



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Elemzés

A maradványok keletkezésének és felhasználásának, valamint az uniós források hatása a költségvetés szerkezetére



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

FV-0207-145/2017.

**A maradványok keletkezésének és
felhasználásának, valamint az uniós
források hatása a költségvetés
szerkezetére**

2017. július

Az elemző munkát felügyelte:

Dr. Pulay Gyula felügyeleti vezető

Az elemző munkát vezette:

Dr. Simon József

projektvezető

Az elemző munkát végezte:

Dr. Kis Éva

számvevő

Szilas István

számvevő főtanácsos

Tartalom

Előszó	5
Összegzés	7
1. Az elemzés kiinduló feltételeinek bemutatása, módszertan.....	8
3. Az előirányzat-módosítások 2012-2015 között	14
4. Előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználása és keletkezése 2012-2015 között.....	15
5. A költségvetés funkcionális kiadási szerkezetének alakulása	18
6. Az uniós források hatása a funkcionális szerkezet alakulására.....	23
7. A családi pótlék, a családi adókedvezmény és a „segély helyett munka” a funkcionális szerkezet alapján	25
I. sz. melléklet: Rövidítésjegyzék	28
II. sz. melléklet: Értelmező szótár.....	29
III. sz. melléklet: Jogszabályok jegyzéke	30

Előszó

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése felhatalmazza az Állami Számvevőszéket arra, hogy feladatkörében elemzéseket, tanulmányokat készítsen. A jelen elemzés az Állami Számvevőszéknek a központi költségvetés végrehajtásáról készült zárszámadás ellenőrzésére vonatkozó feladatához kapcsolódik. A zárszámadások ellenőrzése során szembesültünk azzal, hogy a költségvetés végrehajtása során minden évben jelentős maradvány keletkezik. Ez az adott évben javítja a pénzforgalmi egyenleget. A maradvány jelentős része azonban kormányzati hatáskörben végrehajtott előirányzat-módosítások révén a következő évben felhasználhatóvá válik, ami kockázatot jelent a felhasználás évének a költségvetési egyenlege szempontjából. E kockázatot csökkenti, hogy ebben az évben is keletkezik maradvány. A maradványok keletkezése és következő évi felhasználása egy állandó jellemzője a költségvetési gazdálkodásnak. A maradványok keletkezése – bizonyos mértékig – szükségszerű velejárója az éves költségvetésen alapuló gazdálkodásnak, mivel vannak olyan programok, amelyek egy év alatt nem hajthatók végre, következésképpen a megkezdett program finanszírozása átnyúlik a következő évre. A kockázatot az jelenti, hogy a maradványok keletkezése és felhasználása az egyes évek között nem egyenletes, ami veszélyezteti a költségvetési egyenlegcél teljesülését abban az évben, amikor a maradványok keletkezése elmarad az előző években keletkezett maradványok felhasználásától. Az elemzés ezt a kockázatot számszerűsíti. A 2012-2015. évi zárszámadások adatai alapján bemutatja, hogy a kockázat mértéke százmilliárdos nagyságrendű.

A kockázat mértéke egyfelől arra hívja fel a figyelmet, hogy indokolt lenne a következő évben felhasználható maradványok keletkezését a szükséges minimumra csökkenteni. Másrészt aláhúzza a költségvetési maradvány újraértelmezésének a szükségességét. A költségvetési szerveknek keletkezett előirányzat-maradvány ugyanis – az áthúzódó hatások kiszűrését követően – a gazdálkodás eredményének tekinthető, mivel azt fejezi ki, hogy a szervezet az előirányzotthoz képest kevesebb kiadással és/vagy több bevétellel teljesítette a feladatait. Az így keletkező maradvány az államháztartás szintjén tartós megtakarítás, ami az államadósságot mérsékli, azaz hozzájárul az államadósság-mutató csökkentése Alaptörvényben előírt kötelezettségének teljesítéséhez. A maradványnak ez az értelmezése a költségvetési szervek feladatellátásának mérhetőségét feltételezi, mivel csak így lehet megállapítani, hogy a költségvetési maradvány a feladat elmaradása miatt vagy a hatékony gazdálkodás eredményeként keletkezett. A jelen elemzés a maradványok keletkezése és felhasználása trendjeinek elemzésével ráirányítja a figyelmet a költségvetési gazdálkodás átfogóbb kérdéseire is. Az elemzés bemutatja, hogy a kedvező gazdasági folyamatok következtében a maradvány-felhasználással kapcsolatos kockázatok a vizsgált időszakban nem veszélyeztették az államháztartás egyenlegcéljainak teljesülését. Ugyanakkor éppen a gazdasági fellendülés időszaka az, amikor kevesebb feszültséggel lehet a költségvetési gazdálkodás eredményességét a központba állítani, a költségvetési szerveket a költségvetési előirányzatok elköltése helyett a közfeladatok gazdaságos és/vagy hatékony teljesítésében tenni érdekeltté, összhangban az Alaptörvénnyel, amely a törvényesség és az átláthatóság mellett a célszerűséget és az eredményességet is a költségvetési gazdálkodás alapelveként rögzíti.

Budapest, 2017. július 07.


Domokos László



Összegzés

Az előirányzat maradványok keletkezése a költségvetési gazdálkodás természetes jellemzője. Képződésének számos oka van és szinte valamennyi a központi költségvetésben szereplő fejezetnél, illetve költségvetési szervnél előfordul.

A költségvetési törvény eredményes végrehajtása szükségessé teszi a törvényben meghatározott ún. eredeti előirányzatok módosítását. Erre – jogszabályban meghatározott feltételekkel – a Kormány, a fejezeti irányító szerv, illetve az érintett költségvetési szerv hatáskörében (a továbbiakban együtt: kormányzati hatáskörben) kerülhet sor. Az előirányzat-módosítások jelentős hányada nincs hatással a költségvetési egyenlegre, mivel ugyanakkora összeggel növelnek meg egy előirányzatot, mind amekkora összeggel csökkentenek egy másikat. Tartalmilag nem ez a helyzet az előző évben keletkezett előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználását lehetővé tevő előirányzat-módosítások esetében, mivel előző évi előirányzat-maradvány tárgy évi felhasználása csökkenti a tárgyévi egyenleget. Ugyanakkor a kiadási előirányzatok egy része a tárgyévben sem kerül felhasználásra, illetve egyes bevételi előirányzatok a tárgyévben is túlteljesülnek, következésképpen a tárgyévben is keletkezik előirányzat-maradvány, ami javítja a tárgyévi egyenleget. A két hatás egymással ellentétes irányú, azonban nem egyenlítik ki egymást, azaz a tárgyévben felhasznált előző évi maradvány lehet több is, kevesebb is, mint a tárgyévben keletkező maradvány. Az első eset rontja a tárgyévi költségvetési egyenleget, azaz közvetlen kockázatot jelent a törvényben meghatározott egyenlegcél teljesülése szempontjából. A második eset a tárgyévi költségvetési egyenleg alakulása szempontjából kedvező, de a felhalmozódó maradvány összege a későbbi évek hiánycéljának teljesülésére jelent kockázatot, azokban az években, amikor a maradvány majd ténylegesen felhasználásra kerül.

A bevételi és kiadási előirányzatok teljesülési adatai eltérhetnek a meghatározott eredeti előirányzattól. Ezáltal a költségvetési gazdálkodásban rendszeresen szükségszerűvé válik és megtörténik az egyes előirányzatok különböző hatáskörben történő módosítása. Az előirányzatok teljesülését, és ezáltal a költségvetés egyenlegének alakulását az előirányzat módosítása önmagában nem határozza meg. Az egyenleget nem a módosított előirányzat nagysága, vagy a módosítás mértéke, hanem a tényleges pénzforgalmi teljesítések határozzák meg. Az előirányzat módosítások ugyanakkor kockázatot jelentenek a hiánycél tartása szempontjából.

A maradványok nagymértékű keletkezése, és felhasználása a következő években tehát mindenképpen kockázatot jelent. Más a helyzet a le nem kötött maradványok esetében, amelyek tartós megtakarítást jelentenek. Itt azonban azt kell mérlegelni, hogy a maradvány azért keletkezett-e, mert egy szükségtelen feladatot elhagytak, egy feladatot gazdaságosabban valósítottak meg, vagy egy szükséges feladatra nem költötték el a rendelkezésre álló pénzt. Az első két eset valódi megtakarítást jelent, a harmadik viszont elégtelen végrehajtást tükröz. Ilyen módon a maradványok keletkezése önmagában nem értékelhető, fel kell tární és értékelni kell a maradvány keletkezésének okait is. A jelen elemzés kizárólag az elemzés a maradványok keletkezése és felhasználása változásainak bemutatásával a kockázat mértékére, és ezen keresztül a kockázat kezelésének fontosságára hívja fel a figyelmet.

A központi költségvetés funkcionális kiadási szerkezetét tekintve az egyes fő funkciók esetében szerkezetváltozás történt 2012 és 2015 között. A gazdasági funkciókra költött kiadások értéke jelentősen emelkedett az elemzési időszakon belül. Megállapítható, hogy az egyes kormányzati fő funkciókon belül is jelentős arányváltozások történtek.

Az egyes kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok egymáshoz viszonyított arányának változásában az uniós forrásoknak is jelentős szerepe volt. Az elemzési időszakon belül az uniós források súlya a kiadási főösszegeken belül közel kétszeresére emelkedett. Az uniós források arányának növekedése jellemzően koncentrált volt a kormányzati fő funkciókat tekintve, alapvetően öt funkciócsoportot érintett. Ezzel párhuzamosan a gazdasági funkciók megőrizték kiemelkedő részarányukat az uniós forrásokon belül, de részesedésük valamelyest csökkent az uniós forrásokon belül a korábbi időszakhoz képest.

A kormányzat által kiemelt célként meghatározott „családok támogatása” keretében a családi pótlék és a családi adó- és járulékkedvezmény a korrigált kiadási főösszeg 3,5%-ának megfelelő összeget tett ki 2012-ben, majd a költségvetésen belüli részaránya a következő három évben 3%-on stabilizálódott.

Az elemzési időszakon belül együttesen a munkanélküli ellátásokra és a Start-munkaprogramra fordított költségvetési kiadások több mint 50%-kal emelkedtek. E változások azonban csak kisebb mértékben eredményeztek elmozdulást a kiadások funkcionális szerkezetében.

1. Az elemzés kiinduló feltételeinek bemutatása, módszertan

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

A költségvetési gazdálkodás e két jellemzője több szempontból is elemzésre érdemes témaköröknek tekinthetőek. Egyrészt joggal vetődik fel a kérdés, hogy ezen előirányzat módosítások és maradvány-felhasználások milyen módon befolyásolják a költségvetés pénzforgalmi egyenlegét illetve, hogy mennyiben jelentenek kockázatot annak teljesülésére.

Másrészt az előirányzat-módosítások és maradványok képződése kapcsán ugyancsak elemzés tárgya lehet a költségvetés funkcionális kiadási szerkezetének változása. Mindez azért jelent fontos elemzési kérdést, mert a funkcionális szerkezet változásában visszatükröződnek a kormányzati célok és az ezek eléréséhez választott intézkedések hatásai. A funkcionális szerkezet változásának egyik fontos tényezője az uniós pénzeszközök felhasználása, amely jelentősen befolyásolja a funkcionális szerkezet belső összetételét.

Az elemzés célja, hogy a 2012-2015 közötti időszakra a központi költségvetésre, illetve egyes fejezeteire is kitekintve megvizsgálja a kormányzati előirányzat-módosítások és a maradványok tárgyevi felhasználásának és keletkezésének hatását a költségvetés pénzforgalmi egyenlegére. Az elemzés elsősorban a 2015. év fontosabb folyamataival foglalkozik. A főbb összefüggések alapján kerül sor a korábbi évek adatainak bemutatására és elemzésére. Az egyenleg fogalom minden esetben a pénzforgalmi egyenleget jelöli.

Az elemzés bemutatja a kormányzati előirányzat-módosítások, valamint a maradványok képződésének, illetve felhasználásának hatását, továbbá a költségvetés funkcionális szerkezetének változásának néhány fontosabb indokát, így különösen az uniós források felhasználására, illetve a kormányzat kiemelt céljaként meghatározott „családok támogatása” és „segély helyett munka” kormányzati célok megjelenésére fókuszálva. Az elemzés mindvégig a költségvetés kiadási oldalára koncentrált.

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

Az adatok forrását az Országgyűlés (OGY) honlapjára feltöltött T/12002. számú, T/1143. számú, T/5954. számú és T/12284. számú zárszámadási törvényjavaslatok és indokolásuk jelentette.

2. Az elemzés elvi háttere

Az elemzést célszerű a releváns háttér információk áttekintésével kezdeni. Elsőként a maradvány fogalma, költségvetési gazdálkodásban betöltött szerepe és keletkezésének lehetséges módjai kerülnek bemutatásra. Ezt követően az elemzés a maradványok képződéséhez szorosan kapcsolódó témakört, az előirányzat módosítások költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását mutatja be. Továbbá a költségvetési kiadások funkcionális osztályozási rendszerével kapcsolatos alapvető ismeretek kerülnek áttekintésre.

Az elemzésben előforduló fontosabb fogalmakat részletesen a **II. számú melléklet** tartalmazza.

A maradványok keletkezése és az előirányzat módosítások jelentősége a hiány szempontjából

Elsőként azt kell rögzíteni, hogy a maradványok képződése és az előirányzatok különböző hatáskörben történő módosítása a költségvetési gazdálkodás természetes jellemzője, rendszeres és az előirányzatok jelentős részét érintő jelenség. Az időbeli elhatárolást nem alkalmazó pénzforgalmi szemléletű költségvetési gazdálkodás jellemzője² a maradvány képződése.

Ennek indoka, hogy a költségvetési gazdálkodás egy éves periódust alkalmaz – mind a tervezés³, mind a költségvetés megvalósításáról szóló beszámolás, vagyis a zárszámadás esetén. Ugyanakkor a költségvetési gazdálkodás keretében számos olyan gazdasági esemény létezik, amely több költségvetési évet érint (például egy beruházás megvalósítása), illetve a tervezett bevétel, vagy kiadás különböző okok miatt nem realizálódik az adott költségvetési éven belül.

A maradvány képződéséből pedig szükségszerűen következik az előirányzat-módosítás is, hiszen ez jelenti a maradvány felhasználásának a feltételét. Képződésének oka tervezési hiányosság is lehet.

A maradvány a költségvetési év során a bevételek és kiadások különbözete, amely az alaptevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a költségvetési maradvány, a vállalkozási tevékenység bevételei és kiadásai tekintetében a vállalkozási maradvány⁴. A költségvetésben keletkező maradvány a rendelkezésre bocsátott előirányzat adott költségvetési évben nem teljes körű felhasználása vagy a bevételek túlteljesülése miatt képződik. Az adott évben képződött maradvány felhasználására a következő évben az arra jogosult szerv döntése alapján van lehetőség. Ebben az esetben a felhasználásra kerülő maradvány a finanszírozási bevételek közé tartozik⁵.

² A maradvány „kötelezettségvállalással terhelt” jellege önmagában nem biztosítja és bizonyítja, hogy a kötelezettségvállalásra akkor és olyan mértékben ténylegesen is szükség volt. Ezzel együtt fontos információ a maradványok képződésének – és így az előirányzat-módosítások – szükségszerűségére, hogy a keletkezett maradványok több mint 90%-a kötelezettségvállalással terhelt volt a zárszámadási dokumentumok indokolása szerint.

³ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Áht.) 24. § (4) bekezdés d) pontja szerinti három éves tervezési módszertan a téma szempontjából nem lényeges, mert a zárszámadás keretében az adott évi költségvetés folyamatainak – felhasznált, illetve fel nem használt bevételi és kiadási előirányzatai kerülnek bemutatásra.

⁴ Az Áht. 1. § 17. pontja.

⁵ Az Áht. 6. § (7) bekezdés ac) pontja.

A maradványok keletkezésének jellemző (közvetlen) okai:

- a közfeladat-ellátás kereteinek tartalmi változása,
- a közfeladat ellátására vonatkozó egyedi ágazati szabályok alkalmazása,
- csökken a költségvetési szervnél foglalkoztattak létszáma,
- járulékfizetési kötelezettség áthúzódása a következő évre,
- a szerződéskötések elhúzódása, például a kiírt közbeszerzési pályázatok eredménytelensége miatt,
- az adott kiadási tételre vonatkozó kötelező, speciális elszámolási szabályok alkalmazása,
- maradványképzési kötelezettség előírása a felettes szerv részéről.

Tekintve, hogy az előző évek előirányzat-maradványainak tárgyévi felhasználása az előirányzat módosítások körébe tartozik.

A költségvetési többlet felhasználása és a költségvetési hiány (egyenleg) finanszírozása finanszírozási bevételeken és kiadásokon keresztül valósul meg⁶. A költségvetési évet vizsgálva jellemzően a költségvetés kiadásai meghaladják a bevételeit, ezért ilyen esetekben a költségvetés deficit, azaz hiányt mutat. A hiány nem a pénzeszközök tényleges hiányát jelenti, hanem azt, hogy a ténylegesen rendelkezésre álló pénzeszközök egy részének forrását nem az adott év költségvetési bevételei képezik, hanem egyéb finanszírozási források bevonása.

Az előirányzatok módosításának hatása a költségvetési egyenlegre egyrészt szükségszerű, másrészt nem állapítható meg közvetlen és számszerűsíthető ok-okozati összefüggés. E megállapítás alátámasztását az elemzés további részei tartalmazzák.

A költségvetés(i szervek) számára a kiadások teljesítését és a bevételek felhasználását (ideértve a kapott támogatást is) a jogszabályi előírások alapján az előirányzat megléte teszi lehetővé. Ezért nyilvánvaló, ha a kiadási és/vagy bevételi előirányzatok módosításra kerülnek, az a költségvetés kiadásai és bevételei tényleges egyenlegét is befolyásol(hat)ja. Az előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználása és keletkezése, azaz a kettő különbsége elvileg és szükségszerűen befolyásolja a költségvetés egyenlegét, de a hatás ok-okozati kapcsolatra visszavezethető mértékének megállapítása teljes körűen nem lehetséges.

Azonban, ha az előirányzat-módosítás csak a költségvetés kiadási vagy a bevételi oldalának átrendezését jelenti, akkor nincs hatása az egyenlegre. Ugyanez a helyzet, ha egyező összeggel történik a kiadási és a bevételi oldal módosítása. Ugyanakkor az előirányzat módosítás minden további esetben az egyenleg változását okozza. Az előirányzat módosítás esetében az egyenlegre gyakorolt hatás tekintetében nincs jelentősége annak, hogy kinek a hatáskörében történik a módosítás⁷.

Így technikai értelemben helytálló, hogy az egyenleg változásának az előirányzat bármilyen hatáskörben végrehajtott módosítás az oka. Tartalmilag ez nem közvetlen okot, hanem szükséges jogszabályi-technikai feltételt jelent.

Az előirányzatok teljesülését, és ezáltal az egyenleg alakulását az előirányzat módosítása önmagában nem határozza meg. Az előirányzat csak limitet jelent, de ettől a gyakorlatban a

⁶ Az Áht. 4/A. § (3) bekezdése.

⁷ Az általános szabályozás mellett a költségvetési törvények is adnak a Kormány, illetve egyes miniszterek, szervek vezetői részére összegükben és az érintett előirányzatok nevesítésében konkrét felhatalmazást az előirányzatok módosítására.

tényleges bevételek és kiadások (pénzforgalmi) alakulása meglehetősen nagy eltéréseket mutat. Erre sajátos példát jelentenek a felülről nyitott előirányzatok, ahol külön módosítás nélkül eltérhet a teljesülés az előirányzat tervezett értékétől.

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

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

Az elemzett időszakon belül az egyes költségvetési évek zárszámadási törvényjavaslatai mutatják be ezen kormányzati eszközök alkalmazásának jelentőségét. A 2015. évet kivéve minden évben döntött a kormányzat ilyen típusú eszközök felhasználásáról az egyenleg kedvező irányú befolyásolása érdekében.

A 2014. évben a kormányzat által hozott a kiadási előirányzatok zárolására, illetve későbbi időszakra történő átütemezésére vonatkozó döntések együttesen 110 Mrd Ft-ot tettek ki. A felelős költségvetési gazdálkodás elvét érvényesítve e zárolások feloldására kizárólag a bevételek és az egyenleg kedvező alakulása esetén az év második felében került sor.

A 2013. évben, a 2014. évhez hasonlóan a kiadási előirányzatok zárolására, illetve csökkentésére összesen 93 Mrd Ft értékben került sor. A zárolás, illetve csökkentés érintette a költségvetési szerveket és a költségvetési fejezeteket is.

A 2012. évben összesen 48,8 Mrd Ft zárolására, illetve csökkentésére került sor. Mindez érintette a központi költségvetési szerveket és fejezeti kezelésű előirányzatokat, a rendkívüli kormányzati intézkedések fedezetére szolgáló általános tartalékot, valamint a PPP és az EU Önerő Alap előirányzatokat. További egyenlegjavító intézkedést jelentett a bizonyos kiadási előirányzatokra vonatkozó maradványtartási kötelezettség előírása. Az intézkedéssel érintett körbe tartozott többek között például a Nemzeti Földalap, az állami vagyon fejezet valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap.

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

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

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

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

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

Az előirányzat-módosítások potenciális egyenlegrontó hatásának kockázatát a kormányzati beavatkozásoknak kell kezelniük. Ebből a szempontból az a fontos, hogy a kormányzat folyamatosan nyomon kövesse az egyes előirányzatok teljesítésének alakulását és amennyiben év közben előirányzat módosítás szükséges erről úgy döntsön, hogy figyelembe veszi az előirányzat módosítások egyenlegre gyakorolt hatását. A kiadások év közben látható túlteljesülése esetén pedig alapvető feladatot jelent az előirányzat módosítás során a bevételi oldali folyamatok optimalizálása is, a költségvetési szervek, fejezetek valamint a költségvetés szintjén.

A kiadások funkcionális osztályozási rendszere

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

A költségvetési kiadások állami funkciók közötti megoszlása az államháztartás kiadási politikáját jelzi, melyben az allokációs politika, a stabilizációs és az újraelosztási politika is szerepet kap. A döntések az allokációs politikában arról születnek, hogy mire, miért, mennyit és milyen formában költenek. Ez közkiadási programokban, döntésekben ölt testet, mely döntésekben a szükségletek kielégítése, az állami szerepvállalások, alternatív eredmények és megoldások, az elosztási és hatékonysági kérdések és a politikai folyamatok különféle kérdéseire kell választ adni. Az egyes döntési alternatívák számos lehetőséget kínálnak, ami átstrukturálhatja a kiadási szerkezetet.

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

Ami a költségvetés funkcionális szerkezetét illeti, itt rá kell mutatni bizonyos fogalmi eltérésekre a hazai és az uniós módszertan vonatkozásában.

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

A kormányzati/államháztartási kiadások⁸ besorolásáról szóló COFOG alkalmazása az Európai Unióban kötelező, mivel azt a kötelező ESA2010 módszertan is használja. Magyarország is a nemzetközi szervezetek rendelkezésére bocsátja ezeket az adatokat, amelyek így nemzetközi összehasonlításra is alkalmasak. A COFOG szerinti összehasonlítható, a magyar adatokat is tartalmazó táblázatok a „kormányzati kiadások funkciók szerinti alakulása az Európai Unió országaiban, Norvégiában és Svájcban (a GDP %-ában)” címmel a zárszámadási törvény indokolásában, a kormányzati szektor uniós statisztikai adatai között található.

Az Áht. szerint a tervezés, gazdálkodás, beszámolás során „a bevételeket és kiadásokat közgazdasági, adminisztratív és a kormányzati funkciók szerinti funkcionális osztályozás szerint kell nyilvántartani és bemutatni” (6. § (1) bekezdés⁹). Erről részleteiben a 2014. január 1-jétől hatályos, a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet rendelkezik, amely a COFOG 10 főcsoportos nomenklatúráját vette át.

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

A költségvetési törvényjavaslatok általános indokolásának mellékleteiben az államháztartás költségvetési előirányzatainak teljesítési adatai összevontan, illetve alrendszerenként konszolidált és nem konszolidált formában is megtalálhatóak. A konszolidált és nem konszolidált adatok közötti különbség funkció (fő)csoportok szerint eltérő, helyenként jelentős nagyságrendű is lehet. Például az F10 Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás főcsoport esetében a konszolidált érték 10%-kal volt kevesebb a nem konszolidált értéknél, viszont ahol jellemzően az államháztartáson kívülre történnek a kifizetések, ott a két érték között kisebb a különbség (például a F06.b Nyugellátásoknál megegyezik a két érték).

A törvények indokolásának további mellékleteiben található funkcionális táblázatok nem azonosak a nemzetközi szervezetek részére átadott adatokkal, más országokkal történő összehasonlításuk nem lehetséges.

E megállapítás három tényezővel támasztható alá. Az egyik tényező, hogy ezen adatok, összesítések az államháztartásra, illetve annak alrendszereire készülnek, amelyek nem azonosak az ESA – és így a COFOG – kormányzati szektor és alszektor fogalmaival. A második tényező,

⁸ Az uniós jogi aktusok hivatalos magyar fordításai következtlenül, felváltva, szinonimaként használják a két fogalmat.

⁹ Az előírást 2015. január 1. előtt a 103. § (3) bekezdés tartalmazta.

hogy a magyar táblázatok pénzforgalmi szemléletben készülnek, ellentétben az ESA eredményszemléletű kimutatásaival. A harmadik tényező, hogy a hazai fogalmi kategóriák nem azonosak a COFOG-ban meghatározott kategóriákkal.

A két nomenklatúra között az eltérés kétféle jellegű. A COFOG 10 főcsoportot tartalmaz, a magyar 16-ot. A megnevezés szerint azonos csoportok számozása is különbözik. A magyar számozás egy régebbi uniós jogszabály rendelkezését követi, jóllehet azt 2002-ben módosították, ami többek között az egyes főcsoportok számozásának módosítását is jelentette¹⁰.

A fentiek eredményeként például 2014-ben a COFOG F07 Egészségügy főcsoport Magyarországra vonatkozó értéke – a GDP arányában – 5,0% volt, ezzel szemben a 2015. évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény indokolása mellékletei között szereplő, az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásait (pénzforgalmi szemléletben) bemutató táblázat szerint az F05 Egészségügy főcsoport értéke 4,3% volt.

A főcsoportok közötti eltérés magyarázata, hogy a hazai nomenklatúra a COFOG egyetlen „Gazdasági ügyek” csoportját négy külön csoportra bontja. A magyar helyzet specialitására tekintettel elfogadható, hogy nálunk ugyancsak külön főcsoportban kerül kimutatásra az államadósság kezelése. A COFOG-tól eltérően a hazai csoportosításban megtalálhatóak a „Funkcióba nem sorolt tételek”.

A zárszámadási törvényjavaslat indokolásában az „*állami feladatellátás funkcionális bemutatása, változásának jellemzői*” rendelkezésre állnak¹¹, ugyanakkor a konkrét adatok alapján nemzetközi összehasonlítás nem végezhető, mert azok nem a COFOG szerinti, hanem a hazai nomenklatúra alapján végzett csoportosításra vonatkoznak.

A hazai funkcionális csoportosításról, a csoportok tartamáról, például a konszolidáció módszertanáról nincs jogszabály, vagy bármilyen nyilvános dokumentum. Ezért az egyes funkció csoportok tartalmára legfeljebb a megnevezésük alapján lehet következtetni. Az elemzés további információ hiányában azt feltételezte, hogy a besorolás módszertana nem változott az elemzés időszaka alatt.

3. Az előirányzat-módosítások 2012-2015 között

Az **1. számú táblázatban** az elemzési időszakra vonatkozóan az egyes években a hatályos költségvetési törvényben meghatározott egyenleg és a kormányzati, azaz nem országgyűlési-, hanem a Kormány-, felügyeleti szervi- és intézményi hatáskörben végrehajtott előirányzat-módosítások egyenlege, valamint a kettő összegének („elvi”) egyenlege (= 3. sor) kerül bemutatásra.

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

¹⁰ Eredetileg a Tanács 2223/96/EK rendelete (1996. június 25.) a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről, amelyet módosított a Bizottság 113/2002/EK rendelete (2002. január 23.) a kiadások átdolgozott, cél szerinti osztályozása tekintetében a 2223/96/EK tanácsi rendelet módosításáról.

¹¹ A kormányzati funkciók mérésére nemzetközileg a „Classification of Functions of Government” (COFOG) szabvány az alkalmazott. Ez a módszertani eszköz összehasonlíthatóvá és elemezhetővé teszi különböző országok kormányzati szektorának terjedelmét, céljai szerinti összetételét. A funkcionális osztályozást elsősorban a kiadások tekintetében szokás alkalmazni.

A táblázatban szereplő egyenlegadatok a könnyebb áttekinthetőség érdekében pozitív értékkel szerepelnek, a valóságban azonban valamennyi esetben a kiadások meghaladták a bevételeket, azaz hiány mutatkozott. Az utolsó 7. sorban a negatív előjel azt jelzi, hogy a tárgyévben több maradvány került felhasználásra, mint amennyi keletkezett.

1. táblázat

Az előirányzat-módosítások, az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása, valamint a költségvetési egyenleg összefüggései (2012-2015)

(Milliárd forint)

Sorszám	Megnevezés	2012	2013	2014	2015
1.	Költségvetési törvény szerinti egyenleg	671,9	1125,2	1151,5	892,4
2.	Módosítások egyenlege	631,4	765,2	884,2	1274,3
3.	„Módosított egyenleg” (=1+2)	1303,3	1890,4	2035,7	2166,7
4.	Teljesült egyenleg	598,6	932,8	803,0	1237,2
5.	A teljesült egyenleg és a módosított egyenleg különbsége (=4-3)	-704,7	-957,6	-1232,7	-929,5
6.	A teljesült egyenleg és a költségvetési törvény szerinti egyenleg közötti eltérés (=4-1)	-73,3	-192,4	-348,5	344,8
7.	Előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználásának és keletkezésének különbsége	109,0	60,6	371,5	-203,3

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

Az előirányzat módosítások egyenlege – ha a módosítások teljes körűen realizálódtak volna – az egyes években a 2. sor szerinti összegeknek megfelelően rontotta volna a hiányt (= 3. sor). Vagyis e tekintetben az előirányzat-módosítások, pontosabban egyenlegük szerepe a hiány alakulására kockázatot hordoz magában. Ugyanakkor a ténylegesen teljesült egyenleg (hiány) 2015 kivételével minden évben kedvezőbb volt nemcsak a „módosított egyenleg”-nél, de a hatályos költségvetési törvényben megállapított egyenlegnél is.

Az 1. számú táblázatban szereplő adatok alapján megállapítható az is, hogy az egyenleg tényleges teljesülése az elemzett időszakban jóval a „módosított egyenleg” alatt maradt. Továbbá megállapítható az is, hogy az egyes költségvetési években a teljesült egyenlegek (a 2015. év kivételével) a költségvetési törvényben meghatározott egyenlegcél alatt teljesültek a kormányzati módosítások mellett is. A kormányzati módosítások a gyakorlatban nem vezettek automatikusan az egyenleg ugyanilyen mértékű változásához, adott esetben a hiány növekedéséhez.

Ennek ellenére, a mértékük ingadozása és kiszámíthatatlansága olyan folyamatosan jelen lévő kockázatot jelent, amelyet a költségvetés végrehajtásáért felelős kormánynak folyamatosan figyelnie és értékelnie szükséges.

4. Előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználása és keletkezése 2012-2015 között

Az előző fejezetben bemutatott összefüggések alapján látható, hogy az egyenleg alakulása és az előirányzat-módosítások között nem állapítható meg összefüggés sem irányát (növekedés vagy csökkenés), sem nagyságrendjét tekintve.

Ebben valószínűsíthetően szerepet játszottak a tárgyévben keletkezett és felhasznált maradvány dinamikáján kívül a tudatos kormányzati döntések is. Az elemzés ugyanakkor a rendelkezésre álló dokumentumok alapján e két hatást a költségvetés egészére vonatkozóan nem tudta számszerűsíteni és egyértelműen elkülöníteni.

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

2. táblázat

Az előirányzat-módosítások, az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása és a költségvetési kiadások összefüggései (2012-2015, százalékban)

	2012	2013	2014	2015
Kiadások a költségvetési törvény szerint	100,0			
Tárgyévben felhasznált maradvány	10,6	11,6	14,9	19,1
Módosított előirányzat	126,8	137,9	135,8	134,0
Tárgyévben felhasznált maradvány az előirányzat-módosítások arányában	39,6	30,6	41,6	56,2
Teljesülés a módosított előirányzatokhoz képest	80,3	88,7	85,3	91,7
Tárgyévben képződött maradvány	10,3	9,2	15,2	12,1

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

A módosítások mértéke a törvényben meghatározott eredeti előirányzatokhoz képest növekedett, de ezen belül változó nagyságrendet képviselt a tárgyévben felhasznált maradványok előirányzatosítása. 2012-ben például az előirányzat-módosításokon belül alig 40% volt a maradványok előirányzatosításának súlya¹² (2013-ban csak 31%), de 2015-ben már jóval 50% fölött. Másrészt a teljesülési arány jellemzően (a 2014. évet kivéve) emelkedett. Ezzel párhuzamosan a tárgyévben képződött maradványok aránya is emelkedett a 2013. évet követően.

A kormányzati hatáskörű módosítások jelentős részét a 2. számú táblázat szerint a maradványok felhasználásának technikai-jogszabályi alapját biztosító előirányzatosítás jelenti. Az előirányzat-módosítások arányában a tárgyévben felhasznált maradvány 30,6% és 56,2% között változott az elemzési időszakon belül.

A korábbiakban bemutatásra került, hogy a költségvetés egészét tekintve az előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználásának és keletkezésének különbségében az elemzett időszakban nem állapítható meg szabályszerűség. Egyik évről a másikra viszont jelentős változások történtek a 2. számú táblázatban vizsgált előirányzat kategóriák esetében.

¹² Az előirányzat módosítások az eredeti (törvényi) kiadási előirányzatot 2012-ben 26,8%-kal növelték. Ezen belül a maradványok előirányzatosítása 10,6%-kal emelte meg a költségvetés törvényben rögzített kiadási főösszegét. Ez azt jelenti, hogy az előirányzat-módosításokon (26,8%) belül a maradványok felhasználásának (10,6%) részesedése 39,6%-ot tett ki.

Mindez szintén megerősíti a korábban tett megállapítást, amely az előirányzatok módosításából eredő kockázatra vonatkozott. Az elemzési időszakon belül az előirányzat módosítások, a költségvetési egyenleg valamint a maradványok tárgyévi felhasználásának és keletkezésének különbségét a **3. számú táblázat** mutatja be.

3. táblázat

Az előirányzat-módosítások, a költségvetési egyenleg és az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása változása (2012-2015)

(Milliárd forint)

Sorszám	Megnevezés	2012	2013	2014	2015
1.	Előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználásának és keletkezésének különbsége	109,0	60,6	371,5	-203,3
2.	Költségvetési törvény szerinti egyenleg	671,9	1125,2	1151,5	892,4
3.	Módosítások egyenlege	631,4	765,2	884,2	1274,3
4.	„Módosított egyenleg” (= 2 + 3)	1303,3	1890,4	2035,7	2166,7
5.	Teljesült egyenleg	598,6	932,8	803,0	1237,2

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

A 3. számú táblázat alapján látható, hogy az előirányzat-módosítások, a költségvetési egyenleg és az előirányzat-maradványok felhasználásának és keletkezésének egyenlege is évről-évre változik nagyságrendjét tekintve.

Ugyanez tapasztalható, ha azokat a fejezeteket tekintjük, amelyek összességében az előirányzat-maradványok felhasználásának és keletkezésének meghatározó részét jelentik. Itt a változások nagysága és iránya még szélsőségesebb mozgást mutat¹³, mint a költségvetés egészét tekintve látható volt. Ebben a vonatkozásban különös figyelmet érdemel a XIX. Uniós fejlesztések fejezet. Nem a változások mértéke miatt (e tekintetben a XV. Nemzetgazdasági Minisztérium fejezet szolgál szélsőséges példaként), hanem a maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása egyenlegének nagyságrendje alapján. Az elmondottakat a **4. számú táblázat** mutatja be.

¹³ E tekintetben az egyéb fejezetek, így az I-VIII. „alkotmányos” fejezetek is hasonlóan viselkedtek.

**Az előirányzat-maradványok tárgyévi keletkezése és felhasználása egyenlege egyes fejezeteknél
(2012-2015)**

(Milliárd forint)

Fejezet megnevezése	2012	2013	2014	2015
XI. Miniszterelnökség	-286,1	17 414,8	-22 575,3	-3284,1
XII. Vidékfejlesztési Minisztérium /Földművelésügyi Minisztérium	13 856,4	26 276,8	30 252,6	-16 628,2
XIII. Honvédelmi Minisztérium	-15 232,8	-4462,9	298,7	5784,1
XIV. Belügyminisztérium	3091,9	-3120,9	6750,7	31 146,5
XV. Nemzetgazdasági Minisztérium	10 455,5	4392,9	4,5	15 725,5
XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	-14 498,3	-4117,4	-10 065,1	133 909,8
XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma	18 504,4	52 360,5	88 113,1	-14 292,5
XIX. Uniós fejlesztések	77 197,6	-41 278,1	247 381,8	-361 547,3
XI.-XX. fejezetek összesen	93 088,6	47 465,7	340 161,0	-209 186,2
Arányuk a költségvetés összes előirányzat maradványának változásában (%)	85	78	92	97

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

Összességében megállapítható, hogy a kockázatot nemcsak az előirányzat-maradványok tárgyévi felhasználása és keletkezése különbségének (egyenlege) nagyságrendje jelenti. A kockázat elsősorban abban jelentkezik, hogy – hasonlóan az előirányzat-módosítások terén – a maradványok a költségvetés egyenlegének alakulására, illetve a költségvetésen belül az egyes fejezetek vonatkozásában mértékét, irányát tekintve változó hatást mutat.

Ezzel együtt hangsúlyozni szükséges, hogy a kormányzatnak különböző eszközök állnak rendelkezésére a kockázatok kezelése érdekében. Ezek közül is kiemelkedő jelentőségű az előirányzatok teljesülését középpontba állító monitoring eszközök alkalmazása, amely a felmerülő problémákat időben feltárja és ezt követően a kormányzat tudatosan képes e problémák időben történő megoldására.

5. A költségvetés funkcionális kiadási szerkezetének alakulása

A 2012 és 2015 közötti időszakban a központi alrendszer kiadási főösszege folyamatosan növekedett. A kiadások értékének növekedését két szempontból célszerű elemezni. Egyrészt vizsgálható az egyes kormányzati fő funkciók aránya a teljes kiadási értékhez viszonyítva, másrészt pedig az egyes kormányzati fő funkciókra költött kiadások nagyságrendje.

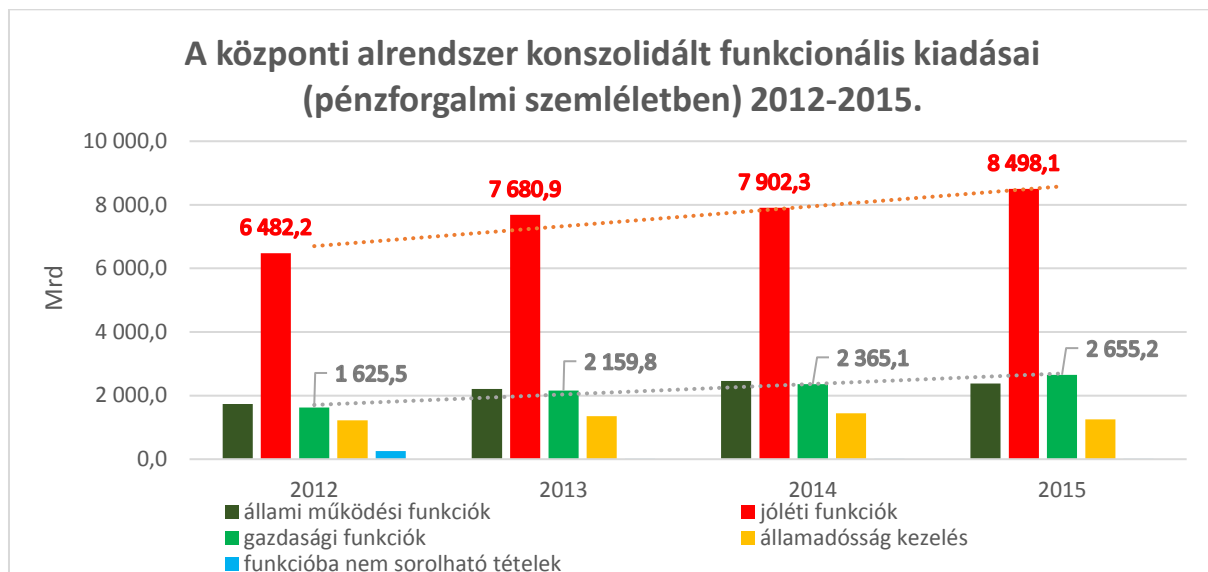
A növekedési tendencia szinte valamennyi fő funkció kiadási értékében megjelent. Ez alól kivételt jelent az államadósság-kezelés funkció, amelynek értéke 2014-től kezdődően csökkenő tendenciát mutat.

A 2014. év több fő funkció arányának alakulásában is változást hozott. Ezen évtől kezdve arányait tekintve csökkenő tendenciát vettek fel az állami működési funkciók. A jóléti funkciók korábbi években megfigyelhető aránycsökkenését követően ismét emelkedett e funkció aránya. Továbbá folytatódott a gazdasági funkciók arányának emelkedése, amely 2014-et követően gyorsuló ütemben növekedett.

Az egyes fő funkciók arányának 2012 és 2015 közötti elemzése alapján jól látható a kiadások funkciók közötti változása. Az öt állami fő funkció közül – részarányát tekintve – a gazdasági

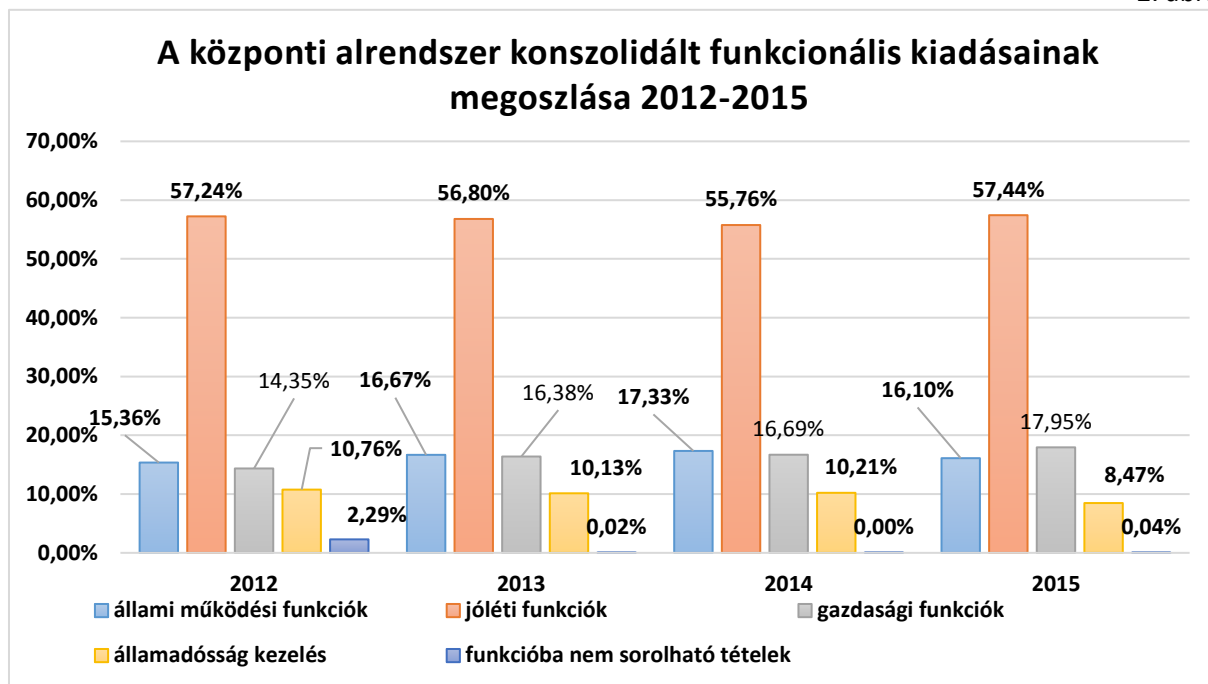
funkciókra költött kiadások értéke jelentősen emelkedett, a jóléti kiadásoké gyakorlatilag szinten maradt, a többi csökkent. Ezen összefüggéseket szemlélteti az **1. és 2. számú ábra**.

1. ábra



Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

A kiadások kormányzati fő funkciók szerinti vizsgálata alapján megállapítható, hogy az elemzési időszakon belül az egyes kormányzati fő funkciók kiadási érték szerinti sorrendje nem változott. Az elemzési időszakban mindvégig a jóléti funkciókra költötte az állam a legtöbbet, második helyen álltak az időszak végén a gazdasági funkciók, ezt követte az állami működési funkciók, majd az államadósság-kezelés. A legfontosabb változást az jelentette, hogy a gazdasági funkciók és az állami működési funkciók az összes kiadásra belüli arányukat tekintve váltották egymást a nagyságrendi sorrendet tekintve. Mindeközben a funkcióba nem sorolt tételek részaránya jelentősen csökkent.



Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

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

Az állami működési funkciók kormányzati fő funkción belül az F01 Általános közösségi szolgáltatások főcsoport aránya növekedett. Ennek oka nem független attól, hogy az önkormányzatok és a központi költségvetés között a feladatmegosztás változása ezen időszakhoz köthető. Az önkormányzati alszektortól történő átvétellel megnövekedett feladatok és intézményrendszer működtetése az államháztartási források nagyobb felhasználását teszi szükségessé központi alrendszerben. Emellett szerepet játszott az államszervezet korszerűsítését szolgáló uniós források felhasználása is.

A jóléti funkciók fő funkció aránya ugyan nem változott jelentősen, de ezen belül megnövekedett az F05 Egészségügy főcsoport részaránya. Az F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások főcsoport aránya mindeközben jelentősen csökkent. Ezek a változások az oktatás és az egészségügy területén egyrészt az önkormányzati feladat- és intézményrendszer átvételével, másrészt – az egyéb oktatás esetében – az uniós források megnövekedett felhasználásával függnek össze.

A gazdasági funkciók kormányzati fő funkció aránya ugyancsak jelentősen növekedett, ez különösen az F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások főcsoport és az F14 Környezetvédelem főcsoport esetében volt megfigyelhető. Ebben egyértelműen meghatározó volt az uniós források jelenléte és felhasználása.

Végül pedig az államadósság kamatszintjének csökkenése következtében a szerkezetváltásban szerepe volt az államadósság-kezelés kiadásainak jelentős csökkenésének és a funkcióba nem sorolható tételek 2012 utáni gyakorlati megszűnésének¹⁴.

A költségvetés konszolidált funkcionális kiadásainak (pénzforgalmi szemléletben) összetételét és ezen belül az egyes főbb elemeket az **5. számú táblázat** mutatja be. A kormányzati fő funkciók mellett azokat a funkció főcsoportokat tartalmazza a táblázat, ahol 2013 és 2015 között legalább öt százalékpont volt a változás az egyes évek között vagy az időszak egészét tekintve.

A konzisztencia biztosítása érdekében a központi alrendszer kiadásainak funkcionális szerkezetének elemzése során a 2012. évet nem vettük figyelembe. Ennek oka, hogy 2012-ben a kiadási főösszegeken belül relatíve jelentős arányt (2,29%) tettek ki a funkcióba nem sorolható tételek. Az elemzés alapján tett megállapításokat jelentősen torzítaná a funkcióba nem sorolható tételek nem elkülönített kezelése. Ugyanakkor egzakt módszertan és információk nem állnak rendelkezésre e tételek pontos tartalmáról, ami alapján a többi fő funkciócsoportba történő kategorizálás megoldható lenne.

¹⁴ Formailag továbbra is létezett, de olyan csekély összegekkel, hogy a költségvetés szempontjából aránya 0% volt (lásd a 2. számú ábrát).

**A központi alrendszer egyes konszolidált funkcionális kiadásai (pénzforgalmi szemléletben)
összetételének alakulása (2013-2015)**
(Adatok az összes funkcionális kiadás százalékában kifejezve)

Kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok megnevezése	2013	2014	2015
Állami működési funkciók	16,5	17,3	16,1
F01 Általános közösségi szolgáltatások	10,6	11,6	9,8
Jóléti funkciók	57,3	55,8	57,4
F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	9,4	10,4	10,9
F05 Egészségügy	9,6	9,4	10,6
F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	35,1	32,4	32,4
F08 Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	2,2	2,6	2,8
Gazdasági funkciók	16,1	16,7	17,9
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	6,7	7,8	8,2
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	5,3	4,4	4,2
F14 Környezetvédelem	1,6	1,7	2,3
Államadósság-kezelés	10,1	10,2	8,5
F15 Államadósság-kezelés, államháztartás	10,1	10,2	8,5

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ szerkesztés

A kormányzati fő funkciók alakulásában látható, hogy a jóléti funkciók aránya nem, de a belső összetétele változott. Az F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások főcsoport jelentősen, az F05 Egészségügy főcsoport súlya kevésbé növekedett. Az oktatásra és egészségügyre fordított kiadások növekedtek az elemzési időszakon belül.

Jelentős változás volt emellett az F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások főcsoport részesedésének csökkenése. A funkció főcsoportok közül itt jelentkezett a legnagyobb mértékű változás az elemzési időszakban.

Ebben különösen két funkciócsoport volt érintett: az F06.a Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások és az F06.b Nyugellátások. Ebben meghatározó szerepe volt a „segély helyett munkát” elven nyugvó kormányzati intézkedéseknek. Ezek eredményeként, míg 2012 januárjában a korhatár alatti-, illetve a korhatárt betöltött rokkantsági-, baleseti rokkantsági nyugdíjasok, valamint rendszeres szociális járadékban-, átmeneti járadékban részesülők száma meghaladta a 870 ezret, ugyanez három évvel később 405 ezerre csökkent.

A gazdasági funkciók arányának folyamatos emelkedésén belül a növekedés legnagyobb mértékben az F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások főcsoportban volt

megfigyelhető. Ugyanakkor az F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások főcsoport részaránya csökkent az elemzési időszakon belül.

6. Az uniós források hatása a funkcionális szerkezet alakulására

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

A **6. számú táblázat** ad áttekintést az uniós források felhasználásáról és azok szerepéről az egyes fő funkciókon belül¹⁵. Az arányok a kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és funkciócsoportok adott évi (konszolidálatlan) kiadásain, illetve az összegző sor a teljes kiadási főösszegegen belül megmutatja az uniós források százalékos részarányát.

A táblázat szerint például 2012-ben a táblázatban részletezett funkciók szerint történt az uniós források felhasználásának 99,1%-a. Az uniós források 6,2%-át az F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek funkciócsoportban használták fel. Ebből következően ugyanekkora volt az adott funkciócsoporthoz tartozó kormányzati fő funkció és funkció főcsoport részesedése is a felhasználáson belül.

6. táblázat

Az uniós források aránya a funkcionális kiadási szerkezeten belül (2012-2015)

(Adatok százalékban kifejezve)

Kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok megnevezése	Uniós források felhasználásának megoszlása			
	2012	2013	2014	2015
Állami működési funkciók/F01 Általános közösségi szolgáltatások/ F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek*	6,2	7,1	3,4	4,0
Jóléti funkciók/F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások/F04.d Egyéb oktatás*	18,3	17,7	15,6	16,5
Gazdasági funkciók	74,6	73,0	68,0	69,8
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	18,5	22,0	28,6	26,6
F12.d Egyéb közlekedés és szállítás				
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások				
F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	42,1	32,4	22,3	18,3
F14 Környezetvédelem	14,0	18,6	17,1	24,9
Összesen	99,1	97,8	87,0	90,3
Egyéb	0,9	2,2	13,0	9,7
Mindösszesen	100			

* A kormányzati fő funkció, funkciócsoport és csoport aránya megegyezik.

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

¹⁵ Az ÁSZ 2015 augusztusában publikálta a 2007-2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről szóló tanulmányát. A tanulmány a jelen elemzéstől eltérő szempontok és időszak alapján átfogó képet ad az uniós források felhasználásáról.

A funkciók szerinti megoszlását tekintve az uniós források arányának növekedése meglehetősen koncentrált volt, hiszen túlnyomó többségében mindössze öt funkciócsoporthoz kötődött. Ugyanakkor 2014-től kezdődően már „diverzifikálódott” az uniós források felhasználása. Ugyanez a diverzifikálódás figyelhető meg a források kormányzati fő funkciók szerinti felhasználásában is: a gazdasági funkciók ugyan megőrizték kiemelkedő részarányukat az uniós forrásokon belül, de arányuk valamelyest csökkent a korábbi időszakhoz képest.

Az uniós források funkcionális kiadási szerkezetre gyakorolt hatása szempontjából célszerű megvizsgálni, hogy a felhasznált uniós források milyen arányt képviseltek az adott kiadási kategória (fő funkció, funkció főcsoport és csoport) esetében. Ezen összefüggést mutatja be a **7. számú táblázat**.

7. táblázat

Az uniós források felhasználása a funkcionális kiadásokon belül (2012-2015)

(Adatok százalékban kifejezve)

Kormányzati fő funkciók, funkció főcsoportok és csoportok megnevezése	Uniós források aránya az összes kiadásban belül			
	2012	2013	2014	2015
Állami működési funkciók	3,5	4,6	2,7	4,3
F01 Általános közösségi szolgáltatások	5,7	6,4	3,8	6,7
F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek	15,3	18,7	10,7	18,2
Jóléti funkciók	2,5	3,3	3,4	4,5
F04 Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	17,8	19,5	18,4	21,8
F04.d Egyéb oktatás	46,8	38,3	34,0	38,3
Gazdasági funkciók	37,8	42,8	45,9	51,0
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	29,5	40,8	53,7	58,2
F12.d Egyéb közlekedés és szállítás	84,5	91,4	94,6	100,0
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	50,1	48,8	45,0	46,5
F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	95,3	96,6	96,6	95,3
F14 Környezetvédelem	48,9	62,1	66,0	73,8
Összes uniós forrás a költségvetés kiadási főösszegén belül	7,8	10,5	12,4	15,4

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

Az uniós felhasználás az említett funkciócsoport kiadásainak 15,3%-át, a funkció főcsoport 5,7%-át és a kormányzati fő funkció 3,5%-át tette ki. Az uniós források felhasználásán belül az Állami működési funkciók/Általános közösségi szolgáltatások/Törvényhozó és végrehajtó szervek aránya 2015-re 4,0%-ra csökkent, de jelentőségük növekedett: a törvényhozó és végrehajtó szervek kiadásainak közel ötödét (18,2%) már az uniós források fedezték. Mindeközben jelentősen emelkedett a költségvetés összes kiadásaiban is az uniós források súlya is: 7,8%-ról 15,4%-ra.

Az uniós források felhasználása szempontjából meghatározó súlyú öt funkciócsoport vizsgálata során megállapítható, hogy az állami működési funkciók körében, illetve az F01 Általános közösségi szolgáltatások között az uniós forrásoknak az átlagosnál kisebb volt a szerepük. Ezen belül az F01.a Törvényhozó és végrehajtó szervek csoportban a 2014. év kivételével je-

lentősebb volt az uniós források hozzájárulása, mint a költségvetés egészében mutatott arányuk. A források két operatív program keretében kerültek felhasználásra, ezek az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program és az Államreform Operatív Program.

A jóléti funkciókon belül az uniós források szerepe relatíve kisebb, ugyanakkor lassan növekvő tendenciát mutatott. Ez különösen az oktatás területén mutatkozott meg. Ezen belül jelentős – bár csökkenő arányú – volt az uniós források részesedése az F04.d Egyéb oktatás funkciócsoportban. Az uniós források leginkább a Társadalmi Megújulás Operatív Programban és a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programban kerültek felhasználásra.

A gazdasági funkciók aránya az uniós források felhasználásán belül valamelyest csökkent, de a hozzájárulásuk a funkció kiadásaihoz töretlenül emelkedett. 2015-ben a költségvetés ilyen célú kiadásai felét uniós források fedezték. Ez a dinamikus növekedés a közlekedés és távközlés, illetve ezen belül a közlekedés területén volt kiemelkedő (Közlekedés Operatív Program).

Az uniós források szerepe még jelentősebb (végig közel 50%-os az uniós források aránya a kiadásokhoz képest) volt az egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások főcsoportban, ahol az ugyanilyen elnevezésű funkciócsoportban arányuk 95-97% volt. A források a Gazdaságfejlesztés Operatív Program és a regionális operatív programok keretében kerültek felhasználásra.

A Környezet és Energia Operatív Program és a Környezet és Energetikai Hatékonysági Operatív Program révén még a fentebb említettekhez képest is nagyobb emelkedést mutatott az uniós források hozzájárulása a környezetvédelmi kiadásokhoz. Már 2012-ben is a költségvetési kiadások közel felét biztosították az uniós források, ez az arány 2015-re már 74%-ot tett ki.

7. A családi pótlék, a családi adókedvezmény és a „segély helyett munka” a funkcionális szerkezet alapján

A családi pótlék, a családi adókedvezmény és a „segély helyett munka” a Kormányok programjaiban, a közpolitikai beavatkozások céljaiban deklaráltan kiemelt szerepet játszottak¹⁶. Ezért érdemes áttekinteni, hogy ezek miként mutatkoztak meg a funkcionális szerkezet alakulásában.

A családi pótlék részaránya a kiadásokon belül az elemzett időszakban 2,3%-ról 1,7%-ra csökkent. A családi pótléket magába foglaló funkciócsoport (F06.e Családi pótlékek és gyermekeknek járó juttatások) összege azonban változatlan maradt. Ugyanakkor a kiadások funkciócsoporton belüli szerkezete változott. A gyermeklétszám csökkenése miatt a családi pótlék kiadásainak csökkentek, ezzel párhuzamosan a gyermekeknek járó egyéb juttatások viszont összességében növekedtek.

Az elemzett időszakon belül egyre nagyobb súlyt kapott a családi adókedvezmény¹⁷. A kormányzati szerepvállalás mértékének valós bemutatásában, a támogatások nagyságrendjének helyes felmérése során e tételek figyelembe vétele is szükséges. A kormányzati célok megvalósítása érdekében biztosított adókedvezmények nem jelennek meg a kiadások között.

¹⁶ Az ÁSZ a hazai családtámogatási rendszer komplex elemzését a 2014. év végéig kiterjedően elvégezte. A megállapítások ismertetése 2015 májusában a Pénzügyi Szemle Online „Sikeres-e a magyar családpolitika?” című cikksorozatán keresztül történt.

¹⁷ A személyi jövedelemadó kedvezmény mellett 2014-től a nyugdíjjáruléknál és az egészségbiztosítási járuléknál is érvényesíthető volt a családi járulékkedvezmény.

Az adókedvezmények hatásának, jelentőségének bemutatása érdekében a költségvetés tényleges kiadásait meg kell növelni a kormányzat által a családok részére juttatott adókedvezmények becsült összegével. Ennek nagyságrendjének meghatározásában az éves költségvetési törvényjavaslatok adnak támpontot.

A „korrigált” kiadási főösszeg mutatja meg, hogy mennyi lett volna a költségvetés által újra elosztott, de adókedvezményként megjelenő támogatás kiadásokat (és bevételeket) növelő hatása, ha először bevételként, majd kiadásként jelentek volna meg. A kormányzati célra fordított összes forrás (közpénz”) technikai értelemben e korrekció alkalmazásával jobban követhető. A bemutatott összefüggéseket a **8. számú táblázat** mutatja be.

8. táblázat

A „családi pótlék és a családi adókedvezmény” alakulása (2012-2015)

(Adatok Mrd Ft-ban)

Megnevezés	2012	2013	2014	2015
F06.e Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	513,5	516,8	506,7	510,7
Ezen belül: családi pótlék	346,1	337,0	329,2	323,0
Családi-adó- és járulékkedvezmény*	184,2	184,8	235,6	243,4
Családi pótlék és családi adó- és járulékkedvezmény együttesen*	530,2	521,8	564,8	566,4
Költségvetés összes kiadása (tényleges)	15 021,2	17 410,3	18 261,4	18 734,3
Költségvetés összes kiadása („korrigált”)**	15 205,4	17 595,1	18 497,0	18 977,7
Családi pótlék és családi adó- és járulékkedvezmény együttesen a költségvetés „korrigált” összes kiadásának százalékában (%)	3,5	3,0	3,0	3,0

* becsült összeg

** A költségvetés összes kiadása hozzáadva a családi adó- és járulékkedvezmény összegét.

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

Az adatokból látható, hogy a családi pótlék és családi adó- és járulékkedvezmény a korrigált kiadási főösszeg 3,5%-ának megfelelő összeget tettek ki 2012-ben, majd a következő három évben 3%-on stabilizálódott a költségvetésen belüli részaránya.

A passzív munkanélküli ellátások körébe tartozó álláskeresői támogatás („munkanélküli segély”) és a közfoglalkoztatás (Start-munkaprogram) között van összefüggés: a kettő egymást kizáró kiadásként jelentkezik, mert valaki adott időben vagy álláskeresői támogatásra volt jogosult vagy közfoglalkoztatásban vett részt. Összességében a munkanélküli ellátásokra és a Start-munkaprogramra fordított költségvetési kiadások több mint 50%-kal emelkedtek az elemzési időszakon belül.

A Start-munkaprogram kiadásai növekedésével az a funkciócsoport (F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások), amelybe a közfoglalkoztatási kiadások tartoznak, közel ugyanekkora összeggel megnövekedett. Az összegek, illetve a változások relatíve csekély mértékére tekintettel azonban ezek a változások csak kisebb mértékben eredményeztek elmozdulást a kiadások funkcionális szerkezetében: 2012-ben és 2015-ben az álláskeresői támogatások súlya a költségvetés összes kiadásához viszonyítva nem volt jelentős, a Start-munkaprogramé 0,9%-ról 1,4%-ra növekedett. Ennek hatására a Start-munkaprogram és a munkanélküli

ellátások együttes összege a kiadásokon belül folyamatosan, 1,3%-ról 1,6%-ra emelkedett 2012 és 2015 között. E szempontokat a **9. számú táblázat** mutatja be.

9. táblázat

A „segély helyett munka” egyes kiadásai (2012-2015)

(Adatok Mrd Ft-ban)

Megnevezés	2012	2013	2014	2015
F13.b Egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások	450,4	655,1	599,9	597,7
Ezen belül: Start-munkaprogram	131,9	171,1	225,5	253,7
F06.d Munkanélküli ellátások*	64,1	51,8	49,2	49,7
Start-munkaprogram és munkanélküli ellátások együttesen	196,0	222,9	274,7	303,4
Költségvetés összes kiadása	15 021,2	17 410,3	18 261,4	18 734,3
Start-munkaprogram és munkanélküli ellátások együttesen a költségvetés összes kiadásában (%)	1,3	1,3	1,5	1,6

* összegében azonos az álláskeresési támogatással

Forrás: zárszámadási dokumentumok alapján ÁSZ számítás

I. sz. melléklet: Rövidítésjegyzék

Rövidítés

Rövidítés kifejtése

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
ÁSZ	Állami Számvevőszék
COFOG	Kormányzati funkciók osztályozási rendszere (Classification of Functions of Government)
ESA2010	Nemzeti és regionális számlák európai rendszere 2010 (European System of National and Regional Accounts 2010)
OGY	Országgyűlés

II. sz. melléklet: Értelmező szótár

állami funkciók	Az államháztartás (alrendszerei) szervezetei által ellátott közfeladatok, szakmai alaptevékenységek összessége.
funkcionális kiadási szerkezet	Az államháztartás (alrendszerei) által az állami funkciók ellátására fordított kiadások rendszerezett bemutatása.
előirányzat	Költségvetési előirányzat meghatározott kiadási, illetve bevételi jogcímen tervezhető, és ebből következően felhasználható pénzeszköz keret.
előirányzat-módosítás	A bevételi előirányzat vagy a kiadási előirányzat növelése vagy csökkentése
ESA2010	A gazdasági folyamatok összegzéséhez és elemzéséhez szisztematikus statisztikai keretet nyújtó nemzeti számlák rendszerének az Európai Unióban 2014. óta kötelezően használt változata.
finanszírozási bevétel	A költségvetési évben teljesülő költségvetési bevételek előirányzott összege.
felülről nyitott előirányzatok	A központi alrendszer azon – a költségvetési törvény mellékletében felsorolt – előirányzatai, amelyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet (felfelé) az előirányzattól.
időbeli elhatárolás	A két vagy több üzleti évet is érintő gazdasági események hatásainak az adott időszak bevételei és költségei között olyan arányú elszámolása, amely az az alapul szolgáló időszak és az elszámolási időszak közötti megoszlásán alapul.
maradvány felhasználás	A korábbi költségvetési évben képződött maradvány igénybevétele a tárgyév során.
maradványok előirányzatosítása	A maradvány igénybevételehez szükséges előirányzat-módosítás.
nómenklatúra	Osztályozási rendszer.
pénzforgalmi szemlélet	A beszámolási időszakban a gazdasági események elszámolása a tényleges pénzmozgás alapján történik.
pénzforgalmi szemléletű költségvetési egyenleg	A beszámolási időszakban az államháztartás központi alrendszerében teljesített bevételek és kiadások különbsége.
teljesült egyenleg	A ténylegesen megvalósult pénzforgalmi szemléletű költségvetési egyenleg szembeállítva a tervezett (jövőre hagyott) egyenleggel.

III. sz. melléklet: Jogszabályok jegyzéke

1. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
2. T/12002. számú zárszámadási törvényjavaslat
3. T/1143. számú zárszámadási törvényjavaslat
4. T/5954. számú zárszámadási törvényjavaslat
5. T/12284. számú zárszámadási törvényjavaslat
6. 68/2013. (XII. 29.) NGM rendelet a kormányzati funkciók, államháztartási szakfeladatok és szakágazatok osztályozási rendjéről

