

TÓTH LÁSZLÓ – BALATONYI LÁSZLÓ

A vízügyi ágazat helye, szerepe az államháztartás rendszerében

A kormány a belügyminiszteren keresztül irányítja 2014 óta a vízügyi igazgatási szerveket, amelyek Magyarországon elsődlegesen felelősek a vízgazdálkodásért. A költségvetési témák a vízügyi szakirodalomban is az „elhanyagolt” területek közé tartoznak. Ennek külső okaként megemlíthető a rendszerváltozás utáni folyamatos államháztartási reform, az egyes feladatok intézményekhez való hozzárendelésének változása. De idetartozik a feladatfinanszírozás hiánya, illetve a társadalmi szubjektivitás is az egyes közigazgatási tevékenységek vonatkozásában.

Az európai uniós csatlakozás követelménye volt bizonyos makrogazdasági mutatók teljesítése, a csatlakozás után pedig e mutatók folyamatos szinten tartása. Mindez feszes költségvetést követelt meg, felszámolták a hiánygazdaságot, a korábban évtizedeken át működő „hitelből hitelfinanszírozás” rendszerét.

A reformok ellenére vannak tevékenységek, amelyekre az egyes intézmények közötti párhuzamos végrehajtás a jellemző, és vannak olyan tevékenységek, amelyekért egyik intézmény sem érzi magát felelősnek, ami az előzőkből is következhet.

A vízügyi ágazat tipikusan az a szervezet, amely a társadalom ingerküszöbét csak katasztrófa helyzet esetén lépi át. A napi munkavégzés nincsen görcsös alatt, nem preferált, nincs előtérben. Holott nagy jelentőséggel bír, hiszen a felkészülés különösen fontos a különleges jogrendek (rendkívüli, szükségállapot, vészhelyzet) megelőzésében.

A költségvetés, ugyanúgy, mint a többi költségvetési szervnél, meghatározza a lehetőségeket és a határokat is egyben. A szervezetnek nem tett jót a folyamatos át-/alárendeződés, a felügyeletet ellátó minisztérium, illetve a költségvetési pozíciók folyamatos változása. A források elosztását sokszor nem csak objektív döntések befolyásolták. A szervezet talán jelenleg, a Belügyminisztérium alárendeltségében van a legjobb helyen, hiszen munkája több esetben összefügg a rendészeti irányításért felelős szervekkel, főleg minősített időszaki helyzetekben. Befolyásolhatta a döntést továbbá a közfog-

lalkoztatás Belügyminisztériumhoz való átkerülése is, mert az ágazat a közfoglalkoztatás egyik nagyfogyasztója.

2012 augusztusában az Országos közfoglalkoztatási program (a továbbiakban: közfoglalkoztatási program) keretein belül nagyjából huszonkétezzren dolgoztak. A kormányzati céloknak megfelelően a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésük nagy számban megvalósult, ami a közfoglalkoztatotti létszám csökkenéséhez vezetett, így a 2018. augusztus 31-ig zajló közfoglalkoztatási program második ütemében ténylegesen már csak hétezer-kilenc ember alkalmazására került sor.

Az integrált vízgazdálkodás gyakorlati bevezetéséhez szemléletváltásnak kell bekövetkeznie. A szemléletváltás egyik fontos alapja a tudományos megalapozottság, az innováció. A Kvassay Jenő Nemzeti Vízstratégia (a továbbiakban: vízstratégia) nyomán az újjáépítendő kutatásnak komplexnek kell lennie, a hidrológiai alapoktól a hidroökonómiáig kell terjednie. A vízstratégia fontos megállapítása, hogy olyan határszakterületekkel is foglalkozni kell, mint a hidroökonómia. Megfigyelhető, hogy a költségvetési területen dolgozó munkatársak energiáját felőrli a pénztelenség miatt fennálló előirányzat-allokációs mechanizmus folyamatos karbantartása. A szinte állandó likviditási problémák miatt rendre azonnali beavatkozások, úgynevezett intertemporális allokációk szükségesek, így az előbbiekből kifolyólag kevés a szakterületi publikáció, kutatás.

Meg kell említeni a vízügyi képzés korábbi hiányosságát, ami abban nyilvánult meg, hogy a főiskola után költségvetési irányultságú egyetemi oktatás csak a gazdasági jellegű egyetemeken valósulhatott meg.

Ezen változtatott a Nemzeti Közszerződési Egyetem Vízstudományi Karán folyó vízügyi közgazdász szakmérnöki szakirányú továbbképzés.

A szakirányú továbbképzés során, a módszertani alapozó ismeretek keretein belül a következő főbb tantárgyakat sajátítják el a hallgatók: közgazdaságtan alapjai, pénzügy, vállalkozás-gazdaságtan, számvitel, EU-ismeretek, gazdasági számítások, statisztika, menedzsmentismeretek és államháztartás-tan.

A vízügyi ágazat 2018-ban kb. 26,6 milliárd forintból gazdálkodik. Az ágazat 2018-ban nyilvántartott vagyona mintegy 534,2 milliárd forint.

Másodlagosan ki kell emelni azokat az európai uniós operatív programokat, amelyek megvalósítása az ágazathoz van telepítve. Ez az összeg a Belügyminisztérium alárendeltségében működő szervezetek uniós költségvetésének mintegy kilencven százaléka, a 2014–2020-as elszámolási időszakban 290 milliárd forint, ebből 52 program megvalósítását tűzték ki célul.

Nem utolsósorban az alapfeladat kiszolgálása érdekében dolgozó gazdasági szakemberek, illetve a gazdasági szakterületen dolgozó végrehajtó állomány tizenhat százaléka az összlétszámnak. A vízügyi ágazatnál 2018. november 1-jétől összesen 4421-en kötődnek kikerülhetetlenül a költségvetési szakterülethez, az illetményellátáson, az adófizetésen, a tb-fizetésen, a családi pótlékon és egyéb módon keresztül.

A vízügyi ágazat kialakulása, szervezeti fejlődése

A vízügyi ágazat szervezeti fejlődését nem kis túlzással egészen az Árpád-korig vissza tudjuk vezetni, hiszen Árpád népe már akkor kultúrtájban talált hazát a Kárpát-medencében. Különösen igaz ez a mai Dunántúl, az ókori Pannónia területére, ahol a római civilizáció – benne a műszaki kultúra – alakította a környezetet az akkori társadalom és gazdaság igényeihez. Településeiken vízműveket, csatornázást építettek, gazdaságaikban öntöztek. Ők építették meg a Balaton vízszintjének szabályozására a Sió-csatornát 293 és 311 között, *Galerius* császár parancsára. Az első víztározók is a rómaiak idején épültek. A Várpalotától délnyugatra ma is látható a Kikeri-tó (másik néven „ösküi” tározó) 158 méter hosszú, 4,5 méter magas gátja, illetve zsilipe. Hasonló a kőrakasmajori, illetve a Császár-víz gátja.

A korai vízügyi igazgatás – éppúgy, mint a többi igazgatási tevékenység – a közigazgatási egységre (vármegye) szerveződött. *Werbőczy Hármaskönyve* 1517-ben már több évszázados gyakorlat összegzéseként rögzíti a mederváltozásokkal, árvédelmi töltésekkel, malomgáttal kapcsolatos birtokjogi kérdések között, hogy *a közcélú vízi munkálatok érdekében a magántulajdon bizonyos korlátozása is szükséges és elismert.*

A törökkel vívott harc évszázadai alatt a *vízi munkák* is teljesen más célt szolgáltak, elsősorban a *hadászati jelentőségük kiemelendő.* A várak és települések védelmére végzett vízi munkák egyfelől a tervezés és kivitelezés tekintetében jelentős technikai fejlődést hoztak, másfelől viszont nem voltak tekintettel a korábbi gazdasági-gazdálkodási érdekekre. Óriási területeket érintettek a török dúlások, aminek következményeként az Alföld mocsaras, víz- és széljárta, folyamatosan degradálódó területté vált.

A Kárpát-medence folyószabályozásához nagy lökést adott a sónak mint állami monopóliumnak a folyón, Tiszán, Maroson történő szállítása. Mindamellet a Duna fontos felvonulási út volt.

A XVIII. századtól 1945-ig

Magyarország természetföldrajzi elhelyezkedéséből kifolyólag a XVIII. század közepéig az ártéren élő emberek együtt éltek a természettel. Kezdetben természetesen nem volt limitáló tényező az élettér, az itt élők teljesen ki voltak szolgáltatva az ingadozó vízjárásnak, az esetleges áradások elől pedig egyszerűen elmenekültek, továbbköltöztek.

A XIX. század elején a folyóknál élő emberek már tudatosan készültek a folyó vízállásváltozásainak esetleges következményeire, elkezdtek védműveket (töltéseket) építeni. Vízügyi tárgyú törvényeket alkottak, a folyószabályozási munkálatok során pedig az árterek védelmét az árvizek lefolyási viszonyainak javításával együtt igyekeztek megoldani.

A XVIII. században mind a Tiszán, mind a Dunán végeztek már ármentesítési munkákat. Kezdetben ezeket a töltésépítéseket és az árvízvédekezést a vármegyék, illetve a községek végezték, legtöbbször közmunkával. A vízszabályozó (vízrendelkező) társulatok megalakulása után az érdekelttséghez tartozó terület, illetve a töltés védelmét a társulat saját embereivel és felszerelésével végezte. A vízügyi igazgatás fejlődését foglalta keretbe az 1885. évi vízjogi törvény, amely megteremtette a vízzel való gazdálkodás (vízkárelhárítás, vízhasznosítás, vizek és vízi létesítmények nyilvántartása, a vízzel kapcsolatos közérdekek érvényesítésének eszközei – vízjogi engedélyezés) modern fejlődésének lehetőségét.

A vízügyi feladatok állami ellátásáról szóló és a vízügyi igazgatás szervezetéről szóló 6060/1948. számú kormányrendelet átalakította a vízzel való gazdálkodás társadalmi munkamegosztását, benne a vízügyi szervezetet is. A jelentősebb népgazdasági érdekeket és településeket védő társulati töltések, védvonalak állami kezelésbe kerültek. A településeket közvetlenül szolgáló vízi létesítményeket (csatornák, vízfolyások, víziközművek) ugyancsak államosították, de korlátozottan a „tanácsi gazdálkodás” körében maradtak. Teljesen negligálták a helyi igényekből keletkező helyi kezdeményezéseket, erőforrásokat, és gyakorlatilag minden vízzel kapcsolatos feladatot a paternalista állam vállalt magára.

1945 és 1990 között

Magyarországon a vízügyi szolgálat a második világháború után átszerveződött és centralizálódott, az árvízvédekezés állami feladattá vált. A vízügyi államosítására 1948-ban került sor, addig – lényegileg – a korábbi irányítási

szerkezet működött. Ekkor kinyilvánították, hogy minden vízzel kapcsolatos tevékenység állami feladat, ennek érdekében államosították a víztársulatokat (3800 kilométer védvonalat átvett az állam), vízgazdálkodási körzeteket hoztak létre a kultúrmérnöki és a folyam mérnöki hivatalok, valamint az államosított társulatok összevonásával – kezdett kialakulni az a struktúra, amely egy szervezetben tömörítette a területi vízgazdálkodási feladatokat, a hatósági munkát éppúgy, mint a kivitelezést.

A vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény lehetőséget adott a vízgazdálkodás vízgyűjtő elven alapuló országos szervezetének kialakítására.

Az állami vízügyi feladatok körében előtérbe kerültek a mezőgazdasági fejlesztések. Mindez magával hozta az addig különböző tárcák alá rendelt vízügyi szakfeladatok integrációját és egy közös kormányzati szerv létrehozását.

Az Országos Vízügyi Hivatal (OVH) átalakításával 1953. október 1-jén megalapították az Országos Vízügyi Főigazgatóságot, illetve az egységes központi és területi vízügyi szervezetet (11 területi vízügyi igazgatóságot), a tervezési rendszerben a vízügy – tágabban a vízgazdálkodás – önálló népgazdasági ágazattá, majd később önálló népgazdasági ággá vált.

A 12. igazgatóság (a bajai – másfél évvel később jött létre) a kezelői feladatai mellett gyakorolta az elsőfokú vízügyi hatósági (engedélyezési és felügyeleti) hatáskört, ezzel mintegy komplex területgazdái lettek a vizeknek. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója gyakorolta az árvíz- és belvízvédelmi kormánybiztosi hatáskört, valamint a főigazgatóság lett a másodfokú vízjogi hatáskör gyakorlója.

Az egységes vízügyi igazgatás körébe tartozott a vizek tervszerű hasznosítása, az árvizek, belvizek, a vízszennyezések elhárítása, valamint a vízi munkák és vízi létesítmények műszaki tervezésének, kivitelezésének, üzemeltetésének szabályozása és ellenőrzése. Az 1953-as döntéssel a vizek mennyiségi és minőségi felügyelete mellett a vízi közműszféra fejlesztése, felügyelete egységes állami irányítás alá került.

A vízügyi főigazgatóság felügyelete alatt központi vízügyi szervek alakultak ki: a Vízrajzi Intézetből kifejlődött a Vízügyi Tudományos Kutató Intézet (Vítuki) és a Vízügyi Tervezői Vállalat (a továbbiakban: Viziterv). Az Árvízvédelmi és Belvízvédelmi Központi Szervezet jogelődje, az Országos Vízügyi Beruházási Vállalat (Oviber) jogelődje, a Vízügyi Gépészeti Vállalat (Vízgép) jogelődje, a Vízkutató és Fúró Vállalat (Vikuv), a Folyamszabályozó és Kavicskotró Vállalat (Foka) is. Egy országos és több regionális vízügyi építő vállalat alakult, a kivitelező profilú vállalatokat később a Vízépítőipari

Tröszt fogta össze. Az állam a totális államosításból fakadó helyi vízgazdálkodási feladatok ellátását nem tudta hatékonyan megoldani.

Az ET 48. sz. tvr. lehetővé tette a helyi vízgazdálkodási feladatok ellátására a vízgazdálkodási társulatok megszervezését, irányításukat a vízügyi igazgatóságok, illetve az Országos Vízügyi Főigazgatóság felügyelete alá helyezte 1957-ben. Az 1965. év egyedülálló volt, nyolc árhullám vonult le a Rábán, hat egymás utáni árhullám pedig a Dunán, példátlan tartósságú, 119 napos védekezés folyt Magyarországon, ezt követően újabb szervezeti változások következtek be a vízügyi ágazatban.

A vízügyi főigazgatóság (1968-tól újra Országos Vízügyi Hivatal néven működött) tárca jellegű önálló főhatósági jogállású (az elnöke államtitkári rangban), országos hatáskörű szerv, a tanácsi szakigazgatási szervekkel a vízgazdálkodást érintő ügyekben szakfelügyeleti jellegű igazgatási és gazdasági irányítást érvényesít.

A főhatósági feladatok decentralizálásával párhuzamosan a vízügyi főigazgatóságot mentesítették az operatív feladatok alól a Vízépítőipari Központ (1969-től Tröszt) létrehozásával, továbbá a regionális víz- és csatornamű vállalatok többségét is ebben az évben hozták létre. Megalakult a Központi Vízminőségi Felügyelet és a Vízgazdálkodási Társulatok Országos Választmánya.

A környezetvédelem egyre nagyobb társadalmi és politikai súlya indokoltá tette, hogy a vízügy, valamint a környezet- és természetvédelem intézményei közös államigazgatási szervezetbe integrálódjanak. A szervezeti összevonás alapvetően a vízügy központi és területi szervezetek bázisán jött létre, tárcaszinten a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium, területi szinten pedig a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok révén. Ugyancsak a minisztérium felügyelete alá kerültek a nemzeti parkok igazgatóságai is. A rendszerváltozás politikai hullámverése talán ezt a minisztériumi szakterületet érintette a legerőteljesebben. A szabad választások utáni első kormány idején a környezetvédelem és a vízgazdálkodás külön tárcák felügyelete alá került, a területen pedig létrejöttek a vízügyi igazgatóságok és a környezetvédelmi felügyelőségek.

1990 és 2002 között

Az állami irányítású tanácsrendszer és tanácsi gazdálkodás felszámolásával az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény végrehajtása során jelentős számú,

korábban állami tulajdonú (vízügyi igazgatósági vagy vízgazdálkodási társulati kezelésű) vízi létesítmény került önkormányzati tulajdonba. Ezzel egyidejűleg, a volt mezőgazdasági termelészövetkezetek, nagyüzemek megszűnésekor, a privatizáció során a nagy mezőgazdasági táblák felaprózódtak, a saját árokhálózatoként nyilvántartott tetemes vízrendezési infrastruktúra egy-egy tulajdonosa helyett több száz tulajdonos jelent meg. A térszvagyon nevesítése során kialakultak az osztatlan közös tulajdonú földrészelek.

Az 1990. évi politikai rendszerváltozás után a társadalmi és gazdasági viszonyokban bekövetkezett változások indokolták a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény megalkotását.

A vízgazdálkodási feladatok 1990 és 2002 között a közlekedési, hírközlési és vízügyi miniszter felelősségi körébe tartoztak. E feladatkörök ellátását vízügyi helyettes államtitkár útján irányított szakmai tevékenysége tette lehetővé. A miniszter felügyelete alatt álló, országos hatáskörű, a vízgazdálkodás operatív feladatait ellátó szakmai szervezet az Országos Vízügyi Főigazgatóság volt. Az állam vízgazdálkodási feladatainak ellátásában meghatározó szerepe maradt a vízgyűjtő területekre szervezett tizenkét vízügyi igazgatóságnak.

A vízkárelhárítás országos jellegű speciális szakfeladatait (légi figyelő szolgálat, jégtörés, vízügyi távközlés, védelmi robbantási feladatok, a vízügyi igazgatóságok védelmi szakfelügyelete, központi védelmi osztag működtetése) az Árvízvédelmi és Belvízvédelmi Központi Szervezet látta el. A hidrológiai adatgyűjtés és információszolgáltatás szervezését, az árvizek előrejelzését pedig a Vítuki Rt. keretében működő Országos Vízjelző Szolgálat (OVSZ) végezte.

A vízügyi igazgatóságok feladata a vízkárelhárítási védekezés az állami tulajdonú, a vízügyi igazgatóság kezelésében lévő vízfolyásokon, amelyeken a kiépített állami fővédművek vannak. Azokon az állami tulajdonú vízfolyásokon, ahol nincsenek ilyen jellegű védművek, ott a vízügyi igazgatóság feladata a fenntartási munka végzése, valamint a vízfolyás vízvezető képességének megoldása.

2002 és 2014 között

A vízügyi szervezet a 2002. évi választások után létrejött Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium irányítása alatt működött. 2004-ben a vízügyi szervezet átalakult. A kormány az Országos Vízügyi Főigazgatóság jogutódjaként megalakította az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóságot (OKTVF). A tizenkét regionális vízügyi igazgatóság új neve Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság lett. Az OKTVF-et és a tizenkét he-

lyi igazgatóságot a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium finanszírozta az állami költségvetésből.

2006. január 1-jén megszűnt az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság, jogutódjaként létrejött a Vízügyi Központ és Közgyűjtemények (VKK). 2007. április 1-jén megszűnt a VKK, és jogutódjaként létrejött a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság (VKKI). A szervezet 2010-től a Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alatt működött 2012-ig.

2012. január 1-jén a kormány a 300/2011. (XII. 22.) rendeletével átalakította a vízügyi igazgatási szervek irányítását. A korábbi Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságból különválással jött létre az OVF és a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NEKI), és ekkortól vált irányító szervünké a Belügyminisztérium a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság útján.

2014-től napjainkig

A jelenlegi rendszer 2014. január 1-jén lépett hatályba. Az OVF a belügyminiszter által irányított, a Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárság útján önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. A *vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) kormányrendeletben* foglaltak szerint a vízügyi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10. óta a katasztrófavédelem látja el. Az OVF korábbi önálló szervezeti egységének, az Országos Vízügyi Hatóságnak a jogutódja ettől kezdve a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Vízvédelmi hatósági és szakhatósági ügyekben az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogutóda a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.

A 2018. május 18-án megalakult új kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) kormányrendelet 5. pont 40. § (1) bekezdése alapján továbbra is a vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatási szervek irányítása a belügyminiszter feladata és hatásköre, így 2014 óta szervezetileg stabilitás jellemzi az ágazat működését.

A vízügyi ágazat gazdálkodási mechanizmusa

Az előbbieken bemutattuk az ágazat folyamatos fejlődését, átrendeződését. Ennek megfelelően alakult az ágazat finanszírozása is. A költségvetést meg-

határozta az is, hogy mely minisztérium alá tartozott, illetve az adott minisztérium szempontjából az alapfeladat milyen előnyt élvezett.

Az ágazati gazdálkodás az államháztartási rendszer keretein belül működik. Az államháztartás a központi és a helyi kormányzat bevételeit és kiadásait tartalmazó mérleg, illetve az ezekre vonatkozó szabályrendszer. Az államháztartás az állam gazdálkodási rendszerének egésze, az a tevékenység, amellyel az állam a bevételeit beszedi és összegyűjti az állami költségvetésbe mint pénzalapba, majd azt felhasználja kiadásai teljesítésére. Az állam olyan feladatokat lát el a köz érdekében, amelyeket a gazdaság többi szereplője nem tudnának megoldani. Ezeket a feladatokat közfeladatoknak nevezzük.

2010-ig az államháztartás – az alrendszerek – a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere volt. 2010. január 1. óta a jogi személyiséggel nem rendelkező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer részei, azaz az államháztartás két alrendszerből áll: a központi és az önkormányzati alrendszerből.

Az alrendszerek gazdálkodásukat – naptári évre vonatkozó – éves költségvetés keretében folytatják. Az alrendszerek költségvetése olyan pénzügyi terv, amely az érvényességi időtartama alatt a feladatok ellátásához szükséges bevételeket és kiadásokat tartalmazza.

Az állami feladatokat az állam költségvetési szervek útján valósítja meg. Például a Magyar Köztársaság folyóvíz-gazdálkodását, árvízvédelmét, belvízvédelmét, vízrajzi előrejelzését mint állami feladatot az erre létrehozott központi költségvetési szervek, az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a vízügyi igazgatóságok látják el.

A vízügyi főigazgatóság mint költségvetési szerv a közfeladatai tekintetében a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényben, a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) kormányrendeletben, a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) kormányrendeletben, valamint a vonatkozó jogszabályokban megjelölt feladatokat látja el.

A vízügyi ágazat alapfeladatai közé a következő kiemelt tevékenységek tartoznak:

- az öntözéshez és vízminőség-védelemhez kapcsolódó feladatok;
- a vizek kártételei elleni védelem;
- víz- és környezetikár-elhárítási feladatok;

- vízgyűjtő-gazdálkodási és az ahhoz kapcsolódó vízkészlet-gazdálkodási és vízvédelmi feladatok;
- vízgazdálkodási és vízvédelmi igazgatási tevékenységgel kapcsolatos feladatok;
- az állami tulajdonban lévő vízi létesítményekkel összefüggő vagyongazdálkodási, üzemeltetési és fenntartási feladatok;
- európai uniós, illetve kiemelt programok végrehajtásához kapcsolódó feladatok;
- országos vízügyi informatikai szolgálattal kapcsolatos feladatok.

A költségvetési évben befolyt bevételek és a kiadások különbsége adja a költségvetés eredményét (hiányát vagy többletét, esetleg egyezőségét). A keletkezett hiány az állami költségvetési hiány, amit a Magyar Nemzeti Banktól felvett hitellel, valamint a pénz- és tőkepiacon végzett hitelműveletekkel fedeznek. A hiány mértékére vonatkozóan a nemzetközi pénzügyi szervezetek is ajánlásokat tesznek, amelyeket politikai és gazdasági érdekeink megvalósítása miatt kemény korlátként kezelnek.

Az alrendszer az állami feladatok maradéktalan végrehajtása mellett törekednek a költségvetésük minél eredményesebb végrehajtására, minél kisebb hiány elérésére. Ennek két lehetősége van, egyrészt a kiadások visszafogása, másrészt a bevételek növelése.

A kiadások visszafogása mellett azonban folyamatosan teremtődnek újabb állami feladatok, amelyeket el kell végezni, ilyenek például a közelmúlt migrációs feladatai, vagy a 2017-ben levonuló jeges árvíz stb. A befizetési kötelezettségek mértékének határt szab a kötelezettek teherbíró képessége, valamint az, hogy egy bizonyos határ átlépése esetén a kötelezettség teljesítmény-visszafogóvá válik, így abszolút értékben csökkenti a hozzájárulás nagyságát.

A gazdasági élet szereplőinek fokozottabb igénybevétele az ország gazdasági helyzete miatt mégis szükségszerű. Ennek módja lehet a láthatatlan jövedelmek láthatóvá tétele, az adózási fegyelem növekedése, valamint a gazdaságot visszafogó adósságállomány felszámolása.

Az alrendszer költségvetése tartalmazza az ahhoz tartozó költségvetési szervek kiadási és bevételi előirányzatait. Az államháztartás központi szintjét alkotja a központi kormányzat költségvetése. A központi költségvetésről és annak módosításáról, végrehajtásáról – a kormány előterjesztése alapján – az Országgyűlés törvényt alkot, ebben meghatározza a fejezetek kiadási és bevételi előirányzatait.

A kiadásokat személyi juttatások, munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó, dologi kiadás, felhalmozási kiadás bontásban, a bevételeket alapvetően működési bevételként, valamint a költségvetési hozzájárulás neveiben határozza meg. Az állami feladatok ellátásához való hozzájárulások egy részét a Pénzügyminisztérium gyűjti össze. Az így képződő összegek kerülnek vissza támogatásként az állami feladatokat ellátó és hozzájárulással nem rendelkező fejezetek részére.

Egy adott költségvetési fejezetnek a kiadásait a kapott támogatásból és a számára előírt saját bevételekből kell finanszíroznia. A központi költségvetés fejezetrendjében a XIV. fejezet a Belügyminisztérium költségvetését tartalmazza. A fejezeten belüli 17. cím a vízügyi igazgatóságok, az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a területi vízügyi igazgatóságok.

A vízügyi igazgatóságok cím éves költségvetését és beszámolóját kincstári ügyfelenként külön-külön és összesítve az Országos Vízügyi Főigazgatóság közgazdasági főosztálya állítja össze, és gondoskodik a fejezet által meghatározott határidőre történő benyújtásáról a kincstár által működtetett elektronikusadat-szolgáltatási rendszeren keresztül.

A közgazdasági főosztály a tervezéshez és beszámolóshoz belső útmutatót ad ki, ebben meghatározza a költségvetési szervek tervezési feladatait, rögzíti a báziskorrekciókat, felhívja a figyelmet a feladatbeli és szervezeti változásokra. A főigazgató megállapítja az igazgatóságok előirányzatait, gondoskodik a visszaigazolásokról, valamint, ha szükséges, kiadja a gazdálkodás vitelére vonatkozó intézkedését (gazdálkodási körirat). A gazdálkodási körirat megítélése változó. Igazából az ágazati elvárás egy szabályozórendszer lenne, a költségvetés végrehajtására. A fejezethez tartozó központi költségvetési szervek a közelmúltban nem adtak ki ilyen intézkedést, ezáltal a felelőségi rendszereket átadván a területi szerveknek. Szükségességét a középírányító szervek első számú vezetője kell hogy meghatározza.

Az igazgatóságok szervei a visszaigazolt előirányzatok alapján készítik el a költségvetésüket, amelyeket a közgazdasági főosztály összesít. Az igazgatóságok és a közgazdasági főosztály cím szinten összesítve a kincstár által működtetett elektronikusadat-szolgáltatási rendszeren keresztül a költségvetési évet megelőző év november 30-ig elküldi a fejezet felé az elemi költségvetést, kincstári ügyfelenként és címre összesítve is.

A fejezet visszaigazolja az elemi költségvetést a középírányító szerv részére, amiről a főigazgató tájékoztatást ad a területi szervek részére.

Belügyminisztérium a tervezéshez és beszámolóshoz belső útmutatót ad ki, amelyben meghatározza a költségvetési szervek tervezési feladatait, rögzíti

ziti a báziskorrekciókat, felhívja a figyelmet a feladatbeli és szervezeti változásokra. A pénzellátást a kincstár végzi, elsődlegesen a jóváhagyott költségvetési törvényből adódóan, általában havonta. A későbbiek folyamán az előirányzat-módosítást elektronikus úton benyújtják a változásból adódó korrekciók elvégzése miatt a kincstárhoz. Az évközi előirányzat-módosítások a jogszabályokban meghatározottak szerint történhetnek.

A főigazgatóság a szervek jelentései alapján a pénzmaradvány terhére történő előirányzat-módosításokról, illetve a bevételi többletekből adódó előirányzat-módosításokról folyamatosan tájékoztatja a fejezetet. A kötelezettségvállalással terhelt, jóváhagyott maradvány saját hatáskörben elvégzett előirányzat-módosítás után a tárgyévet következő évben június 30-ig felhasználható a kötelezettségek kiegyenlítésére. A jóváhagyásra azért van szükség, hogy a feladatelhagyással megtakarított pénzeket ne használják fel. A gondolat elméletileg helyénvaló, viszont a visszaigazolásig, azaz az éves beszámoló elfogadásáig nagymértékben sújtja az áthúzódó feladatok finanszírozását, hiszen a leírtakból következően az előirányzatokhoz való hozzáférés ezeknél a területeknél sem lehetséges.

Konklúzió

Az előbbiekben rendszerezetten került sor a vízügyi ágazat, ezen belül a költségvetési szakterület előirányzat-gazdálkodással kapcsolatos tevékenységének bemutatására. A tanulmány csak a jogszabályokkal alátámasztott működési mechanizmust mutatja be, nem tér ki a gazdálkodás megszervezése során végrehajtott előirányzat-mozgásokra, illetve az említett pénztelenség miatt fennálló azonnali előirányzat-mozgásokra. Pedig az utóbbi kifejezetten jellemző az ágazatra, hiszen tevékenységünk nagymértékben kiszolgáltatott a természeti katasztrófáknak. Érdekes, hogy ezek a folyamatok ciklikusan változnak. A 2017. évi jeges árvíz, 2018-ban pedig a csapadékhiány miatti aszály kezelése jelentett nagy problémákat. A lakosság védelme miatt ezek nem lehetnek finanszírozatlan tételek.

A gazdálkodás vitelében végzett költségvetési feladatok szemléltetése esetén feltétlenül szükséges elemezni a költségvetés és egyéb szakterületek (például műszaki, ellátásfenntartási, vagyongazdálkodási, informatikai stb.) viszonyát, egymásrautaltságukat.

A tanulmány egyik célja – az ágazat fejlődésének bemutatása mellett – a vízügyi szakfeladat államháztartáson belüli előirányzat-gazdálkodásának az

előirányzat-központú megközelítése vonatkozásában homogén áttekintése. A költségvetési feladatok természetesen szervesen kapcsolódnak a számviteli, vagyonyilvántartási, könyvvezetési, beszámolási, adóelszámolási, munkajogi, illetményszámfejtési, tb-elszámolási, kártérítési feladatokhoz, nem beszélve a házi pénztár pusztán létéből adódó teendőkről. A költségvetési gazdálkodás ezekkel a szakterületekkel kiegészülve kerül egy ernyő alá, és minősül közgazdasági szakterületnek.

A tanulmány célja volt továbbá azon háttértevékenység bemutatása, amely lehetővé teszi az alapfeladat követelményszintű végrehajtását. Az ágazat speciális tevékenysége, *vis maior* helyzetekben való feladatellátása miatt szükséges a finanszírozási rendszer további vizsgálata.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Csath Béla et al.: Magyar vízügytörténet. Pro Aqua Alapítvány, Esztergom, 1998

Fejér László: A vízitársulatok 200 éve. Vízgazdálkodási Társulatok Országos Szövetsége, Budapest, 2010

Fejér László: Vizeink krónikája. A magyar vízgazdálkodás története. Vízügyi Múzeum, Levéltár és Könyvgyűjtemény, Budapest, 2001

Nemzeti Vízstratégia, 2017.

www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf

Reich Gyula: A vízügyi igazgatóságok helye és szerepe a területi közigazgatásban. In: **Szabó Gábor – Vadál Ildikó (szerk.):** Érvek és ellenérvek. Adalékok a területi államigazgatás reformjához. Magyarország Közigazgatási Intézet, Budapest, 1997

JOGSZABÁLYOK

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény

Az állami vagyronról szóló 2007. CVI. törvény

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet

Az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) kormányrendelet