amit a széles értelemben vett nemzeti közösség tesz a nemzetközi kapcsolatokban. Ezen értékrendszer megélése gyarapíthatja leginkább a nemzetet, építve a legnemesebb hagyományokra és megújítva is azokat, mintegy válaszul az időszerű kihívásokra. Megközelítésem nyilván belülről, saját hátteremből fakad, ám ennél sokkal objektívebb: hazánk elmúlt százötven éve során a felfelé ívelő szakaszokat mindig olyan folyamatok indították el és támogatták, amelyek nagyjából ezt a felfogást tükrözték, s ilyen jellegű volt a rendszerváltozáskor kialakított, nemzeti értékekkel és érdekekkel kapcsolatos társadalmi konszenzus is. Ebben a dolgozatban nem taglalom azt, hogy mi lett a sorsa ennek a konszenzusnak, és általában hol tart a nemzeti érdekképviselet a jelen Magyarországán.

1. Nemzeti értékek és érdekek

„Bár az államok különböző kihívásokkal néznek szembe, és kultúrától, körülményektől függően eltérő vezetési stílusokat alkalmaznak, az érték alapú politikai vezetést mindenhol bátorság, integritás, hitelesség, távlatos szemléletmód és szenvedély jellemzi. Az ezen felfogást képviselőket a példamutatás és nem a hatalom vezérli, és másokban bizalmat, reményt keltenek, s a követőiket cselekvésre ösztönzik. Sikerük abban áll, hogy elkötelezettek a folyamatos változás, megújulás, innováció és tanulás iránt. De bármit is csinálnak, végsőkig ragaszkodnak a legfontosabb erkölcsi értékhez: a másik ember tiszteletéhez." Nelson és Izadi (Nelson, Izadi 2012: 342 –343) remekül foglalja össze az értékelvűség alapjait, sok állam vezetőjét irányítja ez a szemlélet a politikai cselekvésben. A két szerző a nemzetközi kapcsolatokra összpontosít, de könnyű belátni, hogy az értékek nem szétválaszthatóak bel- és külpolitikára, vagyis az értékelvű vezetőt/vezetést lényegében ugyanaz motiválja belföldön, mint a nemzetközi porondon, függetlenül a két tér helyenként eltérő szabályaitól és kihívásaitól.

Az értékelvűség ellentéte értelemszerűen az értéksemlegesség, amely a gyakorlatban tisztán reálpolitikaként (Realpolitik vagy raison d'etat) jelenik meg. Ahogy Kissinger fogalmaz: „Realpolitik—az erő és a nemzeti érdek mérlegelésére alapozó külpolitika—a német egység megteremtésének terméke." (Kissinger 1994: 137) Kissinger, a reálpolitika egyik legjelentősebb élő képviselője rámutat az értékelvű realizmus és a hatalomközpontú reálpolitikai megközelítés különbözőségére. Mindkét felfogás növelni kívánja az állam szerepét, súlyát a nemzetközi közösségben, értelemszerűen erőt és autoritást is mutat, és érvényre akarja juttatni a nemzeti érdekeket, ám ez utóbbiakat máshonnan származtatja és ezért másként fogalmazza meg, illetve rangsorolja. Míg az elsőt inkább a nemzeti kultúra, hagyományok, megújulási szándék, az emberek jólétét középpont-

ba állító közjó előmozdítása motiválja, s ebből vezeti le a képviselendő érdekeket, addig az utóbbi a nemzet hatalmának, erejének növelését tartja szem előtt, s ezt tekinti a közjó alapjának. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az értékelvű szemlélet a hatalmat az értékek kiteljesítése által látja megvalósíthatónak, a pusztán realista azonban az értékeket és érdekeket állítja a hatalom növelése mint legfontosabb cél szolgálatába. (Áttörést jelent a két szemlélet közti ellentétek áthidalásában Joseph Nye „puha hatalommal" kapcsolatos elmélete, amely a nemzeti érdekérvényesítés célrendszerét és eszköztárát jelentősen árnyalja. /Nye 1990, 2004/)

A bevezetőben előrebocsátottam, hogy nem kívánok vitát folytatni a különféle szemléletekről, mert ezt részben kulturális-történelmi, részben – bizonyos fokig – hitbéli kérdésnek tartom. Elismerem, hogy a jelző nélküli reálpolitika tud nagyon hatékony is lenni, képes a közjót ideig-óráig növelni, elsősorban nagyhatalmak esetében, hiszen az alapja az érdekérvényesítésre módot adó hatalmas, brutális katonai és/vagy gazdasági erő. Ezt láttuk Németország példáján a tizenkilencedik század végén, az Egyesült Államok esetében végig a huszadik században és lényegében ma is, illetve sok tekintetben Kína vonatkozásában is már jó ideje. Ugyanakkor a Realpolitik manapság komoly korlátokba ütközik a globalizáció, a kölcsönös függőség elképesztő méretűvé válásával, így a nyers erő alkalmazása, illetve a hatalom növelésének puszta célja nem tűnik megfelelő kiindulópontnak a nemzeti érdekérvényesítésben a nagyhatalmak esetében sem.[1] Kisebb országoknál ez az út egyenesen életveszélyessé válhat, hiszen erő híján sokkal inkább kapkodásnak, kiszámíthatatlannak, tehát a legtöbb nemzetközi szereplő számára kockázatosnak tűnik ez a magatartás. (Nem véletlen, hogy merő reálpolitikát alkalmazó kis államok között főként autokráciákat találunk, hiszen a rugalmas értékrendszer vagy büszkén vallott értéksemlegesség az ország mérete miatt a közjót nem tudja gyarapítani, ám az uralkodó elitet igen.) Minden időszakos dekonjunktúra ellenére stabil politikai és a polgárai számára relatív jólétet nyújtó gazdasági rendszerrel azok az államok rendelkeznek, s azok képesek a maguk érdekeit hatékonyan képviselni a világban, amelyek értékelvű realizmussal néznek szembe a maguk kihívásaival. Ezek elsősorban liberális demokráciák Európában, Észak-Amerikában és az óceániai térségben, vagy olyan, a maguk nemében következetes és értékvezérelt, tekintélyelvű rezsimek, mint a szingapúri.

1 Aktuálisan gondoljunk csak Donald Trump amerikai elnök kereskedelmi korlátokat bevezetni szándékozó terveire, s hogy ezek miért és hogyan üt(het)nek vissza az USÁ-ra, annak gazdaságára, polgárai jólétére. Vagy értékeljük Oroszország gazdasági teljesítményét és kilátásait Putyin elnök elsöprő választási győzelme tükrében, illetve annak ellenére. De számba vehetjük a Kína makrogazdasági mutatói és szociális rendszere közti feszültséget, hogy csak néhány, itt nem részletezendő példát említsek az ellentmondásra rávilágítandó.

A világpolitikában képviselendő nemzeti értékek legfontosabb ismérvei:

- **becsületesség,**
- **egyértelműség,**
- **kiszámíthatóság,**
- **következetesség, hitelesség,**
- **nyitottság, nyíltság és felelősségvállalás,**
- **tartósság és rugalmatlanság (vagyis az értékek nem módosíthatóak rövid távon; minden változáshoz társadalmi konszenzus szükséges),**
- **kölcsönösség, vagyis egymás értékeinek legalább tudomásul vétele,**
- **a „mindenki nyer" (win-win) elv érvényesítése, tehát a „zéró összegű játék" elutasítása.**

Mindez csak az alábbiak teljesülése esetén érvényesülhet:

- **Pártok fölött áll, konszenzussal kialakított és képviselt. Vagyis a legszélesebb kör elfogadja, nincs olyan meghatározó súllyal rendelkező csoport, amely azt vitatná, vagy vele szemben fajsúlyos érték-alternatívát állítana föl. Az értékekhez rendelt érdekekre, azok súlyozására és rangsorára ez a konszenzus már természetesen nem feltétlenül igaz.**
- **Büszkeséggel tölti el az elitet és a társadalom világra nyitott többségét.**
- **Ezen értékrendszer képviseletéért kockázatot is készek vállalni a választott vezetők.**

Amint említettük, az értékalapú reálpolitikában az érdekek az értékekből következnek és nem fordítva, s az érdekek meghatározása mintegy az adott polgári közösség értékrendjének tükörképe: az általunk vallott értékeink a törekvéseinknek is irányt szabnak, és a cselekedeteink hűen bizonyítják, hogy milyen értékeket tartunk fontosnak.

Az értékekre épülő érdekérvényesítés kulcsszavai:

- **etikus és jogkövető magatartás,**
- **az értékeket nem feláldozó (vagyis ésszerű) pragmatizmus,**
- **kompromisszumképesség (nem az értékek tekintetében, hanem a partnerekkel való gyakorlatias viszonyban),**
- **a viták békés úton és nem nyers erőből történő megoldására való törekvés,**
- **bátorság és végső esetben (amennyiben nincs más út) kockázat- és áldozatvállalás az értékek megvédése érdekében,**
- **arányos eszközválasztás,**
- **a partnerek történelmének, jelenkori helyzetének, értékeinek, érdekeinek és céljainak mélyreható ismerete,**
- **empátia és nyitottság,**

- **transzparencia,**
- **kiszámíthatóság és következetesség,**
- **felelősségvállalás,**
- **„nem kell minden csatát megnyerni" elv; meg kell választani nem csak a barátokat, de az ellenfeleket és az ellenségeket is, s azt is, hogy mikor vállalunk ésszerű és célszerű konfrontációt,**
- **barátokat és nem ellenségeket kell gyűjteni,**
- **a „mindenki nyer" elv érvényesítése.**

Az értékvezérelt realizmus *pragmatikus* is annyiban, hogy a célszerűséget nézi, és azt feltételezi, hogy nem csak én akarok eredményt elérni, hanem mások is. Ehhez *kompromisszumokat* kell kötni, és hagyni kell a többieket is érvényesülni. Ahogy a jó kereskedő sem csapja be a vevőit, mert szeretné, ha másnap is nála vásárolnának, úgy a nemzetközi kapcsolatokban is érvényesíteni kell az „élni és élni hagyni" elvet. Tudomásul kell venni, hogy barátokra van szükség a saját érdekek érvényesítéséhez, és ez csak akkor lehetséges, ha ismerem a másikat, méltányolom, de legalábbis megértem a szándékait. A nemzetközi kapcsolatokban, különösen az érdekérvényesítésben ugyanolyan szerepe van a *folyamatos tanulásnak*, a partner megismerése vágyának, mint az élet más területein.

A nemzeti érdekekkel kapcsolatos probléma felvetésének, definiálásának, a nemzetközi környezet kihívásai számbavételének és az érdekek rögzítésének kiváló példája a Graham Allison és Bob Blackwill vezetésével felvázolt, az Egyesült Államokra vonatkozó anyag (Allison, Blackwill 2000). Azért tartom kiválónak a dolgozatot, mert világos értékrendet tükröz, kétpárti konszenzuson alapul, széles körű ismeretanyagot foglal magában, valamint gyakorlatorientált (jól strukturált, prioritásokat tartalmaz) és aktuális. Egyfajta kézikönyvként is használhatják (és használják is) a törvényhozók vagy kormányzati vezetők. Míg az értékek nem, vagy csak nagyon lassan és organikusan változnak, addig az érdekek a világ változásával rugalmasan módosulhatnak. A két harvardi professzor az amerikai nemzeti érdekeket funkcionális területenként (pl. proliferáció, biztonságpolitika) és földrajzi megosztásban is taglalja, kitérve minden létező és előre jelezhető problémára, valamint az azokra adandó válaszokra.

Az érdekek azonban nem „lógnak a levegőben", azokat érvényesíteni is kell. S hogy a szinte felfoghatatlan bonyolultságú világot mégis valahogyan megértsük, és a szintén végletekig összetett kihívásokat kezelni (netán megoldani) tudjuk, olyan alkalmas modellt kell találni, amely áttekinthetővé és értelmezhetővé teszi a feladatokat, továbbá kihasználhatóvá az előnyöket és elháríthatóvá a veszélyeket. Fegyelmezett gondolkodásra van tehát szükségünk, következetes érvelésre, amely a döntéshozatalt segíti. Ezért az értékekből következő, rangsorolt érdekekhez a következőket kell rendelnünk, ebben a sorrendben:

- **Mérhető célok: olyan, minden egyes érdekhez külön kapcsolódó, konkrét időpontokkal meghatározott célok, amelyek megvalósítása révén elérjük az adott érdek érvényesülését.**
- **Stratégiák: azok a feladatok, amelyek teljesülése esetén a mérhető célok valósággá válnak (vagyis, „ha ezt és ezt teszem", úgy „ekkor és ekkor elérem a célt").**
- **Eszközök: azok a konkrét eszközök, amelyeket a stratégia megvalósítása során használok.**
- **Folyamatos visszacsatolás, illetve bármely fentebbi elem szükségszerű módosítása.**

Le kell szögeznünk ismételten, hogy nem különülnek el az értékek a belpolitikai és a nemzetközi érdekérvényesítésben. Vagyis nem létezik az, hogy egy állam a belpolitikájában más értékrendszert alkalmaz, mint a globális arénában, s ennek megfelelően kizárt az érdekek érvényesítésének eltérő módja országhatárokon belül és azokon túl. Közhelyesebben fogalmazva: egy állam nem léphet fel lényegesen más magatartással a saját választói irányában, mint a nemzetközi partnerek felé, s elsősorban a belpolitikában követett elvek köszönnek vissza a nemzetközi kapcsolatokban, és nem fordítva. (Hiszen a közhatalmat gyakorlók a saját polgáraiktól nyerik legitimitásukat, hovatovább még diktatúrákban is ennek látszatára törekednek.)

Külön tanulmány témája kell, hogy legyen, milyen óriási hatással van az értékekre és az érdekérvényesítésre az elmúlt harminc év információ-technológiai robbanása, valamint a közösségi média másfél évtizede tapasztalható forradalma. Itt most csak utalásszerűen említem, hogy bár az emberek gondolkodását, életvitelét ezek a jelenségek alapvetően befolyásolják (sőt egyes nemzedékekét a korábbiakhoz képest teljesen megváltoztatták), de a szuverének nemzeti értékeit kevéssé módosítják. Ezzel szemben a nemzeti érdekeket már ténylegesen átrajzolják, amennyiben a szabadság, szuverenitás, biztonság fogalmát új tartalommal is feltöltik, valamint az érdekérvényesítés eszköztárát is bővítik. Joe Nye írása a demokráciák és autoriter rezsimek közti kapcsolatot, az egymás befolyásolására tett kísérleteket és az ezekre adandó válaszokat elemzi (Nye 2017). Megállapítja, hogy a demokratikus társadalmaknak még mindig nincsenek megfelelő válaszaik az info-technológiai és közösségi médián keresztül érkező támadásokkal szemben, de óvva int a túlzott félelmektől és a túlreagálástól.[2]

Be kell látnunk, hogy nem értjük ezt a világot, gyakran a helyes kérdéseket sem tudjuk feltenni a fentebbi jelenségekkel kapcsolatban, ezért aztán értetlenül állunk a következményekkel szemben is. Tartok attól, hogy akik eredményesen akarnak majd kiállni hazájuk értékrendje mellett és hatékonyan kívánják országuk érdekeit képviselni, sokkal jobban meg kell értsék, mi zajlik körülöt-

2 Egyelőre csak kapisgáljuk, hogy a „big data" elemzés milyen hatást gyakorol államok nemzetbiztonságára, gazdaságára, politikai rendszerére, ahogy ebben a pillanatban nem pontosan ismerjük a Cambridge Analytica – mint általánosítható jelenség – működésének részleteit, valós hatását sem, és a legutóbbi amerikai elnökválasztás befolyásolására tett külső, info-kommunikációs vonatkozású kísérletekről sem tudunk pontos adatokat. Sötétben tapogatózunk annak ellenére, hogy riasztó jelzéseket kaphattunk Snowden vagy Assange tevékenységéről az elmúlt években.

tünk; ezzel szemmel láthatóan a legtöbb ország vezetése jelen pillanatban még adós, és kevés jelét látom annak, hogy felismernék hiányosságaikat s a mindnyájunkra leselkedő veszélyeket.

2. Morális megfontolások az államközi kapcsolatokban és az érdekérvényesítésben

A moralitás nemzetközi kapcsolatokban és nemzeti érdekérvényesítésben játszott szerepéről különféleképpen gondolkodnak a téma szakértői és gyakorlói. A számomra érdekes érveléssel élő Welch alapvetően négy megközelítést sorol fel (Welch 2000). Az első szerint nincs feltétlen kapcsolat, csupán esetleges egyezés a külpolitika morális megfontolásai és a praktikus érdekképviselet között. A második szerint nem lehet feszültség a nemzeti érdekek és az erkölcs között, mert az érdekek eleve erkölcsi megfontolásból születtek, így azok elválaszthatatlanok egymástól. A harmadik szerint a két fogalom másra vonatkozik: az erkölcs a jót különbözteti meg a rossztól, míg a nemzeti érdek az állam szempontjából előnyös célok megvalósítására vonatkozik. Ugyanakkor a kettő hosszú távon többnyire mégis csak találkozik, mert az országok felismerik, hogy békét és gyarapodást a morálisan helyes érdekek érvényre juttatásával tudnak csak elérni. Végül a negyedik érv szerint bár a nemzeti érdek erkölcsi alapokon nyugszik, mégis gyakran elbukik ezen a vizsgán, hiszen a világ és vezetői tökéletlenek, és az államok helyenként kénytelenek saját morális elvárásaiktól eltérni, ám végső soron mindig arra törekednek, hogy etikus magatartás és szilárd értékrend vezérelje az érdekérvényesítést.

Általánosságban elmondható, hogy a hatalmi-reálpolitikai felfogásban inkább az első és a harmadik, míg az értékvezérelt realizmusban jobbára a második és a negyedik megközelítés dominál. A reálpolitikus elsősorban az állam és intézményeinek biztonságát tekinti elsődlegesnek, aminek érdekében szinte minden eszközt bevethetőnek vél, míg a moralizáló, értékvezérelt (vagy akár idealista) a szociális, jóléti és alapjogi megfontolásokat is hangsúlyosan mérlegeli a nemzetbiztonsági szempontok mellett.

A moralitás kérdése elsődlegesen a demokráciákban állandóan jelentkező, folyamatos dilemma a nemzeti érdekek mérlegelése és még inkább az azok képviseletéhez szükséges eszközök kiválasztása és bevetése kapcsán. Hiszen a hétköznapi ember nem szembesül számos olyan erkölcsi problémával, mint egy állami vezető, vagy az érdekképviseletet ellátó diplomata és más közszolga. Ezért életszerű felvetni a „hétköznapi erkölcs vs. politikai erkölcs” konfliktusának kérdését, mert a döntéshozóban létrejöhet feszültség e téren. Ugyanakkor demokráciában világos törvények és – a fékek-ellensúlyok rendszere által – jól körülhatárolt ellenőrzési mechanizmusok biztosítják azt, hogy a politikai, kormányzati vezető egyszerre feleljen meg belső morális értékrendjének, az általa képviselt közösségi érdekeknek és a külvilág elvárásainak. *Hiszen a személyes önazonosság*

megerősítése, a belső integritás fenntartása és megújítása elengedhetetlen egy ország vezetői, érdekeit képviselői számára. (Nem véletlen, hogy az országvezetői feladatokhoz szükség van többek között rengeteg élettapasztalatra, negatív és pozitív élmények megélésére és ezek szintetizálására, így akármilyen zseniális képességekkel is rendelkezzen, egy fiatal nem alkalmas ilyen munkára.)

Nagy kérdés azonban, hogy kihez és meddig lojális az, aki a nemzeti érdekeket képviseli a nemzetközi kapcsolatokban. Egyértelmű, hogy egy országot parlamentáris rendszerben a kormány, elnöki rendszerben az államfő képviselői (kormánytagok, diplomaták, országos szervezetek vezetői) testesítik meg. Bjola helyesen utal arra, hogy feszültség adódik abból, ha egy kormány egyszer csak eltér a nemzeti konszenzussal kialakított érdekektől, sőt újra is fogalmazza azokat (Bjola 2016). A nemzeti értékek és érdekek meghatározását és az ezzel összefüggő konszenzus kialakítását illetően az adott társadalomnak, illetve az azt megjelenítő elitnek van kitüntetett szerepe, az érdekképviseletben viszont a végrehajtó hatalom vezetőire és a diplomatákra hárul ez a szerep. Mindenkinek el kell döntenie, hogy adott esetben kész és képes-e a konszenzustól eltérő értékeket és érdekeket képviselni, eltávolodni saját korábbi esküjétől, valamint, hogy mi módon viszonyul egy ilyen változtatáshoz: ebben a tekintetben senki nem háríthatja át másra a felelősséget. Chatterjee rávilágít a nemzetközi jog által kijelölt határokra és normákra, s megállapítja, hogy végső soron nincsen olyan abszolút értelemben vett nemzeti vagy nemzetközi normarendszer, amely teljes körűen szabályozná, vagy akár helyettesíthetné a döntéshozók és érdekképviselők személyes morális tartását, és erkölcsi értelemben mederben tartaná az államközi kapcsolatokat s azt, hogy meddig mehetnek el a nemzetek érdekeik képviseletében (Chatterjee 2010).

Multilaterális relációban ez a képlet nyilvánvalóan még bonyolultabb és homályosabb, hiszen sokfajta kultúrát, hagyományt és jogrendszert kell egymással összeegyeztetni. Napjainkban is számos példát találunk arra, hogy az ENSZ vagy más nemzetközi szervezet hogyan próbál összhangot teremteni ilyen tekintetben, s ez sokszor vezet átmeneti, álszent megoldásokhoz, vagy egyenesen kudarcokhoz. Hiszen az erkölcsről alkotott vélemény függ a kultúrától és a politikai berendezkedéstől is. Nem léteznek általános szabályok és szabványok arra nézve, hogy ezeket az egyedi álláspontokat hogyan lehet összhangba hozni. Ha ez sikerülne, akkor nem foglalnánk el magunkat egy sor nemzetközi konfliktussal, s drámaian lecsökkenne a világban tapasztalható veszélyek száma.

Berridge az államközi kapcsolatokban jelentkező konfliktusok okai között gazdasági, ideológiai, etnikai és strukturális különbözőségeket említ, illetve utal ezek kombinációiból fakadó krízisekre (Berridge 2013). Az államok, illetve vezetőik azon döntése, hogy érdekütközés esetén átgázolnak-e a másikon, illetve meddig élezik a feszültséget, hogy a „mindenki nyer", vagy a „zéró összegű játék" elvét alkalmazzák-e, nagyban függ az előbb említett belső iránytűtől és kulturális hagyományoktól. Az olyan világszervezetek, mint az ENSZ vagy kontinentális szövetségek, mint az Európai

Unió éppen azért jöttek létre, hogy közös nevezőre hozzák a korábban egymással háborúzó feleket, miközben nem várják el senkitől, hogy megtagadja egyedi történelmét és feladja nemzeti örökségét. Ezek, kiegészülve katonai-védelmi, pénzügyi intézményekkel, humanitárius szervezetekkel, általános emberjogi normákat rögzítő nemzetközi egyezményekkel, reményét adják annak, hogy bizonyos etikai alapelveket a legtöbb állam inkább betart, mint megsért. Azért kell óvatosan fogalmaznunk, mert szinte naponta tapasztaljuk, hogy még a liberális demokrácia értékein nyugvó, a tagságot önként vállaló Európai Unión belül is léteznek konfliktusok amiatt, mert a nyugati erkölcsi irányelveket egyesek a közösen kialakított konszenzustól eltérően kezdik el értelmezni.

Érdemes néhány szót szólni az önzetlenség szerepéről, vagyis arról, hogy számos állam nyújt humanitárius segítséget rászorulóknak, s ezt a tevékenységet legalább annyira, sőt inkább etikai-emberiességi szempontok motiválják, mint praktikus érdekek. Egyre többen belátják, hogy hosszú távon – a pillanatnyi áldozatvállalás vagy veszteség ellenére – anyagilag is kifizetődőbb a béke, mint a háború, és a relatív jólét távoli helyeken materiális (kereskedelmi, befektetői stb.) lehetőségeket is rejt magában minden szereplőnek. Mélyen nem értek egyet azokkal a cinikusokkal, akik a támogatásokban pusztán az adományozók önérdekét látják. A „mindenki nyer" elv ugyanis azt jelenti, hogy mindkét fél felismeri az önnön érdekét abban, ha a másik jól jár: ez a szemlélet tehát – szemben a zéró összegű játékkal – minimalizálja az önzést és maximalizálja a kölcsönös nyereséget. És akkor még nem beszéltünk az önfeláldozásról – mert ilyenre is akad jó pár példa korunk nyers hatalmi-politikai játékterében –, amely azt jelenti, hogy egy fél minden önös érdekét figyelmen kívül hagyva, pusztán jó érzéstől és segítő szándéktól vezérelve nyújt támogatást a rászorulónak.

A nyugati államok többsége folyamatosan növeli a költségvetése humanitárius célokra szánt részét, és ebben tanulságos módon a kicsi, nyitott, liberális demokráciák (pl. Svédország, Norvégia, Luxemburg, Dánia, Hollandia) jeleskednek elsősorban. Erre mutat rá a Concord (2017) és a The Guardian (2015) elemzése is.

Nem ritkán egy-egy ország a saját nemzeti érdekei szempontjából nem elsődleges vagy esetleg az érdekeivel egyenesen ellentétes, kockázatos humanitárius akciókban is részt vesz. Az ok nyilvánvalóan a *szolidaritás*, mert akárhol is éljenek mások, összeköt bennünket az emberség. Ilyenek például a békefenntartó missziók. Ugyanakkor a szolidaritás egy-egy szövetségi rendszeren belül olyan erős lehet, hogy a bajban lévők megsegítése vagy egy háború lezárása érdekében politikai vezetők saját országukon belül is készek kockázatokat vállalni, majd katonáikat és anyagi erőforrásaikat potenciálisan feláldozni. Ezt mutatja a délszláv háború, azon belül is az Egyesült Államok boszniai szerepvállalása (Clinton 2004, Branch 2009). Jól dokumentált, hogy milyen óriási viták előzték meg az amerikai lépést, és hogyan kellett meggyőznie Bill Clintonnak a Kongresszust és a

közvéleményt (sőt, helyenként saját csapatát is) arról, hogy szükséges és érdemes beavatkozni egy, az amerikai nemzeti érdekek szempontjából nem kiemelt térségben és háborúban.[3] Remek példa ez azért is, mert rávilágít arra, hogy egy döntéshozó számára milyen személyes tépelődést jelent egy-egy fontos döntés meghozatala, általában milyen szerepe van a személyiségnek a világ sorsa alakulásában, s hogyan függ össze erkölcs az értékkel és érték az érdekkel.

3. Következtetések és ráadás

Ha a nemzetközi konfliktusokat vizsgáljuk, joggal tűnhet úgy, hogy pusztán érdekütközések és egyoldalú érdekérvényesítések történeteivel állunk szemben. Ha ezt felrójuk egyes vezetőknek, többnyire hevesen hárítanak, és magasztos értékek megvédéséről vagy képviseletéről kezdenek el papolni. Pedig többnyire ideológiai vagy egyenesen dogmatikus, fundamentalista köntösbe bújtatott önérdek keresztül erőltetéséről szól a harcuk. Ám prosperitás nem képzelhető el a társadalomba szervesen beágyazott értékrend, nemzetközi stabilitás pedig a különféle értékrendek iránti tolerancia és az egymással való szolidaritás nélkül. Ez a tolerancia nem jelenti a saját értékekkel szembeni rugalmasságot vagy az értékek relativizálását, sőt még azt sem, hogy azt az értékrendszert, amelyet magunkénak vallunk s amelyben hiszünk, ne akarnánk terjeszteni a világban. De ha felismerjük és elfogadjuk, hogy ezen a Föld nevű bolygón mindannyian osztozunk, mert ez a sorsunk, akkor rájövünk, hogy kell találnunk egy modus vivendit, amely önfeladás nélkül segít egyensúlyt találni közöttünk. Ezt a középutat, együttélést segíti az, ha tisztában vagyunk az értékeinkkel, amelyekkel kapcsolatban konszenzust tudunk kialakítani a tágabb közösségünkben, s aztán erre építve fogalmazunk meg olyan érdekeket, amelyek egyszerre biztosítják hazánk emelkedését és – a „mindenki nyer" elve alapján – utat engednek mások érvényesüléséhez is. Szükségünk van tehát erkölcsi támpontokra is, és mindent el kell követnünk annak érdekében, hogy a nyilvánvalóan elkerülhetetlen morális dilemmáinkat ne az erkölcs félresöprésével oldjuk fel — ha két nehéz megoldás közül kell választani, döntsünk az etikus alternatíva mellett! Törekednünk kell egymás minél jobb megismerésére, a másik sérelmeinek és sikereinek átélésére. Ízlelnünk, tapintanunk kell a tőlünk idegen kultúrákat, kellő nyitottsággal és tartással. A nyugati, európai, észak-atlanti és angolszász kultúra és fejlődés azzal a tapasztalattal ajándékoz meg bennünket, hogy számunkra az erkölcsi megfontolásokra is nagy hangsúlyt helyező liberális demokrácia sok kompromisszum és történelmi fájdalom által kiérlelt-kitaposott útja a leginkább járható és járandó. Mert ez nyújt számunkra élhető jövőt, és ez vértez fel bennünket a másokkal való együttműködés és a bennünket érő veszélyek elhárításának képességével.

3 Természetesen stratégiai amerikai érdek volt, hogy ne terjedjen tovább Európában a háború, az európai szövetségesek meg tudjanak birkózni a helyzettel, s hogy a konfliktusban kudarot vallott ENSZ és a tehetetlen NATO tekintélyét vissza lehessen szerezni. Ám ebből egyáltalán nem következett az a döntés, hogy amerikai katonák részt vegyenek a harcokban és potenciálisan életüket veszítsék a Balkánon, valamint, hogy rengeteg pénzt és eszközt áldozzon fel Washington ebben a misszióban.

Az olyan kis országok számára, mint Magyarország, különös kihívás a nagyok által uralt, viharos tengeren való navigáció. Ám reményteli a helyzetünk. Egyrészt saját történelmünk, társadalmi tapasztalataink, együvé tartozás-élményünk fogódzót jelentenek számunkra, vagyis képesek lehetünk dönteni jó és rossz alternatívák között. Feltételes módot használok, hiszen gyakran mégis a széthúzást, árokásást választja nemzetünk, holott a megoldás adott: erősíthetnénk a belső kohéziót, és kompromisszumkészen, sőt széles körű konszenzusra törekedve belföldön is alkalmazhatnánk a „mindenki nyer" elvet. Másrészt nem vagyunk egyedül: számos hozzánk hasonló, illetve nagy ország a formális és tényleges szövetségesünk érték- és érdekalapon egyaránt. Kiállunk egymásért, hűségesek vagyunk a közös elvek és hasonló sorsunk iránt, és akkor is a másik mellett vagyunk, amikor az elsősorban neki és nem nekünk fontos; ezért aztán ugyanerre számíthatunk, amikor mi kerülünk bajba. A stratégiai szövetségeink persze nem maguktól léteznek, azokat naponta meg kell erősíteni. A vitáktól nem szabad félni, és egyáltalán nem probléma, ha helyenként határozottan helyre kell tennünk egyik vagy másik gigantikus erejű szövetségesünket. A szövetség ugyanis a kölcsönös tiszteletet is feltételezi, ami azt jelenti, hogy a kis országnak is van respektje. Ezt nem kakaskodással, hanem olyan magatartással kell és lehet kivívni, mint amit korábban az értékekkel és érdekekkel kapcsolatos ismérvek között soroltam fel.[4]

Ennek megfelelően, mintegy ráadásként, Magyarország számára az alábbi nemzeti értékrendszer kiteljesítését és később az erre alapozott érdekek megfogalmazását tartom a lehető legkövethetőbbnek:

Magyarország nemzeti értékrendszere: az emberi méltóság feltétel nélküli tisztelete, a fékek és ellensúlyok rendszerén alapuló liberális, parlamentáris demokrácia, az erős társadalmi szolidaritás, a gyengék és elesettek védelme és felemelése iránt elkötelezett szabályozott, de szabad piacgazdaság, a közösségért végzett, tisztakezű munka elismerése, a zsidó-keresztény kultúrában gyökerező legnemesebb magyar hagyományok továbbvitele és megújítása, valamint a hasonló értékeket valló államokkal való szoros szövetség, illetve a más értékek iránt elkötelezett, békés szándékú népekkel való építő jellegű együttműködés. Nemzeti értékeit Magyarország büszkén képviseli és megvédi, s ehhez szövetségeseket, barátokat keres a világban.

4 Hogy ez mennyire így van, jól bizonyítja a nemzeti létükben büszke Benelux vagy a skandináv államok példája. Nem véletlen, hogy ezekből a kis országokból számos világpolitikai vezető kerül ki évtizedek óta, s az sem, hogy tudományos kutatóintézeteik és kiemelt gazdasági szereplőik hazájuk méretét jóval meghaladó befolyással bírnak kontinentális, sőt globális szinten egyaránt. További elemzésre méltó ez a jelenség, mert rengeteg tanulsággal szolgál Magyarország számára.

Felhasznált irodalom

Allison, Graham T., Blackwill, Robert (lead authors): The Commission on America's National Interests: America's National Interests, July 2000 (https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/amernatinter.pdf)

Berridge, G. R: International Politics — States, Power and Conflict since 1945, Routledge, London, New York 2013, A rész 4. fejezet

Bjola, Corneliu: Diplomatic Ethics in: The Sage Handbook of Diplomacy, In: Costas M. Constantinou, Paulne Kerr and Paul Sharp (szerk.), Sage, London 2016

Branch, Taylor: The Clinton Tapes: Wrestling History with the President, Simon&Schuster, New York 2009

Chatterjee, Charles: International Law and Diplomacy: Ethics in Doplomacy (Chapter 4), Routledge, London 2010

Clinton, Bill: My Life, Alfred A. Knopf, New York 2004

Concord Aid Watch 2017 (https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/CONCORD_AidWatch_Report_2017_web.pdf?1fdb40&1fdb40)

Kissinger, Henry: Diplomacy, Simon&Schuster, New York 1994 (Chapters Five and Six)

Larsson, Naomi: Foreign aid: which countries are the most generous?, The Guardian, 9 September, 2015

Nelson, Richard, Izadi, Foad: Ethics and Social Issues in Public Diplomacy, In: Snow, Nancy, Taylor, Phillip M. (szerk.): Routledge Handbook of Public Diplomacy, London 2012

Nye, Joseph S. Jr: How Sharp Power Threatens Soft Power — The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence, Foreign Affairs, January 24, New York 2017 (https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power)

Nye, Joseph S. Jr: Soft Power, Foreign Policy, No. 80, Twentieth Anniversary (Autumn, 1990), pp. 153–171

Nye, Joseph S. Jr: Soft Power: The Means to Success in World Politics, Public Affairs, New York 2004, különösen 4. fejezet

Welch, David A.: Morality and „the National Interest" in: Andrew Valls (szerk.): Ethics in International Affairs: Theories and Cases, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2000

KÖLTSÉGVETÉSI FORRÁSOK ÉS TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK AZ ÓVODÁK FENNTARTÁSÁBAN FINANSZÍROZÁSI KÉRDÉSEK EGY NYUGAT-DUNÁNTÚLI KISVÁROS ÓVODÁJÁBAN

Kalmár Erika Anna

DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.2

Erika Kalmár: Budgetary resources and local governments regarding kindergarten maintenance

Financial questions in a small-town kindergarten in the Western Transdanubia region

Absztrakt

A települési önkormányzatok feladatellátási köre és a kapcsolódó jogszabályok az elmúlt években folyamatosan változtak és változnak. A jogszabályi változásokhoz kapcsolódóan átalakultak a finanszírozási szabályok is, ami kihatással van a települési önkormányzatok feladatkörében lévő óvodák működésére és működtetésére. Kutatásom során vizsgáltam a jogszabályi környezet módosulását, az állami finanszírozás alakulását. Továbbá megvizsgáltam, hogy egy nyugat-dunántúli kisvárosban hogyan alakult az önkormányzati fenntartású óvoda finanszírozása, hogyan alakultak az állami normatívák és a feladatellátáshoz kapcsolódó központi források, illetve a helyi önkormányzat – mint fenntartó – kiegészítő hozzájárulása az intézmény fenntartható működéséhez. Vizsgálati módszerem: dokumentum elemzés.

Abstract

The scope of tasks and the related legislation of local governments have changed in recent years. Financing rules related to legislative changes have been modified. The modifications of the financing rules have an impact on the maintenance and the operation of kindergartens operated by local governments. During my researches, I examined the changes in legislation environment and state funds. I also examined how the finance of a kindergarten maintained by the local government in a small town in the Western Transdanubia has changed, how the block grants and state funds regarding exercising functions have altered, and how supplementary subsidies of the local government – as maintainer – have contributed to the sustainable maintenance of the institutions. Research methodology: document analysis.

Kulcsszavak: finanszírozási szabályok, költségvetési törvény, települési önkormányzat, óvoda fenntartás

Keywords: financing rules, budget laws, local government, kindergarten operations

Bevezetés

Az elmúlt években az óvodai nevelés és iskolai oktatás területén valamint az oktatási, nevelési intézmények fenntartói körét szabályzó jogszabályi környezetben jelentős változások történtek és történnek. Az óvodák és iskolák foglalkoztatotti köréhez tartozó pedagógusok részére bevezették az életpályamodellt, ami meghatározó mértékben átalakította a minősítési és jövedelmi struktúrát. Az iskolák fenntartása és működtetése átkerült a Klebelsberg Központhoz, az óvodai nevelés feladatának ellátása a települési önkormányzatoknál maradt. Az óvodák többségét fenntartó települési önkormányzatok finanszírozási szerkezetét nagymértékben átalakították, a normatív finanszírozási forma feladatfinanszírozássá alakult. Mindez erős hatással van az óvodák és iskolák működésére és működtetésére.

Tanulmányomban foglalkozom – a teljesség igénye nélkül – az óvodai nevelés rendszerét szabályozó jogszabályokkal, az óvodai nevelés finanszírozására kiható szabályozási környezettel. Röviden kitérek az óvodák fenntartói körére, az állami, költségvetési források elosztására. Elemzem a költségvetési törvény szerkezetének változását, kiemelve az óvodai neveléshez kapcsolódó fejezeteket. Bemutatom a települési önkormányzat által fenntartott óvoda központi költségvetési forrásait. Majd végül egy Győr-Moson-Sopron megyei kisváros óvodája működtetésének költségvetési számait tekintem át.

1. Óvodafenntartók, szabályozási háttér

A 2011. évi CLXXXIX. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 13. § (1) alapján a települési önkormányzatok feladata az óvodai ellátás biztosítása. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közt szerepel az óvodai ellátás. A 2011. évi CXC. a nemzeti köznevelésről szóló törvény 4. §-a alapfeladatként határozza meg az óvodai nevelést. A törvény 8. § (1) szerint:

„Az óvoda a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény. Az óvoda felveheti azt a gyermeket is, aki a harmadik életévét a felvételétől számított fél éven belül betölti, feltéve, hogy minden, a településen, fővárosi kerületben, vagy ha a felvételi körzet több településen található, az érintett településeken lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező hároméves és annál idősebb gyermek óvodai felvételi kérelme teljesíthető.”[5]

Ugyanezen törvény 74. § (2) szakasza kimondja:

„A köznevelési feladatokat az állam intézmény alapításával és fenntartásával, továbbá az egyházi köznevelési intézmény, a nemzetiségi önkormányzat fenntartásában álló vagy a magán köznevelési intézmény útján látja el, a fenntartóval az állam köznevelési szerződést köthet. Az óvodai nevelésről, a

5 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséről, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai neveléséről a települési önkormányzat vagy társulása intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik."[6]

A fent idézett jogszabályok alapján kimondható, hogy az állam az óvodai nevelés megszervezését a települési önkormányzatok kötelező feladatai közé sorolja. A feladatot ellátathatja saját alapítású óvoda, társulás útján szervezett óvoda működtetésével vagy egyházi, nemzetiségi, magán alapítású óvodával kötött megállapodás alapján. A feladatellátás módjáról a képviselőtestület jogosult döntést hozni.

1. táblázat

AZ ÓVODÁK FENNTARTÓK SZERINT 2015 –2016-OS TANÉV							
megnevezés	**központi költségvetési szerv**	**települési önkormányzat**	**fővárosi önkormányzat**	**egyházi felekezet**	**alapítvány, természetes személy**	**egyéb**	**összesen**
óvoda/db	**96**	**3834**	**2**	**321**	**179**	**132**	**4564**

Forrás: KSH adatok alapján, saját szerkesztés

Mint azt az 1. számú táblázat mutatja, az óvodák 84%-a települési önkormányzat fenntartásában működik. Tehát a kötelező óvodai ellátás feladatát a települési önkormányzatok többsége saját üzemeltetésű intézményekben látja el.

A köznevelési törvény 21. § (1) kimondja: *„A köznevelési intézmény jogi személy, amely – a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik."*[7]

Az óvodák tehát nemcsak nevelési intézmények, hanem egyben költségvetési egységek is. A helyi, települési önkormányzat besorolásától függően lehetnek önállóan működő, vagy önállóan gazdálkodó és önállóan működő (ebben az esetben saját gazdálkodási szervezettel rendelkező) költségvetési szervek. Az óvodák többsége nem gazdálkodik önállóan, nem rendelkezik gazdasági vezetővel, de önállóan működik (Tárnokiné, 2016).

Az önkormányzati fenntartású óvodák költségvetését a fenntartó települési önkormányzat készíti el és hagyja jóvá minden év február 15-éig. Az óvodák költségvetése nem vonható össze másik intézmény költségvetésével.

6 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

7 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

A települési önkormányzatok feladataik ellátásához – így az óvodai nevelés feladatához is – az állami költségvetésből támogatást kapnak. Azt, hogy az adott évben milyen és mekkora ez a támogatás, a gazdálkodási évre vonatkozó költségvetési törvényben határozzák meg. A támogatások felhasználásának rendjét szintén a költségvetési törvény szabályozza.

A helyi önkormányzatok finanszírozása a rendszerváltást követően 2012-ig a forráselosztás elvén alapult. Az önkormányzatok a feladataik ellátásához egyrészt állami támogatást kaptak, másrészt saját maguk teremtették elő a feladatellátáshoz kapcsolódó forrásokat. A központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételeik közül a normatív állami hozzájárulások és támogatások jelentették a legnagyobb részesedést, amelyeket a települések lakosságszámával, egyes korcsoportokkal, intézményi ellátottakkal arányosan határoztak meg. E támogatásokhoz, központi forrásokhoz alanyi jogon jutottak hozzá az önkormányzatok, felhasználási kötöttség nélkül. A forráselosztó finanszírozási rendszernél kevésbé tudtak érvényesülni a gazdálkodást, feladatellátást befolyásoló egyedi körülmények (Bekényi szerk., 2014).

A forráselosztás elvén alapuló – köznyelven normatív finanszírozási rendszer – nem bizonyult hatékonynak, a települési sajátosságokat (pl. földrajzi, gazdasági adottságok) nem vette figyelembe. Így szükségessé vált a települési önkormányzatok állami, költségvetési feladatellátását támogató rendszer átalakítása.

Az Alaptörvény 34. cikke alapján:

„A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.”[8]

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény 11. § (2) - (3) szakaszaiban ez olvasható:

„(2) Törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok eltérő adottságait, különösen

a) a gazdasági teljesítőképességet;

b) a lakosságszámot;

c) a közigazgatási terület nagyságát.

(3) Jogszabály a hatáskör telepítésével egyidejűleg meghatározza a feladat- és hatáskörellátáshoz szükséges minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeket.”[9]

A kevéssé hatékony elosztási rendszert a 2013-as költségvetési évtől kezdődően átalakították. A normatív finanszírozást felváltotta a feladatfinanszírozás rendszere.

8 Alaptörvény http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953 [2017. március 26.]

9 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.329300 [2017. március 26.]

A központi költségvetés a települési önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához nyújt támogatást, de emellett az állam által kiemelten kezelt, önként vállalt feladatok ellátásához is biztosítható állami támogatás. A feladatfinanszírozási rendszer keretében a központi költségvetés a költségvetési törvényben meghatározott módon, felhasználási kötöttséggel, a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő feladatalapú támogatást biztosít (Bekényi szerk., 2014). Tehát a központi forrást az ellátandó feladathoz rendelik hozzá, más irányú felhasználása szabálytalan, s visszafizetési kötelezettséget von maga után.

A központi támogatási rendszer forrásszerkezet-átalakításával a vonatkozó évi költségvetési törvények szerkezete, felépítése is megváltozott, így az óvodai neveléshez kapcsolódó támogatások elérhetősége, megjelenése is módosult.

A 2012-es költségvetési évig meghatározó forrás, óvodai nevelés támogatási rendszerének elérhetősége a költségvetési törvény szerkezete szerint az alábbiak szerint alakult:

- **Törvény 3. sz. melléklete: A helyi önkormányzatoknak nyújtott normatív hozzájárulásokkal kapcsolatos rendelkezések. Ez tartalmazta a normatív támogatások jogcímeit, összegeit, jogosultsági szabályokat.**
- **Törvény 4. sz. melléklete: A települési önkormányzatok jövedelemdifferenciálódásának mérséklésével kapcsolatos rendelkezés, az adóerőképesség figyelembevételére vonatkozó szabályokat tartalmazta.**
- **Törvény 5. sz. melléklete: A törvény által biztosított, a helyi önkormányzatok által felhasználható központosított előirányzatokat tartalmazta.**
- **Törvény 8. sz. melléklete: A települési önkormányzatoknak nyújtott normatív kötött felhasználású támogatásokat tartalmazta. Például itt találhattuk meg a pedagógiai szakszolgálatokhoz, pedagógus továbbképzésekhez kapcsolódó támogatásokat.**

A naprakész információk érdekében tanulmányomban a 2013. évi költségvetési törvény szerkezete helyett relevánsabbnak ítélem meg a 2017. évre vonatkozó költségvetési törvény bemutatását, amely szintén tükrözi a költségvetési támogatási rendszer átalakítását, szerkezetének módosulását.

Az óvodákhoz kapcsolódó támogatásokat a következők szerint találjuk meg a 2016. évi. CX. törvény mellékleteiben:

- **Törvény 2. sz. melléklete a helyi önkormányzatok működéséhez és ágazati feladatainak ellátásához kapcsolódó támogatásokat tartalmazza. Például itt találjuk az önkormányzatok köznevelési feladatainak támogatását, óvodaműködtetési támogatást.**
- **Törvény 3. sz. melléklete a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásait tartalmazza, például itt találhatjuk meg a települések által fenntartott intézmények, így az óvodák felújításához, kapacitásbővítéséhez kapcsolódó, pályázat útján elnyerhető forrás összegét.**

- **Törvény 5. sz. melléklete tartalmazza az Uniós keret előirányzatokat, például a Terület- és település fejlesztési program előirányzatát.**
- **Törvény 6. sz. melléklete tartalmazza a közalkalmazotti fizetési osztályok garantál illetményeit és kapcsolódó szorzókat.**

2. Óvodák finanszírozása a költségvetési törvények alapján

Tanulmányom 2. fejezetében bemutattam az önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódó állami támogatás módjának változását, a költségvetési törvény szerkezetének átalakulását. Ebben a fejezetben az óvodai nevelés állami támogatása mértékének költségvetési törvény szerinti alakulását ismertetem (vizsgált időszak: 2010–2017), kiemelten a normatív finanszírozás számadatait párhuzamba állítva a feladatfinanszírozás számadataival.

2.1. Normatív finanszírozás

A vizsgálat tárgyát képező évek közül a 2010., 2011. és 2012. évek – amelyekben a normatív finanszírozási szisztémát alkalmazták – költségvetési törvényének 3. melléklet 15. Közoktatási alap pontja tartalmazta az óvodákhoz kapcsolódó normatív finanszírozás összegeit. A hozzájárulás a települési önkormányzat által fenntartott óvoda esetében az óvodai nevelésben részesülő gyermekek után járt. A költségvetési törvény tartalmazta a gyermeklétszám-kiszámítás módját, kiinduló adata az aktuális költségvetési évben kezdődő nevelési év közoktatási statisztikai nyitó létszámadata, tehát a költségvetési év szeptember 1-én óvodai nevelésben részesülő kisgyermekek létszáma, amelyet korrigálni kellett a folyó év december 31-éig első alkalommal óvodai nevelésbe felvételt nyert gyermekek számával. Ebből következik, hogy a gyermekek után lehívható állami támogatás időarányosan számítandó volt, adott költségvetési évben időarányosan 4 hónap, majd következő költségvetési évben 8 hónap.

A fajlagos összeg alakulását az 2. táblázat mutatja, és kiolvasható, hogy a vizsgált években összege nem változott.

2. táblázat: Fajlagos összeg alakulása a költségvetési törvények alapján

Fajlagos összeg: forint/teljesítmény-mutató/év	
Év	**Összeg**
2010	2 350 000
2011	2 350 000
2012	2 350 000

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A fajlagos összegből számították ki azt az összeget, amelyet a települési önkormányzatok az állami költségvetéstől megigényelhettek a Teljesítmény mutató alapján.

A Teljesítmény mutató számítása 2010 –2012. években: Tm=(T/O)xTeh

Tm: teljesítmény mutató

T: adott nevelési évekre szervezett csoport létszáma egész főre kerekítve

O: óvodai nevelési évek átlagos csoportlétszáma

Teh: tanítási együttható

A Teh mutató értékét szintén képlet alapján határozták meg (3. táblázat):

3. táblázat: Teh mutató számítása

Intézmény	Évflyam-csoportok (nyitva tartás)		Gyermekek heti foglalkoztatái időkerete	Csoport átlag létszám	Közoktatási tv. Szerinti pedagógus heti kötelező óraszám	Intézménytípusa együttható	Tanítási együttható (Teh)
1	2		3	4	5	6	7=3/5*6
Óvoda	**1-3. nevelési év**	**maximum napi 8 óra**	**51**	**20**	**32**	**0,85**	**1,35**
		napi 8 órát meghaladja	**61**	**20**	**32**	**0,85**	**1,62**

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A fentiek alapján látható, hogy a finanszírozás összege a vizsgált 3 évben nem változott, és a leosztást befolyásoló Tanítási együttható értéke sem. Tehát a kapott normatíva összege az ellátott gyermeklétszám függvényében változhatott. Ha a gyermeklétszám emelkedett, a folyósított támogatás is emelkedett, ha csökkent, a folyósított támogatás is csökkent. A települési önkormányzatok a normatíva lehívását – illetve költségvetésükbe történő beállítását – az előző évi statisztikai adatokból becsült gyermeklétszám alapján végezték, majd utólagosan a valós, ellátott gyermeklétszám alapján korrigálták az éves beszámoló készítésekor.

2. 2. Feladatfinanszírozás

A feladatfinanszírozás bevezetése a 2013-as költségvetési évet érintette először. E metódus szerint a kereseteket meghatározó jogszabályok alapján elismert átlagbéralapú támogatást biztosít a központi költségvetés az óvodát fenntartó települési önkormányzat részére az általa foglalkoztatott óvodapedagógusok és az ő nevelőmunkájukat közvetlenül segítők béréhez s az ehhez kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz. A támogatás a települési önkormányzatot az általa fenntartott óvodaintézményekben foglalkoztatott, a Nemzeti köznevelési törvény nevelésszervezési paraméterei szerint számított pedagógus- valamint segítői létszám után illeti meg.

A feladatfinanszírozás esetében is alkalmazták a gyermeklétszám meghatározásánál a nevelési évek szerinti megosztást, azaz a tárgy költségvetési évre 4 hónapot (szeptember-december) és a tárgy plusz egy év költségvetési évre 8 hónapot (január-augusztus). Azonban a feladatfinanszírozás esetében a lehívás módszere a települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása jogcímnél lényegesen módosult a korábban alkalmazott számítási módhoz képest: az óvodai nevelésben részesülő gyermekek számából számítják ki az ellátásukhoz szükséges óvodapedagógusok és a nevelőmunkájukat segítők létszáma, amely létszám az állami támogatás lehívásának alapját képezi. Érdekes, hogy az óvodaműködtetés támogatása jogcímnél maradt az ellátott gyermekszámra történő lehívás lehetősége, és nem kombinálták ezt a számított óvodapedagógusok és a munkájukat segítők létszámával.

A települési önkormányzatok részére az óvodai nevelés feladatának ellátásához nyújtandó támogatást a vonatkozó évi költségvetési törvények (2013 –2017) 2. melléklet II. A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak ellátása fejezet 1. és 2. pontja alapján vizsgáltam.

Az 1. Óvodapedagógusok, óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bértámogatásának összegeit négy soron találjuk:

- **Előirányzat**
- **Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege**
- **Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert pótlólagos összege a következő nevelési évre**
- **Óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők átlagbérének és közterheinek elismert összege**

4. táblázat: Óvodapedagógusok, és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül segítők bértámogatása 2013 –2017

Óvodapedagógusok, és az óvodapedagógusok nevelő munkáját közvetlenül ségítők bértámogatása					
Év	2013	2014	2015	2016	2017
Előirányzat millió Ft/év					
Előirányzat millió Ft/év	111 228,80	138 596,10	139 830,00	148 539,80	152 623,90
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		27 367,30	1 233,90	8 709,80	4084,10
Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege					
Összeg millió Ft/számított létszám / év	2 832 000	4 012 000	4 152 000	4 308 000	4 469 900
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		1 180 000	140 000	156 000	161 900
Óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert pótlólagos összege					
Összeg millió Ft/számított létszám / 3 hónap		34 400	35 000	35 000	34 200
Növekmény az előző évhez millió Ft			600	0	3200
Óvodapedagógusok nevelőmunkáját közvetlenül segítők átlagbérének és közterheinek elismert összege					
Összeg Ft/számított létszám / hónap		1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

A 4. táblázatból látható, hogy az előirányzat mértéke, az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege, az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert pótlólagos összege évről évre növekedett. Kiugró mértékű növekedést 2014-ben tapasztalhatunk 2013-hoz viszonyítva az előirányzat és az óvodapedagógusok átlagbérének és közterheinek elismert összege elnevezésű költségvetési források soroknál. A nagy mértékű emelkedés indoka, amely 24,6%, illetve 41,6%, a pedagógusok jövedelmi rendszerének átalakítása és a kapcsolódó életpálya-modell bevezetése.

5. táblázat: Óvoda működtetési támogatás 2013 –2017

Óvoda működtetési támogatás					
Év	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Előirányzat millió Ft/év	**16 743,20**	**16 721,30**	**20 293,20**	**22 893,20**	**22 893,20**
Növekmény az előző évhez millió Ft/év		**-21,9**	**3 571,90**	**2 600,00**	**0**
Fajlagos összeg Ft/fő/év	**54 000**	**56 000**	**70 000**	**70 000**	**80 000**
Növekmény az előző évhez Ft		**2 000**	**14 000**	**0**	**10 000**

Forrás: Költségvetési törvények alapján saját szerkesztés

Az óvodaműködtetési támogatás a települési önkormányzatot a nem a közvetlen szakmai feladatellátásban dolgozók béréhez, az óvodai nevelést biztosító, jogszabályba foglalt eszközök és felszerelések beszerzéséhez valamint a feladatellátásra szolgáló épület és infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez, karbantartásához szükséges kiadásokhoz kapcsolódóan illeti meg az általa fenntartott óvodában nevelt gyermeklétszám alapján.

A 5. táblázat szerint az előirányzat mértéke 2013-ról 2017-re 6.150 millió Ft-tal emelkedett, fajlagos összege egy gyermekre vetítve 26.000 Ft-tal.

A két finanszírozási módszer elemzéséből látható, hogy mind a költségvetési támogatások formája, mind az elosztás és lehívás lehetősége teljes mértékben átalakult.

A normatív finanszírozás fajlagos összege, az évente az óvodai nevelésre fordítani szánt központi költségvetési összeg a vizsgált időszakban nem változott, költségvetési évről költségvetési évre ugyanazt az összeget állították be a költségvetési törvényben.

A feladatfinanszírozás vizsgált időszakában láthattuk, hogy az előirányzat költségvetési évről költségvetési évre folyamatosan emelkedett, a kormányzat emelte az óvodai nevelésre elkülönített állami támogatás összegét.

3. Az óvodai nevelés költségvetési adatai Fertőszentmiklóson

A települési önkormányzatok feladataik ellátásakor, intézményeik fenntartásánál nem csak az állami támogatásokból, központi költségvetési forrásokból, de saját bevételeikből, részükre átengedett bevételekből, befolyt adókból, intézményeik bevételeiből gazdálkodnak. Annak, hogy egy települési önkormányzat milyen mértékben képes kiegészíteni a költségvetési forrásokat, jelentős hatása van, lehet egy intézmény működésére, például műszaki színvonala, felszereltsége tekintetében. Ezért fontosnak tartottam megvizsgálni azt is, hogy a központi források és egy konkrét

települési önkormányzat óvodájának a fenntartásra vonatkozó költségvetési adatai hogyan alakultak. A kiválasztott település és a települési önkormányzat által működtetett óvoda számadatai nem reprezentálják a Magyarországon működő óvodák finanszírozási problémáit. Kutatásom célja nem is a problémák teljeskörű feltárása volt, hanem a települési önkormányzatok feladatellátásához tartozó óvoda központi költségvetésen keresztül történő finanszírozásának bemutatása és annak feltárása, hogy a központi költségvetési források milyen módon és mértékben egészülnek ki a helyi forrásokkal. Megítélésem szerint erre a kiválasztott intézmény költségvetése és beszámolóinak elemzése alkalmas. A települési önkormányzat költségvetése, az óvoda költségvetése és a beszámolóiban szereplő adatok alapján elemeztem, hogy a településen működő, a települési önkormányzat által fenntartott óvodára – mint intézményére – kapott költségvetési forrás mértéke hogyan viszonyul a települési önkormányzat által biztosított forrásokhoz. (A vizsgált időszak a 2010 –2015 közötti évek, a kutatás készítésekor még nem állt rendelkezésre a 2016. év elfogadott beszámolója.)

Vizsgálatomhoz a Fertőszentmiklóson található Bezerédj Amália Óvodát választatottam, amely a Benedek Elek Pedagógiai Kar bázis óvodája, és két tagóvodából épül fel. Az egyik tagóvodában 4 óvodai csoport, a másikban 3 kapott helyet.

Fertőszentmiklós település Győr-Moson-Sopron megyében található, Soprontól 25 km-re, az ausztriai határátkelőtől 15 km-re. A település lakosságának száma közel 4000 fő, városi rangot 2008. július 1-én kapott. Területén több ipari multinacionális cég gyáregysége található, így iparűzési adó-bevétele jelentős, ami nagy mértékben segíti gazdálkodását, intézményeinek fenntartását, pályázati önrészek biztosítását.

6. táblázat: a fertőszentmiklósi óvoda bevételei és kiadásai 2010 –2015

Fertőszentmiklósi óvoda bevételei és kiadásai ezer Ft/év						
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Intézményi működési bevételek	5 171	5 404	7 545	7569	8 689	9 204
Támogatás értékű működési bevételek	3 592	4 536				
Alapítványi bevétel		571				
Intézményi bevételei összesen	***8 763***	***10 511***	***7 545***	***7 569***	***8 689***	***9 204***
Normatív támogatások	32 214	31 078	36 715			
Feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások				56 458	68 179	77 771
Kereset kiegészítő támogatás	2 683	1 140	2 425	1 695	1 345	1 403
Központi támogatás összesen	***34 897***	***32 218***	***38 672***	***58 153***	***69 524***	***79 174***
BEVÉTEL	**43 660**	**42 729**	**46 217**	**65 722**	**78 213**	**88 378**
Személyi kiadások	53 977	54 548	49 726	52 815	59 548	64 792
Dologi kiadások	19 011	20 434	29 686	23 435	21 106	22 497
Egyéb folyó kiadások	2 175	2 396	818	518	1 454	1 423
KIADÁS	**75 163**	**77 378**	**80 230**	**76 768**	**81 838**	**88 712**
EGYENLEG	**-31 502**	**-34 648**	**-34 012**	**-11 046**	**-3 625**	**-334**

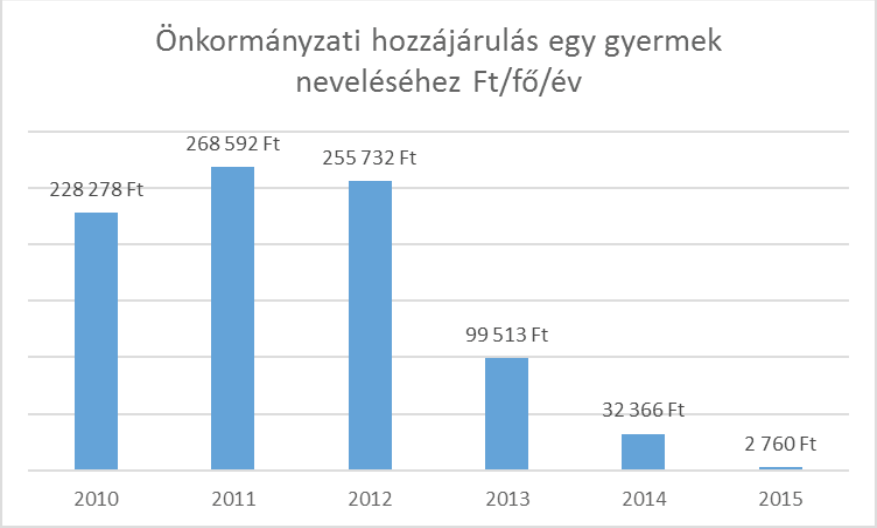
Forrás: Fertőszentmiklós költségvetési és óvoda –beszámolói alapján saját szerkesztés

Az óvoda bevételeit és kiadásait a 2010 és 2015 közötti időszakban a 6. táblázatban mutatom be. A táblázatban 2012-ig az óvodai neveléshez az állam által biztosított forrás a finanszírozási metódusnak megfelelően a Normatív támogatások soron, 2013-tól a Feladatellátáshoz kapcsolódó támogatások soron látható. A normatív és a feladatellátáshoz kapott támogatást egymáshoz viszonyítva megfigyelhető, hogy 2013-ra a támogatás mértéke 19.743 ezer Ft-tal emelkedett a 2012-eshez képest, ami 53,77%-os emelkedést jelent, és a további években is folyamatosan növekedett, 20,76%, illetve 14,06%-kal.

A 6. táblázatból látható, hogy a bevételek és kiadások egyenlege minden évben negatív, tehát az intézmény saját bevételei és a központi támogatások nem fedezték az intézmény kiadásait, szükségessé vált az óvoda zavartalan és megfelelő színvonalú működtetése érdekében a települési önkormányzat által nyújtott forráskiegészítés. A 6. táblázat Egyenleg sorát elemezve megfigyelhető, hogy az önkormányzat által nyújtandó kiegészítés folyamatosan csökken az évek előrehaladtával, sőt, 2013-ban, amikor a finanszírozási forma átalakult, a szükséges támogatáskiegészítés az előző évihez viszonyítva egyharmad mértékre redukálódott.

Az önkormányzat által az óvoda működéséhez biztosított támogatás összegét egy óvodába járó gyermekre vetítve is megvizsgáltam. Ezt mutatom be a 1. ábrán.

1. ábra: Önkormányzati hozzájárulás egy gyermek neveléséhez Fertőszentmiklóson 2010 –2015



Forrás: Fertőszentmiklós költségvetési és óvoda-beszámolói alapján saját szerkesztés

Az 1. ábra jól szemlélteti, hogy a települési önkormányzat egy gyermek neveléséhez biztosított hozzájárulásának mértéke a vizsgált hat évben századnyi részre zsugorodott.

A fertőszentmiklósi óvoda tekintetében egyértelműen megállapítható, hogy a finanszírozási módus változásának következtében a központi költségvetés által nyújtott támogatások növekedése a települési önkormányzat által biztosított óvodai nevelési feladat ellátását nagyobb mértékben fedezik, ami a települési önkormányzat hozzájárulásának szükségességét nagymértékben csökkentette.

A települési önkormányzat financiális hozzájárulásának csökkentése az óvoda működtetéséhez forrás-felszabadulást eredményezett az önkormányzat költségvetésében. A felszabadult forrásokat – a képviselőtestület döntése értelmében – továbbra is az óvodára kívánta fordítani az önkormányzat. Az óvodai nevelés feladatkörébe nem csak a nevelés szakmai oldalának biztosítása tartozik bele, de a nevelés helyszínei az óvodák épületei, játszóterei megfelelő műszaki színvonalának biztosítása is. Az önkormányzat pályázati lehetőségeket keresett, a felszabadult forrásokat önrészként ajánlotta fel. 2013-tól az épületek műszaki színvonalának emelése, energiahatékonyabb működtetése érdekében három pályázatot nyújtott be: közülük kettő BM-rendelet szerinti pályázat (hazai forrás), egy pedig Európai Uniós forrás kihasználását lehetővé tevő, melynek összértéke 92.222 ezer Ft. Elnyerése következtében megvalósulhat az óvoda külső hőszigetelése, nyílászáróinak és fűtésrendszerének cseréje: energiafelhasználását napelemek fogják biztosítani.

Összegzés

Tanulmányomban kitekintettem az óvodai nevelést szabályozó jogszabályi háttérre, bemutattam az önkormányzati rendszer finanszírozási változását. Mindezek tükrében a költségvetési törvények alapján ismertettem az óvodai nevelésre fordított központi költségvetési forrásokat és egy települési önkormányzat által fenntartott óvoda működését financiális oldalról.

Az elemzésekből kitűnik, hogy az óvodai feladatellátásra a központi költségvetés évről évre magasabb mértékű forrást biztosít. A finanszírozási metódus változása az óvodai nevelésre fordítható központi források emelkedését és célzott felhasználását eredményezte, ezzel párhuzamosan a vizsgált település esetében az önkormányzati hozzájárulás mértékének csökkentését.

A vizsgált település adóerőképessége, iparűzési adóbevétele a városban működő multinacionális cégek adófizetése következtében kiemelkedően magas, így a központi források önkormányzati forrásokkal történő kiegészítése az intézmények színvonalas, minőségi működtetése érdekében nem okozott és okoz problémát. Azonban a települési önkormányzatok intézményeik fenntartásához pénzügyi tekintetben jelenleg is – és várhatóan a jövőben is – különböző mértékben képesek hozzájárulni. A financiális kérdések pedig jelentős mértékben meghatározóak. Így elengedhetetlenül fontos a jövőre nézve, hogy a költségvetés által biztosított források folyamatos emelés mellett, kiegyenlítetten legyenek elosztva az intézményeket, így óvodákat fenntartó települési önkormányzatok között.

Felhasznált irodalom

Alaptörvény http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968.322953 [2017. március 26.]

2009. évi CXXX. törvény Magyarország 2010. évi költségvetéséről https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a0900130.TV [2017. április 2.]

2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139871.209315 [2017. április 1.]

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139880.329881 [2017. március 26.]

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139876.329300 [2017. március 26.]

2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1200204.TV [2017. április 18.]

2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi költségvetéséről https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1300230.tv [2017. április 18.]

2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=173417.314086 [2017. április 4.]

2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=176535.323599 [2017. április 4.]

2016. évi CX. törvény Magyarország 2017. évi költségvetéséről http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=196082.323548 [2017. április 1.]

Bekényi, Gy. szerk. (2014): Nagy önkormányzati kézikönyv, Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó.

IRATTÁR, Fertőszentmiklós, Fertőszentmiklós Város KGR K11 rendszer alapján Óvoda adatai 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.

Központi Statisztikai Hivatal, Oktatás http://www.ksh.hu/oktatas [2017. április 1.]

Tárnokiné (2016): Zsebre menő kérdések. 2017-es aktualitások az intézményi gazdálkodásban, Óvodai vezetési ismeretek, 91. kiegészítő kötet pp. 1 –39.

GAZDASÁGI KÉRDÉSEK

Szegediné Lengyel Piroska
Gaál Lajos

DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.3

Jövedelemadók számviteli kezelése a nemzetközi és a hazai standardok szerint

The accounting requirements of income taxes according to the international and national practice

Absztrakt

A jövedelemadók Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok (IFRS) szerinti elszámolásának ismerete minden hazai vállalkozás számára alapvető fontosságú, hiszen a hazai szabályozás elkötelezett az IFRS szerinti beszámoltatás átvételére. A 2015. évi CLXXVIII. számú törvény szerint a Tőzsdei kibocsátók, a hitelintézetek és a velük egyenértékű pénzügyi vállalkozások egyedi éves beszámolójukat a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok (IFRS) szerint kötelesek elkészíteni. A tanulmány esetpéldákon keresztül mutatja be a hazai szabályozás (2000. évi C. törvény a számvitelről) és a nemzetközi standard (IAS12) szerinti számviteli elszámolások sajátosságait és legjelentősebb eltéréseit a jövedelemadók vonatkozásában.

Abstract

Adequate knowledge of the accounting requirements under International Financial Reporting Standards (IFRS) associated with income taxes is essential for all domestic companies, considering that the national legislation is committed to transposing the IFRS rules into the local law. Firstly, starting from 2017, the stock market issuers and secondly, from 2018 onwards, credit institutions and the tantamount treated financial corporates must prepare their annual financial statements in accordance with International Financial Reporting Standards (IFRS). The study presents through case study analysis the idiosyncrasies of the accounting standards pursuant to the domestic rule (Act C of 2000 on Accounting) and to the international Income Taxes Standard (IAS12) including the most significant differences between them in respect of income taxes.

Kulcsszavak: jövedelemadó, halasztott adó, halasztott adókövetelés, halasztott adókötelezettség, adóalap

Keywords: income tax, deferred tax, deferred income tax assets, deferred income tax liabilities, tax base

Bevezetés

A hazai vállalkozások körében az utóbbi években megnőtt az érdeklődés az IFRS szerinti beszámolásra való áttérés iránt. Az áttérés elsődleges kiváltó oka a jogszabályi előírás, ugyanakkor egyre hangsúlyosabb szempont a külföldi piacok felé nyitás szándéka, vagy az üzleti partnereknek való megfelelés. Az IFRS beszámolásra való áttérést megelőzően az adózási hatások felmérése, kidolgozása, azzal összefüggésben új számviteli politika kialakítása, új analitikai nyilvántartási módok kidolgozása jelentős feladatokat jelent a vállalkozások számára.

A tanulmány a jövedelemadók elszámolását, nyilvántartását mutatja be az IFRS és a Számviteli törvény előírásai alapján, esetpéldákkal szemléltetve a kétféle szabályozórendszer közötti legjelentősebb eltéréseket.

Az IFRS rendszerében a nyereségadók elszámolására IAS 12 standardot kell alkalmazni. A standard az eszközök és kötelezettségek könyv szerinti értékének és adózás szempontjából figyelembe vehető értékének különbözetéhez halasztott adó képzését írja elő. Számviteli iránymutatást ad a gazdálkodó pénzügyi helyzetkimutatásában elszámolt eszközök (kötelezettségek) könyv szerinti értékének jövőbeli megtérülése, elszámolása vonatkozásában, azok aktuális és jövőbeni adókövetkezményeivel kapcsolatban.

A hazai szabályozás a halasztott adó elszámolását és megjelenítését nem követeli meg, ellenben egyértelműen meghatározza, hogy mely adónem milyen eredménykategóriákat érint.

1. A „halasztott adó" értelmezése az IAS 12 standard alapján

Az IFRS szabályai figyelembe veszik a számviteli és adózás szerinti eredmény közötti különbség jellegét. A különbség egyrészt abból ered, hogy a számviteli szabályozás szerint elszámolt egyes ráfordításokat az adótörvény nem engedi érvényesíteni az adóalapban sem a tárgyidőszakban, sem az azt követő időszakban. Az ilyen jellegű különbségek adóhatása kizárólag a tárgyévi adófizetési kötelezettség összegét módosítja.

A különbség másik része ugyanakkor abból adódik, hogy az adózási előírások értelmében bizonyos jellegű ráfordítások eltérő ütemben, eltérő időszakokban érvényesíthetők a számviteli elszámolásokhoz képest. Ezeknek a különbségeknek az adóhatása már nem csak a tárgyidőszakot érinti, hanem a következő időszakok adóelszámolását is. Ilyen például a tárgyi eszközök amortizációjának elszámolása, amelynek számviteli és adótörvény szerinti értékcsökkenési leírási kulcsa különbözik egymástól: míg a számvitelben például 20%-os leírási kulccsal amortizálják az eszközt, az adótörvény például csak 14,5%-os kulccsal engedi elszámolni az eszköz értékét ráfordításként. Ennek megfelelően az eszköz könyv szerinti értéke (mint számviteli fogalom) és számított nyilvántartási értéke (mint adótörvény szerinti fogalom) különböző értékeket fog mutatni. A standard szerint a könyv szerinti érték és a számított nyilvántartási érték különbsége az **ún. átmeneti eltérés.**

Halasztott adókötelezettség

A halasztott adókötelezettséget kell elszámolni valamennyi adóköteles átmeneti eltérés jövőbeli adókövetkezményei vonatkozásában, bizonyos kivételekkel:

- A halasztott adó a goodwill elszámolása miatt merült fel.
- Egy eszköz/kötelezettség első elszámolása (üzleti társulás kivételével), amely a tranzakció időpontjában nem befolyásolja sem a számviteli eredményt, sem az adóköteles eredményt.
- Leányvállalatokban, fióktelepekben, társult vállalkozásokban levő befektetésekből, illetve közös vállalkozásokban levő érdekeltségekből eredő eltérések, ahol a gazdálkodónak lehetősége van meghatározni az eltérés visszaírásának időpontját, és valószínűsíthető, hogy a visszaírásra az előre látható jövőben nem kerül sor.

A halasztott adókötelezettség tehát az átmeneti különbségeken alapuló, a jövőben fizetendő jövedelemadók összege (IAS12 5).

Halasztott adókövetelés

Halasztott adókövetelést kell elszámolni levonható átmeneti eltérések, fel nem használt negatív adóalap, illetve adójóváírás esetében, amennyiben valószínűsíthető, hogy rendelkezésre fog állni az az adóköteles nyereség, amellyel szemben a levonható átmeneti eltérések érvényesíthetők, az alábbi kivételekkel:

- Egy eszköz/kötelezettség első elszámolásából eredő halasztott adókövetelés (üzleti társulás kivételével), amely a tranzakció időpontjában nem befolyásolja sem a számviteli eredményt, sem az adóköteles eredményt.
- Leányvállalatokban, fióktelepekben, társult vállalkozásokban levő befektetésekkel, illetve közös vállalkozásokban levő érdekeltségekkel kapcsolatos levonható átmeneti eltérésekből eredő adókövetelést csak akkor lehet elszámolni, ha valószínűsíthető, hogy az átmeneti eltérés az előre látható jövőben visszaírásra kerül, és rendelkezésre fog állni annyi adóköteles nyereség, amivel szemben az eltérés érvényesíthető.

A halasztott adókövetelés tehát a jövőben levonható, bizonyos feltételek teljesülése esetén visszaigényelhető jövedelemadók összege (IAS12.5).

A halasztott adók adókulcsa és az adó elszámolása

A halasztott adókötelezettségeket, adóköveteléseket a kötelezettség kiegyenlítése vagy az eszköz realizálása időpontjában várhatóan érvényes adókulcsok szerint kell értékelni, azon adókulcsok és adótörvények alapján, amelyeket már elfogadtak a beszámolási időszak végéig.

A tárgyévi és a halasztott adót bevételként vagy ráfordításként kell elszámolni az eredményben. Az **adóráfordítás, adóbevétel** a tárgyidőszak eredményének megállapításakor figyelembe vett tényleges és halasztott adók együttes összege.

1. 1. A halasztott adókövetelés és adókötelezettség értelmezése esetpéldák alapján

Példa halasztott adókövetelésre

Tételezzük fel, hogy valamely tárgyi eszköz bekerülési értéke 40 000 ezer Ft. Maradványérték 0. Leírás módja lineáris a bruttó érték alapján. Az eszköz a tárgyév december 31-én hároméves. Az adótörvény szerint az amortizációs leírási kulcs 17%. Az adókulcs 9%. (Szegediné, 2016)

A táblázat az eszköz teljes hasznos élettartamára vonatkozóan tartalmazza az értékcsökkenési leírások összegét, az amortizáció elszámolásának adóalapra gyakorolt hatását, az adóráfordítás összegét és a különbözet minősítését.

7. táblázat: A halasztott adókövetés értelmezése
(adatok ezer Ft-ban)

Megnevezés /Évek	**Első**	**Második**	**Harmadik**	**Negyedik**	**Ötödik**	**Hatodik**
Számviteli tv. szerint elszámolt ÉCS	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000	0
Adótörvény szerint elszámolt	6.800	6.800	6.800	6.800	6.800	6.000
Adóalapra gyakorolt hatás	+1.200	+ 1.200	+ 1.200	+ 1.200	+ 1.200	-6.000
Adó 9%	108	108	108	108	108	-540
A különbözet minősítése	Halasztott adókövetelés	Halasztott adókövetelés	Halasztott adókövetelés	Halasztott adókövetelés	Halasztott adókövetelés	Halasztott adókövetelés ellentételezése

Forrás: Saját készítésű esetpélda az IAS12.15-18. alapján

A példa mutatja, hogy a számviteli és az adótörvény egyaránt lehetővé teszi a 40 000 ezer Ft bekerülési érték elszámolását ráfordításként, de egymástól eltérő ütemezésben. Az adótörvény szerint az eszköz bekerülési értéke közel hat év alatt térül meg, míg a számviteli elszámolás szerint a megtérülési idő 5 év. A számvitel szerint az értékcsökkenés összegével az adóalapot meg kell emelni, az adótörvény szerinti értékcsökkenés viszont az adóalapot csökkenti.

Összességében az adóalapot a hasznos élettartam első 5 évében 1 200 ezer Ft-tal meg kell emelni.

A magyar szabályok szerint a tárgyévben az 1 200 ezer Ft érvényes adókulccsal számított adóját meg kell fizetni, az IFRS szerint viszont az 1 200 ezer Ft 9%-os kulccsal számított adója halasztott adókövetelésként kerül kimutatásra, mivel ez az adóösszeg az eszköz értékének megtérülésekor érvényesíthető.

Példa halasztott adókötelezettségre

Tételezzük fel, hogy valamely tárgyi eszköz bekerülési értéke 900 000 Ft. Könyv szerinti értéke a hasznos élettartam első évének végén 600 000 Ft. Az adótörvény szerinti értékcsökkenés 400 000 Ft. Az adó mértéke 9 %.

A halasztott adókötelezettség levezethető a halasztott adókövetelésekhez hasonló módon, tehát a ráfordítások összegéből kiindulva: ha az adótörvény szerinti értékcsökkenési leírás nagyobb összegű, mint a számviteli törvény szerinti értékcsökkenési leírás, akkor összességében az adóalapra gyakorolt hatás negatív lesz, tehát az érvényes adókulccsal számított adó összege halasztott adókötelezettségként jelenik meg.

Levezethetjük azonban a halasztott adókötelezettséget az eszközértékből kiindulva is, ami azt jelenti, hogy ha az eszköz könyv szerinti értéke meghaladja az adózás szerinti számított nyilvántartási értéket, akkor az adóköteles gazdasági haszon magasabb lesz az adóból levonható összegnél. A különbség adóköteles átmeneti különbséget jelent, amit halasztott adókötelezettségként kell kimutatni. Amikor a vállalkozás realizálja az eszköz értékét, akkor az adóköteles átmeneti különbség visszafordul, megfordul, és a vállalkozásnak adóköteles eredménye keletkezik. Tehát valószínűsíthető, hogy a gazdasági haszon a vállalkozástól adófizetés formájában kiáramlik.

Az **IAS 12 alapján levezetve az adókülönbözetet** a következő megállapításra jutunk (IAS12 15-18):

Az eszköz könyv szerinti értéke (600 000 Ft) nagyobb, mint az eszköz adótörvény szerint számított nyilvántartási értéke (500 000 Ft). A különbség 100 000 Ft adóköteles átmeneti különbözetet jelent (az adóalapra gyakorolt hatás összességében –100 000 Ft), amelynek adója az aktuális adókulccsal számítva 9 000 Ft, ami megadja az első évben kimutatandó halasztott adófizetési kötelezettség összegét.

Példa adóelszámolás levezetésére

Tételezzük fel, hogy egy tárgyi eszköz bekerülési értéke 300 000 Ft. A számviteli törvény szerint levezetett értékcsökkenési leírás összege 150 000 Ft/év. Az adótörvény szerint számolt értékcsökkenési leírás összege 100 000 Ft/év. A számviteli törvény szerinti adózás előtti eredmény 1 000 000 Ft/év, amely tartalmazza a számviteli értékcsökkenési leírás összegét, illetve annak hatását. A társasági adókulcs 9%. (Szegediné, 2016)

A feladat megoldása az IAS 12 előírásai alapján:

1. lépés: A számviteli törvény szerinti eredményelszámolás a számviteli eredmény szerinti adóráfordítással

1. táblázat: Eredményelszámolás a számviteli törvény szerint (adatok Ft-ban)

Megnevezés / Évek	Első	Második	Harmadik
Adózás előtti eredmény	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Adóráfordítás	90.000	90.000	90.000
Adózott számviteli eredmény	810.000	810.000	810.000

Forrás: az esetpélda adatai

2. lépés: Az adótörvény szerinti eredményelszámolás az adóalap szerinti adófizetési kötelezettséggel

2. táblázat: Eredményelszámolás az adótörvény szerint (adatok Ft-ban)

Megnevezés / Évek	Első	Második	Harmadik
Adózás előtti eredmény	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Adóalap korrekciók			
Számviteli törvény szerinti értékcsökkenési leírás	+150.000	+150.000	0
Adótörvény szerinti értékcsökkenési leírás	-100.000	-100.000	-100.000
Adóalap	1.050.000	1.050.000	900.000
Fizetendő adó	94.500	94.500	81.000

Forrás: az esetpélda adatai

3. lépés: Eltérés az adóráfordítás és a fizetendő adó között

3. táblázat: Az adóeltérések kimutatása és minősítése (adatok Ft-ban)

Megnevezés / Évek	Első	Második	Harmadik	Összesen
Adóráfordítás (a)	90.000	90.000	90.000	270.000
Fizetendő társasági adó (b)	94.500	94.500	81.000	270.000
(a)-(b)	-4.500	-4.500	+9.000	0
Az adókülönbözet minősítése	Adókövetelés	Adókövetelés	Adótartozás = Adókövetelés ellentételezése	

Forrás: az esetpélda adatai

4. lépés: Könyvelési tételek az egyes években

4. táblázat: Az adókülönbözetek könyvviteli elszámolása

Évek	Tartozik Számla	Követel Számla	Összeg, Ft
Első	Tárgyidőszaki adóráfordítás	Tárgyidőszaki adófizetési kötelezettség	90.000
	Halasztott adókövetelés	Halasztott adóbevétel	4.500
Második	Tárgyidőszaki adóráfordítás	Tárgyidőszaki adófizetési kötelezettség	90.000
	Halasztott adókövetelés	Halasztott adóbevétel	4.500
Harmadik	Tárgyidőszaki adóráfordítás	Tárgyidőszaki adófizetési kötelezettség	90.000
	Halasztott adóbevétel	Halasztott adókövetelés	9.000

Forrás: az esetpélda adatai

1. 2. A halasztott adók megjelenítése a mérlegben és az eredménykimutatásban

Az IFRS szerint az adófizetési kötelezettség ki nem egyenlített összegét a mérlegben kötelezettségként kell kimutatni, míg az adótúlfizetés összegét követelésként. A halasztott adókövetelést a befektetett eszközök, a halasztott adókötelezettséget pedig a hosszúlejáratú kötelezettségek között kell kimutatni. A tényleges és a halasztott adók összegét az eredménykimutatásban bevételként vagy ráfordításként kell elszámolni az időszak nettó eredményének részeként, kivéve, ha az adó közvetlenül a tőkét érintő tranzakciókból származik (például átértékelési különbség adóvonzata).

2. A jövedelemadók elszámolása a hazai szabályozás szerint

A számviteli törvény a (nyereség)adóval az eredménykimutatás tételeinek bemutatásánál, az adófizetési kötelezettségnél (eredménykimutatás X. sor) foglalkozik. (Szt. 87.§. (2) bekezdés) Ennek alapján adófizetési kötelezettségként kell kimutatni az üzleti év adózás előtti eredményét terhelő adó (ideértve különösen a társasági adót, az abba beszámítható külföldi adót valamint az olyan külföldi adót, amelynek alapjául szolgáló jövedelem nemzetközi szerződés rendelkezése alapján mentes a társasági adó alól), az egyszerűsített vállalkozói adó, a kisvállalati adó megállapított (bevallott, kivetett) összegét.

A magyar előírások szerint a többi adót (közvetve az eredményen alapuló pl. iparűzési adó, innovációs járulék, iparági adók) az egyéb ráfordítások között kell elszámolni. Az államháztartás egyes alrendszereivel (a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, a társadalombiztosítás költségvetéseivel), az Európai Unió különböző pénzügyi alap-

jaival (pénzügyi forrásaival) elszámolt – a bekerülési érték részét nem képező, illetve a költségek között el nem számolható – adók, díjak, illetékek, hozzájárulások tárgyévre bevallott, fizetett, illetve fizetendő összege így már üzemi (üzleti) tevékenység eredményét csökkentő ráfordításként jelenik meg (Szt. 81.§. (1) e) bekezdés).

A nemzetközi számviteli standardokat alkalmazó hazai nagyvállalatok jelentős része (pl. MOL, Telekom, Richter) a nyereségadók között mutatja be ezen adókat, így kedvezőbb üzemi tevékenységre vonatkozó adatokat szolgáltat.

A nemzetközi számvitelben alkalmazott eljárás, a halasztott adó bemutatása a magyar számviteli rendszerben az egyedi beszámolók szintjén nem jelenik közvetlenül meg. Az egyetlen ehhez hasonló rendelkezés a kiegészítő melléklet kötelező elemeinek felsorolásánál található (Szt. 91.§. c) bekezdés).

A kiegészítő mellékletben meg kell adni azokat az összegeket, amelyek az értékelés következtében a társasági adó megállapításánál módosító tételt jelentenek; ha a tétel átmeneti jellegű, a jövőbeni hatást is be kell mutatni. Ezen előírás – mely alól az egyszerűsített éves beszámolót készítő gazdálkodók felmentést kapnak – alkalmat ad arra, hogy a „visszaforduló" tételek a számviteli törvény előírásai szerint készülő beszámolóban is bemutatásra kerüljenek.

Átmeneti tételek közül elsőként a céltartalékképzés és felhasználás esetét mutatjuk be egy példán keresztül (Szt. 96.§ (4) bekezdés).

Példa a céltartalékkal kapcsolatos társasági adóalap-módosító tételekre

A társaság az adózás előtti eredmény terhére céltartalékot képzett 20x7. évben a folyamatban lévő peres ügyek miatt 1,2 MFt értékben. A vállalat jogi képviselőjének véleménye alapján a 20x8-ban jogerősen még le nem zárult eljárás eredményeként a társaság várható fizetési kötelezettsége – az egy évvel korábban tervezetthez képest – 50%-kal magasabb összegben várható. A társaság így további 600 eFt céltartalékot képzett. 20x9. szeptemberben a jogerős ítélettel lezárult per eredményeként a fizetési kötelezettség összege 1,9 MFt lett. A ráfordítás elszámolásával a képzett céltartalék feloldásra kerül.

A számviteli törvény szerinti adózás előtti eredmény 10 000 000 Ft/év, amely nem tartalmazza a céltartalékkal és az ítélettel kapcsolatos tételeket, illetve annak hatását. A társasági adókulcs 9%.

A társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény értelmében a várható kötelezettségekre és a jövőbeni költségekre képzett céltartalék, céltartalékot növelő összeg következtében az adóévben elszámolt ráfordítás növeli, a felhasználása miatt az adóévben bevételként elszámolt összeg pedig csökkenti az adózás előtti eredményt (adóalapot). (1996. évi LXXXI. tv. (Tao); Tao tv. 8.§. (1) a); Tao tv. 7.§. (1) a) bekezdések)

1. Táblázat: Könyvelési tételek, eredményhatások

(adatok Ft-ban)

	Tartozik	Követel	Összeg	Eredményhatás	Adóalap korrekció
20x7	Egyéb ráfor-dítás	Céltartalék	1.200.000	-1.200.000	+1.200.000
20x8	Egyéb ráfor-dítás	Céltartalék	600.000	-600.000	+ 600.000
20x9	Egyéb ráfor-dítás	Kötelezettség/pénzeszköz	1.900.000	-1.900.000	0
20x9	Céltartalék	Egyéb bevétel	1.800.000	+1.800.000	-1.800.000
20x9	20x9 évi összevont eredmény- és adóhatás			-100.000	-1.800.000

Forrás: az esetpélda adatai

2. táblázat: A számviteli törvény szerinti eredmény-elszámolás a társasági adóalap-korrekciók bemutatásával

(adatok Ft-ban)

Megnevezés / Évek	**20x7**	**20x8**	**20x9**
Adózás előtti eredmény egyéb tételek nélkül	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Egyéb ráfordítás	1 200 000	600 000	1 900 000
Egyéb bevétel			1 800 000
Adózás előtti eredmény	8 800 000	9 400 000	9 900 000
Adóalap korrekció	1 200 000	600 000	-1 800 000
Adóalap	10 000 000	10 000 000	8 100 000
Adófizetési kötelezettség	900 000	900 000	729 000
Adózott eredmény	7 900 000	8 500 000	9 171 000

Forrás: az esetpélda adatai

Példa a fejlesztési tartalékkal kapcsolatos társasági adóalap-módosító tételekre

Az eredménytartaléknak az adóévben lekötött tartalékba átvezetett és az adóév utolsó napján lekötött tartalékként kimutatott összege, de legfeljebb az adóévi adózás előtti nyereség 50 százaléka és legfeljebb adóévenként 500 millió forint csökkenti az adózás előtti eredményt (Tao tv. 7.§.(1) f), (15) bekezdés).

Az adózó a fejlesztési tartalékot tárgyi eszközzel kapcsolatban elszámolt beruházás bekerülési értékének megfelelően oldhatja fel. Erre az adózónak a lekötés adóévét követő negyedik adóév utolsó napjáig van lehetősége. (A törvény a fel nem használt részre szankciót alkalmaz.)

Az adózás előtti eredmény csökkentéseként elszámolt értékcsökkenési leírásnak kell tekinteni a tárgyi eszköz beszerzése, előállítása alapján felhasznált (feloldott) fejlesztési tartalék összegét, azzal, hogy az értékcsökkenési leírás az adóév első napjától, illetve a tárgyi eszköz üzembe helyezésének napjától – a bekerülési értékre vetített kulccsal számítva – folytatható.

Példánkban a vállalkozás 20x7. évben 1 MFt fejlesztési tartalékot képzett (Tao tv. 1.sz. melléklet 12. pont). A következő évben 01. 01-én egy korábban még használatba nem vett, új tárgyi eszközt, egy gépsort vásárolt 3 MFt értékben. (Más, a bekerülési értéket növelő kapcsolódó tétel nem volt.) A gépsor maradványértékét a vállalkozás nem tekintette jelentősnek, a hasznos élettartamot 3 évben határozta meg. A társasági adó szerinti értékcsökkenési leírási kulcsot – élve a törvény adta lehetőséggel – 50%-ban határozták meg (Tao tv. 1.sz. melléklet 9. pont).

3. Táblázat: Könyvelési tételek és eredményhatások (adatok Ft-ban)

	Tartozik	Követel	Összeg	Eredményhatás	Adóalap korrekció
20x7	Eredménytartalék	Lekötött tartalék	1.000.000	0	
20x8	Tárgyi eszköz	Beruházás	3.000.000	0	0
20x8	Lekötött tartalék	Eredménytartalék	1.000.000	0	0
20x8	Értékcsökkenési leírás*	Tárgyi eszköz halmozott értékcsökkenése.	1.000.000	-1.000.000	1.000.000
20x8	Társasági adó szerinti értékcsökkenés**		1.500.000		-1.500.000
20x9	Értékcsökkenési leírás*	Tárgyi eszköz halmozott értékcsökkenése	1.000.000	-1.000.000	1.000.000
20x9	Társasági adó szerinti értékcsökkenés**		500.000		-500.000
20y0	Értékcsökkenési leírás*	Tárgyi eszköz halmozott értékcsökkenése.	1.000.000	-1.000.000	1.000.000
20y0	Társasági adó szerinti értékcsökkenés**		0		0

Forrás: esetpélda adatai

Számviteli törvény szerinti értékcsökkenés*: Az immateriális javaknak, a tárgyi eszközöknek a hasznos élettartam végén várható maradványértékkel csökkentett bekerülési (beszerzési, illetve előállítási) értékét azokra az évekre kell felosztani, amelyekben ezeket az eszközöket előreláthatóan használni fogják (Szt. 52.§. (1) bekezdés).

$$ÉCS_{szv} = \frac{Bekerülési\ érték - maradványérték}{hasznos\ élettartam} = \frac{3.000.000 - 0}{3} = 1.000.000\ Ft/év$$

Társasági adó törvény szerinti értékcsökkenés:** Leírási kulcs 50%, a fejlesztési tartalékra feloldott összeget elszámolt értékcsökkenésnek kell tekinteni, de a „maradék részre" a leírás a bekerülési értékre vetített kulccsal folytatható.

20x8 év: 3.000.000 Ft * 50 % = 1.500.000.- Ft (elszámolt écs 1+1,5MFt=2,5MFt)

20x9 év: 3.000.000 Ft * 50 % = 1.500.000.- Ft (de a rendelkezésre álló összeg már csak 3 MFt-2,5MFt=0,5 MFt)

4. táblázat: A számviteli törvény szerinti eredményelszámolás a társasági adóalap-korrekciók bemutatásával

(adatok Ft-ban)

Megnevezés / Évek	**20x7**	**20x8**	**20x9**	**20y0**
Adózás előtti eredmény értékcsökkenési leírás nélkül	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Értékcsökkenési leírás	0	1.000.000	1.000.000	1.000.000
Adózás előtti eredmény	10.000.000	9 000 000	9 000 000	9.000.000
Adóalap korrekció	-1 000 000*	-500.000**	500 000	1.000 000
Adóalap	9 000 000	8 500 000	9.500 000	10.000 000
Adófizetési kötelezettség	810 000	765 000	855 000	900 000
Adózott eredmény	9.190 000	8 235 000	8 145 000	8 100 000

*fejlesztési tartalék képzése

**1.000.000-1.500.000=-500.000

Összefoglalás

Az IAS 12 standard a vállalati nyereségadók számviteli kezelését szabályozza. A standard nem von párhuzamot egyetlen ország adórendszerével sem, így egy-egy adónem kapcsán – például a magyar adórendszerben a helyi iparűzési adó vagy az innovációs járulék – mindig mérlegelni kell, hogy az adónem jövedelemadónak minősül-e. A mérlegelés alapja a vállalkozás tevékenysége, illetve, hogy a vállalkozás összes költségén belül milyen részarányt képviselnek az adott adónem adóalapját csökkentő költségtételek. Az iparűzési adó és az innovációs járulék esetében az adóalapból levonható költségtételek a hazai adójogszabályok alapján az „anyagköltség", az „eladott áruk beszerzési értéke" és a „közvetített szolgáltatások értéke". Javasolt megoldás a gyakorlatban, hogy amennyiben a teljes költségen belül ezek a költségtételek több mint 50%-ot tesznek ki, akkor az iparűzési adó és az innovációs járulék is nyereségadóként kerülhet elszámolásra az IFRS pénzügyi kimutatásokban, ellenkező esetben, ha a fenti költségtételek részaránya nem jelentős az összköltségen belül, akkor ezeket az adónemeket forgalmi típusú adónemeknek minősíthetjük és az üzleti eredmény részeként – általában egyéb ráfordításként – indokolt megjeleníteni az IFRS pénzügyi kimutatásokban.

A tanulmányban rámutattunk, hogy az IFRS-beszámolásra való átállás – mind a kapcsolódó adójogszabályok mérlegelése, mind a kapcsolódó számviteli feladatokra való felkészülés szempontjából – rendkívül időigényes feladat, ennek ellenére – a nemzetközi környezetben való gazdálkodás elengedhetetlen feltételeként – várhatóan a következő években jelentősen emelkedni fog az IFRS szerinti beszámolást választó gazdálkodók száma, ami újabb és újabb szakmai kihívások elé állítja majd a számviteli szakembereket.

Felhasznált irodalom

Szegediné Lengyel Piroska (2016) Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok (IFRS 1.) Önadózó XXVIII. évfolyam, 2. szám p. 39 –41.

IAS 12 Jövedelemadók standard, a Bizottság 1126/2008/EK Rendelete, az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2008. november 3.

2015. évi CLXXVIII. számú törvény A nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok egyedi beszámolási célokra történő hazai alkalmazásának bevezetéséhez kapcsolódó, valamint az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról (2015. XI. 17.)

2015. évi CLXXVIII. számú törvény módosítása (2016. XI. 26.)

2000. évi C. törvény – A számvitelről (2000. 09. 05.)

1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról

VISSZATEKINTŐ

SZAKASITS ÁRPÁD KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKKÉ VÁLASZTÁSA - 1948

Hubai László

DOI: 10.25116/kozelitesek 2017.1-2.4

1947-ben, egyfelől a Marshall-terv és a Truman-doktrína meghirdetésével, másfelől a Tájékoztató Iroda (Kominform) megalakulásával kezdetét vette a hidegháború.[10] A párizsi békeszerződés februári aláírása volt az antifasiszta koalíció vezető hatalmainak utolsó és látványos együttműködése, bár az osztrák és a német kérdésben nem sikerült eljutni a megegyezésig. Mindkét ideologikus szuperhatalom, igaz különböző megfogalmazásban, úgy értékelte, hogy a világ két szembenálló részre oszlott, s közöttük antagonisztikus az ellentét. A Szovjetunió és az USA egyaránt felgyorsította szövetségesei egy táborba gyűjtését, s kizárólagos dominanciájának kiépítését. Nyugat-Európa országai csak akkor részesülhettek a számukra létfontosságú Marshall-segélyből, ha kormányaikban nem találhatóak felforgató (azaz kommunista) pártok. 1947 során ezek a pártok sorra ki is kerültek az immár egyértelműen amerikabarát kormányokból.

A Tájékoztató Iroda 1947. szeptemberi megalakulása után a SZU által felszabadított-elfoglalt területen gyorsított ütemben folyt a szovjet mintára történő átállás, a kommunista pártok egyeduralmának megteremtése. Sztálin ügyesen vezényelte az egymással is rivalizáló kommunista pártok vezetőit, építve nemcsak a moszkvai emigrációból az adott ország meghatározó pozícióiba került politikusok feltétlen lojalitására, hanem egymással szembeni sérelmi politikájukra is. Itt már nem volt érdemi különbség abban, hogy egy ország a háborút a vesztes vagy a győztes oldalon fejezte-e be. Magyarország nemcsak egyszerű vesztes volt, hanem a Kárpát-medence közepén geopolitikai helyzete is rendkívül rossz volt. A sokak által vágyott finn modell, azaz a SZU külpolitikai érdekeinek maximális figyelembevételéért cserébe nagy belpolitikai önállóság elsősorban ezért nem jöhetett szóba. Ráadásul a finneket a szovjetek támadták meg 1940-ben, míg Magyarország esetében ez fordítva történt.

A Kominform alakuló ülésén az átalakítás felgyorsításának igénye deklaráltan azt is magában foglalta, hogy ahol még nem történt meg a szociáldemokrata pártok bekebelezése a kommunista pártokba, ott azt minél hamarabb végre kell hajtani. Ez hazánkban (is) megpecsételte az önálló szociáldemokrata párt sorsát, az önállóság híveivel való kíméletlen leszámolás féléves kemény, eszközökben nem válogató folyamatot jelentett. A megváltozott helyzetben arra sem volt esély, hogy a nehezen kiküzdött, egyébként is korlátozott polgári demokrácia minimumát meg lehessen őrizni. A pluralizmus látszata, a többpártrendszer ugyan egyre kisebb jelentőséggel, de még 1949 elejéig fennmaradt.

10 Az írás egy nagyobb, a köztársasági elnökök választásáról szóló kutatás része. Ez úton is köszönetet mondok a Táncsics Alapítvány támogatásáért.

Tovább rontotta a helyzetet, hogy a Tito vezette Jugoszlávia nem volt hajlandó alárendelni magát Moszkvának. Így a Kominform jugoszláv parasztpolitikát elítélő 1948. júniusi határozata előrevetítette, hogy itthon e kérdésben is változások várhatóak. Két hónap sem múlt el, s Rákosi 1948. augusztus 20-án kecskeméti beszédében meghirdette a mezőgazdaság kollektivizálásának programját.

Tildy Zoltán lemondatása

Tildy Zoltán köztársasági elnökként a saját szempontjából egy reálpolitikai szerepfelfogás szerint működött. Kompromisszumra törekedett a kezdetben hatalmasra nőtt kisgazdapárt különböző szárnyai között csakúgy, mint a kormánykoalíció jobb és baloldala között. Világosan látta, hogy ez nem csak az újjáépítés nehéz feladataival küszködő lakosság nemzeti érdeke, hanem adott időben a megszálló Szovjetunióé is. Felismerte, hogy a keleti szuperhatalommal, amely a Kárpátalja Ukrajnához csatolásával szomszédos országgá vált, csak a baráti viszony lehet a reálpolitika. Az USA nemcsak messze volt, hanem jól definiált érdekei sem voltak a kelet-közép-európai régióban, Nagy-Britannia pedig a háború után már nem rendelkezett olyan akciórádiusszal, amelyet számításba lehetett volna venni. Tildy az 1946-os év folyamatos koalíciós válságai során rendre közvetített a kisgazdák és a Baloldali Blokk között, összebékített, kompromisszumot keresett, éppen az ország érdekeit szem előtt tartva. (Vígh 1991: 157 –160). A polgári oldalról gyakran bírálták, politikafelfogását a kommunistákat illetően hibásnak tartották, annak ellenére, hogy a szovjet jelenlétből adódó kényszerek realitását a jobboldaliak is világosan látták.

Tildy egyensúlyozó elnökként jól szolgálta a nemzeti érdekeket, ám a politikának, amit folytatni akart – ti., hogy a kisgazdapártnak mint a birtokos parasztság képviselőjének továbbra is szerepe legyen a közéletben –, immáron nem volt valóságosan járható útja. 1948 nyarán a kommunista párt egy bő féléves kíméletlen küzdelemben elérte, hogy a szociáldemokraták vele szorosan együttműködő országos és helyi vezetői elfogadják a két munkáspárt egyesítését. Közben a koalícióban helyet foglaló két pártban (a kisgazdapárt és a parasztpárt) is elvégezték a tisztogatásokat, csak olyanok maradhattak parlamenti képviselők és középszintű vezetők, akik a kommunista párttal való együttműködés feltétlen hívei voltak, vagy legalábbis azt mímelték. Az ellenzéki pártokból különböző eszközökkel eltávolították vagy blokkolták az akcióképes politikusokat. A legnagyobb ellenzéki párt, a DNP, igyekezvén menteni a menthetőt, szinte csak a parlamentben nyilvánult meg, fokozatosan leállított minden más szervezeti tevékenységét.

A jugoszláv parasztpolitikának fentebb említett elítélése tovább gyengítette Tildy pozícióját. Rákosi már július elején egy beszélgetés során elmondta az elnöknek, hogy a jugoszláv parasztpolitika bírálata hazánkra is vonatkozik. Tildy – saját elmondása szerint – elutasítóan reagált, azzal

érvelve, hogy húsz éven át hirdetett elveinek feladására nem hajlandó. Ő, bár az 1945 óta hozott minden intézkedést helyeselt, sőt szükségesnek tartott, de elgondolásait „egy szabad kisparaszti országról" nem hajlandó feladni. (Palasik 2000: 274) A köztársasági elnök e határozott megnyilvánulása tette eltávolítását napi feladattá a kommunista vezetés számára.

A Magyar Dolgozók Pártja megteremtése után Tildy félreállítása jelentette a következő fázist az MDP monopolhelyzetének megteremtésében. Nem volt rá tovább szükség, hiszen nem volt kik között közvetítenie, ráadásul személye a politikai mezőben szimbolikusan is tehertételt jelentett. Egy református lelkész ekkor már önmagában sem „mutatott jól" a kiépítés alatt álló proletárdiktatúra első közjogi méltóságának posztján. A kollektivizálás ellenzőjeként pedig végképp nem maradhatott hivatalban. Ezek után már csak a megfelelő megoldást kellett megtalálni arra, hogy milyen – a szélesebb politizáló közvélemény előtt is respektálható – módon távolítják el tisztségéből. Ez nem jelenthetett komoly gondot, egyrészt mert ha Tildy nem is, környezete könnyen támadható volt, másrészt pedig a BM ÁVO ez ügyben is „jó" munkát végzett.

Az elnök gyenge pontját az jelentette, hogy nem figyelt eléggé arra, kik kerülnek a környezetébe: a hivatalba éppúgy, mint a családjába. Különösen veje életmódja, tisztázatlan anyagi ügyei és politikai kalandorsága keltette fel a politikai rendőrség figyelmét. Csornoky Viktor ügyvéd páratlanul gyors karrierjét nagyrészt apósa személyének köszönhette. Bár a kisgazdapártba csak 1942-ben (23 évesen) lépett be, minden politikai előélet nélkül b1945. január és november között. 1945 áprilisától az Ideiglenes Nemzetgyűlés fővárosi küldötte, majd a novemberi választások után nemzetgyűlési képviselő. Novemberben kinevezték az ismét felállított washingtoni nagykövetség első titkárává, bő egy év után, 1947 januárjában hazarendelték, majd több mint fél évig ügyvédi tevékenységet folytatott. 1947 novemberében kapott megbízást az egyiptomi magyar nagykövetség vezetésére. (PA 1945: 94 –95)

Csornoky nem volt diplomata, s nem járt el kellő elővigyázatossággal sem. Már washingtoni megbízatása idején találkozott a magyar emigráció egyes képviselőivel, leveleik egy részét apósa hivatalán keresztül juttatta el Nagy Ferenc miniszterelnökhöz. (Haas 2009). Tudnia kellett volna, hogy ezek nem maradhatnak teljesen titokban, s valószínűleg ez volt visszarendelésének egyik oka is. A másik, talán fontosabb az, hogy állomáshelyén is olyan anyagi tevékenységet folytatott, amely összeférhetetlen a diplomáciai státussal.[11]

11 Csornoky életének ez az oldala kevéssé feltárt, míg a kommunista sajtó tevékenységének csak sötét oldaláról ír az MKP politikai érdekei szerint, addig a jobboldalon a demokrácia őrét és mártírját mutatják be. Ez utóbbira példa: Haas 2009. Vígh Károly – aki jól ismerte a kisgazdapárt belső ügyeit – leírja, hogy amikor még a kisgazdapártnak kocsija sem volt, akkor Csornoky Fordon járt, s testőrséget szervezett magának. Vígh 199: 161.

Kairóba történő kinevezése már az FKGP paraszti centruma két vezetőjének távozása, Nagy Ferenc miniszterelnök lemondatása és Varga Béla országgyűlési elnök emigrálása utáni időkre esett, s levelezést folytatott olyan vezető diplomatákkal, akik éppen Nagy Ferenc eltávolítása miatt mondtak le (Szegedy-Maszák Aladár, Auer Pál). Állomáshelyén magánkihallgatáson fogadta Faruk király, az egyiptomi miniszterelnökkel s a közélet más meghatározó személyiségeivel is beszélgetést folytatott, csakúgy, mint az USA ottani nagykövetével. Valószínűleg nem csak a királynak mondta el, hogy apósa nem ért egyet a hazai történésekkel, s ő azon fáradozik, hogy Tildyt és családját külföldre menekítse. (Haas 2009) Igen kevéssé valószínű, hogy Tildynek ez lett volna a terve, vagy ha mégis, akkor ennek kivitelezésével éppen a kommunisták által sokat támadott vejét bízta volna meg. Ebben az időben már minden külképviseleten dolgoztak olyan kommunista diplomaták, akik nemcsak a külügyminisztériumnak jelentettek, hanem a politikai rendőrségnek is, s mindkét helyről ellátták őket feladatokkal. Ez utóbbi természetesen nem kommunista sajátosság, hanem a mindenkori diplomáciában szokásos munkamegosztás.

Különösen igaz volt ez Kairóra, ahol Csornokyra – részben – saját zavaros ügyei miatt „saját jogon", Tildyre pedig egy esetleges későbbi felhasználás céljából gyűjtöttek adatokat. Hazarendelésekor Csornoky Svájcon keresztül tért vissza, ahol – ismét elővigyázatlanul – kisgazda emigránsokkal találkozott. (Haas 2009) Budapestre érkezése után a Külügyminisztériumba ment, ahonnan a politikai rendőrség volt a következő állomás. Ott szembesítették a terhelő dokumentumokkal, levelezésének fotókópiáival, s további adatok közlésére kényszerítették. Rendkívül súlyos vádakkal illették: hűtlenséggel és népellenes bűntettel, továbbá devizaüzérkedéssel és más gazdasági bűncselekményekkel. (Palasik 2000: 275–276)

Chornoky bűnösségéek kimondását majd elítélését az „1946. évi VII. törvény a demokratikus államrend és köztársaság büntetőjogi védelméről" szóló jogszabály tette lehetővé. A rendkívül szigorú törvény már azt a személyt is ötévi elzárással büntette, aki csak tudott az összeesküvésről, de azt nem jelentette. A szigorú szabályozásban egyetértés volt a kisgazdák és a kommunisták között. Az FKGP vezetői azt gondolták, hogy ezzel megakadályozhatják az MKP – korabeli megfogalmazás szerint – diktatúrás törekvéseit, az MKP pedig ebben látta azt a lehetőséget, hogy leszámolhat a kisgazdák vele szemben aktív politikusaival. Az összeesküvés pedig – mint azt az 1947 elején nyilvánosságra hozott és számos halálos ítélettel végződött ún. Magyar Közösség ügye is mutatta – igen tág értelmezésre adott lehetőséget. Különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a politikai rendőrség már kezdettől a kommunisták kezén volt, s fokozatosan ez történt a népbíráskodás intézményében is. E két szervezet osztályharcos összekapcsolása tág teret biztosított a Rákosiék számára nem kívánatos személyek kiiktatásához.

Az MDP PB július 28-i ülésén Rákosi informálta a testületet a „Csornoky-ügy" állásáról, s a PB határozatot fogadott el arról, hogy Tildynek le kell mondania. (Haas 2009)[12] Másnap Rákosi az Eszterházy-palotában berendezett Köztársasági Elnöki Hivatalban kereste fel az elnököt, s kérte az előre elkészített levél kézzel történő lemásolására, amit Tildy rezignáltan, de szó nélkül megtett és aláírta. (Palasik 2000: 277–279)[13]

Július 30-án, pénteken délelőtt tízkor pártközi értekezletet tartottak a kormánypártok vezetői, melynek jegyzőkönyve mindezidáig nem került elő, csak a napilapokban (pl. a Szabad Népben) leadott hivatalos közlemények állnak rendelkezésünkre. A 31-én megjelent rövid közlemény felsorolja a három koalíciós párt 11 vezetőjét, érdemi információt mindössze annyit tartalmaz, hogy az értekezlet tudomásul vette Tildy lemondását. Ugyanezen lapszámokban jelent meg a köztársasági elnök lemondó levele is. (Pártközi 2003:1065)

„Budapest, 1948. július 30.

Tisztelt Országgyűlés!

Ezennel bejelentem, hogy köztársasági elnöki tisztségemről lemondok, s kérem az Országgyűlést, hogy lemondásomat tudomásul venni szíveskedjék.

E lépésemmel kapcsolatban hangsúlyozni kívánom, hogy teljes mértékben egyetértettem, és egyetértek a magyar népi demokrácia egész eddigi politikájával s a köztársaság kormányának minden ténykedésével. Nem politikai nézeteltérés vezet tehát akkor, amikor az általam eddig viselt magas közjogi méltóságomról lemondok.

Hogy mégis erre a megmásíthatatlan elhatározásra jutottam, ennek oka az, hogy közvetlen környezetemhez tartozó személy súlyosan vétkezett a magyar állam, a Köztársaság, népünk érdekei ellen, s ennek következtében úgy érzem, hogy ilyen körülmények között nem várhatom el, a magyar néptől azt a teljes és fenntartásnélküli bizalmat, amely a legmagasabb közjogi méltóság gyakorlásához elengedhetetlenül szükséges.

Ismételten kérve lemondásom tudomásulvételét, Isten áldását kérem népünkre, hazánkra, az Országgyűlés tagjaira és munkájára.

Tildy Zoltán"

12 Az MDP PB jegyzőkönyveinek a kérdésre vonatkozó napirendjét ebből az írásból közöljük, mert az MDP iratai a Nemzeti Levéltár 1945 utáni részének költöztetése miatt hozzáférhetetlen.

13 Palasik (2000) közöl egy másik aláírt levelet is, ám ennek felhasználására Tildy ellenállásának hiányában nem került sor.

Tildy kétszeresen sarokba volt szorítva, egyrészt az általa vallott politikát nem folytathatta tovább, másrészt vejére nézve olyan terhelő dokumentumokat mutatott be neki Rákosi, ami családját is súlyosan kompromittálta. A családcentrikus elnök magatartásában az a remény is szerepet játszhatott, hogy veje kedvezőbb elbánásban fog részesülni. A négyéves elnöki ciklusból szinte napra pontosan 2 és fél évet töltött hivatalában, politikailag feszültségekkel teli, nehéz időszakban.

Rákosi Mátyás az MDP Központi Vezetőségének 1948. július 31-i ülésén részletesen ismertette a korábbi napok történéseit. Igazságtalanul és pártja szokása szerint „osztályharcosan" bírálta a kommunistákkal oly gyakran megértő, olykor lojális elnököt. „Tildyről nem lehet azt állítani, hogy valami következetesen demokrata lett volna. Mi, akik így a politika kellős közepén álltunk, sajnos mindig azt tapasztaltuk, hogy minden nehéz helyzetben ingadozott, és a kiindulási pontja sem volt valami szélső demokrata" – állította a főtitkár. A gyakorlati politizálás megfontolásait Rákosi a sajátjai előtt Leninre hivatkozva a „bizonytalan szövetséges" kihasználásának teóriájával próbálta meg elvi magasságokba emelni. (Izsák 1994: 149)

Szakasits Árpád az MDP jelöltje

Az MDP PB július 28-i ülésén, ugyanazon az ülésen, ahol határoztak Tildy lemondásáról, döntöttek arról is, hogy az MDP igényt tart az elnöki tisztségre. (Haas 2009) Ezt akkor az MDP a polgári demokrácia szabályai szerint is megtehette, hiszen a Magyar Függetlenségi Párt 1947. novemberi (törvénytelen) feloszlatása után 364 tagú országgyűlésben csaknem 46 százalékos frakcióval rendelkezett. (Hubai 1991: 254)[14] Az alábbi táblázat az Országgyűlés frakciónkénti összetételét mutatja 1948. július végén, az MDP létrehozása után.

14 A 254. oldalon található 6. sz. táblázat korrigált változata.

Az Országgyűlés frakciónkénti összetétele

1948. július vége

A frakció megnevezése	**Mandátumok pártonként**		**Mandátumok kormány/ellenzék**	
	N	%	N	%
Magyar Dolgozók Pártja	167	45,88		
Független Kisgazdapárt	68	18,68		
Nemzeti Parasztpárt	36	9,89	**271**	**74,45**
Demokrata Néppárt	55	15,11		
Független Magyar Demokrata Párt	20	5,49		
Magyar Radikális Párt	6	1,65		
Keresztény Női Tábor	4	1,10		
Polgári Demokrata Párt	2	0,55	87	23,90
pártonkívüli	6	1,65	6	1,65
ÖSSZESEN	**364**	**100,00**	**364**	**100,00**

A frakciók szerinti megoszlás részletező vizsgálatának nincs jelentősége, hiszen valós politikai aktor ebben az időben már csak az MDP, a kommunista párt volt.

A 28-ai PB ülés után két nappal, július 30-án – ugyancsak PB ülésen – döntöttek arról, hogy Szakasits Árpádot javasolják köztársasági elnöknek. (Haas 2009) Rákosi előtte valószínűleg már közölte a döntést Szakasitscsal, aki szintén jelen volt az ülésen. Szakasits ekkor nemcsak az MDP elnöke és minden vezető testületének tagja, hanem kormánytag is. Nem csak miniszterelnökhelyettes-államminiszter, hanem februártól augusztusig az ipari miniszter tisztségét is betöltötte. Személyében egy tapasztalt, két rendszer (a Horthy-korszak, majd a korlátozott polgári demokrácia 1945-1947) közéleti küzdelmeiben is aktív politikus jelenik meg. A II. világháború előtti és alatti jelentős szociáldemokrata vezetők közül már csak ő maradt, a világháború utániak közül pedig rajta kívül csak Marosán György volt első vonalbeli szociáldemokrata vezető. Mindkettejüknek döntő szerepe volt abban, hogy a szociáldemokratákat az MKP bekebelezhesse. Így Szakasitsot az MDP elnökévé, Marosánt az egyik főtitkárhelyettessé választották.

Az MDP PB július 31-én már a harmadik ülésen foglalkozott az elnök, pontosabban már csak az elnökválasztás kérdésével, megfogalmazva azt az elvárást, hogy az ellenzéki pártok „... hassanak oda, hogy az ülés méltóságteljes lefolyását és az egyhangú véleménynyilvánítást az ellenzék is biztosítsa." (Palasik 2000: 277)

Az elnökválasztás

A választásra az Országgyűlés augusztus 3-ai ülésén került sor. Ezt megelőzően – 1946. évi I. törvény értelmében – a parlamentnek el kellett fogadnia Tildy lemondását. A szavazás mellőzésével – közfelkiáltású „igen" – a T. Ház hozzájárult a lemondáshoz. A döntés után a DNP, a KNT és a pártonkívüliek elhagyták az üléstermet. (ON IV.: 709) A lojális ellenzéki pártok (FMDP, MRP) képviselői viszont részt vettek a folytatásban is.

Az elnöki tisztségre történő ajánláshoz az akkori szabályozás szerint legalább 50 képviselő aláírására volt szükség, az ülést vezető Nagy Imre Házelnök „többszáz" képviselő érvényes ajánlásáról szólt. A köztársaságról szóló törvény megengedte, hogy amennyiben egyetlen jelölt van és a képviselők kétharmada jelen van, akkor közfelkiáltással lehet választani. Ez rendben meg is történt, majd felkértek egy öttagú küldöttséget, hogy a megválasztott elnököt hívja meg az országgyűlésbe.[15]

Miért nem állított az ellenzék ellenjelöltet – vetődik fel óhatatlanul a jogos kérdés. Erre a Demokrata Néppárton (DNP) kívül más politikai erőnek sem önállóan, sem együttesen nem volt lehetősége, hiszen az ajánláshoz 50 képviselőre volt szükség. Lehetett volna ugyan szimbolikus jelentősége, hogy a DNP egyedül vagy más ellenzéki pártokkal együtt jelöltet állítson. Ám ez akkor már csak elméleti lehetőség volt, az ellenzék jelöltje nem sok jóra számíthatott volna akkor sem, ha történetesen képviselő és védi a mentelmi jog. Azt, hogy ez csak formáljogilag létező lehetőség, elsősorban a DNP tapasztalta meg néhány héttel korábban, amikor is az MDP megalakulását bejelentő parlamenti ülésen éppen azoknak a fiatal, jó szervezési gyakorlattal rendelkező képviselőinek mentelmi jogát függesztették fel, akiknek az 1947-es választásokon a párt a második helyezést köszönhette.[16] A DNP ezért nemcsak saját tevékenységét minimalizálta ekkorra, hanem senkit sem kívánt koncként odadobni a politikai rendőrségnek.

Az ellenzéki képviselők nagy részének kivonulása néma, de egyértelmű tiltakozás volt egyrészt Tildy lemondatása ellen, másrészt annak demonstratív jelzése, hogy nem kívánnak asszisztálni a

15 A küldöttség vezetője Harustyák József korábbi szociáldemokrata, az MDP KV tagja, a Szaktanács elnöke, az országgyűlés Politikai Bizottságának tagja volt. A delegáció tagjai: Dögei Imre az MDP KV tagja, a frakcióvezetőség tagja; Szabó Pál az NPP alelnöke; Csizmadia Lajos az FKGP alapító tagja, a párt alelnöke; Kende Zsigmond az MRP ügyvezető elnöke. ON IV.: 710. és PA 1947-1949 életrajzai.

16 Június 15-én hat DNP képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére érkezett kérelem, közülük négyen voltak korábban a KALOT vezetői: Berkes János, Keresztes Sándor, Szabados Pál és Ugrin József. Hubai 1991: 236. Keresztes és Ugrin részt vett a KDNP 1989-es újjászervezésében.

következő egyeduralmi procedúrához. Demonstrációként ennyit tehettek és nem többet, megtagadni az MDP PB – fentebb már említett – egyhangú támogatásra vonatkozó elvárásának teljesítését.

Az invitálás után Szakasits megjelent az Országgyűlés ülésén, s letette a fogadalmat, majd Nagy Imre Házelnök köszöntötte a megválasztott elnököt. Rövid beszédében méltatta az elnök érdemeit és megjelölte a rá váró legfontosabb feladatokat. Ezután Szakasits stílusának megfelelően emelkedett és fennkölt, olykor kenetteljes beszédet intézett az Országgyűléshez. Szónoklatában a felszabadulás óta megtett útról, a magyar nép különböző osztályainak az újjáépítésben végzett hősies munkájáról szólt. Az eljövendő feladatok ismertetése az MDP programnyilatkozatában szereplő tartalmaknak és szóhasználatnak megfelelően hangzott. (ON IV.: 711 –716)

A II. Köztársaság vége és a történet utóélete

Az Országgyűlés ezúttal sem töltötte ki négyéves ciklusát, a nemzetközi erőtér és a hazai politikai viszonyok is alaposan megváltoztak. Az 1949 májusában megtartott országgyűlési választásokon már csak egyetlen listára, a Magyar Függetlenségi Népfront lajstromaira lehetett szavazni. Erről jutottak a parlamentbe társutasként a kisgazdapárt, a nemzeti parasztpárt és néhány kisebb ellenzéki párt lojális politikusai. Ám ez már véglegesen csak látszat, minden valóságos hatalom a Rákosi vezette szűk klikk kezébe került. 1949 augusztusában elfogadták az ország alkotmányát, s egyúttal államformaváltásra is sor került, Magyarország államformája népköztársaság lett. A közjogi konstrukció élén egy kollektív államfői testület, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa állt. A fennállása alatt mindvégig 21 tagú testület elnökévé Szakasits Árpádot választották. Szakasits ezt a tisztséget 1950. április 4-ig, letartóztatásáig töltötte be, bár utódjának megválasztására csak május 8-án került sor. Koncepciós perben életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték, s csak 1956. március végén szabadult. (PA 1945: 555 –556)

Tildy Zoltánt és családját először a Rózsadombon egy villában helyezték házi őrizetbe. Egy év után Zoltán fiának sikerült elérnie, hogy a Budakeszi úton található családi házba költözhessenek, ahol a volt elnök hódolhatott kertész szenvedélyének és tudásának. A házi őrizetből csak 1956 májusában szabadult, majd 1956. október 27-től Nagy Imre második kormányában vállalt államminiszteri funkciót. (Vígh 1991: 163 –175)

Csornoky Viktort hivatalosan csak november 4-én tartóztatták le, holott már július 23-ától az ÁVO (szeptember 10-től az ÁVH) foglya volt. A koncepciós per egyes részleteit a rádió is közvetítette, november 15-én az első fokú bíróság halálbüntetésre ítélte. A Népbíróságok Országos Tanácsa az első fokon hozott ítéletet helybenhagyta, 1948. december 7-én a kivégzést végre is hajtották. (Haas 2009) 1992. június 8-án ítéletét semmisnek nyilvánították. (PA 1945: 95)

A választás valódi tétje – a történeti politológia kontextusában

A történéseket csakúgy, mint az I. világháború után, ismét a külső meghatározottságok döntötték el, Magyarország újra a nemzetközi viszonyok tárgya s nem alanya lett. Tartalmát nézve nem egyszerű rendszerváltoztatás, hanem a szovjet modell hely és idő szerinti mutációja jött létre. Az elérendő célt és tartalmat Moszkvában fogalmazták meg, a kivitelezés módját a magyarországi kommunista vezetők határozták meg.

Tildy Zoltán, aki 1948 nyaráig együtt haladt a kommunista párttal, a számára döntő kérdésben, a magánparaszti gazdálkodás felszámolásában már nem tudott volna teljes karaktervesztés nélkül asszisztálni a kollektivizáláshoz. Nem maradt más választása, mint lemondani a köztársasági elnöki posztról. Ennek idejét és módját Rákosiék határozták meg, s mivel önként felállt, őt nem érték súlyos retorziók.

Szakasits Árpádot ilyen úton felfelé buktatva távolíthatták el az MDP vezetéséből, ahol elnökként egyébként is csak formális szerepe volt, köztársasági elnökké választását csak nagy megtiszteltetésként és feladatként foghatta fel. Önként vállalt szerepét – amíg hagyták – a diktatúra tudatos építőinek megelégedésére, velük szorosan együttműködve látta el. Akkor valószínűleg maga is úgy látta, hogy csak ez lehet a változások kívánatos, de legalábbis lehetséges iránya.

Mind kevesebb díszlet marad a polgári demokrácia formális kellékeiből, az átalakulás többségében formálisan alkotmányos keretek között folyt, törvényes és törvénytelen eszközök kombinációjával. Az ország első polgára ettől kezdve már nem kötődhet párthoz, ám tudottan egykori szociáldemokrata. A végrehajtó hatalom csúcsán a kisgazdapárti Dinnyés Lajos, az országgyűlés elnöke Nagy Imre, aki ugyan kommunista, de nem keménykezű, mint a moszkovita kommunista vezetők általában. Látszatra fennállt a koalíciós kormányzás, valódi politikai akaratérvényesítéssel csak a kommunisták, rendelkeztek, pontosabban a szűkebb vezetői négyes (Rákosi, Gerő Ernő, Farkas Mihály és Révai József). A hatalom koncentrációja hétről hétre erősödött.

Rákosi s ezáltal Magyarország is bizonyítani tudta Sztálinnak, hogy érti és végrehajtja az új idők új szavainak üzenetét, a kommunista párt hegemón helyzetbe hozásának feladatát. Nemcsak az MDP szerepe és politikai súlya nőtt, de tovább folyt a polgári rétegek (korabeli szóhasználattal a reakciósok) kiszorítása a politikai, gazdasági és kulturális hatalomból. Az egypárti diktatúra fokozatos, olykor lopakodó, olykor brutális, megteremtése jó ütemben haladt, s mindenki biztos lehetett benne, hogy ez így fog folytatódni a következőkben is.

Felhasznált irodalom

Haas György: Az utolsó felvonás – Tildy Zoltán és Cholnoky Viktor, Magyar Szemle Új folyam, XVIII. évf. (2009) 3-4. sz.

Horváth Julianna, Szabó Éva, Szűcs László, Zalai Katalin szerk. (2003): Pártközi értekezletek. Politikai érdekegyeztetés, politikai konfrontáció 1944 –1948, Napvilág Kiadó, Budapest (***Pártközi 2003***)

Hubai László (1991): A parlament politikai és társadalmi összetétele. In: szerk.: Hubai László és Tombor László: A magyar parlament 1944–1949., Gulliver Lap- és Könyvkiadó, Budapest

Izsák Lajos (1994): Polgári pártok és programjaik Magyarországon 1944–1956. Pannónia Könyvek, Pécs

Országgyűlés Naplója (1947–1949) IV. kötet, Hiteles kiadás, Budapest, 1949, (***ON IV.***)

Palasik Mária (2000): A jogállam megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944 –1949, Napvilág Kiadó, Budapest

Vida István szerk. (1999): Az 1945. november 29-re Budapestre összehívott Nemzetgyűlés almanachja 1945. november 29. – 1947. július 25., A Magyar Országgyűlés kiadása, Budapest (***PA 1945***).

Vígh Károly (1991): Tildy Zoltán életútja, Tevan Kiadó, Békéscsaba