



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

2019. október

# ELEMZÉS



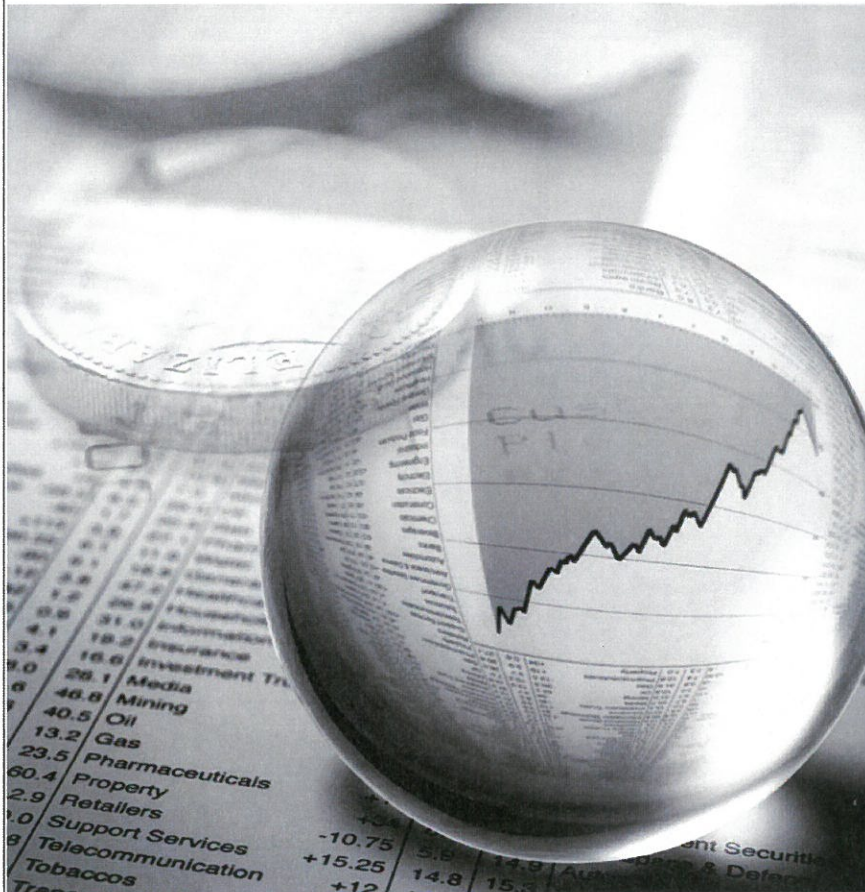
**A középtávú költségvetési tervezés  
szerepe és jelentősége**



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉSE

# ELEMZÉS



## A középtávú költségvetési tervezés szerepe és jelentősége



ENGEDÉLYEZŐ: ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

*Domokos László*  
ELNÖK

Domokos László elnök

## Szerkesztő:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

## Az elemzés elkészítését felügyelte:

HOLMAN MAGDOLNA JULIANNA felügyeleti vezető

## Készítették:

KISAPÁTI ANGÉLA számvevő

PRELLER ZSUZSANNA számvevő

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

## Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-1568-007/2019.

**TARTALOMJEGYZÉK**

—▶	<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....</b>	<b>4</b>
—▶	<b>1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERTANI HÁTTERE.</b>	<b>6</b>
—▶	<b>2. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE ÉS TARTALMA .....</b>	<b>7</b>
—▶	<b>3. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS HAZAI JELLEMZŐI .....</b>	<b>13</b>
—▶	<b>4. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN .....</b>	<b>31</b>
—▶	<b>5. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ALKALMAZÁSÁNAK FŐBB ELŐNYEI.....</b>	<b>36</b>
—▶	<b>RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....</b>	<b>41</b>
—▶	<b>ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR .....</b>	<b>42</b>
—▶	<b>FELHASZNÁLT IRODALOM .....</b>	<b>43</b>

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A középtávú költségvetési tervezés rendszerének jogszabályi háttere az uniós szabályozás figyelembevételével került kialakításra Magyarországon. A középtávú költségvetési tervezés részét képezi a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, a hiány és államadósság tervezése és a költségvetési fejezetek keretszámainak kialakítása.

A középtávú költségvetési tervezés időhorizontja háromtól tíz évig terjed. A középtávú költségvetési tervezésben számos szereplő vesz részt, amelyek közül kiemelkedik jelentősége miatt a kormány, mert a tervezés tartalmára és főbb jellemzőinek kialakítására és működtetésére jelentős ráhatással rendelkezik.

A középtávú költségvetési tervezés megbízhatósága szempontjából alapvető fontosságú egy olyan makrogazdasági és költségvetési előrejelző módszer kialakítása és alkalmazása, amely képes a változások pontos és megfelelő időn belül történő előrejelzésére. Mindez a gazdasági szereplők számára is releváns információkat hordoz, hiszen a makrogazdasági és költségvetési folyamatok alakulása befolyásolja a döntéseiket.

A középtávú költségvetési tervezés meghatározó elemét jelenti a hiány- és az államadósság tervezése. A legfőbb prioritást a hazai és az uniós szabályozás alapján a hiány- és államadósságszabályok betartása, valamint a hazai szabályozás keretében meghatározott államadósság csökkentési folyamat fenntartása jelenti. A középtávon kitűzött hiány- és államadósságcélok egyaránt befolyásolják az adott ország nemzetközi megítélését, valamint meghatározzák a központi költségvetés és a fejezetek gazdálkodási kereteit. Az elemzett időszakban a költségvetési politika elkötelezett volt a középtávú költségvetési tervezés során a csökkenő adósságpálya kialakítása iránt.

A fejezeti középtávú költségvetési tervek azt mutatják be, hogy milyen fejezeti keretek mellett lehetséges a kitűzött hiány- és államadósságcélok megvalósítása. A fejezeti középtávú költségvetési terv jellemzően a fejezetek számára jelent fontos dokumentumot, amely egyszerre tartalmazza a gazdálkodás jövőbeli keretét és egyúttal kiindulópontot jelent a tervadatok részletesebb lebontásához a rövidtávú költségvetési tervezés során a költségvetési törvényjavaslat keretében.

A középtávú költségvetési tervezés során fontos szempontot jelent a kormányzati stratégiák és programok, az állam által vállalt kezesség és garancia, a beruházási programok és a módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok költségvetési hatásainak átfogó megjelenítése. Mindez hozzájárul a középtávú költségvetési tervezés pontosságának, kiszámíthatóságának és a költségvetési folyamatok átláthatóságának biztosításához.

A kormányzati programok és stratégiák középtávú költségvetési tervezésben való átfogó megjelenítése révén a tervezett és a már folyamatban lévő kormányzati intézkedések költségvetési hatásai rendszerezetten mutathatók be. Mindez szintén támogatja a hiány- és az államadósság tervezés megbízhatóságát. Emellett a középtávú hatások részletes ismerete megkönnyíti az éves költségvetés tervezését és végrehajtását, mert később várhatóan kevesebb számú korrekciós intézkedést szükséges meghozni.

Az állam által vállalt kezesség és garancia átfogó és részletes tervezése támogatja a középtávú költségvetési tervezés megbízhatóságát, mert az állam által vállalt kezesség és garancia középtávon várható pénzügyi következményeinek ismeretében a szükséges likviditás biztosítására előre fel lehet készülni.

Amennyiben a középtávú tervezés keretében szisztematikusan és átfogóan történik a beruházási kiadások tervezése, akkor ez a várható beruházási kiadások ismeretében nemcsak a fejezeti tervszámok, hanem a hiány és államadósság középtávú tervezésének megbízhatóságát is pozitívan érinti. Emellett a költségvetési szervek és a beruházások megvalósításában közreműködő gazdasági szereplők alkalmazkodni tudnak a beruházási döntésekhez, amelynek kedvező hatása van a gazdasági növekedésre és a tervezett beruházások meghatározott időn, illetve költségvetési kereten belül történő kivitelezésére.

A középtávú költségvetési tervezés keretében jelenleg elkülönítetten a központi tartalékok nem jelennek meg, mert a fejezeti középtávú tervszámok együttesen a tervezett kiadásokat tartalmazzák. Azonban a rugalmas költségvetési gazdálkodás fenntartását, valamint a középtávon előrejelzett, illetve a felmerülő változásokhoz való alkalmazkodást támogatni tudja a központi tartalékok elkülönített megjelenítése a fejezeti középtávú költségvetési tervezés során.

A módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok középtávú költségvetési tervezésben való elkülönített megjelenítése által javítható az ilyen típusú előirányzatok tervezésének megalapozottsága. A középtávú tervezés során az előző évi teljesítési adatok és a mögöttes tendenciák rendszerezett figyelembevétele révén a végrehajtás során fellépő kiadási eltérések nagysága csökkenthető, amely támogatja az előrelátható helyzetekre való felkészülést.

A középtávú költségvetési tervezés továbbá befolyásolja a gazdasági szereplők versenyképességét, amelynek fejlődéséhez az állam is hozzá tud járulni a középtávú költségvetési tervezés alkalmazása által. A gazdasági szereplők versenyképességét a középtávú költségvetési tervezés a változásokra való felkészülés, valamint a gazdasági tevékenység folytatását ösztönző környezet kialakításán keresztül befolyásolja. Ehhez meghatározó feltételt jelent a hiány és az államadósság-szabályok betartása, amelyhez szorosan kapcsolódik a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, valamint a fejezeti és a főbb előirányzatok tervszámainak kialakítása. Amennyiben a kormányzati intézkedések középtávon ismertek és kiszámíthatóak a gazdasági szereplők számára, akkor mindez elősegíti a versenyképesség javulásán keresztül a gazdasági mutatószámok kedvező alakulását. A középtávú költségvetési tervezés emellett hozzájárul az átláthatóság és a közpénzek gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználására vonatkozó alapelvek érvényesüléséhez.

A hazai középtávú költségvetési tervezés jellemzőit nemzetközi kitekintésben vizsgálva a középtávú költségvetési keretrendszer elemei az uniós szabályokkal összhangban rendelkezésre állnak Magyarországon. Ugyanakkor az előzőekben meghatározott szempontok alapján a versenyképesség támogatása érdekében alapvető fontosságú a középtávú költségvetési tervezési rendszer fejlesztése.

## 1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERTANI HÁTTERE

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évben elfogadott törvény rögzíti az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) ellenőrzési és tanácsadói feladatát, valamint azt, hogy feladatkörében elemzéseket, tanulmányokat készíthet. Az ÁSZ minden évben elkészíti véleményét a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatról, illetve ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot.

A költségvetési tervezés összetett rendszert alkot. Ezen belül egyaránt fontos szerepet tölt be a rövid-, a közép- és a hosszú távú költségvetési tervezés. Az elemzés ezek közül a középtávú költségvetési tervezés elemeit, illetve főbb sajátosságait mutatja be és értékeli. A középtávú költségvetési tervezés elemzése azért is kiemelt szempontot jelent, mert a hosszú távú költségvetési célok megvalósítása csak akkor lehet sikeres, ha a középtávú költségvetési tervezés ezt megfelelően támogatja.

Az elemzés indokoltságát az jelenti, hogy a kiszámítható, középtávon előrelátható költségvetési politika hozzájárulhat a költségvetési szabályok középtávú betartásához, valamint Magyarország versenyképességének javításához. A költségvetési szabályok betartása nemcsak a szabályszerűség biztosítása miatt fontos, hanem Magyarország nemzetközi pénzügyi megítélését is meghatározza.

Az elemzés az előzőekben bemutatott szempontokat figyelembe véve arra a kérdésre keresi a választ, hogy a középtávú költségvetési tervezés mely elemekből áll és ezek milyen időhorizontra terjednek ki. Emellett azt is elemzi, hogy mely költségvetési területek és milyen okból kiemelten fontosak a középtávú költségvetési tervezésben az átlátható költségvetési politika megvalósítása érdekében. A középtávú költségvetési tervezés nemzetközi környezetben való értékelése által válik lehetővé az egyes országok középtávú költségvetési tervezési rendszerének összehasonlítása, rámutatva a hasonlóságokra és a nemzeti sajátosságokra. Továbbá az elemzés azon szempontot is vizsgálja, hogy a középtávú költségvetési tervezés milyen módon járulhat hozzá a versenyképesség további erősítéséhez.

Az elemzés alapjául a 2016. december 1. és 2019. augusztus 30. között készített középtávú költségvetési tervezési dokumentumok szolgáltak. Ezek közé tartoztak a konvergencia programok, a kormány által készített makrogazdasági és költségvetési előrejelzések, a fejezetek középtávú költségvetési tervszámait tartalmazó kormányhatározatok, az éves költségvetési törvényjavaslatok, illetve a 2017. évi zárszámadási törvény és a 2018. évi zárszámadási törvényjavaslat. Továbbá az elemzés figyelembe vette a releváns jogszabályi hátteret és támaszkodott az ÁSZ által a költségvetési tervezéssel kapcsolatban készített elemzések következtetéseire, valamint a költségvetési törvényjavaslat véleményezése keretében megfogalmazott megállapításokra.

A középtávú költségvetési tervezés nemzetközi hátterének bemutatásához a nemzetközi szervezetek (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Európai Bizottság), az egyes országok számvevőszéke, valamint kormánya által publikált elemzések, tanulmányok kerültek felhasználásra.



## 2. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS SZABÁLYOZÁSI HÁTTERE ÉS TARTALMA

### Az uniós szabályozási háttér

A középtávú költségvetési tervezés szempontjából az uniós szabályozási háttér meghatározó jelentőségű. Ennek keretében az 1466/1997/EK rendelet (továbbiakban rendelet) és ennek módosításai tartalmazzak releváns szabályozást a középtávú költségvetési tervezés szempontjából.

A rendelet (4) bekezdése szerint a középtávú költségvetési cél betartása lehetővé teszi a tagállamok számára a szokásos ciklikus ingadozások kezelését, amellyel párhuzamosan a kormányzati szektor költségvetési hiányát a GDP 3,0%-os referenciaértékén belül tartják. Emellett a közös valutát nem alkalmazó tagállamoknak a fenntartható konvergencia bemutatása érdekében középtávú konvergencia programot szükséges betervezniük az Európai Tanács számára.

A konvergencia programok tartalmára vonatkozó előírásokat a rendelet 7. cikk (2) bekezdése állapítja meg. A 8. cikk szerint a konvergencia programokat minden év áprilisában április közepéig, de legkésőbb április 30-ig kell benyújtani, és a tagállamoknak a konvergencia programjukat nyilvánosságra kell hozniuk.

Az Európai Tanács a benyújtott konvergencia programok alapján megvizsgálja az érintett tagállamok által ismertetett középtávú költségvetési célkitűzést és értékeli, hogy

- a megalapozó közgazdasági feltételezések reálisak-e, ideértve az államadósság-ráta alakulását is,
- a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pálya megfelelő-e,
- és a korrekciós pálya tiszteletben tartása érdekében tett, vagy javasolt intézkedések elegendőek-e a középtávú költségvetési célkitűzésnek a ciklus alatt történő eléréséhez és a tartós konvergencia megvalósításához.

A rendelet lényegében az uniós módszertan szerinti költségvetési hiány és az államadósság-ráta alakulása szempontjából értelmezi a középtávú költségvetési tervezés tartalmát. Ehhez kötdően írja elő a költségvetési bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatos középtávú tervszámok bemutatását, beleértve a különböző kormányzati intézkedések költségvetési hatásait is. A rendelet a középtávú költségvetési tervezés – vagyis a stabilitási-, vagyis a konvergencia program – időhorizontját négy éves időtartamban állapítja meg.

Az EU tagállamok költségvetési keretrendszerének kialakítására vonatkozó szabályok, eljárások és egységes követelmények meghatározásához a 2011/85/EU irányelv (továbbiakban irányelv) is jelentősen hozzájárult. Az irányelv a gazdasági kormányzás megerősítését célzó szabályrendszer, az úgynevezett „hatos csomag” eleme, amelynek célja az uniós gazdaságpolitikai koordináció megerősítése.

Az irányelv keretében az EU a költségvetési keretekre vonatkozóan előírásokat fogalmazott meg a tagállamok számára. Az irányelv a tagállamok költségvetési keretrendszerének jellemzőire,



valamint a középtávú költségvetési tervek nemzeti szintű kialakítására vonatkozó részletes eljárási útmutatást tartalmazza.

Az irányelv preambuluma (19)-(21) bekezdése szerint a nemzeti költségvetési tervezés csak akkor lehet a prevenciós és korrekciós szabályokkal konzisztens, ha többéves megközelítést alkalmaz és a középtávú költségvetési célkitűzések megvalósítására törekszik. Az irányelv a középtávú költségvetési keretrendszerből kiinduló, többéves költségvetési tervezés alkalmazását javasolja. Ebből következően a középtávú költségvetési keretrendszerben indokolt, hogy – a költségvetési évre vonatkozóan és azon túlmenően is – előrejelzéseket tartalmazzon valamennyi főbb kiadási és bevételi előirányzat tekintetében, változatlan körülményeket és feltételeket alapul véve.

Az irányelv 2. cikke szerint a költségvetési keretrendszer azon intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények összessége, amelyek az államháztartás költségvetési politikai végrehajtásának alapját alkotják. Többek között ennek részét jelenti a középtávú költségvetési célkitűzések meghatározása, valamint a középtávú költségvetési tervezés.

A középtávú költségvetési keretrendszer kialakításával kapcsolatos ajánlások közül az irányelv 9. cikk (1) bekezdése tartalmazza a legalább hároméves költségvetés tervezési időhorizont alkalmazását. Továbbá az irányelv szerint a középtávú költségvetési keretrendszernek indokolt tartalmaznia a következőket:

- átfogó és átlátható többéves költségvetési célok a kormányzati hiány és adósság vonatkozásában,
- a költségvetés főbb kiadásainak és bevételeinek alakulására vonatkozó előrejelzés az adott költségvetési éven túlra,
- a kormányzati pénzügyekre hatással bíró tervezett szakpolitikák középtávú hatásainak bemutatása a főbb kiadási és bevételi típusok szerinti bontásban,
- a tervezett szakpolitikák hatásainak bemutatása az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára.

Az irányelv 10. cikke szerint a tagországok éves költségvetéssel kapcsolatos jogszabályainak indokolt összhangban lenniük a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő rendelkezésekkel. Az éves költségvetés összeállítása során ebből következően a középtávú költségvetési keretrendszerben meghatározott bevételi és kiadási előrejelzésektől és prioritásoktól való eltéréseket indokolni szükséges.

Az irányelv tartalmazza továbbá a számviteli és a statisztikai rendszerek működtetésére, a makrogazdasági előrejelzések készítésére és az államháztartás átláthatóságára vonatkozó ajánlásokat, amelyek a középtávú költségvetési tervezés folyamatához is szorosan kapcsolódnak.

Az irányelv meghatározó jelentőségű az uniós tagállamok költségvetési, kiemelten a középtávú költségvetési keretrendszerének kialakítása szempontjából. Az uniós tagállamok ezen irányelv alapján kezdték el fejleszteni saját költségvetési keretrendszerüket, figyelemmel a nemzeti sajátosságokra. Mindez érvényes Magyarország esetében is, mert a hazai szabályozási háttér kialakítása a kapcsolódó uniós szabályozási háttér végrehajtása érdekében született meg.

## A hazai szabályozási háttér főbb elemei

A költségvetést érintő tervezés vonatkozásában az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Emellett a 36. cikk (5) bekezdése szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

Az Alaptörvény e két rendelkezése közvetetten utal a középtávú költségvetési tervezésre. Egyrészt a fenntartható költségvetési gazdálkodás, mint hosszú távú célkitűzés nem valósítható meg ezen alapelv középtávon való alkalmazása nélkül. Másrészt azt is kijelöli, hogy a költségvetési tervezés kiemelt elemét jelenti az államadóssággal kapcsolatos tervezési feladatok ellátása, az adósságszökkentés célját figyelembe véve.

A középtávú költségvetési tervezés szempontjából meghatározó fontosságú az államháztartásról szóló törvényben (továbbiakban Áht.) rögzített szabályozás. Az Áht. 4. § (1) bekezdése határozza meg a középtávú költségvetési tervezés indokoltságát. Ez alapján az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást és a beszámolást középtávú költségvetési tervezés és ezen alapuló éves költségvetés alapján szükséges folytatni. Az Áht. a középtávú költségvetési tervezés részeként a 29. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy a kormány egyedi határozatban december 31-ig megállapítja fejezetek szerinti bontásban a központi költségvetés költségvetési bevételeinek és kiadásainak, a költségvetés egyenlegének és az államadósságnak a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét.

Az Áht. 29/A. § szerint a helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és a társulás évente, legkésőbb a költségvetési rendelet, határozat elfogadásáig határozatban állapítja meg a saját bevételeinek, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény (továbbiakban Gst.) 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét.

Az Áht. további előírásként rögzíti a 22. § (3) bekezdés c) pontjában, hogy a Kormány a középtávú költségvetési tervezés részeként ismerteti a fő kormányzati politikák hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó felmérés eredményét.

Az Áht. rendelkezései alapján a középtávú költségvetési tervezés meghatározó jelentőségű az éves költségvetési törvényjavaslat tervezése és az adott évi költségvetési törvény végrehajtása szempontjából. A középtávú költségvetési tervezés elemeiként a fejezeti bevételek és kiadások, valamint a hiány és államadósság tervezett értékének meghatározását jelöli ki. Továbbá a rendelkezése alapján a középtávú költségvetési tervezés időhorizontja három évet ölel fel.

E rendelkezéshez kapcsolódik a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet (továbbiakban a Korm. rendelet), amely a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására és nyomon követésére, értékelésére és felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket tartalmazza.

A Korm. rendelet 7. § 4. pontja szerint a különböző stratégiai tervdokumentumok esetében a középtáv a legalább négy, legfeljebb tíz éves időtávot jelenti. A Korm. rendelet előírása alapján

a középtávú stratégiai tervdokumentumok közé tartoznak a nemzeti középtávú stratégiák, a miniszeri programok, a szakpolitikai stratégiák és az intézményi stratégiák. A középtávú stratégiai tervdokumentumokhoz kapcsolódnak a szakpolitikai programok, amelyek a vonatkozó stratégiák megvalósítására fókuszálnak. A rövid- és a középtávú stratégiai dokumentumok esetén egyaránt előírja a Korm. rendelet a mérhető célok, a beavatkozások területének és eszközeinek pontos, valamint a kapcsolódó személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételek meghatározását.

A stratégiai tervdokumentumok esetén a Korm. rendelet előírja továbbá, hogy a különböző időtávú, de azonos területre vonatkozó tervdokumentumok esetén szükséges biztosítani a rövidebb időtávra és a hosszabb időtávra vonatkozó stratégiai tervdokumentum közötti összhangot. Lényegében ezen előírással a jogszabály a különböző időtávot érintő tervek logikus egymásra épülését kívánja biztosítani. Ennek indoka, hogy a kívánt hosszú távú célkitűzések csak akkor valósíthatók meg, ha ehhez kapcsolódóan rendelkezésre állnak rövid- és középtávú programok, illetve célkitűzések.

A hiány és államadósság középtávú költségvetési tervezésével kapcsolatos meghatározó szabályokat a Gst. tartalmazza. A Gst. 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerint a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével.

A Gst. 5/A. § (1) bekezdés és az Ávr. 14/A. § (1) bekezdése alapján a Kormány évente két alkalommal, a tárgyévre és az azt követő négy évre vonatkozóan makrogazdasági és költségvetési előrejelzést készít, és ezt, valamint ennek módszertanát nyilvánosságra hozza. A középtávú költségvetési tervezésnek a legaktuálisabb előrejelzésen szükséges alapulnia.

A Gst. 13. § (1) bekezdés b) pontjában szereplő rendelkezés alapján az államháztartásért felelős miniszter az Államadósságkezelő Központ Zrt. útján elkészíti a központi költségvetés éves és középtávú finanszírozási tervét, kidolgozza az a) pont szerinti adósság finanszírozási stratégiáját.

A Gst. előzőekben bemutatott rendelkezései alapján e jogszabály a középtávú költségvetési tervezést a hiány és az államadósság szempontjából értelmezi, kiegészítve a makrogazdasági előrejelzések készítésével. A Gst. kizárólag a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések esetében értelmezi a középtávú költségvetési tervezés időhorizontját, amelyet négy évben határoz meg.

### **A középtávú költségvetési tervezés elemei**

A vonatkozó – uniós és hazai – jogszabályi háttér alapján a hazai középtávú költségvetési tervezés három fő elemet foglal magába, amelyek közé tartozik:

- a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés készítése,
- a hiány és államadósság tervezése,
- a költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok kialakítása.

Az egyes elemek nem különíthetők el egymástól, szoros kapcsolatban állnak egymással, mert számos módon befolyásolják, illetve meghatározzák a középtávú költségvetési tervezés többi elemének keretfeltételeit, valamint mozgásterét.

Ezek közé tartozik például, hogy a makrogazdasági feltételek alakulása, illetve ezek változása hatást gyakorol a költségvetés bevételeinek, illetve kiadásainak teljesítésére. Ezáltal a költségvetési fejezetek keretszámainak, valamint közvetetten a hiány és államadósság alakulására is hatást gyakorol. Ilyen változó feltétel lehet a külső kereslet csökkenése, a beruházási ráta mérséklődése, a piaci hozamok emelkedése, vagy a foglalkoztatottsági ráta csökkenése.

A hiány és államadósság tervezése esetében az államháztartás eladósodottságának nagyságrendje meghatározó feltételt jelent a másik két elem szempontjából is. Egy, a GDP arányában relatíve nagyobb mértékben eladósodott államháztartás számára sokkal kisebb a mozgástér a költségvetési fejezetek keretszámainak kialakítására. A rendelkezésre álló bevételek és a kapcsolódó finanszírozási lehetőségek ilyen körülmények mellett alapvetően determinálják a fejezeti kiadási kereteket. Ezzel szemben egy gyorsan növekvő makrogazdasági teljesítménnyel rendelkező időszakban a költségvetési kiadások meghatározására, ezek bővítésére több lehetőség áll rendelkezésre.

A költségvetési fejezetek keretszámainak kialakítása, az alkalmazott költségvetési politika irányultsága meghatározó tényezőt jelent a makrogazdasági feltételek változása szempontjából. Például teljesen más következményekkel és hatásokkal jár makrogazdasági szempontból a piacgazdaságot támogató költségvetési politika összehasonlítva a szociális segélyezést támogató költségvetési politikával. Továbbá a költségvetési intézkedések az azt követő időszakban többféle módon visszahatnak a makrogazdasági feltételek alakulására. Erre példaként említhető a lakástámogatásra fordított kiadások, amelyek az építőiparon keresztül széles körben hatást gyakorolnak a gazdaság teljesítményére és ennek alakulására.

A középtávú költségvetési tervezés három fő eleme közötti szoros kölcsönhatások miatt indokolt ezek együttes kezelése, valamint a közöttük lévő kapcsolatok figyelembevétele a tervezés során.

### **Az időhorizont lehatárolása**

A középtávú költségvetési tervezés elemeinek azonosítása alapján lehetséges a tervezés időtávjának meghatározása. Általánosságban elmondható, hogy a középtávú költségvetési tervezés időhorizontja együttesen három és tíz év közötti időtartamot ölel fel. Ebből következően a három évnél rövidebb időszak a rövidtávú, a tíz évnél hosszabb időszak a hosszú távú költségvetési tervezést jellemzi.

A középtávú költségvetési tervezés elemei nem egységes időhorizonttal rendelkeznek. Ezen belül a középtávú költségvetési terv (a költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok) a költségvetési évet követő három évben határozza meg a középtáv hosszúságát. A további elemek (makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, hiány és államadósság alakulása, a költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok az adott évi költségvetési törvényjavaslatban) esetében az időhorizont egységesen négy év. Ezen belül valódi értelemben vett előretekintés három évre készül, a negyedik évet a tárgyév jelenti.

A középtávú költségvetési tervezés időtávjának definiálása szempontjából szükséges továbbá figyelembe venni, hogy a kormányzati stratégiai tervdokumentumok esetében a Korm. rendelet négy és 10 év között definiálja a középtávú költségvetési tervezés időhorizontját.

## A középtávú költségvetési tervezés szintjei

A középtávú költségvetési tervezés, hasonlóan a rövid és a hosszú távú költségvetési tervezéshez, kiterjed a teljes kormányzati szektorra, illetve az ehhez tartozó valamennyi szervezetre. A középtávú költségvetési tervezés fő felelőse a kormány, mert a középtávú költségvetési tervezés elemeinél a jogszabályi háttér alapján ő látja el az ezzel kapcsolatos feladatokat.

A középtávú költségvetési tervezés hierarchikus felépítésű, hasonlóan az államháztartás struktúrájához. A költségvetési fejezetek az Áht. 29. § (2) bekezdésében szereplő rendelkezés alapján a fejezeti tervszámok megállapításához adatokat kötelesek szolgáltatni a kormány részére.

Az adatszolgáltatás alapját az Ávr. 33/B. §-a jelenti, amely szerint a fejezeti irányító szervek minden év szeptember 30-ig kötelesek megküldeni az államháztartásért felelős miniszternek a költségvetési évet követő három évre vonatkozó szakmai és költségvetési tervet, amely tartalmazza különösen a közfeladatokban tervezett változásokat, az ehhez szükséges törvénymódosításokat és mindezzel összefüggésben a tervezett bevételi és kiadási összeget.

A fejezeti középtávú költségvetési tervezéshez kapcsolódnak a költségvetési szervek, amelyek a fejezetek által meghatározott rend szerint teljesítenek adatszolgáltatást a fejezeti irányító szerv vezetője részére.

Az államháztartáson belül speciális szerepet töltenek be a középtávú költségvetési tervezés szempontjából a helyi önkormányzatok, amelyek gazdálkodási autonómiával rendelkeznek, azonban több módon is kötődnek az államháztartáshoz. Egyrészt a Gst. 4. § (4) bekezdése értelmében az államháztartáshoz tartozó szervezetek kötelesek adatokat szolgáltatni a fennálló adósságukról az államháztartásért felelős miniszter részére. Másrészt az Áht. 29/A. § b) pontja alapján a helyi önkormányzatoknak évente, legkésőbb a költségvetési rendelet, határozat elfogadásáig szükséges megállapítaniuk a Gst. 3. § (1) bekezdése szerinti adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettséget a költségvetési évet követő három évre vonatkozóan.

Ezáltal a kormány a helyi önkormányzatok aktuális adósságállománya mellett ennek jövőbeli tervezett alakulásáról is rendelkezhet adatokkal. Mindez azért indokolt, mert a helyi önkormányzatok adóssága is beletartozik az államháztartás adósságába. Ezen adatok ismerete nélkül az adósságszabályoknak való megfelelés nem lenne megítélhető a középtávú költségvetési tervezés során.

A helyi önkormányzatok három évre vonatkozó, tervezett saját bevételeinek értéke, valamint adósságadatai abból a szempontból is lényegesek, hogy ennek nagyságrendje közvetetten befolyásolja a „Helyi önkormányzatok támogatásai” fejezet keretében nyújtandó állami támogatások középtávú alakulását.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek esetében a Gst. 9. § (1) bekezdése előírja, hogy adósságot keletkeztető ügyletet az államháztartásért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával köthetnek. Lényegében az előzetes hozzájáruláshoz benyújtott kérelem alapján lehetséges a középtávú adósság értékének meghatározása és ennek alakulására vonatkozó előrejelzés készítése. Az államháztartásért felelős miniszter az engedélyt megadhatja, ha ez nem veszélyezteti az Alaptörvény szerinti – az államadósság-mutató folyamatos csökkenésére vonatkozó – adósságszabály betartását.

### 3. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS HAZAI JELLEMZŐI

A középtávú költségvetési tervezés jellemzőinek értékelését e fejezet az egyes elemekre vonatkozóan mutatja be. Ezáltal lehetséges rámutatni a középtávú költségvetési tervezés sajátossága-ira, valamint a jogi szabályozás gyakorlati alkalmazásának fontosabb jellemzőire.

#### A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés szerepe

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés fontosságát az jelenti, hogy megfelelő előrejelzési módszertan alkalmazása nélkül nem lehetséges a makrogazdasági és költségvetési folyamatok felmérése, illetve a kapcsolódó összefüggések feltárása. Amennyiben e feltétel nem áll rendelkezésre nem biztosítható a középtávú költségvetési tervezés megfelelő működése.

Ezen elem szerepét szintén hangsúlyozza több esetben az uniós és a hazai szabályozási háttér. A középtávú költségvetési tervezést megalapozó közgazdasági előrejelzések realitása és megbízhatósága kiemelt fontosságú. Ebből a szempontból egyaránt fontos szerepet játszik a makrogazdasági és a költségvetési folyamatok értékelése, valamint az ezekhez tartozó előrejelző módszerek megléte, illetve ezek rendszeres alkalmazása.

Az előrejelző módszertan kialakítása és nyilvános megismerhetősége elengedhetetlen feltétele az ennek segítségével készített előrejelzések nemzetközi szervezetek és gazdasági szereplők általi értékeléséhez, valamint ennek megértéséhez. Amennyiben az előrejelzett adatok átlátható módszertan alapján állnak rendelkezésre a gazdasági szereplők számára nemcsak ezek megértése válik egyszerűbbé, hanem az ezekhez való alkalmazkodás is. Minderre példaként említhető a beruházási aktivitás. Amennyiben ennek középtávú emelkedését adja eredményül az előrejelző módszertan és mindez egyértelmű okokra vezethető vissza, valamint az ehhez kapcsolódó kormányzati intézkedések is ezt támasztják alá, akkor az előrejelzés a gazdasági szereplőket is ebbe az irányba orientálhatja, a várakozásaik befolyásolásán keresztül.

Továbbá a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések megbízhatósága a költségvetési politika hitelességét is befolyásolja. Emellett azt a lehetőséget is biztosítja, hogy a kormány felkészülhet a makrogazdasági és költségvetési folyamatok jövőbeli alakulására, a megfelelő eszköz kiválasztva e kockázatok kezelése érdekében. Mindez azért is fontos szempont, mert a költségvetési eszközök többsége jellemzően középtávon képes fejt ki hatását.

#### A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés gyakorlati jellemzői

A kormány a középtávú költségvetési tervezés keretében a Gst. 5/A. §-a és a Ávr. 14/A. § (1) bekezdése alapján az elemzett időszakon belül a tárgyévre és további négy évre vonatkozó makrogazdasági és költségvetési előrejelzést készített.

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzések közül az április 30-ig elkészült előrejelzéseket minden esetben az Európai Tanács részére benyújtott konvergencia programok tartalmazták. Az október 31-ig elkészítendő előrejelzés az egyes években külön dokumentumban, a jogszabályi előírásokban szereplő megnevezéssel készült. Az összeállított konvergencia programok és a



makrogazdasági és költségvetési előrejelzések esetén is biztosított volt ezek nyilvános megismerhetősége, mert az államháztartásért felelős minisztérium honlapján e dokumentumokat a kormány elérhetővé tette.

A megjelent makrogazdasági és költségvetési előrejelzések azonos felépítéssel rendelkeznek, amely támogatja az évek közötti összehasonlíthatóságot. A vonatkozó uniós előírás alapján mindez érvényes a 2017-2019 közötti időszakban benyújtott konvergencia programokra is.

A 2017. és 2018. év végén közzétett előrejelzések összefoglaló fejezete tartalmazza a gazdasági növekedés fenntarthatóságára hatást gyakorló főbb folyamatok értékelését. A makrogazdasági folyamatok és előrejelzés fejezetben elemezték a külső környezet változásait és ennek hatásait, valamint bemutatták a makrogazdasági helyzetképet. Ennek keretében kitértek a GDP és meghatározó elemeinek alakulására, a munkaerő-piac, az infláció, az államháztartási folyamatok, a pénzügyi piacok és a külső egyensúly alakulásának elemzésére kitékintéssel a dokumentumban meghatározott időszak végéig várható változásokra. A költségvetési előrejelzés fejezetben értékelték a költségvetési hiánypálya alakulását, valamint bemutatták a költségvetési kitékintést a 2018-2021., illetve a 2018. évben készült előrejelzés esetén a 2019-2022. évekre vonatkozóan.

Az előrejelzések végén szereplő táblázatokban elkülönítve szerepeltek az alábbi információk:

- az adott időszakra vonatkozó makrogazdasági prognózis (előző évi tény és a tárgyévre, valamint az ezt követő négy évre vonatkozó előjelzés),
- a költségvetési prognózis adott időszakra főbb bevételi jogcímenként,
- a költségvetési prognózis adott időszakra főbb kiadási csoportonként,
- és az államháztartás tervezett egyenlege a hazai és az uniós módszertan szerint.

Az adott időszakra vonatkozó makrogazdasági prognózis tartalmazta a GDP növekedésére, valamint a felhasználási oldal főbb összetevőire, illetve a munkaerő-piaci mutatókra és az inflációra vonatkozó előrejelzést.

A bevételi és kiadási oldal bemutatására a központi költségvetés esetében került sor. A bevételek között szerepeltek többek között a gazdálkodó szervek befizetéseire, a fogyasztáshoz kapcsolt adókra, a lakosság befizetéseire, a költségvetési szervek és szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételeire, valamint az uniós programok bevételeire vonatkozó éves előrejelzések.

A kiadási oldalra készített prognózis keretében a főbb kiadáscsoportok között szerepeltek az egyedi és normatív támogatások, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap kiadásai, a költségvetési szervek és szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok, a társadalombiztosítási alapok támogatása, a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások, valamint az adósságszolgálattal kapcsolatos kamatkidadások.

Az előrejelzés részletesen bemutatta továbbá az államháztartás várható pénzforgalmi egyenlegét és ennek összetevőit, valamint az ESA híd alapján a kormányzati szektor várható ESA egyenlegét, illetve ennek értékét a GDP-hez viszonyítva.

Az Ávr. 14/A. § (1) bekezdése nemcsak a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés elkészítési és közzétételi kötelezettséget írja elő, hanem megfogalmazza azt is, hogy az előrejelzést az



azt alátámasztó módszerekkel, feltevésekkel és vonatkozó paraméterekkel együtt szükséges közzétenni. A módszertant (Dinamikus Nemzeti számlák Alapú Modell) 2014. áprilisban a kormány a honlapján közzétette.

Az előrejelzések során alkalmazott feltevések és paraméterek bemutatására az egyes években az április 30-ig készített konvergencia programban, valamint a költségvetési törvényjavaslat indoklásában került sor.

Az előrejelzések keretében az Európai Bizottság által készített aktuális előrejelzésekhez képest az eltéréseket szintén nem az előrejelzések, hanem az adott években készített költségvetési törvényjavaslat tartalmazta. Az előrejelzések során alkalmazott paraméterek és feltételek áttekintésére a költségvetési törvényjavaslat összeállítása során került sor.

A Gst. 5/A. § (2) bekezdése alapján a makrogazdasági és költségvetési előrejelzést a zárszámadáshoz kapcsolódóan értékelte a kormány. A 2017. évi zárszámadási törvény keretében az általános indoklás tartalmazta ezen értékelést, amely a makrogazdasági változók mellett kitér a költségvetési adatok, mutatószámok tervezettől való eltérésére és ezek indokainak bemutatására.

Összességében az elemzett időszakon belül az elkészült makrogazdasági és költségvetési előrejelzések kiindulópontot jelentettek a középtávon előrelátható és kiszámítható költségvetési politika kialakításához. Mindez egyaránt érvényes a december 31-i határidővel készülő fejezeti tervszámokra, az Európai Tanács számára benyújtásra kerülő konvergencia programra, illetve a következő évi költségvetési törvényjavaslat kidolgozásához szükséges makrogazdasági és költségvetési előrejelzésre.

### **A hiány és államadósság tervezésének szerepe**

A hiány és államadósság értéke kitüntetett jelentőséggel bír minden ország számára. E mutatószámok egyaránt kifejezik a költségvetési gazdálkodás minőségét, a kormányzati szektor pénzügyi folyamatainak következményeit, valamint a gazdasági-társadalmi szempontú fenntarthatóság állapotát.

A jogszabályi háttér egyértelműen kijelöli a költségvetési, és ezen belül a középtávú költségvetési tervezés alapvető céljait. A hazai és az uniós szabályozás is a GDP arányos adósság csökkentését tűzi ki célul, amelynek fontos elemét jelenti a GDP arányos hiány tervezett keretek között tartása. Azonban a kormány számára abban mozgásteret biztosít, hogy e kiemelt célokot milyen időtávban és milyen eszközökkel valósítja meg. Amennyiben a költségvetési szabályok betartásra kerülnek és az államadósság csökkenő tendenciát követ, akkor ez ebben az esetben a költségvetési gazdálkodás „eredményeként” értékelhető.

A kitűzött hiány és adósságszint meghatározza az egyes költségvetés politikai célok megvalósítását. Pénzügyi szempontból mindez a költségvetési fejezetek lehetséges kiadási keretének kialakításában jelentkezik. Ha a költségvetési bevételek növekedése korlátozott és jelentős nagyságrendű a tervezett hiány- és adósságcsökkentés mértéke, akkor ez szükségszerűen együtt jár a költségvetési fejezetek kiadásainak, illetve ennek növekedésének korlátozásával. Másképpen a fejezeti szintű középtávú költségvetési tervezés mozgásterét determinálja a kitűzött hiány- és adósságpálya.

A GDP arányos hiány és államadósság jelentős csökkenése az államadósság finanszírozásának költségeit és önmagában a finanszírozás biztonságát is kedvezően érinti. A jelentős csökkenés mértéke nem határozható meg egzakt módon, lévén a piaci kamatok alakulása a piaci befektetők megítélésén és általában a piaci körülményeken múlik. Továbbá az államháztartás finanszírozási jellemzőinek javulása és párhuzamosan a külső adósság csökkenése a makrogazdasági feltételekre és ezáltal a gazdasági szereplőkre is kedvezően hat. Ennek körülményeit és jellemzőit az ÁSZ részletesen értékelte „A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata” és „Az adósságcsökkentés fenntarthatósága” című elemzéseiben.

A népesedési folyamatok, a környezeti erőforrások megőrzése, vagy pusztítása, a társadalmi béke, a pénzügyi egyensúly egyaránt tükröződik a hiány és az államadósság mutatók alakulásában. Például nyilvánvaló, hogy egy csökkenő és idősödő népességű ország számára egyre nyomasztóbb terhet jelent a korábban felhalmozott államadósság finanszírozása, elvonva a költségvetési forrásokat más társadalmi feladatoktól.

### **A hiány és államadósság tervezésének gyakorlati jellemzői**

A hiány és államadósság tervezése esetében szükséges megkülönböztetni a hazai és az uniós módszertan szerint számított hiány és adósság értelmezését. Az államadósság tervezése esetében a hazai és az uniós módszertan szerinti adósság értelmezés egyaránt meghatározó szempontot jelent a középtávú költségvetési tervezés számára. A kétféle megközelítés jellemzően abban különbözik egymástól, hogy mely tényezőket és milyen árfolyamon értékeli, és ezeket a pénzügyi, vagy az eredményszemlélet szerint veszi-e számításba.

A hiány esetében a Gst. 3/A. § (2) bekezdése alapján a kormányzati szektor uniós módszertan szerinti hiányának alakulása bír kitüntetett jelentőséggel. A vonatkozó szabály alapján ennek értéke nem haladhatja meg a bruttó hazai termék 3,0%-át. Lényegében e rendelkezés megegyezik a maastrichti konvergencia kritériumok között szereplő feltétellel.

A Gst. előírása a kormányzati szektor egyenlegének középtávú költségvetési céllal való összehangja szintén meghatározó szempontot jelent. Ennek jelentőségét az adja, hogy a strukturális hiány nem tartalmazza az egyedi és átmeneti költségvetési tételeket. Ez alapján a költségvetési folyamatok középtávú hatásairól egyértelmű képet nyújt.

A hazai módszertan szerint értelmezett államadósság-mutató kapcsán a Gst. 4. § (2a) bekezdése szerint, ha a költségvetési évre előrejelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3,0%-ot, a központi költségvetésről szóló törvényben az államháztartás adósságát oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutatónak a viszonyítási évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpontot érjen el. Amennyiben az előrejelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3,0%-ot, akkor az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme nem haladhatja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.

Az uniós módszertan szerinti adósságszabály szerint, ha az államadósság-ráta meghaladja a GDP 60,0%-át, akkor az adósság-rátát évente a 60,0% feletti rész egyhuzadával szükséges csökkenteni. E szabály betartásával biztosítható a maastrichti konvergencia kritériumok között

az államadósságra vonatkozó szabály jövőbeli betartása – az államadósság-ráta 60,0% alá való csökkentése.

A hiány és államadósság értékének középtávú költségvetési tervezése a hazai és uniós jogszabályi háttér alapján a középtávú költségvetési tervezés elsődleges elemének tekinthető.

A kormányzati szektor uniós módszertan szerinti hiányának tervezett alakulását mutatja be az **1. számú táblázat**.

### 1. táblázat

#### Előrejelzések a kormányzati szektor ESA egyenlegére a GDP %-ában 2016-2021 között\*

Középtávú előrejelzést tartalmazó dokumentum megnevezése	Kihirdetés/közvetítés/ benyújtás időpontja	2016. év	2017. év	2018. év	2019. év	2020. év	2021. év
Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés	2016. december	-2,1 (-2,3)	-2,4	-1,8	-1,5	-1,2	
Középtávú költségvetési terv	2016. december		-2,4	-1,8	-1,5		
Konvergencia program	2017. április	-1,6	-2,5	-2,4	-1,8	-1,5	-1,2
2018. évi költségvetési törvényjavaslat (T/15381)	2017. május		-2,4	-2,4	-1,8	-1,5	-1,2
Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés	2017. december	-1,9	-1,9	-2,4	-1,8	-1,5	-1,2
Középtávú költségvetési terv	2017. december			-2,4	-1,8	-1,5	
Konvergencia program	2018. április		-1,7	-2,1	-1,7	-1,4	-1,2
2019. évi költségvetési törvényjavaslat (T/503)	2018. június			-2,4	-1,8	-1,5	-1,2
Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés	2018. december		-2,2	-1,9 (-2,1)	-1,8	-1,5	-1,2
Középtávú költségvetési terv	2019. január				-1,8	-1,5	-1,2
Konvergencia program	2019. április			-2,3	-1,9	-1,6	-1,3
2020. évi költségvetési törvényjavaslat (T/6322)	2019. június				-1,8	-1,0	-0,7

\*: 2016-ban és 2018-ban a GDP 0,2%-ra becsülhető bizonytalanságot jelentett az ESA-híd alakulása.

*Forrás: A középtávú előrejelzést tartalmazó 2016-2019. között készített, az 1. oszlopban megjelölt dokumentumok adatai alapján ÁSZ szerkesztés*

Az 1. táblázatból látható, hogy a kihirdetett középtávú költségvetési tervek kormányzati hiány-céljai mindhárom évben az államháztartásért felelős miniszter honlapján decemberben közzétett makrogazdasági és költségvetési előrejelzésen alapultak. A középtávú tervekhez képest a hiány-célok a benyújtott konvergencia programokban az egyes évekre vonatkozóan felülvizsgálatra kerültek, azonban nagyságrendi eltérés nem állapítható meg. Ez alól kivétel a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat, amely jelentősen módosította – „lefelé tolta” – a tervezett hiánypályát.

A 2017. áprilisi konvergencia programban meghatározott hiánycélok változatlanul beépültek a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatba, a 2018. decemberben közzétett előrejelzésbe, majd a 2018. decemberben kihirdetett középtávú költségvetési tervbe.

A 2018. áprilisi konvergencia program több évre meghatározott hiánycéljaitól – a 2021. év kivételével – eltérő tervezett hiány érték jelent meg a 2019. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban. Az eltérések indoklását a költségvetési törvényjavaslat gazdaság- és költségvetés-politikai kitekintése a 2019. évre vonatkozóan tartalmazza.

A 2019. évi költségvetési törvényben szereplő 2019-2021. évi előrejelzés adatok módosítás nélkül épültek be a 2018. decemberi makrogazdasági és költségvetési előrejelzésbe és a 2019. évtől érvényes középtávú költségvetési tervbe. A 2019. áprilisában benyújtott konvergencia programhoz képest a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat kitekintésében a 2019-2021. évek tekintetében alacsonyabb összegben határozták meg a hiány összegét. Ennek oka, hogy a hiány tervezett nagyságrendje ezáltal megközelítheti a középtávú költségvetési hiánycélt.

A kormányzati szektor uniós módszertan szerinti államadósság-rátájának tervezett alakulását mutatja be a **2. számú táblázat**.

## 2. táblázat

### Előrejelzések a bruttó államadósság-rátára a GDP %-ában a 2017-2021. évek között

Középtávú előrejelzést tartalmazó dokumentum megnevezése	Kihirdetés/ közzététel/ benyújtás időpontja	2017. év	2018. év	2019. év	2020. év	2021. év
Konvergencia program	2017. április	72,0	70,5	67,3	64,0	61,2
2018. évi költségvetési törvényjavaslat (T/15381)**	2017. május	72,0	70,5	-	-	-
Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés	2017. december*	72,4	71,2	68,1	64,8	62,0
Középtávú költségvetési terv	2017. december		71,2	68,1	64,8	
Konvergencia program	2018. április	73,6	73,2	69,6	66,7	63,4
2019. évi költségvetési törvényjavaslat (T/503)**	2018. június		72,9	70,3	-	-
Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés	2018. december*	73,3	71,0	69,9	66,4	62,7
Középtávú költségvetési terv	2019. január			69,9	66,4	62,7
Konvergencia program	2019. április		70,8	69,2	66,7	62,8
2020. évi költségvetési törvényjavaslat (T/6322)**	2019. június			-	66,7	-

\* A 2017. és a 2018. decemberi makrogazdasági és költségvetési előrejelzés alapján.

\*\* : Az adott évekre vonatkozó adat nem került meghatározásra.

*Forrás: A középtávú előrejelzést tartalmazó 2017-2019. között készített, 1. oszlopban szereplő dokumentumok adatai alapján ÁSZ szerkesztés*

Fontos változást jelentett az elemzett időszakon belül, hogy a bruttó államadósságra (államadósság-rátára) vonatkozó tervadatokat jogszabályi előírás alapján először – az Áht. előírásának változása miatt – a 2017. decemberben kihirdetett középtávú költségvetési tervben kellett szerepeltetni.

A 2. számú táblázat adatai alapján az látható, hogy a teljes időszakra vonatkozó kitekintést a bruttó államadósság esetében a konvergencia programok és a decemberben kiadott makrogazdasági és költségvetési előrejelzések tartalmazzák. Emellett a költségvetési törvényjavaslat az adott évre vonatkozó tervértéket tartalmazza és használja fel a tervezés során. A középtávú költségvetési tervben szereplő államadósság adatok megegyeztek az adott év december hónapban közzétett előrejelzésben szereplő adatokkal. Ezek alapján a középtávú költségvetési tervezési dokumentumok időrendi egymásra épülése biztosított volt.

A 2. számú táblázatban szereplő adatok évek közötti összehasonlítása során szükséges figyelembe venni, hogy több alkalommal is módosult a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek köre az Eurostat felülvizsgálatai alapján. Ezek közül is kiemelkedik nagyságrendje miatt a 2017. évben az Eximbank kormányzati szektorba való besorolása, amely a 2017. évben 1,9 százalékponttal növelte az államadósság-rátát értékét.

A középtávú költségvetési tervezés keretében a csökkenő adósságpálya és az ehhez szorosan kapcsolódó korlátozott mértékű hiány melletti elkötelezettség egyértelműen látható az elemzett időszakon belül. Mindezt alátámasztja, hogy mindegyik középtávú költségvetési tervezési dokumentum ezen irányt jelölte ki a hiány és adósságmutatók esetében.

### **Az államadósság középtávú finanszírozásának bővítési lehetőségei**

Az államadósság középtávú finanszírozása szempontjából fontos tényezőt jelent, hogy mely gazdasági szereplők és milyen mértékben vehetnek részt az állampapír piacon. Mindez azért meghatározó szempont, mert az állampapír-piaci befektetők körének kiterjedése befolyásolja az államadósság finanszírozásába középtávon bevonható források nagyságrendjét. Minél nagyobb volumenű az államadósság finanszírozásába bevonható hazai megtakarítások és pénzeszközök értéke, annál inkább csökkenthető Magyarország külső sérülékenysége a devizakockázat mérés-klődése miatt.

A lakossági és a nem lakossági szereplők befektetési lehetőségeit összehasonlítva az aktuális befektetési szabályok alapján alapvetően a lakossági szereplők számára állnak rendelkezésre széles körben a különböző konstrukciók.

A jogi személyek, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek a forgalmazott állampapír típusok közül magyar államkötvényt és diszkont kincstárjegyet vásárolhatnak. A magyar államkötvény esetén legalább 3 éves a futamidő és a 3, illetve 5 éves futamidejű magyar államkötvény vásárolható fix és változó kamatozású változatban. A diszkont kincstárjegyek esetében a futamidő alapvetően 3 és 12 hónapot jelent.

E befektetési lehetőségeket elemezve az 1 éven túli és a 3 évet nem meghaladó befektetési lehetőségek vásárlói közül a jogi személyeket és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket kizárja az aktuális szabályozás. E konstrukciók közé tartozik a féléves magyar állampapír,

az egyéves magyar állampapír, a kétéves magyar állampapír, a kincstári takarékjegy (1 vagy 2 éves futamidővel), a kincstári takarékjegy plusz (1 éves futamidővel).

A kibocsátott állampapírok másik fontos jellemzője a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek szempontjából, hogy az alapkonstrukciónál kedvezőbb hozammal rendelkező állampapírok vásárlására számukra nincs lehetőség. Ezek közé tartozik például a magyar állampapír plusz (5 éves futamidővel), prémium magyar állampapír (3 és 5 éves futamidővel) és a bónusz magyar állampapír (4, 6 és 10 éves futamidővel).

A befektetők kör szabályozása meghatározó jelentőségű az államadósság finanszírozása szempontjából. Az ÁSZ „A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata” című elemzésben rámutatott arra, hogy az államháztartás meglévő külső adóssága szempontjából szintén pozitív változást jelentett az elmúlt években, hogy a teljes adósság jelentős része belső forrásokból került finanszírozásra. Mindezt jól mutatja, hogy valamennyi hazai gazdasági szereplőcsoport állampapír befektetésének értéke növekedett az elmúlt években. E változás jelentősen hozzájárult az államadósság finanszírozásának biztonságához.

Magyarország külső sérülékenységének mérséklődése érdekében fontos szempontot jelent a bruttó külső adósságmutató jövőbeni további csökkenése. Ehhez a háztartások magas szintű megtakarítási hajlandóságának fennmaradása, valamint a dinamikus gazdasági növekedés fenntartása szükséges. Mind a lakossági megtakarítók, mind az államháztartás szempontjából biztonságosabb, ha az államadósságot egyre nagyobb arányban lakossági állampapírok finanszírozzák. Ez közvetlenül csökkenti a külföldi eladósodottságot.

További meghatározó szempontot jelent, hogy az állampapírok esetében a nem lakossági befektetők milyen szerepet tudnak betölteni az államadósság középtávú finanszírozásában. E területen az egyik kiemelkedő jelentőségű szereplőcsoportot a pénzügyi intézmények jelentik. Emellett az egyéb, nem pénzügyi vállalatok és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények is fontos szerepet játszhatnak az államadósság finanszírozásában. A háztartásokat segítő nonprofit intézmények közé tartoznak többek között a munkavállalói érdekképviseleti szervezetek, az egyházak, az egyházi intézmények, az egyesületek és az alapítványok.

A nemzeti számlák rendszere alapján az utóbbi kategóriába tartozó intézmények pénzügyi eszközeinek bruttó és nettó értéke trendszerűen növekedett az elmúlt években. Mindezt jól mutatja, hogy a készpénz és betétek állománya e körben 2019 I. negyedév végére 876,7 Mrd Ft-ra emelkedett a 2017 I. negyedévi 518,6 Mrd Ft-ról. A háztartásokat segítő nonprofit intézmények által birtokolt hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok állománya 2019 I. negyedév végén 390,5 Mrd Ft-ot tett ki, amelyből 347,4 Mrd Ft volt a hosszú lejáratú értékpapírok értéke. Együttesen ezen intézmények nettó pénzügyi vagyona 1 352,5 Mrd Ft-ra emelkedett 2019 I. negyedév végére. Mindez 389,9 Mrd Ft növekedést jelent a 2017 I. negyedév végi állományhoz képest. Ugyanakkor az adatokon belül nyilvános adat nem érhető el az egyes szervezettípusokra vonatkozóan.

Ezen adatok alapján a háztartásokat segítő nonprofit intézmények jelentős nagyságrendű megtakarítással rendelkeznek. E megtakarítások jelenleginél szélesebb körű bevonása – a befektetők kör szélesítése az egyes lakossági állampapírok esetében – az államadósság finanszírozásba tovább növelné a finanszírozás középtávú biztonságát. Ezzel együtt e változás hozzájárulhatna a

középtávú költségvetési tervezés kiemelt területének, az államadósság középtávú költségvetési tervezésének a jelenleginél is nagyobb fokú kiszámíthatóságához, mozgásterének növekedéséhez.

### **A költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok kialakításának szerepe**

A fejezetekre vonatkozó középtávú tervszámok meghatározása szintén fontos szerepet játszik a középtávú költségvetési tervezésben. E szerep azonban az előző két elemtől annyiban eltérő, hogy a fejezeti középtávú költségvetési tervadatok meghatározása elsősorban az államháztartáshoz tartozó szereplők gazdálkodásához nyújt információkat.

Egyrészt a költségvetési főösszeg lebontása, illetve a fejezeti tervszámok meghatározása alapján mutatható be, hogy a kitűzött hiány és adósságpálya milyen fejezeti költségvetés mellett valószínűsíthető meg. Másrészt lényegében a központi költségvetésen belül a költségvetési fejezetek jelenítik meg azon szintet, ahol az állami feladatok aggregált formában megjelennek, és szélesebb körű gazdálkodási lehetőség, illetve felelősség kapcsolódik e feladatok végrehajtásához.

A fejezeti tervszámok egyik évről másik évre történő változása jelzésértékű az adott fejezethez tartozó szervezeteknek. Ugyanakkor részletes következtetések levonása ez alapján nem lehetséges számukra, lévén a mögöttes feltételek (például az intézményi háttér, az állami feladatok köre és kiterjedése, illetve a gazdálkodási paraméterek) e tervezési dokumentumból nem ismerhetők meg. Ezért is van kiemelt jelentősége a költségvetési törvényjavaslatban szereplő kitekintésnek, amely lényegében az összevont fejezeti számokra alapozva ezek részletesebb lebontását tartalmazza.

### **A költségvetési fejezetekre vonatkozó keretszámok kialakításának gyakorlati jellemzői**

Az Áht. rendelkezései alapján a kormány határozat keretében hagyta jóvá az elemzett időszak egyes éveiben a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak, az államháztartás hazai és uniós módszertan szerinti egyenlegét és az államadósság középtávra tervezett összegét.

Az elemzett időszakon belül kiadott kormányhatározatok főbb adatait a **3. számú táblázat** szemlélteti.



## 3. táblázat

A 2017-2019., a 2018-2020. és a 2019-2021. évekre vonatkozó középtávú költségvetési tervek főbb adatai, valamint a 2018. évi előzetes tény adatok

Időtáv		2017- 2019	2018- 2020	2019- 2021	2018. évi adat
Kiadások központi alrendszer összesen (Mrd Ft)	2017. év	19 158,5			
	2018. év	20 129,2	20 098,1		21 374,1
	2019. év	19 540,8	20 181,2	20 578,8	
	2020. év		20 385,4	21 210,2	
	2021. év			21 575,3	
Bevételek központi alrendszer összesen (Mrd Ft)	2017. év	17 627,2			
	2018. év	19 095,7	18 738,4		19 922,5
	2019. év	19 753,7	19 787,4	19 580,4	
	2020. év		19 955,5	21 214,0	
	2021. év			21 637,0	
Az államháztartás ESA szerinti egyenlege a GDP %-ában (%-ban)	2017. év	-2,4			
	2018. év	-1,8	-2,4		-2,3
	2019. év	-1,5	-1,8	-1,8	
	2020. év		-1,5	-1,5	
	2021. év			-1,2	
Államadósság a GDP %-ában (%-ban)	2017. év				
	2018. év		71,2		70,2
	2019. év		68,1	69,9	
	2020. év		64,8	66,4	
	2021. év			62,7	

*Forrás: A 1827/2016. (XII. 23.), a 2043/2017. (XII. 27.), a 1005/2019. (I. 22.) Korm. határozat, a PM 2018. decemberi monitoring jelentése és a 2018. évi zárszámadási törvényjavaslat alapján ÁSZ szerkesztés*

A fejezetekre vonatkozó középtávú költségvetési tervek adatai azt támasztják alá, hogy a költségvetés bevételi és kiadási főösszegének növekvő tendenciájával számoltak a középtávú tervezés során. Ez alól kivétel a 2016. évben kiadott középtávú költségvetési terv, amelyben a 2018. évhez képest a 2019. évre csökkenő tendencia került meghatározásra a központi alrendszer kiadásai esetében. Az államháztartás uniós módszertan szerinti egyenlegénél, valamint az államadósság-ráta esetében folyamatosan csökkenő tendenciát határoztak meg a fejezetekre vonatkozó középtávú költségvetési tervek az elemzett időszakon belül.

A tervszámok teljesülését a 2018. évi tényadatok alapján értékelve az államadósság-ráta és az államháztartás uniós módszertan szerinti egyenlege a 2017. év végén kiadott középtávú költségvetési tervhez képest nagyságrendileg teljesült. Ezzel szemben a központi alrendszer bevételei és kiadásai meghaladták a tervezett összeget. Az elemzett időszakon belül a költségvetési bevételek növekedése jellemzően a kiadások növekedését finanszírozta és nem a költségvetési hiány, illetve közvetetten a GDP arányos államadósság mutató további csökkentése érdekében került felhasználásra.

Az Áht. vonatkozó rendelkezése alapján az adott évi költségvetési törvényjavaslat tartalmazza a középtávú költségvetési tervek adataitól való eltérést. Ennek keretében a költségvetési fejezetek bemutatták, hogy a költségvetési törvényjavaslat szerinti kiadási és bevételi főösszeg milyen összegben növekedett, vagy csökkent a fejezeti főösszegekre vonatkozó középtávú tervhez képest, illetve megadták a kiadási és a bevételi előirányzat-változások főbb okait. Az eltérések jellemző indokai közé tartoztak az időközben történt fejezetek közötti, vagy belső átszervezések, a feladat- és szerkezeti változások, a béremelési intézkedések, az adó-, és járulékmérték változások, valamint az egyéb működési, beruházási döntések hatásai.

### **A középtávú költségvetési tervezés további releváns területei**

A fejezeti tervszámok összevont jellege és a költségvetési gazdálkodás komplexitása miatt indokolt elemezni, hogy ennek egyéb, főbb területeinek megjelenítése miért fontos a középtávú költségvetési tervezésben és ezek átfogó bemutatása milyen lehetséges előnyöket hordoz magában.

Ennek keretében az elemzés kitér a kormányzati stratégiákra és programokra, az állam által vállalt kezességre és garanciára, a beruházási programokra és a módosítás nélkül teljesíthető előirányzatokra, továbbá ezek középtávú költségvetési tervezésének jellemzőire.

Az Áht. 22. § (1) bekezdés b) pontjának rendelkezése alapján az adott évi költségvetési törvényjavaslat tartalmazza – összhangban a költségvetési fejezetekre meghatározott keretszámokkal – a tárgyévet követő négy év tervezett költségvetési bevételi és kiadási előirányzatainak keretszámait főbb csoportokban. Ezen rendelkezés alapján ebben az értelemben az adott évi költségvetési törvényjavaslat középtávú költségvetési tervezési dokumentumként is funkcionál.

### **A kormányzati stratégiák és programok középtávú költségvetési tervezésének szerepe**

A 2. fejezet keretében bemutatott Korm. rendelet kijelöli a kormányzati stratégiák és programok előkészítésére, tervezésére vonatkozó követelményeket. A Korm. rendelet a kormányzati stratégiák és programok esetén előírja nemcsak a pontos szakmai tartalom, hanem a kapcsolódó személyi, tárgyi, anyagi és szervezeti feltételek meghatározását is.

E kapcsolódó feltételek meghatározása azért szükséges, mert ezek mindegyike költségvetési vonatkozásokkal is rendelkezik. Például egy fejlesztési program finanszírozása szempontjából jelentős kérdésnek minősül, hogy milyen nagyságrendű személyi erőforrást szükséges biztosítani az adott program működtetéséhez, illetve ennek mértéke mekkora nagyságrendű az egyes években. Ugyanez a szervezeti feltételek esetén is érvényes. Valamely közfeladathoz kapcsolódó szervezeti kör átszervezése során számos további kiadás merül fel, amelyek jellemzően éven túl jelentkeznek.

A szakmai tartalom pontos és részletes ismerete nélkül nem lehetséges a költségvetési kiadások megtervezése. Fordított helyzetben, ha van is költségvetési forrás adott cél érdekében, de nem ismert a megvalósítandó tartalom, a kitűzött cél elérésének módja(i), akkor ebben az esetben nem biztosítható az Alaptörvényben és az Áht.-ban rögzített – az államháztartás pénzeszközökkel való szabályszerű, hatékony és eredményes gazdálkodás – alapelvek teljesülése.

A középtávú költségvetési tervezésben a kormányzati programok és stratégiák részletes és átfogó megjelenítése azért is fontos szempontot jelent, mert ezáltal lehetséges a különböző már meghozott, illetve tervezett kormányzati intézkedések középtávú hatásainak megjelenítése. Mindezt az indokolja, hogy a kormányzati intézkedések hatásai jellemzően nem rövid, hanem középtávon érvényesülnek.

A kormányzati programok és stratégiák részletes és átfogó megjelenítése a középtávú hatásokra való felkészülést is támogathatja. Ezek közé tartozik többek között a középtávon jelentkező költségvetési kiadások felmérése és előrejelzése. Ennek eredményeképp a középtávú költségvetési tervek a rövid távú költségvetési tervezés pontosságát is javítani tudják.

Mindez közvetett módon a középtávú költségvetési tervezés másik két elemének megbízhatóságát is javíthatja azáltal, hogy a kormányzati programok és stratégiák középtávú kiadási igényének ismeretében a hiány és államadósság tervezése is több és pontosabb információkkal rendelkezhet a finanszírozási igényről. Ehhez kapcsolódóan a középtávú hiány és adósságfinanszírozási terv is részletes adatokra építhet.

A költségvetési és makrogazdasági előrejelzések esetében az átfogó bemutatás előnye, hogy az előrejelzések komplex módon tudnak támaszkodni a kormányzati intézkedések feltételezett hatásaira. Továbbá a különböző kormányzati stratégiák és programok költségvetési területekre gyakorolt együttes hatása is láthatóvá válik, amely felhasználható a makrogazdasági mutatószámok előrejelzése tekintetében.

### **A kormányzati stratégiák és programok középtávú költségvetési tervezésének gyakorlati jellemzői**

Az Áht. 22.§ (3) bekezdés c) pontja 2018. november 24-től lépett hatályba, amely szerint a költségvetési törvényjavaslat indoklásában szükséges ismertetni a középtávú költségvetési tervezés részeként a fő kormányzati politikák hosszú távú fenntarthatósága felmérésének eredményét, a közvetlen hosszú távú hatással rendelkező szakpolitikák bemutatásával.

A 2017-2018. évi zárszámadásokban, valamint a 2019. és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatban számos olyan előirányzat található, amely valamely szakpolitikai stratégia megvalósítását szolgálja. Az egyes stratégiák megvalósítását szolgáló előirányzatok azonban átlátható módon nincsenek hozzárendelve a szakpolitikai stratégiákhoz.

Az egyes stratégiákhoz kapcsolódó fejlesztések jelentős része uniós forrásokból, operatív programokon keresztül valósul meg. Az operatív programok összevont előirányzataiból azonban nem ítéltető meg konkrétan az egyes stratégiák végrehajtását szolgáló támogatások összege. Erre példaként említhető a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia, amely ugyan megjelenik a 2019. és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatban, azonban a célok megvalósítása mindkét

költségvetési törvényjavaslatban egy-egy uniós programhoz kapcsolódik és nem különíthető el egyértelműen e stratégia megvalósítására tervezett források értéke.

A középtávú költségvetési tervezéssel való kapcsolat hiányát a Nemzeti Exportstratégia 2019-2030 példája mutatja. E stratégia költségvetési vonatkozásai nem azonosíthatók be sem a 2019., sem a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatban.

A kormányzati stratégiák és programok középtávú hatásait (a működéshez kapcsolódó fejlesztéseket, átalakításokat és egyéb változásokat) a költségvetési törvényjavaslatok jellemzően szöveges formában mutatják be. Ezáltal a középtávú költségvetési tervezés a fejezeti tervszámok kialakítása során a kormányzati stratégiák és programok középtávú pénzügyi hatásaival kapcsolatos adatokra korlátozottan tud támaszkodni.

### **Az állam által vállalt kezesség és garancia középtávú költségvetési tervezésének jelentősége**

Az állam által vállalt kezesség és garancia szintén a költségvetési gazdálkodás egyik fontos és gyakran használt eszköze. Számos területen kerül alkalmazásra (pl.: mezőgazdaság, ipar, költségvetési szervek, illetve önkormányzatok beruházásai és fejlesztései esetén). Az állam által vállalt kezesség és garancia sajátos jellemzője, hogy kötődhet pénzügyi és konkrét állami feladat ellátásához egyaránt.

Az állam által vállalt kezesség és garancia tervezésének fontosságát az adja, hogy a kezesség és garancia jövőbeli – jellemzően közép- és hosszú távú – pénzügyi következményekkel jár, mert ennek pénzügyi teljesítésére egy későbbi időpontban kerül sor. A kezesség és garancia teljesítésére fordított költségvetési kiadások azonban befolyásolják a költségvetési hiány alakulását. Mindez különösen azon időszakban jelent meghatározó tényezőt, amikor a központi költségvetés egyéb gazdálkodási kockázatokkal is szembesül. Ilyen például esetlegesen a gazdasági növekedés lassulásából eredően a költségvetési (adó, járulék és illeték) bevételek csökkenése.

Hasonlóan a kormányzati stratégiákhoz és programokhoz, az állam által vállalt kezesség és garancia átfogó és részletes tervezése elősegíti a középtávú költségvetési tervezés megbízhatóságának biztosítását. Mindez a középtávú költségvetési tervezés három fő elemére vonatkozóan egyaránt érvényes.

### **Az állam által vállalt kezesség és garancia középtávú költségvetési tervezésének gyakorlati jellemzői**

A középtávú költségvetési tervezésben az állam által vállalt kezesség és garancia tervezett kiadásai az egyes évek költségvetési törvényjavaslataiban kerültek bemutatásra. A központi költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezeten belül az állam által vállalt kezesség és viszontgarancia érvényesítése alcímen tervezték meg e kiadásokat. A tervezett előirányzat döntő részét a Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből és a MEHIB Zrt. általi biztosítási tevékenységből eredő fizetési kötelezettségek tették ki.

A 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslatok alapján az állam által vállalt kezesség és garancia kapcsán a tárgyévet követő három évre tervezett összegeket a **4. számú táblázat** mutatja be.

## 4. táblázat

**A kezesség és garanciaállalásból származó kötelezettségek teljesítésére  
középtávon tervezett kiadások a 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslatok alapján  
(Mrd Ft-ban)**

<b>Költségvetési törvényjavaslat tárgyév</b>	<b>2017. év</b>	<b>2018. év</b>	<b>2019. év</b>	<b>2020. év</b>	<b>2021. év</b>	<b>2022. év</b>	<b>2023. év</b>
<b>2018. év</b>	<b>21,0</b>	<b>28,7</b>	<b>26,0</b>	<b>27,0</b>	<b>28,0</b>		
<b>2019. év</b>		<b>22,1</b>	<b>22,9</b>	<b>26,0</b>	<b>27,0</b>	<b>28,0</b>	
<b>2020. év</b>			<b>20,9</b>	<b>24,8</b>	<b>21,0</b>	<b>21,0</b>	<b>20,0</b>

*Forrás: 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslat alapján ÁSZ szerkesztés*

A 4. táblázat és a költségvetési törvényjavaslatok indoklása egyértelműen alátámasztja, hogy az állam által vállalt kezesség és garanciaérvényesítés előirányzatát több évre előre megtervezték, azonban az állam által vállalt kezesség és garanciaérvényesítés alcímek jogcímenkénti részletezését nem mutatták be.

A középtávú tervadatok alapján az látható, hogy a tárgyévi költségvetési törvényjavaslatban az előző évben a tárgyévre adott prognózisnál mindig kisebb összegű előirányzat szerepelt. A nem tárgyévre vonatkozó előirányzatoknál (2021-2022. évi) az idő előrehaladtával, a korábbi években adott évekre meghatározott értékhez képest alacsonyabb előirányzat jelent meg a törvényjavaslatban és a költségvetési törvényben. Mindezt a 2018. év és az ezt megelőző időszak teljesítési adatainak folyamatos csökkenése, illetve a 2019. év I. félévi teljesítési adatainak alakulása is alátámasztja.

Az állam által vállalt kezesség és garancia többéves előirányzatainak, azok egyes évek közötti változásainak indoklását a középtávú költségvetési tervdokumentumok nem tartalmazták. Ez alapján nem állapítható meg, hogy a középtávú költségvetési tervezés során milyen paramétereket, illetve jellemzőket vettek figyelembe a tárgyévet követő három éves időszak tervadatainak meghatározása során.

#### **A beruházások középtávú költségvetési tervezésének jelentősége**

A központi költségvetés kiadásain belül jelentős részarányt képviselnek a felhalmozási kiadások. Mindezt jól mutatja, hogy a 2018. évben a központi alrendszer által teljesített kiadások 22,3%-át (4 484,2 Mrd Ft-ot) tették ki együttesen a hazai felhalmozási és az uniós fejlesztési kiadások.

A beruházások – főképp a nagyobb összegű, összetett szakmai tartalommal rendelkezők – jellemzően több éves megvalósítási időszakokkal rendelkeznek. Ebből következően a beruházások kapcsán a költségvetés tervezése szempontjából jellemzően közép, illetve hosszú távú hatások is felmerülnek.

Mindez általában a beruházások teljes életciklusára és ennek egyes elemeire egyaránt érvényes. A beruházások életciklusa keretében a tervezési feladatok kiterjednek a beruházásokkal kapcsos-

latos előkészítési, valamint kivitelezési feladatokra. Emellett nemcsak a beruházások megvalósítása bír kitüntetett jelentőséggel, hanem ezt követően a beruházáshoz kapcsolódó fenntartási/üzemeltetési időszak tervezett kiadásai és gazdálkodási eseményei is. Mindezt az Áht. is hangsúlyozza, amikor egyrészt a kormányzati intézkedések, programok hosszú távú hatásainak felmérését írja elő, másrészt, amikor a közpénzek takarékos, eredményes és hatékony felhasználását tűzi ki alapvető célként.

A beruházásokkal kapcsolatos kiadások tervezése meghatározó jelentőségű a hiány és az államadósság, valamint a fejezeti középtávú tervszámok kialakítása során. Előbbi esetében a beruházásokkal kapcsolatos tervezett kiadások és a megvalósítási, illetve üzemeltetési időszakban felmerült tényleges kiadások viszonya bír kitüntetett jelentőséggel. Amennyiben a középtávú költségvetési tervezés keretében szisztematikusan és átfogóan történik a beruházási kiadások tervezése, akkor az előrelátható tényezők hatásai beépülhetnek a beruházási kiadásokba. A reális beruházási kiadások pontosabb tervezettségét tesznek lehetővé a hiány és az államadósság esetében. A fejezeti középtávú tervszámok kialakítása szempontjából a beruházások tervezése azért kiemelt jelentőségű, mert e kiadások az egyes költségvetési fejezetek keretében jelennek meg, befolyásolva ezek tervezési adatainak pontosságát és alátámasztottságát.

A költségvetés által végrehajtott beruházások azonban nemcsak az államháztartásra, hanem a piaci szereplőkre is hatást gyakorolnak. Mindez több területen is megjelenik. Az állami beruházások megvalósítása során jellemző a magánszereplők közreműködése kivitelezőként, vagy a szükséges beruházási eszközök beszállítójaként. Az állami megrendelések révén az állam az adott piaci terület – termék, illetve szolgáltatáspiact – gazdasági folyamatait is befolyásolja. Mindezek közvetetten érintik a gazdasági növekedést, valamint ennek intenzitását. Ráadásul a beruházások összetett és időigényes tervezési folyamata miatt előfordulhat, hogy a beruházásról szóló döntést követően csak több év múlva jelentkeznek a pozitív hatások, amely szintén rámutat a beruházások átgondolt tervezésének szerepére.

A beruházások további fontos vonatkozása, hogy többségében valamely eszköz pótlását, vagy egy újonnan ellátandó feladat biztosítását szolgálják. Ebből a szempontból alapvető kérdés, hogy a megvalósítandó beruházások és az állami feladatok ellátásából származó forrásigény összhangban legyen egymással. A beruházások közép- és hosszú távú tervezése ezáltal támogatni tudja az állami feladatok ellátásához szükséges eszközök racionális biztosítását és az Áht.-ben rögzített alapelvekkel összhangban lévő közpénz felhasználást.

### **A beruházások középtávú költségvetési tervezésének gyakorlati jellemzői**

Az **5. és 6. számú táblázat** mutatja be a 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslatok alapján, hogy ezen években az egyes kiemelt jelentőségű beruházásokkal, feladatokkal kapcsolatos többéves előírányzatokat, valamint azok tervezési gyakorlatát.

## 5. táblázat

**Egyes kiemelt beruházási programok tervezett értékei a 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslatok alapján (adatok Mrd Ft-ban)**

Fejezet megnevezése	Program, feladat megnevezése	Tervezés éve	Időtartam	2018. év	2019. év	2020. év	2021-2025. évek
Miniszterelnökség	Modern Városok Program	2018*	-	150,0	-		
		2019*	-	150,0	135,0	-	
		2020*	2016-2025.			85,0	-
Miniszterelnökség	Paks II. Atomerőmű Zrt. tőkeemelése	2018*	-	106,7	-		
		2019*	-	106,7	106,1	-	
		2020*	-		106,1	77,0	-
Emberi Erőforrások Minisztériuma	Liget Budapest projekt támogatása	2018*	-	39,9	-		
		2019*	-		29,2	-	
		2020*	-			29,9	-

\*: Nem került meghatározásra az adott évek tervezett értéke.

*Forrás: 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslat alapján ÁSZ szerkesztés*

## 6. táblázat

**A honvédelmi beruházások tervezett értéke a 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslat alapján (adatok Mrd Ft-ban)**

Fejezet megnevezése	Tárgy-év	Időtartam*	2018. év	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év	2023-2025. évek
Honvédelmi Minisztérium	2018**	-	39,0	45,8	32,4	32,5	-	-
	2019**	-		44,2	50,6	50,9	-	-
	2020**	-			193,7	102,1	165,5	-

\*: Nem került meghatározásra a tervezett időtartam.

\*\* : Nem került meghatározásra az adott évek tervezett értéke.

*Forrás: 2018-2020. évi költségvetési törvényjavaslat alapján ÁSZ szerkesztés*

A beruházások többéves hatásainak bemutatása során a fejezetek jellemzően rövid, szöveges indoklást adtak, amelyben a beruházás, illetve a beruházási program megnevezése és az adott beruházás főbb leírása szerepelt. Az egyes beruházások, beruházási programok esetében azonban jellemzően nem szerepeltek számszerűsítve a következő évi pénzügyi hatások és a tervezett kiadási összegek.



Mindezt az 5. és a 6. számú táblázatok adatai is alátámasztják. A bemutatott beruházási programok közül a Modern Városok Program, a Paks II. Atomerőmű Zrt. tőkeemelése és a Liget Budapest Projekt támogatása esetében nem álltak rendelkezésre a középtávú tervadatok. Ezen belül a Modern Városok Program esetében a 2019. évi, illetve a Paks II. Atomerőmű Zrt. tőkeemelése esetében a 2019. és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat tartalmazta a költségvetési törvényjavaslat évét követő év tervezett adatát. Ezzel szemben a honvédelmi beruházásokkal kapcsolatban tervezett kiadások három évre vonatkozóan rendelkezésre álltak.

Az ÁSZ részletesen elemezte a 2019. évben a beruházások jellemzőit „A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei” című elemzésében. A Beruházás Előkészítési Alap, valamint a 2020. január 1-től létrehozásra kerülő Beruházási Ügynökség tevékenysége a kormányzati magasépítési beruházásoknál alapvető fontosságú a rugalmas költségvetési gazdálkodás mellett a középtávú költségvetési tervezés szempontjából is. A beruházások előkészítési folyamatának és a kormányzati magasépítési beruházások egységes menedzselése magában hordozza annak lehetőségét, hogy az e körbe tartozó beruházások középtávú kiadási igénye is átfogóan meghatározásra kerülhessen, a tényleges kiadási igénnyel összhangban. A kormányzati beruházásokról ily módon rendelkezésre álló információk hasznosíthatóak a költségvetés finanszírozása, valamint a vagyongazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása során.

### **A tartalékok középtávú költségvetési tervezésben betöltött szerepe**

Az ÁSZ „A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei” című elemzésében rámutatott arra, hogy a tervezés rugalmasságát illetően az elmúlt években a tartalékolásnak egy többemű rendszere alakult ki a hazai központi költségvetésben, amely jelentősen javította a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát. Ezen elemzés rámutatott arra is, hogy a tartalékok értékének növelése javítja, a tartalékok felhasználása azonban csökkenti a központi költségvetés rugalmasságát.

Az Áht. négyféle tartalékot nevesít, amelyek közé tartozik a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék, a céltartalék, a fejezeti általános tartalék, valamint az egyéb tartalék. Az egyéb tartalékok között meghatározó jelentőségű az Országvédelmi Alap, amely a gazdasági körülmények változásából fakadó kockázatok kezelésére szolgál.

A középtávú költségvetési tervezés jelenleg nem különíti el a tartalékokat a fejezeti középtávú tervszámok kialakítása során. A költségvetési törvényjavaslatban szereplő középtávú kitekintés, valamint a fejezetek középtávú költségvetési terve sem tartalmaz utalást a költségvetési tartalékok nagyságára vonatkozóan a fejezeti kiadási tervszámokon belül.

A tartalékok szerepe miatt alapvető fontosságú bemutatni nemcsak rövid-, hanem középtávon is a tartalékok rendszerét. Mindez a fejezetek racionális és átgondolt gazdálkodásának erősítését, valamint a költségvetés szintjén a nem várt, vagy nem pontosan előrelátható hatások kezelését is egyszerűre képes támogatni.

Ezzel párhuzamosan a tartalékok megjelenítése által a fejezeti tervszámokon belül egyértelműen bemutathatóvá válik, mely kiadások felhasználását tervezi a kormány, és melyek azok, amelyek tartalékként szolgálnak. Továbbá ennek révén a rövidtávú tartalékok kialakítása is szisztematikus módon valósítható meg a középtávú tervszámok alapján.

### **A módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok középtávú tervezésben betöltött szerepe**

A módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok költségvetési jelentőségét jól mutatja, hogy a központi alrendszer kiadásainak közel 50,0%-a ilyen típusú előirányzat keretében került felhasználásra az elmúlt években, illetve ezen előirányzatok együttes tervezett értéke a 2019. és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatban is hasonló nagyságrendet képvisel. A módosítás nélkül teljesíthető előirányzatokat az egyes években a tárgyévi költségvetési törvényjavaslat 4. melléklete tartalmazza.

Az ÁSZ „A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei” című elemzésében arra hívta fel a figyelmet, hogy az ilyen típusú előirányzatok esetében a költségvetés tervezése során javasolt az előző évi teljesítési adatok és a mögöttes tendenciák nagyobb mértékű figyelembevételére. Ennek indoka, hogy az előző években a törvényi előirányzathoz képest magasabb összegű teljesítés esetén nagyobb a valószínűsége a következő évi előirányzat nagyobb összegű teljesítésének.

A rendszeresen a törvényi előirányzattól eltérő teljesítést mutató módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok tervezésénél nemcsak a bázisszemlélet, hanem a több éve teljesülő tendenciák figyelembevételére is szükség van. A több éve alulteljesítő tételek többlet forrása egy külön tartalék előirányzathoz is biztosítható, amelyből az év közben fellépő további, nem várt kiadások fedezhetőek. E módszer alkalmazásával a költségvetés előre fel tud készülni a hatások kezelésére és nem a végrehajtás során szembesül a finanszírozási problémák kezelésével.

E technika középtávú költségvetési tervezésben való alkalmazása – az ÁSZ által a költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében rendszeresen megfogalmazott kockázatok kezelése érdekében – tovább javítaná a módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok tervezésének megalapozottságát. Emellett az egyes fejezetek irányítói felé még inkább hangsúlyozza az Áht.-ban a közpénz felhasználással kapcsolatban rögzített alapelvek teljesülését a tervezés és a végrehajtás során egyaránt. Továbbá e költségvetési tervezési módszer alkalmazása révén a módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok középtávú tervezése még inkább átláthatóvá válik, és ehhez kapcsolódóan a végrehajtás nyomán követhetőségét is támogatja.

## 4. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBN

Az egyes országok középtávú költségvetési keretrendszerének áttekintését megelőzően elsőként a fogalom nemzetközi értelmezésének bemutatása szükséges. A különböző nemzetközi szervezetek közül a Világbank és az OECD határozta meg a középtávú költségvetési keretrendszer kialakításának főbb szakaszait és ezáltal a fogalom tartalmát.

A Világbank értelmezése szerint a középtávú költségvetési keretrendszer kialakítása három fázison keresztül lehetséges. (Világbank, 2013) Ezek közül az első, amikor a kiadások felelős egységek/fejezetek közötti felosztása top-down (fentről lefelé) technológiával valósul meg. Ennél fejlettebb a második fázis, amikor a tervezés bottom-up (lentől felfelé) módszerrel történik és a költségvetés tervezéséért felelős szereplő figyelembe veszi a kiadások felosztása során a rendelkezésre álló költségvetési keretet. A harmadik, leginkább összetett fázis, amikor a kiadások tervezése során teljesítménykritériumok is meghatározásra kerülnek.

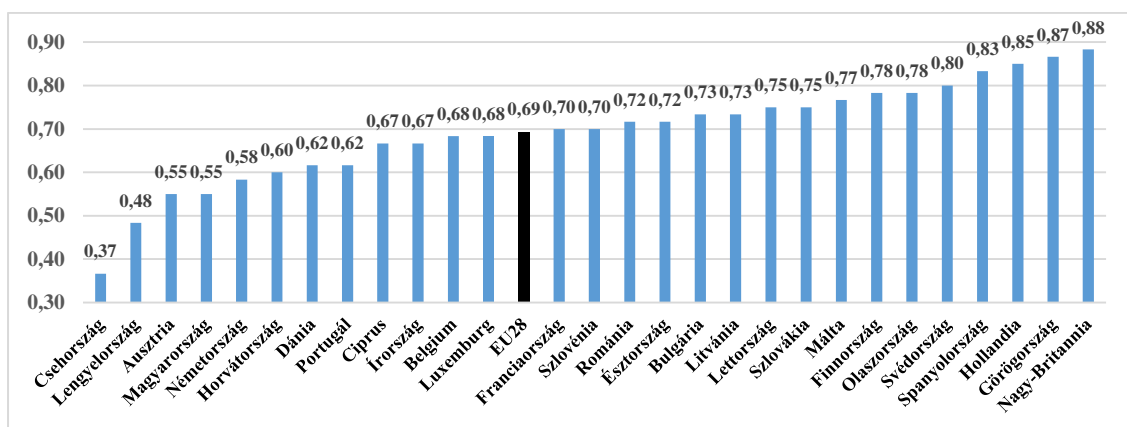
Az OECD a Világbankhoz hasonlóan értelmezi a középtávú költségvetési keretrendszer fogalmát annyi különbséggel, hogy nem tesz fejlettségbeli különbséget a három előzőekben bemutatott fázis között. (OECD, 2013) Az OECD értelmezése szerint azért nem lehet különbséget tenni fejlettségi szempontból a középtávú költségvetési keretrendszer kialakítási módjai között, mert minden esetben az adott ország költségvetési szférájának általános jellemzői döntik el melyik módszer tekinthető előnyösnek.

A Világbank és az OECD által készített módszertani dokumentumokból kiindulva az Európai Bizottság is értékelte – az Európai Unió országaira szűkítve – az alkalmazott középtávú költségvetési tervezési módszerek fejlettségi szintjét. Ennek érdekében az Európai Bizottság kialakított egy – középtávú költségvetési keretek kialakításának fejlettségét vizsgáló – indexet (MTBF-index), amely a hatályos nemzeti középtávú költségvetési keretrendszer jellemző tulajdonságain alapul. (EB, 2017/a)

Az **1. számú ábra** szemlélteti a középtávú költségvetési keretrendszer kiépítettségének helyzetét az uniós tagországokban az Európai Bizottság 2017. évi felmérése alapján.

1. ábra

## Az Európai Unió országaiban az MTBF index értéke a 2017. évben



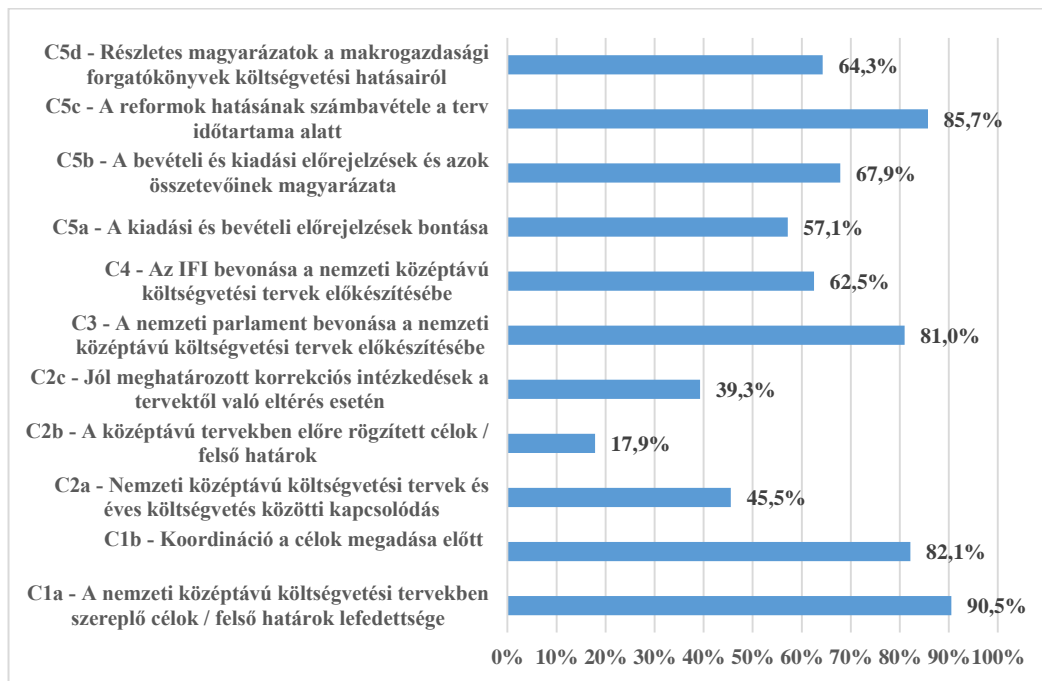
*Forrás: EB (2017/b) adatai alapján ÁSZ szerkesztés*

Az 1. ábra adatai visszaigazolják a középtávú költségvetési keretrendszerek kiépítettségének helyzetével kapcsolatban a Világbank megállapításait. A középtávú költségvetési keretrendszer kiépítettsége a nyugat-európai országokban a legnagyobb mértékű (pl. Hollandia, Nagy-Britannia). A volt szocialista országok közül hét a 2017. évre már az uniós átlag feletti szintet ért el a középtávú költségvetési keretrendszer kialakítását tekintve. Az MTBF index értéke Csehország és Lengyelország esetében volt a legalacsonyabb, ehhez képest a visegrádi országok közül Szlovákia esetében a legmagasabb értékű. Az MTBF index az uniós tagországokat tekintve Görögországban és Nagy-Britanniában volt a legnagyobb a 2017. évben.

A **2. számú ábra** azt mutatja be, hogy a 2017. évben az MTBF indexet alkotó kritériumokat átlagosan milyen mértékben teljesítették az uniós tagországok az index egyes kritériumai alapján.

## 2. ábra

**A 2017. évi MTBF indexet alkotó főbb kritériumainak alkalmazása az uniós tagországokban (a válaszok átlagos és maximális pontszámának aránya %-ban)**



*Forrás: EB (2017/b) adatai alapján ÁSZ szerkesztés*

Az uniós kitekintés alapján a középtávú költségvetési tervezés a tagországok több mint 80,0%-ánál a teljes államháztartásra kiterjedt. Emellett a tagországok a középtávú költségvetési célok meghatározásához végeztek egyeztetéseket a kormányzati szintek között, valamint a parlamentet is bevonták a középtávú terv készítésébe. Emellett jellemzően értékelték a különböző intézkedések hatását a középtávú költségvetési terv időtávjára vonatkozóan. Azonban vannak olyan területek is, amelyeknél az elért pontszámok elmaradtak az 50,0%-os értéktől. Ezek közé tartozott a középtávú tervekben a célok/felső határok szerepeltetése, az éves költségvetési törvényjavaslattal való kapcsolat biztosítása és az eltérések esetén alkalmazható korrekciós mechanizmusok meghatározása.

A nemzeti sajátosságok néhány ország példáján keresztül kerülnek bemutatásra a középtávú költségvetési keretrendszerre vonatkozóan. Az elemzés a továbbiakban az alábbi uniós tagországok középtávú költségvetési keretrendszerének jellemzőit vizsgálja:

- Hollandia, Nagy-Britannia és Finnország,
- Csehország, Lengyelország és Szlovákia.

Az elemzésben szereplő országok kiválasztási szempontját az jelentette, hogy az MTBF index a nyugat- és észak-európai országok közül Hollandiában, Nagy-Britanniában és Finnországban

magas értékű volt a 2017. évben. Csehország, Lengyelország és Szlovákia középtávú költségvetési rendszerének bemutatása által a visegrádi országok jellemzői válnak értékelhetővé.

A **8. számú táblázat** mutatja be az MTBF index alapján a kiválasztott uniós országok esetében a középtávú költségvetési keretrendszer főbb jellemzőit.

A 8. számú táblázat szerint kiválasztott hat ország és Magyarország középtávú költségvetési keretrendszerének alapvető elemei hasonlóságokat mutatnak. Ugyanakkor a nyugat- és észak-európai országok esetében eltérést mutat, hogy a középtávú költségvetési tervektől való eltérés korlátozott körben lehetséges. Lényegében ezen országok költségvetési gyakorlata az elfogadott, részletes középtávú költségvetési tervek megvalósítására koncentrál. Mindez megnyilvánul abban, hogy az éves költségvetési törvényjavaslat tervezett előirányzatai a középtávú terven alapulnak. Továbbá a középtávú tervtől való eltérés esetén meghatározott korrekciós intézkedések meghozatala szükséges.

Különbséget jelent továbbá az is a kiválasztott nyugat- és észak-európai országok és a visegrádi országok középtávú költségvetési keretrendszere között, hogy a visegrádi országok a makrogazdasági paraméterek lehetséges hatásainak bemutatására kiemelt hangsúlyt helyeznek. Ennek indoka főképp, hogy a gazdasági mutatószámok változásából eredő hatások erősebben jelentkeznek a visegrádi országoknál, mint a másik elemzett országcsoportnál. Ebből következően nagyobb hangsúlyt helyeznek a paraméterek hatásainak bemutatására.

Magyarország középtávú költségvetési keretrendszere lényegében megegyezik a többi visegrádi ország középtávú költségvetési keretrendszerének jellemzőivel. Azonban fontos különbség, hogy a többi visegrádi országban a középtávú költségvetési tervtől való eltérést a költségvetési törvényjavaslatban kizárólag Magyarország esetében szükséges indokolni. Emellett a kiadási és bevételi előrejelzések alábontása Csehország mellett Magyarországon történik meg a visegrádi országok közül.

Együttesen a visegrádi országok nyugat- és észak-európai országoktól való elmaradását az MTBF index értékelése során az jelentette, hogy a több évre előre rögzített középtávú tervszámokat, célokat nem tudták jelentősebb változtatás nélkül megvalósítani, valamint nem állt rendelkezésre egzakt szabályozás a tervtől eltérés esetén végrehajtható korrekciós intézkedésekről és eljárásokról.

## 8. táblázat

**A középtávú költségvetési tervezés jellemzői a kiválasztott országokban  
az MTBF index alapján**

Kritérium	Finnország	Hollandia	Nagy-Britannia	Lengyelország	Szlovákia	Csehország	Magyarország
<b>A középtávú költségvetési terv és az éves költségvetés kapcsolata</b>	Eltérés az éves költségvetésben csak külön jóváhagyással lehet.	Eltérés az éves költségvetésben csak külön jóváhagyással lehet.	Eltérés az éves költségvetésben csak külön jóváhagyással lehet.	Az eltérést nem kell indokolni.	Az eltérést nem kell indokolni.	Csak bizonyos körülmények között térhet el.	Az éves terv eltérhet a középtávú tervtől, de indoklás szükséges.
<b>A középtávú tervben előre rögzített célok/felső határok</b>	Több évre előre rögzített.	Több évre előre rögzített.	Nincs	Nincs	Nincs	Nincs	Nincs
<b>Korrekciós intézkedések a tervtől való eltérés esetén</b>	Eltérés esetén beavatkozás történik.	Eltérés esetén beavatkozás történik.	Nincs	Nincs	Nincs	Eltérés esetén beavatkozás történik.	Nincs
<b>A parlament bevonása a középtávú költségvetési terv előkészítésébe</b>	A parlament nem szavazza meg.	A parlament szavazza meg.	A parlament szavazza meg.	A parlament nem szavazza meg.	A parlament szavazza meg.	A parlamentnek megküldésre kerül, de nem dönt róla.	A költségvetési törvényjavaslat keretében fogadja el a parlament.
<b>A kiadási és bevételi előrejelzések alábontása</b>	Igen	Nem	Igen	Nem	Igen	Nem	Igen
<b>A makrogazdasági paraméterek lehetséges hatásainak bemutatása</b>	Nem	Nem	Nem	Igen	Igen	Igen	Igen

*Forrás: EB (2017/b), OECD, IMF adatok, Castro, Dorotinsky (2008), Dutch (2013), EU IFIs (2018) és NAO (2018) alapján ÁSZ szerkesztés*



## 5. A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZÉS ALKALMAZÁSÁNAK FŐBB ELŐNYEI

A középtávú költségvetési tervezés hazai és nemzetközi jellemzőinek áttekintését követően értelmezhetőek a középtávú költségvetési tervezés alkalmazásából eredő lehetséges előnyök. E tényezők ezzel párhuzamosan a középtávú költségvetési tervezés alkalmazásának hajtóerőit is jelentik.

### Az érdekeltek számára nyújtott információk felhasználása

Minden módszertan, illetve alkalmazott gazdálkodási technika legfőbb kérdése, hogy milyen információkat képes szolgáltatni az érdekeltek számára. Ennek részletes bemutatását megelőzően az érdekeltek főbb csoportjait szükséges azonosítani.

A középtávú költségvetési tervezésben érdekeltek köre öt fő csoportra bontható. Az érdekeltek közé tartoznak:

- a politikai döntéshozók,
- a költségvetési döntések végrehajtását végző szervezetek,
- az állampapír-piaci befektetők és a pénzügyi piac szereplői,
- a hazai gazdasági szereplők,
- és a társadalom tagjai.

A **politikai döntéshozók** (az Országgyűlés és a kormány) számára a középtávú költségvetési keretrendszer hazai szabályozása alapján a költségvetési hiány és adósságszabályok betartása kitüntetett jelentőséggel bír. Ehhez szorosan kapcsolódik a makrogazdasági és költségvetési előjelzés, valamint a fejezeti szintű középtávú költségvetési terv kialakítása.

A főbb bevételi és kiadási csoportokra vonatkozó fejezeti középtávú terv nemcsak önmagában hordoz fontos információkat, hanem az is lényeges szempont, hogy e keretszámok milyen tényezők figyelembevételével alakultak ki. Továbbá a tervezés megalapozottságának megítélhetősége érdekében az is fontos információt hordoz, hogy a központi költségvetés szintjén az adott évi végrehajtás milyen tényezők (tervezési hiba, vagy a feltételek változása) következtében tért el a középtávú költségvetési tervben szereplő pályától.

Emellett a kormányzati stratégiák és programok, az állam által vállalt kezesség és garancia, a beruházási programok és a módosítás nélkül teljesíthető előirányzatok középtávú költségvetési tervadatai is fontos információt jelentenek a politikai döntéshozók számára. Mindez egyrészt abból származik, hogy e területek középtávú tervadatai befolyásolják a középtávú költségvetési tervezés megbízhatóságát. Másrészt a költségvetési döntések meghozatalához e területekről szükséges, hogy a kapcsolódó tervadatok átfogóan rendelkezésre álljanak. Példaként lényegében bármelyik közfeladat említhető. Az állami feladatok jelentős részéhez kapcsolódnak kormányzati stratégiák és programok, illetve beruházások, valamint a kapcsolódó kiadások teljesítése nagy arányban módosítás nélkül teljesíthető előirányzaton keresztül történik. Emellett a jelentősebb kiadásokhoz (például beruházásokhoz) az állam által vállalt kezesség és garancia is

társulhat. Harmadrészt a középtávú költségvetési tervdokumentumok alapul szolgálnak a későbbi években a rövid távú költségvetési döntésekhez.

A kormány számára a középtávú költségvetési tervdokumentumok „iránytűként” is szolgálnak a költségvetés végrehajtása során. Amennyiben a rövidtávon tett intézkedések nincsenek összhangban a középtávon meghatározott célokkal, akkor korrekciós lépések meghozatala szükséges. Mindez egyúttal az Országgyűlés számára is lehetőség nyújt a kormány végrehajtási tevékenységének értékelésére és amennyiben eltérést tapasztal a kitűzött középtávú költségvetési céloktól, a felvázolt pályától jelzést tehet a kormány felé ennek korrekciója érdekében.

A **költségvetési döntések végrehajtását végző szervezetek** számára a középtávú költségvetési tervek azért fontosak, mert ez alapján tudják felmérni a saját gazdálkodásukat érintő körülmények és feltételek alakulását. A középtávú költségvetési terv meghatározó többek között az emberi erőforrás menedzsment, valamint a tárgyi feltételek kialakítása szempontjából is. Például, ha valamely állami feladat esetében középtávon az ellátandó feladatok bővülésével lehet számolni, akkor általában a kapcsolódó feltételek kialakítása több évet igényel. Ugyanez fordítva is érvényes. Ha valamely területen egyre kisebb az állami szerepvállalás, akkor az innen történő „kivonulás” megszervezése és lebonyolítása is hosszabb időt igényel, valamint jellemzően pénzügyi erőforrásokat is igényel.

Az **állampapír-piaci befektetők és a pénzügyi piac szereplői** szempontjából a középtávú költségvetési tervezésből származó legfontosabb információt az jelenti, hogyan alakul középtávon a költségvetési hiány- és az államadósság értéke, valamint milyen feltételek mellett vásárolhatnak állampapírokat. Az államháztartás középtávú pénzügyi helyzetének átlátható bemutatása, illetve ennek stabilitása a befektetők bizalmának fenntartása miatt alapvető fontosságú. Az állampapír-piaci befektetők és a pénzügyi piac szereplői a kiszámíthatóságot alapvető értéknek, feltételnek tekintik. Ha ez biztosított, akkor e tényező pozitív hatást gyakorol a hosszú lejáratú állampapírok iránti keresletre. Mindez előnyösen érinti az államadósság finanszírozásának biztonságát, valamint a kapcsolódó állampapír-piaci hozamok alakulását.

A befektetői bizalom kialakítása és fenntartása szempontjából emiatt is meghatározó, hogy a középtávú költségvetési tervezés továbbra is folyamatosan releváns makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken alapuljon, valamint az ebben szereplő számadatok, paraméterek átfogó indoklása is rendelkezésre álljon. A középtávú költségvetési tervek részletezettsége, valamint a megvalósítás nyomon követése és értékelése ezek alapján közvetetten az államháztartás finanszírozási terheinek nagyságát is befolyásolja.

Az állampapír-piac kiterjedését meghatározó tényező, hogy kik vehetnek részt befektetőként a piacon. A középtávú költségvetési tervezés szempontjából fontos kérdés, hogy a befektetői kör bővítésének vannak-e lehetőségei. E szempont értékelését az **1. számú melléklet** tartalmazza.

A **hazai gazdasági szereplők** részére a fejezetekre vonatkozó középtávú költségvetési terv elsősorban a kormányzati intézkedések középtávú hatásainak megismerése szempontjából fontos. E területek közül is kiemelkedik az adózással és a járulékokkal kapcsolatban tervezett intézkedések köre. Ez alapján például a bérköltségek várható alakulása pontosabban előrejelezhető a vállalkozások számára, amelynek révén a foglalkoztatási és a beruházási döntések is kedvezőbbek lehetnek. Ezek révén közvetetten a gazdasági növekedés üteme is tovább emelkedhet. Az

adózással és a járulékokkal kapcsolatos intézkedések ismerete azért is fontos szempont, mert az intézkedések hatásaihoz való alkalmazkodás hosszabb időt vehet igénybe.

Ugyanez érvényes a kormányzati stratégiák és programok, valamint a tervezett beruházások esetében is. A vállalkozások számára sok esetben e középtávú költségvetési célok befolyásolják a piacra jutásukat, vagy a piacon maradásukat. Példaként említhető többek között az útpítéssel foglalkozó vállalkozások köre, amelyek tevékenységében az állami megrendelések fontos szerepet töltenek be.

Amennyiben a költségvetési döntések kiszámítható perspektívát jelentenek, akkor az érintett hazai gazdasági szereplők, vagyis a vállalkozások ennek megfelelően fejlesztik, illetve alakítják ki tevékenységüket. Mindezek hatása megjelenik a foglalkoztatottsági, jövedelmi és külkereskedelmi mutatók alakulásában, amelyek révén a gazdasági növekedés egyes elemei kedvező irányba változnak.

A **társadalom tagjai** számára a középtávú költségvetési terv adatai információt szolgáltathatnak az állami feladatok ellátásának jellemzőiről, az államháztartás pénzügyi helyzetéről, valamint az egyes gazdasági területeket érintő kormányzati intézkedések, illetve programok középtávú hatásairól. Emellett a középtávú költségvetési tervadatok arról is információt szolgáltatnak, hogy milyen jövedelmi, foglalkoztatottsági viszonyok várhatóak a következő években. Mindez hasonlóan a vállalkozások reakciójához közvetetten ösztönözheti a munkaerő-kínálat növekedését, amely szintén fontos feltétele a gazdasági növekedés megvalósításának.

### **Az egymásra épülő tervezési időtávok alkalmazása**

A középtávú költségvetési tervezés alkalmazásának indokát és előnyét jelenti az is, hogy több olyan költségvetési terület van, amelyeknél a rövid távú tervezés nem, vagy csak korlátozottan lehetséges. Ezek közé tartozik többek között az összetett, nagyobb összegű beruházási programok, az uniós támogatások felhasználása és az ezekkel való elszámolás, a képződött maradványok keletkezése és felhasználása, a hiány és államadósság finanszírozó eszközök kibocsátása és lejáratja, valamint a különböző kormányzati programok és intézkedések hatásai. E témakörök kezelése nemcsak a közép-, hanem a hosszú távú költségvetési tervezésben is alapvető fontosságú.

E területek középtávú költségvetési tervezésben való kezelése a későbbi rövid távú tervezés, valamint a költségvetés végrehajtása szempontjából is meghatározó jelentőségű. A középtávú költségvetési terv szorosan kapcsolódik a rövid távú tervhez, lévén a következő években a következő évi költségvetési törvényjavaslat alapját jelenti. Ezért is fontos, hogy a rövid és a középtáv közötti kapcsolatok egyértelműen bemutatásra kerüljenek.

### **A költségvetés fenntarthatóságának elősegítése**

Az elmúlt években folyamatosan egyre inkább előtérbe került a fenntarthatóság alapelveinek érvényesülése. Mindez nemcsak a környezet szintjén, hanem tágabb körben a társadalmi, gazdasági és a költségvetési folyamatok szempontjából is értelmezhető. E megközelítése előretörésére tekintettel az ÁSZ több olyan elemzést is készített az elmúlt időszakban, amelynek fókuszsa a költségvetés, vagy valamely költségvetési terület fenntarthatóságának elemzésére irányult.

Ezek közé tartozik például a gazdaságpolitika, az adósságcsökkentés fenntarthatósága, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezése, illetve a családtámogatások rendszere.

A fenntarthatóság elve alapvetően a hosszú távú költségvetési tervezéshez kapcsolódik. Azonban a hosszú távú tervezés nem képzelhető el megbízható rövid-, illetve középtávú költségvetési tervezés nélkül. A középtávú költségvetési tervezés a fenntarthatóság elve és megközelítésmódja számára egyfajta keretet, illetve köztes célt biztosít.

Lényegében a fenntarthatóság elvének érvényesítésére való törekvés a költségvetés, és az egyes ágazati területeken a középtávú költségvetési tervezés irányába fontos hajtóerőt jelent, mert a hosszú távú hatások elérése feltételezi a hosszú távú tervezéssel szoros kapcsolatban lévő középtávú költségvetési tervezés alkalmazását. A középtávú költségvetési tervezés a fenntarthatóság elvének teljesülését a hiány és az államadósság mutatók tervezésén keresztül valósítja meg. Az alacsony hiányra és csökkenő államadósság-pályára vonatkozó célkitűzés támogatja a költségvetési folyamatok hosszú távú fenntarthatóságát.

### **A változó gazdasági körülményekhez való alkalmazkodás**

A költségvetési gazdálkodás számára meghatározó körülményt jelentenek a makrogazdasági tényezők. E tényezők sajátossága, hogy értékük folyamatosan változik, a növekedési és a visszaesési ciklusok folyamatosan követik egymást. A gazdasági ciklusok nyomán követését nehezíti, hogy az egyes gazdasági mutatószámoknál, illetve gazdasági területeken eltérő a konjunktúra és a visszaesési ciklus időbeli terjedelme, a hatásainak kiterjedése, valamint a trendfordulót jellemző mutatószámok köre és alakulása. További meghatározó tényezőt jelent, hogy az egyes ciklusok lefutása jellemzően időről-időre változik.

A gazdasági körülmények változásának pontos előrejelzése meghatározó jelentőségű a középtávú költségvetési tervezés szempontjából. Mindez egyaránt érvényes a költségvetés bevételeinek és kiadásainak, valamint a hiány és az államadósság alakulását tekintve.

A költségvetés bevételein belül döntő súlyt képviselnek az adó- és járulékbevételek. A makrogazdasági feltételek esetleges változása révén a tervezett értéktől jelentősen eltérhet a költségvetési bevételek teljesítése. A kiadási oldalon a makrogazdasági feltételek változása összetett módon jelentkezik. Például a munkanélküliségi mutató romlása esetén a kapcsolódó ellátások, az álláskeresési, illetve munkahelyteremtési támogatások, valamint az egyéb munkahelyteremtést ösztönző eszközökre fordított kiadások értéke egyaránt növekedhet. Hasonló folyamat játszódhat le, ha például a kis- és közepes méretű vállalkozások exportpiaci lehetőségei csökkennek. Ebben az esetben a kamattámogatott hitelek és a kis- és közepes méretű vállalkozások számára nyújtott egyéb költségvetési támogatások értéke emelkedhet.

A költségvetési bevételek és kiadások középtávú költségvetési tervezése során a makrogazdasági feltételek változásának hatásait szükséges felmérni, mert ez alapvető feltétele a hiány- és államadósság szabályok betartásának, valamint rövid távon a költségvetési törvény végrehajthatóságának. Ellenkező esetben a költségvetési törvény átfogó módosítása szükséges. Emellett a gazdasági feltételek változása a különböző ágazati intézkedések kiindulópontját is jelenti.

Ebből a szempontból kitüntetett jelentőséggel bír, hogy például a kormány milyen körülmények között indít el valamilyen fejlesztési intézkedést. Hiszen, ha az adott terület növekedési potenciálját ez a hatás meghaladja, akkor a megvalósított intézkedések főképp egyensúlytalansági helyzetet okoznak. Ugyanez a helyzet következik be akkor is, ha a piaci szereplők nem tudnak alkalmazkodni valamilyen ok miatt az adott kormányzati intézkedéshez.

### **A nemzetközi környezet elvárásainak való megfelelés**

Az uniós szabályozás és a kapcsolódó irányelv egyértelműen abba az irányba mutat, hogy az egyes tagországok, köztük Magyarország is, minél teljesebb körűen és részletezetten alakítsa ki a középtávú költségvetési keretrendszerét, valamint széles körben alkalmazzon EU konform eszközöket.

A nyugat- és az észak-európai országok példája azt mutatja, hogy a középtávú költségvetési keretrendszer fejlesztése folyamatos erőfeszítéseket igényel. Emellett az Európai Unió is folyamatosan hangsúlyozza a tagállamok felé, hogy az irányelv alkalmazása során a nemzeti költségvetés politikai sajátosságokat szükséges figyelembe venni.

A nemzetközi környezet elvárásai között szerepel a versenyképesség folyamatos javítása, valamint e folyamat eredményeinek egyértelmű bemutatása. Nemzetközi összehasonlításban azon ország képes a versenyben helytállni, amely kiszámítható és vonzó környezetet teremt a gazdasági szereplők részére. Több más tényező mellett a versenyképesség mértékét az állam gazdálkodása is befolyásolja.

A középtávú költségvetési tervezés többféle módon képes a versenyképesség javításához hozzájárulni, amely a kiszámítható költségvetési politika alkalmazásán keresztül érvényesül.

Egyrészt folyamatosan kiemelten kezeli a költségvetési szabályok betartását, valamint ezzel párhuzamosan a költségvetési politikát arra ösztönzi, hogy középtávú költségvetési célokat határozzon meg és ehhez kapcsolódóan a költségvetési döntések középtávú hatásait folyamatosan mérje és értékelje. Ezáltal a költségvetési politikát arra motiválja, hogy ne vonjon el többletforrásokat a gazdasági szereplőktől, hanem ezeket hagyja a gazdasági növekedés érdekében hasznosulni a gazdasági szereplők által.

Másrészt a kormány figyelmét arra is ráirányítja, hogy a költségvetés végrehajtása során folyamatosan kövesse nyomon a makrogazdasági és költségvetési feltételek változását. Ezáltal előre fel tud készülni a hatások kezelésére, amely a gazdasági szereplők számára is időt biztosít az alkalmazkodáshoz. Emellett a kormány egyértelmű információkkal rendelkezhet arról, hogy mely területeken szükséges intézkedéseket hozni a gazdasági teljesítmény növelése, illetve az egyes negatív gazdasági folyamatok kezelése érdekében.

Harmadrészt a középtávú tervezés átláthatóságának biztosítása közvetetten az államháztartás finanszírozási kiadásainak alakulására is kedvező hatásokat hordoz magában. Mindez általa érvényesül, hogy az állampapír-piaci befektetők számára kiszámítható környezetet képes teremteni a középtávú költségvetési tervezés, amely a befektetői keresletet pozitívan befolyásolja. Az államadósság finanszírozásával kapcsolatos kiadásoknál így elért „megtakarítások”, felhasználhatóak egyéb költségvetési, vagy gazdaságpolitikai célok megvalósítása érdekében.

## RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

<b>Alaptörvény</b>	Magyarország Alaptörvénye
<b>Áht.</b>	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
<b>ÁSZ</b>	Állami Számvevőszék
<b>Ávr.</b>	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
<b>EB</b>	Európai Bizottság
<b>ESA</b>	Európai Unió statisztikai módszertana
<b>EU</b>	Európai Unió
<b>EU IFI</b>	EU Independent Fiscal Institutions, EU Független Pénzügyi Szervezetek
<b>GDP</b>	Gross domestic product (bruttó hazai termék)
<b>Gst.</b>	2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
<b>IMF</b>	Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)
<b>irányelv</b>	Az Európai Tanács 2011. november 8-i 2011/85/EU Irányelve a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről
<b>Korm. rendelet</b>	38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
<b>MTBF</b>	Medium-Term Budgetary Framework, Középtávú Költségvetési Keretrendszer
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
<b>rendelet</b>	Az Európai Tanács 1997. július 7-i 1466/97/EK RENDELETE a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról

## ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

<b>Államadósság-mutató</b>	A Gst. rendelkezései szerint számított kormányzati szektor adósságának az adott év GDP-jéhez viszonyított aránya. Az államadósság-mutató számításakor a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon veszi figyelembe.
<b>Államadósság-ráta</b>	Az uniós módszertan szerint számított kormányzati szektor adósságának az adott év GDP-jéhez viszonyított aránya. A hazai módszertan szerinti államadósság számításhoz képest a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket a teljesítés napján érvényes árfolyamon értékeli.
<b>EDP</b>	Excessive Deficit Procedure, az Európai Unió Túlzott hiány eljárása
<b>ESA/EDP egyenleg/hiány</b>	Az államháztartási egyenleg és a kormányzati szektor uniós statisztikai egyenlegének eltérése. A pénzforgalmi egyenleghez képest figyelembe veszi az eredményszemléletesítés, a pénzügyi tranzakciók miatti korrekciók, valamint az egyéb korrekciók hatását.
<b>EDP jelentés</b>	A Központi Statisztikai Hivatal (negyedéves) jelentése a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról, uniós adatszolgáltatás.
<b>Eredményszemlélet</b>	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolása a tényleges teljesülés alapján történik.
<b>ESA 2010</b>	A gazdasági folyamatok összegzéséhez és elemzéséhez szisztematikus statisztikai keretet nyújtó nemzeti számlák rendszerének az Európai Unióban 2014. óta kötelezően használt változata.
<b>ESA/EDP híd</b>	Az uniós statisztikai módszertan és a hazai elszámolási szabályok alapján számított költségvetési egyenlegek közötti különbségek levezetése.
<b>GDP</b>	Gross Domestic Product, bruttó hazai termék
<b>Pénzforgalmi szemlélet</b>	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolása a tényleges pénzmozgás alapján történik.
<b>Százalékpont</b>	Az egységnyi változás 1/100-ad része (a bázispont százszorosa). A százalékpont leggyakoribb célja a százalékban kifejezett adatok különbségének megadása.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Állami Számvevőszék (2018): Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2017. II. félévi költségvetési folyamatokról, T/436, 2018. június
2. Állami Számvevőszék (2019/a): Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. II. félévi költségvetési folyamatokról, T/456, 2019. május
3. Állami Számvevőszék (2019/b): A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei, T/447, 2019. március
4. Állami Számvevőszék (2019/c): A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata, T/454, 2019. május
5. Berta Dávid – Tóth G. Csaba (2017): Költségvetési szabályok, MNB Oktatási füzetek 2017. 14. szám
6. Castro, Dorotinsky (2008): Medium-Term Expenditure Frameworks: Demystifying and Unbundling the Concepts, Washington, DC
7. Dutch (2013): Public Finance in the Netherlands, National Academy for Finance and Economics Ministry of Finance.
8. Európai Bizottság (2017/a): 2017. évi országjelentés – Magyarország, Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum.
9. Európai Bizottság (2017/b): Medium-term budgetary frameworks database, The index on the quality of medium-term budgetary frameworks.
10. EU IFIs (2018): Medium-Term Budgetary Frameworks - A contribution to definitions and identification of good practices, EU Independent Fiscal Institutions (EU IFIs)
11. International Monetary Fund (2017/a): Fiscal Rules at a Glance, March 2017
12. International Monetary Fund (2017/b): Republic Of Poland, Technical Assistance Report – Developing a Medium-Term Budget Framework, June 2017, Washington DC.
13. Külgazdasági és Külügyminisztérium (2019): Nemzeti Exportstratégia 2019-2030, Az Export Növeléséért Felelős Helyettes Államtitkárság, 2019
14. Kormány (2019/a): Magyarország Konvergencia Programja 2019-2023, 2019. április
15. Kormány (2018): Magyarország Konvergencia Programja 2018-2022, 2018. április
16. Kormány (2017): Magyarország Konvergencia Programja 2017-2021, 2017. április
17. Központi Statisztikai Hivatal (2017/a.): Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2017. évi I. EDP-jelentés), Statisztikai Tükör, 2017. április 24.
18. Központi Statisztikai Hivatal (2017/b.): Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2017. évi II. EDP-jelentés, Statisztikai Tükör, 2017. október 24.

19. Központi Statisztikai Hivatal (2018/a.): Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2018. évi I. EDP-jelentés), Statisztikai Tükör, 2018. április 23.
20. Központi Statisztikai Hivatal (2018/b.): Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2018. évi II. EDP-jelentés), Statisztikai Tükör, 2018. október 24.
21. Központi Statisztikai Hivatal (2019/a.): Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2019. évi I. EDP-jelentés), Statisztikai Tükör, 2019. április 23.
22. Magyar Nemzeti Bank (2019): A nemzetgazdaság pénzügyi számlái.
23. National Audit Office (2018): Improving government's planning and spending framework, HC 1679 SESSION 2017–2019, 26 November 2018.
24. Nemzetgazdasági Minisztérium (2017/a.): Makrogazdasági és Költségvetési Előrejelzés 2017-2021, 2017. december
25. Nemzetgazdasági Minisztérium (2017/b.): Tájékoztató a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről, 2017. március 10.
26. Nemzetgazdasági Minisztérium (2016): Makrogazdasági és Költségvetési Előrejelzés 2016-2020, 2016. december
27. Nemzetgazdasági Minisztérium (2014): A 2014. áprilisi költségvetési előrejelzés módszertana - a „Magyarország konvergencia programja 2014-2017” című dokumentumban foglalt költségvetési előrejelzéshez kapcsolódó módszerek, feltevések, paraméterek, érzékenységvizsgálat és az európai bizottság legfrissebb előrejelzésével való összevetés, 2014. május
28. Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (2014), Nemzeti Innovációs Hivatal, 2014. november
29. OECD (2019): Budgeting and public expenditures in OECD countries, Budgetary Governance in Practice: Slovak Republic.
30. OECD (2018): Economic Surveys Czech Republic July 2018.
31. OECD (2013): Government at a Glance 2013.
32. Pénzügyminisztérium (2018/a.): Makrogazdasági és Költségvetési Előrejelzés 2018-2022, 2018. december
33. Pénzügyminisztérium (2018/b.): Tájékoztató a 2019. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről, 2018. május 18.
34. Pénzügyminisztérium (2019/a.): Tájékoztató a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről, 2019. április 23.
35. Pénzügyminisztérium (2019/b): Tájékoztató az államháztartás központi alrendszerének 2018. évi előzetes főbb pénzügyi folyamatairól, 2019. január

36. Világbank (2013): Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks, 2013 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC

**Szabályozási háttér:**

1. T/1671. számú törvényjavaslat Magyarország 2017. évi központi költségvetésének végrehajtásáról
2. T/15381. számú törvényjavaslat Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
3. T/503. számú törvényjavaslat Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
4. T/6322. számú törvényjavaslat Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről
5. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
7. 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
8. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
9. 2014. évi XXIV. törvény az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás kihirdetéséről
10. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
11. 2017. évi CXLV. törvény egyes törvények biztosítási, illetve pénzforgalmi tárgyú jogharmonizációjával kapcsolatos módosításáról
12. 2018. évi L. törvény Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről
13. 2018. évi LXXXII. törvény az egyes adótörvények uniós kötelezettségekhez kapcsolódó, valamint egyes törvények adóigazgatási tárgyú módosításáról
14. 2018. évi LXXXIV. törvény a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásáról
15. 2018. évi CXXXVIII. törvény az állami magasépítési beruházások megvalósításáról
16. 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól
17. 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról
18. 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
19. 1640/2014. (XI. 14.) Korm. határozat a Nemzeti Intelligens Szakosodási Stratégia (S3) elfogadásáról és a Kutatási Infrastruktúrák Európai Stratégiai Fóruma Útitervében szereplő kutatási infrastruktúra nagyprojektekben való magyar részvételről
20. 1827/2016. (XII. 23.) Korm. határozat a központi költségvetés fejezeti szintű 2017-2019. évi bevételi és kiadási középtávú tervszámairól

21. 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
22. 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
23. 1171/2019. (IV. 1.) Korm. határozat a hazai vállalkozások külpiazi sikeressége érdekében szükséges exportfejlesztési intézkedésekről
24. Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (2012/C 326/01), megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2012. október 26-i, C 326. számában
25. Az Európai Tanács 2011. november 8-i 2011/85/EU Irányelve a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről
26. Az Európai Tanács 1997. július 7-i 1466/97/EK RENDELETE a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról
27. Az Európai Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK RENDELETE a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról
28. Az Európai Tanács 2005. június 27-i 1055/2005/EK RENDELETE a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelet módosításáról
29. Az Európai Tanács 2009. május 25-i 479/2009/EK RENDELETE az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról
30. Az Európai Parlament és Az Európai Tanács 2011. november 16-i 1175/2011/EU RENDELETE a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról
31. Az Európai Tanács 2011. november 8-i 1177/2011/EU RENDELETE a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról
32. Az Európai Parlament és az Európai Tanács 2013. május 21-i 473/2013/EU RENDELETE a költségvetés-terv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euro-övezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről

## 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](http://www.asz.hu)