

Sereg Péter\*



# A hazai központi költségvetési eljárás tervezési folyamatának jogi elemzése

## BEVEZETÉS

Jelen tanulmány keretein belül a központi költségvetés tervezésének jogi folyamatát és a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését szeretném ismertetni a tervezés különböző módszereinek jogi szempontú elemzése által.

A központi költségvetés tervezése során az irányadó, legfontosabb törvények Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25., a továbbiakban: Alaptörvény), Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetve a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény.

A központi költségvetés tervezésének eljárási folyamata négy nagyobb szakaszra osztható fel:

1. A döntést előkészítő szakasz, a tervezés. A tervezési szakasz jellemzője, hogy a költségvetést megelőző évben történik, ismeretes még kormányzati szakaszként is, tekintettel arra, hogy a tervezésért maga a Kormány a felelős.
2. A döntési szakasz, az elfogadás. Parlamenti szakasznak számít abból az okból kifolyólag, hogy az adott évi költségvetési törvény elfogadása az Országgyűlés feladata.
3. A végrehajtási szakasz újra kormányzati szakasz, mert az Országgyűlés a költségvetési törvényben felhatalmazza a Kormányt az adott évi költségvetés végrehajtásra. Jellemző rá, hogy egy évre szól, azaz határozott idejű, január 1-től december 31-ig tart a költségvetési év, tehát közgazdaságtani értelemben egy rövid távú tervezésről van szó.
4. Az ellenőrzési szakaszban történik meg az előbbi három szakaszban a vizsgálata, azaz a döntés végrehajtásának az ellenőrzése. A végrehajtás hatékony, gazdaságos, szabályos és eredményes kell, hogy legyen.

A célkitűzésnek megfelelően a tervezési, a döntési és az ellenőrzési szakasz jogi szemléletű ismertetése, valamint

elemzése képezi jelen tanulmány vizsgálati fókuszát, maga a költségvetés végrehajtása nem. A tervezés során elsőként az abban részt vevő állami szervezet ismertetem, ezen belül részletesen a Költségvetési Tanács felépítésével, működésével és szerepével foglalkozom a költségvetési tervezési eljárással összefüggésben.

Ezt követően a tervezés öt módszerének elemzését végzem el, bemutatva, melyik módszer alkalmazása milyen előnyökkel és hátrányokkal jár. A hatályos magyar törvényekben szabályozott tervezési eljárás lépéseinek rövid bemutatását követően végezetül a zárszámadás jogi szemléletű jelentőségére mutatok rá.

## 1. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN RÉSZT VEVŐ SZERVEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCSRA

A központi költségvetés tervezési eljárásához több központi szerv is kapcsolódik, úgymint az Országgyűlés és bizottságai, a Kormány és intézményei – az Országgyűlés és a Kormány felelős elsődlegesen a fegyelmezett fiskális politikáért<sup>1</sup> –, az államháztartásért felelős miniszter (a pénzügyminiszter), az ágazati minisztériumok, a Magyar Államkincstár – amely háttérfeladatokat lát el –, egyéb költségvetési szervek (a tervezés és a végrehajtás legkisebb egységei), valamint az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács is. Ebben a fejezetben ezen utóbbi szervnek a felépítése, működése és a költségvetési tervezési eljárásban betöltött szerepe kerül bemutatásra, a többi érintett szerv funkcióját a tervezési eljárás során ismertetem.

A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre 2008-ban, működését pedig 2009 júniusában

\* Sereg Péter: jogász, okleveles közgazdász, pénzügyi szakjogász, PhD-hallgató, az Igazságügyi Minisztérium Kiemelt Jogi Ügyek Főosztályának főosztályvezetője.

<sup>1</sup> DOMOKOS László: Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2016/3. sz. (a továbbiakban: DOMOKOS), 299–300. o.

kezdte meg.<sup>2</sup> A Költségvetési Tanács tagjai a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke és a Költségvetési Tanács elnöke, akit a köztársasági elnök hat évre nevezi ki.<sup>3</sup> A magyar Költségvetési Tanács – hasonlóan más európai országokhoz – kisebb saját apparátusa mellett a konkrét szakértői, elemzői munkát más szervezetekhez – például az Állami Számvevőszék – helyezi át.<sup>4</sup>

A Költségvetési Tanács tölti be az egyik legfontosabb szerepet a költségvetés tervezése során: az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.<sup>5</sup> További feladata, hogy megvizsgálja a benyújtott költségvetési törvényjavaslat költségvetési hatásait és értékeli a költségvetési alapelvek érvényesülését.<sup>6</sup> Az Alaptörvény kimondja, hogy törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, valamint a költségvetés elfogadásához is a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása kell.<sup>7</sup>

A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény – a Stabilitási törvény – állapítja meg, tevékenysége során kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.<sup>8</sup> Feladata és hatásköre három fő csoportba sorolható:<sup>9</sup>

1. véleménynyilvánítás a központi költségvetésről szóló törvénytervezettel kapcsolatban:<sup>10</sup>
  - ha a Költségvetési Tanács az Országgyűlésnek történő benyújtás előtt nem ért egyet a költségvetési törvény tervezetével, akkor jeleznie kell ezt, és a Kormány köteles a törvénytervezetet újratárgyalni;<sup>11</sup>

2. döntés az előzetes hozzájárulás megadásáról:

- a központi költségvetés elfogadáshoz szükséges a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása, ugyanakkor a költségvetési tanácsi vélemény hiányában is benyújtható a költségvetési törvény tervezete abban az esetben, ha a tervezet kézhezvételét követő tíz napon belül véleményét nem küldi meg a Kormánynak;<sup>12</sup>

3. az államadósság mértékének vizsgálata, ellenőrzése:

- feladata továbbá az államadósság-szabály betartásának ellenőrzése,<sup>13</sup> amely szabály kimondja, hogy „az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”.<sup>14</sup> Az államadósság-szabály érvényesülését a költségvetési törvényjavaslat záró szavazása előtt is vizsgálja a Költségvetési Tanács, amelyre véleménynyilvánítási joga van,<sup>15</sup> ezáltal ez a szerv ezen „alkotmányos követelmény védelmezője”.<sup>16</sup>

A Költségvetési Tanács további feladata, hogy félévente véleményt nyilvánítson a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság mértékének várható alakulásáról.<sup>17</sup>

A fenti feladatokból látható, hogy a Költségvetési Tanács szerepe igen jelentős a központi költségvetés tervezése során. A Költségvetési Tanács akkor minősül határozatképesnek, ha ülésein – amelyek nem nyilvánosak, és amelyeket az elnök hív össze és vezet – tagjainak többsége jelen van, döntéseit a jelenlévők egyszerű szótöbbségével hozza.<sup>18</sup> A tagok egymástól függetlenül, véleményüket önállóan alakítják ki a tervezettel kapcsolatban.<sup>19</sup>

## 2. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE SORÁN ÉRVÉNYESÜLŐ ALAPELVEK, A TERVEZÉS JELLEGE

A tervezésben részt vevő szervek után a tervezés során érvényesülő alapelvekről is érdemes pár szót ejteni. A központi költségvetés tervezésének célja az, hogy a közfeladatok megfelelő ellátásához szükséges mértékben kerüljön sor a kiadások megtervezésére, illetve a bevételek közgazdasági szempontból megalapozottak legyenek.

Az állami költségvetés egy átfogó jellegű tervdokumentum, amely egyfelől tartalmazza az európai uniós támogatásokkal kapcsolatos költségvetési társfinanszírozási szükségleteket, másfelől megállapítja a pénzügyi és a legfontosabb makrogazdasági folyamatokat a hazai fejlesztési kiadások és az állami támogatások allokációja segítségével.<sup>20</sup> Az állami

2 Kovács Árpád: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. In: *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2016/3. sz. (a továbbiakban: KOVÁCS), 324. o.; lásd még: <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetes-tanacs> [letöltés dátuma: 2020. 10. 05.]; KOPITS György – ROMHÁNYI Balázs: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. In: *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 2010. július–augusztus (a továbbiakban: KOPITS–ROMHÁNYI), 573. o.; BÁGER Gusztáv – GALBÁCS Péter – PULAY Gyula: Az állami költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése. In: *Közgazdasági Szemle*, LIX. évf., 2012. szeptember (a továbbiakban: BÁGER–GALBÁCS–PULAY), 1014. o.; BETHLENDI András – LENTNER Csaba – PÓRA András: Független költségvetési intézmények fejlődése a 2008-as válság után. In: *Közgazdasági Szemle*, LXVII. évf., 2020. július–augusztus (a továbbiakban: BETHLENDI–LENTNER–PÓRA), 793. o.

3 Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés; Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ törvény) 13. § (2) bekezdés I) pont; lásd még: KOVÁCS: i. m. 325. o.

4 ÁSZ törvény 5. § 13. bekezdés; lásd még: BETHLENDI–LENTNER–PÓRA: i. m. 793. o.; DOMOKOS: i. m. 312. o.

5 Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdés; lásd még: KOPITS–ROMHÁNYI: i. m. 586. o.

6 KOPITS–ROMHÁNYI: i. m. 586. o.; lásd még: LENTNER Csaba: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai. In: *Jura, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 23. évf., 2017. 2. sz. (a továbbiakban: LENTNER), 113. o.

7 Alaptörvény 44. cikk (2) és (3) bekezdés.

8 LENTNER: i. m. 113. o.

9 SMUK Péter: A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben. Megjelent: *Fórum*, <http://dfk-online.sze.hu/images/1%3C%81P/2013/1/smuk.pdf> [letöltés dátuma: 2019. 03. 16.]; lásd még: 2008. évi LXXV. törvény.

10 Stabilitási törvény 23. § a) pont.

11 Stabilitási törvény 24. § (2) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.; BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.; BETHLENDI–LENTNER–PÓRA: i. m. 793. o.

12 Stabilitási törvény 24. § (1) és (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.

13 Stabilitási törvény 25. § (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 325. o.

14 Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdés.

15 Stabilitási törvény 25. § (7) bekezdése; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

16 DOMOKOS: i. m. 300. o.

17 DOMOKOS: i. m. 314. o.

18 Stabilitási törvény 27. §; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. és 331. o.

19 LENTNER: i. m. 113. o.

20 BÁGER Gusztáv: A nemzetgazdasági tervezés megújításának koncepciója. In: *Pénzügyi Szemle*, 55. évf., 2010/3. sz. (a továbbiakban: BÁGER 2010), 436. o.

költségvetést két alegységre lehet bontani, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre.

Fontos kiemelni, hogy az elfogadott költségvetési törvényben tervszámok és nem tényszámok szerepelnek, továbbá, hogy érvényesülnek a költségvetési preferenciák, ami azt jelenti, hogy a Kormány eldöntheti, melyik közfeladatot fogja támogatni. A tervezési szakasz egy olyan folyamat, amely során a tervezést végzők előkészítik, kimunkálják és konkrét javaslat formájába öntik a közfeladatok ellátásának alapjául szolgáló bevételi és kiadási előirányzatokat.

A költségvetés tervezése során különféle alapelveknek kell érvényesülnie. A tervezési alapelveket két csoportba lehet sorolni, az általános és az egyéb alapelvek. Az általános alapelveket az Alaptörvény határozza meg, úgymint az éves költségvetés elve,<sup>21</sup> a rendszeresség és a részletesség elve,<sup>22</sup> valamint a kiegyensúlyozott, átlátható és a fenntartható költségvetés elve.<sup>23</sup>

A kiegyensúlyozottság elve alapján az állami kiadások és bevételek főösszegének egyezőségét kell mutatnia, a költségvetési gazdálkodásnak pedig megalapozottnak és egyenletes színvonalúnak kell lennie.<sup>24</sup> Az átláthatóság elve „a transzparenciát fejezi ki, amely biztosítja a bevételek és kiadások nyomon követhetőségét, a közpénzek ellenőrizhetőségét, és tájékoztatást nyújt az állam működésének pénzügyi megítélhetőségéről”.<sup>25</sup> Ez a szabály közgazdaságtani értelemben azt jelenti, hogy az államháztartás bevételei finanszírozzák azon pénzeszközöket, amelyek által a közfeladatokkal kapcsolatos kiadások teljesíthetők.<sup>26</sup>

A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének a jogrendszer lehető legmagasabb szintjén történt rögzítése fontos eleme az Alaptörvénynek; célja, hogy az állam működése kiszámítható legyen. A modern parlamenti demokráciákban az is magától értetődő, hogy az elvek betartása a költségvetési gazdálkodás terén az érdemi döntési joggal felruházott Országgyűlés és a Kormány felelőssége.<sup>27</sup>

Az egyéb alapelvek: a fenntartható közfeladat-ellátás elve, a nyilvánosság elve, az egységesség elve, a teljesség elve, a valódiság elve, a bruttó elszámolás elve és a részletesség elve. A bruttó elszámolás elve azt jelenti, hogy a kiadásokat és a bevételeket teljes összegükben szerepeltetni szükséges a költségvetési törvényben.

A központi költségvetés tervezési jellegével kapcsolatban kijelenthető, hogy alapvetően pénzforgalmi szemléletű tervezésről van szó, amely a költségvetés tervezésének fent ismertetett alapelveiből következik.<sup>28</sup> A központi költségvetés

tervezése egy fentről lefelé irányuló, úgynevezett top-down típusú tervezés, tehát az államháztartás központi költségvetéséből kiindulva a szervezet egészének elemi költségvetése a tervezés végeredménye.<sup>29</sup>

### 3. A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSI MÓDSZEREINEK FAJTÁI

A költségvetés tervezésével kapcsolatban két csoportba sorolható tervezési technikákról lehet beszélni. Az egyik csoportba tartoznak a hagyományos költségvetési tervezési módszerek, a másik csoportba pedig a korszerű tervezési módszerek sorolhatóak.

A hagyományos tervezési módszerek nem a feladathoz, hanem az intézményi struktúrához rendelik a kiadásokat, ilyen a bázisalapú és a tételsoros tervezés. A korszerű tervezési módszerek a feladatokból indulnak ki, és ezekhez rendelik a kiadásokat, ilyen a nullabázisú, a cél- és teljesítményalapú, illetve a programalapú tervezés.<sup>30</sup>

Jelen fejezet esetében nem a módszerek minden részletre kiterjedő feldolgozása a cél, hanem az egyes módszerek általános ismertetése mellett összehasonlításuk a többi módszerrel.

#### 3.1. A BÁZISALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A bázisalapú tervezési módszer alapján az adott tárgyévi költségvetés tervezése a korábbi év költségvetési tényadataira épül.<sup>31</sup> Az előirányzatait befolyásolják a gazdasági, társadalmi változások, így a tervévi előirányzatokat ezeknek a figyelembevételével tervezik meg.

A bázisalapú tervezési módszer előnyei, hogy alkalmazható az államháztartás teljes területén, illeszkedik annak információs rendszerébe és az előirányzatok változásai nyomon követhetők. Jelentős hátránya viszont, hogy magában hordozza az előző évi költségvetés esetleges hibáit.<sup>32</sup> Mint hagyományos tervezési módszer, nem az ellátandó feladatokra, hanem az intézményi struktúrára fókuszál, ezáltal nem alkalmas a teljesítménykövetelmény alkalmazására, továbbá a változásokra is lassan reagál.<sup>33</sup>

A bázisalapú technika három tervezési kategóriát tartalmaz: a szerkezeti változást, a szintre hozást és az előirányzat-többletet. A szerkezeti változás során lehetnek olyan gazdasági, társadalmi vagy egyéb események, amelyek a költségvetési tárgyév megelőző évben történtek, és nagy kihatással vannak a tervévre. A szintre hozásról az mondható el, hogy a tervévet megelőző év költségvetésében nem teljes éven át ellátott előirányzatok egész évre történő kiegészítése történik. Ezek az év közben felmerült feladatokból eredhetnek.

21 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés; lásd még: BÁGER 2010: 439. o.

22 Alaptörvény 36. cikk (2) bekezdés.

23 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés; lásd még: DOMOKOS: i. m. 299. o.

24 PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II.: Államszervezet. 2., javított és aktualizált kiadás, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014 (a továbbiakban: PETRÉTEI), 262. o.; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

25 PETRÉTEI: i. m. 262. o.

26 LENTNER: i. m. 113. o.

27 ANTAL Attila: Közpénzügyek az új alaptörvényben. Megjelent: *Jogi Fórum*, 2011. május 5., link: <http://www.jogiforum.hu/hirek/25297> [letöltés dátuma: 2020. 10. 06.].

28 PAVLIK Livia: Verseny és controlling a közszféra egy fontos szegmensében, a felsőoktatásban. In: *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2017/1. sz. (a továbbiakban: PAVLIK), 53. o.

29 PAVLIK: i. m. 53. o.

30 BÁGER Gusztáv: Programalapú költségvetés. In: *Pénzügyi Szemle*, 51. évf., 2006/3. sz. (a továbbiakban: BÁGER 2006), 281. o.

31 SISA Krisztina A.: *Települési önkormányzatok tervezési módszereinek továbbfejlesztése, elmozdulás a stratégiaorientált menedzsment szemlélet irányába*. Doktori (PhD-) értekezés, Kaposvár, 2014, <http://real-phd.mtak.hu/306/1/2015.005-%C3%A9rtekez%C3%A9s.pdf> [letöltés dátuma: 2020. 10. 07.] (a továbbiakban: SISA), 53. o.

32 BÁGER 2010: 426. o.; lásd még: SISA: i. m. 54. o.

33 BÁGER 2010: 426. o.

Az előirányzat-többletnél olyan többletfeladat jelentkezett, vagy mennyiségi, esetleg minőségi fejlesztések következtek be, amelyek hatással vannak a tervévi költségvetés tervezésére.

### 3.2. A TÉTELSOROS TERVEZÉSI MÓDSZER

A tétel soros (angol megnevezése: Line-Item Budgeting) költségvetési tervezési módszer lényege az egyszerűségében rejlik, hiszen a költségvetés minden egyes tételhez hozzárendeli azt az összeget, amely az adott tételre maximálisan fordítható. Erre tekintettel a tétel soros tervezési módszer másik elnevezése az irányszámok költségvetési tervezés.<sup>34</sup>

Inputorientált tervezési módszernek minősül, amely azt jelenti, hogy a kiadásokat erőforrástételenként jeleníti meg, a tervezés során ezek beszerzési számait kapjuk meg kiadási összegként.<sup>35</sup> Ez a módszer az alapja a többi költségvetési tervezési technikának, tekintettel arra, hogy ennek felhasználásával meghatározható minden tétel bekerülési értéke.<sup>36</sup>

Ugyanakkor hátrányként jelentkezik, hogy nem rendelkezik a hatékonyságról és az elszámoltathatóságról, továbbá átfogó tervezésre sem alkalmas, ezért manapság az államháztartás alacsonyabb szintjein használják.<sup>37</sup>

### 3.3. A NULLABÁZISÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A nullabázisú tervezési módszer egy átfogó tervezési és elemzési eljárás, amely hatékonyan kezeli a kiadást optimalizálást a felesleges kiadások megszüntetése által. Ezt a módszert az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazták először az 1977-es szövetségi költségvetés tervezésekor.<sup>38</sup>

Lényege, hogy a nullabázisú tervezési technika a korábbi évek előirányzatait nem veszi figyelembe, attól teljesen függetlenül, új alapok szerint tervez, megkérdőjelezve és megvizsgálva minden korábbi kiadást. Hamar megmutatkozott azonban, hogy ezt a módszert a központi költségvetés elkészítése során nem lehet alkalmazni, ugyanakkor egy-egy feladat részletes elemzésénél nagyon jó eredményeket lehet elérni.<sup>39</sup>

Jellemző rá, hogy a tevékenységeket részekre bontja és a kiadásokat egyenként a nulláról építi fel a feladatellátásra koncentrálva. Nagy előnye, hogy új feladat előirányzatainak meghatározására ez az egyik legalkalmasabb módszer, illetve, hogy a tervezés során érvényesülhet a költségek maximalizálásának elve. Hátránya azonban, hogy rendkívül munkaigényes, és az időráfordítás mértéke miatt a központi költségvetés tervezésére alkalmatlan.<sup>40</sup>

### 3.4. A CÉL- ÉS TELJESÍTMÉNYALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

Ezt a módszert a második világháborút követően szintén az Amerikai Egyesült Államokban fejlesztették ki abból a célból, hogy a költségvetés tervezése megújuljon.<sup>41</sup>

A cél- és teljesítményalapú tervezési módszer a kiadásokat tevékenységekre bontja és hozzárendeli őket a társadalmi célokhoz, így nyomon követhető, hogy mire mennyit költenek központi és helyi szinten is. Teljes mértékben a hatékonyság és az átláthatóság növelése a jellemző rá, jól áttekinthetővé teszi a költségvetés szerkezetét.

A teljesítményalapú tervezési módszer alapvető célja a kormányzati kiadások csökkentése és a kormányzati működés hatékonyságának növelése. Alapja a kormányzati tevékenységek meghatározása, mérése, számokban történő megjelenítése és a különböző érdekcsoportoknak beszámolás.<sup>42</sup>

Sajnos azonban az elmélet gyakorlatba való átültetése során kiderült, hogy a teljesítményalapú tervezési módszer nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ennek két oka volt, egyrészt a kormányzati tevékenységek – jellegükből adódóan – nem mérhetőek, másrészt pedig a közfeladat hatékonyságának feltárása során nincs figyelemmel arra, hogy az adott közfeladat szükséges-e egyáltalán, vagy sem.<sup>43</sup>

### 3.5. A PROGRAMALAPÚ TERVEZÉSI MÓDSZER

A programalapú tervezési módszer egy teljesítményalapú tervezési, végrehajtási és ellenőrzési rendszer, amely a költségvetési szervezet finanszírozását közvetlenül kapcsolja össze a szervezet által elért eredményekkel.<sup>44</sup> Ez a tervezési módszer az állam allokációs funkciójának ellátására jött létre, amely funkció a piaci veszteségeket igyekszik kizárni.<sup>45</sup> Attól sajátos ez a tervezési rendszer, hogy megmutatja, egy szervezet forrásigénye nemcsak a szükséges forrásokat, hanem azokat az eredményeket is tartalmazza, amelyeket az odarendelt források felhasználásával elérni kívánnak.<sup>46</sup>

Ennek megfelelően a programalapú tervezési technika három lépésből áll, a tervezésből vagy más néven célkijelölésből, a feladatok vagy eredmények meghatározásából – programozás –, és a kiadási igények felméréséből.<sup>47</sup>

1. A tervezés során egy célhierarchia kerül felállításra, amelyben a hosszú távú célokat is szükséges meghatározni, továbbá szükséges kitérni arra is, hogy az egyes célok mely társadalmi csoportokra terjedjenek ki.<sup>48</sup>
2. A feladatok meghatározása során az ellátás formája, és az intézményi struktúrát is meg kell határozni. Ebben a második szakaszban a programok kategóriáit általában

34 SISA: i. m. 52. o.

35 SISA: i. m. 52. o.

36 SISA: i. m. 52. o.

37 SISA: i. m. 52. o.

38 SISA: i. m. 66. o.

39 SISA: i. m. 66. o.

40 SISA: i. m. 68. o.

41 SISA: i. m. 55. o.

42 SISA: i. m. 55. o.

43 SISA: i. m. 58. o.

44 BÁGER 2006: 282. o.; lásd még: SISA: i. m. 60. o.

45 BÁGER 2006: 281. és 282. o.

46 BÁGER 2006: 282. o.

47 BÁGER 2006: 282–283. o.

48 BÁGER 2006: 282. o.

a Kormány választja ki, és ezeken belül a prioritásokat a minisztériumok határozhatják meg.<sup>49</sup>

3. A kiadási igények felmérése a programalapú tervezés legnehezebb szakasza, ugyanis itt történik meg az éves előirányzatok lebontása az egyes szervezeti egységekhez a meghatározott programokkal együtt.<sup>50</sup>

A módszer előnye, hogy a feladatra koncentrálnál, hatékonysági szempontokat is figyelembe vesz, ugyanakkor több hátránya is van. Egyrészt nem mindig van összhang a feladat és az intézményrendszer között, másrészt nem illeszkedik az államháztartás jelenlegi információs rendszeréhez, harmadrészt túlságosan nagy adminisztrációs terhet jelentene a költségvetés tervezése során.<sup>51</sup>

#### 4. A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉNEK SZAKASZAI

A központi költségvetés tervezése egy olyan nyolc szakaszra osztható, az egyes szakaszok egymásra épüléséből létrejövő lineáris tervezési folyamat, amelyben szoros határidők vannak, és azok be nem tartása fontos közjogi következményeket okozhatnak. Ennek következtében a határidők, a feladatok megosztása és a felelősségi kérdések elhatárolása kiemelt jelentőséggel bír.

##### 1. Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés elkészítése

A Kormánynak évente két alkalommal, a tárgyévvel kapcsolatban és a következő négy évet illetően szükséges a makrogazdasági és költségvetési előrejelzést elkészítenie, és azt, valamint az annak alapjául szolgáló módszertant köteles nyilvánosságra hoznia.<sup>52</sup>

A makrogazdasági és költségvetési előrejelzés szolgál alapjául a középtávú tervezésnek is. A középtávú tervezés során a Kormány minden évben „december 31-éig egyedi határozatában állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – költségvetési bevételeinek és költségvetési kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének és az államadósságnak a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét”<sup>53</sup>

##### 2. A tervezés ütemterveinek kidolgozása

Az államháztartásért felelős miniszter minden évben június 30-ig kidolgozza és az általa vezetett minisztérium – jelenleg a Pénzügyminisztérium – honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit.<sup>54</sup>

Ez az ütemterv meghatározza a tartalmi követelményeket, a kiadások felülvizsgálatának irányait, a szabályozási követelményeket, a tervezéshez szükséges dokumentumokat, az adat- szolgáltatás módját és a költségvetés fejezeteinek tervezett kiadási főösszegeit. Ez utóbbi során a szerkezeti változásokat és

a szintre hozásokat veszik figyelembe, amelyeket a bázisalapú tervezési módszer leírásánál már részleteztem.

##### 3. A fejezetek költségvetésének megtervezése

A fejezetet irányító szerv vagy a hozzá tartozó költségvetési szerv „megtervezi és egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait”<sup>55</sup>

A költségvetési szerv vezetőjének feladata, hogy meghatározza az érvényesítendő követelményeket és módszertant, továbbá közfeladatokhoz kapcsolódóan a működési, szakmai követelményeket, a tervezés eljárás rendjét és annak felelőseit.

##### 4. Az egyeztetés

A költségvetési fejezetet irányító a hozzá tartozó fejezet költségvetését a tervezési év július 31-éig egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel. A közfeladat ellátásával kapcsolatban átmenetileg lehetőség van a források felfüggesztésére, a források megszüntetésére, a források átcsoportosítására is.

##### 5. A költségvetés tervezetének elkészítése

A költségvetés tervezetét az államháztartásért felelős miniszter készíti el, amelyhez szükség van adatszolgáltatásra az államháztartáson kívüli szervek részéről (például MÁV Zrt.), illetve az államháztartás önkormányzati alrendszerétől. „A tervezés során biztosítani kell a tervezett bevételek közgazdasági megalapozottságát, és azt, hogy csak annyi kiadás kerüljön megtervezésre, amennyi a közfeladatok ellátásához indokoltan szükséges.”<sup>56</sup>

Ezenfelül a tervezetnek összhangban kell állnia az európai uniós jogszabályokkal és az Alaptörvénnyel, a középtávú célokkal, valamint teljesítenie kell az államadóssággal kapcsolatos szabályokat. Fontos tervezési szabály, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy az nemcsak a középtávú célokkal kell, hogy összhangban legyen, hanem hogy annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai termék három százalékát.<sup>57</sup>

##### 6. A Költségvetési Tanács eljárása

A Költségvetési Tanácsról, annak szerepéről a fentiekben részletesen esett szó, a folyamat bemutatása érdekében itt csak az alábbiakat tartom szükségesnek bemutatni.

Az államháztartásért felelős miniszter a Költségvetési Tanácsnak küldi meg a tervezetet, amely szerv tíz napon belül véleményt nyilvánít róla.<sup>58</sup> Amennyiben elfogadja, akkor lesz belőle költségvetési törvényjavaslat, amelyet az államháztartásért felelős miniszter terjeszt be október 15-éig – a választások évében október 31-éig – az Országgyűlés elé.<sup>59</sup> Ha a Költség-

49 BÁGER 2006: 282. o.

50 BÁGER 2006: 282–283. o.

51 SISA: i. m. 65. o.

52 Stabilitási törvény 5/A. § (1) bekezdés.

53 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 29. § (1) bekezdése.

54 Áht. 13. § (1) bekezdés.

55 Áht. 13. § (2) bekezdés.

56 Áht. 4. § (2) bekezdés.

57 Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdés.

58 Stabilitási törvény 24. § (1) és (3) bekezdése; lásd még: KOVÁCS: i. m. 326. o.; BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.

59 Áht. 22. § (2) bekezdés.

vetési Tanács a költségvetési törvény tervezetével nem ért egyet, akkor újratervezésre kerül sor.<sup>60</sup>

A Költségvetési Tanács mellett ebben a szakaszban az Állami Számvevőszék – az előbbi szervnek nyújtott segítség mellett – önállóan is elkészíti a kiadott költségvetési törvényjavaslat véleményezését, amelyben részletesen megvizsgálja az államadósság-mutató kidolgozására vonatkozó eljárásokat, a tervezett államadósság összegét megalapozó számításokat és azok alátámasztottságát, valamint az államadósság-szabály érvényesülését is.<sup>61</sup>

### 7. Az országgyűlési szakasz

A központi költségvetés elfogadása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó feladat,<sup>62</sup> amelynek alkotmányossági szempontból kiemelt jelentősége van, hiszen szükséges, hogy a montesquieu-i hatalommegosztás elvét szem előtt tartva a végrehajtó hatalmi ágától elkülönült és független szervezet döntsön az állami pénzügyek legfőbb számairól.<sup>63</sup>

A központi költségvetés Országgyűlés előtti eljárására a nemzetközi gyakorlatban három mód létezik, a megszorító eljárás, a köztes eljárás és a nyitott eljárás. A megszorító eljárásban a parlamenti javaslatok nem növelhetik a kiadásokat, nem csökkenthetik a bevételeket. A köztes eljárásban módosító indítványok benyújthatóak, de a költségvetés egyenlegét nem lehet megváltoztatni. Nyitott eljárásban nincs korlát a módosító indítványokat illetően.

A magyar szabályozás alapján a törvényjavaslatot a Kormány nyújtja be az Országgyűlésnek.<sup>64</sup> Egyúttal tájékoztatást ad a több évet érintő beruházások, fejlesztések későbbi évekre vonatkozó hatásairól, a költségvetési évet követő három évre szóló várható bevételekről és kiadásokról, a Nyugdíjbiztosítási Alap három évre szóló várható bevételeiről és kiadásairól. A Kormány beszámol továbbá a kormányzati szektor egyenlegére vonatkozó mértékekről és azok indokairól, a demográfiai folyamatok ötven évre szóló előrejelzéseiről, az államháztartási mérleg alrendszeréről, valamint az adóbevételeknél érvényesülő közvetett támogatásokról – adómentesség, adókedvezmény, adóelengedés stb. – egyes adónemenként.

Az Országgyűlés a véleményezés során a törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács véleményével együtt megtárgyalja,<sup>65</sup> majd minden bizottság véleményezi, de a Költségvetési Bizottság foglalja össze és ajánlás formájában terjeszti elő az Országgyűlésnek. Fontos kiemelni, hogy kizárólag a Költségvetési Bizottság nyújthat be módosító indítványt fejezetenként a kiadási és bevételi főösszegekre, és a hiány, illetve a többlet mértékére.

Ha az Országgyűlés általi elfogadás késik, akkor felmerülhet az ex lex állapot, azaz a Kormány folytathatja a költségvetési gazdálkodást az Alaptörvény alapján (jogosult a bevételeket beszedni és a kiadásokat időarányosan teljesíteni). Ha azonban a tárgyév március 31-éig nem fogadják el a költségvetést, akkor a köztársasági elnök a választások egyidejű

kitűzésével feloszlatja az Országgyűlést.<sup>66</sup> Az Országgyűlés rendes, normál törvényalkotási eljárása keretében szavaz a költségvetés elfogadásáról, amelyhez a képviselők több mint felének – egyszerű többség – szavazata szükséges.

### 8. A jóváhagyás utáni visszatervezés

Ez az a tervezés, amely az egyes költségvetési szerveknél zajlik le a költségvetési törvényjavaslat elfogadása után. Kétfajta költségvetést kell ilyenkor megtervezni, a kincstári költségvetést és az elemi költségvetést. A kincstári költségvetés esetén, amely a központi alrendszer része, a fejezetet irányító szerv tervezi azt meg és az elfogadást követő év január 10-éig megküldi a Magyar Államkincstárnak.

Az elemi, illetve részletezett költségvetést a költségvetési szervek készítik el, amelyek ténylegesen végzik a gazdálkodást. Ez egy részletesebb dokumentum, de a felettes irányító szerv jóváhagyása szükséges hozzá.

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtása során sem tervezésre, sem pedig ellenőrzésre nem kerül sor, éppen ezért jelen tanulmány keretein belül nem vizsgálom ezt a szakaszt az eljárásnak. A tervezési eljárás a költségvetési törvény elfogadásával lezárul, annak végrehajtása megkezdődik a tárgyév január 1-jén és tart egészen december 31-éig.

Az ellenőrzés azonban egy olyan területe a költségvetési eljárásnak, amely fontos szerepet tölt be, ezért a következő fejezetben szeretnék erről írni röviden.

## 5. A KÖLTSÉGVETÉSI BESZÁMOLÁSI RENDSZER: AZ ORSZÁGGYŰLÉS ELLENŐRZÉSE, A ZÁRSZÁMADÁS

A költségvetésről szóló törvényben foglalt kiadások és bevételek voltaképpen előirányzatok. A bevételi oldalon szereplő összegek tulajdonképpen becslések. A kiadási előirányzatok a tényleges kiadások számára csak felső korlátot jelentenek. Éppen ezért van nagy jelentősége a költségvetés Kormány általi végrehajtásáról, a Kormány költségvetési gazdálkodásáról szóló beszámoló – zárszámadás – érdemi felülvizsgálatának, az utólagos parlamenti ellenőrzésnek.

Az Alaptörvényben megtaláljuk a parlamenti költségvetési jog klasszikus jogintézményét: az Országgyűlés törvényben hagyja jóvá a központi költségvetés végrehajtását.<sup>67</sup> Az erre vonatkozó törvényjavaslatot a Kormány köteles előterjeszteni.<sup>68</sup> A parlamenti ellenőrzés gyakorlása egyik alapfeltételét is rögzíti az Alaptörvény, amikor arról rendelkezik, hogy a zárszámadási törvényjavaslat a költségvetési törvényvel azonos szerkezetben készíthető.<sup>69</sup>

Az Alaptörvény semmilyen konzekvenciát nem fűz a zárszámadás jóváhagyásának megtagadásához, tehát ha az Országgyűlés nem szavazza meg a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot. A költségvetés három éve úgy értelmezhető, hogy

60 BÁGER–GALBÁCS–PULAY: i. m. 1014. o.

61 DOMOKOS: i. m. 314. o.

62 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja.

63 Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés.

64 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

65 Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

66 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont és 9. cikk (3) bekezdés h) pont.

67 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja.

68 Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

69 Alaptörvény 36. cikk (2) bekezdés.

2018-ban megtervezték és elfogadták a 2019-es költségvetést, majd 2019-ben végrehajtják, és 2020-ban beszámolnak róla.

A költségvetési év zárását követően a Kormánynak a költségvetés végrehajtásáról be kell számolnia. A beszámolás egy technikai és egy jogi aktus, amelynek feltételeit az Alaptörvény és több jogszabály tartalmazza. A beszámolást, a költségvetés végrehajtását az Országgyűlés hagyja jóvá, ezzel egyidejűleg ellenőrizve a végrehajtást. A közfeladatok ellátását, a költségvetés tényleges végrehajtását az államháztartás rendszerében a költségvetési szervek végzik, amelyek éves költségvetési beszámolót készítenek.

A beszámoló alapján évente az elfogadott költségvetéssel összehasonlítható módon zárszámadást kell készíteni, amelyben valamennyi bevételről és kiadásról el kell számolni. A zárszámadásról szóló törvénytervezetet az államháztartásért felelős miniszter készíti el és terjeszti a Kormány elé. A Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő kilencedik hónap utolsó napjáig, azaz szeptember 30-áig az Országgyűlés elé terjeszti.<sup>70</sup>

Tekintettel arra, hogy a törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg,<sup>71</sup> ezért azt a beterjesztést megelőző kettő hónappal be kell küldeni az Állami Számvevőszék részére, amely ellenőrzést hajt végre a törvényjavaslatban foglaltakkal kapcsolatban.<sup>72</sup> Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve kimondja, hogy „a számvevőszéki kontrollrendszer alapvető feladata a törvények, szabályok betartásának biztosítása, gondoskodás a közpénzek célszerű és hatékony felhasználásáról, a parlament tájékoztatása a költségvetési források jogszerű felhasználásáról és az államháztartás gazdálkodásáról, továbbá a közpénzekre vonatkozó szabályok alkalmazásának figyelemmel kísérése, a szabályozás korszerűsítésének előmozdítása”.<sup>73</sup>

Fontos kiemelni, hogy az Állami Számvevőszék szakmai véleménye jelentős fejlődésen ment keresztül, ugyanis a leíró, elemző szemléletmód mellett egyre inkább előtérbe kerül a költségvetési gazdálkodást javító, a célszerű tervezést elősegítő javaslatok megfogalmazása.<sup>74</sup> Az ÁSZ törvény – amely sarkalatos törvényt az Országgyűlés elsőként fogadta el az Alaptörvény elfogadását követően<sup>75</sup> – szerint „az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása”.<sup>76</sup> Az államháztartás kontrollrendszerében az Állami Számvevőszék mellett a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal – kormányzati belső ellenőrzés –, a Magyar Államkincstár – kincstári ellenőrzés –, és az egyes költségvetési szervek belső ellenőrzése is részt vesznek.<sup>77</sup>

Az Állami Számvevőszék jelentésén kívül a zárszámadás elfogadásához kapcsolódóan be kell csatolni az Országgyűlésnek a különböző mérlegeket és kimutatásokat, illetve a részletes szöveges indokolást.<sup>78</sup>

## ÖSSZEGZÉS

A központi költségvetés tervezése egy rendkívül komplex folyamat, amely során megalkotásra kerül Magyarország egyéves gazdálkodásának legmeghatározóbb alapdokumentuma.

A tervezési eljárás fent ismertetett menete nagyon szigorú törvényi szabályok szerint történik. Az elfogadott, egy évre szóló költségvetési törvény egy fentről lefelé történő tervezési folyamat produktuma, amely a jogszabályok előírásainak maradéktalanul eleget tesz. A Kormány minden évben köteles elvégezni ezt a feladatot, hiszen egy egyetlen évre szóló tervezési dokumentumról van szó, azonban ennek szükséges illeszkednie a Kormány több éves programjába a konvergencia hatás elérése érdekében.

A különböző tervezés módszerek – bázisalapú tervezési módszer, tételsoros tervezési módszer, nullabázisú tervezési módszer, cél- és teljesítményalapú tervezési módszer, programalapú tervezési módszer – lehetőséget kínálnak minden ország, szervezet, vagy akár személy számára is, hogy a számára legmegfelelőbb technikát kiválasztva készíthesse el a saját költségvetését a tervezési alapelvek felhasználásának segítségével.

Ma Magyarországon a bázisalapú tervezési módszert használják hazánk éves költségvetésének elkészítése során, amely módszernek a lényege, hogy az adott tárgyevi költségvetés tervezése a korábbi év költségvetési tényadataira épül. Ebből kifolyólag az előző év tervezési hibáit ugyan

78 Áht. 90. § (3) bekezdés: „(3) Az Országgyűlés részére zárszámadáskor tájékoztatásul a következő mérlegeket és kimutatásokat kell bemutatni:

- a) a 22. § (4) bekezdése szerinti mérlegeket és kimutatásokat, az államháztartás költségvetési mérlegében az államháztartás központi alrendszerén belül költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok, állami vagyon, egyéb központi kezelésű előirányzatok, elkülönített állami pénzalapok és társadalombiztosítás pénzügyi alapjai szerinti bontásban,
- b) az államháztartás központi alrendszerében a finanszírozási bevételekről és kiadásokról készített összegzést,
- c) az államadósságot és az államadósság állományának változását bemutató összegzést,
- d) az állami kezességek, állami garanciák és állami viszontgaranciák állományát,
- e) az állam tulajdonában álló részesedések, valamint az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok kötelezettségállománya alakulását,
- f) a középtávú tervezés során figyelembe vett makrogazdasági és költségvetési előrejelzés értékelését,
- g) a zárszámadásról szóló törvényjavaslat adóbevételeiben érvényesülő közvetett támogatásokat, így különösen az adóelengedéseket, adókedvezményeket tartalmazó kimutatást adómenekként,
- h) a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működéséből származó kötelezettségeket, a részesedések alakulását,
- i) a helyi önkormányzatok által kibocsátott garanciák és kezességek állományát,
- j) az államháztartás központi alrendszerében és önkormányzati alrendszerében, valamint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknél a nem teljesítő hitelkövetelések állományát, és
- k) a központi költségvetés fejezet- és címrendjének évközi változásait”

70 Áht. 90. § (1) bekezdés; lásd még: LENTNER: i. m. 113. o.

71 Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés.

72 Áht. 90. § (1) bekezdés; lásd még: ÁSZ törvény 5. § (7) bekezdés, 61. § (2) bekezdés; LENTNER: i. m. 113. o.

73 LENTNER: i. m. 115. o.

74 LENTNER: i. m. 115. o.

75 DOMOKOS: i. m. 300. o.

76 ÁSZ törvény 61. § (1) bekezdés.

77 ÁSZ törvény VIII. fejezet.

magában hordozhatja, ennek ellenére mégis az államháztartás teljes vertikumában használható, és illeszkedik annak információs rendszerébe, ezáltal ez a legalkalmasabb tervezési módszer.

Mint ahogyan azt láthattuk, a Kormány mellett rendkívül fontos szerepet tölt be a költségvetés tervezési eljárásában az Országgyűlés, az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács is, amely utóbbinak fontos ellenőrző – például az államadósság szabály érvényesülésének vizsgálata – jogosítványai vannak. A Költségvetési Tanács véleményező funkciója mellett a központi költségvetés elfogadáshoz szükséges annak előzetes hozzájárulása, következésképpen egyfajta kontroll a költségvetés tervezésének eljárásában.

Azonban a hatályos törvényi szabályozás lehetővé teszi azt, hogy a költségvetési tanácsi vélemény hiányában is benyújtható legyen a költségvetési törvény tervezete, amennyiben az tíz napon belül nem ad véleményt, úgy ex lege benyújthatóvá válik a tervezet.

A tervezés és az ellenőrzés az a két meghatározó szakasza a költségvetési eljárásnak, amely a központi költségvetési gazdálkodás alfája és ómegája. A tervezés és az ellenőrzés fent ismertetett funkcióinak alkalmazása kihatással van a központi költségvetés tervezésére, amelynek jogi keretét a magyar jogforrások határozzák meg.