

Nemzeti  
Köszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

NAGY ZOLTÁN

# Költségvetési jog



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© Nagy Zoltán 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujsechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

I. Költségvetési jogi alapvetések .....	4
II. A központi költségvetés bevételei és kiadásai .....	5
III. A központi költségvetés szerkezeti rendje .....	8
IV. A központi költségvetés eljárási rendje.....	11
V. A központi költségvetés tervezése .....	13
VI. A központi költségvetés jóváhagyása .....	18
VII. A költségvetés végrehajtásának szabályrendszere .....	20
VIII. Költségvetési beszámolási és ellenőrzési rendszer .....	22
Irodalomjegyzék .....	23
Jogszabályok jegyzéke .....	23
Fogalomtár: .....	25

## I. Költségvetési jogi alapvetések

A költségvetési jog sajátos normarendszere és jogintézményei Magyarországon 1992-től az államháztartási jog részét képezik a pénzügyi jog rendszerében. Ez nem jelenti azt, hogy más országokban nem képezhet külön jogterületet a költségvetési jog, ahogy azt az angolszász országokban is megtaláljuk.<sup>1</sup>

Maga a költségvetés (budget) szó eredete angolszász gyökerekkel rendelkezik: Angliában a kincstárnok az egyes kiadások és adóbevételek tervezetét a hagyomány szerinti börtáskában vitte a Parlament ülésére, amely börtáska volt a budget. Később a budget és a költségvetés szinonim fogalom lett a nemzetközi szakirodalomban.

Maga a költségvetés a mai jogi szakirodalomban összetett fogalomként kerül megfogalmazásra. Elméleti oldalról közelítve a költségvetés hármass megközelítése érvényesül:<sup>2</sup>

- \* pénzalap;
- \* pénzügyi terv;
- \* jogszabály.

**A költségvetés tehát egyrésztől konkrét pénzalap, amely meghatározott célok finanszírozását szolgálja, és amelyen keresztül a költségvetési finanszírozás ténylegesen megvalósul, másrészt a költségvetés pénzügyi terv, amely a jövőben várható bevételeket és kiadásokat tartalmazza és meghatározza a költségvetési gazdálkodás kereteit.** A pénzügyi terv különféle gazdasági előrejelzések alapján, különféle tervezési módszerek szerint készül el.

**Harmadsorban a költségvetés jogszabály, törvényi formában elfogadott dokumentum, amely sajátos eljárási rendben kerül jóváhagyásra és egyben számba veszi az ellátandó közfeladatokat.**

A költségvetés fogalmának valamennyi jellemzője nem érvényesül az összes költségvetésre, hiszen a költségvetések az államháztartás különféle területein készülnek és elfogadásuk nem minden esetben jelent jogszabályi szintet (például a költségvetési szerv elemi költségvetése).

**Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szűkkörűen határozza meg a költségvetés fogalmát, azaz a költségvetés a költségvetési év során teljesítendő költségvetési bevételeket bevételi előirányzatként, a teljesítendő költségvetési kiadásokat kiadási előirányzatként tartalmazza.<sup>3</sup> A költségvetés általában egy évre szóló pénzügyi terv és a magyar szabályozásban a költségvetési év megegyezik a naptári évvel.** Az éves költségvetési tervezés mellett természetesen beszélhetünk középtávú tervezésről is. A Kormány egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak, valamint egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét.<sup>4</sup>

**A költségvetés előirányzatokat tartalmaz, amelyek a költségvetési gazdálkodás kereteit jelölik ki, a közfeladat ellátásának céljára feltüntetett tervszámok.**

**A költségvetés bevételi és kiadási előirányzatokból áll, amelyek a különféle államháztartási szinteken különféle, a közfeladat ellátásához kapcsolódó keretösszegeket jelölnek.** A költségvetési jog átfogja ugyan az államháztartás mindkét alrendszerét, de ez a fejezet csak a központi alrendszerrel foglalkozik részletesen, mivel az az önkormányzati gazdálkodás szabályrendszere külön fejezetet képez.

---

1 Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 99. o.

2 Zsugyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2009. 305-306. o.

3 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 4. § (Áht.).

4 Áht. 29. §

## II. A központi költségvetés bevételei és kiadásai

A központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatait részletesen a mindenkori központi költségvetési törvény tartalmazza, de főbb típusait az államháztartási törvény határozza meg.<sup>5</sup>

### Költségvetési bevételek

- közhatalmi bevételek
- közszolgáltatások ellenértéke
- európai uniós forrásból származó támogatás
- államháztartáson kívüli forrásból származó támogatás
- nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek

### Költségvetési kiadások

- költségvetési szervek kiadásai
- államháztartáson kívüli közfeladat ellátással kapcsolatos kiadások
- európai uniós tagságból származó fizetési kötelezettség
- nemzetközi kötelezettségből származó fizetési kötelezettség
- társadalombiztosítási ellátások
- nemzeti vagyonnal kapcsolatos kiadások
- az államháztartás alrendszerének adósságával kapcsolatos kiadások

**A bevételek a közfeladat-ellátás forrásait jelentik, amelyet elméleti oldalról többféleképpen osztályoznak. Megkülönböztetnek közjogi és magánjogi bevételeket.<sup>6</sup> A közjogi bevételek közé tartoznak a fiskális bevételek (adók, illetékek stb.), illetve az egyéb közjogi bevételek, mint a különböző bírságok, szankciók.** Ebbe a kategóriába tartozik, de más elnevezéssel az államháztartási törvényben a közhatalmi bevételek köre, hiszen ide tartoznak az adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek.

A közjogi bevételek közé sorolandóak az európai uniós támogatások, amelyek közpénzügyi támogatásnak tekintendők, mivel az európai unió költségvetéséből származó olyan támogatások, amelyeket közjogi szervezetek révén pályázati rendszer keretében bocsáthatja Magyarország rendelkezésére az Unió. A támogatások forrásait is közhatalmi bevételek képezik.

**A bevételek másik elméleti kategóriája a magánjogi bevételek, amelyek közé tartozik a közszolgáltatások ellenértéke, a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevételek és a kapott kamatok, illetve az államháztartáson kívüli forrásból kapott támogatás.**

A költségvetési bevételek képezik a közfeladatok ellátásának a forrását, amelyek közül a legjelentősebb bevételt a közhatalmi bevételek jelentik.

A költségvetési bevételekből – a globális fedezet elve szerint – történik a közfeladatok finanszírozása, amelyre a költségvetési kiadásokat fordítják a költségvetési törvényben meghatározottak szerint.<sup>7</sup> **A kiadásokat közgazdasági jellege (munkavállaló jövedelem, támogatások, kamatfizetések stb.), illetve társadalmi-gazdasági célja szerint csoportosíthatjuk. A társadalmi-gazdasági cél szerinti csoportosítása** kormányzati funkciók szerinti csoportosítást is jelent, amelynek a kialakítása nemzetközi sztenderdek alapján történik (Classification of Functions of Government: COFOG) és amelyet az állami működés, a jóléti funkciók, a gazdasági funkciók, az államadósság-kezelés és egyéb kategóriákra lehet felosztani.

**A kiadások törvényi felosztása a közfeladat-finanszírozás célja szerinti felosztást tükrözi. A közfeladat ellátása költségvetési szervek és államháztartáson kívüli szervek révén történik.** A költségvetési szervek útján történő feladat ellátás a jelentősebb, hiszen nagyszámú költségvetési szerv vesz részt a közfeladat ellátásában. Vannak azonban olyan közfeladatok (pl. személyszállítás), amelyeket nem költségvetési szervek látnak el, hanem állami tulajdonú gazdasági társaságok (MÁV, Volán) vagy magántulajdonban álló egyéb szervezetek és gazdasági társaságok.

Az uniós tagságból, illetve nemzetközi szervezetek tagságából, nemzetközi szerződésekből eredően jelentős költségvetési kiadások jelentkeznek a központi költségvetés terhére.

Az elkülönített állami pénzalapok költségvetésének jellemzője, hogy a globális fedezet elvével szemben az alapok bevételei meghatározott célra szolgálnak (Nemzeti Foglalkoztatási Alap, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, stb.).

<sup>5</sup> Áht. 5. §

<sup>6</sup> Simon (2027.): i.m. 124-125. o.

<sup>7</sup> Sivák József – Vígvári András: Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába, Complex Kiadó Kft. Budapest, 2012. 152-153. o.

Jelentősége miatt a társadalombiztosítási ellátások külön kiadási kategóriát jelentenek. A központi költségvetés részét képezi, de külön alapon gazdálkodik a társadalombiztosítás rendszere, költségvetési súlya indokolja a külön kategóriaként történő kezelését.

A bevételi kategóriák között szerepel a nemzeti vagyonnal kapcsolatos bevétel, és külön kategóriaként szerepelnek a kiadások között a nemzeti vagyonnal kapcsolatos tételek.

Az államadósság mértéke és a költségvetésben lévő súlya miatt az államháztartás alrendszerének adósságával kapcsolatos kiadások külön tételként jelennek meg a költségvetési kiadások osztályozásában.

**A központi költségvetés egyenlegét a költségvetési bevételek és kiadások különbsége adja. Ha a különbség pozitív, azaz a bevételek meghaladják a kiadásokat, szufficites költségvetésről beszélünk. Amennyiben az egyenleg negatív, deficitese a költségvetés.** A magyar költségvetési gazdálkodásra az utóbbi, a költségvetési hiány a jellemző. A hiány mértéke az 1990-es évektől eléggé hektikusan alakult, hol alacsonyabb, hol magasabb mértéket ért el. A hiány mértékét az uniós jog, a maastrichti szerződés a konvergencia-kritériumok meghatározásával szabályozza. A fenntartható államháztartási gazdálkodás egyik fontos feltétele, hogy az államháztartás éves hiánya ne haladja meg a GDP 3%-át. Ha egy uniós ország nem teljesíti a feltételeket, akkor túlzott deficit-eljárás indul ellene. Magyarország az Unióba való belépése óta, azaz 2004 óta túlzott deficit-eljárás alatt állt 2013-ig, amely évben megszűnt az eljárás. Ennek alapját a két éven keresztül megvalósuló, illetve a további évekre is valószínűsíthető 3% alatti költségvetési hiány teremtette meg.<sup>8</sup>

Az egyenlegét különféle egyenlegmutatók alapján lehet meghatározni a gyakorlatban, amelyeket más-más elszámolási elvek alapján határoznak meg.<sup>9</sup>

**Az államháztartás egyenlege alatt az összes államháztartási bevétel és az összes államháztartási kiadás különbségét értjük, amely megmutatja az államháztartás teljes finanszírozási igényét. Az elsődleges egyenleg a kamatkidadások kihagyásával készített egyenleg.** Ez az egyenlegmutató tehát nem veszi figyelembe a korábbi adósságból keletkező terheket.

**A ciklikusan kiigazított egyenleg, hosszabb három-ötéves időtávot fog át. Az egyenlegmutató célja, hogy az átmeneti vagy egyedi hatásokat kiszűrje és enélkül határozza meg az egyenleget.** Így például valamilyen egyedi jelentős bevétel átmenetileg eltérítheti az egyenlegmutatót, de ez az eltérés nem mutatja a költségvetési folyamatok alakulását. Ilyen egyedi jelentős bevételt jelentett a költségvetés számára a magyar költségvetésben a magán-nyugdíj-pénztári vagyon jelentős részének az átvétele, amely jelentős mértékben növelte a bevételeket.

**A strukturális egyenleg a ciklikusan kiigazított egyenleg figyelembevételével kialakított egyenlegmutatót jelent. Ezt a típusú egyenleget az Európai Unió monitoring-rendszere használja.**

**A tervezett költségvetési egyenleg megőrzésében az egyenleget rontó hatások kiküszöbölésében fontos szerepet játszanak a központi költségvetés kiadási előirányzataként szereplő költségvetési tartalékok.**

A költségvetési tartalékok három csoportja különböztethető meg:

- \* rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék;
- \* céltartalék;
- \* egyéb tartalékok.

**A központi költségvetésben tartalékot kell képezni az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető kiadásokra, illetve előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására. Ez a tartalék szolgál továbbá az év közben meghozott kormányzati döntésekből következő feladatok finanszírozására. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre képzett tartalék kötelezően képzendő tartalék, amelynek képzését és felhasználását az államháztartási törvény szabályai határozzák meg.<sup>10</sup>** Mértéke nem lehet több a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 2%-ánál, és nem lehet kevesebb a 0,5%-ánál. A tartalék terhére kötelezettség vállalható, azaz év közben a tartalékot felhasználhatja a Kormány. A költségvetési gazdálkodás szabályozottsága érdekében a költségvetési év első félévében csak 40%-os mértékig vállalható kötelezettség a Kormány által, illetve az ezt meghaladó kötelezettségvállaláshoz az Országgyűlés jóváhagyása szükséges. Ez a tartalék lényegét tekintve megegyezik a korábbi általános tartalékkal.

**A nevesített tartalékok körébe tartozik még a céltartalék, amely a központi költségvetésben meghatározott, az évközi kormányzati intézkedések fedezetül szolgál. A céltartalék célja, rendeltetése ugyan meghatározásra kerül, de a kiadási előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert.**

**A nevesített, kötelezően képzendő tartalékok mellett egyéb tartalék létrehozásáról is rendelkezhet a központi költségvetési törvény. Fontos szabályozási kritérium azonban, hogy a jogszabályban meg kell határozni**

8 Sivák József – Szemlér Tamás – Vígvári András: A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei. Complex Kiadó Kft. Budapest, 2013. 61. o.

9 Sivák – Vígvári (2012.): i.m. 154-155. o.

10 Áht. 21. §.

**a tartalék célját, felhasználásának módját és feltételeit. Ilyen többek között az Országvédelmi Alap, és a fejezeti egyensúlybiztosítási tartalék, amely biztosítja a költségvetési kiadások tervezett keretek között tartását, a költségvetési egyensúly megőrzését fejezeti szinten is.**

Az államadósság rendszerbeli jelentőségét indokolja az alaptörvényi szabályozás, illetve a költségvetés eljárási rendben az adósságszabály érvényesülése, azaz a gazdálkodás egészét átfogja az a cél, hogy az államadósság folyamatosan csökkenjen, de legalább ne emelkedjen és hosszabb távon az optimális adósságmérték elérhető legyen (GDP 50%-a).



### III. A központi költségvetés szerkezeti rendje

A központi költségvetés szerkezeti rendje a költségvetési bevételek és kiadások szerkezeti tagolását jelenti. A mindenkori költségvetési törvényeket ennek a szerkezeti rendnek megfelelően kell tagolni. A költségvetési törvény szerkezeti egységei:

- \* fejezet;
- \* cím, alcím;
- \* jogcímcsoport;
- \* jogcím;
- \* előirányzat-csoport;
- \* kiemelt előirányzat;

A fejezetrend, a fejezetek kialakítása során az Országgyűlés egyben azt is meghatározza, hogy a közfeladatok finanszírozását milyen szerkezeti rendben kell megvalósítani. A mindenkori költségvetés szerkezeti kialakítását azonban alapvetően befolyásolja a államháztartási törvény azon rendelkezése, amely kötelező fejezeteket határoz meg, azaz egyes közfeladatok finanszírozását kiemelten kezeli.

Kötelező fejezetek:

- \* elkülönített állami pénzalapok;
- \* társadalombiztosítás pénzügyi alapjai;
- \* helyi önkormányzatok költségvetési támogatása;
- \* Nemzeti Földalapba sorolt vagyon;
- \* Magyar Fejlesztési Bank Zrt. vagyoni körébe tartozó vagyon;
- \* államháztartás központi alrendszere adóssággal kapcsolatos bevételei és kiadásai;
- \* az állam más fejezetbe nem sorolható közvetlen költségvetési bevételei és kiadásai;
- \* külön törvény által előírt fejezetek (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Tudományok Akadémia stb.)

A költségvetési fejezet fogalmát nem határozza meg az államháztartási törvény. A korábbi szabályozás a költségvetési fejezet alatt a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összességét értette<sup>11</sup>, azaz széleskörűen értelmezte a fejezetet beleértve a fejezet irányító szerveket és előirányzatokat egyaránt. **Az új államháztartási törvény indoklása utal rá, hogy már szűkebben kell értelmezni a fejezetet és csak elszámolási egységnek tekinthető, külön jogalanyisággal nem rendelkezik.** Ebből következik, hogy nem tipizálhatóak a fejezetek a korábbi elméleti felfogás szerint. Ez a felfogás a fejezeteket szervezeti fejezetre (egyes hatalmi ágakat megtestesítő szervezetek, amelyek nagy állami feladatokat testesítenek meg) és funkcionális fejezetre (egyes közfeladatok bevételi és kiadási előirányzatai) osztotta fel.<sup>12</sup>

**Az új szabályozás szintén két csoportra osztja fel a fejezeteket. Megkülönböztet a Kormány irányítása alá tartozó fejezeteket, illetve a Kormány irányítása alá nem tartozó fejezeteket.** A Kormány irányítása alá tartozó fejezeteket tételesen nem nevesíti a törvény, hanem az ide nem tartozó fejezeteket jelöli meg tételesen a jogalkotó. A felosztás a hatalmi ágak megosztását is tükrözi, hiszen nem sorolandó a Kormány irányítása alá tartozó fejezetek közé többek között az Országgyűlés, Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, Bíróság, Ügyészség.

A fejezet elszámolási egységkénti értelmezése révén fontos feladat hárul a fejezetet irányító szerve. **Fejezetet irányító szerv a fejezetbe tartozó költségvetési szervek közös irányító szerve, amely a fejezetbe tartozó központi kezelésű előirányzatokkal és fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatban ellátja a feladatokat.** A fejezet irányító szerveket az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet tételesen meghatározza.<sup>13</sup> Az államháztartási törvény ismeri továbbá a fejezetet irányító szerve jogállással bíró szerveket, amelyek nem minősülnek fejezetet irányító szervnek, de ugyanazon jogosítványokkal rendelkeznek. (Ilyen többek között a Közbeszerzési Hatóság, a kormányhivatalok, illetve törvény által meghatározott egyes költségvetési szervek.)

A költségvetési fejezet – un. adminisztratív besorolás szerint – címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra és jogcímekre tagozódik.

<sup>11</sup> Simon (2007.): i.m. 116. o.

<sup>12</sup> Simon (2007.): i.m. 117. o.

<sup>13</sup> 368/2011. (XII. 31.): Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról (Vht.)



A cím szerkezeti egység szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összességét jelenti,<sup>14</sup> a korábbi szabályozás alapján. A hatályos szabályozás külön nem definiálja, csak jellemző címeket alkotó előirányzatokat határoz meg.

Címeket alkotó előirányzatok:

- \* költségvetési szervek,
- \* fejezeti kezelésű előirányzatok;
- \* pártok támogatása;
- \* bevételi és kiadási csoportok.

Költségvetési címet alkotnak a területileg szétagoltan működő, de azonos alaptevékenységet végző költségvetési szervek, illetve ezek csoportja. (Például az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetén belül a szociális és gyermekvédelmi intézményrendszer.) **A fejezeti kezelésű előirányzatok a költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a költségvetési szervekhez rendelt előirányzatait jelentik. Ezek az előirányzatok a fejezetet irányító szerv sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátása vagy az államnak a fejezethez tartozó költségvetési szervek tevékenységével kapcsolatban felmerülő, illetve szakmailag ahhoz kapcsolódó, sajátos kötelezettségei teljesítése során felmerülő költségvetési bevételek és kiadások elszámolására szolgálnak.**<sup>15</sup>

Ilyen fejezeti kezelésű előirányzat a beruházás, ágazati célfeladat, alapítványok támogatása, fejezeti tartalék, egyen-súlybiztosítási tartalék. Szerkezeti jellemzője, hogy nem előirányzat-csoport és kiemelt előirányzat képezi a további szerkezeti bontását, hanem jogcímcsoportra és jogcímre osztható fel. (Például az Emberi Erőforrások Minisztériumának fejezeti kezelésű előirányzatok címe beruházás alcímre, kulturális beruházások jogcímcsoportra, továbbá vári rekonstrukciók jogcímre oszlik.)

A költségvetési támogatások sajátos területe a pártok támogatása, amely az Országgyűlés fejezetén belül képez ön-álló címet. (a további bontásra példa: alcím az országos listán mandátumot szerzett pártok támogatása, jogcímcsoport a FIDESZ, MSZP, stb.).

Szintén címet képeznek a bevételek és kiadások közgazdasági szempontból összetartozó csoportjai. (Például cím a vállalkozások folyó támogatása.) A címek együttesen címrendet képeznek, amelyet a Kormány kiegészíthet és módosíthat kivéve azokat, amelyek a Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartoznak.

**Az alcím a címhez kapcsolódó költségvetési szerveket, illetve kiadásokat és bevételeket tartalmazza, így alcímet képeznek többek között a központi hivatali és igazgatási szervek, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetésében.**

**Sajátos szerkezeti tagolást jelent a jogcímcsoport és jogcím szerinti felosztás. Specialitását az adja, hogy nem a teljes központi költségvetésre jellemző szerkezeti elem, hanem csak egyes előirányzatok esetében fordul elő.** A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai költségvetési bevételeit és kiadásait tartalmazó fejezet, a fejezeti kezelésű előirányzatok szerkezeti felosztására szolgál többek között.

Az adminisztratív besoroláson túl további részletezésre – un közgazdasági besorolásra - szolgálnak az előirányzat-csoportok és a kiemelt előirányzatok.

**Az államháztartási törvény szabályozása a kiadási előirányzatokat működési költségvetés és felhalmozási költségvetés előirányzat-csoportokra tagolja.** A működési költségvetés előirányzat-csoport kiemelt előirányzatai:

- \* személyi juttatások;
- \* munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó;
- \* dologi kiadások;
- \* ellátottak pénzbeli juttatásai;
- \* egyéb működési célú kiadások.

A felhalmozási költségvetés előirányzat-csoport kiemelt előirányzatai:

- \* beruházások;
- \* felújítások;
- \* egyéb felhalmozási kiadások.

Az államháztartási törvény lehetőséget teremt arra, hogy a kiemelt előirányzatok további szerkezeti felosztásra kerüljenek.

**A kiemelt előirányzatokat további részletes előirányzatokra, rovatra lehet bontani. A rovatok egységes rovatrendet képeznek.** A központi költségvetésben tehát a legkisebb szerkezeti egység a rovat, ez a szint azonban nem jelenik meg a költségvetésről szóló törvényben, az elemi költségvetések, elemi beszámolók tartalmaznak erre vonatkozó adatokat.

<sup>14</sup> Simon (2007.): i.m. 120. o.

<sup>15</sup> Áht. 17. § (bek.)

## Önellenőrző tesztkérdések

1. Határozza meg a költségvetés törvényi fogalmát!

.....  
.....

2. Hogyan határozható meg a költségvetési előirányzat fogalma?

.....  
.....  
.....

3. Ismertesse a költségvetési bevételeket és kiadásokat!

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

4. Milyen szerkezeti egységekből épül fel a központi költségvetés?

.....  
.....

5. Hogyan osztályozzák a költségvetési bevételeket a költségvetési jogban?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

6. A fejezetek melyik két típusát különböztethetjük meg?

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Határozza meg a fejezetet irányító szerv fogalmát!

.....  
.....  
.....

## IV. A központi költségvetés eljárási rendje

A közfeladatok ellátásához szükség van részben vagy egészben költségvetési forrásokra, amelyet az évenként elfogadott költségvetési törvény biztosít. Míg az államháztartási törvény a központi költségvetésre vonatkozó általános, keretszabályokat határozza meg, beleértve az eljárási rendet, addig az egyedi költségvetési törvények az adott költségvetési év gazdálkodási kereteit jelölik ki, illetve az adott költségvetési évre vonatkozó szabályokat határoznak meg. A költségvetési törvény szabályrendszerének a kialakítása tehát egy folytonosan visszatérő tevékenység, évente ismétlődő feladatokkal, hatásköri és eljárási szabályokkal. Ezért nevezik ezt az eljárási rendet költségvetési ciklusnak.<sup>16</sup> A költségvetési ciklus szabályrendszerének sajátosságát az adja, hogy egyrészt központi költségvetési gazdálkodás szabályrendszerét meghatározó dokumentum – ami sajátos tervezési és elfogadási rendet igényel –, másrészt törvény is, tehát a jogszabály meghozatalának szabályrendszere is érvényesül, illeszkedve a jogszabályok rendszerébe.

**A költségvetési eljárás, költségvetési ciklus a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának, ellenőrzésének a rendjét jelenti, átfogja az eljárás valamennyi szakaszát.**

A költségvetési ciklus négy szakaszra tagozódik:<sup>17</sup>

- \* döntést előkészítő szakasz;
- \* döntési szakasz;
- \* döntés végrehajtásának a szakasza;
- \* döntés végrehajtásának ellenőrzési szakasza.

**A döntést előkészítő szakasz a költségvetési évet megelőző évben zajlik. Ez a szakasz kormányzati szakasz-nak is tekinthető, hiszen a Kormány felelős a költségvetés tervezéséért.** A Kormányon belül a legfontosabb szerep az államháztartásért felelős miniszterre hárul, hiszen a Kormányon belül ez a miniszter végzi, illetve fogja össze a döntést előkészítő szakaszban részt vevő szerveket.

**A döntési szakasz már parlamenti szakasznak tekinthető, hiszen az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a költségvetési törvény elfogadása.** A parlamenti jóváhagyás, a Kormány költségvetési gazdálkodásra való felhatalmázása korlátozott időre csak egy évre szól.

**A költségvetés végrehajtása szintén kormányzati szakasz, hiszen a Kormány felhatalmazást kap a költségvetés elfogadásával a költségvetés végrehajtására, köteles a költségvetési előírásokat betartva a költségvetést megvalósítani.**

Az ellenőrzési szakasz célja, hogy megvalósuljon a hatékony, gazdaságos, szabályos és eredményes költségvetési gazdálkodás. Az ellenőrzés intézményi háttérét az államháztartási törvény és a kapcsolódó jogszabályok határozzák meg.

Ahhoz, hogy az eljárási rend megfelelően működjön, szükség van a megfelelő intézményi keretekre a jogi szabályozottság mellett.

A költségvetési folyamatban fontos szerepet játszik a végrehajtó hatalom és a törvényhozás viszonya. Különösen fontos a két hatalmi ág kiegyensúlyozott viszonya és a hatáskörök megosztása. A hazai szabályozásban az Alaptörvény és az államháztartási törvény keretszabályai biztosítják a megfelelő jogi kereteket, így az állami szuverenitásból eredő alapvető döntéseket a parlament hozza meg. A döntés megalapozottságát segíti elő a megfelelő eljárási rend, illetve különféle bizottságok, különösen a Számvevőszéki és Költségvetési Bizottság.<sup>18</sup>

A végrehajtó hatalmon belül fontos szerepe van az államháztartásért felelős minisztériumnak, az ágazati minisztériumoknak, a kincstárnak és a költségvetési szerveknek.<sup>19</sup>

Az államháztartásért felelős minisztérium megjelölést a jogalkotó azért emelte be a jogi szabályozásba, hogy a minisztériumi struktúra változásával ne legyen szükség a jogszabályok módosítására. Korábban ez a minisztérium a Pénzügyminisztérium volt, míg jelenleg a Nemzetgazdasági Minisztérium tölti be ezt a szerepet. A szakirodalom az államháztartásért felelős minisztériumra gyakran használja a fiskális hatóság elnevezést. A minisztériumnak kulcsfontosságú szerepe van a költségvetési tervezés, előkészítés során, a költségvetési törvényjavaslatot elkészíti és előterjeszti a törvényhozó hatalom részére, egyeztet a fejezeti szintű szervekkel és fontos szerepet játszik a költségvetés végrehajtása és ellenőrzése során is. A szakirodalmi kifejezéssel élve a fiskális egyensúly intézményes képviselője.

A Kormány szerepe meghatározó mind a tervezés, mind a költségvetés végrehajtása során, hiszen a törvények a Kormányt kötelezik az ezzel kapcsolatos feladatok végrehajtására. A jól működő Kormányon belüli egyeztetés, a szaktárcák érdekérvényesítésének a kiegyensúlyozása, a jó információáramlás lehetővé teszi a hatékony tervezést és végrehajtást egyaránt.

<sup>16</sup> Simon (2007.): i.m. 129-131. o.

<sup>17</sup> Simon (2007.): i.m. 129. o.

<sup>18</sup> Sivák – Vígvári (2012.): i.m. 108. o.

<sup>19</sup> Zsugyel (2009.): i.m. 306-309. o.

Az ágazati minisztériumok az általuk irányított és felügyelt közfeladat ellátásáért felelősek. A minisztériumok jellemzően önálló fejezeti szinten gazdálkodnak a költségvetési szerkezetben, így egyben fejezet irányító szervek is. A fejezet költségvetésének tervezése, végrehajtása az adott szakterületért felelős minisztériumhoz tartozik.

A Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős minisztérium felügyelete alatt álló költségvetési szerv fontos szerepet tölt be a költségvetési folyamatban, ezzel kapcsolatosan olyan háttérfeladatokat lát el, mint a költségvetési tervezéshez kapcsolódó adatszolgáltatás és a költségvetés végrehajtásának pénzügyi lebonyolítása.

A költségvetési szervek tervezési szempontból a legkisebb egységek, amelyek közfeladat-ellátásban közvetlenül részt vesznek és tervezési szempontból az elemi költségvetésüket készítik el, amely a gazdálkodásuk alapdokumentuma.

A Költségvetési Tanács szerepe meghatározó tekintetben, hogy az Országgyűlés megalapozottan dönthessen a költségvetés jóváhagyásáról és az elfogadáshoz biztosított legyen egy a végrehajtó hatalomtól független, kellő szakmai hozzáértéssel rendelkező testület véleménye. A Tanács közreműködése elengedhetetlen a költségvetés megalkotásának folyamatában, illetve az államadósság-szabály betartása érdekében.

**A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Tanács közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és a törvény elfogadásához az előzetes hozzájárulása szükséges. A kapott jogosítványok segítségével érdemi hatást gyakorol arra, hogy a költségvetés az alaptörvényi követelményeknek megfeleljen, különösen az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartását ellenőrzi.**

A Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. Szervezetét, működését a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény részletesen szabályozza.<sup>20</sup>

A stabilitási törvény részletesen szabályozza az elnöki tisztség betöltésének feltételeit. Szigorú szakmai és összeférhetlenségi szabályok kerülnek megfogalmazásra a poszt betöltésétől kezdődően egészen a megbízatás megszűnéséig. A Tanács elnöke képviseli és vezeti a Tanácsot, illetve ellátja a Tanács működtetésével kapcsolatos feladatokat (az ülések összehívása, vezetése stb.).

A feladat és hatásköre három területet ölel fel:

- \* vélemény-nyilvánítás a központi költségvetéssel kapcsolatban;
- \* döntés az előzetes hozzájárulásról;
- \* államadósság mértékének a vizsgálata.

A véleménynyilvánítás a költségvetési eljárás több szakaszára is kiterjed. A Tanács véleménynyilvánítása nem egyszerű tanácsadási vagy észrevételezési jogot jelent, hanem a jogalkotó több esetben az eljárás rendjét érintő következményeket is fűz hozzá. (Ilyen eset többek között a tervezetről a Kormánynak megküldött vélemény, amelyben a költségvetési tervezettel kapcsolatos egyet nem értését jelezheti a Tanács. Ebben az esetben a Kormánynak a tervezetet ismételten meg kell tárgyalnia.)

A Tanács véleményt nyilvánít:

- \* a központi költségvetés tervezéséről, a törvény tervezetéről;
- \* a központi költségvetés megalapozó törvénymódosításokról, törvényjavaslatokról;
- \* a központi költségvetés végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról;
- \* a költségvetési eljárás és a közpénzek felhasználásával kapcsolatos bármely kérdéstről.

Szintén szigorú, vétőjognak beillő feladat és hatáskör az előzetes hozzájárulásról szóló döntés. Erre az Alaptörvény hatalmazza fel a Tanácsot, kimondva, hogy a központi költségvetési törvény elfogadásához a Tanács előzetes hozzájárulása szükséges az államadósság-szabály betartása érdekében.

A Tanács legfontosabb feladata az államadósság szabály betartásának ellenőrzése. Az államadósság szabályra vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény határozza meg.<sup>21</sup> A szabály lényege, hogy a fenntartható államháztartási gazdálkodás és a jövő nemzedékekért vállalt felelősség érdekében az Országgyűlés olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amelynek az eredményeképpen az államadósság nem haladja meg a teljes hazai össztermék felét, azaz az Alaptörvény által meghatározott optimális államadósság mértéket.

Jelenleg azonban az államadósság ezt a mértéket jelentősen meghaladja, ezért az optimális államadósság eléréséig az Országgyűlésnek az államadósság csökkentésére irányuló költségvetést kell elfogadnia. Nyilvánvalóan az államháztartási gazdálkodásra ható tényezőkben olyan kivételes helyzetek, elháríthatatlan külső okból származó súlyos problémák keletkezhetnek, amelynek orvoslása kapcsán a szigorú szabályoktól eltérést enged az Alaptörvény is (nemzetgazdaság tartós visszaesése, nemzetgazdasági egyensúly helyreállítása.)

<sup>20</sup> Stabilitási tv. 15. § - 27. §.

<sup>21</sup> Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdés.

## V. A központi költségvetés tervezése

A költségvetési tervezés célja, hogy a tervezett bevételek közgazdaságilag megalapozottan, a tervezett kiadások pedig kizárólag a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerüljenek jóváhagyásra. A költségvetés tervezési mechanizmusánál legfontosabb a költségvetési preferenciák meghatározása. A költségvetési célrendszer érdekében kell a kiadásokat felhasználni, illetve a bevételeket ide kell csoportosítani a közfeladat megvalósítása érdekében. Nyilvánvalóan a közfeladatok, célok sokasága és a rendelkezésre álló források szűkössége konfliktusok hordozója, ezért fontos a döntéshozók közötti egyeztetés, összhang megteremtése, a költségvetés preferencia rendszerének kialakítása.<sup>22</sup>

A költségvetési tervezés jellemzően rövid távú és pénzügyi fókuszú tevékenység, de figyelembe kell venni a többek között a demográfiai, gazdasági adottságokat és folyamatokat, a hosszú távú célokat és a pénzügyi fenntarthatóságot. Ezért fontos a szakirodalmi álláspontok szerint a pénzügyi és a reálfolyamatok összehangolása, amely a komplex, stratégiai szemléletű tervezéssel valósítható meg.<sup>23</sup>

**A költségvetési tervezést tehát egy folyamatként lehet meghatározni, amelynek során a tervezést végzők kimunkálják a közfeladat ellátás alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat. A tervezés alapját az ellátandó feladat felmérése és a gazdasági helyzet elemzése (gazdasági fejlődés mutatói, életszínvonal-mutatók) adja.**<sup>24</sup>

**A tervezést segítik elő az alapelvek, amelyek figyelembe vételével kell megvalósulnia a folyamatnak. Ezek az alapelvek elősegítik a hatékony, átlátható módon történő gazdálkodást, illetve jogi garanciarendszert biztosítanak.**<sup>25</sup>

Az alapelveket két csoportra bonthatjuk egyrészt egy általános alapelvre, illetve az egyéb alapelvekre.

Az általános alapelvet az Alaptörvény fogalmazza meg.<sup>26</sup> Az alapelv azért tekinthető általánosnak – ahogy az indoklás is utal rá –, mivel az alapvető jogok érvényesülése, az állam hatékony működése csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi, gazdasági egyensúlyát államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ezért a költségvetési gazdálkodás, a költségvetési tervezés alapvető általános elve, hogy Magyarország kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet az államháztartás mindkét alrendszerében működő valamennyi szerv köteles tiszteletben tartani. A kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást szolgálja. A fenntartható államháztartási gazdálkodás többféle pénzügyi elvet ölel fel, de különös jelentősége a korábban említett államadósság-szabálynak van.

Az általános alaptörvényi elv mellett több egyéb tervezési alapelvet is találunk, amelyeket részben az elmélet, részben a jogi szabályozás is rögzít.

Tervezési alapelvek<sup>27</sup>:

- \* fenntartható közfeladat-ellátás,
- \* éves költségvetés,
- \* nyilvánosság,
- \* egységesség,
- \* teljesség,
- \* valóság,
- \* bruttó elszámolás,
- \* részletesség.

A **fenntartható közfeladat-ellátás** lényege, hogy közfeladat előírása, vállalása esetén vizsgálni kell, hogy a pénzügyi fedezet a feladat ellátására rendelkezésre áll-e. Fontos a fenntarthatóság szempontjából az is, hogy ha a meglévő közfeladatra már nincs pénzügyi fedezet, akkor a közfeladatot meg kell szüntetni. Ez az alapelv is rámutat a takarékos költségvetési gazdálkodás lényegére, hogy csak annyi közfeladat ellátását vállalhatja az állam, amekkorát a költségvetés bevételei, a források lehetővé tesznek. Persze vannak kötelező közfeladatok, amelyeket akkor is köteles ellátni, ha

22 Zsugyel (2009.): i.m. 313.o.

23 Sivák – Szemlér – Vígvári (2013.): i.m. 102. o.

24 Sivák – Szemlér – Vígvári (2013.): i.m. 105. o.

25 Zsugyel (2008.): i.m. 328. o.

26 Alaptörvény N. cikk

27 Zsugyel (2009.): i.m. 328-331. o.

pillanatnyilag nincs rá fedezet, illetve a rendelkezésre álló forrásokat ezekre a feladatokra kell átcsoportosítani. Ezeket a közfeladatokat alkotmányos alapjogként az Alaptörvény, illetve egyéb törvények nevesítik.

Az **éves költségvetés elve** azt jelenti, hogy a költségvetési gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. A kiadásokat és bevételeket egy évre tervezik és a Kormány törvényhozás általi felhatalmazása is csak egy évre szól. Természetesen ez nem zárja ki a közép- és hosszú távú tervek kialakítását, de ezeket a feladatokat éves szintre kell bontani. A többéves költségvetésre Magyarországon is volt példa a 2001-2002-es költségvetési évben, de ez sem kétéves költségvetés volt, hanem kétszer egyéves költségvetés, azaz egyszerre két éves költségvetés került elfogadásra.

A **nyilvánosság elve** kettős értelemben érvényesül, egyrészt a költségvetés és a kapcsolódó adatok, információk az Országgyűlés elé történő beterjesztésével egyidejűleg nyilvánossá, megismerhetővé válnak.

Másrészt a költségvetés törvényi formában kerül elfogadásra, azaz jogszabályként ki kell hirdetni, így bárki számára megismerhetővé válik. Vannak természetesen titkos minősítésű adatok, amelyek nem nyilvánosak, ezért ezeket részletesen nem tartalmazza a kihirdetésre kerülő költségvetés.

Az **egységesség elve** azt jelenti, hogy az állami gazdálkodás teljes költségvetését egy dokumentumban kell elfogadni. Ez technikailag csak az államháztartás központi szintjén valósulhat meg, hiszen a helyi szinten az önkormányzatok egyenként készítik a költségvetést, és a számos, több ezer önkormányzat költségvetése nem foglalható egy egységes dokumentumba. Így tehát az egységesség az egész államháztartás tekintetében nem érvényesül.

A **teljesség elvének** érvényesülése azt jelenti, hogy valamennyi költségvetési bevétel és kiadás az államháztartás adott alrendszerének bevételét képezi, azaz minden költségvetési előirányzatot át kell fognia a központi költségvetésnek.

A **valódiság elve** a költségvetés megalapozottságát jelenti, azaz a tervezett bevételeket közgazdaságilag megalapozottan kell megtervezni, illetve a kiadások kizárólag a közfeladatok ellátásához szükséges mértékben kerülnek meghatározásra. Mindez elősegíti a takarékos és hatékony költségvetési gazdálkodás megvalósulását.

A **bruttó elszámolás, vagy univerzalitás elvének** lényege, hogy a költségvetési bevételeket és kiadásokat teljes összegükben kell feltüntetni, azaz nem a nettó különbözetét. Másrészt a költségvetés valamennyi bevétele valamennyi kiadásának forrásául szolgál.

A **részletesség alapelve** azt jelenti, hogy a költségvetési előirányzatokat részletesen kell megtervezni, mert ez mutatja meg, hogy az adott közfeladat ellátására mekkora előirányzat kerül felhasználásra.

Az államháztartási gazdálkodást egyéb alapelvek is áthatják, viszont a fenti alapelvek kötődnek közvetlenül a költségvetési tervezés folyamatához.

**Elméleti oldalról megközelítve a tervezés egy olyan folyamat, amelynek nyomán a döntés-előkészítők a döntések alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat kimunkálják.**<sup>28</sup> A tervezési folyamat négy lépésből álló folyamatot ölel fel:<sup>29</sup>

- \* ellátandó feladatok felmérése,
- \* feladatellátás feltételeinek a felmérése,
- \* kiadások meghatározása,
- \* pénzügyi egyensúly megteremtése.

Az ellátandó feladatok felmérése során a feladat jellege és volumene egyaránt áttekintésre kerül, különösen az évek között áthúzódó kötelezettségek. A feladatellátás feltételeinek a felmérése egyrészt a tárgyi személyi feltételek, másrészt a rendelkezésre álló források felmérését jelenti.

A bevételek számbavétele mellett fontos a feladatellátáshoz kapcsolódó kiadások, költségek meghatározása, amely az optimális, hatékony közfeladat-ellátás kialakítását is szolgálja.

Az új államháztartási törvény a tervezés központi kategóriájává tette a költségvetési egyensúly megőrzését az államadósság folyamatos csökkentése érdekében. Az utolsó lépésben tehát a kiadások, bevételek összehangolására kerül sor.

Maga a tervezés különböző módszerekkel végezhető el. **Elméleti oldalról közelítve a tervezési módszereket két nagy csoportra bonthatjuk szét, egyrészt beszélhetünk hagyományos költségvetési tervezési technikákról, másrészt korszerű tervezési módszerekről.**<sup>30</sup> **A hagyományos tervezési módszerek nem a feladatokhoz igazítják a költségvetési kiadásokat, hanem a fennálló feltételekhez, intézményi struktúrához, az inputhoz. A korszerű költségvetési technikák már a feladattól indulnak ki, azaz az outputhoz alakítják a tervezést.**<sup>31</sup>

28 Vígvári András: Közpénzügyeink, KJK-Kerszöv Kft. Budapest, 2005. 189. o.

29 Vígvári (2005.): i.m. 190. o.

30 Vígvári (2005.): i.m. 190-192. o.

31 Hagományos módszerek közé sorolja Vígvári András a repetitív tervezést, bevétel alapú tervezést, a bázis alapú tervezést, kiegészítő vagy pótló tervezést. Korszerű költségvetési módszer a teljesítményalapú költségvetési tervezés (Performance Budgeting), tervezési-programozási költségvetési rendszer (PPBS), megegyezéssel eredménycélokkal való vezetés (MBO), nullbázisú (ZBB), programköltségvetés.



A különféle tervezési módszerek közül a költségvetési tervezés gyakorlatában a négy legelterjedtebb tervezési módszer:<sup>32</sup>

- \* bázis alapú,
- \* nullabázisú,
- \* cél- és teljesítményalapú,
- \* programalapú.

A **bázis alapú költségvetési módszer** esetén a tárgyévi költségvetés tervezése a korábbi év költségvetési tényadataira alapozva történik meg. A bázis előirányzatot befolyásolják a gazdasági, társadalmi változások, így a tervévi előirányzatokat ezen változások figyelembevételével tervezik meg. A módszer előnye, hogy az előirányzatok változása nyomon követhető, az államháztartás valamennyi területén alkalmazható, kapcsolódik az államháztartás információs rendszeréhez. Hátránya, hogy magában hordozza a korábbi költségvetési évek esetleges hibáit is, hiszen automatikusan átveszi a korábbi évek bevételi és kiadási előirányzatait. Nehezen kezeli ez a módszer a változásokat és nem az ellátandó feladatra, hanem az intézményi struktúrára fókuszál.

A **nullbázisú költségvetési módszer** lényege, hogy a korábbi évek előirányzatait nem veszi figyelembe. A módszer jelentősége egy-egy feladat részletes elemzésénél van. A tevékenységet részekre bontja és a kiadásokat egyenként nulláról építi fel a résztvékenységek kiadási szükségletéhez mérten. A módszert a központi költségvetés egészére nem alkalmazzák, de arra jó, hogy megvizsgálja a tevékenység eredményességét a ráfordítások tükrében. A módszer előnye, hogy a korábbi évek bázis-előirányzatai nem befolyásolják, hanem csak a feladatellátásra koncentrálnak. Különösen az új feladat ellátás előirányzatainak a meghatározására alkalmas. Hátránya, hogy munkaigényes és a magában hordozza a bizonytalanságot a kiadások tervezésénél a költségmaximalizálás miatt. Általában ezt a módszert a tevékenységek felülvizsgálatára alkalmazzák.

A **cél- és teljesítményalapú tervezési módszer** célja a hatékonyság és átláthatóság növelése. A kiadásokat tevékenységekre bontja és hozzárendeli a társadalmi célokhoz, így nyomon követhető, hogy mire mennyit költ a központi költségvetés.

A **programalapú tervezés** a cél kijelölés, feladat meghatározás és a kiadási igény felmérésének a hármasságával határozható meg. A tervezés első lépése a célok kijelölése és a célok hierarchiájának és a részcéloknak a meghatározása. A feladatok meghatározása alatt az elmélet a feladat ellátás formáját és a szervezeti kereteket is érti. Ezt követően történhet meg a kiadási igény rögzítése. A tervezési módszer előnye, hogy a feladatra koncentrálnak és hatékonysági szempontokat is érvényesít. Hátránya, hogy nehéz a feladatrendszer és a szervezetrendszer közötti összhang megteremtése és nem illeszkedik az államháztartás jelenlegi információs rendszeréhez.<sup>33</sup>

A tervezés feladatát és felelősségét az Alaptörvény a Kormányra ruhazza, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot a Kormány terjeszti az Országgyűlés elé. Az új államháztartási törvény a tervezést erőteljesen centralizálta, a folyamatot a Kormány indítja el, meghatározva a pénzügyi kereteket és ő is zárja a döntés, költségvetési tervezet elfogadásával. A tervezés fentről lefelé történik. Az uniós előírások nem szabályozzák az egyes országok költségvetését, csak az uniós költségvetés a tervezési folyamatát, annak kialakítását az egyes országok saját maguk határozzák meg, ebből adódóan eltérések vannak az egyes országok között.<sup>34</sup> A magyarhoz hasonlóan a svéd és a brit költségvetés is a felülről lefelé történő tervezési folyamat keretében valósul meg. De van példa az alulról felfelé történő költségvetés készítésének is, ahogy a görög költségvetési tervezés folyamán korábban megvalósult. A tervezés során a Kormány játssza a fő szerepet, illetve a Kormányon belül a Pénzügyminisztérium. (Magyarországon az államháztartásért felelős miniszter, illetve minisztérium, amely jelenleg a nemzetgazdasági minisztert jelöli.)<sup>35</sup>

**A tervezési folyamat szakaszai:**<sup>36</sup>

- \* **döntés a gazdaság és pénzügypolitikáról,**
- \* **tervezés ütemtervének kidolgozása,**
- \* **fejezetek költségvetésének tervezése,**
- \* **egyeztetés,**
- \* **a központi költségvetési törvény tervezetének előkészítése,**
- \* **a központi költségvetés jóváhagyása utáni (vissza)tervezés.**

Az államháztartásért felelős miniszter javaslatára a Kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügy-politika fő irányait, az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhang-

32 Zsugyel (2005.): i.m. 317-326. o.

33 Csermák Judit – Dér Géza – Nagy Istvánné – Pinténné Csermák Jolán: Költségvetési szervek gazdálkodása, Aula Kiadó, Budapest, 2002. 52-56. o.

34 Zsugyel (2005.): i.m. 349. o.

35 Zsugyel (2005.): i.m. 349-351. o.

36 Áht. 13. §, Áht. Indokolása a 13. §-hoz.



ban álló költségvetési egyenleg célt. A Kormány döntésével a költségvetés keretei meghatározásra kerülnek, ezért a további tervezési lépések ennek a figyelembevételével történhetnek meg.

Ezt követően az államháztartásért felelős miniszter kidolgozza a tervezés részletes ütemtervét és tartalmi követelményeit:

- \* kiadások felülvizsgálatának irányait,
- \* a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket,
- \* a tervezés során használt dokumentumokat,
- \* az adatszolgáltatások teljesítésének a módját,
- \* a központi költségvetés fejezeteinek tervezett kiadási főösszegeit.

A fejezetek tervezett kiadási főösszegei megadják a központi költségvetés kereteit. Ezeket a kiadási főösszegeket a tervezés során szerkezeti változásokkal és szintrehozásokkal módosított összegeként kell megállapítani.

**Szerkezeti változást jelent a tervévet megelőző évbe tartós jelleggel átcsoportosított előirányzatok összege, a kiadási előirányzatok olyan módosításai, amelyek a közfeladatok megszűnéséből, intézményi átszervezésből, belső szerkezeti korszerűsítésből erednek, továbbá a bevételi előirányzatok tartós változásai.**

**Szintrehozást jelent a költségvetési évet megelőző évben nem teljes éven át ellátott, szerkezeti változásként beépült közfeladatok, egész évi bevételi és kiadási előirányzatának megfelelő összegű kiegészítése.**<sup>37</sup>

A fejezeti főösszegek meghatározását követően elindulhat a fejezetek költségvetésének a tervezése. A fejezetet irányító szerv – a fejezeti kiadási főösszeg figyelembevételével – május 31-ig megtervezi az adott fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat, fejezeti kezelésű előirányzat tervezett bevételeit és kiadásait. (Az elkülönített állami pénzalapok, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait kezelő fejezetet irányító szerv ezek esetében is ellátja a tervezési feladatokat.) A fejezetet irányító szerv a bevételek és kiadások pontos tervezéséhez meghatározza:

- \* kötelezően érvényesítendő tervezési követelményeket, előfeltételeket, módszertant, előirányzatokat,
- \* a bevételi és kiadási előirányzatok szerkezeti változásokkal és szintre hozásokkal módosított összegeit,
- \* a közfeladat ellátáshoz kapcsolódó szakmai, működtetési, foglalkoztatási, díjazási követelményeket, feltételeket,
- \* tervezés eljárási teendőit,
- \* költségvetési szervek tervezési együttműködésének, munkamegosztásának feladatait,
- \* tervezés felelőseit.

A szabályozás előírja mindazokat a bevételeket és kiadásokat, amelyeket meg kell tervezni, így megtervezésre kerülnek a közfeladatokkal kapcsolatos, a jogszabályon vagy magánjogi kötelmen alapuló, eszközök hasznosításával összefüggő, valamint rendszeresen vagy eseti jelleggel előforduló előirányzatok.

A fejezetet irányító szerv a fejezet megtervezett bevételeit és kiadásait július 31-ig egyezteti az államháztartásért felelős miniszterrel. Az egyeztetés kapcsán a közfeladat ellátásával kapcsolatos problémák is felmerültek, így például nem elegendők a biztosított források. A szigorú költségvetési korlátok betartása az egyeztetés során érvényesül, hiszen nem a kiadások növelését irányozza elő a jogalkotó, hanem a közfeladat ellátással összefüggő, szabályozási környezet módosítását, azaz a költségvetési bevételeket és kiadásokat befolyásoló jogszabályok, szerződések vagy egyéb kötelezettségvállalások módosítását kezdeményezik. Az egyeztetés célja, hogy olyan fejezeti költségvetések készüljenek, amelyek biztosítják a közfeladat ellátást, a költségvetés végrehajtását. A fejezetet irányító szerv a tervezett bevételeket és kiadásokat az államháztartási miniszterrel lefolytatott egyeztetések során rögzített szempontok alapján véglegzezi. Dönt a nem ellátható közfeladata átmeneti felfüggesztéséről, megszüntetéséről, vagy a szükséges források átcsoportosításáról. Az államháztartásért felelős miniszter az egyeztetés és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és egyéb jogi személy adatszolgáltatása alapján elkészíti a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét, illetve elkészíti a költségvetés megalapozásához szükséges törvénymódosításokat tartalmazó törvényjavaslatokat, majd a Kormány elé terjeszti. A Kormány a tervezetet egyezteti a Költségvetési Tanáccsal. A Tanács a részletes számításokkal alátámasztott tervezetről a kézhezvételtől számított tíz napon belül megküldi a véleményét a Kormány részére, melyben a tervezetre észrevételeket tehet, vagy egyet nem értését jelezheti. A Tanács egyet nem értése esetén a Kormány ismételten megtárgyalja a tervezetet. A tervezet elfogadása esetén a Kormány nevében, az államháztartásért felelős miniszter, mint központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot terjeszti jóváhagyásra az Országgyűlés elé. Ezzel a központi költségvetés tervezése le is zárul, de a költségvetési szervek szintjén még szükség van további tervezésre, hiszen az Országgyűlés még változtathat a költségvetés előirányzatain.

A központi költségvetés jóváhagyása utáni szakaszban a kincstári és az elemi költségvetés tervezése, elkészítése történik meg.

37 Vhr. 15. §.

**Kincstári költségvetés az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek, fejezeti kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok, társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kiemelt előirányzatait és finanszírozási bevételeit és kiadásait (finanszírozási célú pénzügyi műveletek) tartalmazó költségvetés.**<sup>38</sup> (Az önkormányzati alrendszerben kincstári költségvetés nem készül.)

A központi alrendszerbe tartozó költségvetési szerveknek és a fejezeti kezelésű előirányzatoknak a költségvetési évet megelőző december 20-ig az elfogadott központi költségvetési törvény alapján előzetes kincstári költségvetést kell készíteni és azt a kincstár részére meg kell küldeni. (Ha nincs elfogadott központi költségvetés, akkor az Országgyűlés határozata alapján készül az előzetes kincstári költségvetés.) A fejezetet irányító szerv a végleges kincstári költségvetést a költségvetési év január 10-ig állapítja meg és azt megküldi az érintett költségvetési szervnek, fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szerveinek és a kincstárnak. Az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kincstári költségvetését a kezelő szerv készíti el és küldi meg a kincstárnak a költségvetési év január 20-ig.

**Az elemi költségvetés a költségvetési bevételek és kiadások egységes rovatrend szerint részletezett költségvetése. Az elemi költségvetés tehát az előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok további bontását tartalmazza. Az elemi költségvetés készítésére az államháztartás mindkét alrendszerében sor kerül, amely alapján a költségvetési szervek, előirányzatok, pénzalapok gazdálkodása folyik a költségvetési évben.** A központi költségvetési szervek a fejezetet irányító szervnek, az irányító szerv által előírt időpontig megküldik az elemi költségvetést, amely felülvizsgálja és dönt a jóváhagyásáról.<sup>39</sup> A jóváhagyott elemi költségvetésekről a fejezet irányító szerv a költségvetési év február 28-ig adatot szolgáltat a kincstárnak. Ezek a határidők módosulnak az elkülönített állami pénzalapok (február 15.) társadalombiztosítás pénzügyi alapjai (február 28.), a helyi önkormányzati költségvetési szervek (képviseletestület elé terjesztését követő harminc napon belül) esetén.

<sup>38</sup> Áht. 72-73. §. A finanszírozási célú pénzügyi műveletek a pénzügyi eszközök változását okozzák, de a költségvetési egyenleget nem érintik. A törvény tételesen felsorolja az ilyen típusú műveleteket. Ilyenek többek között a hitelügyletek, betétügyletek, a költségvetési maradvány.

<sup>39</sup> Vht. 32-33. §. A nem önállóan gazdálkodó költségvetési szerv az önállóan gazdálkodó költségvetési szerv útján küldi meg az elemi költségvetést az irányító szervnek.

## VI. A központi költségvetés jóváhagyása

A parlament joga az állami bevételek és kiadások összessége felett határozni, amely egyben megszabja a végrehajtó hatalom, a Kormány mozgásterét. A költségvetési törvény elfogadásával az Országgyűlés megszabja gazdálkodási mozgásterét. Ezt az Alaptörvény legfőbb feladat és hatáskörként is meghatározza.<sup>40</sup> A költségvetés elfogadására különféle eljárás és nemzetközi gyakorlat alakult ki<sup>41</sup>:

- \* megszorító eljárás;
- \* köztes eljárás;
- \* nyitott eljárás.

A megszorító eljárás során a parlamenti javaslatok nem növelhetik a kiadásokat, nem csökkenthetik a bevételeket, a módosító javaslatok korlátozottak. A köztes eljárás esetén módosító indítványok benyújthatóak, de a költségvetés egyenlegét nem lehet megváltoztatni.

A nyitott eljárásnál nincs korlátja a parlamenti módosító indítványoknak.

A magyar eljárás, a központi költségvetés elfogadásának a folyamata azzal indul, hogy a Kormány szeptember 30-ig benyújtja az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot. A központi költségvetési törvény mellett az azt megalapozó egyéb törvényjavaslatok, a törvényjavaslat részeként pedig olyan dokumentumok is betervezésre kerülnek, amelyek részben szükségesek a költségvetés végrehajtásához, részben alátámasztják a költségvetési gazdálkodás előirányzatait (részletező táblázatok és ezek szöveges indokolása).

A Kormány tehát a törvényjavaslathoz kapcsolódóan:

- \* tájékoztatást ad a több évet érintő beruházások és fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásairól;
- \* bemutatja a költségvetési évet követő három év főbb előirányzatainak keretszámait;
- \* mellékeli a Nyugdíjbiztosítási Alap három évre szóló várható bevételeit és kiadásait, illetve a demográfiai folyamatokat ötven évre szóló előrejelzését;
- \* bemutatja a költségvetési mérleget alrendszerenként és összevontan;
- \* ismerteti az alrendszerek költségvetési egyenlegének összefüggését;
- \* bemutatja az adóbevételeknél érvényesülő közvetett támogatásokat (adóelengedés, adómentesség, adókedvezmény) adónemenként kimutatva.

Az Országgyűlés a törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt tárgyalja meg, amelynek sürgősségi tárgyalását nem lehet kérni. A költségvetés megtárgyalásában fontos szerepe van a Számvevőszéki és Költségvetési Bizottságnak. A széleskörű feladatrendszerből a költségvetés megtárgyalása szempontjából két fontos emelendő ki. A költségvetéssel kapcsolatos törvényjavaslatokat minden országgyűlési bizottság külön véleményezi, de a bizottságok véleményét a Költségvetési Bizottság fogja össze és terjeszti az Országgyűlés elé ajánlás formájában. Másrészt a központi költségvetés fejezetenkénti bevételi és kiadási főösszegére, a hiány, többlet összegére kizárólag a bizottság nyújthat be módosító indítványt.

**Az Országgyűlés előtti költségvetési vita két szakaszra bontható, egyrészt általános vitára, másrészt részletes vitára. Az általános vitában az Országgyűlés november 30-áig egyedi határozatban dönt a költségvetési keretszámokról. Meghatározza a fejezetek bevételi és kiadási főösszegét és a központi költségvetés egyenlegét, amelyet az újra megnyitott részletes költségvetési vitában benyújtott javaslatok már nem módosíthatnak. A határozat meghozatalát követően az Országgyűlés elnöke egy napon belül tájékoztatja a Költségvetési Tanácsot a fejezeti főösszegekről, hiány vagy költségvetési többlet mértékéről. A részletes vitában már csak a keretszámokat nem érintő módosító javaslatokat tárgyalja az Országgyűlés.**

Ezen szabály alól egyetlen kivételt enged az államháztartási törvény, a Kormány zárószavazásig benyújthat kivételesen olyan módosító javaslatot, amely érinti a költségvetés keretszámait. Ilyen kivételes eset:

- \* a Költségvetési Tanács véleménye vagy a törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulás elutasítása;<sup>42</sup>
- \* nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése;
- \* bíróság, Alkotmánybíróság vagy más jogalkalmazó szerv határozata;
- \* a módosító javaslat az európai uniós túlzott hiány eljárás megszüntetése érdekében.

40 Alaptörvény 1. cikk. c/ pont. Az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását.

41 Földes Gábor: Pénzügyi jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 119-120. o.

42 Stabilitási tv. 25/A § (1) és (5) bekezdése.

A részletes vita lezárását követően az Országgyűlés elnöke haladéktalanul megküldi a Költségvetési Tanácsnak az egységes megtárgyalt költségvetési törvényjavaslatot. A tanács megvizsgálja, hogy a javaslat megfelel-e az államadósság-szabálynak, az alaptörvényi elvárásoknak és a véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét.

A költségvetési vita zárószavazással zárul, amely csak akkor tartható meg, ha a Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulását megadja. Ha a Tanács megtagadja az előzetes hozzájárulását, akkor a zárószavazást el kell halasztani. A Tanács részletesen indokolt véleményében fejt ki, hogy miben sérti meg a költségvetési törvényjavaslat az Alaptörvény szabályait. A Kormány ekkor módosító javaslatot nyújt be és a törvényjavaslatot az Országgyűlés ismételt megküldi a tanácsnak. A folyamat addig tart, amíg a Költségvetési Tanács megadja az előzetes hozzájárulását.

A zárószavazás többféle eredménnyel zárulhat, illetve az elhalasztására is sor kerülhet.

A hazai jog nem szab határidőt a költségvetés elfogadására, de az optimális eset az, ha a költségvetést a tárgyévet megelőző év végéig elfogadják. Előfordulhat azonban, ha az elfogadás késik és abban az évben kerül sor a zárószavazásra, amelyekre vonatkozik a költségvetés. **Ebben az esetben felmerülhet az ex-lex állapot, amelyben a Kormánynak nincs felhatalmazása a költségvetési gazdálkodás folytatására.** A Kormány csak egy évre kapja a felhatalmazást a költségvetés végrehajtására, a költségvetési törvény alapján, ezért kell áthidaló szabály, ami alapján a Kormány folytathatja a költségvetési gazdálkodást. Ilyen szabály korábban az államháztartási törvényben volt, jelenleg hatályos szabályozásban az Alaptörvény rendelkezik erről.<sup>43</sup> **Az Alaptörvény kimondja, hogy ha az Országgyűlés a költségvetési törvényt a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni** és az előző naptári évre meghatározott kiadási előirányzatokat időarányosan teljesíteni.

Előfordulhat, hogy a zárószavazás során az Országgyűlés leszavazza, nem fogadja el a költségvetési törvényt. Arra az esetre, hogy a költségvetési vita ne veszélyeztesse az államháztartási gazdálkodást és ne nyúljon el határozatlan ideig, az Alaptörvény tartalmaz megoldást.<sup>44</sup> **A köztársasági elnök a választások egyidejű kitérésével feloszthatja az Országgyűlést, ha az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.**

**A költségvetés elfogadása esetén az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt a bevételek beszédésére és a kiadások teljesítésére (appropriáció).**<sup>45</sup> Nyilvánvalóan a Kormány gazdálkodása során is érvényesülnie kell a felelős költségvetési gazdálkodás elvének.

<sup>43</sup> Alaptörvény 36. cikk (7) bekezdés.

<sup>44</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bek. b/ pont.

<sup>45</sup> Alaptörvény 36. cikk (3) bekezdés.

## VII. A költségvetés végrehajtásának szabályrendszere

A költségvetés végrehajtására a Kormány van felhatalmazva, de a végrehajtásban széleskörű szervezetrendszer vesz részt a minisztériumokat, a kincstárat, a költségvetési szerveket is beleértve. (A kincstár és a költségvetési szervek részletes szabályrendszere külön fejezetben kerül ismertetésre.)

**A költségvetés végrehajtása során végzett pénzgazdálkodás legfőbb célja a különféle közfeladatok megfelelő finanszírozása és ennek révén a közfeladatok ellátása.** A végrehajtás során azonban felmerülhetnek olyan változások, kockázatok, amelyeket kezelni kell. Előfordulhat, hogy előre nem látott közfeladatok ellátása merül fel (pl. katasztrófa helyzet), valamely közfeladat megszűnik év közben vagy új közfeladat keletkezik, de az is előfordulhat, hogy gazdasági okok miatt a bevételi és kiadási előirányzatok eltérhetnek a tervezettől. A változások kezelésére különféle megoldásokat alkalmaz a jogalkotó:

- \* előirányzatok módosítása;
- \* előirányzatok átcsoportosítása;
- \* költségvetési tartalékok felhasználása;
- \* rendkívüli intézkedések;
- \* költségvetési törvény módosítása.

**Előirányzat-módosítás a megállapított kiadási előirányzat növelése vagy csökkentése, a bevételi előirányzatok egyidejű növelése vagy csökkentése mellett.** A módosításnak két típusa van egyszerű és tartós. Az egyszerű módosítás csak az adott költségvetési évben érvényesül, míg a tartós a költségvetési éven túl is hosszabb távon érvényesül. A jogalkotó meghatározza az előirányzat-módosításra jogosult szervek körét. Főszabály szerint a központi kezelésű előirányzatok módosítására az Országgyűlés jogosult, az elkülönített állami pénzalapok és társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzatai módosítására a fejezetet irányító szerv jogosult. A költségvetési szerv saját hatáskörben kiadási és bevételi előirányzatait pénzügyileg teljesült többletbevétellel vállalkozási tartalékából és előirányzat-maradványából megemelheti. A fejezetet irányító szerv a fejezeti kezelésű előirányzat bevételi és kiadási előirányzatait pénzügyileg teljesült többlet-bevétellel, illetve az előirányzat-maradvánnyal megemlítheti. A szabályozás ismer olyan eseteket, amelynél kötelező az előirányzat-módosítás, illetve az előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül kerülhet sor az előirányzaton belüli kiadás teljesítésére.

Kötelező a központi kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzatát módosítani, ha az adott költségvetési bevételre vonatkozó jogszabályi előírások év közben megváltoztak.

Speciális esetekben a költségvetési törvény felhatalmazást adhat az eredeti előirányzaton felüli kiadás teljesítésére előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül:<sup>46</sup>

- \* az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos költségvetési kiadás,
- \* jogszabály által alanyi jogon összegszerűen megállapított, továbbá magánszemélyeket jogszabály alapján megillető támogatással összefüggő költségvetési kiadás,
- \* állammal szembeni peres ügyekkel, kártérítéssel, kártalanítással kapcsolatos költségvetési kiadás,
- \* Kormány által egyedi határozatban biztosított beruházás-ösztönzési célú kiadás,
- \* állami kezességekkel, garanciákkal kapcsolatos költségvetési kiadás,
- \* devizában teljesítendő árfolyamváltozás miatti költségvetési kiadás,
- \* adósságszolgálattal kapcsolatos kiadás.

**Előirányzatok átcsoportosítása az átcsoportosítást végrehajtó költségvetésében a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével, a kiadási előirányzatok változatlanlansága mellett végrehajtott módosítása.** A bevételi előirányzatok átcsoportosítását a törvény nem ismeri.

Az előirányzatok közötti átcsoportosításra főszabály szerint a Kormány jogosult a nem a kormány irányítása alá tartozó fejezetek kivételével, egyedi határozat formájában. A nem a kormány irányítása alá tartozó fejezetek előirányzatai esetén a Kormány nem jogosult az előirányzatok átcsoportosítására. Ezeknél a fejezeteknél az átcsoportosításról az Országgyűlés dönthet, ha az a fejezetet irányító szerv hatáskörében nem hajtható végre.

A fejezetet irányító szerv átcsoportosítási hatásköre is széleskörű. A fejezetet irányító szerv átcsoportosítást hajthat végre:

- \* fejezeten belül költségvetési szervek előirányzatai terhére (megtakarítás, közfeladat-változás, költségvetési szervek státuszváltozásai);
- \* fejezeti kezelésű előirányzatok terhére fejezeten belül (megtakarítás, közfeladat-változás, nem tervezhető kiadás);
- \* fejezeti kezelésű előirányzatok terhére fejezetek között (pályázatok, uniós forrás felhasználása, elkülönített állami pénzalap részére feladatátadás);
- \* elkülönített állami pénzalapok előirányzatainak terhére fejezeten belül, illetve fejezetek között.

A költségvetési tartalékok célja, hogy az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető kiadásokra, illetve az elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására szolgáljon. (A tartalékok típusai, szabályrendszere a költségvetési bevételek és kiadások kérdéskörénél, már korábban kifejtésre került.) Ezek a tartalékok elősegítik a költségvetési gazdálkodás biztonságát és fenntarthatóságát, a költségvetés egyenlegének a megőrzését.

**A költségvetési gazdálkodásra ható külső körülmények miatt, a költségvetés végrehajtása során a bevételi előirányzatok elmaradhatnak a tervezettől. Ekkor kerülhet sor a Kormány rendkívüli intézkedéseire. A Kormány a központi költségvetés egyenlegének, vagy az államadósságnak a központi költségvetési törvényben megállapított értékének a tervezettől eltérő, kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait zárolhatja, csökkentheti, törölheti.** Ez a jog nem vonatkozik azokra az előirányzatokra, amelyeknek a módosítását, átcsoportosítását az Országgyűlés magának tartotta fenn. **Zárolás a kiadási előirányzatok felhasználásának időlegesen feltételhez kötötten történő korlátozását, felfüggesztését jelenti.**

A zárolás feloldásáról vagy a zárolt összegnek megfelelő előirányzat csökkentéséről, törléséről, a zárolás feloldásáról legkésőbb a országgyűlési év zárását követően intézkedni kell. A zárolási jog korlátozott, vannak olyan előirányzatok, amelyekre nem vonatkozik (előirányzat-módosítási kötelezettség nélkül teljesíthető többlet kiadások, európai uniós források, adományok, segélyek).

**Az előirányzat csökkentése az adott országgyűlési évben az előirányzat összegének mérséklését jelenti. Az előirányzat törlése pedig az előirányzat felhasználásáról való végleges lemondást jelent.**<sup>47</sup>

**Szintén a rendkívüli helyzetek kezelésére szolgáló eszköz a Kormány kezében az átmeneti intézkedések köre, amelyet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ennek következményeinek elhárítása céljából hoz meg. E jogkörében a zárolás, csökkentés, törlés helyett rendkívüli fizetési kötelezettséget írhat elő vagy a költségvetési törvényben nem szereplő kiadásokat teljesíthet.** Ezekről, az átmeneti intézkedésekről azonban be kell számolnia az Országgyűlésnek.<sup>48</sup>

A költségvetési törvény módosítására az államadósság-mutató évközi növekedése, illetve a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén kerül sor.

A Kormány a féléves adatok alapján felülvizsgálja az államadósság érvényesülését, amelyről tájékoztatja a költségvetési bizottságot és a Költségvetési Tanácsot. A felülvizsgálat eredményeként a Kormány a költségvetési törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűlésnek, ha az államadósság és a bruttó hazai termék előzetes tényadatai vagy várható adata olyan irányba tér el, amely az államadósság-mutató növekedését eredményezné.

Ha a költségvetési év során a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésére kerül sor, a központi költségvetési törvény módosítása az államháztartás alrendszeri adósságának tervezett értékei alóli teljesítési kötelezettség felfüggesztésére irányul. Ekkor felfüggesztésre kerül az államadósság-szabály.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Simon (2007.):i.m. 144. o.

<sup>48</sup> Áht. 40. §.

<sup>49</sup> Stabilitási tv. 5. § - 7. §. Az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdésében foglalt tartós és jelentős nemzetgazdasági visszaesésként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.



## VIII. Költségvetési beszámolási és ellenőrzési rendszer

Az államháztartási gazdálkodás során felhasznált közpénzekkel el kell számolni, illetve a költségvetési év lezárását követően a Kormánynak a költségvetés végrehajtásáról be kell számolni. A költségvetési beszámolás technikai és jogi aktus, amelynek feltételeit több jogszabály is tartalmazza az Alaptörvényen kívül.<sup>50</sup> A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani és erről beszámolni az Országgyűlésnek. A beszámolást, a költségvetés végrehajtását pedig az Országgyűlés hagyja jóvá ezzel egyidejűleg ellenőrizve az végrehajtást. A költségvetés végrehajtásáért a felelősség a Kormányt terheli, tehát a jóváhagyással az Országgyűlés elfogadja a végrehajtást.

A közfeladatok ellátását, a költségvetés tényleges végrehajtását az államháztartás rendszerében a költségvetési szervek végzik. Ezek a szervek a vagyronról és a költségvetés végrehajtásáról a számviteli jogszabályok szerinti éves költségvetési beszámolót készítik. A beszámolók alapján évente az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően zárszámadást kell készíteni, amelyben valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadásról szóló törvénytervezetet az államháztartásért felelős miniszter készíti el és terjeszti a Kormány elé. A Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő nyolcadik hónap utolsó napjáig az Országgyűlés elé terjeszti. Mivel a törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg, a zárszámadási törvényjavaslatot, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjairól és az elkülönített állami pénzalapokról készített éves beszámolókat, a beterjesztést két hónappal megelőzően meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek.<sup>51</sup>

A zárszámadáshoz kapcsolódóan be kell csatolni az Országgyűlés részére különböző mérlegeket és kimutatásokat (költségvetési mérlegeket alrendszerenként és összevontan, költségvetés egyenlegével kapcsolatos összefüggéseket, finanszírozást bemutató pénzforgalmi kimutatást stb.) illetve részletes szöveges indoklást (kormány gazdaságpolitikája, költségvetési folyamatok értékelése, állami feladatellátás, központi költségvetés adósságának változása).<sup>52</sup>

A beszámolási rendszer is lehetővé teszi a költségvetés végrehajtásának az ellenőrzését, de emellett szükséges az államháztartás ellenőrzési rendszerének a kialakítása. **Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása. Az államháztartási ellenőrzési rendszer mindkét alrendszerre kiterjed, amelyet az elmélet külső ellenőrzésre és belső pénzügyi ellenőrzés területére oszt fel.**<sup>53</sup> Az államháztartási törvény viszont az államháztartás ellenőrzési rendszerét három területre bontja szét:

- \* az államháztartás külső ellenőrzése;
- \* az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése;
- \* az államháztartás belső kontroll rendszere.

**Az államháztartás külső ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az Állami Számvevőszék látja el.**<sup>54</sup> Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az ellenőrzési tevékenysége során minden más szervezettől független. Általános hatáskörrel rendelkezik a közpénzekkel és az állami önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzésére. A szabályozás indoklása is rámutat arra, hogy a bírósági, hatósági és hivatali típusú számvevőszéki modellek közül a hivatali típus mellett rakta le a voksot a jogalkotó. Így tehát az Állami Számvevőszéknek nincsenek közvetlen szankcionálási jogosítványai, ezért javaslatai és megállapításai más szervezetek tevékenysége révén érvényesülnek.

**A kormányzati szintű ellenőrzés a kormányzati ellenőrzési szerv az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg.** A kormányzati ellenőrzési szerv a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, amely központi hivatal. Irányítását a miniszterelnök a Miniszterelnökségen működő jogi ügyekért felelős államtitkár útján látja el.<sup>55</sup> A KEHI ellenőrzési jogköre rendkívül széleskörű, hiszen a kormányhoz tartozó valamennyi költségvetési szerv, előirányzat egyéb szervezet gazdálkodásának ellenőrzésére kiterjed. A kormányzati ellenőrzési szerv jogosult bírságot kiszabni (együttműködési, ellenőrzést akadályozó köteleességszegés) és a közpénzek vagy az állami vagyon jogszabálysértő, rendeltetésellenes vagy pazarló felhasználása esetén bizonyos kivételekkel kérheti a fizetési számlák zárolását. Az európai támogatásokat ellenőrző szerv (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság: EUTAF) ellenőrzési jogköre az uniós forrásokból nyújtott költségvetési támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzésekre terjed ki. Ellenőrzést végezhet

<sup>50</sup> Zsugyel (2009.): i.m. 639. o.

<sup>51</sup> Áth. 87. § - 90. §.

<sup>52</sup> Sivák – Szemlér – Vígvári (2013.): i.m. 154-155. o.

<sup>53</sup> Sivák - Szemlér – Vígvári ((2013.): i.m. 152. o.

<sup>54</sup> 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről.

<sup>55</sup> 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról.



a lebonyolításban érintett szervezeteknél, kedvezményezetteknel azon szerződő feleknél, akik a költségvetési támogatásokkal összefüggésben a szerződés teljesítéséért felelősek.

A Magyar Államkincstár az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzési szerveként a végrehajtási, lebonyolítási feladatok mellett a költségvetési előirányzatokkal, költségvetési támogatásokkal kapcsolatosan lát el ellenőrzési tevékenységet.

**Az államháztartási belső kontrollrendszer a költségvetési szervek belső kontrollrendszerén, belső ellenőrzésén keresztül valósul meg. A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer.** A belső kontrollrendszer célja, hogy az ellenőrzött tevékenységét szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsa végre, elszámolási kötelezettségét teljesítse, továbbá megóvják az ellenőrzött szervezetet a veszteségektől, károktól. A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért a költségvetési szerv vezetője felelős.

## Irodalomjegyzék

Csermák Judit – Dér Géza – Nagy Istvánné – Pintérné Csermák Jolán: Költségvetési szervek gazdálkodása, Aula Kiadó, Budapest, 2002.

Földes Gábor: Pénzügyi jog, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

Simon István (szerk.): Pénzügyi Jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Sivák József – Vígvári András: Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába, Complex Kiadó Kft. Budapest, 2012.

Sivák József – Szemlér Tamás – Vígvári András: A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei. Complex Kiadó Kft. Budapest, 2013.

Vígvári András: Közpénzügyeink, KJK-Kerszöv Kft. Budapest, 2005.

Zsugnyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2009.

## Jogszabályok jegyzéke

Alaptörvény

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról.

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról

## Önellenőrző kérdések

**8. A költségvetési eljárás milyen szakaszokból áll?**

.....

.....

.....

.....

**9. Ismertesse a költségvetés jóváhagyásának a folyamatát!**

.....

.....

.....

.....

**10. Határozza meg a Költségvetési Tanács fogalmát!**

.....

.....

.....

.....

**11. Mi a költségvetési tervezés fogalma?**

.....

.....

.....

.....

**12. Soroljon fel öt tervezési alapelvet!**

.....

.....

**13. Ismertesse a tervezési folyamat szakaszait!**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**14. Mit jelent a zárolás ?**

.....

.....

.....

**15. Mi a szintrehozás fogalma?**

.....

.....

.....

## Fogalomtár:

### 1. Költségvetés

A költségvetési év során pénzforgalmilag teljesítendő költségvetési bevételeket bevételi előirányzatonként, a teljesítendő költségvetési kiadásokat kiadási előirányzatként tartalmazza, egy évre szóló pénzügyi terv.

### 2. Előirányzat

A költségvetés előirányzatokat tartalmaz, amely a költségvetési gazdálkodás kereteit jelölik ki, a közfeladat ellátásának céljára feltüntetett tervszámok. A költségvetés bevételi és kiadási előirányzatokból áll, amelyek a különféle államháztartási szinteken különféle, a közfeladat ellátásához kapcsolódó keretösszegeket jelölnek.

### 3. Központi költségvetés egyenlege

A központi költségvetés egyenlegét a költségvetési bevételek és kiadások különbsége adja. Ha a különbség pozitív, azaz a bevételek meghaladják a kiadásokat, szufficites költségvetésről beszélünk, azaz többlet keletkezik. Amennyiben az egyenleg negatív, deficites a költségvetés, azaz hiány keletkezik.

### 4. Államháztartás egyenlege

Az államháztartás egyenlege alatt az összes államháztartási bevétel és az összes államháztartási kiadás különbségét értjük, amely megmutatja az államháztartás teljes finanszírozási igényét.

### 5. Rendkívüli kormányzati intézkedési tartalék

A központi költségvetésben tartalékot kell képezni az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető kiadásokra, illetve előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre képzett tartalék kötelezően képzendő tartalék, amelynek képzését és felhasználását az államháztartási törvény szabályai határozzák meg.

### 6. Céltartalék

A nevesített tartalékok körébe tartozik még a céltartalék, amely a központi költségvetésben meghatározott, az évközi kormányzati intézkedések fedezetéül szolgál. A céltartalék célja, rendeltetése ugyan meghatározásra kerül, de a kiadási előirányzat felhasználásának fejezet, cím, alcím szerinti megoszlása a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásakor még nem ismert.

### 7. Fejezeti egyensúlybiztosítási tartalék

Fejezeti egyensúlybiztosítási tartalék, amely biztosítja a költségvetési kiadások tervezett keretek között tartását, a költségvetési egyensúly megőrzését fejezeti szinten is.

### 8. Fejezetet irányító szerv

Fejezetet irányító szerv a fejezetbe tartozó költségvetési szervek közös irányító szerve, amely a fejezetbe tartozó központi kezelésű előirányzatokkal és fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatban ellátja a feladatokat.

### 9. Fejezeti kezelésű előirányzatok

A fejezeti kezelésű előirányzatok a költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a költségvetési szervekhez rendelt előirányzatait jelentik. Ezek az előirányzatok a fejezetet irányító szerv sajátos szakmai, ágazati feladatai ellátása vagy az államnak a fejezethez tartozó költségvetési szervek tevékenységével kapcsolatban felmerülő, illetve szakmailag ahhoz kapcsolódó, sajátos kötelezettségei teljesítése során felmerülő költségvetési bevételek és kiadások elszámolására szolgálnak.

### 10. Költségvetési eljárás

A költségvetési eljárás, költségvetési ciklus a költségvetés tervezésének, elfogadásának, végrehajtásának, ellenőrzésének a rendjét jelenti, átfogja az eljárás valamennyi szakaszát.

### 11. Költségvetési Tanács

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. A Tanács közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és a törvény elfogadásához az előzetes hozzájárulása szükséges. A kapott jogszabályok segítségével érdemi hatást gyakorol arra, hogy a költségvetés az alaptörvényi követelményeknek megfeleljen, különösen az államadósság mértéke vonatkozó előírások betartását ellenőrzi.

### **12. Szerkezeti változás**

Szerkezeti változást jelent a tervévet megelőző évbe tartós jelleggel átcsoportosított előirányzatok összege, a kiadási előirányzatok olyan módosításai, amelyek a közfeladatok megszűnéséből, intézményi átszervezésből, belső szerkezeti korszerűsítésből erednek, továbbá a bevételi előirányzatok tartós változásai.

### **13. Szintrehozás**

Szintrehozást jelent a költségvetési évet megelőző évben nem teljes éven át ellátott, szerkezeti változásként beépült közfeladatok egész évi bevételi és kiadási előirányzatának megfelelő összegű kiegészítése.

### **14. Kincstári költségvetés**

Kincstári költségvetés az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek, fejezeti kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok, társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kiemelt előirányzatait és finanszírozási bevételeit és kiadásait (finanszírozási célú pénzügyi műveletek) tartalmazó költségvetés.

### **15. Elemi költségvetés**

Az elemi költségvetés a költségvetési bevételek és kiadások egységes rovatrend szerint részletezett költségvetése. Az elemi költségvetés tehát az előirányzat-csoportok, kiemelt előirányzatok további bontását tartalmazza. Az elemi költségvetés készítésére az államháztartás mindkét alrendszerében sor kerül, amely alapján a költségvetési szervek, előirányzatok, pénzalapok gazdálkodása folyik a költségvetési évben.

### **16. Előirányzat-módosítás**

Előirányzat-módosítás a megállapított kiadási előirányzat növelése vagy csökkentése, a bevételi előirányzatok egyidejű növelése vagy csökkentése mellett. A módosításnak két típusa van egyszeri és tartós. Az egyszeri módosítás csak az adott költségvetési évben érvényesül, míg a tartós a költségvetési éven túl is hosszabb távon érvényesül.

### **17. Előirányzat átcsoportosítás**

Előirányzatok átcsoportosítása az átcsoportosítást végrehajtó költségvetésében a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével, a kiadási főösszegének változatlanlansága mellett végrehajtott módosítása.

### **18. Zárolás**

Zárolás a kiadási előirányzatok felhasználásának időlegesen feltételhez kötötten történő korlátozását, felfüggesztését jelenti.

### **19. Előirányzat csökkentése**

Az előirányzat csökkentése az adott országgyűlési évben az előirányzat összegének mérséklését jelenti.

### **20. Előirányzat törlése**

Az előirányzat törlése pedig az előirányzat felhasználásáról való végleges lemondást jelent.