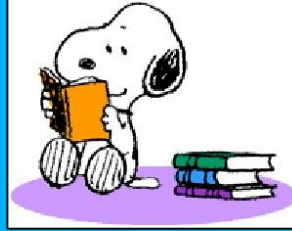
 <p>Kosztópulosz András</p>	<p>Mottó:</p> <p><i>Az adó végül is nem más, mint az a díj, amit azért fizetünk, hogy szervezett társadalomban élhetünk.</i></p> <p>Franklin Delano Roosevelt</p>	<p>Kulcsfogalmak:</p> <p>alrendszerek, költségvetési törvény, előirányzat, fejezet és cím, központi költségvetés, társadalombiztosítás, elkülönített állami pénzalapok, kvázi fiskális szervezetek</p>	 <p>≈ 25 perc</p>
--	---	--	--

### A fiskális rendszer struktúrája<sup>1</sup>

Az államháztartás közgazdasági értelemben a **társadalmi–gazdasági életben való állami szerepvállalást finanszírozó** gazdálkodási rendszer. Az államháztartási gazdálkodás részét képezi minden olyan tevékenység, amely az **állam vagyonát hasznosítja**, vagy, amelyet **folyó államháztartási bevételekből finanszíroznak**. A közfeladatok ellátása elsősorban **költségvetési szervek** alapításával és működtetésével történik. Az államháztartás körébe tartozó feladatokat tehát nem csupán költségvetési szervek, hanem egyéb szervezetek, pl. vállalkozások, nonprofit szervezetek, alapítványok, társadalmi szerveződések működtetésével is el lehet látni.

Az államháztartás rendszere alrendszerekből épül fel. 2010 előtt négy alrendszer alkotta az államháztartást: a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései. **Az államháztartás jelenleg két alrendszerre bontható: a központi és az önkormányzati alrendszerre.**

Az államháztartás alrendszerei a közfeladatok ellátásához a költségvetésükben meghatározott módon és mértékben járulnak hozzá. Az államháztartásról szóló **2011. évi CXCV. törvény (Áht.)** szabályozza a két alrendszer pénzügyi kapcsolatait, különös tekintettel a feladatok és források összhangjára, a kiszámíthatóságra, valamint az átláthatóságra.

Az államháztartás mindkét alrendszerében a gazdálkodás alapját a költségvetés képezi. **A költségvetés a költségvetési évben pénzforgalmilag teljesülő költségvetési bevételek és költségvetési kiadások**

<sup>1</sup> A fejezet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem: *Általános államháztartási ismeretek. Jegyzet a közigazgatási szakvizsgálóhoz c. tankönyve* alapján készült.

**előirányzott összegét tartalmazza (bevételi előirányzatok és kiadási előirányzatok).** Az államháztartásban a költségvetés alapján történő gazdálkodás tehát a **pénzforgalmi szemlélet elvén** alapul. Ez azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeként különböző jogcímenek pénzeszköz növekedésével járó tranzakciókat, míg költségvetési kiadásként jellemzően pénzeszköz csökkenésével járó ráfordításokat lehet a költségvetésben előirányzatként tervezni. A **bevételi előirányzatok** azok teljesítésének kötelezettségét, míg a **kiadási előirányzatok** azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

### Az államháztartás változó rendszere

Ez a rendszer a rendszerváltás óta számos átalakuláson ment keresztül, míg mai szabályozási formáját elérte. Folyamatosan igazodott a változó világhoz. A társadalombiztosítás önálló és társadalombiztosítási önkormányzat által igazgatott alapról rendszerrésszé vált, jelentősen csökkent az elkülönített állami pénzalapok száma. Az önkormányzati rendszer átalakulásával új önkormányzati feladat-ellátó szervezeti formák jelentek meg. Folyamatos változáson ment keresztül a központi rendszer is. A minisztériumi szervezeti rend folyamatosan változott, létrejöttek és megszűntek központi igazgatási szervek, átalakult a bírósági szervezet, a rendészeti szervek, korrigálódott az állami pénzügyi, a köz- és magánpénzügyi szervezet. Az Európai Unió tagjaként igazítani kellett az uniós bevételek beszedése érdekében a pénzügyi igazgatási szervezetet. Az Unió külső határaként a nem uniós államok irányában áll fenn a vámfizetés. Az uniós támogatások és elszámolások új szervezeti rend kialakítását igényelték. Megszűntek és keletkeztek közfeladatok, és azokhoz a forrást, a szervezetet is alakítani kellett és kell. A jogi szabályok változásával a közfeladatok rendje, ellátási módja is folyamatosan változik, amelyhez a forrásokat biztosító és a feladatok ellátását finanszírozó államháztartási rendszernek is igazodnia kell. (Forrás: Nemzeti Közszolgálati Egyetem: *Általános államháztartási ismeretek. Jegyzet a közigazgatási szakvizsgához*, 30.o. Internet:

[http://vtki.uni-nke.hu/downloads/Arop/vtki/Kozigvizsgak/szakvizsga%202014/03-modul\\_201401-31-HAT\\_print.pdf](http://vtki.uni-nke.hu/downloads/Arop/vtki/Kozigvizsgak/szakvizsga%202014/03-modul_201401-31-HAT_print.pdf))

Az állami feladatok ellátásához szükséges forrásokat a **központi költségvetés éves gazdálkodásáról szóló törvény** határozza meg, mely az adott költségvetési év gazdálkodását szabályozza, és részletesen rendelkezik az egyes bevételek és kiadások vonatkozásában. A költségvetési törvényben rögzített rendelkezésektől, azaz az előirányzatoktól való eltérés – az év folyamán történő gazdálkodásban bekövetkező változások miatt – bekövetkezhet, mely adott esetben a költségvetés módosítását indokolhatja.

A költségvetési törvény a kiadásokat egy hosszabb távon kevésbé módosuló szerkezetben, osztályozási rendben határozza meg. A **költségvetési előirányzatok** egy-egy feladat ellátásához jelölnek ki forrásokat. Minden feladatnak van azonban egy felelőse, egy szervezet, amely az adott kiadási előirányzat jogosultja lesz. Tehát a kiadási előirányzatok első szintű csoportosítása a jogosultak szerint történik: ezek lesznek a fejezetek.

Egy-egy **költségvetési fejezet** a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan irányított, felügyelt szervek és előirányzatok összességéként határozható meg. A költségvetési fejezetek – néhány kivételtől eltekintve – jellemzően valamely szervezethez kapcsolódnak. Így önálló költségvetési fejezetet képeznek:

- a legfontosabb állami közhatalmi szervek – az Országgyűlés, a Köztársasági Elnökség, az Alkotmánybíróság, a Bíróságok, az Ügyészség stb.;
- valamennyi minisztérium;
- kivételes jelleggel egyéb központi államigazgatási szerv (pl. KSH, NAV), illetőleg köztestület (pl. Magyar Tudományos Akadémia).

Miután a kiadási előirányzatok ilyen módon felosztásra kerülnek a költségvetésben, az egyes előirányzatokon belül még további, különböző szempontok szerinti csoportosítás valósul meg: címeiket határozzák meg, melyek a fejezetekért felelős szervezetet további alegységekre bontják. A **költségvetési cím** szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összességét jelenti. Költségvetési címet alkotnak például a központi költségvetési szervek azzal, hogy a területileg széttagoltan működő, de azonos tevékenységet ellátó költségvetési szervek együttesen is képezhetnek költségvetési címet (példa az előbbire a Türr István Képző és Kutató Intézet, a másodikra az egyetemek és főiskolák).

A címeiket alcímekre osztják, melyek még továbbra is a költségvetés adott részéért felelős szervezeteket jelölik meg. Az alcímek további bontása előirányzat csoportonként történik, ahol a közgazdasági tartalom szerint együvé tartozó bevételek és kiadások kerülnek kimutatásra.

*A Földművelésügyi Minisztérium fejezete a 2017. évi költségvetésben (1. számú Melléklet)*

<b>XII. FÖLDMŰVELÉSÜGYI MINISZTERIUM</b>											millió forintban					
Cím szám	Al-cím szám	Jog-cím-csop. szám	Jog-cím szám	Elő-ír. csop. szám	Kie-melt előir. szám	Cím név	Al-cím név	Jog-cím-csop. név	Jog-cím név	Elő-ír. csop. név	<b>XII. FEJEZET</b>		<b>2017. évi előirányzat</b>			
											Kiemelt előirányzat neve		Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
<b>1</b>						<b>Földművelésügyi Minisztérium igazgatása</b>						<b>127,6</b>			<b>20,0</b>	
				1							<i>Működési költségvetés</i>					
					1						Személyi juttatások	4 364,2				
					2						Munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó	1 228,2				
					3						Dologi kiadások	1 159,1				
				2							<i>Felhalmozási költségvetés</i>					
					6						Beruházások				10,0	
					8						Egyéb felhalmozási célú kiadások				20,0	

A központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetési bevételi előirányzatok és a költségvetési kiadási előirányzatok

- központi és fejezeti kezelésű előirányzatként,
- társadalombiztosítás pénzügyi alapjai előirányzataiként,
- elkülönített állami pénzalapok előirányzataiként,
- az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek előirányzataiként jelennek meg.

### A központi költségvetés

A központi költségvetés összes – államháztartáson belüli pénzmozgásokat (halmozódásokat) is tartalmazó – bevételének döntő hányadát (70–75%-át) jelenleg is az **adójellegű bevételek** adják. Viszonylag jelentős tételt képeznek (arányaiban kb. 10%-ot) a központi költségvetési szervek **saját bevételei**, melyek különböző forrásokból származhatnak (pl. díj- és szankciójellegű bevételek, szolgáltatások ellenértéke stb.) Évről évre egyre több bevétel származik az Európai Unió költségvetéséből származó, illetve az **európai uniós tagsághoz kapcsolódóak olyan forrásokból**, amelyek végső kedvezményezettje vagy kezelője valamely központi költségvetési szerv.

A legnagyobb kiadási tételt jelenleg **a költségvetési szervek közhatalmi és közszolgáltatási kiadásai**, valamint a **szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok** kiadásai jelentik (kb. 20–20%). A **TB alapok** és az **önkormányzatoknak juttatott források** jelentős tételek (kb. 9 és 10%, azaz összesen 19%). Az utóbbi években egyre növekvő arányú tétel az **adósságszolgálat**.

A költségvetési címeken belül az alábbi előirányzat-csoportokat kell elkülöníteni:

- működési célú előirányzat-csoport,
- felhalmozási célú előirányzat-csoport,
- kölcsönök előirányzat-csoport,
- egyéb speciális előirányzat-csoport.

A **működési előirányzat-csoporton** belül kiemelt előirányzatként szükséges meghatározni a személyi juttatások, a munkaadókat terhelő járulékok, a dologi kiadások, az ellátottak pénzbeli juttatásai, az egyéb működési célú támogatások, kiadások, valamint a kamatfizetések előirányzatait.

A **felhalmozási előirányzat-csoporton** belül kell elkülöníteni a kormányzati beruházások, a felújítások, a lakástámogatás és lakásépítés valamint az egyéb felhalmozási célú támogatások, kiadások előirányzatait.

### *A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai*

**A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállalásán alapuló kötelező biztosítási rendszere.** A kötelező társadalombiztosítási rendszerben a biztosítási elv, a társadalmi szolidaritás és a tulajdonhoz fűződő jogok alkotmányos keretek közötti korlátozása együttesen érvényesül.

A társadalombiztosítással összefüggésben az állami szerepvállalásnak **két kiemelendő aspektusa** van:

- a társadalombiztosítási rendszer működtetése és fejlesztése – nyilvánvalóan a nemzetgazdasági lehetőségek korlátain belül – állami feladat;
- az állam a társadalombiztosítási ellátások pénzügyi fedezete tekintetében mögöttes felelősséggel tartozik, azaz amennyiben a társadalombiztosítási alrendszer bevételei elmaradnak a kiadások mögött, az állam – a központi kormányzati költségvetés útján – a bevétellel nem fedezett ellátások pénzügyi fedezetét biztosítja

**A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai finanszírozzák és látják el a társadalombiztosítás törvényben meghatározott, kötelező feladatait.** A társadalombiztosítás a **központi alrendszeren belül működik**, de relatíve önálló, ugyanis a társadalombiztosítás irányítását, működését, hatásköri és eljárási szabályait, bevételeinek és kiadásainak körét, gazdálkodását, a központi alrendszeren belüli és az államháztartás önkormányzati alrendszerrel való kapcsolatát az Áht. és külön törvények szabályozzák.

Magyarország költségvetésében a két idekapcsolódó alap: a nyugdíj- és egészségbiztosítási alapok költségvetése a költségvetésen belül, de elkülönítetten kerül jóváhagyásra.

A társadalombiztosítás mindkét pénzügyi alapjának bevételei a foglalkoztatók és a biztosítottak befizetéseiből (szociális hozzájárulási adó, járulékok, hozzájárulások), illetve költségvetéshozzájárulásokból származnak.

A kiadások között a Nyugdíjbiztosítási Alap esetén csak pénzbeli juttatások (nyugdíjak) és igazgatási költségek szerepelnek. Az Egészségbiztosítási Alapból folyósítanak pénzbeli ellátásokat (pl. táppénz, gyermekgondozási díj), de a legnagyobb súlyú kiadásokat az egészségügyi ellátás szolgáltatásainak (gyógyító, megelőző ellátások) költségei, illetve az ártámogatások (gyógyszerek és gyógyászati segédeszközök ártámogatása) jelentik.

A tb alapok nemcsak a bevételek és kiadások kezelésére szolgálnak, hanem vagyontömeget is jelentenek. Ennek egyik része a működési vagyon (irodaépületek, jóléti ingatlanok), másik része az ún. ellátások fedezetére szolgáló vagyon.

### *Az elkülönített állami pénzalapok előirányzatai*

Az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszeren belül működnek, amely a rendszer hatékonyságát és átláthatóságát biztosítja. Az alapok valójában elkülönített mellékköltségvetések, amelyek irányításának, működtetésének rendszere a központi költségvetéstől némiképp független, saját nevében lát el állami feladatokat, amelyek szükségessé teszik, hogy saját forrásokkal is rendelkezzenek. Ezáltal a feladat fontossága nagyobb hangsúlyt kap és az elkülönített kezelés nagyobb garanciát jelenthet a feladat megoldására.

**Az elkülönített állami pénzalapok a közfeladatok ellátása során az állam nevében beszedendő költségvetési bevételek és teljesítendő költségvetési kiadások alapszerű elszámolására szolgálnak.**

Elkülönített állami pénzalapot közfeladat részben vagy egészben államháztartáson kívüli forrásból történő ellátásának biztosítása céljából törvény hozhat létre. Az elkülönített állami pénzalapot létrehozó törvényben meg kell határozni az elkülönített állami pénzalap rendeltetését, bevételi forrásait és teljesíthető kiadásai körét, felelős személyt, testületet és kezelő szervet, valamint az elkülönített állami pénzalap kezeléséhez szükséges kiadások finanszírozásának mértékét.

A rendszerváltást követően rendkívül sok alap működött. A 2017. évi költségvetés szerint működő elkülönített állami pénzalapok az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási alapok mellett a következők:

- Nemzeti Földalap;
- Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban: Munkaerő-piaci Alap);
- Bethlen Gábor Alap (a korábbi Szülőföld Alap helyébe lépő alap 2011. január 1-jétől);
- Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- Nemzeti Kulturális Alap;
- Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- Kutatási és Technológiai Innovációs Alap.

### *A helyi önkormányzati alrendszer*

A közigazgatási rendszer duális összetételű, a rendszer egyik része az államigazgatás, másik elemét az önkormányzatok alkotják. A helyi alrendszerbe tartozó elemek alapvetően a polgároknak nyújtanak közösségi szolgáltatásokat, és végeznek közigazgatási hatósági vagy különféle humán, infrastrukturális vagy más jellegű feladatokat. **Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe alapvetően a helyi (települési és megyei) és nemzetiségi önkormányzatok és egyéb szervek (pl. társulás, térségi fejlesztési tanács stb.) tartoznak.** Az önkormányzatok sokféle feladatot látnak el, melyek kötelezően előírt és önként vállalt feladatokra oszthatók. A feladatok végrehajtásához a bevételeikkel és vagyonukkal önállóan gazdálkodnak. A helyi önkormányzatok feladatai jelentős mértékben szűkültek az utóbbi években végrehajtott centralizáció következtében.

Magyarországon a hatályos jogi szabályozás, mindenekelőtt az önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól) alapulvételével a helyi önkormányzatok **bevételei alapvetően három csoportba sorolhatóak:**

- saját bevételek
- állami hozzájárulások, támogatások
- átengedett központi bevételek.

A **saját bevételek** körében a bevétel nagysága alapvetően a helyi önkormányzat különféle döntéseitől függ. Ide tartoznak például a helyi adók (pl. idegenforgalmi adó, helyi iparüzési adó stb.), melyeket helyben szabnak ki és helyben is szednek be. A szabad pénzeszközök lekötéséből is származnak bevételek. Az önkormányzat által fenntartott és működtetett intézmények által nyújtott szolgáltatások

után intézményi ellátási díjakat szedhetnek be (pl. parkolási díj). Az önkormányzatok vállalkozásokat is működtethetnek, és ebből jövedelemre tehetnek szert.

A központi költségvetésből érkező **állami hozzájárulás alapja a központi költségvetésben meghatározott feladatfinanszírozás**. A feladatfinanszírozás rendszerében a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatai kerülnek előtérbe. E feladatok működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés **feladatalapú támogatással** biztosítja. A támogatás mértéke a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz külön jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szinthez igazodik. Ez azt jelenti, hogy a törvényben előírt kötelező feladatok minden önkormányzat által egységesen teljesítendő, minimális szintjét a feladatokra vonatkozó ágazati szakmai jogszabályok határozzák meg. A **felhalmozási célú támogatások** egy-egy konkrét célhoz kapcsolódó előirányzatokból **többnyire pályázati rendszerben** kerülnek szétosztásra.

A központi költségvetés előirányzatot rendel az önkormányzatok számára **kiegészítő támogatás** jogcímén (pl. a működőképességet veszélyeztető helyzetben nyújtható támogatás), és létezik ún. **„vis major” támogatás** (pl. árvízkarok esetén felhasználható támogatások) is. Az önkormányzatok bővíthetik bevételeiket egyéb – pályázati úton elnyert – fejlesztési támogatásokkal.

A bevételek harmadik nagy csoportját az **átengedett központi adók** jelentik. Ezek olyan központi adók, melyek ugyan a központi költségvetéshez érkeznek, de visszaosztásra kerülnek az önkormányzatokhoz. Az átengedett központi bevételek körébe tartozik a települési önkormányzat által beszedett gépjárműadó jelenleg 40 százaléka (2017-ben). Az ide sorolandó bevételek tehát függetlenek a helyi önkormányzat döntésétől, ugyanakkor e bevételi körnek sajátos helyi jelleget mégiscsak kölcsönöz az a tény, hogy helyben (az adott önkormányzat működési területén) keletkező bevételek átengedéséről van szó. További fontos tényező, hogy e bevételek nem járnak felhasználási kötöttségekkel.

Az egyes helyi önkormányzatok **kiadási struktúrája értelemszerűen elég heterogén**, hiszen egészen más egy kis települési önkormányzat helyzete, mint egy nagy városi önkormányzaté, egy hátrányos helyzetű térségben lévő önkormányzat helyzete, mint egy fejlett térségben lévőé stb.

Léteznek olyan kormányzati funkciókat ellátó gazdálkodó szervezetek, amelyek **működését nem a költségvetési gazdálkodás szabályai határozzák meg, de fontos kollektív jószágok előállítói és közpénzek felhasználói** (pl. jegybank, Magyar Fejlesztési Bank Zrt., MÁV ZRt., MTV Zrt. stb.) E szervezetek alkalmasak arra, hogy bizonyos kormányzati funkciókat rugalmasabban és/vagy rejtve lássanak el. Ez a kiszervezés arra is lehetőséget ad, hogy közpénzeket vonjanak ki a választott politikai testületek előzetes kontrollja alól. Az ilyen szervezeteket **kvázi fiskális szervezeteknek** nevezzük.





### További érdekes információk a témában

Érdeemes bepillantani a 2017. évi költségvetésbe, ami tulajdonképpen a 2016. évi XC. törvény. A törvény 1. számú Melléklete részletezi költségvetési fejezetenként az előirányzott összegeket. A 2. számú Melléklet a helyi önkormányzatok feladatalapú támogatási rendszerét fejt ki.



### Ellenőrző kérdések:

1. *Mi jellemzi az államháztartási gazdálkodást és milyen alrendszerekből épül fel?*
2. *Mit jelent a költségvetés fogalma és milyen számviteli elv szolgál az elkészítésének alapjául?*
3. *Ismertesse a költségvetési törvény osztályozási rendjét!*
4. *Jellemezze a központi költségvetést!*
5. *Jellemezze a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait!*
6. *Jellemezze az elkülönített állami pénzalapok előirányzatait! Milyen elkülönített alapokat ismer?*
7. *Ismertesse a helyi önkormányzati alrendszer jellemzőit és bevételeinek főbb forrásait!*
8. *Mit értünk kvázi fiskális szervezetek alatt?*

SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM  
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR  
KÖZGAZDÁSZ KÉPZÉS  
TÁVOKTATÁSI TAGOZAT  
LECKESOROZAT  
COPYRIGHT © SZTE GTK 2017/2018

A LECKE TARTALMA, ILLETVE ALKOTÓ ELEMEI ELŐZETES,  
ÍRÁSBELI ENGEDÉLY MELLETT HASZNÁLHATÓK FEL.

JELEN TANANYAG  
A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEMEN KÉSZÜLT  
AZ EURÓPAI UNIÓ TÁMOGATÁSÁVAL.  
PROJEKT AZONOSÍTÓ: EFOP-3.4.3-16-2016-00014

SZÉCHENYI 2020



Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE