

ELEMZÉS

A középtávú költségvetési keretszámok és az éves költségvetések összefüggése

2022.



The chart displays three data series over time. The top series is a light green line that generally trends upwards, peaking in 2022. The middle series is a dark grey line that shows significant volatility with multiple peaks and troughs. The bottom series is a smooth, dark purple curve that follows a cyclical pattern, with a peak occurring around the middle of the period and a trough towards the end.



ELEMZÉS

A középtávú költségvetési keretszámok és az éves költségvetések összefüggése

Engedélyező:

Domokos László
elnök



Szerkesztő:

JANIK JÓZSEF projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA felügyeleti vezető

Készítették:

DR. KISS ESZTER számvevő

DR. SZABÓ BÉLA számvevő

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3266-009/2022.

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE	7
▶	AZ ELEMZÉS HÁTTERE, TÁRSADALMI INDOKOLTSÁGA.....	8
▶	1. A központi költségvetés középtávú és éves tervezésének alapvető jellemzői és összefüggései.....	9
	1.1. A középtávú és az éves költségvetési tervezés főbb jellemzői	9
	1.2. A középtávú és az éves költségvetési tervezés lényeges összefüggései	11
▶	2. A költségvetés tervezése és az államadósság alakulása a reziliencia vetületében	14
	2.1. A reziliencia jelentősége a költségvetési tervezésben.....	14
	2.2. Az államháztartás egyenlege kapcsán az eltérések bemutatása	14
	2.3. Az államadósság-mutató kapcsán az eltérések bemutatása	16
	2.4. A reziliencia az államháztartási hiány és az államadósság-mutató tükrében	17
▶	3. A középtávú és az éves tervezés fejezeti adatainak eltérései	20
	3.1. Tipikus eltérések a fejezetek kiadási előirányzatai tekintetében	20
	3.2. A központi költségvetés szerkezeti változásainak bemutatása	21
▶	4. A középtávú költségvetési tervezés szerepe a költségvetési egyensúly újbóli megteremtésében.....	23
▶	FOGALOMTÁR.....	25
▶	RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	29
▶	JOGSZABÁLYOK ÉS KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK JEGYZÉKE.....	30
▶	FELHASZNÁLT IRODALOM.....	32
▶	MELLÉKLETEK	34
	1. melléklet: A középtávú költségvetési tervezés jogszabályi környezete	34
	2. melléklet: A középtávú költségvetési tervezés főbb elemei	35
	3. melléklet: Az éves költségvetés tervezésének szakaszai	36
	4. melléklet: Az éves költségvetés tervezéséhez kapcsolódó adatszolgáltatás menete	37
	5. melléklet: Az éves költségvetés fejezeteinek alakulása	39

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A középtávú költségvetési tervekben meghatározott célkitűzések és az éves központi költségvetés információi, valamint ezek rugalmas összhangja befolyásolja az adott ország nemzetközi és hazai megítélését, meghatározza az állami szerepvállalás, a központi költségvetés és a fejezeti gazdálkodás kereteit. Az elemzés a 2018. és 2021. közötti időszakra vonatkozó középtávú és éves költségvetési tervezés folyamatát, összefüggéseit, a tervezések számadatait, célkitűzéseit tekintette át.

Az elemzés a középtávú költségvetési tervezést abból a szempontból mutatja be, hogy az miként tudja támogatni az éves költségvetés tervezése során az Alaptörvény adósságszabályra vonatkozó rendelkezésének érvényesülését.

A középtávú tervezés fejezeti szinten történik, így nem azonosítható be, hogy a középtávú és az éves tervezés fejezeti adatai közötti eltérések hosszabb távú szakpolitikai célkitűzések érvényesítésére vezethetők vissza, vagy az adott fejezet tartalmi, szerkezeti módosulásából fakadnak. Ez nem kellőképpen támogatja a stratégiai tervezési szempontok érvényesítésének nyomon követését. A középtávú költségvetési tervezés fejezeti tervszámai emiatt korlátozottan járulnak hozzá az éves költségvetés egészét érintő célkitűzések stratégiai tervezéséhez, ezáltal az Alaptörvényben rögzített adósságszabály érvényesítéséhez.

Az éves költségvetés fejezeti kiadásainak tervezése a fejezeti bevételekhez képest már a stabil gazdasági környezetet jelentő 2018-2020. közötti időszakban is jelentősebb változásokat mutatott. A COVID-19 járvány okozta gazdasági helyzet az éves költségvetés kiadási szerkezetét, a fejezetek költségvetésen belüli arányát még nagyobb mértékben átrendezte, míg a bevételek fejezeti szerkezete számottevően nem módosult.

A kormányzat a 2015. évtől kezdődően előbbre hozta az éves költségvetés teljes tervezési folyamatát. Ez lehetővé tette az éves költségvetés korábbi elfogadását, megnövekedett felkészülési időt biztosítva a költségvetési törvény következő évi végrehajtásához is.

A középtávú tervezés az éves költségvetési tervezés kiindulópontját jelenti, azonban az éves tervezés során mindig igazodni kell a változó körülményekhez, ezért a középtávú és az éves tervadatok között szükségszerűen eltérések lehetnek. A tervezés pontosságát a változó körülmények és a COVID-19 járványhoz hasonló gazdasági sokkhatásokon túl a hazai költségvetésből megelőlegetett uniós támogatások megtérítésének időbeli bizonytalansága is nehezítette. Ezek központi költségvetés terhére történő megelőlegezése az uniós támogatások befolyásának elhúzódása, ütemezésének tervezettől eltérő alakulása esetén akár a központi költségvetés pénzforgalmi hiányának, ezáltal az államadósság-mutató értékének növekedését is eredményezheti, megnehezítve az adósságszabálynak való megfelelés biztosítását az éves költségvetés tervezésekor.

Az éves költségvetési tervezést kiegyensúlyozott gazdasági környezet esetén a középtávú költségvetési tervezés során meghatározott államháztartási hiányra és államadósság-mutatóra vonatkozó célkitűzések érvényesítésével szükséges elvégezni. A COVID-19 járvány okozta gazdasági sokkhoz hasonló körülmények között ugyanakkor az éves költségvetés tervezéskor a nemzetgazdaság egészének ellenálló-képességére, a költségvetési rezilienciára szükséges helyezni a hangsúlyt. Az éves költségvetési tervezés súlyos gazdasági sokkhatásra történő adekvát reagálásának eszköze az államháztartási hiány és az államadósság-mutató növelése. Összhangban

a költségvetési rezilienciával, az Alaptörvény is lehetővé teszi az adósságszabálytól való eltérést a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben.

A 2018-2020. közötti években az éves költségvetési tervezés célkitűzései között szerepelt a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés biztosítása, az államháztartási hiány és az adósságráta mérséklése, a hazai finanszírozás erősítése, valamint a családok támogatása, az állampolgárok biztonságának megőrzése és a teljes foglalkoztatás elérésének elősegítése is.

A COVID-19 járvány okozta válság következtében a gyorsan változó körülményekhez rugalmasan alkalmazkodott a költségvetés tervezése. A 2021-ben megemelt államháztartási hiány megteremtette a költségvetési mozgásteret a COVID-19 járvány okozta negatív gazdasági hatások mérséklését célzó gazdaságvédelmi intézkedések végrehajtásához. A gazdaságvédelmi intézkedések hatásait ugyanakkor célszerű folyamatosan értékelni, hogy a költségvetés tervezésekor a gazdasági döntések meghozatala során támpontként szolgálhassanak.

A COVID-19 járvány elmúltával, a gazdaság helyreállítását követően a költségvetési reziliencia azon elemére célszerű majd helyezni a hangsúlyt, amelynek értelmében a változó körülményekhez történő rugalmas alkalmazkodás magában hordozza a válsághelyzetet megelőző gazdasági folyamatokhoz történő visszarendeződést is. Erre figyelemmel törekedni kell a költségvetés válságállóságának biztosítása érdekében a COVID-19 járvány előtti, az államháztartási hiányt stabilan és következetesen csökkentő költségvetési politikához való mielőbbi visszatérésre.

A következő néhány év nagy kihívása lesz a COVID-19 járvány kezeléséhez szükséges intézkedések miatt megbomlott költségvetési egyensúly fokozatos helyreállítása. Mind a bevételek prognosztizálása, mind a kiadások ütemezése annyira összetett feladat, hogy sikeresen nem oldható meg ad hoc jelleggel, egymástól elkülönült éves tervek sorozataként, hanem célszerű legalább három év távlatában megtervezni az évről-évre megtehető lépéseket, amelyek aztán megjeleníthetők az éves költségvetésekben. Következésképpen célszerű nagyobb figyelmet szentelni a középtávú költségvetési tervezésnek, módszerei fejlesztésének és finomításának, valamint annak, hogy a középtávú költségvetési tervek előirányzatait miként lehet reziliens módon beépíteni az éves költségvetésekbe.

AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az elemzés célja, hogy a középtávú költségvetési tervek és az éves központi költségvetés keretszámainak összehasonlítása alapján az eltérések lehetséges okait, jellemző típusait feltárja, valamint a költségvetési tervezésben a COVID-19 járványból eredő kihívásokat és kezelésüket a szerkezeti változások, a reziliencia érvényesülése szempontjából bemutassa.

Az elemzés a 2018-2021. közötti időszakra vonatkozó középtávú és éves költségvetési tervezés folyamatát, összefüggéseit, a tervezések adatait, célkitűzéseit tekintette át, külön hangsúlyt szentelve a COVID-19 járvány időszakának.

Az elemzés kizárólag nyilvánosan elérhető adatok, információk, publikációk felhasználásával készült. Az elemzés a témában érintett uniós és hazai jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben található adatokat, információkat, valamint az online formában, nyilvánosan elérhető szakirodalmakat (az Állami Számvevőszék elemzéseit, a Polgári Szemle cikkeit, a Magyar Közgazdasági Társaság és az Akadémia Kiadó Magyar Elektronikus Referenciamű Szolgáltatás honlapján közzétett tanulmányokat) dolgozta fel. Az elemzés ábráiban felhasznált ikonok a <https://www.flaticon.com/icons> honlapról származnak.

A középtávú költségvetési tervadatok az államháztartás központi alrendszerére, az államháztartás egyenlegére, a kormányzati szektor ESA egyenlegére és az államadósság-mutatóra vonatkozóan tartalmaztak keretszámokat, ezért az elemzés is ezekre a területekre fókuszált.

Az elemzés az éves költségvetési tervezés alatt az éves költségvetés Áht. szerinti elkészítését, míg a középtávú tervezés alatt a központi költségvetés főbb makrogazdasági mutatóinak, fejezeteinek a középtávú költségvetési tervekben történő megállapítását érti.

A költségvetési tervezés a célkitűzések megvalósításához többéves megközelítést alkalmaz. A középtávú költségvetési tervek mindig három évet ölelnek fel, az éves költségvetés tervezését mindig két középtávú költségvetési tervben meghatározott célkitűzés tervadatai előzik meg, majd az éves költségvetés jóváhagyását követően, év végén történik meg a 3. középtávú költségvetési tervadatok publikálása.

Az elemzés alapvetően az adott évre vonatkozó 1. és 2. középtávú költségvetési terv tervszámai, valamint az adott évre vonatkozó 2. középtávú költségvetés tervszámai és az adott évi jóváhagyott költségvetés adatai közötti eltéréseket hasonlította össze. Az elemzés rendszerezte a középtávú és az éves költségvetési tervezés adatait, ezek alapján fogalmazott meg következtetéseket.

Az elemzés a tervadatok eltéréseinek értékeléséhez mutatószámokat is rendelt. Az éves tervezés mutatója olyan százalékban kifejezett, egész számra kerekített hányados, amely számlálójában a jóváhagyott éves költségvetés adata, nevezőjében pedig a 2. középtávú költségvetési terv adata szerepel. A középtávú tervezés mutatója olyan százalékban kifejezett, egész számra kerekített hányados, amely számlálójában a 2. középtávú költségvetési terv adata, nevezőjében pedig az 1. középtávú költségvetési terv adata szerepel. Ezeknek a mutatóknak az összevetésével történt az egyes tervadatok közötti eltérések értékelése.

Az éves központi költségvetés keretszámai többek között közpénzügyi, monetáris politikai, gazdaságpolitikai, fiskális politikai szempontból is elemezhetők. Az elemzés a központi költségvetés keretszámainak közpénzügyi nézőpontból közelítette meg, mérceként az adott évre vonatkozó középtávú és éves költségvetési tervek adatai közötti eltérés mértékét használta.

AZ ELEMZÉS HÁTTERE, TÁRSADALMI INDOKOLTSÁGA

A középtávú költségvetési tervekben meghatározott célkitűzések és az éves központi költségvetés információi, valamint ezek rugalmas összhangja befolyásolja az adott ország nemzetközi és hazai megítélését, meghatározza az állami szerepvállalás, a központi költségvetés és a fejezeti gazdálkodás kereteit. Az elemzés az éves központi költségvetés és a középtávú tervek adatainak összevetésével, a felmerülő kockázatok jelzésével hozzájárulhat a középtávú és az éves tervezés rugalmas összhangjához, a központi költségvetés fenntarthatóságához, a költségvetési reziliencia növeléséhez.

Az elemzés továbbá támogatást nyújthat az éves központi költségvetés tervezésében résztvevőknek, a felelős döntéshozóknak, a központi költségvetés végrehajtóinak, valamint hasznos információkat szolgáltat a költségvetési tervezés iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára is.

1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KÖZÉPTÁVÚ ÉS ÉVES TERVEZÉSÉNEK ALAPVETŐ JELLEMZŐI ÉS ÖSSZEFÜGGÉSEI

1.1. A középtávú és az éves költségvetési tervezés főbb jellemzői

Az államháztartás költségvetési politikájának végrehajtásához kapcsolódó alapvető intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények alkotják a költségvetési keretrendszert. A költségvetési keretrendszer fontos elemét képezi a középtávú költségvetési célkitűzések meghatározásával a középtávú költségvetési tervezés.

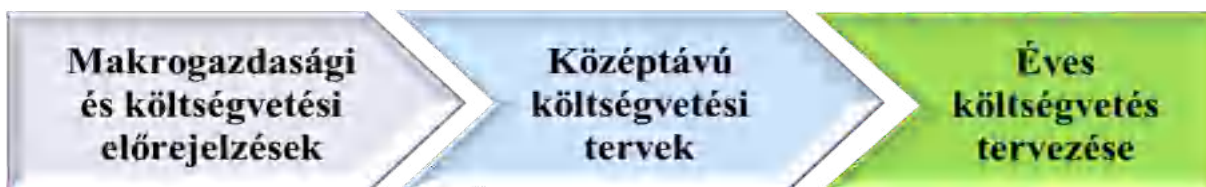
A középtávú költségvetési tervek kialakítására hazai és európai uniós jogszabályi rendelkezések egyaránt vonatkoznak, amelyekhez tartozóan a jogszabályi környezetet az 1. Melléklet mutatja be.

A középtávú költségvetési tervezés két fő elemből tevődik össze. Egyik fő eleme a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, amelyet a Pénzügyminisztérium a Gst. előírásai alapján évente két alkalommal készít el. Másik fő eleme a középtávú költségvetési terv, amely három évre vonatkozóan tartalmazza a költségvetési fejezeti keretszámok, valamint a hiány és az államadósság alakulását. A középtávú költségvetési tervezés elemeit részletesebben a 2. Melléklet ismerteti.

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzések prognosztizálják az adott évre vonatkozó költségvetési bevételeket, majd ehhez igazodóan megjelölik az államháztartási hiánycélt és az államadósság célértékét is. Az éves költségvetés tervezésekor mindezen tervadatok figyelembevételével végül úgy határozzák meg a kiadási előirányzatokat, hogy az előzetesen rögzített hiánycélokat ne lépjék túl. Az éves központi költségvetés tervezési folyamatát az 1. ábra szemlélteti.

1. ábra

Az éves költségvetés tervezésének jogszabályban rögzített folyamata



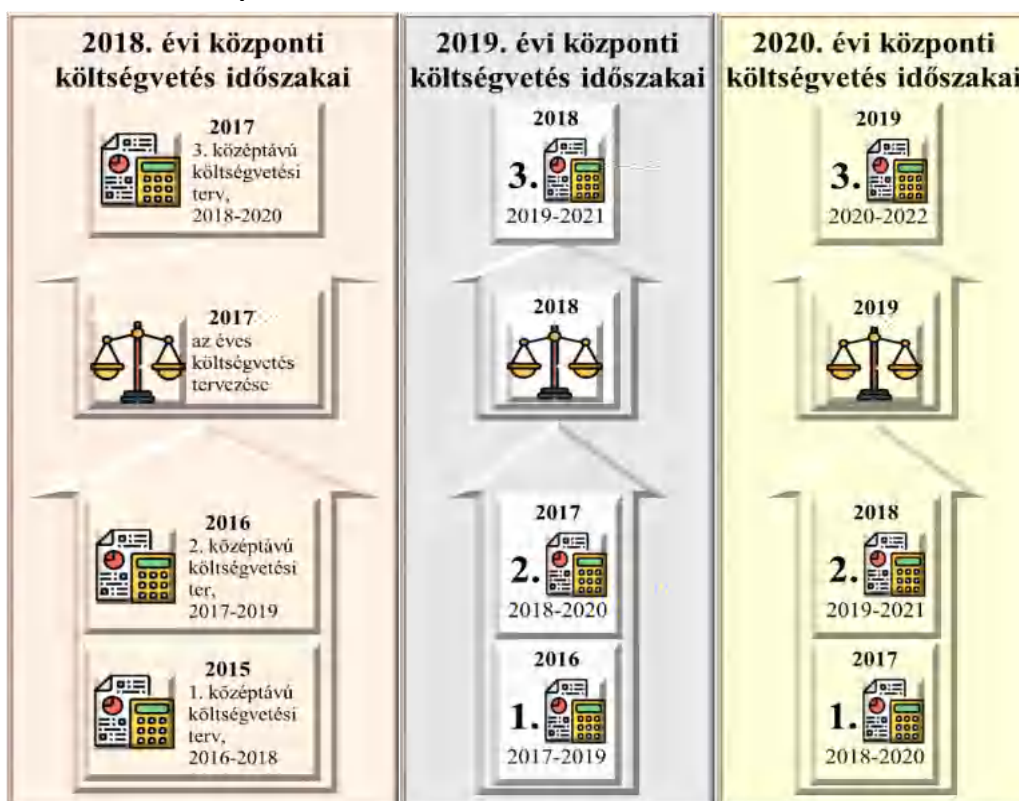
Forrás: Az Áht. és a Gst. rendelkezései alapján ÁSZ szerkesztés

Ahogy az 1. ábrán is látható, a középtávú költségvetési tervezésnek a makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken kell alapulnia, valamint a Pénzügyminisztériumnak az Áht. rendelkezéseivel összhangban a középtávú költségvetési tervszámoknak megfelelően kell előkészítenie az éves költségvetés tervezetét. Az éves költségvetés tervezésének főbb szakaszait a 3. Melléklet, a tervezéshez tartozó adatszolgáltatás menetét pedig részletesen a 4. Melléklet taglalja.

A költségvetési tervezés a célkitűzések megvalósításához többéves megközelítést alkalmaz. A középtávú költségvetési terv keretében a kormány az Áht.-ban rögzítetteknek megfelelően minden év december 31-ig egyedi határozatban állapítja meg az éves költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben szereplő fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, egyenlegének, valamint az államadósságnak a következő három évre tervezett összegét. A többéves megközelítésű középtávú tervezésnek és az éves tervezésnek az időbeli egymásra épülését a 2. ábra szemlélteti.

2. ábra

A középtávú és az éves tervezés időszakainak bemutatása



Forrás: A középtávú költségvetési terv kormányhatározata alapján ÁSZ szerkesztés

A középtávú költségvetési terv mindig három évet ölel fel, aminek köszönhetően az adott év éves költségvetésének tervezését mindig két középtávú költségvetési tervben meghatározott célkitűzések tervadatai előzik meg, majd az éves költségvetés jóváhagyását követően, a tárgyévvel megelőző év végén kerülnek publikálásra a 3. középtávú költségvetési tervadatok (a legfrissebb középtávú terv bázis adataiként). A 3. középtávú költségvetési tervadatok meghatározása egyúttal a korábban jóváhagyott éves költségvetésben szereplő adatok aktualizálását is jelentheti.

A 2019. évi költségvetés vonatkozásában például a számszerűsített célkitűzéseket már a 2016 végén elkészített (első) középtávú költségvetési terv meghatározta, majd a 2017 végén elkészített (második) középtávú költségvetési terv adatai jelentették a 2019. évi költségvetés tervezésének kiindulási kereteit. A 2018 végén elkészített (harmadik) középtávú költségvetési tervben szereplő, a 2019. évre vonatkozó adatok összehasonlítási alapot képeztek a már jóváhagyott 2019. évi éves költségvetés adatai vonatkozásában. A harmadik középtávú költségvetési terv 2019. évre vonatkozó adatai egyben – a gördülő tervezés folyamatában – kiinduló alapot is szolgáltattak a következő évek középtávú költségvetési tervezése számára.

A 2021. évi éves költségvetés esetében a fent leírt folyamat nem teljes mértékben érvényesült, mivel a Kormány a veszélyhelyzettel összefüggésben az államháztartásra vonatkozó szabályok tekintetében eltérő rendelkezéseket alkotott. A veszélyhelyzetre való tekintettel – a 643/2020. (XII. 22.) Korm. rendeletben foglaltak értelmében – a Kormánynak 2020-ban nem kellett egyedi határozatot kiadnia a középtávú költségvetési tervről.

A Pénzügyminisztérium első alkalommal a 2016. évre vonatkozó éves költségvetés tervezésekor, majd azt követően már rendszeresen, a jogszabályi véghatáridőkhöz képest előrehozott tervezési folyamat szerint készítette elő, valamint az Országgyűlés is ehhez igazodóan előrehozottan fogadta

el az éves költségvetéseket. Az éves költségvetés előkészítési és elfogadási folyamatára vonatkozóan az Áht.-ban meghatározott határidők változatlanul maradtak, ugyanakkor az éves költségvetés elfogadásának teljes folyamata az Áht. szerinti véghatáridőkhöz képest a gyakorlatban annál jelentősen korábban történt. Az éves költségvetés Pénzügyminisztérium általi előkészítésére a kora nyári időszak helyett tavasszal, az Országgyűlés általi elfogadására és közzétételére pedig december vége helyett a nyár első felében került sor.

A 2015-ig tartó gyakorlat alapján az éves költségvetés közzététele és hatályba lépése között néhány nap telt el, míg az azóta követett gyakorlat szerint már az év végét több hónappal megelőzően hatályba lép az éves költségvetési törvény. Az éves költségvetés előrehozott tervezése így hozzájárul ahhoz, hogy az éves költségvetést korábban el lehessen fogadni, korábban hatályba tudjon lépni, aminek köszönhetően az éves költségvetési törvény előírásaihoz való igazodásra több idő áll rendelkezésre, az érintettek jobban fel tudnak készülni a következő évi költségvetés végrehajtására.

A 3. középtávú költségvetési tervadatok és a jóváhagyott éves költségvetésben szereplő adatok összehasonlítása azt mutatta, hogy az éves költségvetés előrehozott tervezése nem befolyásolta negatívan a tervezés minőségét, ugyanis a 3. középtávú költségvetési terv és az azt mintegy fél évvel megelőzően jóváhagyott éves költségvetés adatai között minimális volt az eltérés.

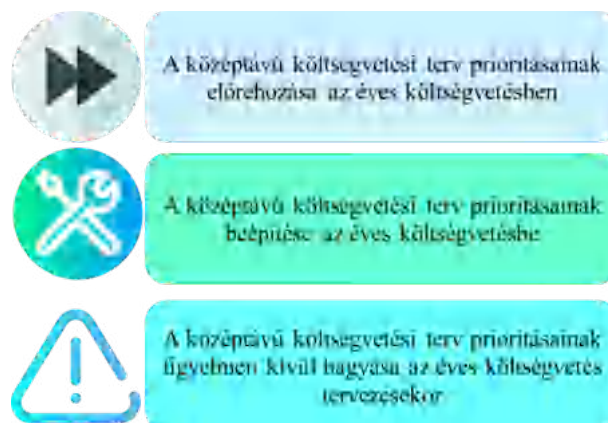
1.2. A középtávú és az éves költségvetési tervezés lényeges összefüggései

A középtávú költségvetési keretrendszerből eredő rendelkezéseknek a 2011/85/EU irányelv 10. cikke értelmében összhangban kell lenniük az éves költségvetéshez kapcsolódó jogszabályokkal. Az éves költségvetés összeállításának alapját az irányelv szerint a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő bevételi és kiadási előrejelzéseknek, prioritásoknak kell meghatározniuk, az esetlegesen felmerülő eltéréseket pedig indokolni kell. Ezzel összhangban, az éves költségvetés tervezetének indoklásában az Áht. előírásai szerint ki kell térni a középtávú költségvetési tervszámoktól, mint korábban meghatározott szakpolitikai célkitűzésektől történő eltérés indokaira.

A középtávú költségvetési terv célkitűzéseinek lehetséges viszonyulását az éves költségvetés célkitűzéseivel a 3. ábra szemlélteti.

3. ábra

A célkitűzések megjelenése a középtávú és az éves költségvetés tervezésében



Forrás: Az elemzés tapasztalatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az éves költségvetés adott évi kedvező helyzete esetén a középtávú költségvetési tervben szereplő prioritások már korábban is megvalósíthatóak, de elsődleges célként a középtávú költségvetési terv prioritásainak az éves költségvetésbe történő folyamatos beépítését lehet meghatározni. Amennyiben a középtávú költségvetési terv prioritásainak beépítése elmarad (például dekonjunkturális hatások miatt), indokolt mihamarabb megteremteni az összhangot a középtávú költségvetési tervezés és az éves költségvetés tervezése között.

Az Áht. rendelkezik arról, hogy az éves költségvetés a költségvetési bevételeket és kiadásokat fejezetekbe tagolva állapítja meg, ezért a középtávú költségvetési terv is – az összhang biztosítása érdekében – az éves költségvetés fejezeti tagolásához igazodik. A középtávú tervezésnek a Gst. előírásai szerint a legfrissebb előrejelzésen kell alapulnia.

A középtávú és az éves költségvetési tervezés folyamatát, egymásra épülő kulcselemeit a 4. ábra szemlélteti. Az ábrán a tárgyév az éves költségvetés végrehajtásának évét jelenti.

4. ábra

A középtávú és az éves költségvetés tervezésének folyamata



Forrás: Az Áht. és a Gst. rendelkezései alapján ÁSZ szerkesztés

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés és a 3. középtávú költségvetési terv időben az éves költségvetés elfogadását követően készül el, így az ezekben szereplő információk elsődlegesen a következő éves költségvetés tervezése során hasznosulnak.

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzések, valamint a középtávú költségvetési terv adatai határozzák meg alapvetően az éves költségvetési tervezés kereteit, amely előrejelzések és tervadatok egy gördülő tervezést tesznek lehetővé, irányt mutatnak az éves költségvetés tervezéséhez.

A középtávú költségvetési tervek a tervezett kiadási és bevételi előirányzatok keretszámait főbb csoportokban, fejezeti bontásban határozzák meg. Ezek a tervszámok – a költségvetési fejezetek tartalmi változásai következtében – korlátozottan alkalmasak hosszabb távú szakpolitikai célkitűzések meghatározására, ugyanis a középtávú tervezés kizárólag a költségvetési fejezetek

főbb adatait határozza meg, tartalmi mélységű részletezést a fejezeti adatokról nem ad. A középtávú és az éves tervezés fejezeti adatai közötti eltérések esetében nem azonosítható be, hogy adott eltérés egy hosszabb távú szakpolitikai célkitűzés érvényesítésére vezethető-e vissza, vagy esetleg a fejezet tartalmi, illetve szerkezeti módosulásából fakad. A középtávú és az éves tervezés fejezeti adatainak összehasonlítása elsődlegesen az operatív tervezés szempontjait tükrözi, és korlátozottan alkalmas a stratégiai tervezés támogatására.

2. A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE ÉS AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA A REZILIENCIA VETÜLETÉBEN

2.1. A reziliencia jelentősége a költségvetési tervezésben

A költségvetés tervezése tekintetében a reziliencia egyrészt a tervezés megalapozottságát (alul- és túltervezési hibák elkerülése), másrészt a költségvetési kockázatok kezelésére elegendő tartalék képzését jelenti. A jól megtervezett költségvetés rugalmas mozgásteret biztosít, ezáltal az államháztartás egyenlege – a közfeladatok teljesítésének sérelme nélkül – egyensúlyban tartható (Pulay et al, 2020).

A költségvetés rezilienciáját, vagyis rugalmas alkalmazkodó képességének biztosítását a megfelelő tervezés alapozza meg. Az éves költségvetés tervezésekor a költségvetési reziliencia szempontjából figyelembe vehető eszközöket az 5. ábra szemlélteti.

5. ábra

Rezilienciát biztosító eszközök

- tartalékok képzése és felhasználása
- előirányzatok módosítása és átcsoportosítása
- előirányzat-maradványok felhasználása
- feltétel nélkül, illetve engedélyhez kötötten túlléphető előirányzatok alkalmazása
- előirányzatok zárolása, törlése

Forrás: Pulay et al, 2020 alapján. ÁSZ szerkesztés

A rezilienciát biztosító eszközök közül kiemelendő a tartalékok képzése, ugyanis a 2018-2020. közötti években a költségvetési tartalékok képzésének egy többelemű rendszere alakult ki, amely jelentősen javította az éves költségvetési rezilienciát (Domokos, 2019), ugyanakkor a COVID-19 járvány hatására a tartalékok képzésének rendszere jelentősen átalakult, de a tartalékok képzése továbbra is a költségvetési

reziliencia meghatározó eszköze maradt.

A költségvetési reziliencia az éves és a középtávú tervek viszonyában is értelmezhető. Normál esetben e viszonylatban is az jelenti a rezilienciát, ha a középtávú költségvetésben rögzített hiánycélokat és adósságcsökkentési célokat az adott év éves központi költségvetésében is előíranyozzák, és alapvetően a bevételi és a kiadási előirányzatokat igazítják az időközben megváltozott környezeti feltételekhez. Igazi rugalmas ellenálló-képességről akkor beszélhetünk, ha a hiánycélok és a költségvetési szabályok betartása mellett az éves költségvetések a középtávú gazdaság-, társadalom- és környezetpolitikai (fenntarthatósági) célokat is érvényesíteni tudják.

Egy gazdasági sokk kezelése a reziliencia átértelmezését követeli meg a középtávú és az éves tervezés viszonylatában is, mivel ilyenkor az éves tervezésnek el kell szakadnia a – korábban még egészen más körülményekre tekintettel kialakított – középtávú keretektől, és az egyensúlyi célokat alá kell rendelnie a sokkhatások kezelésének. Ennek során azonban törekedni kell arra, hogy a kényszerek ellenére a középtávú gazdaság-, társadalom és környezetpolitikai célok továbbra is prioritást kapjanak.

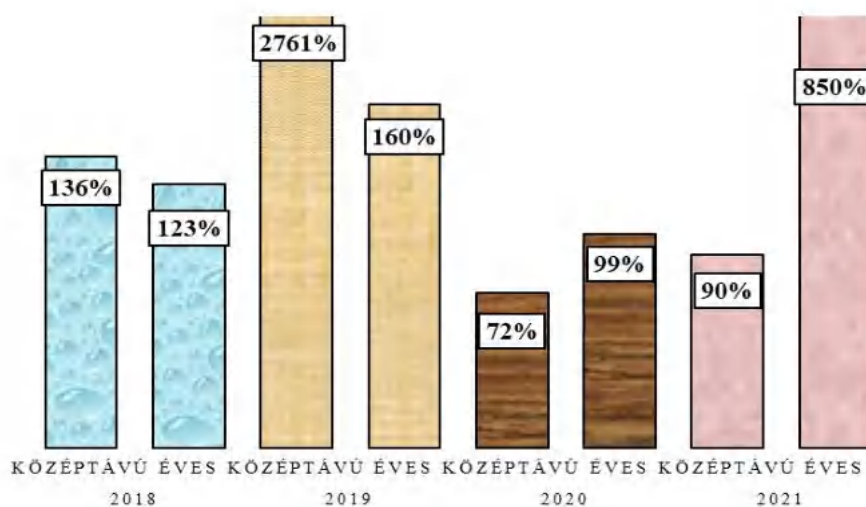
2.2. Az államháztartás egyenlege kapcsán az eltérések bemutatása

Az államháztartás egyenlege az Áht. előírásai szerint a központi és az önkormányzati alrendszer egyenlegéből tevődik össze. A kormányzati szektor ESA szerinti egyenlege (uniós módszertan) a kormányzati szektorba sorolt szervezetek adósságállományát is figyelembe veszi.

Az államháztartás pénzforgalmi egyenlegének eltéréseit százalékos formában a 6. ábra szemlélteti, amely ábra minden évre vonatkozóan két (középtávú és éves) oszlopot tartalmaz. A középtávú oszlopok a középtávú tervezéshez kapcsolódó eltéréseket, azaz az adott költségvetési évhez tartozó 2. középtávú terv adatainak az ugyanahhoz a költségvetési évhez tartozó 1. középtávú terv adataihoz viszonyított arányát mutatják. Az éves oszlopok az éves költségvetés tervezéséhez kapcsolódó eltéréseket, azaz az adott költségvetési évhez tartozó éves költségvetési tervadatoknak az ugyanahhoz a költségvetési évhez tartozó 2. középtávú terv adataihoz viszonyított arányát mutatják.

6. ábra

A középtávú és az éves költségvetési tervezés adatai közötti eltérések összehasonlítása az államháztartás egyenlege vonatkozásában (%)



Forrás: A középtávú és az éves költségvetési tervezés adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Megjegyzés: A 2019-es középtávú és a 2021-es éves adat nagyságrendekkel tér el a diagram többi adatától, ezért ezek az adatoszlopok nem arányosan, hanem felülről nyitottként szerepelnek ábrában.

Az államháztartás egyenlege esetében a középtávú és éves tervezés adatai között a 2018-as, valamint a 2020-as évre vonatkozóan mérsékelt eltérés volt tapasztalható, míg 2019-re vonatkozóan mind a középtávú, mind az éves tervezés adatai magas eltérést mutattak.

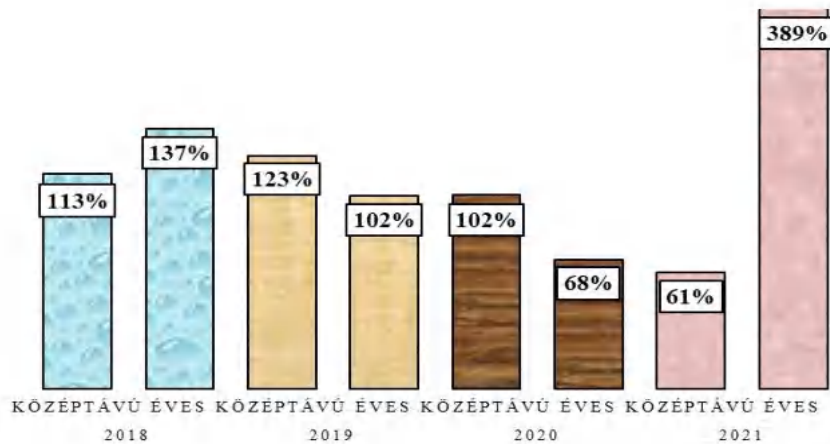
Az államháztartás tervezett egyenlege a 2019. évre vonatkozó 1. középtávú tervben rendkívül alacsony értékkel, 27,1 Mrd Ft-tal szerepelt. Összehasonlításképpen, a 2018-2020. évek többi középtávú terve esetében ezek az adatok nagyságrendileg 500-1000 Mrd Ft között mozogtak. A középtávú tervadatok 2019-re számított, fentiekből adódó kiugróan magas eltérése alapvetően az Uniós fejlesztések fejezet középtávú bevételi tervadatai közötti nagyságrendi különbségre vezethető vissza (a 2019-re vonatkozó 1. középtávú tervadat csaknem ezerszerese volt a 2. középtávú tervadatnak, a különbség mintegy 1800 Mrd Ft-ot tett ki, mivel az 1. középtávú terv készítése során a megelőlegezett uniós támogatások korábbi visszatérülésével számoltak).

Az államháztartás 2021. évi egyenlege kapcsán a középtávú tervezésben még mérsékelt (csökkenő irányú) eltérés látható, míg az éves tervadat a 2. középtávú tervadathoz képest a COVID-19 járvány hatására – az ESA szerinti egyenleghez hasonlóan – magas eltérést mutatott.

A kormányzati szektor ESA szerinti egyenlege tervezési adatainak eltéréseit a 7. ábra szemlélteti az államháztartás egyenlege (6. ábra) kapcsán alkalmazottal azonos viszonyítási módszer szerint.

7. ábra

A középtávú és az éves költségvetési tervezés adatai közötti eltérések összehasonlítása a kormányzati szektor ESA szerinti egyenlege vonatkozásában (%)



Forrás: A középtávú és az éves költségvetési tervezés adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Megjegyzés: A 2021-es éves adat nagyságrenddel tér el a diagram többi adatától, ezért ez az adatoszlop nem arányosan, hanem felülről nyitottként szerepel az ábrában.

A 7. ábrán jól látható, hogy a kormányzati szektor ESA szerinti egyenlege esetében az eltérések egészen a 2021-es középtávú tervezésig végig mérsékelt értékeket mutattak. Ebben az időszakban egy trend is kirajzolódik, ugyanis 2018-19-ben az eltérés még 100 % feletti értéket, míg 2020-ban már 100 % alatti értéket mutatott. Mindez azt jelenti, hogy 2018-19-re az éves költségvetés még a középtávon tervezettnél magasabb, 2020-ra viszont már annál alacsonyabb ESA szerinti államháztartási hiánnyal számolt. Ezt a tendenciát a 2021-es éves tervezés szakította meg, mivel a COVID-19 járvány hatására a középtávú tervadatokhoz képest az éves tervezésben kiugróan magas eltérés volt tapasztalható.

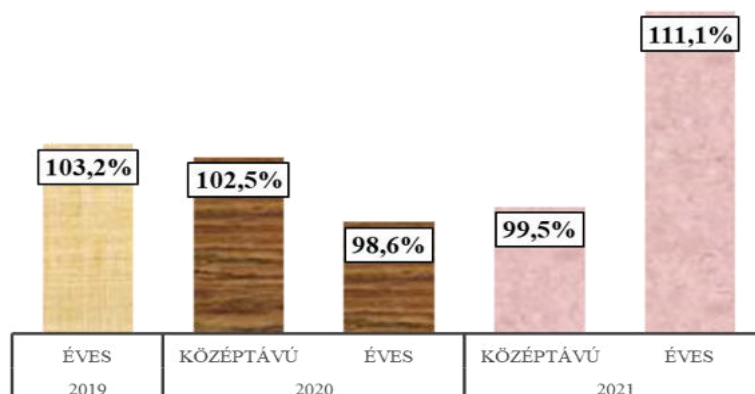
Az államháztartás pénzforgalmi egyenlege középtávú és éves tervezésének pontosságát megnehezítette a központi költségvetésből megelőlegezett uniós támogatások elszámolása, ugyanis az uniós támogatások költségvetési megelőlegezése és azok tényleges megtérülése között akár egy évnél hosszabb idő is eltelhet (ÁSZ, 2020). A költségvetési évet követően esedékes uniós támogatások központi költségvetés terhére történő megelőlegezése a központi költségvetés pénzforgalmi hiányának, ezáltal az államadósság-mutató értékének növekedését eredményezheti, ami megnehezíti az adósságszabálynak való megfelelés biztosítását az éves költségvetés tervezésekor.

2.3. Az államadósság-mutató kapcsán az eltérések bemutatása

A középtávú költségvetési tervek a 2018-2020 közötti tervezési periódusra vonatkozóan tartalmazták első alkalommal az államadósság, valamint az államadósság GDP százalékában történő tervezését, ezért a 2018-as éves tervezéshez középtávú tervadat még nem, a 2019-es éves tervezéshez pedig csak a 2. középtávú tervadat állt elemezhető módon rendelkezésre. A Gst. előírásainak módosulására tekintettel az államadósság összegszerű tervezése megszűnt, 2020-tól a tervezés az államadósság-mutatóra helyezte a hangsúlyt.

Az államadósság-mutató tekintetében a középtávú és az éves tervezés eltéréseinek összehasonlítását a 2019-2021. évek között a 8. ábra szemlélteti.

8. ábra
A középtávú és az éves költségvetési tervezés eltéréseinek összehasonlítása az államadósság-mutató tekintetében (%)



Forrás: A középtávú és az éves költségvetési tervezés adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az eltérés a középtávú és az éves tervezés értékei között – a 2021-es államadósság-mutató 10% feletti eltérést mutató adatán kívül – minden esetben kifejezett alacsony, ami azt jelenti, hogy az államadósság csökkentésének prioritását mind a középtávú, mind pedig az éves tervezés során figyelembe vették. A 2021-es magasabb eltérést sem a célkitűzések megváltozása, esetleg figyelmen kívül hagyása, hanem a COVID-19 járvány okozta hatások kezelésére fordított kiadások eredményeképpen megemelkedett államadósság és a visszaesett GDP idézte elő.

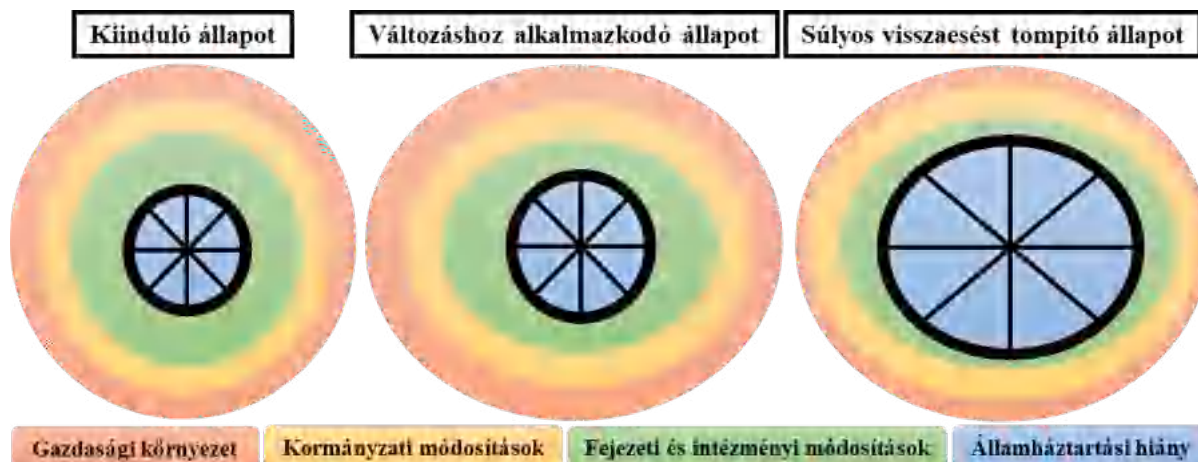
2.4. A reziliencia az államháztartási hiány és az államadósság-mutató tükrében

A költségvetési reziliencia nemcsak a költségvetési szervek szempontjából jelentős, hanem a gazdasági szereplőkre is kihat, mivel kiszámítható gazdasági feltételeket teremt, valamint az éves költségvetés az államháztartási hiány növelésével (adók mérséklésével, közvetlen támogatások nyújtásával) tompítani tudja a külső környezet okozta sokkhatásokat, amit a 9. ábra szemléltet.

A 9. ábrán a költségvetési rezilienciát egy kerékpár kereke jelképezi, ahol a kerék fémbroncsa és küllői biztosítják a szilárd szerkezetet, a jól felfújott gumibroncs pedig a rugalmasságot. A gazdasági környezet nagyobb változásaihoz való rugalmas alkalmazkodást a kormányzati, fejezeti és intézményi módosítások teszik lehetővé a költségvetés számára (Pulay et al, 2020).

9. ábra

Az éves költségvetési reziliencia folyamata



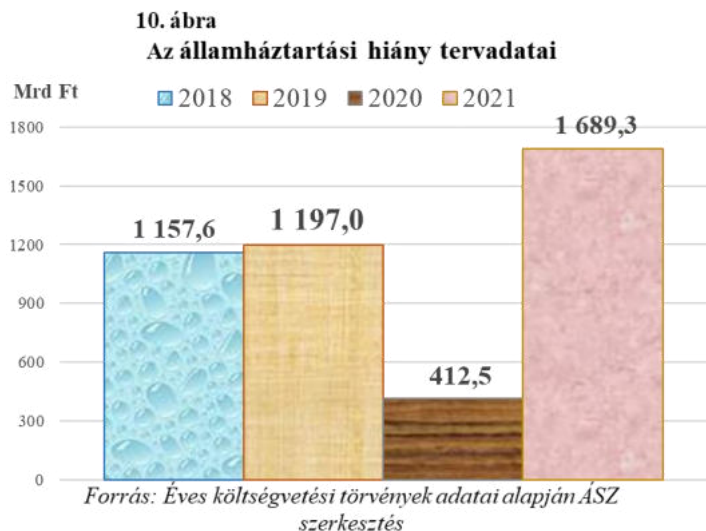
Forrás: Pulay et al, 2020 és Domokos, 2020 alapján ÁSZ szerkesztés

Ahogy az ábra szemlélteti, a külső gazdasági környezet változásához a költségvetést jelképező kerék rugalmasan alkalmazkodik, ugyanis a kedvezőtlen gazdasági környezetre elsődlegesen a kormányzati, fejezeti és intézményi módosításokkal reagál, majd a súlyos gazdasági visszaesést az államháztartási hiány növelésével csökkenti. Az államháztartási hiány növelésével mérsékelhető a fogyasztás visszaesése, valamint elősegíthető a nehéz helyzetbe került gazdasági szereplők támogatása is.

Az éves költségvetési tervezés feladata egy kiegyensúlyozott gazdasági környezet esetén a középtávú költségvetési tervezés során meghatározott, államháztartási hiányra és államadósság-mutatóra vonatkozó célkitűzéseknek megfelelő költségvetés tervezése, viszont a COVID-19 járvány okozta gazdasági sokkhoz hasonló körülmények között az éves költségvetés tervezéskor a nemzetgazdaság egészének ellenálló-képességére, a költségvetési rezilienciára szükséges helyezni a hangsúlyt. Az éves költségvetési tervezés súlyos gazdasági sokkhatásra történő adekvát reagálásának eszköze az államháztartási hiány és az államadósság-mutató növelése. Az Alaptörvény rendelkezései is lehetővé teszik a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben az adósságszabálytól való eltérést, összhangban a költségvetési rezilienciával.

A 2018-2020. közötti években az éves költségvetési tervezés célkitűzései között szerepelt a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés biztosítása, az államháztartási hiány és az adósságráta mérséklése, a hazai finanszírozás erősítése, valamint a családok támogatása, az állampolgárok biztonságának megőrzése és a teljes foglalkoztatás elérésének elősegítése is.

Az éves költségvetési tervezés célkitűzései közül az államháztartási hiány csökkentését a 10. ábra szemlélteti, amelyen egyrészt az látható, hogy az éves költségvetés 2020-ra az államháztartási hiány jelentős csökkentését tervezte, másrészt pedig az, hogy a COVID-19 járvány okozta súlyos gazdasági hatásokra rugalmasan reagálva, az éves költségvetési tervezés 2021-re már jóval magasabb államháztartási hiánnyal számolt. A 2021-ben megemelt államháztartási hiány megteremtette a COVID-19 járvány okozta negatív gazdasági hatások mérséklését célzó gazdaságvédelmi intézkedések végrehajtását lehetővé tevő költségvetési mozgásteret. A gazdaságvédelmi intézkedések hatásait ugyanakkor célszerű folyamatosan értékelni, hogy a költségvetés tervezésekor a gazdasági döntések meghozatala során támpontként szolgálhassanak.



A COVID-19 járvány elmúltával, a gazdaság helyreállítását követően a költségvetési reziliencia azon elemére célszerű majd helyezni a hangsúlyt, amelynek értelmében a változó körülményekhez történő rugalmas alkalmazkodás magában hordozza a COVID-19 járvány előtti gazdasági folyamatokhoz történő visszarendeződést is. Erre figyelemmel törekedni kell arra, hogy a költségvetés válságállóságának biztosítása érdekében a költségvetési politika ismételten elsődleges prioritásként kezelje az államháztartási hiány érdemben csökkentő intézkedések megvalósítását.

3. A KÖZÉPTÁVÚ ÉS AZ ÉVES TERVEZÉS FEJEZETI ADATAINAK ELTÉRÉSEI

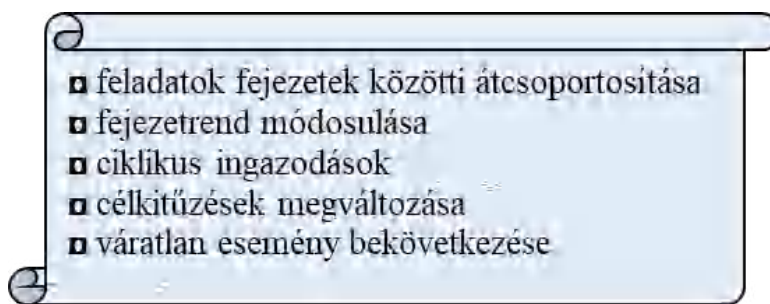
3.1. Tipikus eltérések a fejezetek kiadási előirányzatai tekintetében

A középtávú tervezés az éves költségvetési tervezés kiindulópontját jelenti, azonban a tervezés során mindig igazodni kell a változó körülményekhez, ezért a középtávú és az éves tervadatok között szükségszerűen eltérések lehetnek. A költségvetési fejezetek kiadási előirányzatai tekintetében az eltéréseket fokozhatja, ha a középtávú tervezés során megfogalmazott célkitűzések megváltoznak, elhalasztásra kerülnek, vagy a célkitűzések megvalósítását előbbre hozzák, hangsúlyosabbá teszik.

A 2018-2021. közötti években a költségvetési fejezetek kiadási előirányzatai tekintetében az eltérések típusait a 11. ábra szemlélteti.

11. ábra

A fejezetek kiadási előirányzatai tekintetében az eltérések típusai



Forrás: Az elemzés tapasztalatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az eltérések közül a legjellemzőbb típust a feladatok fejezek közötti átcsoportosítása jelentette, ami az éves tervezéskor magával hordozza a kiadási és a bevételi előirányzatok fejezetek közötti átrendeződését, így a középtávú tervszámoktól való eltérést is. Az elemzés alapján a feladatok fejezetek közötti átcsoportosítása miatti legjelentősebb eltérések a Miniszterelnöki Kabinetiroda fejezetnél voltak tapasztalhatók.

A feladatok átrendezésének kivételes, bár nagymértékű eltérést eredményező esete a fejezetek rendjének módosulása, különösképpen, ha egy fejezet egy másik fejezetbe olvad bele, vagy ha egy teljesen új fejezet jön létre. A fejezetek rendjében 2021-ben történt nagyobb mértékű átrendezés, amelyet a fejezetek számának a 2018-2021. közötti években történt alakulásával együtt az 5. Melléklet mutat be. Az elemzett időszakban a 2021. éven kívül beolvadás egy alkalommal, 2019-ben történt, amikor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal XVI. fejezeti előirányzata – önálló címként – beolvadt a Pénzügyminisztérium XV. fejezeti előirányzatába.

Az eltérések sajátos típusát jelentik a ciklikus ingadozások, amelyeket nehéz középtávon megfelelően tervezni. A ciklikus ingadozások miatti jelentős eltérés alapvetően az Unió fejlesztések fejezetre volt jellemző.

Az éves tervezés során a változó körülményekhez igazodás szükségszerűen okozhat kisebb eltéréseket a középtávú tervezéshez képest, de a 2021-es év váratlan eseménye, a COVID-19 járvány hatásainak kezelése már olyan körülményt jelentett, amely önmagában, több fejezetre is kiható jelentős eltérést eredményezett.

3.2. A központi költségvetés szerkezeti változásainak bemutatása

A középtávú tervezés kizárólag a költségvetési fejezetek főbb tervadatait határozza meg, tartalmi szinten a fejezeti adatokat nem részletezi, ezért a középtávú és az éves tervezés fejezeti adatai közötti eltérések, tartalmi, szerkezeti változások nem elemezhetők. Az elemzés ezért fejezeti szinten az éves költségvetés kiadásainak és bevételeinek tervezése során tapasztalt változásokat vizsgálta, kiemelve az éves költségvetés egészét érintő és a nagyságrendjét tekintve releváns fejezeti előirányzatok tervezése során tapasztalható tendenciákat.

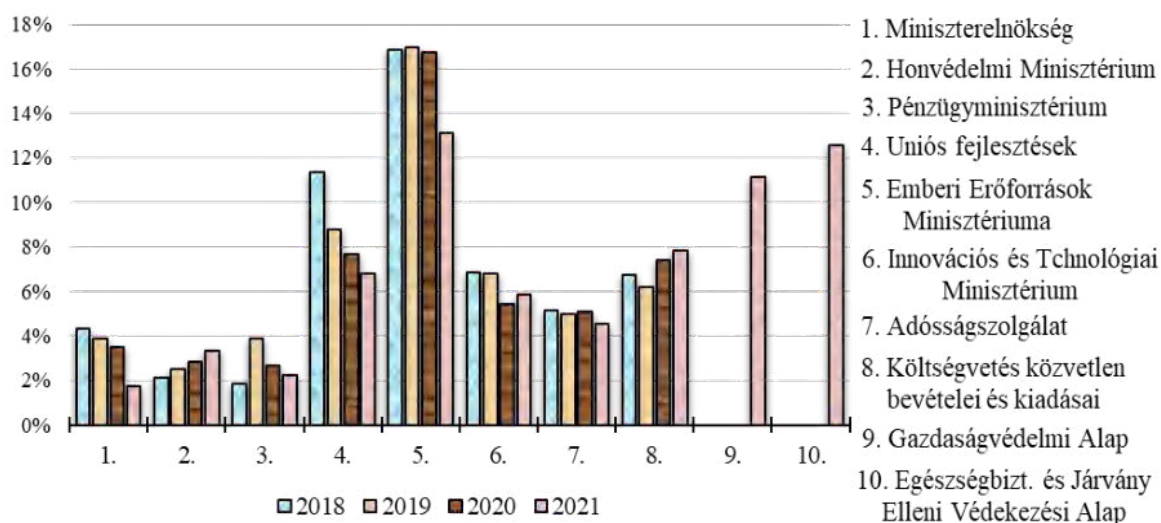
Az éves költségvetés szerkezeti változásait alapvetően a feladatok fejezetek közötti átcsoportosításai, a fejezetrend módosulásai idézték elő, de a kiadások és a bevételek költségvetésen belüli arányának változása, valamint egy-egy fejezet költségvetéshez képesti nagyságrendjének alakulása is befolyásolta.

A 2018-2020. közötti időszakban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal fejezetének megszűnése, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda, az Eötvös Loránd Kutatási Hálózat és a Kiemelt Kormányzati Magasépítési Beruházások fejezeteinek létrejötte módosította a fejezetrendet. A COVID-19 járvány miatti 2021-es fejezeti változásokat pedig az 5. melléklet mutatja be részletesen.

Az éves költségvetés **kiadási szerkezetének** alakulását, a költségvetésen belüli arányok változását a 12. ábra szemlélteti, ami az éves költségvetések jelentősebb kiadási fejezeteit tartalmazza.

12. ábra

Az éves költségvetés szerkezeti változásai – kiadási oldal, 2018-2021. közötti évek (%)



Forrás: Az éves költségvetés adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A Gazdaságvédelmi Alapot és az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapot 2021-ben a COVID-19 járvány hatásainak kezelésére újonnan hozták létre, és a 12. ábrán jól látható, hogy milyen tekintélyes arányt képviseltek a 2021-es éves költségvetésben.

A 2018-2020. közötti időszakban az éves költségvetés kiadásai tekintetében a Miniszterelnökség és az Uniós fejlesztések fejezetek aránya folyamatosan csökkent, míg az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az Adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások fejezetek aránya stagnált. A Pénzügyminisztérium fejezet esetében tapasztalható 2019. évi aránynövekedés a Nemzeti Adó- és Vámhivatal fejezetének beolvadására, a 2020. évi kiemelkedő aránycsökkenés pedig a Rendkívüli kormányzati intézkedések és az Országvédelmi Alap Miniszterelnöki Kormányiroda fejezethez

történő átcsoportosítására vezethető vissza. Az Emberi Erőforrások Minisztérium fejezet 2021. évi arányváltozása a felsőoktatással összefüggő feladatok Innovációs és Technológiai Minisztérium részére történő átadása miatt következett be. Az Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet 2020. évi arányváltozása mögött pedig az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) projektek Uniós fejlesztések fejezethez történő átcsoportosítása állt. A Honvédelmi Minisztérium és a Költségvetés közvetlen kiadásai fejezet stabilan növekvő arányt képviselt az éves költségvetésben, kiemelendő, hogy a 2021. évi költségvetésben kizárólag ez a két fejezet növelte tovább az arányát.

Az éves költségvetés **bevételi szerkezete** 2018-2020. között érdemben nem változott, a 2021-es évben viszont az Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezetnek növekedett, az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetnek pedig csökkent az aránya az éves költségvetésben. A Költségvetés közvetlen bevételei fejezet aránya a 2018-2021. közötti években nem változott.

A Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap aránya a 2018-2021. közötti években a kiadási és a bevételi oldalon sem változott, 2021-ben változást eredményezett, hogy az Egészségbiztosítási Alap beolvadt az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapba.

Az éves költségvetés fejezeti kiadásainak tervezése a fejezeti bevételekhez képest már a stabil gazdasági környezetet jelentő 2018-2020. közötti időszakban is jelentősebb változásokat mutatott, de a COVID-19 járvány okozta gazdasági helyzet az éves költségvetés kiadási szerkezetét, a fejezetek költségvetésen belüli arányát még nagyobb mértékben átrendezte, míg a bevételek fejezeti szerkezete számottevően nem módosult.

4. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS SZEREPE A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLY ÚJBÓLI MEGTEREMTÉSÉBEN

A tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelv indokolása rámutat arra, hogy a középtávú tervezés elsődleges célja a tagállamok stabilitási, illetve konvergencia programjaiban megfogalmazott – és az uniós intézményekkel egyeztetett – célok elérésének elősegítése. Az indokolás azzal érvel, hogy – bár jogilag az éves költségvetést meghatározó jogszabálynak van relevanciája – „a legtöbb költségvetési intézkedés hatásai jóval túlnyúlnak az éves költségvetési cikluson. Egy egyéves terv ezért nem szolgáltat megfelelő alapot a stabil költségvetési politikákhoz. Az Unió költségvetési felügyeleti kerete többéves jellegének figyelembevétele érdekében az éves költségvetési jogszabályok tervezését a középtávú költségvetési keretrendszerből kiinduló, többéves költségvetési tervezésre kell alapozni” (preambulum (19) bekezdés).

A 2012. év óta a kormányzati szektor uniós módszertan (ESA) szerint számított hiánya minden évben a GDP három százaléka alatt volt, Magyarország folyamatosan teljesítette az erre vonatkozó ún. maastrichti kritériumot. Az államadósság-ráta szintén folyamatosan csökkent, így a konvergencia az euró-övezeti követelmények felé közel egy évtizedeken keresztül biztosított volt. Ebben a helyzetben kevésbé volt szükség arra, hogy az éves költségvetési tervek szorosan épüljenek rá az adott évre vonatkozó középtávú tervszámokra. A középtávú tervekben rögzített kiadási előirányzatok szigorú figyelembevételére azért sem volt szükség, mert az előrejelzettnél rendre kedvezőbb gazdasági növekedés fedezetet biztosított a középtávú tervekben előirányzottnál nagyobb kiadásokra, az államadósság-szabály betartása mellett is.

2020-ban azonban a járvány negatív hatásainak enyhítése szükségessé tette a GDP három százalékát lényegesen meghaladó hiány vállalását, és ezzel párhuzamosan jelentősen nőtt az államadósság-ráta is. A visszatérés a GDP három százalékát el nem érő hiánycélhoz csak egy több éves egyensúlyjavítási folyamat eredményeként lehetséges, mivel a költségvetési kiadások drasztikus csökkentése súlyos gazdasági visszaeséshez vezetne. Ebben a helyzetben felértékelődik a középtávú költségvetési tervezés szerepe. Ennek főbb jellemzői az alábbiakban foglalhatóak össze:

1. Az évek óta kiemelkedően magas beruházási ráta következtében a magyar gazdaság belső erőforrásai és az alacsony vállalkozói és személyi jövedelem adó-szintek egy újabb dinamikus gazdasági növekedési időszakot alapoztak meg. Következésképpen a kiadások drasztikus csökkentése helyett a költségvetés bevételei hozzá nőhetnek a már megemelt, és a járvány gazdasági hatásai lecsengése után is célszerűen megtartandó kiadásokhoz.
2. A magyar gazdaság növekedésének külső feltételei bizonytalanok, és több tényező is kereszttezheti a gyors gazdasági növekedést. E helyzet kezelésére megfelelő tartalékokat kell képezni. Ezek lehetnek tényleges tartalék előirányzatok, de lehetnek olyan megkötések is, amelyek egyes kiadások teljesítését feltételekhez kötik.
3. Szükséges a kiadási szerkezet felülvizsgálata abból a szempontból, hogy a járvány lecsengése után melyekre nincs már szükség, és azok kivezetése milyen ütemezéssel hajtható végre.
4. Számos új program került meghirdetésre hazai és uniós források terhére, ezek finanszírozását is több évre ütemezve célszerű beállítani a költségvetési tervekbe.

5. Érezhető igény van a bérfelzárkóztatás felgyorsítására, amelyet a munkaerő iránti túlkereslet is erősít. Ezért a középtávú költségvetési tervekbe ütemezni szükséges, hogy a közsféra különböző területein miként valósítható meg a bérek elvárt mértékű növelése.

Mindezeket a feladatokat annak érdekében és úgy kell megtervezni, hogy a kormányzati szektor hiánya fokozatosan, de évente jelentős mértékben csökkenjen. Nyilvánvaló, hogy egy ennyire összetett feladat nem oldható meg sikeresen ad hoc jelleggel, egymástól elkülönült éves tervek sorozataként, hanem célszerű legalább három év távlatában megtervezni az évről-évre megtehető lépéseket, amelyek aztán megjeleníthetők az éves költségvetésekben.

Természetesen a három vagy több év távlatában megteendő intézkedések számbavétele és beillesztése a középtávú tervezés rendszerébe önmagában nem garancia a sikerre, hiszen a feltételek a prognosztizálttól lényegesen eltérhetnek. Ezért a középtávú és az éves tervezés közötti kulcsfogalom továbbra is a reziliencia lesz. A középtávú tervezés rendszerébe is célszerű beépíteni azokat a tartalékokat és mechanizmusokat, amelyek a tervezett bevételek elmaradása esetén is lehetővé teszik a költségvetési egyensúly javítását, illetve amelyek a vártnál kedvezőbb feltételek kialakulása esetén utat nyitnak a megnövekedett mozgástér kihasználására. Következésképpen a következő években célszerű nagyobb figyelmet szentelni a középtávú költségvetési tervezésnek, módszerei fejlesztésének és finomításának, valamint annak, hogy a középtávú költségvetési tervek előirányzatait miként lehet reziliens módon beépíteni az éves költségvetésekbe.

FOGALOMTÁR

1. középtávú költségvetési terv	Az adott költségvetési évet elsőként tartalmazó középtávú költségvetési terv. A 2019-es éves költségvetés tervadatait elsőként a 2016. végén elkészített középtávú költségvetési terv (2017-2019) tartalmazta. (ÁSZ definíció)
2. középtávú költségvetési terv	Az adott költségvetési évet másodikként tartalmazó középtávú költségvetési terv. A 2019-es éves költségvetés tervadatait másodikként a 2017. végén elkészített középtávú költségvetési terv (2018-2020) tartalmazta. (ÁSZ definíció)
3. középtávú költségvetési terv	Az adott költségvetési évet harmadikként tartalmazó középtávú költségvetési terv. A 2019-es éves költségvetés tervadatait harmadikként a 2018. végén elkészített középtávú költségvetési terv (2019-2021) tartalmazta. (ÁSZ definíció)
Adataalapú megközelítés módszertana	A középtávú költségvetési tervekben és az éves költségvetési törvényekben meghatározott adatok rendszerezése, összehasonlítása, elemzése. (ÁSZ definíció)
Államadósság	Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló, 2009. május 25-i 479/2009/EK tanácsi rendeletben meghatározott módon számított adósság. (Gst. 1. § f) pont)
Államadósság-mutató (adósságráta)	Olyan, százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amely számlálójában az államadósságnak, nevezőjében a nemzeti és regionális számlák Európai Unióban alkalmazott rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai terméknek e törvény szerinti értéke szerepel. (Gst. 2. §)
Egyéb jogi személy	Besorolás szempontjából statisztikai módszertani vizsgálat alá vett jogi személy. (Áht. 13. § (3) bekezdés)
EK rendelet	Az Európai Közösség rendelete általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. (ÁSZ definíció)
Éves költségvetés	A tárgyévi központi költségvetésről szóló törvény. (ÁSZ definíció)
Éves tervezés	Az éves központi költségvetés Áht. szerinti elkészítése. (ÁSZ definíció)

Éves tervezés mutatója	Százalékban kifejezett, egész számra kerekített hányados, amely számlálójában az éves költségvetés adata, nevezőjében pedig 2. középtávú költségvetési terv adata szerepel. (ÁSZ definíció)
Irányelv	Általánosan alkalmazandó, kötelező erejű jogi norma. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 288. cikke megállapítja, hogy az irányelv kötelező erejű a címzett országokra (közülük egyre, néhányra vagy mindre) nézve az elérendő eredmény tekintetében, míg a forma és az eszköz megválasztása a nemzeti hatóságok hatáskörében marad. Az irányelv a másodlagos uniós jogszabályok részét képezi. Az uniós intézmények fogadják el az alapító szerződésekkel összhangban. Az uniós szintű elfogadást követően az uniós országok beépítik – vagy átültetik – azt, ily módon az irányelv az adott országban is hatályba lép. Az egyes országok maguk dönthetik el azonban, hogy milyen jogszabályokat dolgoznak ki e szabályok alkalmazására. (europa.eu)
Költségvetési keretrendszer	Azon intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények összessége, amelyek az államháztartás költségvetési politikai végrehajtásának alapját alkotják. (2011/85/EU irányelv 2. cikk)
Konvergencia program	Az Európai Unió tagállama (ha nem tagja az euró övezetnek) minden év áprilisának végén benyújtja az Európai Bizottságnak a hároméves költségvetési tervét. (europa.eu)
Kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet	A 3. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakon kívül az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 2009. május 25-i 479/2009/EK rendelet szerint a kormányzati szektorba sorolt szervezet. (Áht. 1. § 12. pont)

Kormányzati szektor ESA egyenlege	<p>Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 2009. május 25-i 479/2009/EK tanácsi rendelet alapján számított egyenleg. (Gst. 1. § c) pont)</p> <p>Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor nagyobb szervezeti kört foglal magába, mint az államháztartás. Mindazon szervezetek beletartoznak, amelyek tevékenységük során közjavakat állítanak elő, a nemzeti jövedelem és a nemzeti vagyon elosztásában vesznek részt, irányításukat a kormányzati szervek végzik, és tevékenységük ellenértékében 50%-nál kisebb arányt képvisel az árbevétel. A kormányzati szektor statisztikai fogalma szervezeti besoroláson alapul, az így besorolt szervezetek mindenkor aktuális listáját a pénzügyminiszter közleményben hirdeti ki, illetve az a Pénzügyminisztérium honlapján megtalálható. Az uniós módszertan a számbavétel időpontját, értékét, valamint az elszámolandó tranzakciók körét illetően is eltér a hazai államháztartási elszámolási szabályoktól. Az ESA szerinti egyenleg a fentiek szerinti korrekciókat alkalmazva áll elő a hazai elszámolások szerinti államháztartási egyenlegből. (2020. évi XC. törvény, főkötet, 309-310. oldal)</p>
Középtávú költségvetési cél	<p>A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet szerint készített aktuális konvergencia programban meghatározott célérték, ami összhangban van a stabilitási és növekedési paktum követelményeivel. (Gst. 1. § g) pont)</p>
Középtávú költségvetési terv	<p>A Kormány december 31-éig egyedi határozatban megállapítja a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. (Áht. 29. § (1) bekezdés)</p>
Középtávú tervezés	<p>A központi költségvetés főbb makrogazdasági mutatóinak, fejezeteinek a középtávú költségvetési tervekben történő megállapítása. (ÁSZ definíció)</p>
Középtávú tervezés mutatója	<p>Százalékban kifejezett, egész számra kerekített hányados, amely számlálójában a 2. középtávú költségvetési terv adata, nevezőjében pedig az 1. középtávú költségvetési terv adata szerepel. (ÁSZ definíció)</p>

Makrogazdasági és költségvetési előjelzés	A Kormány évente legalább két alkalommal, a tárgyévre és az azt követő négy évre vonatkozóan makrogazdasági és költségvetési előjelzést készít. (Gst. 5/A. § (1) bekezdés)
Reziliencia	A reziliencia általános értelemben a rugalmas ellenállás képességét jelenti, azaz valamely rendszernek azon képességét, hogy erőteljes, ismétlődő vagy akár sokszerű külső hatásokhoz sikeresen alkalmazkodjon. A költségvetés végrehajtásának rugalmassága – a nemzetközi szervezetek által megalkotott fogalmi keretből levezetve – azt fejezi ki, hogy egy ország költségvetésének végrehajtásáért felelős szerveknek (Magyarországon a kormánynak, az egyes fejezetek irányító szerveinek, valamint a költségvetési szerveknek és az előirányzatok, alapok kezelőinek) mekkora a mozgástere abban, hogy a költségvetési bevételek tervezettől eltérő alakulására, illetve a kiadásokat érintő változásokra célszerűen reagáljanak, de nem átlépve a törvényes kereteket. A reziliencia a költségvetési, illetve külső sokkok esetén az országhoz fűződő kötelezettségek kezelését szolgálja. (Pulay et al, 2020)
Szerkezeti változás	Szerkezeti változásként kell szerepeltetni a) a tervévet megelőző évben tartós jelleggel átcsoportosított előirányzatok összegét, b) a kiadási előirányzatoknak a közfeladatok megszűnéséből, intézmény átszervezéséből, belső szerkezeti korszerűsítéséből, vagy más hasonló okból adódó módosításait, és d) a bevételi előirányzatok tartós változásait. (Ávr. 15. § (2) bekezdés)
Szintrehozás	Szintrehozásként kell számításba venni a költségvetési évet megelőző évben nem teljes éven át ellátott, szerkezeti változásként beépült közfeladatok egész évi bevételi és kiadási előirányzatának megfelelő összegű kiegészítését. (Ávr. 15. § (3) bekezdés)

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Áht.	az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
ÁSZ	Állami Számvevőszék
Ávr.	az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
EK rendelet	Európai Közösség rendelete
ESA	kormányzati szektor egyenlegének uniós módszertan szerinti megközelítése
GDP	Gross Domestic Product (bruttó hazai termék)
Gst.	a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
KT	Költségvetési Tanács
MNB	Magyar Nemzeti Bank

JOGSZABÁLYOK ÉS KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK JEGYZÉKE

Magyarország Alaptörvénye – (2011. április 25.)

A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról

A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról

A Tanács 2011. november 8-i 2011/85/EU IRÁNYELVE a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről

2021. évi XLIV. törvény – a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény módosításáról

2020. évi CIX. törvény – a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről

2020. évi XC. törvény – Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről

2020. évi LX. törvény – a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról

2020. évi XII. törvény – a koronavírus elleni védekezésről

2019. évi LXXI. törvény – Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről

2018. évi L. törvény – Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről

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

2016. évi XC. törvény – Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről

2015. évi C. törvény – Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről

2014. évi C. törvény – Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről

2013. évi CCXXX. törvény – Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről

2013. évi CCXXII. törvény – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénynek a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv átültetésével összefüggő módosításáról

2011. évi CXCV. törvény – az államháztartásról

2011. évi CXCV. törvény – Magyarország gazdasági stabilitásáról

643/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet ideje alatt az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezésekről

478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet – a veszélyhelyzet kihirdetéséről

92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet – a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól

209/2019. (VIII. 27.) Korm. rendelet – az oktatás ágazati irányításának módosításával kapcsolatban egyes kormányrendeletek módosításáról

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet – a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet – a kormányzati stratégiai irányításról

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

1761/2019. (XII. 23.) Korm. határozat – a központi költségvetés költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a 2020-2022. évekre tervezett összegéről

1516/2019. (IX. 4.) Korm. határozat – a központi költségvetés címrendjének a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelettel összefüggő módosításáról

1005/2019. (I. 22.) Korm. határozat – a központi költségvetés költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a 2019-2021. évekre tervezett összegéről

2043/2017. (XII. 27.) Korm. határozat – a központi költségvetés költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a 2018-2020. évekre tervezett összegéről

1827/2016. (XII. 23.) Korm. határozat – a központi költségvetés fejezeti szintű 2017-2019. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól

2019/2015. (XII. 29.) Korm. határozat – a központi költségvetés fejezeti szintű 2016-2018. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól

FELHASZNÁLT IRODALOM

Állami Számvevőszék (2020): Az uniós támogatások államadósságra és hiányra gyakorolt hatása (https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2020/az_unios_tamogatasok_allamadossagra_es_hianyra_gyakorolt_hatasa_20200423.pdf?ctid=1296) Letöltés dátuma: 2021. július 5.

Állami Számvevőszék (2019): A középtávú költségvetési tervezés szerepe és jelentősége (https://www.asz.hu/storage/files/files/elemlzesek/2019/kkt_20191025.pdf?ctid=1271) Letöltés dátuma: 2021. július 5.

Domokos László (2020): Válság- vagy változásmenedzsment? – Előadás az 58. Közgazdász-vándorgyűlésen (https://www.mkt.hu/wp-content/uploads/2020/09/Domokos_Laszlo.pdf) Letöltés dátuma: 2021. augusztus 13.

Domokos László (2019): Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze. Akadémiai Kiadó, Budapest, (<https://mersz.hu/kiadvany/578/dokumentum/info>) Letöltés dátuma: 2021. augusztus 5.

Európai Bizottság: Nemzeti reformprogramok és stabilitási, illetve konvergencia programok, europa.eu, (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/national-reform-programmes-and-stability-or-convergence-programmes_hu) Letöltés dátuma: 2021. július 9.

Európai Bizottság: Európai uniós irányelvek, europa.eu (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114527>) Letöltés dátuma: 2021. július 9.

Pénzügyminisztérium (2021): Tájékoztató a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről (https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/c/66/92000/2021_TT.pdf) Letöltés dátuma: 2021. július 13.

Pénzügyminisztérium (2020): Tájékoztató a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről (https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/3/e4/62000/2020_TT.pdf) Letöltés dátuma: 2021. július 13.

Pénzügyminisztérium (2019): Tájékoztató a 2019. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről (https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/d/f0/32000/2019_TT_180518.pdf) Letöltés dátuma: 2021. július 13.

Pénzügyminisztérium (2018): Tájékoztató a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről (https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/e/7d/b1000/2018_TT.pdf) Letöltés dátuma: 2021. július 13.

Pénzügyminisztérium (2015): Tájékoztató a 2015. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről (https://ngmszakmaiteruletek.kormany.hu/download/b/81/b0000/2015_tervtaj_0630.pdf) Letöltés dátuma: 2021. július 13.

Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla (2020): A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején, Polgári Szemle, 16. évf. 1–3. szám, 2020, 57–77., (<https://polgariszemle.hu/aktualis-szam/174-koronavirus-es-gazdasagi-hatasai-avagy-egy-uj-vilagrend-ele/1077-a-koltsegvetes-rezilienciaja-alapesetben-es-kulso-sokk-idejen>) Letöltés dátuma: 2021. augusztus 5.

Pulay Gyula (2020): A COVID-19 járvány hatása a 2020. I. félévi makrogazdasági és költségvetési folyamatokra, In: Halm Tamás (szerk.): Makrogazdaság, államháztartás koronavírus-járvány idején, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 80-98., (<https://www.mkt.hu/hu/2020/12/21/mkt-kt-konferencia-podcast-es-letoltheto-tanulmanyok/>) Letöltés dátuma: 2021. augusztus 5.

MELLÉKLETEK

1. melléklet: A középtávú költségvetési tervezés jogszabályi környezete

A középtávú költségvetési tervek kialakítására hazai és európai uniós jogszabályi rendelkezések egyaránt vonatkoznak, amelyekhez kapcsolódó főbb jogszabályokat az alábbi ábra szemlélteti.

A középtávú költségvetési tervezéshez kapcsolódó jogszabályok



Forrás: ÁSZ, 2019 elemzés adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az Alaptörvény rendelkezései a fenntartható költségvetési gazdálkodás, az államadóssággal kapcsolatos tervezési feladatok ellátása, valamint az adósságcsökkentés vonatkozásában érintik a középtávú költségvetési tervezést. (ÁSZ, 2019)

Az európai uniós előírások a középtávú költségvetési cél betartására, valamint a költségvetési keretekre, a keretrendszer jellemzőire fogalmazzák meg rendelkezéseket. A 1466/1997/EK rendelet preambuluma (4) bekezdése szerint a középtávú költségvetési terv a középtávú célkitűzések megtartásával lehetővé teszi a szokásos ciklikus ingadozások kezelését, miközben a költségvetési hiányt a GDP 3 %-os referenciaértéken belül tartja.

A középtávú költségvetési tervre vonatkozó főbb hazai szabályokat az Áht. és a Gst. rendelkezései tartalmazzák. Az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást az Áht. 4. § (1) bekezdése szerint a középtávú költségvetési tervezés – és ezen alapuló éves költségvetés – figyelembe vételével kell elvégezni.

2. melléklet: A középtávú költségvetési tervezés főbb elemei

A középtávú költségvetési tervezés két fő elemből tevődik össze, amelyet az alábbi ábra szemléltet.



Forrás: Az Áht. és a Gst. rendelkezései alapján ÁSZ szerkesztés

A középtávú költségvetési tervezés egyik eleme a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, amelyet a Pénzügyminisztérium a Gst. 5/A. § (1) bekezdése alapján évente két alkalommal készít el. A makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket az Ávr. 14/A. § (1) bekezdése alapján az alátámasztó módszerekkel, felvetésekkel és vonatkozó paraméterekkel együtt április 30-áig és október 31-éig kell elkészíteni. A Pénzügyminisztérium a következő öt évre vonatkozó prognózisait egyrészt a konvergencia programban, másrészt pedig a makrogazdasági és költségvetési előrejelzésekben teszi meg.

A konvergencia programot minden év áprilisának végéig Magyarország benyújtja az Európai Bizottság részére. A konvergencia program részletesen ismerteti azokat a konkrét gazdaságpolitikai célkitűzéseket és a várható szakpolitikai intézkedéseket, amelyekkel ösztönözni lehet a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás bővülését, csökkenthetőek az egyensúlyhiányok, valamint elősegítik az Európai Bizottság által készített országspecifikus ajánlások és az általános költségvetési szabályok teljesítését.

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzést mindig év végén teszi közzé a Pénzügyminisztérium. A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés tartalmát tekintve hasonló témaköröket tekint át, mint a konvergencia program, csak annál rövidebben, tömörebben, nagyvonalakban vázolja fel a költségvetés következő öt évének várható tendenciáit. Mivel év végén kerül publikálásra, így a legfrissebb makrogazdasági és költségvetési adatokat tartalmazza, ezért a középtávú költségvetési terv készítése is ezekre az adatokra támaszkodik.

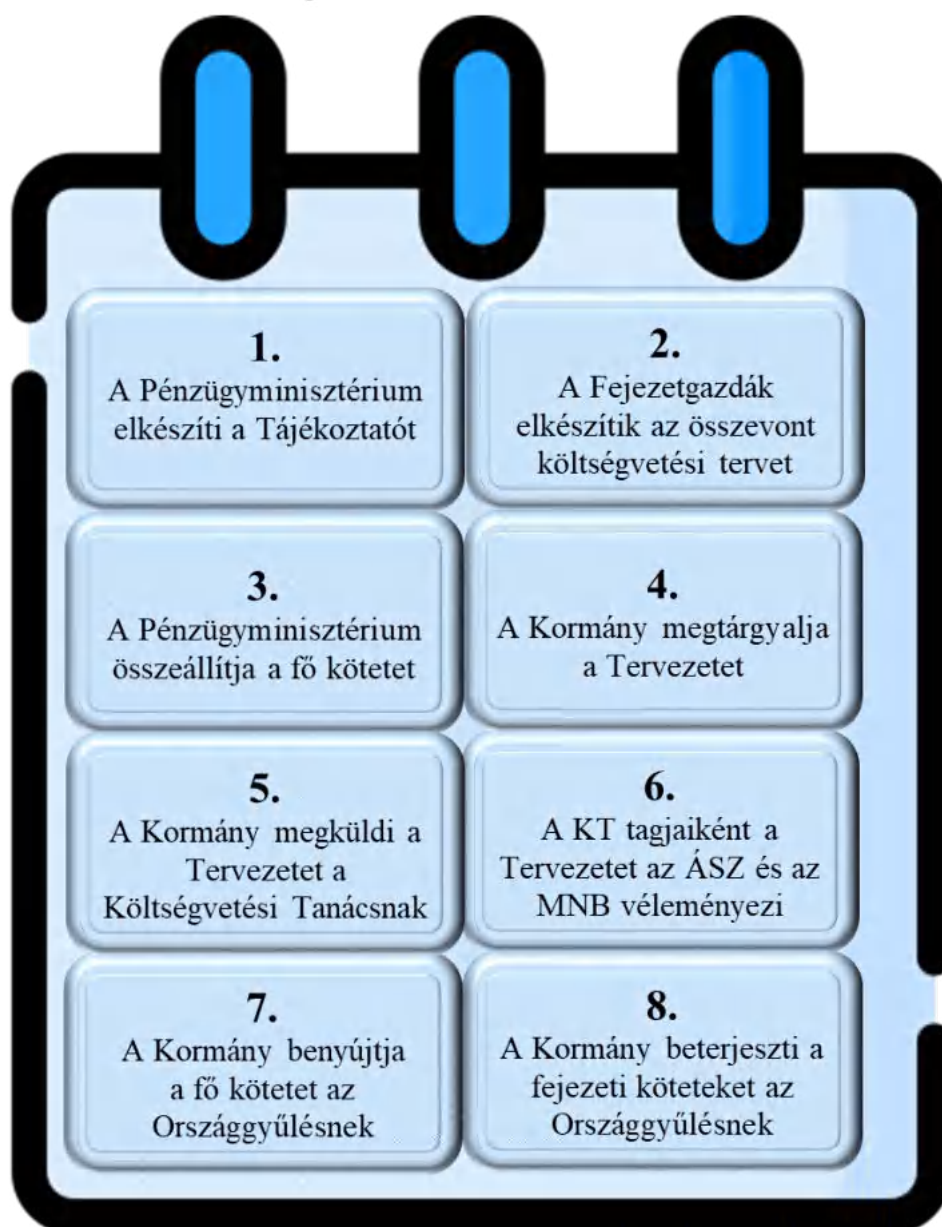
A középtávú költségvetési tervezés másik fő eleme a középtávú költségvetési terv, amely három évre vonatkozóan tartalmazza a költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok, valamint a hiány és az államadósság alakulását.

3. melléklet: Az éves költségvetés tervezésének szakaszai

Az éves költségvetés tervezésének kezdeteként a Pénzügyminisztérium kidolgozza és közzéteszi az éves költségvetés tervezésének részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, feltevéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.

Az éves költségvetés tervezésének további főbb szakaszait az alábbi ábra szemlélteti.

Az éves költségvetés tervezésének főbb szakaszai

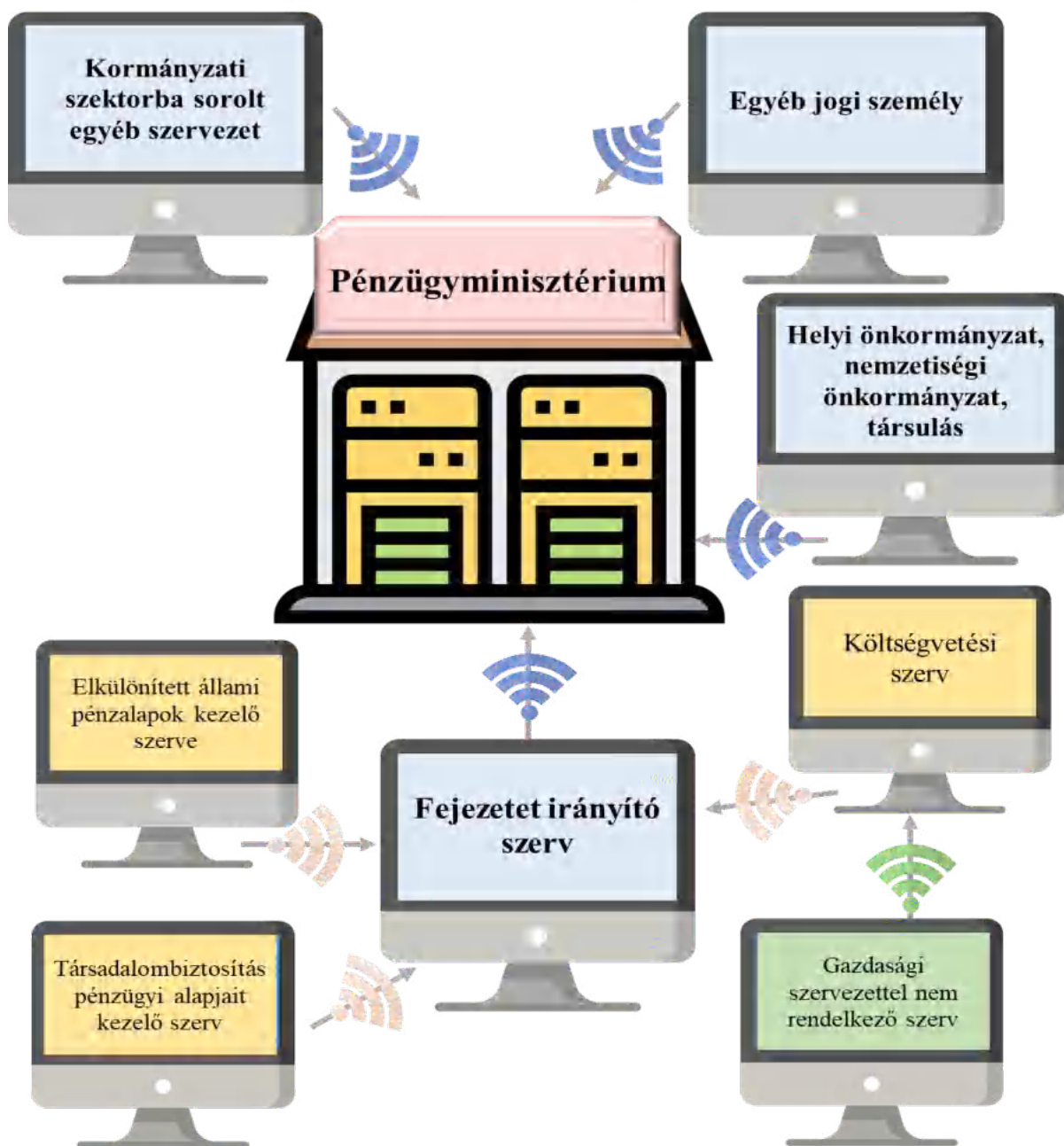


Forrás: A Pénzügyminisztérium közzétett tájékoztatói alapján ÁSZ szerkesztés

4. melléklet: Az éves költségvetés tervezéséhez kapcsolódó adatszolgáltatás menete

Az éves költségvetéshez az Áht. 13. § (2) bekezdése alapján a fejezetet irányító szervek, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait kezelő szervek, az Áht. 13. § (3) bekezdése szerint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet és a besorolás szempontjából statisztikai módszertani vizsgálat alá vett jogi személy (az alábbi ábrán egyéb jogi személyként feltüntetve), valamint a Gst 4. § (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok és a társulások teljesítenek adatszolgáltatást.

Adatszolgáltatás az éves költségvetés tervezéséhez



Forrás: Az Áht. és a Gst. rendelkezései alapján ÁSZ szerkesztés

A középtávú költségvetési terv elkészítéséhez az Ávr. 33/B. § előírásainak megfelelően a fejezetet irányító szervek megküldik a következő három évre vonatkozó szakmai és költségvetési tervüket a Pénzügyminisztérium részére. A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és a társulás pedig az Áht. 29/A. § rendelkezései szerint évente, legkésőbb az önkormányzati költségvetési rendelet, határozat elfogadásáig határozatban állapítja meg, majd a Gst. 4. § (4) bekezdése szerint megküldi a Pénzügyminisztériumnak a saját bevételeinek és adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a következő három évre várható összegét.

A Pénzügyminisztérium az Áht. 13. § (4) bekezdése alapján már meghatározott középtávú költségvetési tervekben szereplő tervszámoknak, a makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseknek, valamint a fenti ábra szerinti adatszolgáltatásból származó számadatoknak megfelelően készíti elő az éves költségvetés tervezetét. Az éves költségvetés tervezésének az Ávr. 15. § (1) bekezdése szerint a legvalószínűbb makrogazdasági és költségvetési forgatókönyvön vagy egy annál óvatosabb forgatókönyvön kell alapulnia, valamint a fejezeti kiadásokat az adott fejezetre megállapított összes kiadás szerkezeti változásokkal és a szintrehozásokkal módosított összegeként kell megállapítani. Az éves költségvetés tervezetének indoklásában ismertetni kell a középtávú költségvetési tervben szereplő tervszámoktól való eltérést, és annak indokát.

5. melléklet: Az éves költségvetés fejezeteinek alakulása

Az éves költségvetés tervezésének fejezeti változásait az alábbi táblázat szemlélteti.

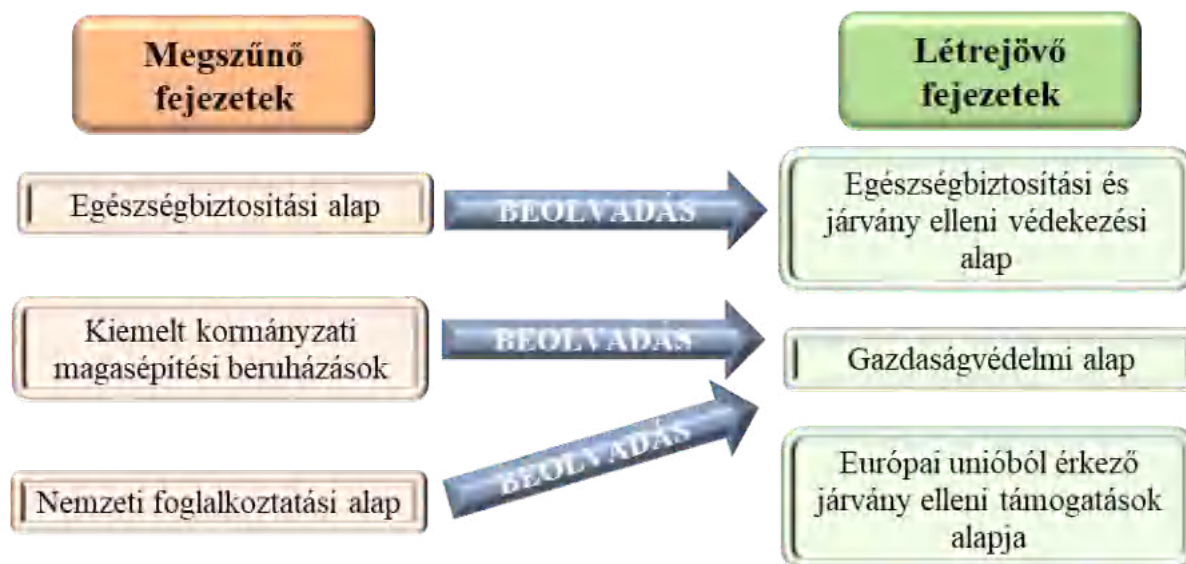
Az éves költségvetés fejezeteinek változása költségvetési évenként (db)

Éves költségvetés	2018	2019	2020	2021
Fejezeteinek száma	36	36	38	38
Újonnan létrejövő fejezetek	0	1	2	3
Beolvasással megszűnő fejezetek	0	1	0	3

Forrás: Az éves költségvetések adatai alapján ÁSZ szerkesztés

A fenti táblázat alapján jól látható, hogy az éves költségvetési fejezetek legnagyobb változását a 2021-es év hozta. A 2021-ben újonnan létrejövő és a beolvasással megszűnő fejezetek alakulását az alábbi ábra szemlélteti.

A 2021-es éves költségvetés fejezeteinek alakulása



Forrás: A középtávú költségvetési tervek adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az ábrán jól látható, hogy a költségvetési fejezetek változásai a COVID-19 járvány hatásainak kezelését, az állampolgárok, a gazdaság és a munkahelyek védelmét szolgálták. A 2021-es éves költségvetés többi fejezete struktúráját tekintve változatlan maradt.



1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu