



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2019. április

ELEMZÉS



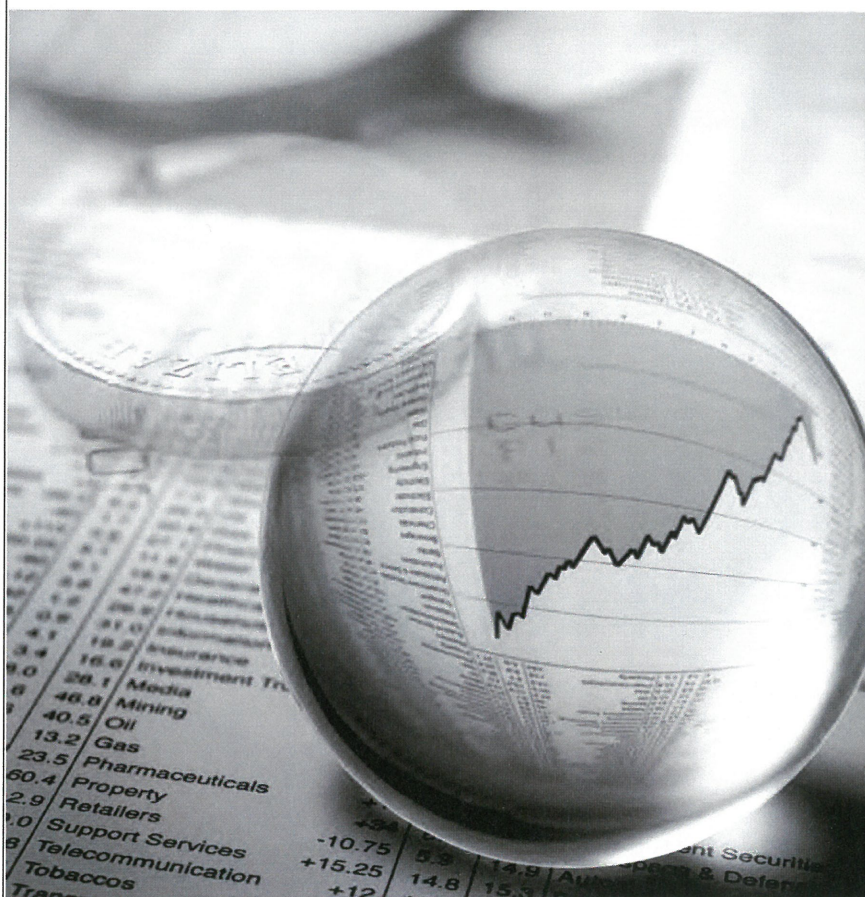
**A költségvetés szerkezeti változása
különös tekintettel az uniós források
ciklikusságára**



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

ELEMZÉS



ENGEDÉLYEZŐ:

Dömökös László, elnök



**A költségvetés szerkezeti változása
különös tekintettel az uniós források
ciklikusságára**

Szerkesztő:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA ZOLTÁN felügyeleti vezető

Készítették:

PRELLER ZSUZSANNA számvevő

KEREKES GÁBOR számvevő

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

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-1238-006/2019

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....	4
▶	1. BEVEZETÉS.....	6
▶	2. AZ ELEMZÉS ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI HÁTTERE.....	7
▶	3. ELŐIRÁNYZAT-MARADVÁNYOK TÁRGYÉVI KELETKEZÉSE ÉS FELHASZNÁLÁSA.....	13
▶	4. A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI FUNKCIONÁLIS SZEMLELET SZERINT	19
▶	5. AZ UNIÓS FORRÁSOK HATÁSA A FUNKCIONÁLIS SZERKEZET ALAKULÁSÁRA	24
▶	RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	33
▶	ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR	34
▶	FELHASZNÁLT IRODALOM	36
▶	MELLÉKLETEK	38
	1. számú melléklet: A költségvetési maradványok változása a 2012-2017. években.....	38
	2. számú melléklet: Az uniós programok maradványai a 2015-2017 között.....	39
	3. számú melléklet: A központi költségvetés konszolidált kiadásainak főbb funkciók szerinti megoszlása a 2015-2017. évek között	40

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Napjainkban egyre nagyobb jelentőségű a költségvetési gazdálkodás minősége. Ennek egy fontos, de a magyar és a nemzetközi közgazdasági szakirodalomban kevésbé elemzett kérdésköre az előirányzat-maradványok képződése és felhasználása.

A költségvetési gazdálkodás szükségszerűen magában hordozza a maradványok képződését és ez alapján a maradványok következő évben történő felhasználását. A maradványok képződésének számos oka van, amelyek között az adott költségvetési szerv, illetve fejezet gazdálkodásából származó belső és attól független, külső okok egyaránt megkülönböztethetők.

A maradványok keletkezését és felhasználását elemezve megállapítható, hogy a maradványok keletkezésének és felhasználásának nagysága az egyes években a 2012-2017. évek közötti időszakban eltérő mértékű volt. A zárszámadási törvények adatai alapján megállapítható, hogy az egyes években a költségvetés kiadási főösszegéhez képest folyamatosan növekedett a tárgyévben képződött maradvány (4,3%-ról 14,7%-ra), valamint a tárgyévben felhasznált maradvány értéke (3,5%-ról 10,5%-ra). Ennek megfelelően változott a maradványok keletkezésének és felhasználásának egyenlege is.

A képződött és felhasznált maradványok eltérő hatást fejtettek ki a költségvetés egyenlegének alakulására, illetve a költségvetésen belül az egyes fejezetek vonatkozásában mértékét, irányát tekintve változó tendenciát mutatott az elemzett időszakon belül. A 2015. évtől kezdődően azonban a költségvetési módosításokkal párhuzamosan folyamatosan meghaladta a teljesült egyenleg a tervezett értéket. A legnagyobb eltérés a 2017. évben volt megfigyelhető, amikor a teljesült egyenleg közel 670,0 Mrd Ft-tal haladta meg a költségvetési törvény szerint tervezett értéket.

A maradványok jelentős értékű képződése és későbbi felhasználása költségvetési kockázatot jelent, mert az évek során felhalmozódott maradvány későbbi gyors ütemű felhasználása veszélyeztetheti az adott évi költségvetési hiánycél teljesítését.

A kormányzati előirányzat módosítások az elemzett időszakban nem vezettek automatikusan az egyenleg ugyanilyen mértékű változásához, adott esetben a hiány növekedéséhez. Mindez nagymértékben köszönhető a költségvetésben rendelkezésre álló tartalékoknak, amelyek részben kezelni tudták a fellépő kockázatokat. A kockázatkezelés tágabb értelemben ráirányítja a figyelmet a költségvetési gazdálkodás rugalmasságának jelentőségére, amelyet az Állami Számvevőszék külön elemzésben értékelt.

A maradványok keletkezésének és felhasználásának hatása miatt különösen fontos, hogy a Kormány folyamatosan nyomon kövesse az előirányzatok teljesülésének alakulását és indokolt esetben beavatkozzon a költségvetési folyamatokba. Mindez azért indokolt, mert a képződött és felhasznált maradványok különbségének növekedése hosszútávon jelentős kockázatot jelent a költségvetés egyensúlyára nézve.

A maradványok felhasználása szempontjából jelentős változás, hogy módosult a Maradványszámlási Alapra vonatkozó szabályozás 2019. január 1-jétől. Ennek működése a

következő időszakban szintén meghatározó jelentőségű lesz abból a szempontból, hogy a maradványok képződése és felhasználása mennyiben érinti a költségvetési egyenleg alakulását. E témakört célszerű lesz a későbbiekben, a működési tapasztalatok alapján értékelni.

A költségvetési gazdálkodásban, a maradványok képződése és ezek felhasználása, valamint az ehhez kapcsolódó előirányzat módosítások miatt kiemelt fontosságú a költségvetési folyamatok átláthatóságának biztosítása, mert enélkül nem értékelhető az egyes előirányzatok teljesülése, tágabb értelemben a közpénz felhasználás tervszerűsége és eredményessége.

Az uniós források az elemzett időszakban jelentős nagyságrendet képviseltek a központi költségvetés kiadásai között. Amellett, hogy a gazdasági növekedés szempontjából fontosak az uniós támogatás miatt számos kihívás éri a költségvetést. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű az uniós források felhasználása érdekében szükséges költségvetési források biztosítása, amely finanszírozási kockázatot hordoz magában. Az uniós források bevételeinek és kiadásainak hullámlása, az uniós forrásokhoz kapcsolódó bevételek és kiadások tervezetthez képest eltérő teljesülése és a felhasználásuk, illetve elszámolásuk egyes évek közötti áthúzódása gazdaságpolitikai kockázatokat is felvet. Az uniós forrásokhoz kapcsolódó kiadások egyes évek közötti változékonysága hatást gyakorol a költségvetési kiadások funkcionális kiadási szerkezetére. Az egyes években tapasztalható változások azonban az uniós források általános jellemzői miatt korlátozottan hasonlíthatók össze.

A központi költségvetés funkcionális kiadási szerkezetét tekintve megállapítható, hogy az államadósság kezelésre fordított kiadások csökkenésével párhuzamosan növekedett az állami működésre és a jóléti funkciókra költött források értéke. A jóléti funkciókra fordított kiadások továbbra is meghatározó szerepet töltek be a funkcionális kiadási struktúrán belül.

Az uniós források a központi költségvetés által teljesített kiadásokon belül jelentős arányt képviseltek. Az egyes kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok egymáshoz viszonyított arányának változásában az uniós forrásoknak is meghatározó szerepe volt. A jóléti funkciókra fordított uniós források csökkenése mellett számottevően növekedett – a kormányzati célkitűzésnek megfelelően – a gazdasági funkciók keretében felhasznált források értéke.

A funkcionális kiadási szerkezetben az uniós és a hazai kiadások szerinti elkülönítés révén feltárhatóak a költségvetés főbb orientációs jellemzői, a különböző közpolitikai területek megítélése. Azonban az egyes évek közötti összehasonlítást megnehezíti, hogy folyamatosan változik az egyes években az uniós források nagyságrendje és ezek teljesülési aránya, a költségvetés által ellátott közfeladatok köre és kiterjedése, valamint ehhez kapcsolódóan az intézményi háttér.

1. BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései és a Költségvetési Tanács részére készített elemzései során azt tapasztalta, hogy az egyes költségvetési években a központi költségvetésről¹ szóló törvény végrehajtása során jelentős nagyságrendű előirányzat-módosításra került sor, illetve az előirányzat-maradvány képződése és ennek felhasználása is jelentős összegű és mértékű volt a költségvetés főösszegéhez képest.

A költségvetési gazdálkodás e két jellemzője több szempontból is elemzésre érdemes témakörnek tekinthető. Egyrészt felvetődik a kérdés, hogy ezen előirányzat módosítások és maradványfelhasználások milyen módon befolyásolják a költségvetés pénzforgalmi egyenlegét illetve, hogy mennyiben jelentenek kockázatot annak teljesülésére.

Másrészt az előirányzat-módosítások és maradványok képződése kapcsán ugyancsak elemzési kérdést jelent, hogy e változások milyen hatást gyakoroltak a költségvetés funkcionális kiadási szerkezetére. Mindez azért fontos témakör, mert a funkcionális szerkezet változásában visszatükröződnek a kormányzati célok és az ezek eléréséhez választott intézkedések, költségvetési döntések hatásai.

A központi költségvetés által teljesített kiadások összetételének, illetve a funkcionális szerkezet változásának egyik fontos tényezője az uniós források felhasználása, amely jelentősen befolyásolja a funkcionális kiadási szerkezet összetételét. Ez alapján célszerű megvizsgálni, hogy a teljesített kiadásokon belül milyen nagyságrendet képviselnek az uniós költségvetési források. Továbbá az is az elemzés érdeklődésének középpontjában áll, hogy az uniós költségvetési források hogyan befolyásolták a központi költségvetés funkcionális kiadási szerkezetét.

Az elemzés célja, hogy a központi költségvetésre vonatkozóan megvizsgálja a kormányzati előirányzat-módosítások és a maradványok tárgyévi felhasználásának és keletkezésének hatását a költségvetés pénzforgalmi egyenlegére. Az elemzés elsősorban a 2015-2017. évek közötti időszak fontosabb folyamataival foglalkozik. A főbb összefüggések alátámasztása érdekében kerül sor az ezt megelőző időszak (2012-2014. évek) adatainak bemutatására és elemzésére. Mindezt az indokolja, hogy az Állami Számvevőszék a 2017. évben e témakört a korábbi időszakra vonatkozóan már elemezte és megfogalmazta elemzési következtetéseit.²

Az elemzés elsőként a témakör szempontjából releváns elméleti háttér legfontosabb elvi és módszertani fogalmait és összefüggéseit mutatja be. Ezt követően kerül sor a harmadik fejezetben az előirányzat-módosítások, valamint a maradványok képződése, illetve felhasználása hatásainak bemutatására. A negyedik fejezet a központi költségvetés funkcionális kiadási szerkezetének alakulását értékeli. Az ötödik fejezet pedig az európai uniós források jelentőségét és szerepét mutatja be a költségvetés funkcionális szerkezte vonatkozásában. Az adatok forrását az adott évi zárszámadási és költségvetési törvényjavaslatok, valamint az adott évi zárszámadási és költségvetési törvények és indokolásuk jelentette.

¹ A továbbiakban a „költségvetés” a központi költségvetést jelenti. Az „egyenleg” pénzforgalmi egyenleget jelöl.

² 2017. júliusában tette közzé az Állami Számvevőszék „A maradványok keletkezésének és felhasználásának, valamint az uniós források hatása a költségvetés szerkezetére” című elemzését.

2. AZ ELEMZÉS ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI HÁTTERE

Az elemzés e fejezete a releváns elméleti és módszertani ismereteket foglalja össze. Elsőként a maradvány fogalma, költségvetési gazdálkodásban betöltött szerepe és keletkezésének lehetséges módjai kerülnek bemutatásra. Ezt követően az elemzés a maradványok képződéséhez szorosan kapcsolódó témakört, az előirányzat módosítások költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását mutatja be. Továbbá a költségvetési kiadások funkcionális osztályozási rendszerével kapcsolatos alapvető ismeretek kerülnek áttekintésre.

Az elemzésben előforduló fontosabb fogalmakat részletesen az Értelmező szótár fejezet tartalmazza.

A maradványok keletkezése és az előirányzat módosítások jelentősége a pénzforgalmi hiány szempontjából

A költségvetési maradványok képződése és az előirányzatok különböző hatáskörben történő módosítása a költségvetési gazdálkodás természetes jellemzője, rendszeres és az előirányzatok jelentős részét érintő jelenség.

A költségvetési gazdálkodás egy éves periódust alkalmaz a költségvetés megvalósításáról szóló beszámolás, vagyis a zárszámadás esetén. Ugyanakkor a költségvetési gazdálkodás keretében számos olyan gazdasági esemény létezik, amely több költségvetési évet érint (például egy beruházás megvalósítása), illetve a tervezett bevétel, vagy kiadás különböző okok miatt nem realizálódik az adott költségvetési éven belül.

A maradvány a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete, amely az alaptevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a költségvetési maradvány, a vállalkozási tevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a vállalkozási maradvány³. A költségvetésben keletkező maradvány a rendelkezésre bocsátott előirányzat adott költségvetési évben nem teljes körű felhasználása vagy a bevételek túlteljesülése miatt képződik. Az adott évben képződött maradvány felhasználására a következő évben az arra jogosult szerv döntése alapján van lehetőség. Ebben az esetben a felhasználásra kerülő maradvány a finanszírozási bevételek közé tartozik⁴. A maradvány képződéséből szükségszerűen következik az előirányzat-módosítás, hiszen ez jelenti a maradvány felhasználásának a feltételét. A keletkezett maradvány felhasználásának részletes szabályait az Áht. tartalmazza.

A maradványok keletkezésének jellemző okai:

- a közfeladat-ellátás kereteinek tartalmi változása,
- a közfeladat ellátására vonatkozó egyedi ágazati szabályok alkalmazása,
- a költségvetési szervnél foglalkoztattak létszámának csökkenése miatt a személyi juttatások a tervezettnél alacsonyabban teljesülnek,

³ Az Áht. 1. § 17. pontja.

⁴ Az Áht. 6. § (7) bekezdés ac) pontja.

- a járulékfizetési kötelezettség áthúzódik a következő évre,
- a szerződés kötése elhúzódása a következő évre,
- az adott kiadási tételre vonatkozó kötelező, speciális elszámolási szabályok alkalmazása,
- maradványképzési kötelezettség előírása a felettes szerv részéről,
- tervezési hiányosság.

Amennyiben a költségvetési év kezdetén az adott előirányzat tervezése során nem kellő körültekintéssel és megalapozottsággal járt el a tervezésért felelős szervezet, a költségvetés megvalósítása során nagy valószínűséggel az adott feladat ellátásához felhasznált források értéke eltér majd az előirányzat értékétől.

A maradványok két fő típusa pénzügyi szempontból a kötelezettségvállalással terhelt és a szabad maradvány. Ha a maradvány „kötelezettségvállalással terhelt” az még önmagában nem biztosítja és bizonyítja, hogy a kötelezettségvállalásra akkor és olyan mértékben ténylegesen is szükség volt. Ezzel együtt fontos információ a maradványok képződésének – és így az előirányzat-módosítások – szükségszerűségére, hogy a keletkezett maradványok több mint 90,0%-a kötelezettségvállalással terhelt volt a zárszámadási dokumentumok indokolása szerint.

A maradványok kezelése szempontjából 2018. január 1-jétől új szabályozási elemet jelent, hogy a szabad maradvány összegét az Ávr. 150. § (4) bekezdése alapján az éves költségvetési beszámoló elfogadását, de legkésőbb az elfogadásra rendelkezésre álló határidőt követő tíz munkanapon belül be kell fizetni a Központi Maradványelszámolási Alap javára. A szabályozás 2019. január 1-jétől kiegészült, amely szerint a meghíusult kötelezettségvállalás miatt keletkező maradványt is be kell fizetni a Központi Maradványelszámolási Alap javára. A Központi Maradványelszámolási Alapba kerülő összegek felhasználásáról a Kormány egyedi határozattal dönt.

Az előző év előirányzat-maradványainak tárgyévi felhasználása az előirányzat módosítások körébe tartozik. A költségvetési többlet felhasználása és a költségvetési hiány (egyenleg) finanszírozása finanszírozási bevételeken és kiadásokon keresztül valósul meg⁵. A költségvetési évet vizsgálva jellemzően a költségvetés kiadásai meghaladják a bevételeit, ezért ilyen esetekben a költségvetés deficités, azaz hiányt mutat. A hiány nem a pénzeszközök tényleges hiányát jelenti, hanem azt, hogy a ténylegesen rendelkezésre álló pénzeszközök egy részének forrását nem az adott év költségvetési bevételei képezik, hanem egyéb finanszírozási források bevonása.

Az előirányzat módosítások szükségszerűen hatást gyakorolnak a költségvetési egyenlegre. E megállapítás alátámasztását az elemzés további részei tartalmazzák. Ugyanakkor a tervezett hiánytól való esetleges eltérés nemcsak a keletkezett és a felhasznált maradványok nagyságrendjétől függ, hanem az év közbeni költségvetési döntések, valamint az egyéb gazdasági tényezők hatása is jelentős.

⁵ Az Áht. 4/A. § (3) bekezdése.

A költségvetés(i szervek) számára a kiadások teljesítését és a bevételek felhasználását (ideértve a kapott támogatást is) a jogszabályi előírások alapján az előirányzat megléte teszi lehetővé. Ezért nyilvánvaló, ha a kiadási és/vagy bevételi előirányzatok módosításra kerülnek, az a költségvetés kiadásai és bevételei tényleges egyenlegét is befolyásol(hat)ja.

Ha az előirányzat-módosítás csak a költségvetés kiadási, vagy a bevételi oldalának átrendezését jelenti, akkor nincs hatása az egyenlegre. Ugyanez a helyzet, ha egyező összeggel történik a kiadási és a bevételi oldal módosítása. Az előirányzat módosítás esetében az egyenlegre gyakorolt hatás tekintetében nincs jelentősége annak, hogy kinek a hatáskörében történik a módosítás⁶. Az előirányzat módosítás ugyanakkor az egyenleg romlását okozza, ha a költségvetési kiadások a rendelkezésre álló bevételeket meghaladják.

Az előirányzatok teljesülését, és ezáltal az egyenleg alakulását az előirányzat módosítása önmagában nem határozza meg. Az előirányzat csak limitet jelent, de ettől a gyakorlatban a tényleges bevételek és kiadások (pénzforgalmi) alakulása meglehetősen nagy eltéréseket mutat. Erre sajátos példát jelentenek a külön engedély nélkül túlléphető előirányzatok (az ún. felülről nyitott előirányzatok), ahol külön módosítás nélkül eltérhet a teljesülés az előirányzat tervezett értékétől.

A kiadási lehetőségeket növelő előirányzat módosítás nem jelent tényleges finanszírozást, nem eredményez automatikusan forrásfelhasználást, azaz kiadást. Általános elvként igaz, hogy a még fel nem használt előirányzat terhére lehet olyan kötelezettséget vállalni, amelyből valamikor később kiadás keletkezhet. A szabad előirányzat rendelkezésre állása alapján azonban nem történik meg a kifizetés csak abban az esetben, ha a szükséges likvid forrás is rendelkezésre áll.

A kormányzati döntéshozóknak lehetőségük van befolyásolni az előirányzatok felhasználását mindaddig, amíg nem történik meg az előirányzat felhasználása, a rendelkezésre álló keret elköltése. Ez a fajta kormányzati beavatkozás a költségvetés végrehajtásában gyakran előfordul, és többféle módon valósulhat meg. Ezen intézkedési lehetőségek közé tartozik például a maradványtartási kötelezettség előírása, az előirányzat zárolása, az előirányzat törlése és az előirányzatok közötti átcsoportosítás. Az ilyen típusú kormányzati intézkedések alapvetően befolyásolják az érintett költségvetési szerv gazdálkodását.

Az elemzett időszakon belül az egyes költségvetési évek zárszámadási törvényjavaslatai mutatják be e kormányzati eszközök alkalmazásának jelentőségét.

A 2017. évi költségvetési törvény módosítása keretében, a hiánycél változatlansága mellett, mintegy 200,0 milliárd forint többletkiadásra került sor főként gazdaságfejlesztési célokra, szociális és egészségügyi feladatokra, valamint az ország védelmi képességének megerősítésére, illetve egyes önkormányzati fejlesztési projektekre, egyházi, kulturális és oktatási programokra. A kiadások finanszírozása jellemzően átcsoportosításokból történt, valamint a Rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzat keretében még rendelkezésre álló források felhasználása által.

⁶ Az általános szabályozás mellett a költségvetési törvények is adnak a Kormány, illetve egyes miniszterek, szervek vezetői részére összegükben és az érintett előirányzatok nevesítésében konkrét felhatalmazást az előirányzatok módosítására.

A 2016. évben a Rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzat módosított előirányzatának 78,6%-át a Kormány döntései alapján a központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatokhoz csoportosították át. A 2016. évi céltartalékok előirányzataból bérkompenzációra, a fegyveres és rendvédelmi életpálya bevezetéséhez kapcsolódó kiadásokra, a NAV és az állami tisztviselők életpálya kiadásaira, szociális kiegészítő pótlékra, a prémium évek programra törént átcsoportosítás.

Az előirányzatok módosítása jogi-technikai okok miatt szükségszerűen rendszerszerű eleme a költségvetési gazdálkodásnak. Ez akkor is előfordulna, ha nem lennének tervezési hibák, vagy a költségvetés végrehajtása során megjelenő, a költségvetés elfogadásakor még előre nem látható (pótlólagos) finanszírozandó feladatok.

A pénzforgalmi szemléletű költségvetési gazdálkodásban a működés folyamatossága – az érvényben lévő szabályozás mellett – elvileg is szükségessé teszi a maradványok kialakulását. A költségvetési gazdálkodás sajátos jellemzője, hogy a pénzforgalmi teljesítések egy része évek között áthúzódik, az előző év maradványa a tárgyévben kerül felhasználásra. Az előirányzat-maradványok felhasználása technikailag előirányzat-módosítást jelent, ezt jelöli a „maradványok előirányzatosítása” fogalom.

A kockázatot az jelenti, ha az előirányzatok kiadást növelő módosítását úgy követi a ténylegesen elkölthető, a hiányt növelő források biztosítása, hogy a költségvetés végrehajtásának különböző szintű kormányzati felelősei nem számszerűsítik helyesen a pénzáramlás hatását az egyenleg alakulására, az a tudatos döntések ellenében vagy legalábbis azok hiányában történik meg.

A kockázatok beazonosítása és kezelése szempontjából tehát az a lényeges, hogy – az egyenleg alakulására ható egyéb tényezők mellett – mennyiben játszott szerepet a maradvány felhasználásában és fel nem használásában a tudatos kormányzati döntés. Az egyenleg romlása szempontjából pedig a kiadásokat növelő, bevétellel nem fedezett előirányzat-módosítás realizál(ód)ása jelenti a kockázatot.

Ugyanakkor az egyenleg alakulását jelentősen befolyásolhatja az egyes előirányzatok bevételeinek és kiadásainak tényleges alakulása. A többletbevétel és a kiadások alulteljesülése is hozzájárulhat ahhoz, hogy kevesebb számú kormányzati intézkedéssel is tartható legyen az éves költségvetési törvényekben rögzített hiánycél.

A kiadások funkcionális osztályozási rendszere

A költségvetésben tervezett kiadások az állami feladatok ellátását finanszírozzák. Megjelennek a gazdálkodó szervezeteknek, az államháztartás alrendszerének – az állami feladatok ellátásáért – nyújtott támogatások, az állam nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségei ellátásának kiadásai. A kiadásokkal a kormányok befolyásolják a közszektor mozgásterét, tevékenységeit, a köz- és magánszektor GDP-ből való részesedését, illetve az egyének jövedelmét és magatartását is.

A költségvetési kiadások állami funkciók közötti megoszlása az államháztartás kiadási politikáját jelzi, melyben az allokációs politika, a stabilizációs és az újraelosztási politika is szerepet kap. A döntések az allokációs politikában arról születnek, hogy mire, miért, mennyit és milyen formában költenek. Ez közkiadási programokban, döntésekben ölt testet, mely döntésekben a

szükségletek kielégítése, az állami szerepvállalások, alternatív eredmények és megoldások, az elosztási és hatékonysági kérdések és a politikai folyamatok különféle kérdéseire kell választ adni. Az egyes döntési alternatívák számos lehetőséget kínálnak, ami átstrukturálhatja a kiadási szerkezetet.

Ugyanakkor a kormányzati intézkedések hatása nem feltétlenül csak a kiadási szerkezet változásában jelenik meg. Amennyiben az adott közpolitikai beavatkozás valamiféle kedvezményben jelenik meg, mindez, mint elmaradt bevétel nem tükröződik a kiadásokban. Azonban az egyes területekre fordított kormányzati juttatások között e tételek figyelembe vétele is szükséges a teljes és objektív kép kialakítása érdekében.

A költségvetési törvényjavaslatok és a végrehajtásukról készült zárszámadási törvényjavaslatok indokolásának mellékletei tartalmazzák az államháztartás és alrendszerei kiadásait funkcionális bontásban. A funkcionális bontás 5 kormányzati fő funkcióba sorolt 16 főcsoportból, illetve 38 funkciócsoportból áll. A kormányzati fő funkciók között szerepelnek az állami működési funkciók, a jóléti funkciók, a gazdasági funkciók, az államadósság-kezelés és a funkcióba nem sorolható tételek.

A kormányzati/államháztartási kiadások⁷ besorolásáról szóló COFOG alkalmazása az Európai Unióban kötelező, mivel azt a kötelező ESA2010 módszertan is használja. Magyarország is a nemzetközi szervezetek rendelkezésére bocsátja ezeket az adatokat, amelyek így nemzetközi összehasonlításra is alkalmasak. A COFOG szerinti összehasonlítható, a magyar adatokat is tartalmazó táblázatok a „kormányzati kiadások funkciók szerinti alakulása az Európai Unió országában, Norvégiában és Svájcban (a GDP %-ában)” címmel a zárszámadási törvény indokolásában, a kormányzati szektor uniós statisztikai adatai között található.

Az Áht. szerint a tervezés, gazdálkodás, beszámolás során „*a bevételeket és kiadásokat közgazdasági, adminisztratív és kormányzati funkciók szerinti funkcionális osztályozás szerint kell nyilvántartani és bemutatni*” (6. § (1) bekezdés). Erről részleteiben a 2014. január 1-jétől hatályos, a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet rendelkezik, amely a COFOG 10 főcsoportos nomenklatúráját vette át.

Az Áht. arról is rendelkezik, hogy a költségvetésről szóló törvényjavaslat benyújtásakor tájékoztatásul be kell mutatni az OGY számára az államháztartás bevételeit és kiadásait mérlegszerűen alrendszerenként és összevontan, közgazdasági és funkcionális tagolásban (22. § (4) bekezdés a) pont.) A Kormány ennek a kötelezettségének eleget tett, de nem a COFOG besorolásait használva, hanem a „hazai” gyakorlat alapján. Az elemzés a költségvetési törvények mellékleteiben szereplő táblázatok adataira támaszkodik a költségvetési kiadások funkcionális szerkezetének vizsgálata során.

A költségvetési törvényjavaslatok általános indokolásának mellékleteiben az államháztartás költségvetési előirányzatainak teljesítési adatai összevontan, illetve alrendszerenként konszolidált és nem konszolidált formában is megtalálhatóak. A konszolidált és nem konszolidált adatok

⁷ Az uniós jogi aktusok hivatalos magyar fordításai következtlenül, felváltva, szinonimaként használják a két fogalmat.

közötti különbség funkció (fő)csoporthoz szerint eltérő, helyenként jelentős nagyságrendű is lehet. Például az F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás főcsoport esetében a konszolidált érték 10,0%-kal volt kevesebb a nem konszolidált értéknél, viszont ahol jellemzően az államháztartáson kívülre történnek a kifizetések, ott a két érték között kisebb a különbség (például a F06.b Nyugellátásoknál megegyezik a két érték).

3. ELŐIRÁNYZAT-MARADVÁNYOK TÁRGYÉVI KELETKEZÉSE ÉS FELHASZNÁLÁSA

Az előirányzat módosítások alakulása

Az **1. számú táblázat** az egyes években a hatályos költségvetési törvényben meghatározott egyenleg és a végrehajtott előirányzat-módosítások egyenlegét, valamint a két kategória összegének („elvi”) egyenlegét (3. sor) mutatja be.

A táblázat 3. sorában szereplő módosított egyenleg azt mutatja be, hogy milyen értékű lett volna az egyenleg, ha a költségvetés törvény szerinti és a módosítások hatásából adódó egyenlegváltozás együttesen, teljes egészében realizálódott volna.

A táblázat utolsó 7. sorában a 2015. évi adat negatív előjele azt jelzi, hogy a tárgyévben több maradvány került felhasználásra, mint amennyi keletkezett.

1. táblázat

Az előirányzat-módosítások, az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása, valamint a költségvetési egyenleg összefüggései (2012-2017)

(Adatok Mrd forintban)

Ssz.	Megnevezés	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1.	Költségvetési törvény szerinti egyenleg	-671,9	-1 125,2	-1 151,5	-892,4	-761,6	-1 166,4
2.	Módosítások egyenlege	-631,4	-765,2	-884,2	-1 274,3	-1 282,1	-2 225,7
3.	„Módosított egyenleg” (=1+2)	-1 303,3	-1 890,4	-2 035,7	-2 166,7	-2 043,7	-3 392,1
4.	Teljesült egyenleg	-598,6	-932,8	-803,0	-1 237,2	-825,0	-1 833,4
5.	A teljesült egyenleg és a módosított egyenleg különbsége (=4-3)*	-704,7	-957,6	-1 232,7	-929,5	-1 218,7	-1 558,7
6.	A teljesült egyenleg és a költségvetési törvény szerinti egyenleg közötti eltérés (=4-1)*	-73,3	-192,4	-348,5	+344,8	+63,4	+667,0
7.	Előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezésének és felhasználásának különbsége	109,0	60,6	371,5	-203,3	1 071,1	787,0
8.	Előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezésének és felhasználásának különbsége a teljesült költségvetési egyenleg százalékában	18,2	6,5	46,3	16,4	129,8	42,9

*: A negatív előjel az egyenleg kedvező, a pozitív előjel az egyenleg kedvezőtlen irányú változását jelöli.

Forrás: Zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Az előirányzat módosítások egyenlege – ha a módosítások teljes körűen realizálódtak volna – az egyes években a 2. sor szerinti összegnek megfelelően, nagymértékben rontotta volna a hiányt (3. sor).

A 2012-2017. közötti időszakban a végrehajtott előirányzat módosítások egyenlege a hiány alakulása és tarthatósága szempontjából jelentős kockázatot hordozott magában. A ténylegesen teljesült egyenleg (hiány) a 2015. évig kedvezőbben alakult mind a módosított, mind a hatályos költségvetési törvényben megállapított egyenleghöz, a 2015-2017. években azonban a teljesült egyenleg a költségvetési törvényben tervezett egyenleget az évek sorrendjében 38,6%-kal, 8,3%-kal és 57,2%-kal haladta meg.

Az egyenleg tényleges teljesülése az elemzett időszak minden évében a „módosított egyenleg” alatt maradt, azonban a 2015-2017. években a költségvetési törvényben meghatározott egyenlegcél (a 2017. évben a tervezett egyenleg több mint felével) meghaladóan teljesült. A központi alrendszer negatív egyenlegének növekedése azért is figyelmet érdemel, mert a növekedés ellen hatott a 2016-2017. években az előirányzat maradványok keletkezésének és felhasználásának jelentős összegű pozitív egyenlege. Az előirányzat módosítások tehát a 2016-2017. évek közötti időszakban – a jelentős összegű előirányzat maradványok ellenére – az egyenleg, illetve a központi költségvetés hiányának növekedéséhez vezettek, ezért folyamatos kockázatot jelentettek a költségvetési egyenlegre nézve.

A táblázat alapján jól látható az is, hogy a keletkezett és felhasznált maradványok egyenlege jelentősen befolyásolta a tervezetthez képest a teljesült egyenleg alakulását. A keletkezett és felhasznált maradványok egyenlegének emelkedése növelte a költségvetési hiány mértékét.

Az elemzett időszakban a nagyarányú módosítások révén fellépő kockázat a hiány növekedésére nézve nem teljes körűen következett be a bevételek kedvező teljesülése, valamint a képződött maradványok növekvő értéke miatt. Az évente egyre növekvő összegben képződő maradványok azonban szintén kockázatot jelentenek a költségvetés egyensúlyi helyzetére. Ennek indoka, hogy a következő évre átvitt és felhasznált maradvány pénzügyi fedezetét az adott költségvetési évben szükséges biztosítani.

Míndez ráirányítja a figyelmet arra, hogy az előirányzat-módosítások potenciális egyenlegrontó hatásának kockázatát a kormányzati beavatkozásoknak szükséges kezelniük. Ebből a szempontból az a fontos, hogy a Kormány folyamatosan nyomon kövesse az egyes előirányzatok teljesítésének alakulását, és amennyiben év közben előirányzat módosítás szükséges, erről úgy döntson, hogy figyelembe veszi az előirányzat módosítások egyenlegre gyakorolt hatását.

A kiadások év közben látható túlteljesülése esetén pedig alapvető feladatot jelent az előirányzat módosítás során a bevételi oldali folyamatok optimalizálása is, a költségvetési szervek, fejezetek, valamint a költségvetés szintjén.

Az előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználása és keletkezése

Az előzőekben bemutatott összefüggések alapján látható, hogy a 2015-2017. években a költségvetés egyenlegének alakulása és az előirányzat-módosítások között összefüggés állapítható meg.

Ha a költségvetés egyenlegét is befolyásoló, a keletkezett költségvetési maradvány tárgyévi keletkezésének és felhasználásának különbségét vizsgáljuk akkor megállapítható, hogy a 2015. év kivételével (-203,3 Mrd Ft) az elemzett időszakban évenként több maradvány képződött, mint amennyit a tárgyévben felhasználtak, ezért a költségvetési maradványváltozás pozitív összegű volt.

A maradványváltozás pozitív összegei azonban a 2016-2017. években jelentősen megnövekedtek a korábbi évekhez képest, a 2016. évben 1071,1 Mrd Ft-tal, 2017-ben 787,0 Mrd Ft-tal több maradvány keletkezett, mint amennyit a tárgyévben felhasználtak. Ez az adott évben kedvező hatást gyakorolt a teljesített költségvetési kiadások és ezzel egyidejűleg a költségvetési egyenleg alakulására, azonban folyamatos kockázatot jelent a jövőre nézve, mert a növekvő mértékű előirányzat maradvány felhasználása – amennyiben nem társul hasonló nagyságrendű maradvány képződéssel a felhasználás évében – a pénzforgalmi hiány alakulására jelentős, negatív hatást gyakorolhat.

A **2. számú táblázat** a költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok vonatkozásában egyrészt bemutatja a költségvetési törvényben, illetve az egyes években a költségvetésben jóváhagyott módosított kiadási előirányzatokhoz viszonyítva a tárgyévben felhasznált maradványok és az előirányzat-módosítások arányát. Másrészt az utolsó két sorban a módosított kiadási előirányzattal összevetve látható a teljesülés és a tárgyévben képződött maradványok aránya.

2. táblázat

Az előirányzat módosítások, az előirányzat maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása és a költségvetési kiadások összefüggései a 2012-2017. években

(Adatok százalékban)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kiadások a költségvetési törvény szerint	100,0					
Tárgyévben felhasznált maradvány a költségvetési törvény szerinti kiadásokhoz viszonyítva	3,5	3,9	5,7	8,9	6,9	10,5
Tárgyévben felhasznált maradvány az előirányzat-módosításokhoz viszonyítva	35,5	24,6	37,6	30,9	29,8	39,1
Módosított előirányzat a költségvetési törvény szerinti kiadásokhoz viszonyítva	110,0	116,0	114,9	128,7	123,1	126,9
Kiadások teljesülése a módosított előirányzathoz képest	91,6	92,3	93,6	95,9	93,4	89,2
Tárgyévben képződött maradvány a költségvetési törvény szerinti kiadásokhoz viszonyítva	4,3	4,3	7,9	7,5	13,4	14,7

Forrás: Zárszámadási törvények, ÁSZ szerkesztés

Az előirányzat módosítások aránya a költségvetési törvényben meghatározott adott évi eredeti előirányzatokhoz képest növekedett, a 2012. évben 10%-kal, a 2017. évben pedig 26,9%-kal haladta meg a módosított kiadási előirányzat a költségvetési törvényben jóváhagyott kiadási előirányzatot.

Az előirányzat módosítások történhetek országgyűlési, kormányzati, irányító szervei és intézményi hatáskörben egyaránt. A 2016. évben az előirányzat módosítások 11,1 %-a országgyűlési, 6,5%-a kormányzati, 39,8%-a irányító szervei és 42,6%-a intézményi hatáskörben történt. A 2017. évben ugyanezek az arányszámok sorrendben 9,0%, 4,8%, 42,9% és 43,3% volt. Az előirányzat módosítások döntő része tehát a költségvetést végrehajtó szereplők döntéséből származott, vagyis egyre növekvő mértékben irányító szervei és intézményi hatáskörben történtek. Az intézményi hatáskörben történő előirányzat módosítások arányának emelkedését a növekvő összegű maradványok előirányzatosítása is eredményezte.

Az elemzési időszak egyes éveiben változó nagyságrendet képviselt az előző évben képződött maradványok felhasználásának technikai-jogszabályi alapját biztosító előirányzatosítás. Ez azt jelenti, hogy a maradványok tárgyévi felhasználására csak a finanszírozási bevételek előirányzatának maradványok terhére történő technikai módosítását követően van lehetőség. Ez a bevételi előirányzat azonban nem jelent valódi bevételt a költségvetésben, ezért az ilyen módon keletkezett kiadási limit kockázatot hordoz a költségvetés egyenlegére nézve.

A maradványok előirányzatosításának összege a 2012. évben 35,5%, a 2013. évben 24,6%, a 2014. évben 37,6%, a 2015. évben 30,9%, a 2016. évben 29,8% és a 2017. évben már 39,1% volt az összes előirányzat módosításán belül. Ezzel szemben a kiadások módosított előirányzat-hoz viszonyított teljesülési aránya a 2015-2016. évek között 2,5 százalékponttal, a 2016-2017. évek között 4,2 százalékponttal csökkent. Ezáltal a 2016-2017. években képződött maradvány költségvetési törvényben tervezett kiadásokhoz viszonyított aránya a 2015. évnek mintegy duplájára növekedett. Az előirányzat-módosítások arányában a tárgyévben felhasznált maradvány 30,6% és 56,2% között változott az elemzési időszakon belül.

A központi költségvetést tekintve az előirányzat-maradványok a 2016-2017. években a 2012-2015. közötti időszakhoz képest többszörösére növekedtek. A keletkezett költségvetési maradvány összege a 2016. évben 2 211,2 Mrd Ft, a 2017. évben 2 743,1 Mrd Ft volt, ami a költségvetési törvényben tervezett kiadások 13,4%-át, illetve 14,7%-át tette ki. Ezzel szemben az elemzési időszak korábbi éveiben (a 2012-2015. évek között) ezen arány 4,3 és 7,8% között mozgott. Az elemzett időszakban a maradványok alakulását fejezetenként az **1. számú melléklet**, az uniós programok esetében a maradványok alakulását a **2. számú melléklet** mutatja be.

A **3. számú táblázat** bemutatja az elemzett időszakban azon fejezeteket, amelyek meghatározóak voltak az előirányzat-maradványok felhasználásának és keletkezésének szempontjából.

3. táblázat

Az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezésének és felhasználásának egyenlege az egyes fejezeteknél (2012-2017 között)

(Adatok Mrd forintban)

Fejezet megnevezése	2012	2013	2014	2015	2016	2017
XI. Miniszterelnökség	-0,3	17,4	-22,6	-3,3	203,4	42,5
XII. Vidékfejlesztési Minisztérium	13,9	26,3	30,3	-16,6	8,9	2,5
/Földművelésügyi Minisztérium						
XIII. Honvédelmi Minisztérium	-15,2	-4,5	0,3	5,8	6,3	76,1
XIV. Belügyminisztérium	3,1	-3,1	6,8	31,1	149,3	114,2
XV. Nemzetgazdasági Minisztérium	10,5	4,4	0,0	15,7	72,5	89,7
XVI. Nemzeti Adó és Vámhivatal	0,0	0,0	0,0	0,0	14,1	16,2
XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	-14,5	-4,1	-10,1	133,9	-66,1	264,3
XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma	18,5	52,4	88,1	-14,3	395,6	160,4
XIX. Uniós fejlesztések	77,2	-41,3	247,4	-361,5	270,5	17,2
A kiemelt fejezetek összesen	93,2	47,5	340,2	-209,2	1 054,5	783,1
Arányuk a költségvetés összes előirányzat maradványának változásához képest (%)	85,0	78,0	92,0	97,0	98,5	99,5

Forrás: zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Ha az előirányzat maradványok felhasználásának és keletkezésének különbségét fejezetek szerint tekintjük át, akkor megállapíthatjuk, hogy a 2012-2015. években a maradványváltozások nagysága és iránya szélsőséges mozgást mutatott. Különösen hektikus volt a maradványok alakulása a XIX. Uniós fejlesztések fejezet, a XV. Nemzetgazdasági Minisztérium fejezet, a XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezet és a XX. Emberi Erőforrások Fejezet esetében.

A teljes elemzési időszakot tekintve a jelentős összegű maradványváltozások a XI.-XVII. és a XIX.-XX. fejezeteknél alakultak ki jellemzően. A 2016. évben a maradványváltozások 98,5%-át, a 2017. évben 99,5%-át kilenc fejezet maradványa tette ki a 3. számú táblázat adatai szerint. Ezek közül a 2016-2017. években egy esetben, a XII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezet 2016. évi maradványváltozása mutatott 66,1 Mrd Ft negatív egyenleget, ami azt jelzi, hogy a 2016. évben több maradványt használt fel, mint amennyi keletkezett.

A 2016. évben a legnagyobb összegű maradványváltozás (395,6 Mrd Ft) a XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezet esetében látható, ahol a Szociális és gyermekvédelmi, gyermekjóléti feladatellátás és irányítás intézményei alcímen, az Egyetemek és főiskolák címen, az Állami Egészségügyi Ellátó központ alcímen növekedett jelentősen a maradványok egyenlege. A maradvány keletkezésének oka a 2017. évre áthúzódó szerződések, az elszámolási kötelezettséggel átvett pénzeszközök, valamint a többéves, áthúzódó európai uniós projektek voltak.

Jelentős maradványváltozás volt megfigyelhető még a 2016. évben a XI. Miniszterelnökség fejezet (203,4 Mrd Ft) és a XIX. Uniós Fejlesztések fejezet (270,5 Mrd Ft) esetében. Az uniós fejlesztések közül a Környezet és Energia Operatív Program, a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program, az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program és a GINOP pénzügyi eszközök maradványa volt a legjelentősebb, míg a Miniszterelnökség fejezetnél a Fővárosi, megyei és járási kormányhivatalok cím, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal cím maradványa volt kiemelkedő.

A 2017. évben a legnagyobb összegű maradványváltozás (264,3 Mrd Ft) a XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezetnél volt megfigyelhető. Ezt a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség cím kötelezettségvállalással terhelt maradványa, a Nemzeti Sportközpontok cím, a Kormány kiemelt ügyé nyilvánított feladatokra kapott előirányzatának fel nem használt maradványa, a Kiemelt Közúti Projektek, a Közúthálózat felújítása maradványa, a folyamatban lévő beruházások megkötött szerződései alapján még ki nem fizetett, 2018. évre áthúzódó összegek, valamint az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz Projektek jogcímcsoportok maradványa határozta meg.

Jelentős volt a maradványváltozás továbbá a 2017. évben a XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetnél. Itt a maradványváltozás mintegy harmadát – a 2016. évihez hasonlóan – az Egyetemek és Főiskolák címen keletkezett maradvány képezte, az Egészséges Budapest Program és az Egyházi közösségi célú programok és beruházások támogatása jogcímcsoport jelentős maradványa mellett.

A XIV. Belügyminisztérium fejezetnél a nagy összegű maradványváltozást a Büntetés-végrehajtás címen, a Vízügyi Igazgatóságok címen, a Kormányzati infokommunikációs szolgáltatások alcímen keletkezett pozitív és a Teroellenes intézkedések megvalósításához kapcsolódó kiadások alcím negatív maradványváltozása határozta meg.

4. A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI FUNKCIONÁLIS SZEMLÉLET SZERINT

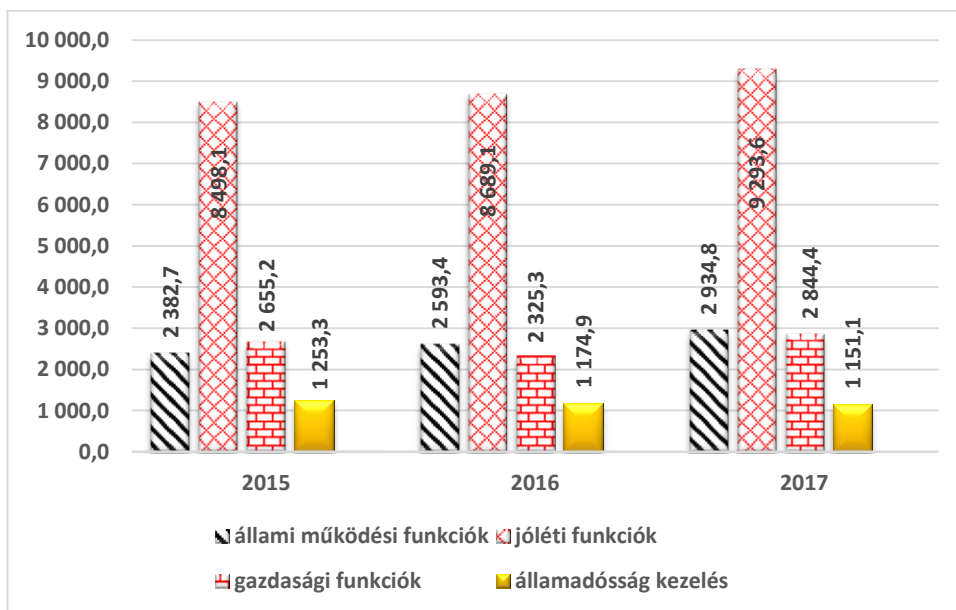
A 2015. és 2017. közötti időszakban a központi alrendszer kiadási főösszege folyamatosan növekedett. A kiadások összegének növekedését két szempontból célszerű elemezni. Egyrészt vizsgálható az egyes kormányzati fő funkciók teljes kiadási értékhez viszonyított aránya, másrészt pedig az egyes kormányzati fő funkciókra költött kiadások nagyságrendje.

A központi alrendszer konszolidált funkcionális kiadásainak alakulását az **1. számú ábra** szemlélteti.

1. ábra

**Konszolidált funkcionális kiadások (pénzforgalmi szemléletben)
a 2015-2017. évek közötti időszakban**

(Adatok Mrd Ft-ban)



A funkcióba nem sorolható tételek alacsony értékük miatt nem kerültek megjelenítésre.

Forrás: Zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

A nominális növekedési tendencia az időszak egészét tekintve – a gazdasági funkciók, az államadósság-kezelés és a funkciócsoportba nem sorolható tételek kivételével – az állami működési és a jóléti funkciók kiadásainak értékében megfigyelhető.

A konszolidált kiadások összegének kormányzati fő funkciók szerinti vizsgálata alapján megállapítható, hogy az elemzési időszakban az egyes kormányzati fő funkciók kiadási nagyságrendje

szerinti rangsor – egy kivétellel - nem módosult. A legnagyobb összegű kiadást a jóléti funkciókra fordította a központi költségvetés. Ezt követték a gazdasági funkciókra, az állami működési funkciókra és az államadósság kezelésre fordított kiadások.

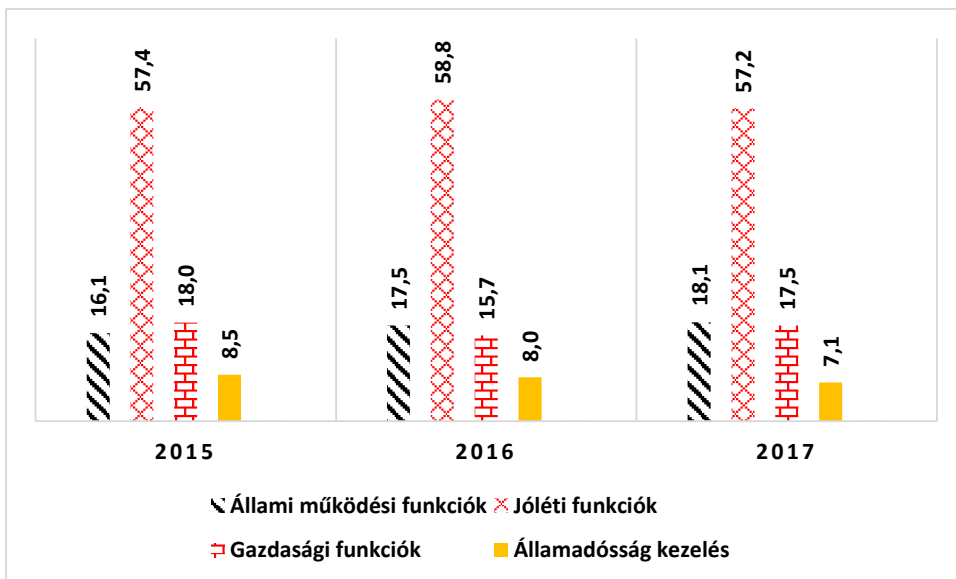
Az időszakon belül a gazdasági funkciók és az állami működési funkciók a nagyságrendi sorrendet tekintve a 2015. évben váltották egymást, ebben az évben a gazdasági funkciókra fordított kiadások összege meghaladta az állami működési funkciók kiadásait. Majd a 2016. évtől a felhasználható uniós források csökkenése révén az állami működési funkciók részaránya meghaladta a gazdasági funkciókra fordított kiadások részarányát. Mindeközben a funkcióba nem sorolt tételek kiadásai jelentősen nem változtak.

A központi alrendszer konszolidált funkcionális kiadásainak megoszlását és ennek időbeli változását szemlélteti a **2. számú ábra**.

2. ábra

A központi alrendszer konszolidált funkcionális kiadásainak megoszlása a 2015-2017. évek között

(Adatok százalékban)



A funkcióba nem sorolható tételek alacsony értékük miatt nem kerültek megjelenítésre.

Forrás: Zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Az egyes fő funkciók arányának elemzése alapján jól látható a kiadások funkciók közötti arányának változása. Az öt állami fő funkció közül – részarányát tekintve – az állami működési funkciók részaránya emelkedett, a gazdasági funkciókra költött kiadások, illetve jóléti kiadásoké gyakorlatilag szinten maradt, az államadósság-kezelésre fordított kiadások részaránya csökkent.

A 2. számú ábra alapján megállapítható, hogy az **állami működési funkciók** kiadásainak aránya a 2015. évi 16,1%-ról a 2017. évre 18,1%-ra növekedett. E növekedési tendencia a 2015. év előtti időszakban is megfigyelhető volt.

A konszolidált kiadások között legnagyobb arányt képviselő **jóléti funkciók** kiadásainak aránya a 2017. évben 57,2%-volt. Mindez az időszakban lényegesen nem változott, a 2016. évi átmeneti növekedést követően e funkció részaránya kismértékben csökkent.

A **gazdasági funkciók** kiadásainak aránya a 2015-2017. évek közötti időszakban hullámzóan alakult. A 2015. évi értékhez képest a részarány a 2016. évben 2,3 százalékponttal visszaesett, majd a 2017. évben 1,8 százalékponttal emelkedett. Mindez alapvetően az uniós támogatási ciklusok közötti váltásnak volt az eredménye.

Az **államadósság-kezelés** kiadásának aránya a 2015. évtől kezdődően folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott és a 2017. évre az államadósság-kezelés kiadásainak aránya a 2015. évihez képest 1,4 százalékponttal 7,1%-ra csökkent. Mindez nagyban volt köszönhető a kedvező adósságfinanszírozási környezetnek, valamint az adósságkezelés tudatos menedzselésének.

A konszolidált kiadásokon belül a **funkcióba nem sorolható tételek** az időszakban gyakorlatilag nem voltak jelentős nagyságrendűek, aránya a 2015. évben 0,04%-ot, a 2017. évben 0,07%-ot jelentett.

A kormányzati fő funkciókon belül is jelentős változások történtek. A költségvetés funkcionális szerkezete időbeli alakulásának mélyebb szerkezeti vizsgálata – a korábban jelzett összefüggések mellett – feltárja az egyes funkció főcsoportok belső arányainak alakulását. A következőkben az egyes fő funkciócsoportok belső szerkezeti változásának főbb okai kerülnek bemutatásra.

Az állami működési funkciók kormányzati fő funkción belül a főbb fő funkciókon teljesített kiadások összes kiadáshoz viszonyított arányát a **4. számú táblázat** foglalja össze.

4. táblázat

Az állami működési funkciók kormányzati fő funkción belül a főcsoportok funkcionális kiadási aránya 2015-2017. évek között

(Adatok százalékban)

Megnevezés	2015	2016	2017
F01 Általános közösségi szolgáltatások főcsoport	9,9	10,3	10,2
F02 Védelem főcsoport	1,7	2,0	2,5
F03 Rendvédelem és közbiztonság főcsoport	4,5	5,2	5,4

Forrás: Zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Az állami működési funkciók kormányzati fő funkción belül az F01 Általános közösségi szolgáltatások főcsoport aránya az elemzett időszakon belül 10,0% körül alakult. A 2015. évhez

képezt a 2016. évi funkcionális arány növekedését elsősorban a közösségi szolgáltatásokra fordított uniós források értékének emelkedése magyarázza.

Az F02 Védelem főcsoport kiadásaira az államháztartás összes funkcionális kiadásán belül a 2016. évben 2,0%-ot, a 2017. évben 2,5 %-ot fordított a központi költségvetés. A 2015. évihez képest történő 0,3 százalékpontos, illetve 0,8 százalékpontos növekedést a 2015. évben bevezetett életpályamodellhez kapcsolódó béremelések, a Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program, valamint a terrorcselekmények megelőzésére fordított kiadások okozták.

Az F03 Rendvédelem és közbiztonság főcsoport kiadásai az államháztartás funkcionális kiadásainak a 2016. évben 5,2%-át, a 2017. évben 5,4%-át tették ki, ami 0,7, illetve 0,9 százalékponttal meghaladja a 2015. évi szintet. Ennek fő oka a rendvédelmi dolgozók számára is bevezetett életpályamodell, mely jelentős béremeléssel járt. További növekedéssel jártak a bevándorlási válsággal kapcsolatban felmerülő és a terrorellenes többletkiadások, illetve a büntetés-végrehajtásban megvalósított fejlesztések.

A jóléti funkciók kormányzati fő funkción belül a főbb fő funkciókon teljesített kiadások összes kiadáshoz viszonyított arányát az **5. számú táblázat** foglalja össze.

5. táblázat

A jóléti funkciók kormányzati fő funkción belül a főcsoportok funkcionális kiadási aránya 2015-2017. évek között

(Adatok százalékban)

Megnevezés	2015	2016	2017
F4 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	10,9	10,6	10,8
F5 Egészségügy	10,6	9,8	9,6
F6 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	32,4	32,3	30,3
F7 Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	0,7	1,0	1,1
F8 Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	2,8	5,0	5,4

Forrás: Zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

A jóléti funkciók aránya összességében nem változott az időszakban. Az egyes funkció főcsoportokat vizsgálva az látható, hogy az F4 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások főcsoportot kivéve valamennyi főfunkciónál nagyobb mértékű változás történt. A jóléti funkciókon belül az egészségügyi és társadalombiztosítási jellegű kiadások arányának csökkenésével párhuzamosan növekedett a szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységekre és szolgáltatásokra, valamint a

lakásügyekre, a települési és közösségi tevékenységekre és szolgáltatásokra fordított kiadások részaránya.

A gazdasági funkciók kormányzati fő funkció arányának növekedését meghatározta az F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások főcsoport kiadásai arányának 3,4 százalékpontos növekedése, valamint az F14 Környezetvédelem főcsoport esetében a 2015. évben tapasztalható növekedés, amit az uniós forrásokból megvalósuló közlekedési és környezetvédelmi projektek kiadásai magyaráznak.

A funkcionális kiadások szerkezetének változását eredményezte az is, hogy az államadósság kamatszintjének csökkenése következtében az államadósság-kezelés kiadásainak aránya a 2017. évre 3,7 százalékponttal csökkent a 2012. évi 10,8%-os arányhoz képest, a funkcióba nem sorolható tételek pedig 2012 utáni gyakorlati megszűntek⁸.

A költségvetés konszolidált funkcionális kiadásainak (pénzforgalmi szemlélet szerinti) összetételét és ezen belül az egyes főbb elemeket részletesen a **3. számú melléklet** mutatja be.

⁸ Formailag továbbra is létezett, de olyan csekély összegekkel, hogy a költségvetés szempontjából aránya 0,1% volt (lásd az 1. számú mellékletet).

5. AZ UNIÓS FORRÁSOK HATÁSA A FUNKCIONÁLIS SZERKEZET ALAKULÁSÁRA

Az uniós források jelentősége és lefutása a hazai költségvetésben

A 2014-2020-as fejlesztési ciklusban több mint 8 ezer Mrd Ft támogatás érkezik Magyarországra, ez a kapcsolódó hazai társfinanszírozással együtt mintegy 12 ezer Mrd Ft-os fejlesztést jelent. Az uniós források felhasználása során a gazdaságfejlesztési cél jelent prioritást, ezáltal az EU-s transzferekből megvalósuló beruházások hosszabb távon is támogatni tudják a magyar gazdaság növekedését.

Az egyes években az uniós forrásokból származó bevételek és az Európai Unió (társ)finanszírozásával megvalósuló programok kiadásai teljesülésének tervezettől való eltérése a költségvetés szempontjából komoly finanszírozási kockázatot hordoz magában. Az uniós programok kiadásainak adott évi teljesítése érdekében a központi költségvetésnek saját forrásokat szükséges mozgósítania, amely évente jellemzően meghaladta a költségvetési törvényben tervezett összeget. E kockázatot kis mértékben csökkentik az uniós források utólagos megtérüléséből származó bevételek, azonban a bevételek rendszeres alulteljesülését e bevételi típus nem képes kompenzálni. Mindezt jól mutatja a **6. számú** táblázat.

A táblázatban a bevétel oszlopban szerepel az adott évben a központi költségvetésbe az Európai Unió költségvetéséből származó támogatás, amely a központi költségvetés szempontjából az adott évben bevételt jelent. Az adott évben teljesített kiadások és az Európai Unió költségvetéséből származó források (bevételek és az utólagos megtérülés) különbsége a központi költségvetés által biztosítandó támogatás nagyságát mutatja.

6. táblázat

Az uniós bevételek és kiadások alakulása a 2015-2017. évek között

Megnevezés	Kiadás	Bevétel	Utólagos megtérülés	Támogatás
2015				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 159,2	1 520,5	43,1	595,6
Teljesítés (Mrd Ft)	2 882,8	1 036,8	25,7	1 820,3
Teljesülés %-a (teljesítés/előirányzat)	115,1	68,2	59,6	305,6
Teljesítés - Előirányzat (Mrd Ft)	324,3	-483,7	-17,4	1 224,7

2016				
Előirányzat (Mrd Ft)	1 432,0	893,5	5,1	538,5
Teljesítés (Mrd Ft)	2 088,4	634,3	344,0	1 110,1
Teljesülés %-a (teljesítés/előirányzat)	146,6	71,0	6 745,1	206,3
Teljesítés - Előirányzat (Mrd Ft)	667,5	-259,2	338,9	571,6
2017				
Előirányzat (Mrd Ft)	2 239,2	1 545,2	86,7	607,3
Teljesítés (Mrd Ft)	2 520,3	1 015,2	100,4	1 404,7
Teljesülés %-a (teljesítés/előirányzat)	114,1	65,7	115,8	231,3
Teljesítés - Előirányzat (Mrd Ft)	316,1	-530,0	13,7	797,4

Forrás: Zár számadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

Az unió elszámolási technikája jelentősen befolyásolja a felhasznált uniós források költségvetés részére történő megtérítésének időpontját és nagyságrendjét. Mindez szintén az uniós forrásokra jellemző volatilitást erősíti, lévén több esetben is előfordul, hogy a teljes körűen megvalósított pályázati támogatások megtérítésére az Európai Bizottság adminisztrációs ügyintézése miatt nem a megvalósítás évében kerül sor. Ugyanakkor ezen összeg a következő évben jelenik meg, amely ugyan javítja a pénzforgalmi egyenleget, de a tervezhetőséget kevésbé segíti.

A költségvetés keretében megtervezett uniós forrásokhoz kapcsolódó bevételek teljesülése alapvetően függ a pályázatok minőségétől és a pályázatot benyújtó gazdasági szereplők felkészültségétől, valamint a pályázatok elbírálását végző intézményrendszer működésének hatékonyságától. Az utóbbi feltétel biztosítása a Kormány feladata, azonban a pályázatok minőségére és a pályázók felkészültségét csak közvetetten képes befolyásolni. Mindez szintén hozzájárul ahhoz, hogy az uniós forrásokból származó bevételek a költségvetésben ne a tervezettnek megfelelően történjen.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódóan meghatározó tényezőt jelentett továbbá az is, hogy a Kormány az uniós források gyorsabb lehívása érdekében a tervezettől nagyobb mértékben előlegezett meg uniós forrásokat. Mindez növelte az egyes években a központi költségvetés által biztosítandó támogatás nagyságát.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódó költségvetési bevételek és kiadások megelőlegezésnek hullámzása felveti azt a problémát is, hogy az uniós források teljesítése – nagyságrendjénél fogva – meghatározó a költségvetés végrehajtása, valamint a pénzforgalmi hiány és közvetetten az államadósság alakulása szempontjából. Nemzetgazdasági szinten ugyanakkor felmerül az a

probléma is, hogy az uniós források felhasználásának tervtől való eltérése megnehezíti a gazdaságpolitikai célok elérését, uniós források által való támogatását. Mindez különösen hangsúlyos az aktuális programozási ciklusban, amikor a felhasználás döntő többségében a gazdaságfejlesztést kívánja szolgálni.

Az uniós források felhasználásának sajátossága, hogy az uniós módszertan szerinti hiányt nem érintik. Ugyanakkor a központi költségvetés által teljesítendő támogatás változásával párhuzamosan alakul a pénzforgalmi szemléletű hiány és ennek következtében közvetetten az államadósság értéke, valamint ennek finanszírozási kiadásai.

Az uniós források hatása a funkcionális szerkezet változékonyságára

Az uniós források értékének és teljesülésének egyes években tapasztalt hullámzása szükségszerűen hatást gyakorol a költségvetési kiadások funkcionális szerkezetére is. Mindez egyaránt megfigyelhető, ha funkcionális szemléletben vizsgáljuk az uniós források részarányát az összes költségvetési kiadáson belül, illetve, ha az uniós források funkcionális szerkezetének belső jellemzőit értékeljük. A következőkben ezen összefüggések bemutatására kerül sor. Az egyes évek adatainak összehasonlíthatóságát megnehezíti, hogy az egyes adatok alakulásában megjelennek az uniós források felhasználásával kapcsolatban bemutatott, hullámzást előidéző tényezők hatásai. Emellett a 2014. évtől kezdődő aktuális programozási ciklus prioritásai jelentősen változtak, amely alapvetően meghatározza az uniós források felhasználási módját, ezáltal befolyásolja a költségvetési kiadások között megjelenő uniós források funkcionális szerkezetét.

A felhasznált uniós források részarányát az adott kiadási kategória esetében a **7. számú táblázat** mutatja be.

7. táblázat

**Az uniós források aránya a költségvetés funkcionális kiadásain belül
a 2012-2017. évek között**

(Adatok százalékban)

Kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok megnevezése	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Állami működési funkciók	3,5	4,6	2,7	4,3	2,5	4,7
F01 Általános közösségi szolgáltatások	5,7	6,4	3,8	6,7	4,0	8,1
F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek	15,3	18,7	10,7	18,2	10,5	16,6
Jóléti funkciók	2,5	3,3	3,4	4,5	2,1	1,2
F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	17,8	19,5	18,4	21,8	11,2	6,5
F04.d Egyéb oktatás	46,8	38,3	34,0	38,3	22,5	13,6
Gazdasági funkciók	37,8	42,8	45,9	51,0	48,2	55,0
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	29,5	40,8	53,7	58,2	32,5	46,3
F12.d Egyéb közlekedés és szállítás	84,5	91,4	94,6	100,0	83,0	96,0
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	50,1	48,8	45,0	46,5	58,9	60,0
F14 Környezetvédelem	48,9	62,1	66,0	73,8	67,6	73,1
Összes uniós forrás a költségvetés kiadási főösszegén belül	7,8	10,5	12,4	15,4	11,2	12,9

Forrás: zárszámadási adatok alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetési főösszeghez viszonyítva az uniós források aránya a 2012. évi 7,8%-ról a 2017. évre 12,9%-ra emelkedett, értéke a 2015. évben volt maximális 15,4%-os arányt elérve. Azonban a 2014-2020-as uniós programozási ciklus esetében a kifizetések többsége a 2017. évet követően válik esedékessé, amely várhatóan jelentős hatást gyakorol az uniós források részarányának alakulására a költségvetés funkcionális szemléletű kiadásai tekintetében.

Az uniós források felhasználása szempontjából meghatározó súlyú funkciócsoportok vizsgálata során megállapítható, hogy az állami működési funkciók körében, illetve az F01 Általános közösségi szolgáltatások között, ezen belül is a Törvényhozó és végrehajtó szervek csoport esetén az uniós források jelentős szerepet töltek be.

A jóléti funkciókon belül az uniós forrásoknak egyre kisebb részarányt képviseltek. A 2015. évtől kezdődően e csökkenő tendencia egyre inkább megfigyelhető volt az időszakban, amely különösen az oktatás területén mutatkozott meg. Ezen belül is jelentős volt az uniós források részesedésének csökkenése az F04.d Egyéb oktatás funkciócsoport esetében.

Az időszakon belül a gazdasági funkciók esetében az uniós források részaránya növekvő tendenciát mutatott, ugyanakkor a 2016. évben kisebb mértékű visszaesés volt megfigyelhető az uniós programozási ciklusok közötti váltás miatt. A 2017. évben a költségvetés ilyen célú kiadásainak több mint felét (55%) uniós források fedezték. Ez összhangban állt azzal a kormányzati szándékkal, miszerint a 2014-2020-as programozási ciklusban a fejlesztési, beruházási támogatások legalább 60%-át gazdaságfejlesztésre és munkahelyteremtésre szükséges fordítani. Külön kiemelandó az F12.d Egyéb közlekedés és szállítás funkciócsoport, amelynél az elemzett időszakban volt olyan év, ahol e funkció kiadásainak 100%-át uniós forrásból fedezték, de jellemzően minden évben ez az arány rendre 80% felett volt.

Az uniós források aránya szintén jelentős volt az F13 egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások főcsoportban, amelyen belül meghatározó részarányt képviselt az F13.a többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatásai (2014-2020 közötti kohéziós politikai operatív programok) funkciócsoport.

További jelentős emelkedést mutatott az uniós források hozzájárulása az F14 környezetvédelmi kiadásokhoz. Már a 2012. évben is a költségvetési kiadások közel felét biztosították az uniós források, ez az arány a 2017. évre már 73,1%-ot tett ki.

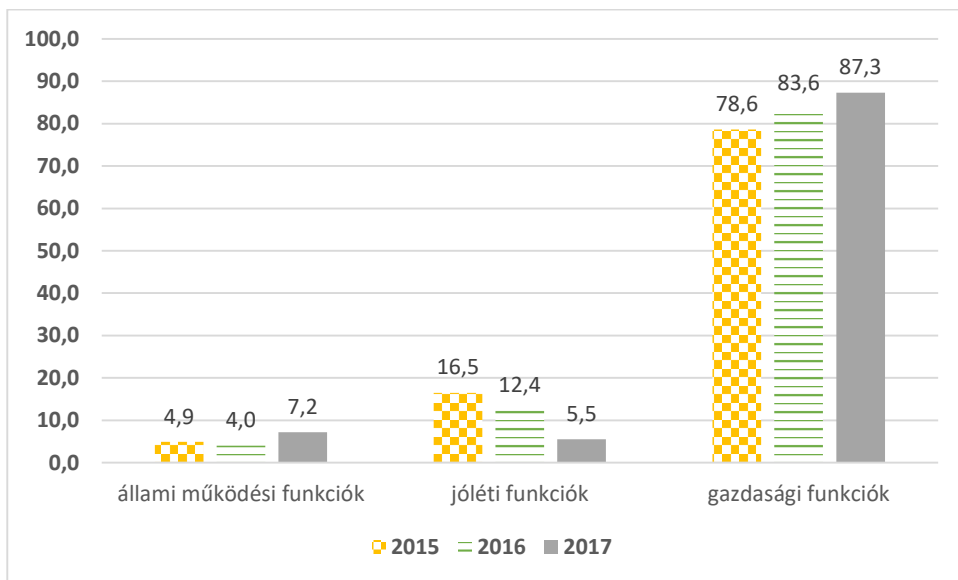
Az uniós forrásokat funkcionális szemléletben vizsgálva megállapítható, hogy az uniós forrásokhoz kapcsolódó kiadások három fő funkció kapcsán kerültek kifizetésre, ezek az állami működési funkciók, a jóléti funkciók, és a gazdasági funkciók voltak.

A három funkció arányát az uniós forrásokhoz kapcsolódó kiadások esetében az adott évben kifizetett összeghez viszonyítva a **3. számú ábra** szemlélteti.

3. ábra

Az uniós források megoszlása funkciók szerint a 2015-2017. évek között

(Adatok százalékban)



Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

Az egyes kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok egymáshoz viszonyított arányának változásában az uniós forrásoknak jelentős szerepe volt. Az „uniós források” alatt az elemzés a XIX. Uniós fejlesztések fejezet kiadási előirányzatai felhasználását értelmezi, amely tartalmazza a hazai társfinanszírozást is.

Az uniós források funkciónkénti értékét és részarányát a **8. számú táblázat** mutatja be. Ezáltal lehetővé válik az uniós források funkcionális kiadási szerkezetének alaposabb megismerése.

8. táblázat

**Uniós források kiadási összege és megoszlása
a XIX. Uniós fejlesztések fejezetén belül a 2015-2017. évek között**

Funkció száma és megnevezése		2015		2016		2017	
		Millió Ft	%**	Millió Ft	%**	Millió Ft	%
F01a	Törvényhozó és végrehajtó szervek	114 169,7	4,0	80 003,4	3,8	181 925,9	7,2
F04d	Egyéb oktatás	476 554,0	16,5	225 875,8	10,8	138 472,3	5,5
F06g	Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások*	-	-	34 001,0	1,6	-	-
F10	Mező, erdő, hal- és vadgazdálkodás	293 039,5	10,2	40 483,0	1,9	115 974,3	4,6
F12d	Egyéb közlekedés és szállítás	725 953,0	25,2	384 298,6	18,4	584 139,6	23,2
F13a	Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatásai	528 257,9	18,3	992 858,2	47,5	1 025 531,5	40,7
F14	Környezetvédelem	716 612,7	24,9	326 942,3	15,7	472 576,0	18,8
Egyéb funkciók		28 238,6	1,0	3 916,0	0,2	1 726,2	0,0
ÖSSZESEN:		2 882 825,4	100,0	2 088 378,3	100,0	2 520 345,8	100,0

*: Az F06g szociális és jóléti intézményi szolgáltatások 2015. és 2017. évi értékei az 1,0%-os részarányt nem érik el ezért e tételek az egyéb sorban szerepelnek.

** : Az egyes funkciók együttes részaránya a kerekítés miatt tér el a 100%-tól.

Forrás: zárszámadási adatok alapján ÁSZ szerkesztés

A táblázat adatai azt mutatják, hogy az uniós kiadások szerkezete a XIX. fejezetén belül jelentősen átalakult a 2015-2017. évek között. Míg a 2015. évben az F12d Egyéb közlekedés és szállítás funkciónak volt a legnagyobb aránya, addigra a 2017. évre (ezen funkció közel azonos megoszlása mellett) az F13a Többcélú fejlesztési témák tevékenységei és szolgáltatásai funkció volt a meghatározó nagyságú a részarány szempontjából. A változás indoka, hogy e funkció nagyobb hangsúlyt kapott az uniós források felhasználása vonatkozásában az előző programozási időszakhoz képest. A jelentős értékű operatív programok számos ilyen többcélú fejlesztési témát tartalmaztak, amely meghatározta az uniós források felhasználásának irányultságát.

Az állami működési funkciókon belüli arányok lényegesen nem változtak. A 2015. évről a 2017. évre 2,3 százalékpontos növekedés történt.

Jelentős változás figyelhető meg a jóléti funkciók esetében. A 2015. évi 16,5%-os szintről a 2017. évre ennek aránya 5,5%-ra csökkent, amelyet szinte kizárólag az F04.d Egyéb oktatásra fordított kiadások változása okozta.

A gazdasági funkciók esetében egyértelmű növekedés ment végbe. E funkció részaránya a 2015. évi 78,5%-ról a 2017. évre közel 10,0 százalékponttal, 87,2%-ra emelkedett.

Az uniós források funkcionális kiadási szerkezetének főbb változásait mutatja be a **9. számú táblázat**. Az arányok a kormányzati funkció főcsoportok és funkciócsoportok adott évi (konszolidálatlan) kiadásain, illetve az összegző sor a teljes kiadási főösszegegen belül mutatja be az uniós források százalékos részarányát.

A táblázat a 2014-2020-as programozási ciklus eddigi lezárt éveinek adatai mellett a korábbi ciklus utolsó két évére vonatkozó adatokat is tartalmazza. Ennek indoka, hogy a 2012. évben jelentős nagyságrendű uniós támogatás került felhasználásra és ezáltal még inkább érzékelhető az uniós források értékének hullámozása miatt az uniós források funkcionális szemléletű adatainak változékonysága.

9. táblázat

Az uniós források aránya a fő funkció főcsoportok és csoportok esetén a funkcionális kiadási szerkezetben

(Adatok százalékban)

Kormányzati funkció főcsoportok és csoportok megnevezése*	Uniós források felhasználásának funkciók szerinti megoszlása					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
F01 Általános közösségi szolgáltatások	5,7	6,4	3,8	6,7	4,0	8,1
F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek	6,2	7,1	3,4	4,0	3,8	6,7
F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	17,8	19,5	18,4	21,8	11,2	6,5
F04.d Egyéb oktatás	46,8	38,3	34,0	38,3	22,5	13,6
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	18,5	22,0	28,6	26,6	18,0	21,4
F12.d Egyéb közlekedés és szállítás						
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	42,1	32,4	22,3	18,3	46,4	39,6
F14 Környezetvédelem	14,0	18,6	17,1	24,9	15,3	17,3
Összesen	98,1	98,9	90,2	98,3	94,9	92,9
Egyéb	1,9	1,1	9,8	1,7	5,1	7,1

*: A főfunkciókon belül kiemelve a fontosabb felhasználási területeket.

Forrás: zárszámadási adatok alapján ÁSZ szerkesztés

A táblázat szerint a 2012. évben a táblázatban részletezett funkciók szerint történt az uniós források felhasználásának 98,1%-a, ez az arány a 2017. évre 92,9%-ra csökkent. Ennek indoka, hogy a főfunkciókon belül egyéb funkció főcsoportok és csoportok keretében is történt uniós forrás felhasználása, összehasonlítva a 2012. évi felhasználási szerkezettel.

A funkciók szerinti megoszlását tekintve az uniós források arányának növekedése meglehetősen koncentrált volt, hiszen túlnyomó többségében mindössze öt funkciócsoporthoz kötődött. Az uniós források kormányzati fő funkciók szerinti felhasználásában is a gazdasági funkciók a 2015. évig csökkenő mértékben, a 2016. évet követően növekvő mértékben megőrizték kiemelkedő részarányukat az uniós forrásokon belül.

A 2012. évben az uniós források 6,2%-át, míg a 2017. évben 6,7%-át az F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek funkciócsoportban használták fel. Ebből következően ugyanekkora volt az adott funkciócsoportoz tartozó kormányzati fő funkció és funkció főcsoport részesedése is a felhasználáson belül.

Jelentős visszaesés figyelhető meg a jóléti funkciókon belül az egyéb oktatás terén. Míg a 2012. évben az egyéb oktatási célokon belül az uniós források 46,8%-os részarányt képviseltek, addig ez az arány a 2017. évre – folyamatosan csökkenve – 13,6%-ra mérséklődött. Az egyéb oktatás körébe tartozik minden olyan oktatás és oktatást kiegészítő tevékenység, amely nem tartozik az alap, közép és felsőfokú oktatás körébe. Vagyis az arány csökkenése mögött jellemzően a felnőttképzésre fordított források visszaesése áll.

A funkcionális kiadásokon belül a legjelentősebb arányt, a kormányzati célkitűzésnek megfelelően, a gazdasági funkciók képviselték. A 2017. évben az uniós források 78,3%-át gazdaságfejlesztési célokra használták fel, ez enyhe növekedést mutat a 2012. évi 74,6%-hoz képest. A 2014. évben érte el az arány a legalacsonyabb, 68,0%-os szintet. Ennek indoka az előző 2007-2013-as uniós programozási ciklus kifutása volt.

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
COFOG	Kormányzati funkciók osztályozási rendszere (Classification of Functions of Government)
ESA2010	Nemzeti és regionális számlák európai rendszere 2010 (European System of National and Regional Accounts 2010)
OGY	Országgyűlés
EFOP	Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
GDP	Bruttó hazai termék (Gross Domestic Product)
GINOP	Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
KEHOP	Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
OGY	Országgyűlés
TÁMOP	Társadalmi Megújulás Operatív Program
VEKOP	Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

állami funkciók	Az államháztartás (alrendszerei) szervezetei által ellátott közfeladatok, szakmai alaptevékenységek összessége.
funkcionális kiadási szerkezet	Az államháztartás (alrendszerei) által az állami funkciók ellátására fordított kiadások rendszerezett bemutatása.
előirányzat	Felhasználható pénzeszköz keret, amely a költségvetés kiadásainak, illetve bevételeinek jogcímenkénti tervezésére, nyilvántartására és felhasználására szolgál.
előirányzat-módosítás	A bevételi előirányzat vagy a kiadási előirányzat növelése vagy csökkentése
ESA2010	A gazdasági folyamatok összegzéséhez és elemzéséhez szisztematikus statisztikai keretet nyújtó nemzeti számlák rendszerének az Európai Unióban 2014. óta kötelezően használt változata.
finanszírozási bevétel	A költségvetési évben a költségvetési többlet, a maradvány felhasználásából, a hiány- és államadósság-kezelésből, valamint az egyéb speciális elszámolási műveletekből származó bevétel.
időbeli elhatárolás	A két vagy több üzleti évet is érintő gazdasági események kihatásainak az adott időszak bevételei és költségei között olyan arányú elszámolása, amely az az alapul szolgáló időszak és az elszámolási időszak közötti megoszlásán alapul.
külön engedély nélkül túlléphető előirányzat	A központi alrendszer azon – az adott évi költségvetési törvény mellékletében felsorolt – előirányzatai, amelyek teljesülése külön engedély nélkül eltérhet az eredeti előirányzattól.
maradvány felhasználás	A korábbi költségvetési évben képződött maradvány igénybevétele a tárgyév során.
maradványok előirányzatosítása	A maradvány igénybevételéhez szükséges előirányzat-módosítás.
nómenklatúra	Osztályozási rendszer.

pénzforgalmi szemlélet	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolás a tényleges pénzmozgás alapján történik.
pénzforgalmi szemléletű költségvetési egyenleg	A beszámolási időszakban az államháztartás központi alrendszerében teljesített bevételek és kiadások különbsége.
teljesült egyenleg	A ténylegesen megvalósult pénzforgalmi szemléletű költségvetési egyenleg.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Államadósságkezelő Központ Zrt. statisztikái

(<http://www.akk.hu/hu/oldal/statisztika#allamadossag-finanszirozás>)

- A központi költségvetés adóssága
- Az államháztartás (maastrichti) adóssága
- A központi költségvetés devizahitel-adósságának állománya
- A központi költségvetés adósságának lejárat szerkezete
- Havi monitoring táblázatok

2. Államadósságkezelő Központ Zrt.: Éves jelentés az államadósság kezeléséről 2017.

3. Államadósságkezelő Központ Zrt.: Éves jelentés az államadósság kezeléséről 2016.

4. Államadósságkezelő Központ Zrt.: Éves jelentés az államadósság kezeléséről 2015.

5. Állami Számvevőszék A maradványok keletkezésének és felhasználásának, valamint az uniós források hatása a költségvetés szerkezetére. 2017. július

6. Állami Számvevőszék: Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2017. I. félévi költségvetési folyamatokról

7. Állami Számvevőszék: Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2016. I. félévi költségvetési folyamatokról

8. Állami Számvevőszék: Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2015. I. félévi költségvetési folyamatokról

9. Állami Számvevőszék: Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához

10. Állami Számvevőszék: Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetről

11. Állami Számvevőszék: Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslathoz

12. Magyar Államkincstár: Módszertani leírás az államháztartás funkcionális kiadásaihoz

(http://www.allamkincstar.gov.hu/files/funkcionális_mérlegek/Módszertani_leírás_az_államháztartás_funkcionális_kiadásaihoz.docx)

13. Pulay Gyula, Simon József, Szilas István: A költségvetési maradvány, mint költségvetési kockázat. Pénzügyi Szemle 2017/4. szám

14. Zárszámadási törvényjavaslat 2015. év:

<http://www.parlament.hu/irom40/12284/12284.htm>

15. Zárszámadási törvényjavaslat 2016. év:

<http://www.parlament.hu/irom40/17578/17578.htm>

16. Zárszámadási törvényjavaslat 2017. év.

<http://www.parlament.hu/irom41/01671/01671.html>

Jogszabályok jegyzéke

17. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

18. 2016. évi CXXII. törvény a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény végrehajtásáról

19. 2017. évi CLXX. törvény a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásáról

20. 2018. évi LXXXIV. törvény a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról

21. 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről

22. Az európai uniós programok lebonyolítását támogató intézményrendszer felállításának módjáról szóló 1545/2013. (VIII. 15.) Korm. határozat

23. A közreműködő szervezetek útján ellátott feladatok központi költségvetési szerv által történő átvételéről szóló 96/2014. (III. 25.) Korm. rendelettel

24. A 2014–2020-as európai uniós programok lebonyolításának alapelveiről szóló 1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet: A költségvetési maradványok változása a 2012-2017. években

Adatok millió Ft-ban

Fejezet megnevezése	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. ORSZÁGGYŰLÉS	2 246,7	-54,3	10 863,9	-2 842,6	1 915,3	-7 768,4
II. KÖZTARSASÁGI ELNÖKSÉG	21,3	222,6	-44,9	-94,5	-126,9	6,2
III. ALKOTMÁNYBÍROSÁG	29,1	-19,9	-20,5	-2,2	46,8	-51,0
IV. ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA	45,7	-117,4	121,4	-130,7	-225,4	23,1
V. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	-39,6	-216,4	418,6	-238,3	-139,3	113,9
VI. BÍROSÁGOK	1 345,9	4 630,5	7 064,9	2 509,1	-7 902,3	-1 060,8
VIII. MAGYAR KÖZTARSASÁG ÜGYÉSZSÉGE (ÜGYÉSZSÉG)	-85,8	-1 128,2	1 215,2	1 211,7	-676,7	979,4
X. KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM)	11 851,4	24 836,9	-2 484,0	2 714,6	-363,3	-1 257,7
XI. MINISZTERELNÖKSÉG	-286,1	17 414,8	-22 575,3	-3 284,1	203 406,3	42 494,2
XII. VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM/ FÖLDMŰVELÉS- ÜGYI MINISZTERIUM	13 856,4	26 276,8	30 252,6	-16 628,2	8 863,1	2 517,3
XIII. HONVEDELMI MINISZTERIUM	-15 232,8	-4 392,9	298,7	5 784,1	6 282,2	76 056,9
XIV. BELÜGYMINISZTERIUM	3 091,9	-3 120,9	6 750,7	31 146,5	149 300,9	114 167,2
XV. NEMZETGAZDASÁGI MINISZTERIUM	10 455,5	4 392,9	4,5	15 725,5	72 503,8	89 652,7
XVI. NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL	1 136,5	-6 184,3	4 187,4	1 028,8	14 087,5	16 229,1
XVII. NEMZETI FEJLESZTÉSI MINISZTERIUM	-14 498,3	-4 117,4	-10 065,1	133 909,8	-66 081,8	264 296,5
XVIII. KÜLÜGYMINISZTERIUM/ KÜLGAZDASÁGI ÉS KÜL- ÜGYMINISZTERIUM	-5 539,6	146,3	4 675,0	-5 140,3	-139,4	8 839,0
XIX. UNIÓS FEJLESZTÉSEK	77 197,6	-41 278,1	247 381,8	-361 547,3	270 500,1	17 224,3
XX. EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA	18 504,4	52 360,5	88 113,1	-14 292,5	395 635,6	160 419,8
XXI. MINISZTERELNÖKI KABINETIRODA	-	-	-	5 720,1	-277,6	-3 604,2
XXX. GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL	355,0	-23,2	-383,9	103,5	-72,8	172,7
XXXI. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL	-3 548,3	-954,9	160,1	297,7	1 288,1	-1 549,4
XXXIII. MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA	7 507,6	-8 634,3	5 297,7	-1 572,7	22 564,4	8 095,2
XXXIV. MAGYAR MŰVÉSZETI AKADÉMIA	592,9	643,8	275,7	-72,5	576,5	2 770,9
XXXV. NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS HIVATAL	-	-	-	2 423,5	101,4	-1 740,0
ÖSSZESEN:	109 007,4	60 552,9	371 507,6	-203 271,0	1 071 066,5	787 026,9

Jelmagyarázat: színes háttérrel szerepelnek a 10,0 Mrd Ft-nál nagyobb összegű maradványváltozások

Forrás: zárszámadási törvény alapján ÁSZ szerkesztés

**2. számú melléklet: Az uniós programok maradványai a 2015-2017 között
(Adatok Mrd Ft-ban)**

Megnevezés	2015	2016	2017
TÁMOP	22,7	3,2	2,0
VEKOP	0,0	0,0	8,9
EFOP	0,0	0,0	24,8
KEHOP	0,0	2,9	13,0
GINOP	0,0	1,7	2,9
Összesen:	22,7	7,8	51,6

Forrás: zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

3. számú melléklet: A központi költségvetés konszolidált kiadásainak főbb funkciók szerinti megoszlása a 2015-2017. évek között

Kormányzati fő funkciók, funkciócsoportok megnevezése	2015			2016			2017		
	Teljesítés (Mrd Ft)	Funkcionális kiadás aránya (%)	GDP %-ában	Teljesítés (Mrd Ft)	Funkcionális kiadás aránya (%)	GDP %-ában	Teljesítés (Mrd Ft)	Funkcionális kiadás aránya (%)	GDP %-ában
ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK	2 382,7	16,1	6,9	2 593,4	17,5	7,3	2 934,8	18,1	7,7
F01 Általános közösségi szolgáltatások	1 462,6	9,9	4,3	1 525,3	10,3	4,3	1 652,5	10,2	4,3
F02 Védelem	250,0	1,7	0,7	291,9	2,0	0,8	399,7	2,5	1,0
F03 Rendvédelem és köz- biztonság	670,1	4,5	1,9	776,2	5,2	2,2	882,5	5,4	2,3
JÓLÉTI FUNKCIÓK	8 498,1	57,4	24,7	8 689,1	58,8	24,5	9 293,6	57,2	24,2
F4 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	1 613,5	10,9	4,7	1 571,4	10,6	4,4	1 760,1	10,8	4,6
F5 Egészségügy	1 563,6	10,6	4,5	1 449,2	9,8	4,1	1 551,7	9,6	4,0
F6 Társadalombiztosítási és jóéleti szolgáltatások	4 798,0	32,4	14,0	4 768,9	32,3	13,5	4 921,6	30,3	12,8
F7 Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	109,5	0,7	0,3	148,2	1,0	0,4	184,7	1,1	0,5
F8 Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	413,4	2,8	1,2	751,5	5,1	2,1	875,5	5,4	2,3

GAZDASÁGI FUNKCIÓK	2 655,2	17,9	7,7	2 325,3	15,7	6,6	2 844,4	17,5	7,4
F9 Tüzelő- és üzemanyag, valamint energiaellátási feladatok	29,8	0,2	0,1	29,3	0,2	0,1	51,7	0,3	0,1
F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	439,6	3,0	1,3	217,0	1,5	0,6	282,4	1,7	0,7
F11 Bányászat és ipar	6,3	0,0	0,0	5,2	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	1 220,6	8,2	3,6	1 140,9	7,7	3,2	1 493,0	9,2	3,9
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	618,1	4,2	1,8	733,7	5,0	2,1	779,1	4,8	2,0
F14 Környezetvédelem	340,9	2,3	1,0	199,2	1,3	0,6	232,2	1,4	0,6
ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	1 253,3	8,5	3,6	1 174,9	7,9	3,3	1 151,1	7,1	3,0
F15 Államadósság-kezelés, államháztartás	1 253,3	8,5	3,6	1 174,9	7,9	3,3	1 151,1	7,1	3,0
FUNKCIÓBA NEM SOROLHATÓ TÉTELEK	6,2	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	11,4	0,1	0,0
F16 Funkciócsoportokba nem sorolható tételek	6,2	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	11,4	0,1	0,0
Konszolidált kiadások összesen	14 795,5	100,0	43,0	14 785,0	100,0	41,7	16 235,2	100,0	42,3
GDP	34 378,6			35 474,2	239,9		38 355,1	236,2	

Forrás: zárszámadási törvények alapján ÁSZ szerkesztés

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János utca 10.

Levélcím: 1364 Budapest 4. Pf. 54

Telefon: +36 1 484 9100 Telefax: +36 1 484 9200

www.asz.hu