

**Kisborsó Anita – Gregorits Réka**

**A költségvetési támogatások szabályozása, a támogatási jogviszony tartalma, a támogatási szerződések helye a jogrendszerben, kitekintés nemzetközi példákra**

Budapest

2014.

A tanulmány a Közzolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság támogatásával készült

„A nemzet csak akkor remélhet egy jobb jövőben, ha polgárai képesek közös erőfeszítéssel felelősséget vállalni a közjőért.”

II. János Pál pápa

# Tartalomjegyzék

## Tartalom

A) Bevezetés .....	6
B) HAZAI KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSOK .....	7
B.I. Történeti áttekintés.....	7
B.I.1. A rendszerváltozást megelőző időszak.....	7
B.I.2. Rendszerváltozás után, csatlakozás az Európai Közösségekhez .....	8
B.I.3. Állami támogatás – költségvetési támogatás.....	10
B.II. A támogatási jogviszony tárgya és alanyai.....	11
B.II.1. A költségvetési támogatás államháztartási fogalma.....	11
B.II.2. A támogató.....	12
B.II.3. A támogatott (kedvezményezett) .....	13
B.II.4. A támogatott által elvégzett tevékenység .....	14
B.III. A támogatási jogviszony tartalma .....	14
B.III.1. Polgári jogi – közjogi – viták – jogalkalmazás.....	14
B.III.2. A jogviszony létrejötte.....	15
B.III.3. Biztosíték kikötése.....	18
B.III.4. A támogatás folyósítása .....	18
B.III.5. A beszámoló .....	20
B.III.6. A támogatás visszakövetelése.....	20
B.III.7. A támogatás felhasználásának ellenőrzése.....	20
B.IV. Következtetések.....	22
C) NÉMET TÁMOGATÁSOK (ZUWENDUNGEN).....	25

C.I. Jogszabályi háttér .....	25
C.II. Támogatás fogalma .....	25
C.II.1. Jogszabályi meghatározás .....	25
C.II.2. Támogatásfajták .....	26
C.III. A támogató .....	27
C.IV. A támogatási jogviszony tartalma .....	27
C.IV.1. A támogatási kérelem, támogatási engedély, szerződés .....	27
C.IV.2. A támogatás folyósítása .....	27
C.IV.3. A támogatás visszakövetelése, a támogatási engedély visszavonása, érvénytelenítése... ..	28
C.IV.4. Ellenőrzés és beszámolás (Nachweis der Verwendung) .....	29
D) OSZTRÁK TÁMOGATÁSOK (FÖRDERUNGEN) .....	30
D.I. Szabályozási környezet .....	30
D.II. Támogatás meghatározása .....	30
D.II.1. A támogatás fogalma .....	30
D.II.2. Támogatási szerződés .....	31
D.II.3. Támogatási összeg visszafizetése és a kifizetések leállítása .....	31
D.II.4. Ellenőrzés és kifizetés .....	32
E) SVÁJCI TÁMOGATÁSOK (SUBVENTIONEN) .....	33
E.I. Jogszabályi háttér .....	33
E.II. A támogatás fogalma .....	33
E.III. A támogatás folyósítása .....	34
E.IV. Nemteljesítés vagy hibás teljesítés következményei .....	35
F) SZÖVETSÉGI TÁMOGATÁSOK AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN .....	36
F.I. Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszere .....	36

F.II. Szövetségi szintű költségvetési támogatások szabályozása (general assistance administration)	36
F.III. A támogatási jogviszony .....	37
F.III.1. Elhatárolások: beszerzések, támogatási megállapodások, együttműködési.....	37
F.III.2. A jogcím kiválasztásának menete .....	40
F.III.3. A verseny biztosítása – pályázat .....	40
F.III.4. Támogatás felhasználása – ellenőrzés.....	42
F.IV. A támogatási, együttműködési megállapodások jogi megítélése .....	43
F.V. Összefoglalás .....	45
G) Záró gondolatok.....	47
Irodalomjegyzék .....	49

## **A) Bevezetés**

Napjainkban a közpénzek felhasználásának egyik leggyakoribb formája a támogatások nyújtása. Mind a hazai költségvetési forrásokból nyújtott támogatások esetében, mind az uniós pénzek felhasználása tekintetében a támogatási jogviszony sok kérdést vet fel a jogalkotók és a jogalkalmazók számára egyaránt.

A támogatások nyújtása során az állam, mint támogató és a támogatott között létrejövő viszonyrendszer számos jogi kérdést vet, amelynek szabályozása a magyar jogtörténetben nem túl hosszú múltra tekint vissza, de mára már szinte egy önálló jogterület. Ez a terület azonban fiatalsága okán is még eléggé kiforratlan és számos olyan kérdést vet fel a mindennapi joggyakorlatban, amelyek kapcsán érdemes kicsit hátrébb lépni és távolabbról is szemügyre venni.

Jelen tanulmány erre tesz kísérletet. Vizsgálatra kerül a hazai támogatási szabályozás, különösen abból a szempontból, hogy magánjogi vagy inkább közjogi jellegű-e a támogatási jogviszony. A vizsgálat a jogviszony alanyainak, tárgyának és tartalmának bemutatásán keresztül mutat rá a támogatási jogviszony valódi jellegére.

A tanulmány első része a jelenlegi magyar támogatási rendszert mutatja be, míg a második részében a német, az osztrák, a svájci és az amerikai állami támogatási rendszer kerül bemutatásra, amely számos tanulsággal szolgálhat a hazai jogalkotók és jogalkalmazók számára.

## B) HAZAI KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSOK

### ***B.I. Történeti áttekintés***

#### *B.I.1. A rendszerváltozást megelőző időszak*

A költségvetési támogatások fogalma az állam által nyújtott támogatások körében az 1990-es évekig nem volt használatos, aminek oka a szocialista államberendezkedés, hiszen, ahogy az lentebb bővebben kifejtésre kerül, civil szféra tulajdonképpen nem, vagy nagyon szűk körben létezett, és az ország gazdasága egyben az állam gazdaságát jelentette. Az állam a közösségi élet valamennyi területén jelen volt, nem is lehetett értelme olyan elképzelésnek, ahol az államon kívüli személyek az állam érdekében feladatot vállaltak volna.

A II. világháború utáni államháztartási szabályozás igen szűken rendezte az állami források felhasználását, az állami költségvetés végrehajtásáról a Minisztertanács a pénzügyminiszter útján gondoskodott.<sup>1</sup> Az első részletes törvényi szintű szabályozásban<sup>2</sup> az állami pénzügyek rendszere a tervgazdálkodás fontos eszköze és a fejlett szocialista társadalom építését szolgálta. Az állami pénzügyek rendszerébe tartoztak *„azok a pénzügyi viszonyok, amelyek az államhatalmi, államigazgatási szervek, tanácsok, illetőleg ezek szervei, a bankok és a pénzintézetek között, valamint mindezek és a gazdálkodó szervezetek, más jogi személyek és magánszemélyek között jönnek létre, továbbá azok a jogintézmények, amelyeket az állam e viszonyok irányítására, szervezésére és működtetésére hoz létre”*. Az állami költségvetés, mint a népgazdasági pénzügyi irányítás egyik eszköze került meghatározásra. A törvény rendelkezései szerint az állami költségvetés végrehajtása a központosított jövedelmek újraelosztása útján segíti társadalom- és gazdaságpolitikai céljainak elérését – többek között – úgy, hogy pénzbeli társadalmi juttatásokkal segíti a lakosság ellátását, életszínvonalának emelését, indokolt esetben támogatást ad meghatározott népgazdasági és társadalmi feladatok, tevékenységek ellátásához, valamint a népgazdasági lehetőségekkel összehangoltan biztosítja

---

<sup>1</sup> Az államháztartás viteléről szóló 1953. évi 26. törvényerejű rendelet

<sup>2</sup> 1979. évi II. törvény az állami pénzügyekről, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 23/1979. (VI. 28.) MT rendelettel

a tanácsok állami támogatását. A fővárosi és megyei tanácsok a költségvetésben önálló fejezetet alkottak, és a tanácsok, a végrehajtó bizottságok, illetve a felügyeletük alatt működő költségvetési intézmények képezték a központi költségvetési szervek mellett a költségvetési szervek körét. A tanácsoknak adható állami támogatások összegét az Országgyűlés állapította meg. Az állami támogatásokból valósult meg a (megyei és helyi) tanácsok feladatainak finanszírozása, valamint a fejlesztések biztosítása céltámogatások és szakmai programok kialakításán keresztül.

A törvény megengedte, hogy meghatározott esetekben a vállalati gazdálkodó szervezetek feltételekhez kötött költségvetési juttatásokat is kapjanak. A költségvetési juttatás folyósítását követően az állami pénzügyi ellenőrzésnek helyszíni vizsgálatokkal ellenőriznie kellett, hogy a vállalati gazdálkodó szervezet megfelelően teljesítette-e az állam iránti pénzügyi kötelezettségeit, szabályszerűen járt-e el a költségvetési juttatások igénybevételében és felhasználásában.

A szocialista államháztartás tehát a támogatás fogalmát az állami támogatás kifejezésben használta és a tanácsok, illetve a tanácsai költségvetési szervek részére nyújtott forrást jelentette. A költségvetési szerveken kívüli szervezetek részére nyújtott pénzeszközök, mint a vállalatoknak adható költségvetési juttatás és a pénzbeli társadalmi juttatások, állami pénzügyi viszonyként jelentek meg, melyek az állam pénzügyi rendszerébe tartoztak, és a felhasználásuk ellenőrzéshez kötött volt.

### *B.1.2. Rendszerváltozás után, csatlakozás az Európai Közösségekhez*

Az állami támogatás fogalma az 1990-es évek elejétől új tartalmat kapott az Európai Közösségekhez való csatlakozási folyamat részét képező jogharmonizáció során. Az első jogállami államháztartási törvény<sup>3</sup> 1992-ben, kihirdetésének évében, még nem tartalmazta az államháztartási körön kívüli szervezetek részére nyújtott költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályokat.



Magyarország és az Európai Közösségek által 1991-ben megkötött Európai Megállapodásban<sup>4</sup> rögzítésre került, hogy a Megállapodás működésével összeegyeztethetetlen – többek között – bármely állami támogatás, amely azáltal, hogy előnyben részesít egyes vállalatokat vagy egyes áruk termelését, torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget. Magyarország kötelezettséget vállalt továbbá, hogy biztosítja az áttekinthetőséget az állami támogatási politika területén.<sup>5</sup>

Az államháztartási törvény későbbi, számtalan módosítása során a támogatás nyújtására vonatkozó szabályok egyre részletesebbek, és ezzel együtt egyre szigorúbbak lettek, folyamatosan változtatva a támogatás nyújtására vonatkozó feltételeket, a folyósítás, a felhasználás és a beszámolás szabályait. A szabályok évenkénti változtatása sajnos a jelenleg hatályban lévő, új államháztartási törvényre és végrehajtási rendeletére is jellemző, az egyéb ágazati támogatási rendeletek kapcsán pedig szinte követhetetlen. Jól jellemzi a támogatásokkal kapcsolatos szabályozás állapotát a pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata című, a Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített összefoglaló vélemény (2012.), melyben Dr. Lábady Tamás a vonatkozó „joganyagot kaotikusnak és oszcillálnak nevezi”, továbbá hiányolja a „jogsabályok koherenciáját” és kiemeli a „homogenitás szükségességét”.<sup>6</sup>

A fentiek ellenére 2012. január 1-jétől hatályos államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), valamint az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Ávr.) a korábbi szabályozáshoz képest már sokkal átláthatóbban tartalmazzák a költségvetési támogatás nyújtására vonatkozó alapvető, az ágazati és az európai uniós források folyósítását szabályozó jogszabályok tekintetében is háttérjogsabályként alkalmazandó rendelkezéseket.

---

<sup>3</sup> Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

<sup>4</sup> A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény

<sup>5</sup> A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény 62. cikk

<sup>6</sup> Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata - összefoglaló vélemény -, Budapest, 2012.

### *B.1.3. Állami támogatás – költségvetési támogatás*

Az állami támogatások kifejezés tehát a rendszerváltozást követően megindult európai uniós csatlakozás megkezdése idején már a vállalatok állami forrásból történő versenytorzító támogatásának definíciójaként jelent meg. A hatályos joganyag az állami támogatások kifejezését már következetesen, törvénybe foglalt értelmezése szerint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 107. cikke szerinti támogatásként értelmezi, mely a belső piaccal összeegyeztethetetlen, a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben az érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az állami forrásból nyújtott támogatások tekintetében alapvetően két fogalmat különböztetünk meg:

- állami támogatás, mely alatt az Európai Unióban a gazdálkodó szervezetek, termelő vállalatok részére, állami költségvetésből nyújtott tiltott támogatásokat értjük, valamint
- költségvetési támogatás, mely közelebbről meg nem határozott támogatottak részére (lehetnek nonprofit, forprofit gazdálkodó, civil szervezetek, központi vagy önkormányzati költségvetési szervek stb.) az államháztartás központi alrendszeréből ingyenesen nyújtható pénzszolgáltatást jelentik.

A két fogalom meghatározása között a különbség abban áll, hogy amíg az állami támogatás elsősorban tiltott állami pénzszolgáltatást jelent, addig a költségvetési támogatás az állam érdekében ellátott tevékenység megvalósítására nyújtott pénzszolgáltatást.

A jogirodalomban és a bírósági jogalkalmazás során találkozni lehet olyan megnevezésekkel, melyek az egységes dogmatikai háttér hiányában megpróbálják közös elnevezéssel illetni az állami, valamint a költségvetési forrásból ingyenesen nyújtott pénzszolgáltatást. Ilyenek a

közpénzügyi támogatások, pénzügyi támogatási szerződések<sup>7</sup>. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium egyik 2006-os előterjesztésében<sup>8</sup> megpróbálta egységes dogmatikai elvek mentén újraszabályozni az állam által kötött szerződéseket, melyek tartalmazták volna a támogatási szerződésekre vonatkozó szabályokat, de elnevezésében már, mint közszerződések jelentek volna meg. A javaslatból végül törvény nem született, de jól mutatja a jelenleg is sok kérdést felvető problémát, ami az állam által kötött szerződések szabályozását, ezen szerződések értelmezését, illetőleg az állam, illetve a költségvetési szervek polgári jogi és közjogi szerepének keveredését érinti.

Az alábbiakban a hatályos államháztartási jogszabályokban szabályozott költségvetési támogatások nyújtása kapcsán létrejött támogatási jogviszony kerül elemzésre. A vizsgálat kitér a támogatási jogviszony közjogi, illetve magánjogi jellegére, a támogatási jogviszony tartalmi elemeinek vizsgálatára figyelembe véve a jogalkalmazási tapasztalatokat.

## ***B.II. A támogatási jogviszony tárgya és alanyai***

### *B.II.1. A költségvetési támogatás államháztartási fogalma*

A költségvetési támogatás fogalmát, illetve a jogviszonyra vonatkozó alapvető szabályokat jelenleg az Áht., valamint az Ávr. tartalmazza. Ezek a jogszabályok szabályozzák a költségvetési (állami és önkormányzati) források tervezését, elszámolását, a gazdálkodást. Az Áht. az államháztartást két alrendszerre osztja: központi és önkormányzati alrendszerre. A költségvetési támogatás fogalma szerint csak a központi alrendszerből nyújtott támogatásokat jelenti.

Az Áht. szerint a költségvetési támogatás, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével, az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatás. A fogalom-meghatározás hosszasan sorolja, hogy mi nem tartozik a költségvetési támogatások

---

<sup>7</sup> Ádám Antal: A közjogi szerződésekről JURA 10. évfolyam, 2004. 1. szám, Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében: Sectio Juridica et Politica, XXX/2. (2012). pp. 339-350.

<sup>8</sup> Előterjesztés a Kormány részére a közszerződések általános szabályairól szóló törvényről, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium IRM/ALK/2006/FJSZ/850., 2006. szeptember

közé, mint például az adományok, segélyek, ösztöndíjak, szociális támogatások, önkormányzatok részére nyújtott működési támogatások, közfoglalkoztatási támogatások stb.<sup>9</sup> A fogalom meghatározásból megtudható, hogy a költségvetési támogatás milyen forrás terhére (államháztartás központi alrendszere), ingyenesen (ellenérték nélkül) nyújtott pénzszolgáltatás. A definíció ugyan adós marad a „támogatás” kifejezés magyarázatával, hiszen önmagával magyarázza (költségvetési támogatás = támogatás), mégis fontos információt tartalmaz a tekintetben, hogy kimondja, hogy a támogatás nyújtása során ingyenesen, vagyis nem visszterhes jogviszony keretében történik a támogató oldaláról pénz kifizetése. Ezzel kizárható valamennyi olyan jogviszony, melynek keretében az állami szerv (illetve tulajdonképpen az állam) szolgáltatást, vagyont vagy jogot szerez. Az értelmező rendelkezés megjelöli továbbá azokat az ellenérték nélküli állami pénzszolgáltatásokat, melyeket nem tekint költségvetési támogatásnak, azaz a kizárás módszerével kimondja, hogy minden ingyenesen nyújtott pénzszolgáltatás, amit a törvény nem zár ki, költségvetési támogatásnak minősül.

### *B.II.2. A támogató*

A támogató az Áht. értelmében az előirányzat felett kötelezettségvállalási jogkört gyakorló személy. A költségvetési támogatások nyújtására elsődlegesen szolgáló fejezeti kezelésű előirányzatok terhére kötelezettségvállalásra a kezelő szerv jogosult az Ávr. értelmében. Kezelő szerv a jogszabályban kijelölt szerv, kijelölés hiányában a fejezetet irányító szerv.<sup>10</sup> A kötelezettségvállalás jognyilatkozatnak tekintendő,<sup>11</sup> melynek szigorú érvényességi kellékeit a jogszabályok meghatározzák. Tipikus támogatási források a központi költségvetési törvényben meghatározott, ún. fejezeti kezelésű előirányzatok, melyek fejezetet irányító szervek (jellemzően minisztériumok) sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátására szolgálnak. Ilyen fejezeti kezelésű előirányzat, többek között, például a Földművelésügyi Minisztériumnál a Tanyafejlesztési Program, az Emberi Erőforrások Minisztériumánál a civil szervezetek támogatására létrejött Nemzeti Együttműködési Alap a Belügyminisztériumnál az önkéntes tűzoltóegyesületek támogatása, az Országos Polgárőr Szövetség támogatása vagy a

---

<sup>9</sup> Áht. 2. § (1) bekezdés n) pont

<sup>10</sup> Áht. 48. § (2) bekezdés, Áht. 19. § (4) bekezdés, Ávr. 52. § (1) bekezdés b) pont

<sup>11</sup> Áht. 2. § (1) bekezdés o) pont

Nemzetgazdasági Minisztériumnál a nemzetközi befektetéseket támogató céllelőirányzat.

Fejezeti kezelésű előirányzatok a központi költségvetési törvény 1. mellékletének XIX. Uniós Fejlesztések fejezetbe betervezett előirányzatok is, melyek az európai uniós forrásokat, illetve a társfinanszírozás összegét tartalmazzák. A 2014-2020. évi programozási időszakra vonatkozóan uniós források felhasználása kormányrendeleti szinten<sup>12</sup> került szabályozásra, mely kormányrendelet kiadására az Áht. ad felhatalmazást. A kormányrendelet szabályozza az uniós források nyújtása kapcsán létrejött jogviszonyt, mely szerint a támogatási jogviszony az irányító hatóság és a kedvezményezett között jön létre. Irányító hatóság 2013. december 31-ig csak a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség volt (mint fejezetet irányító szerv). A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszűnésével a különböző uniós programok (operatív programok) tekintetében különböző minisztériumok kerültek irányító hatóságként kijelölésre.

### *B.II.3. A támogatott (kedvezményezett)*

A támogatott személyét általánosságban nem határozza meg jogszabály. A támogatottak általában a gazdasági szféra valamely szereplője: lehet nonprofit vagy forprofit gazdasági szervezet, civil szervezet (egyesület, alapítvány, szövetség stb.), költségvetési szerv, vagy egyéb gazdálkodó szervezet. A támogató vagy jogszabály meghatározhatja ugyanakkor, hogy a támogatni kívánt program megvalósítására milyen típusú, vagy milyen feltételeknek megfelelő személyek pályázhatnak, vagy jelentkezhetnek.

A támogatásban csak az részesülhet, aki a jogszabályok által meghatározott objektív feltételeknek megfelel. Jogszabályi objektív feltétel például, hogy támogatott csak az lehet, aki ellen nincs megszüntetésére irányuló eljárás, rendezettek a munkaügyi kapcsolatai, átlátható szervezetnek minősül.

---

<sup>12</sup> A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet

#### *B.II.4. A támogatott által elvégzett tevékenység*

A jogszabályok nem írják elő, hogy milyen feladatra (támogatott tevékenység) köthet a támogató támogatási szerződést. A központi költségvetési törvény a szakmai feladatok ellátására betervezett fejezeti kezelésű előirányzatokkal már eleve meghatározza, hogy adott támogató milyen feladatokra vállalhat kötelezettséget.

A támogatott tevékenysége tehát lehet akár közfeladat, közérdekű, közcélú tevékenység, az európai uniós források szakmai programjának végrehajtása, a támogatott által valamilyen fejlesztés megvalósítása, vagy bármely a támogató által érdemesnek tartott feladat vagy tevékenység.

#### ***B.III. A támogatási jogviszony tartalma***

##### *B.III.1. Polgári jogi – közjogi – viták – jogalkalmazás*

Az európai uniós forrásból nyújtott támogatásokról szóló kormányrendelet a támogatási szerződés tekintetében eligazítás ad a rendelet értelmező rendelkezései között, mely szerint a támogatási szerződés a kedvezményezett és a Kormány európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására kijelölt tagja között létrejött polgári jogi szerződés, míg a támogatói okirat a lebonyolításban érintett szervezet által kiadott dokumentum, amely a pályázat elfogadásával keletkeztet a támogatás nyújtásának és felhasználásának részletes szabályairól szólóan polgári jogi jogviszonyt.<sup>13</sup> Ugyanakkor az alapjogszabályok, vagyis az Áht. és az Ávr. nem ad jelenleg ilyen eligazítást.

Dr. Lábady Tamás a fentebb már említett kúriai összefoglaló véleményben a támogatási jogviszonyt vegyes és komplex jogviszonynak tekinti. 2012-ben – tehát már a jelenlegi államháztartási alapjogszabályok hatálya idején – a Kúria összefoglaló véleményének kialakításában részt vett bírók feladata az volt, hogy a támogatásokkal kapcsolatos jogviták

---

<sup>13</sup> 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet

polgári jogi – közigazgatási jogi hatásköri problémáit feltérképezzék, a perek joggyakorlatát elemezzék. Az elemzés során a bírók között az összefoglaló véleményben is érezhető vita alakult ki a jogviszony jellege tekintetében. Többféle álláspont alakult ki, melyek között megtalálható volt a támogatási jogviszony tisztán polgári jogi jellege, a vegyes, közjogi és magánjogi elemeket is tartalmazó vegyes jogviszony jelleg, illetve volt olyan álláspont is mely szerint a támogatási jogviszony *sui generis* jogviszony.

A Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja az egységes ítélezés érdekében megállapításokat tett. Az egyik megállapítás szerint a jogviszonyban a magánjogi és a közjogi elemek egyaránt megtalálhatók, melynek oka döntően a támogatást nyújtó szervezet sajátos közjogi státusza, illetve annak tisztázatlansága, hogy a támogatást nyújtó a pénzügyi-támogatási jogviszonyban mellérendeltségi vagy hierarchikus pozícióban vesz részt.<sup>14</sup> A Joggyakorlat-elemző Csoport arra a következtetésre jutott, hogy a konkrét támogatási jogviszony anyagi jogi szabályozása alapján minősülhet polgári vagy közigazgatási jogi ügynek. Az elhatárolás alapja pedig annak meghatározása, hogy a támogatási jogviszony vonatkozásában valamely szervezet részére jogszabály mennyiben biztosít tényleges közigazgatási hatósági hatáskört. Hatósági hatáskör hiányában a támogatási jogviszony a Ptk. szerinti polgári jogi jogviszonynak minősül.<sup>15</sup>

### *B.III.2. A jogviszony létrejötte*

A támogatási jogviszony akkor jön létre, amikor pályázat vagy támogatási igény alapján a támogató dönt a támogatás nyújtásáról, és a költségvetési támogatásról közigazgatási határozatot hoz, vagy támogatói okiratot ad ki, hatósági szerződést vagy támogatási szerződést köt.<sup>16</sup> A jogszabály a közigazgatási határozat és támogatói okirat szabályait a támogatói okirat kifejezés alatt, a hatósági szerződés és a támogatási szerződés szabályait a támogatási szerződés kifejezés alatt tartalmazza azáltal, hogy a határozatot és az okiratot a „továbbiakban” támogatói okiratnak, a szerződéseket pedig támogatási szerződésnek nevezi, vagyis rájuk azonos szabályok alkalmazandóak. A hatályos államháztartási törvény részletes

---

<sup>14</sup> Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata - összefoglaló vélemény 47. oldal -, Budapest, 2012.

<sup>15</sup> Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata - összefoglaló vélemény 49. oldal -, Budapest, 2012.

indokolása szerint a bonyolult felsorolás alapja, hogy a támogatási szabályok eltérő eljárás alapján írják elő a támogatási döntés meghozatalát, tipikusnak a magánjogi szerződés tekinthető, azonban bizonyos eljárásokban (pl. agrártámogatások) kizárólagosak a közigazgatási hatósági eljárásban hozott döntések.<sup>17</sup>

Támogatás támogatási igény alapján nyújtható, melynek formája lehet pályázat vagy kérelem. A pályázat esetén a támogató pályázati kiírást tesz közzé, melyre az abban meghatározott feltételek szerint a potenciális támogatottak pályázatot nyújthatnak be. A támogatási kérelemben valamely potenciális támogatott az általa tervezett tevékenység, beruházás támogatásához kér támogatást. A támogatási jogviszony a támogatási szerződés aláírásával, illetve a támogatói okirat kiadásával jön létre. Egyedi döntés alapján adott támogatások esetén a támogatási szerződés megkötése, pályázat esetén a támogató által aláírt döntési lista a támogató oldaláról kötelezettségvállalásnak tekintendő, mely az Áht. szabályai szerint fizetési kötelezettség vállalásáról szóló jognyilatkozat.<sup>18</sup> Egyedi döntéssel adott támogatás esetén a támogatási szerződés megkötésével, pályázat esetén pedig már a döntési lista aláírásával a támogató kötelezettséget vállal a támogatás kifizetésére, a támogatott pedig a szerződés aláírásával a támogatási kérelmében, vagy a pályázatában meghatározott tevékenység ellátására.

A Ptk. szerint a szerződés a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére. A szerződés a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre. A szerződési szabadság alapján a felek szabadon köthetnek szerződést és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet, továbbá a szerződés tartalmát is szabadon állapíthatják meg. Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.<sup>19</sup> A támogatási kérelem benyújtása (egyedi költségvetési támogatás) a potenciális támogatott szerződéskötési szándékát jelzi a támogató felé. A szerződés megkötése mindkét esetben akkor történhet meg, ha a támogató által támogatni kívánt, vagy támogatásra érdemesnek tartott tevékenység elvégzésére a nyertes

---

<sup>16</sup> Áht. 48. § (2) bekezdés

<sup>17</sup> T/5069. számú törvényjavaslata az államháztartásról, Részletes indoklás 21. oldal

<sup>18</sup> Áht. 2. § (1) bekezdés o) pont

<sup>19</sup> Ptk. 6:58-6:59. §, 6:60. §, 6:63. § (1) bekezdés



pályázó, vagy a támogatási kérelem benyújtója kötelezettséget vállal.

A támogató kiadási előirányzata terhére vállalhat kötelezettséget. A kiadási előirányzatok meghatározhatnak támogatási irányokat, vagy akár magát a támogatottat. Ilyen például a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvény 1. melléklet, XIV. Belügyminisztérium fejezetben található „Szabadságharcosokért Közalapítvány támogatása”, „Országos Polgárőr Szövetség”, Önkéntes tűzoltóegyesületek támogatása” stb. Ezen (fejezeti kezelésű) előirányzatok esetében tehát, az államháztartási szabályok alapján a fejezetet irányító szerv, jelen esetben a Belügyminisztérium szakmai feladatai ellátása érdekében költségvetési támogatást jogosult folyósítani a nevezett szervezetek számára. A kiadási előirányzat „teljesítése” nem jelent kötelezettséget, vagyis nem jelenti a támogató számára támogatási szerződés megkötésének kötelezettségét.<sup>20</sup> A főszabály itt is érvényesül: a költségvetési törvényben nevezett személy támogatási kérelmére a támogató Belügyminisztérium (az államháztartási jogszabályokban meghatározott a támogatott személyéhez fűződő feltételek megléte esetén) támogatási szerződést köthet. A fentiek alapján tehát a támogató jogosult arra, hogy – még, ha a költségvetési törvényben nevesített szervezet, a jogszabályban előírt valamennyi objektív feltétellel rendelkezik is –, hogy nem köt támogatási szerződést a nevesített szervezettel, például, ha a támogatandó tevékenység a nevesített szervezet és a támogató elképzeléseivel nincsenek összhangban, vagyis nem tudnak megegyezni a támogatott tevékenységben, azaz a jogviszony tárgyában.

Az államháztartási jogszabályok a támogatási szerződések tekintetében kötelező tartalmi elemeket is meghatároznak. Ezek elsősorban a költségvetési támogatás felhasználásához kapcsolódnak. Ilyenek pl.: a támogatott tevékenység időtartama, az elszámolható költségek köre, a jogosulatlanul igénybe vett támogatások jogkövetkezményei, a visszafizetés rendje. Ezek közül néhány elem, pl. elállási, felmondási okok a jogszabályokban részletesen felsorolásra kerül, így, mivel jogszabály meghatározza őket, a szerződés részei lesznek akkor is, ha a felek erről a szerződésben külön nem rendelkeznek.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Áht. 4. § (2) bekezdése szerint a kiadási előirányzatok azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

<sup>21</sup> Ávr. 73. §

### *B.III.3. Biztosíték kikötése*

Törvényi szinten került előírásra, hogy a (vissza nem térítendő) költségvetési támogatás csak megfelelő biztosíték mellett nyújtható. A biztosíték tulajdonképpen bármi lehet, amely biztosítja, hogy a támogató a költségvetési támogatás visszafizetésére vonatkozó igényét maradéktalanul, a lehető legrövidebb időn belül eredményesen tudja érvényesíteni. Biztosítékként a jogszabály egyrészt „ötleteket” ad, pl. zálogjog kikötése, bankgarancia, óvadék, melyek a polgári jogi szerződésekben általánosan használt szerződéses biztosítékok. A jogszabály meghatároz egy „első sorban alkalmazandó” biztosítékot is, a beszédési megbízás benyújtására feljogosító felhatalmazó levél adását. A felhatalmazó levél alapján a támogató abban az esetben nyújthat be a kedvezményezett bankszámláját megterhelő beszédési megbízást, ha megállapítja például, hogy a támogatott a támogatást jogosulatlanul vette igénybe, és ennek következtében visszafizetési kötelezettsége keletkezik, melyet a támogatott nem teljesít. A jogalkotó nem elégszik meg azonban a biztosíték kötelező előírásával, és törvény szinten kimondja, hogy nem teljesítés esetén a visszafizetendő összeget és annak kamatait az állami adóhatóság megkeresésére adók módjára hajtja be a támogató.

### *B.III.4. A támogatás folyósítása*

A támogatás főszabályként a támogatott feladat megvalósításáról szóló beszámoló elfogadását követően folyósítható a támogatott részére, vagyis az államháztartási jogszabályok abból indulnak ki, hogy a támogatott megelőlegezi a támogatott tevékenység megvalósításának költségeit. Az általános jogszabályok ugyanakkor lehetővé teszik a támogatási előleg nyújtását is.

A jogszabályok a folyósítás eljárásába beépítik annak automatikus ellenőrzését, hogy a támogatottnak a támogatás folyósításakor van-e köztartozása. Amennyiben ugyanis a támogatottnak köztartozása van, úgy a folyósítás során a Magyar Államkincstár a köztartozásnak megfelelő összeget visszatartja, és az állami adóhatóság megfelelő bevételi számláján jóváírja. A jogszabályok előírják, hogy a támogatott köztartozásának „támogató általi kifizetése” nem érinti a támogatott támogatási szerződésben vállalt kötelezettségét,

vagyis a támogatott tevékenységet, vállalt feladatot továbbra is köteles ellátni és nem teljesítés esetén visszafizetési kötelezettsége keletkezik.

Abban az esetben, ha a támogató a szerződés megkötését követően olyan körülményről vesz tudomást, vagy a kedvezményezett olyan nyilatkozatot tesz, mely alapján a támogató a jogosulatlanul igénybe vett támogatás jogkövetkezményeinek alkalmazására jogosult, vagyis a támogatói okiratot visszavonhatja, vagy a szerződéstől elállhat, felmondhatja azt, akkor kötelessége a támogatás folyósítását felfüggeszteni, és erről a támogatottat tájékoztatni.

Az Ávr. előírja, hogy a támogató a támogatási szerződés módosítása, felmondása vagy az attól történő elállás nélkül is elrendelheti a költségvetési támogatás részleges – a jogszabálysértéssel, illetve a nem rendeltetésszerű vagy szerződéssel ellentétes felhasználással arányos mértékű – visszafizetését, mely esetben a kedvezményezett a jogosulatlanul igénybe vett támogatást köteles visszafizetni.<sup>22</sup> Ez a jogszabályi rendelkezés tulajdonképpen a támogatási szerződés magánjogi jellegét teljes mértékben átszabja, illetve felülírja, hiszen a polgári jog világában elképzelhetetlen az az eset, amikor az egyik fél, a másik szerződésszegése esetén a szerződéses jogviszony kereteiből kilépve, úgy szünteti meg (?) a köztük lévő jogviszonyt, hogy nem a részére biztosított jogokkal (elállás, felmondás) él, hanem egy közjogi jogszabály biztosít számára „menekülési” lehetőséget. A rendelkezés létjogosultsága megkérdőjelezhető, hiszen minden jog és biztosíték részletesen biztosítja a támogató számára a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetését (elállás, felmondás, felhatalmazó levél, adók módjára való behajtás).

A támogatás folyósítása során alkalmazható támogatói jogok fenti két példája (felfüggesztés és visszafizetés elrendelése) is mutatja, hogy a támogatási jogviszonyok keretei nem egyértelműek. A támogatás jogviszony közhatalmi jellege érhető tetten ezen egyoldalúan meghatározott jogokból, melyek elsődlegesnek tűnnek a szerződő féllel való együttműködési kötelezettség polgári jogi elve előtt.

---

<sup>22</sup> Ávr. 84. § (2) bekezdés

### *B.III.5. A beszámoló*

A támogatott tevékenység ellátásáról, illetve a támogatás rendeltetésszerű felhasználásáról a támogatottat beszámolási kötelezettség terheli. A beszámoló két részből áll. Az egyik rész a szakmai beszámoló, melyben a támogatottnak számot kell adnia arról, hogy az általa ellátott tevékenység szakmailag eredményes volt-e. A másik a pénzügyi rész, melyben a támogatott a tevékenység ellátása során felmerült költségekkel számol el. Megszűnik a támogatási jogviszony a beszámoló támogató általi elfogadásával (utólagos finanszírozás esetén a támogatás folyósításával), továbbá azon kötelezettségek teljesítésével, melyek a támogatott részére előírásra kerültek még a támogatási szerződésben (pl. fenntartási kötelezettség). Megszűnik a jogviszony akkor is, ha a támogatott a beszámolót határidőben nem vagy nem megfelelő módon és tartalommal nyújtotta be, és a támogató élt a szerződés egyoldalú megszüntetésére irányuló jogaival.

### *B.III.6. A támogatás visszakövetelése*

Ahogy az már korábban is elemzésre került a támogató támogatás visszakövetelésére irányuló igénye a jogszabályok alapján több oldalról biztosított, hiszen a szerződésben rögzített biztosítékokon túl, amennyiben a támogatott nem teljesíti a visszafizetési kötelezettségét, a támogató jogosult az adóhatóságot megkeresni, mely a tartozást adók módjára hajtja be. Ez a jogosultság az egyik legmarkánsabb közjogi eleme a támogatási szerződéseknek, hiszen egy olyan közhatalmi jogot biztosít a támogató részére, mely a polgári jogi szabályok szerint elképzelhetetlen. Ez is egy példa arra, hogy a visszakövetelés már nem feltétlenül a jogviszony kereteiben, illetve a polgári jogi szabályok szerinti biztosítékok alkalmazásával történik, hanem a közhatalom egyik eszközével, adókként való beszedéssel.

### *B.III.7. A támogatás felhasználásának ellenőrzése*

A támogató, illetve a jogszabályban meghatározott arra jogosult szerv (elsősorban Állami Számvevőszék, kormányzati ellenőrzési szerv – név szerint: Kormányzati Ellenőrzési Hivatal)

a támogatási igény jogosságától a beszámoló elfogadását követő 5 évig ellenőrzést folytathat a támogatottnál. Az ellenőrzés formája, módja, köre az államháztartási jogszabályokban nem kerül részletesen szabályozásra. Az ágazati, és elsősorban az európai uniós támogatások esetén részletesebb, a folyamatba épített ellenőrzésekre nagyobb hangsúlyt tevő szabályozást találhatunk. Az ellenőrzésekre a beszámoló elfogadását követő 5 évig kerülhet sor. A jogszabályok nem rendezik ugyanakkor azt, hogy egy lezártnak tekinthető támogatási jogviszony (beszámoló elfogadása, támogatás kifizetése) esetén hogyan történik az utólagos ellenőrzés körében esetlegesen megállapított szerződésszegés.

Az utólagos ellenőrzés során feltárt jogosulatlan felhasználás jogkövetkezménye tehát, szintén egy olyan intézkedés alkalmazását biztosítja a támogató számára, melyet a támogatási jogviszony közjogi elemei közé sorolhatunk. Különösen élesen jelenik meg ez a probléma, ha figyelembe vesszük, hogy az államháztartás ellenőrzési rendszerén belül a kormányzati ellenőrzési szervnek az ellenőrzési jogköre kiterjed a támogatások felhasználásának ellenőrzésére. A kormányzati ellenőrzési szerv továbbá jogosult arra is, hogy az ellenőrzése során esetleges feltárt jogellenes felhasználás következtében a támogatás visszafizetése érdekében a támogató nevében és helyett a bíróságok és más hatóságok, valamint harmadik személyek előtt külön meghatalmazás nélkül eljárjon. Felmerül a kérdés, hogy mire terjed ki a támogatótól független jogi személyiségű szerv ellenőrzési jogköre.

További kérdésként merülhet fel, hogy vita esetén a törvény erejénél fogva meghatalmazottként eljáró szerv vagy a támogatási szerződést megkötő támogató ellenőrzésének eredményeként létrejött álláspont-e a mérvadó annak megállapítása során, hogy a támogatott szerződésszegően (jogosulatlanul), vagy szerződésszerűen használta-e fel a támogatást. A központi ellenőrzési szerv által érvényesített visszafizetést már nem a támogatást nyújtó szerv előirányzatán, hanem az állam közvetlen költségvetési bevételei között kell elszámolni. Ez a rendelkezés is mutatja, hogy a nem a támogató által végzett ellenőrzés az állam államháztartási közjogi szabályai mentén, közhatalmai aktusként valósul meg.

#### **B.IV. Következtetések**

A rendszerváltozást követő jogállami fejlődés, az uniós jogharmonizáció, illetve az uniós forrásból folyósított támogatások során az egyre részletesebb és alaposabb szabályokkal rendezett támogatási jogviszony dogmatikai hátterének kidolgozása a mai napig várat magára. A támogatási jogviszonyban a közjogi és a magánjogi elemek együttes jelenléte és azok egymáshoz való nem egyértelmű viszonya nemcsak a jogalkalmazás, hanem a bírói ítéletalkotás és az ágazati jogszabályok jogalkotói számára is nehézséget okoz, melyet az államháztartási alapjogszabályok, vagyis az Áht. és az Ávr. egyes rendelkezései sokszor inkább csak súlyosbítanak, mint, hogy egységes iránymutatást adnának.

Az Áht. preambuluma szerint a törvény megalkotásának célja az államháztartás egyensúlyának és a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése. A támogatási jogviszonyra vonatkozó alapvető rendelkezéseket tartalmazó Áht. és az Ávr. tehát az állam pénzügyeinek és gazdálkodásának alapvető szabályait tartalmazzák, és így a jogágak közül közjog területéhez tartoznak. Eltekintve egyes ágazati jogszabályoktól, alapvetően elmondható, hogy a magyar jog a támogatási jogviszonyt szerződéssel létrehozott magánjogi jogviszonynak tekinti<sup>23</sup>, melynek alanyait, tárgyát és tartalmát alapvetően kógens közjogi szabályok jelentős mértékben meghatározzák. Ez ugyanakkor még nem elégséges válasz a probléma megoldására, amely abból származik, hogy a támogatási jogviszony dogmatikai alapjai nem kidolgozottak. Valóban nem egyszerű elhelyezni a jogrendszerben olyan jogviszonyt, ahol az állam egy feladatra, tevékenységre, fejlesztésre ingyenesen pénzt szolgáltat, és a támogatással létrejött eredmény pedig a támogatott tulajdonába kerül. Egyrészt tehát ingyenes a szolgáltatás (az állam nem szerez semmit), másrészt pedig mégiscsak egy olyan feladat, fejlesztés valósul meg, amit az állam szerepfelfogása szerint támogatni kíván.

A támogatási jogviszony polgári jogi jogviszony? Az állam gazdálkodására sokkal szigorúbb rendelkezések vonatkoznak, mint a gazdaság más területén tevékeny szervezetekére. Kifizetési kötelezettséget csak nagyon szigorú feltételek mellett, biztosítékkal vállalhat, a

---

<sup>23</sup> T/5069. számú törvényjavaslata az államháztartásról, Részletes indokolás 21. oldal

követeléséről pedig nem mondhat le. A támogatási jogviszony polgári jogi jellegének elismerése mögött leginkább talán az a háttérgondolat áll, hogy az állam az érdekében álló feladat elvégzésére vállalja azt, hogy együttműködik másokkal, de az együttműködést vállaló félnek is tudomásul kell vennie, hogy az állam ezért ellenérték nélkül juttat forrást a számára, ezért a felhasználásra is az államra jellemező szigorú szabályok betartását várja el.

A támogatási jogviszony közjogi jogviszony? A tisztán közjogi jogviszony jelleg elsősorban ott alakult ki, ahol nagy tömegben, hasonló célra, ugyanazon feltételekkel, jogszabályok által meghatározott eljárási rendben történik támogatás nyújtása. A támogatás egy egyoldalú közjogi jogi aktussal kerül folyósításra, és a jogviszonyra a közigazgatási eljárási szabályokat kell alkalmazni.

A támogatási jogviszony sui generis jogviszony? A klasszikus jogirodalmi felosztás szerint a polgári jogi szabályok a mellérendelt felek közötti jogviszonyt szabályozzák, míg a közjogi jogviszonyok az állam és a polgárok közötti alá-fölérendeltségi jogviszonyt. Kérdésként merül fel, hogy „milyen” a köztes terület. A támogatási jogviszony sui generis jogviszonyként való jellemzése óhatatlanul az egyes elemek magánjogi-közjogi elemzéséhez vezet vissza, hiszen ezek értelmezése, jellegének meghatározása nélkül nem kerülhet sor önálló, köztes jogviszony megalkotására.

Összegzésként megállapítható, hogy a támogatási jogviszony bármely jogszabályban való egységes, átlátható szabályozásának feltétele egy kidolgozott jogelméleti alapvetés. Mindenekelőtt a támogató állam szerepének egyértelmű meghatározására van szükség, vagyis arra, hogy a támogatási jogviszonyban közhatalmi szereplőként vagy a polgári jogi jogviszonyokban való mellérendelt szerződő félként vesz-e részt. Az állam a civiljogi jogviszonyokban is hajlamos államként viselkedni, és közhatalmiságát sokszor az autonóm mellérendeltségi viszonyokba is átviszi.<sup>24</sup> Erre a támogatási jogviszony vizsgálata során elsősorban akkor látunk példát, amikor a jogszabályok lehetővé teszik az állam számára, hogy a támogatási szerződéssel létrejött jogviszonyon kívül is ad intézkedési lehetőséget a

---

<sup>24</sup> Kecskés László: Európai jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához in: Polgári Jogi Kodifikáció V. évfolyam 4. szám

támogató számára, vagy közhatalmi aktus gyakorlására jogosítja fel a támogatót.

A kötelmi jogi jogviszonyokban, így a szerződéses jogviszonyban a felek mellérendelt helyzetben vannak, vagyis az együttműködés elkerülhetetlen a szerződések teljesítésekor. A támogatási jogviszonyban közjogi és magánjogi, vagyis a kógens közhatalmi és a mellérendelt felek közötti együttműködési kötelezettségen alapuló kötelmi jogi elemek szükségesek, hogy a támogatási jogviszony szabályozásakor egyértelműen elkülönüljenek. Ezzel egyértelművé válik egyrészt a támogató részvételi minősége a jogviszonyban, illetve az, hogy adott intézkedése, eljárása során, mint közhatalmi szereplő, vagy mint mellérendelt, együttműködő fél jár-e el a jogviszonyban.



## **C) NÉMET TÁMOGATÁSOK (ZUWENDUNGEN)**

### ***C.I. Jogsabályi háttér***

A német jogban a támogatásra a „Zuwendung” szót használják, ami hozzájárulást jelent. A támogatásokra vonatkozó alapvető szabályokat a német szövetségi államháztartásról szóló törvény (Bundeshaushaltsordnung - BHO), valamint a tagállamok államháztartásáról szóló törvényei tartalmazzák (Landeshaushaltsordnung - LHO).

A BHO 44. §-a rendelkezése szerint, a törvény egységes alkalmazása érdekében a Pénzügyminisztérium végrehajtási szabályokat bocsát ki (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung - VV-BHO). A végrehajtási szabályok tagállami szinten is rögzítésre kerülnek (VV-LHO). E szabályok keretei között kell a támogatóknak a részletes - pl. a támogatási engedélyre (Zuwendungsbescheid), beszámolóra (Nachweis der Verwendung) vonatkozó - előírásokat meghatározni (Allgemeine Nebenbestimmungen).

A kiadás teljesítésére és a kötelezettségvállalásra vonatkozó keret az éves költségvetési törvényekben (szövetségi és tartományi) található. Ha a keretek kimerültek, akkor a további kérelmeket el kell utasítani (Windhundprinzip).

### ***C.II. Támogatás fogalma***

#### ***C.II.1. Jogsabályi meghatározás***

A BHO 23. § -a határozza meg támogatás fogalmát, mely szerint a támogatások államháztartáson kívüli szervezetek részére teljesített kiadások és velük szemben vállalt kötelezettségek. Ilyen kötelezettség akkor vállalható, ha az állam különösen érdekelt az adott cél államháztartáson kívüli szervezet útján történő megvalósításában, és ez a támogatás nélkül

nem tud megvalósulni.

A VV-BHO szerint a támogatások körébe tartoznak a célhoz kötött támogatások, adósságkezeléshez nyújtott segítségek, vissza nem fizetendő juttatások, úgy mint kötött felhasználású hitelek, a feltétlenül, vagy feltételhez kötötten visszafizetendő támogatások. Ez utóbbiak közé azok a támogatások tartoznak, melyek visszafizetése a támogató által kibocsátott részletes előírások (Allgemeine Nebenbestimmungen) által meghatározott, jövőbeli, ismeretlen eseményhez kötöttek. A VV-BHO tartalmaz egy exemplifikatív felsorolást azokra a szolgáltatásokra vonatkozóan, amelyek nem támogatások. Ilyenek különösen a nem pénzbeli szolgáltatások, a normatív támogatások - azaz azok a támogatások, melyek jogalapja és nagysága tekintetében egy közvetlenül jogszabályi előíráson alapuló követelés áll fenn -, a költségtérítések, az állami megrendelések pénzbeli ellenszolgáltatásai, a tagsági díjak.

A német államháztartás rendszerében a támogatás egy kivételes eszköz, alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha az elérni kívánt cél másképp - például kezesség vagy állami garancia útján - nem valósítható meg, illetve támogatás nyújtása esetén is elsősorban visszatérítendő támogatást kell előnyben részesíteni, vissza nem térítendő csak akkor nyújtható, ha másképp a cél nem valósítható meg.

### *C.II.2. Támogatásfajták*

A szabályok - a magyar működési és felhalmozási támogatásokhoz hasonlóan - megkülönböztetik a projekt támogatást (Projektförderung), amely esetében a kedvezményezett egy meghatározott terv, projekt megvalósításához kap támogatást, és az intézményi támogatást (Institutionelle Förderung), amely a kedvezményezett valamennyi kiadásának fedezetére fordítható. A projekt támogatás feltétele a kedvezményezett részéről részletes üzleti terv benyújtása, továbbá fontos, hogy csak olyan projekt támogatható, amely még nem kezdődött meg. Ezen szabály alól felmentést kivételesen csak a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve a Pénzügyminisztérium együttesen adhat. Különböző eljárás irányadó az intézményi és a projekt támogatásokra.

### ***C.III. A támogató***

Főszabály szerint támogató a hatáskörrel rendelkező hatóság lehet, de BHO 44. §-a értelmében magánjogi jogi személyek is - egyetértésük esetén - felhatalmazhatóak a támogatások nyújtásával kapcsolatos feladatok ellátására, a saját nevükben, de közjogi eljárás szerint, ha biztosítják a rájuk ruházott feladat szakszerű ellátását, és a feladat átruházása közérdek. A felhatalmazás és annak visszavonása a szakminisztérium jogosultsága, a felhatalmazáshoz ugyanakkor a Pénzügyminisztérium egyetértése is szükséges. A felhatalmazott támogatót nyújtó magánjogi jogi személyt a szakminisztérium ellenőrzi.

### ***C.IV. A támogatási jogviszony tartalma***

#### ***C.IV.1. A támogatási kérelem, támogatási engedély, szerződés***

A támogatások nyújtására - a magyar szabályozáshoz hasonlóan - csak írásos kérelem alapján kerülhet sor, a VV-BHO pedig rögzíti a kötelező tartalmakat, melyeket a kérelemnek tartalmaznia kell.

A támogatás nyújtására egyoldalú közjogi aktus, ún. támogatási engedély (Zuwendungsbescheid), vagy kivételesen közjogi szerződés útján kerül sor. A VV-BHO részletesen rögzíti ezek kötelező tartalmát.

#### ***C.IV.2. A támogatás folyósítása***

A támogatás folyósításának módja tekintetében vizsgálni kell, hogy a támogató és a kedvezményezett érdekének, valamint a gazdaságosság és a takarékoság követelményének mi felel leginkább meg. Főszabály szerint a teljes mértékben támogatásból történő finanszírozásra, egyéb források bevonása nélkül csak kivételesen kerülhet sor, amennyiben a

támogatott cél kizárólag valamennyi kiadás állam általi finanszírozásával valósulhat meg, általánosságban kizárt pedig, hogy a kedvezményezettnek a támogatott tevékenységhez gazdasági érdeke fűződjön.

Főszabály a részletekben történő finanszírozás, ezen belül VV-BHO az alábbi lehetőségeket rögzíti:

1. Részfinanszírozás (Anteilfinanzierung), mely során a támogatott kiadások egy meghatározott hányadát vagy százalékát finanszírozza a támogató, rögzítve a támogatási engedélyben a támogatás legmagasabb összegét, és ha a támogatott tevékenység összköltsége csökken, a megtakarítást vissza kell fizetni.
2. Hiányfinanszírozás (Fehlbedarfsfinanzierung), mely esetben a támogatás fedezi a támogatott kiadások azon részét, amely a saját vagy egyéb külső források felhasználása után maradt. Itt is rögzíteni kell a legmagasabb támogatási összeget, a megtakarítást pedig visszafizetni.
3. Fix finanszírozás (Festbetragsfinanzierung), mely alapján a finanszírozás egy meghatározott összeg folyósításával történik.
4. Teljes összegű finanszírozás (Vollfinanzierung), mely a támogatott kiadásainak teljes mértékű fedezetét jelenti maximum összeg meghatározásával.

A jogszabályok rendelkeznek a továbbadott támogatás intézményéről. Projektátogatások esetében a támogatási engedélyben előírható, hogy a kedvezményezett a támogatást továbbadhatja. A VV-HBO a továbbadásra irányadó közjogi és magánjogi eljárást is rögzíti.

#### *C.IV.3. A támogatás visszakövetelése, a támogatási engedély visszavonása, érvénytelenítése*

A támogatás visszakövetelésére az alábbi esetekben kerülhet sor:

1. A támogatást vissza kell követelni, ha az engedélyben rögzített határidő, vagy feltétel bekövetkezett.
2. A jogellenesen (a kedvezményezett a támogatási engedély kibocsátása érdekében valótlan vagy elégtelen adatokat szolgáltatott) kibocsátott támogatási engedélyt - akár visszamenőleges hatállyal is - részben vagy egészben vissza kell vonni

(zurücknehmen), és a támogatást vissza kell követelni, még ha az már felhasználásra került is.

3. A jogszerűen kibocsátott támogatási engedélyek semmisnek nyilvánítandóak (widerrufen), akár a keletkezésükre visszamenő hatállyal is, a támogatás pedig - még ha már felhasználásra került is - visszafizetendő, ha a támogatási cél nem valósult, vagy már nem valósulhat meg, ideértve azt az esetet is, ha a támogatás eredményeképpen létrejött beruházás fenntartása nem történik meg az előírt fenntartási időszakban.

A visszavonásra, illetve az érvénytelenítésre az alapul szolgáló körülményekről a támogató hatóság részéről történő tudomásszerzést követő egy éven belül van lehetőség.

A fenti esetekben a támogatás (az engedély hatálytalanná válásának napján érvényes jegybanki alapkamat felének megfelelő) kamattal, késedelem esetén késedelmi kamattal növelt összegét kell visszafizetni.

A hatóságok eljárására az engedélyek visszavonása, illetve érvénytelenítése tekintetében a közigazgatási eljárásról szóló törvényben (Verwaltungsverfahrensgesetz) rögzített eljárás irányadó.

#### *C.IV.4. Ellenőrzés és beszámolás (Nachweis der Verwendung)*

A BHO 44. §-a szerint az illetékes támogató hatóságoknak rögzítenie kell, hogy a támogatási célnak megfelelő felhasználás milyen módon bizonyítható. A kedvezményezettnek a hatóságok által kibocsátott részletes szabályokban (Nebenbestimmungen) meghatározott tartalmú - szakmai és pénzügyi tartalmú - beszámolót kell benyújtania. A beszámolók ellenőrzése a támogatók feladata. A fentieken kívül egyéb szervezetek is jogosultak az ellenőrzésre, illetve a támogatás felhasználásának pénzügyi ellenőrzésében - külön eljárási szabályok szerint - a Számvevőszék is részt vesz.

## **D) OSZTRÁK TÁMOGATÁSOK (FÖRDERUNGEN)**

### ***D.I. Szabályozási környezet***

Az osztrák jogban a támogatásra a „Förderung” (német szó, magyarul előremozdítást jelent) kifejezést használják. A szövetségi államháztartási törvény (Bundeshaushaltsgesetz 2013 – BHG 2013) szerint a szövetségi pénzügyekért felelős miniszter határozza meg rendeletben a támogatások nyújtásának feltételeit (Allgemeine Rahmenrichtlinien 2014 – ARR 2014). Bizonyos támogatások nyújtásának a feltételeit azonban törvényekben szabályozzák (pl. a sajtó esetében a sajtó támogatásáról szóló törvény).

### ***D.II. Támogatás meghatározása***

#### ***D.II.1. A támogatás fogalma***

A BHG 2013 30. § (5) bekezdésben definiálja a (közvetlen) támogatásokat, mely szerint a támogatás pénzértékben kifejezett teljesítmény, amelyet a szövetségi állam ellenszolgáltatás nélkül nyújt. Támogatás alatt olyan 1. kamat- vagy egyéb kedvezménnyel nyújtott pénzkölcsönöket, 2. kamat-, hitelköltség támogatásokat (Zins- und Kreditkostenzuschüsse) vagy 3. egyéb pénzbeli hozzájárulásokat (Geldzuwendungen) kell érteni, amelyeket a szövetségi állam nyújt természetes és jogi személyeknek a szövetségi állam által elismert közcélú tevékenységek folytatására. Csak azok a költségek támogathatók, amelyek közvetlenül a közcélú tevékenység elvégzésével kapcsolatban merültek föl, azaz amelyek a támogatás céljának elérése érdekében szükségszerűek. Az ARR 2014 (lásd: D.III.1. pont) exemplifikatív módon határozza meg, hogy mi nem számít támogatásnak. Ilyen pl. a szövetségi állam által a tartományoknak és a helyi községeknek pénzügyi támogatások (Finanzzuweisungen) és céltámogatások (Zweckzuschüsse) formájában nyújtott támogatások.

Az ARR 2014 2. §-a megkülönböztet 1. kamat- vagy egyéb kedvezménnyel nyújtott

pénzkölcsönöket, 2. kamat-, hitelköltség támogatásokat (Zins- und Kreditkostenzuschüsse) és  
3. egyéb pénzbeli hozzájárulásokat (Geldzuwendungen).

### **D.III. A támogatási jogviszony tartalma**

#### **D.III.1. Támogatás nyújtása**

A támogatás nyújtása pályázat útján szerződéskötéssel történik. A támogatásra pályázó fél a pályázatát írásos formában nyújtja be a támogató hatósághoz. A pályázathoz csatolni kell a pályázatában szereplő tevékenység költségtervét, pénzügyi tervét, esetlegesen igazolást a rendelkezésre álló önerőről.

A támogató hatóság elbírálja a pályázati kérelmet, és, amennyiben támogatásra érdemesnek tartja az adott pályázatot, kiállít egy támogatási ajánlatot (Förderungsangebot). Amennyiben a pályázó ezt az ajánlatot annak tartalmával együtt írásos formában elfogadja, akkor létrejön köztük a támogatási szerződés.

#### *D.II.2. Támogatási szerződés*

A kizárólag írásos formában létrejövő támogatási szerződés tartalmazza többek között a jogalapot, támogatást elnyerő nevét, a támogatás összegét, a támogatott feladat leírását, a támogatás időtartamát, a (teljesítési, fizetési) határidőket. A támogatási szerződéseknek részei az általános szerződési feltételek is, amelyekben a támogató hatóságok szabályozzák a kedvezményezett egyéb kötelezettségeit is, mint például a támogatás felhasználásának értékelésében való együttműködési kötelezettséget, a tájékoztatási, valamint a számviteli bizonylatok megőrzésének kötelezettségét.

#### *D.II.3. Támogatási összeg visszafizetése és a kifizetések leállítása*

Ha valamelyik szerződésben foglalt feltétel a támogatott oldaláról sérül vagy nem teljesül

(hibás teljesítés, a támogatás összegének nem rendeltetésszerű felhasználása stb.), jogkövetkezményként sor kerülhet a támogatás összegének visszafizetésére vagy a kifizetések leállítására. A visszafizetésre kerülő támogatási összeget kamatos kamattal kell a támogatottnak visszafizetnie.

#### *D.II.4. Ellenőrzés és kifizetés*

Az ellenőrzés gyakoriságát a támogatási szerződés rögzíti. Az egy évnél hosszabb időtartamú támogatás esetén köztes jelentést (Zwischenbericht) kell tennie a támogatottnak. A támogatás célszerű felhasználásának ellenőrzése során a támogatott számszerűleg (a bevételekről és kiadásokról szóló számviteli bizonylatokkal) alátámasztott jelentést küld a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak megvizsgálás céljából.

A támogatások kifizetése alapvetően átalány részösszegekben történik, a soron következő részösszeg csak az előző részösszeg rendeltetésszerű felhasználásának számszerű bizonyítása után fizethető csak ki. A kifizetett, de fel nem használt támogatást a támogatottnak kamattal együtt vissza kell fizetnie.



## **E) SVÁJCI TÁMOGATÁSOK (SUBVENTIONEN)**

### ***E.I. Jogsabályi háttér***

A svájci jogban a német Subvention (latin eredetű szó: subvenio, jelentése: segít, enyhít) szó jelenti a támogatást. A svájci jogrendszer három szintje (szövetségi, kantonális és helyi vagy községi) közül a szövetségi (Subventionsgesetz, SuG vom 5. Oktober 1990) és a kantonális szinten szabályozzák a támogatásokat.

A svájci jogban külön jogággént jelenik meg a támogatási jog, melynek következménye, hogy a svájci államháztartási törvény nem szól a támogatásokról, hanem – a fent említettek szerint – külön törvény rendelkezik a támogatási szabályokról.

### ***E.II. A támogatás fogalma***

Támogatás alatt azokat a pénzürtékben kifejezett teljesítményeket kell érteni, amelyeket az állam (a szövetség vagy a kanton) nyújt a szövetségi vagy kantonális közjog alapján közfeladat ellátása céljából ellenszolgáltatás igénye nélkül.

A támogatási törvények alapvetően két támogatásfajtát különböztetnek meg: a kompenzációs támogatást (Abgeltung) és a pénzügyi segélyt (Finanzhilfe). Kompenzációs támogatásra akkor jogosult a támogatást igénylő, ha kötelező jelleggel lát el valamilyen közfeladatot (a szövetségi, illetve a kantonális közjogi szabályok által előírt, illetve delegált közfeladatok esetén). Pénzügyi segélyt olyan magánjogi, illetve közjogi személyek kapnak, akik saját döntésük alapján látnak el közérdekű feladatot (freiwillige Leistungen).

Kompenzációs támogatás esetén, ha a fél megfelel a támogatási szabályokban előírt feltételeknek, akkor jogosulttá válik a támogatás követelésére, míg a pénzügyi segély nem keletkezik jogi igény a jogsabályi megfelelés esetén, tehát a támogató döntése, hogy a közérdekű feladatot vállaló személy részére pénzügyi segélyt nyújt-e.

### ***E.III. A támogatás folyósítása***

A támogatás odaítélése csak pályáztatás útján lehetséges. A pályázóknak a pályázat során az elbíráláshoz szükséges adatokat a támogató hatóság rendelkezésére kell bocsájtaniuk. A támogató hatóságnak a támogatás összege mértékének megállapításakor figyelembe kell vennie a pályázó gazdasági helyzetét.

A támogatásokat vissza nem fizetendő pénzeszközök, kamatmentes kölcsönök vagy egyéb kedvezményes (pl. egyéb biztosítékokkal, mint kezesség stb.) kölcsönök formájában nyújtják a támogatók (ezt a svájci jog a támogatás közgazdasági formájának tekinti).

Támogatások nyújtására háromféle jogi aktussal kerülhet sor (ezt nevezi a svájci jog a támogatás jogi formájának). Főszabály szerint a támogatás nyújtása (1) rendelkezés (Verfügung) alapján történik. A szövetségi állam, illetve a kantonok illetékes hivatalai vagy a Szövetségi Tanács, illetve a kantonok Nagy Tanácsa (2) határozat (Beschluss) alapján is dönthet támogatás nyújtásáról. Támogatás nyújtására sor kerülhet végül (3) közjogi szerződés (öffentlich-rechtlicher Vertrag) útján is.

A rendelkezés, a határozat és a közjogi szerződés tartalmazza többek között a támogatás jogi alapját, formáját, fajtáját és összegét, a támogatási összeg kifizetésének esedékességi időpontját, a közfeladat ellátásának időtartamát.

A rendelkezésnek a közjogi szerződésben foglaltakon kívül tartalmaznia kell még, többek között, a támogatás célját, a támogatás ellenőrzésének módszereit, pénzügyi felügyeletét, nemteljesítés vagy hibás teljesítés esetén a következményeket.

Támogatás működési vagy beruházási célra nyújtható, és teljes egészében vagy részben is finanszírozható az adott működési tevékenység vagy a beruházás. A támogatás terhére történő beruházás és beszerzés csak akkor kezdhető meg, ha az illetékes hivatal kifizette, de legalább odaítélte, a támogatás összegét vagy a közfeladat ellátását engedélyezte. A támogatási

penzösszegek kifizetése pedig legelőször a ráfordítások tényleges felmerülésekor válhat esedékessé.

A beruházási célra nyújtott támogatások összegét az illetékes hivatal állapítja meg a rendelkezésében vagy a közjogi szerződésben. Az esetleges többletköltségekre többlettámogatás nem adható.

Az adó- és pénzügyekért felelős szövetségi vagy kantoni hivatalok kötelesek támogatási jegyzéket vezetni, amely a már folyósított támogatásokat tartalmazza. A jegyzékben szerepelnek többek között a támogatottak adatai, a támogatást nyújtó illetékes hivatal megnevezése, a támogatás megjelölése, kategóriája, formája, fajtája (teljes vagy résztámogatás, illetve működési vagy beruházási támogatás), jogszabályi alapja, a támogatás tartama, összege, költségvetési forrásának helye, az elszámolás módja, a felhasználási cél.

#### ***E.IV. Nempteljesítés vagy hibás teljesítés következményei***

Amennyiben a támogatott a támogatott tevékenységet nem vagy hibásan teljesíti, akkor a támogató illetékes hivatal a támogatás összegét nem folyósítja (nempteljesítés), illetve arányosan csökkenti (hibás teljesítés) vagy a kifizetéstől számítva kamattal követeli vissza.

A támogató illetékes hatóság a támogatási jogviszonyt a szövetségi és kantonális közigazgatási eljárási jogszabályok általános rendelkezései szerint mondhatja föl közigazgatási eljárás keretében.

## **F) SZÖVETSÉGI TÁMOGATÁSOK AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN**

### ***F.I. Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszere***

Az Amerikai Egyesült Államok jogrendszere alapvetően az angol common law jogrendszeréből származik, amely hatályban is volt egészen a Függetlenségi Háború (1776) ideéig. Az angolszász common law rendszer jellemzője a stare decisis elve, mely szerint az amerikai bírók nemcsak alkalmazzák, hanem alkotják is a jogot. A bíró alkotta jog lényege, hogy a bíró egyes jogesetekben hozott döntései jogszabályi erővel bírnak, azokra későbbi jogvitákban, perekben eredményesen hivatkozni lehet. A bíró alkotta jog az amerikai jogrendszer iratlan szokásjoga (precedens jog).

Az Amerikai Egyesült Államok államformája szövetségi köztársaság, melyben az egyes államok (states) és a szövetségi állam (federal state, nation) egyaránt rendelkeznek állami karakterrel („dual sovereignty”). Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya (Constitution of the United States of America) által a szövetségi államra rá nem ruházott jogok az egyes államokat illetik meg. Az Egyesült Államok jogtörténeti fejlődése folyamán a polgárháború, a gazdasági válságok, a társadalmi krízisek hatására a Legfelsőbb Bíróság (Supreme Court) alkotmányértelmezése nyomán a szövetségi jogalkotás mind nagyobb teret foglalt el a tagállami jogalkotástól. Ugyanakkor a szövetségi jogalkotással le nem fedett területek esetében (ilyenek pl. a családjog, büntetőjog, tulajdonjog, kártérítési jog) vonatkozó jogi előírások akár jelentős mértékben is eltérhetnek egymástól. A szövetségi támogatási jog a szövetségi jogalkotás területe, melynek alkalmazására az államok (akár, mint támogatottak, akár, mint támogatók) is kötelezettek, attól nem térhetnek el.

### ***F.II. Szövetségi szintű költségvetési támogatások szabályozása (general assistance administration)***

Az Egyesült Államokban szövetségi szinten a 2012. költségvetési évben 544 milliárd dollár

került kifizetésre szövetségi támogatásként<sup>25</sup>, mely összeg a teljes szövetségi állami kiadás több mint 15%-a. Ezen jelentős arányú kiadás megköveteli a részletes, átlátható és a különböző ágazatok közötti összehangolt szabályozást. Az alábbiakban a szövetségi költségvetési támogatások rendszere, valamint a támogatási jogviszony jellege a szövetségi jogszabályok, valamint a vonatkozó precedens jog figyelembe vételével kerül bemutatásra

Az amerikai szövetségi állam ügynökségei (agencies) az állam végrehajtó hatalmának részei. Az ügynökségek, mint támogatók a szövetségi támogatási rendszer fő szereplői, hiszen feladataik végrehajtásának egyik eszköze, a támogatás nyújtása valamely közérdekű cél (public purpose) elérése érdekében. Ilyen ügynökség például a Környezetvédelmi Ügynökség (Environmental Protection Agency), Szövetségi Kereskedelmi Bizottság (Federal Trade Commission), a Nemzeti Légügyi és Űrhajózási Hivatal (National Aeronautics and Space Administration – NASA), Nemzeti Tudományos Alap (National Science Foundation – NSF), Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség (United States Agency for International Development – USAID).

A fenti jogszabályokon túl a szövetségi támogatások vonatkozásában a Menedzsment és Költségvetési Iroda (Office of Management and Budget - OMB)<sup>26</sup>, mint kormány szerv jogosult köriratokban (circulars) iránymutatást adni a támogatások folyósítása, felhasználása, illetve az ellenőrzés vonatkozásban.

### ***F.III. A támogatási jogviszony***

#### ***F.III.1. Elhatárolások: beszerzések, támogatási megállapodások, együttműködési megállapodások***

A törvény az állam szövetségi általános támogatás-igazgatási feladatai (general assistance

---

<sup>25</sup> 2012. költségvetési évben 544 milliárd dollár (az Amerikai Kormány költségvetése – történeti táblázatok – 2014. költségvetési év - <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2014/assets/hist.pdf>)

<sup>26</sup> Az Office of Management and Budget az Elnöki Végrehajtói Iroda ( Executive Office of the President) legnagyobb irodája, melynek feladata költségvetési előkészítésében való közreműködés, illetve az ügynökségek programjainak, eljárásainak elnöki politikával való megfelelésének vizsgálata, minőségének ellenőrzése. ([http://www.whitehouse.gov/omb/organization\\_mission/](http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/))

administration) között meghatározza a támogatás általános értelemben vett fogalmát (assistance), mely szerint a támogatás az Egyesült Államok jogszabályai által biztosított közösségi célú támogatás (support) vagy ösztönzés (stimulation) érdekében történő, értékkel bíró dolog átruházását jelenti, beleértve

- a pénzügyi támogatást
- az Egyesült Államok Kormányának eszközeit, szolgáltatásait és tulajdonát, és
- a szakértői és technikai támogatást<sup>27</sup>.

A támogatás körébe nem tartoznak bele hagyományos polgári hírszerzési szolgáltatások, valamint dolgok vagy szolgáltatások a Kormány közvetlen javára, vagy használatára történő beszerzése<sup>28</sup>.

A szövetségi támogatási és együttműködési megállapodásokról szóló 1977-es törvény<sup>29</sup> vezette be a szövetségi támogatási rendszer alapvető jogintézményeit, melyek oly módon kerültek beépítésre a szövetségi jogrendszerbe, hogy a beszerzésekhez kapcsolódó szerződések (procurement contracts), valamint a támogatási és együttműködési megállapodások (grant and cooperative agreements) egy fejezetben kerültek szabályozásra.

A szabályozás célja arra irányul, hogy előmozdítsa a beszerzési szerződések, támogatási megállapodások és együttműködési megállapodások kiválasztására és használatára vonatkozó ismeretek bővítését, maximalizálja a beszerzési szerződések megkötésekor a versenyt, valamint ösztönözzé a támogatási és együttműködési megállapodások megkötésekor a versenyt.<sup>30</sup>

Annak megállapítása, hogy melyik jogintézmény alkalmazására kerül sor alapvetően a szövetségi ügynökség és a partner közötti jogviszony természete határozza meg.

---

<sup>27</sup> Az Egyesült Államok szövetségi jogának hivatalos átfogó kodifikációját az Amerikai Egyesült Államok Jogszabályainak Törvénykönyve (Code of Laws of United States of America, rövidítve: U.S. Code) tartalmazza. A U.S. Code 31. címének (Pénz és finanszírozás) V. alcíme rendelkezik a szövetségi általános támogatás-igazgatási feladataiokról (general assistance administration) 31. U.S.C. – Subtitle V.

<sup>28</sup> (6101. § Title 31. U.S.C. - Értelmező rendelkezések)

<sup>29</sup> Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977

Beszerezésre (acquisiton) irányuló szerződést az ügynökség akkor köt, amikor a szövetségi ügynökség vagy más kormányzati szerv részére, azok közvetlen javára vagy felhasználására történik dolgok, vagy szolgáltatások vásárlása, bérlete vagy csere útján történő megszerzése. Beszerzés esetén az ügynökség célja a javak vagy szolgáltatások megszerzése a partnertől, vagyis a jogviszony tartalma az ügynökség pénzeszközeinek „cseréje” („exchange”) a szerződő fél javaira vagy szolgáltatásaira<sup>31</sup>.

Támogatási megállapodás akkor kerül alkalmazásra, amikor a jogviszony célja egy értékkel bíró dolog (alapvetően pénz) átruházása a támogatott részére annak érdekében, hogy a támogatott egy közérdekű célt megvalósítson, dolog vagy szolgáltatás az állam közvetlen javára vagy használatára történő megszerzése helyett.<sup>32</sup> Ebben az esetben jogviszony az ügynökség pénzeszközeinek „átruházása” („transfer”) az ügynökségtől a támogatottra (recipient)<sup>33</sup>.

Annak kiválasztását, hogy az ügynökség adott feladata támogatási megállapodás, vagy beszerzési szerződés megkötésével kerül végrehajtásra nem befolyásolja, hogy milyen jogállású szervezettel kerül szerződés vagy megállapodás megkötésre, vagyis beszerzésre irányuló szerződés megkötésre kerülhet non-profit szervezettel, és támogatási vagy együttműködési megállapodás is létrejöhet profitorientált céggel.

Az amerikai jogrendszer a tágabb értelemben vett támogatáson belül megkülönböztet támogatási megállapodást (grant agreement) és együttműködési megállapodást (cooperative agreement). A kettő közötti megkülönböztető jegy az ügynökség támogatandó programban való közreműködésének mértéke. Amennyiben az ügynökség jelentős mértékben bevonásra kerül a program lebonyolításában, úgy együttműködési megállapodás kerül megkötésre.<sup>34</sup>

A támogatási és együttműködési megállapodások (szövetségi támogatások), illetve a közbeszerzési eljárások eredményeként létrejött szerződések (beszerzések) tulajdonképpen a két meghatározó jogviszonya a szövetségi állami kiadásoknak, melyek keretében az államtól

---

<sup>30</sup> 31. U.S.C. 6301 § (3)

<sup>31</sup> Ld.: USAID ADS Chapter 304. Selecting Between Acquisition and Assistance (A&A) Implementing Instruments

<sup>32</sup> 31. U.S.C. 6304. §

<sup>33</sup> USAID ADS Chapter 304. Selecting Between Acquisition and Assistance (A&A) Implementing Instruments

kifizetés történik külső partnerek felé.

### *F.III.2. A jogcím kiválasztásának menete*<sup>35</sup>

A támogatást nyújtó ügynökség első lépésként meghatározza az ügynökség hosszú távú feladatait, céljait (stratégiaalkotás), melynek mentén megtörténik a költségvetés tervezése.

Alapvető rendező elv, hogy nem a jogcím határozza meg a feladat ellátásának módját, hanem a feladat meghatározását követően választja ki az ügynökség, hogy milyen jogi eszközzel (beszerzéssel vagy támogatás nyújtásával) történik a feladat ellátása figyelembe véve a törvényi definíciókat, az OMB köriratait, valamint a belső irányelveket.

Ennek eldöntését követően kerül sor közbeszerzési eljárás megindítására vagy szövetségi támogatásra pályázat kiírására.

### *F.III.3. A verseny biztosítása – pályázat*

Az amerikai pályázati rendszer működtetésének legfontosabb alapelvei közé tartoznak a verseny biztosítása és támogatási lehetőségek megismerhetőségének biztosítása. A törvény<sup>36</sup> által kötelezően előírt Szövetségi Belföldi Támogatási Programok Katalógusa (Catalog of Federal domestic assistance programs - CFDA) 1984 óta tartalmazza valamennyi szövetségi szintű támogatási programot, melyekre pályázatot nyújthatnak be az arra jogosultak (tagállam, helyi kormányzat, más ügynökség, elismert indián törzsek, non-profit és forprofit társaságok, oktatási intézmények stb.). A Katalógus tartalmazza valamennyi független ügynökség által kiírt programot, így tehát a jelentkezőknek nem kell minden ügynökségnél külön-külön érdeklődni, kutatnia a támogatási lehetőségek között, hanem online, egy helyen azonos paraméterek alapján kereshet a támogatási lehetőségek között. Ez a rendszer azon túl, hogy a potenciális támogatottak számára megkönnyíti a pályázati lehetőségek utáni kutatást, támogatói oldalon is lehetővé teszi az átlátható, esetlegesen más ügynökségekkel való együttműködő egymásra épülő támogatási programok megismerését, koordinálását.

---

<sup>34</sup> USAID ADS Chapter 304. Selecting Between Acquisition and Assistance (A&A) Implementing Instruments

<sup>35</sup> USAID működési rend (<http://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy>)

<sup>36</sup> Ld. 31.U.S.C. 6104.



A pályázati lehetőségek egyszerűsítése érdekében 2002 óta működik a Grants.gov honlap, melyen keresztül a pályázók pályázati dokumentációkat tölthetnek le, és elektronikus úton pályázatot is benyújthatnak, illetve kapcsolatot tarthatnak a támogató ügynökségekkel. Ez a honlap szintén tartalmazza valamennyi ügynökség pályázati lehetőségeit.

A törvényi előírások a verseny biztosítására ösztönzik<sup>37</sup> a támogató ügynökségeket, mely alól – az adott közérdekű cél leghatékonyabb megvalósítása érdekében – kivételeket állapíthat meg az adott támogató ügynökség. Ilyenek lehetnek pl. az ugyanazon támogatott által továbbvitt programok, vagyis verseny nélkül lehetséges a korábbi támogatottal az új támogatási megállapodás megkötése, melynek tekintetében alapvetően hasonló a támogatási cél, vagy a már adott támogatási cél kiegészítése. Ilyenek lehetnek továbbá, ha valamely programot csak meghatározott támogatott képes megvalósítani, katasztrófaesemények elhárításában résztvevő támogatottak esetében.

Az OMB által kiadott tájékoztató szerint a pályázati felhívásoknak (Grants.gov honlapon való megjelenéshez) a szigorúan meghatározott felosztásban és tartalommal kell megjeleníteniük:

1. A támogatási lehetőség leírása – a megvalósítandó program leírása, az ügynökség által elérni kívánt közérdekű cél,
2. Támogatási tájékoztató – alapvető információ a program teljes összegéről, megvalósítási határidőről, elfogadásra kerülő pályázatok számáról (hány támogatási megállapodás vagy együttműködési megállapodás kerül megkötésre),
3. Alkalmassági információk – kik jelentkezhetnek, milyen feltételekkel, önerő kerül-e előírásra,
4. Tájékoztató a jelentkezéshez és a pályázat benyújtásához – támogatási igény, pályázatok benyújtásának helye, határideje, tartalma, terjedelme, szükséges mellékletek (pl. szakmai leírás, költségvetés),
5. Tájékoztató a jelentkezések értékeléséhez – a pályázatok értékelésének menete, kik végzik (bizottság pl.) az értékelést, pontozási rendszer meghatározása,

---

<sup>37</sup> 31. U.S.C. 6301

6. Tájékoztató a támogatás nyújtásához és a támogatási adminisztrációhoz – a pályázók kiértékelése, a nyertes pályázóval való közlés menete,
7. Az ügynökség kapcsolattartói,
8. Egyéb információk.

Az egységes formátum egyrészt egy iránymutatás a pályázatot kiíró ügynökség számára, másrészt átláthatóságot, összehasonlíthatóságot is biztosít a pályázók részére.

#### *F.III.4. Támogatás felhasználása – ellenőrzés<sup>38</sup>*

A szövetségi szintű támogatások sokfélesége, mennyisége, a támogatást nyújtó független ügynökségek magas száma szükségessé teszi, hogy egy egységes ellenőrzési rendszer alapján történjen a támogatások felhasználásának ellenőrzése. 1984-ben kiadásra került az ún. Egységes Ellenőrzési Törvény<sup>39</sup>, mely tartalmazza a szövetségi támogatások felhasználásának ellenőrzési követelményeit. A törvényt minden szövetségi támogatás esetében alkalmazni kell, melynek összege évenként eléri vagy meghaladja a 300.000 dollárt. Az összeg, vagyis az ellenőrzés módjának megállapítása adott költségvetési év tekintetében egybeszámítási módszerrel történik.

Az ellenőrzés alapvetően két részből áll: a teljesítés ellenőrzéséből, valamint a pénzügyi ellenőrzésből. A teljesítésre vonatkozó részben az ellenőr első körben magát a támogatottat vizsgálja meg: megfigyeli a működését, interjút készít az alkalmazottakkal, átvizsgálja a szerződéses rendszerét. Az elkészített értékelés alapján az ellenőr megállapítja, hogy a támogatott egy magas kockázatú vagy alacsony kockázatú támogatott<sup>40</sup>. Az alacsony kockázatú támogatott esetében a törvény előírja, hogy az ellenőr köteles az adott költségvetési évben a támogatott által elnyert szövetségi támogatás teljes összegének több, mint 50%-át ellenőrizni, míg az alacsony kockázati besorolású támogatottnál ez az arány 25%.

---

<sup>38</sup> OMB circular A-133

<sup>39</sup> Single Audit Act of 1984

<sup>40</sup> Az alacsony kockázat megállapításához az értékeléshez az alapvető szempontokat tartalmazza az OMB körirata (§\_530)

#### ***F.IV. A támogatási, együttműködési megállapodások jogi megítélése***

A common law terminológiájában a szerződés olyan megállapodás, amely a jog által kikényszeríthető kötelezettségeket keletkeztet<sup>41</sup>. Annak megítélése, hogy egy megállapodás szerződésnek tekinthető-e, vagyis jogilag kikényszeríthető és így bíróság előtt megtámadható, egyedileg vizsgálendő. A szövetségi szintű állami kiadások tekintetében a jogszabályok egyértelműen kimondják, hogy a közbeszerzési eljárások keretében az állam által megkötött szerződések jogi értelemben kikényszeríthetőek.<sup>42</sup> A támogatási és együttműködési megállapodások esetében azonban nem található egyértelmű előírás a tekintetben, hogy ezek megállapodások a common law rendszerben szerződésnek tekinthetőek-e. Erre a kérdésre a választ, legalábbis a jog általi kikényszeríthetőség vonatkozásában, a bíró alkotta jogban találunk.

A támogatott a támogatás elfogadásával kötelezettséget vállal, hogy a támogatási megállapodásra vonatkozó szövetségi előírásokat betartja, mely előírások részletesen szabályozzák a támogatás felhasználásának módját (pl. elszámolható költségek, beszámolási szabályok stb.). Amennyiben a támogatást nyújtó ügynökség alapos okkal feltételezheti, pl. egy ellenőrzés során, hogy a támogatott a támogatás elnyerését követően valamely feltételnek nem felel meg, vagy valamely támogatotti feladatát (dokumentálási szabályok, ellenőrzés tūrési kötelezettség stb.) nem teljesíti, vagy nem teljesítette, úgy az ügynökségnek joga van a támogatás folyósítását felfüggeszteni, és, amennyiben az ellenőrzés vagy a beszámolás során arra a döntésre jut, hogy a támogatott a támogatást nem megállapodásban vagy adott jogszabály vagy szabályzat szerint használta fel, úgy jogosult a támogatási megállapodást annak megállapodás szerinti lejártát megelőzően egyoldalúan megszüntetni (akár részben akár egészben).

Amennyiben a támogató ügynökség képviseltében eljáró szerződést kötő személy belső felhatalmazás nélkül tesz olyan nyilatkozatot (pl. támogatási összeg megváltoztatása, megállapodás feltételeinek megváltoztatása, pályázó kiértékelése a támogatás elnyeréséről), mely alapján a jóhiszemű támogatott vagy a potenciális támogatott intézkedéseket tesz, vagyis

---

<sup>41</sup> Legal Information Institute (Cornell Law School), <http://www.law.cornell.edu/wex/contract> (2014. október 20.)

<sup>42</sup> Ld.: 41. U.S.C.

a módosított feltételeknek megfelelően cselekszik, vagy a kiértesítés alapján elkezd a támogatott program megvalósítását (a hivatalos kiértesítéssel jogosult erre), abban az esetben, még jóhiszeműsége esetén sem jogosult követelni a támogatást. Annak érdekében, hogy az ügynökség a belső felhatalmazás nélkül eljáró képviselő által vállalt kötelezettséget elismerje és teljesítse, eljárásrendjének megfelelő felülvizsgálatot kell végeznie, mely során vizsgálnia kell, hogy a felhatalmazás esetén a szóban forgó kötelezettségvállalás az ügynökség oldaláról támogatható lett volna, a támogatási programnak megfelelően.

A szövetségi támogató szervek egyoldalúan meghatározott jogosultságai, mint azt a fenti néhány példa is mutatja, megkérdőjelezi a támogatási és együttműködési megállapodások szerződéses jellegét a szó polgári jogi értelmében. Azon jogviszony melyben az állami félnek egyoldalúan meghatározott jogosítványai vannak, a másik félnek pedig nem kerül biztosításra olyan jogalap, mely alapján követelheti a részére megítélt pénzbeli támogatást, közelebb helyezkedik el a közhatalom állam általi gyakorlásához, melyben az állam, mint a szuverén hatalom letéteményese áll szemben az állampolgárral.

Az amerikai szövetségi támogatási rendszerben mérföldkőnek számít az 1995-ös *Thermalon Industries, Ltd. v. United States* ügy. Ebben az ügyben a támogató ügynökség a Nemzeti Tudományos Alap (National Science Foundation) támogatást nyújtott a Thermalon nevű cégnek tudományos tevékenység ellátására. A helyi ellenőrzés során a támogató nevében eljáró ellenőr megállapította, hogy támogatott bizonyos költségeket a támogatási megállapodás alapján nem számolhatna el, ezért felfüggesztette a támogatás nyújtását. A támogatott vitatta a támogató eljárását, és keresetet nyújtott be az illetékes bíróságra (United States Court of Federal Claims). A támogató álláspontja szerint azonban a bíróságnak nincs hatásköre tárgyalni ezt az ügyet, mivel a vonatkozó törvényi előírás<sup>43</sup> szerint a bíróság – többek között – olyan ügyekben hozhat döntés, amelyekben az Egyesült Államok szerződő félként vesz részt. A támogató szerint azonban a támogatási megállapodások az Egyesült Államok szuverén kötelezettségének végrehajtására irányulnak, a közjólét érdekében vállalt kötelezettség teljesítésének tekinthetőek, továbbá a vonatkozó törvényi előírások szerint a bíróság csak a közbeszerzési eljárások eredményeként létrejött szerződésekből (contracts)

---

<sup>43</sup> Tucker Act (28 U.S.C. § 1491)

származó jogvitákról dönthetnek. A bíróság a fenti ítéletben azonban megállapította, hogy a hatáskörét meghatározó törvény nem csak a közbeszerzési eljárásban megkötött szerződésekre alkalmazandó, hanem olyan megállapodásokra is, melyek tartalmazzák a szerződésekre vonatkozó alapelemeket: ajánlat megtétele (offer), ajánlat elfogadása (acceptance), valamint a kölcsönösség (consideration). A támogató által kiírt pályázati felhívás (ajánlat megtétele) és a támogatott által elfogadása (ajánlat elfogadása), valamint a támogatott teljesítése, illetve a támogató kötelezettsége az elismerhető költségek megfizetésére, továbbá támogatás feltételeinek való kölcsönös megfelelés (kölcsönösség) alapján a bíróság a támogatási megállapodást szerződésnek tekinti, mely alapján hatásköre kiterjed az ezekből fakadó jogvitákra.<sup>44</sup>

A támogatási megállapodásokból eredő jogviták eldöntésére alapvetően a támogatást nyújtó ügynökségek belső szervezeti keretei között kerül sor, vagyis a támogatottnak, egyértelmű jogszabályi előírás alapján nincs lehetősége egy, a támogatótól független pártatlan fórum elé vinni a panaszát, hiszen sem a támogatási és együttműködési megállapodásokra vonatkozó jogszabályok, sem pedig a szövetségi állammal szembeni követelésekre hatáskörrel rendelkező bíróságra (United States Court of Federal Claims) vonatkozó törvény<sup>45</sup> nem írja elő *expressis verbis*, hogy az ilyen megállapodásokra joghatósággal bír.

## ***F.V. Összefoglalás***

Az Egyesült Államok szövetségi szintű támogatási rendszere az 1977-es Szövetségi Támogatási és Együttműködési Megállapodásokról szóló törvény<sup>46</sup> megalkotásával egységes szabályozási rend és törvényi szinten rögzített definíciókon alapul, melynek elvi keretei az évek során nem változtak jelentősen, sőt a szövetségi szinten is egységes, valamennyi támogatást tartalmazó rendszer kiépítésével, átlátható, összehasonlítható támogatási rendszer jött létre, melyet tovább segítenek a formalizált eljárási rendek (formanyomtatványok, köriratok stb.).

---

<sup>44</sup> A kölcsönösség követelménye (consideration) ugyan nem tekinthető teljes mértékben megvalósultnak, mivel a támogatott tevékenység támogatott általi ellátása tulajdonképpen nem az állam, illetve a támogató javára történik, hanem harmadik személyek (közérdekű tevékenység) javára.

<sup>45</sup> Tucker Act (28 U.S.C. § 1491)

<sup>46</sup> Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977

A szövetségi támogatások nyújtása kapcsán hatalmas mennyiségű szabályanyag található az interneten nemcsak jogszabály formájában, hanem a támogatások nyújtását, illetve igénybe vételét segítő, valamennyi támogatást nyújtó ügynökség asszisztálását magába foglaló komoly támogatási adminisztráció épül a támogatásokra (hivatalos nyilvántartások (CFDA, Grant.gov) internetes tájékoztatók, tanácsadó cégek kiadványai).

Az amerikai szövetségi támogatási rendszer fentiekben bemutatott elemei között a magyar költségvetési támogatások, illetve az állami kiadások szabályozása számára talán példa lehet a jogviszonyok világos, átlátható, egységes elvek mentén történő szabályozása, az állami szervek ösztönzése, hogy feladataikat tudatosan, előre meghatározott stratégia mentén hajtsák végre.

## **G) Záró gondolatok**

Mind a magyar, mind a vizsgált külföldi példákban látható, hogy a támogatási jogviszony alapvetően vegyes, közjogi és magánjogi elemeket tartalmazó jogviszony, mely két jogág közötti átmenetet képvisel. Elmondható, hogy a vegyes, magánjogi és közjogi elemeket tartalmazó jogviszonyban a felek közötti együttműködés, a jogviszony tartalmának részletes, legtöbbször jogszabályban rögzített elemeinek értelmezése, az eltérés lehetősége, a jogorvoslati lehetőségek tekintetében nem csak a magyar, hanem külföldi, hosszabb időre visszatekintő szabályozások mellett is több kérdés vetődik fel. Ezen jogterületen tehát nemzetközi viszonylatban is folyamatos fejlődés tapasztalható.

A támogatási jogviszony magyar jogrendszerben való értelmezése, vizsgálata, szabályozása során érdemes azonban a hosszabb időre visszanyúló külföldi szabályozásokat is figyelembe venni. Nagy hiányossága a magyar támogatási jognak az egységes, nyilvános nyilvántartás vezetése a támogatási lehetőségekről, illetve a már elnyert támogatásokról. Az egységes, vagyis nemcsak adott ágazatra, vagy minisztériumra, hanem az egész országra kiterjedő nyilvántartás biztosíthatná nemcsak az átláthatóságot, hanem támogatottak közötti nagyobb versenyt. Egy olyan nyilvános, országos nyilvántartás, adatbázis, mely tartalmazná mind a pályázati kiírásokat, mind pedig akár pályázattal akár egyedi kérelemmel elnyert támogatásokat, jól mutatná a magyar állam szerepfelfogását is, vagyis azt, hogy az aktuális politikai hatalom mely területeket tartja támogatásra érdemesnek.

A német nyelvterületű jogrendszerekben a támogatások differenciálása alapján a támogatás nyújtása történhet közigazgatási jogviszony és (közjogi) szerződéses jogviszony keretében is. A közigazgatási jogviszony esetében a közigazgatási eljárás szabályai alkalmazandók a támogatási kérelemtől a támogatás támogató általi visszakövetelésén a jogorvoslati eljárásig bezárólag, míg az együttműködést nagyobb mértékben igénylő támogatások esetében inkább a szerződéses kapcsolat a jellemző. A megkülönböztetés alapja a támogatásfajták, illetve a támogatási formák közötti különbségtétel. A támogatások katalogizálása, ennek mentén pedig támogató és a támogatott közötti kapcsolat elemzése alapján az egyes támogatásfajták

elkülönítésével a támogatási jogviszonyok differenciálása is hozzásegíthet a szabályozás átláthatóbbá tételéhez, szakítva azzal a jelenlegi szabályozással, hogy minden támogatásra ugyanazon kötelező elemek alkalmazandóak.

A vizsgált külföldi példákban látható, hogy a támogatások szabályozása nemcsak a jogviszony kötelező elemeinek jogszabályi rögzítésére terjed ki, hanem részletesen, ugyanakkor valamennyi ágazat tekintetében, egységes, központilag kiadott és kötelező iránymutatások is segítik a támogatás felhasználásának minden fázisát a pályázat elkészítésétől, a folyósításon, az elszámolható költségek listáján, az ellenőrzés módján, a beszámolás formáján, a beszámoló kellékein keresztül a jogkövetkezmények alkalmazásáig. Ez az egységes központi iránymutatás egyrészt biztosítja a folyamatos segítségnyújtást a szakmai ágazatok részére a támogatások folyósítása tekintetében, másrészt a központi szabályzatoknak a támogatást nyújtó szakmai ágazatokkal való kapcsolattartás alapján való folyamatos karbantartása biztosítja a jogterület fejlődését is.

A közpénzek támogatások útján történő felhasználásának szabályai az elmúlt két évtizedben jelentős fejlődésen mentek keresztül, melynek tapasztalatai, valamint a jogviták eredményei, a bírósági döntések, a jogtudományi elemzések figyelembe vételével mára már a támogatási jogterület számára körvonalazódni látszik a támogatási jogviszony tartalma. Szükség van azonban határozottabb jogelméleti irányvonalra, valamint egyértelmű, egységes szabályozás kialakítására, melyekhez hasznos példákkal szolgálhatnak a fejlettebb támogatási kultúrával rendelkező országok szabályai.



## Irodalomjegyzék

### Hazai költségvetési támogatások:

Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja: A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata - összefoglaló vélemény -, Budapest, 2012.

Előterjesztés a Kormány részére a közszerződések általános szabályairól szóló törvényről, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium IRM/ALK/2006/FJSZ/850., 2006. szeptember

Ádám Antal: A közjogi szerződésekről JURA 10. évfolyam, 2004. 1. szám, Nagy Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében, in Sectio Juridica et Politica, XXX/2. (2012). 339-350. oldal

Kecskés László: Európai jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához, in: Polgári Jogi Kodifikáció 2003/4. 3. oldal

### Német támogatások:

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

<http://www.gesetze-im-internet.de/bho/> (2014. november 2.)

Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)

[http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_25062014\\_DokNr20110981762.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_25062014_DokNr20110981762.htm) (2014. november 2.)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (2014. november 2.)

### Osztrák támogatások:

Osztrák szövetségi államháztartási törvény (röviden BHG 2013)

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=>

[20006632](#) (2014. november 2.)

A szövetségi eszközökből származó támogatások nyújtásának általános keretirányelveiről szóló pénzügyminiszteri rendelet (röviden ARR 2014)

[https://www.bmf.gv.at/budget/budgetpolitik-und-](https://www.bmf.gv.at/budget/budgetpolitik-und-grundsaeetze/ARR_2014_BGBI._II_Nr._208_2014.pdf?4jwn0v)

[grundsaeetze/ARR\\_2014\\_BGBI.\\_II\\_Nr.\\_208\\_2014.pdf?4jwn0v](https://www.bmf.gv.at/budget/budgetpolitik-und-grundsaeetze/ARR_2014_BGBI._II_Nr._208_2014.pdf?4jwn0v) (2014. november 2.)

### **Svájci támogatások:**

Szövetségi támogatási törvény (Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990, röviden SuG)

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19900241/index.html>

(2014. november 2.)

Kantonok szövetségi törvényei:

Wallis: Subventionsgesetz vom 13. November 1995

<http://www.lexfind.ch/dtah/76275/2/616.1.pdf> (2014. november 2.)

Aargau: Steuergesetz vom 15. Dezember 1998 (röv. StG)

<https://gesetzessammlungen.ag.ch/frontend/versions/1680> (2014. november 2.)

Aargau kanton támogatási jegyzéke

[https://www.ag.ch/media/kanton\\_aargau/dfi/dokumente\\_3/steuern/natuerliche\\_personen/merkblaetter\\_np/2012\\_liste\\_zuwendungen\\_a.pdf](https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dfi/dokumente_3/steuern/natuerliche_personen/merkblaetter_np/2012_liste_zuwendungen_a.pdf) (2014. november 2.)

### **Szövetségi támogatások az Amerikai Egyesült Államokban:**

United States Agency for International Development

<http://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy> (2014. július 10.)

Grants.gov

<http://www.grants.gov/web/grants/home.html> (2014. október 16.)

Catalog of Federal Domestic Assistance

<https://www.cfda.gov/> (2014. augusztus 15.)

White House, Office of Management and Budget

[http://www.whitehouse.gov/omb/circulars\\_default](http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_default) (2014. június 6.)

United States Code (Office of the Law Revision Counsel)

<http://uscode.house.gov/> (2014. október 16.)

Federal Register, June 23, 2013

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/fedreg/062303policy\\_directive.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/fedreg/062303policy_directive.pdf) (2014. október 16.)

Legal Information Institute

<http://www.law.cornell.edu/wex/contract> (2014. október 20.)

A Grant Is A Contract by Joe Levine, January 23, 1996, in: It's The Law

[http://www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2012/march/a\\_grant\\_is\\_a\\_contract.pdf](http://www.commerce.gov/sites/default/files/documents/2012/march/a_grant_is_a_contract.pdf) (2014. szeptember 10.)

USA.gov

<http://www.usa.gov/Agencies/Federal/Independent.shtml> (2014. október 26.)