

Kovács Árpád

Szabályalapú költségvetés: út a költségvetési stabilitáshoz¹

A magyar megoldás

Rule Based Budget: The Road to Budget Stability

The Hungarian Solution



Összefoglalás

A cikk a nemzetgazdaság és az államháztartás makrofolyamataiból kiindulva vizsgálja a pénzügyi stabilitás és a fenntartható gazdasági növekedés elérésének útját. Felvázolja ebben a szabályalapú költségvetés szerepét, bemutatja annak szabályozási és intézményi megoldásait, azt, hogy e szolgálat egy keretrendszer logikus következményeként, annak szabályait érvényesítve válhat hasznos részévé a pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – a költségvetési gyakorlatnak. Eljut arra a következtetésre, hogy elengedhetetlen volt 2011-ben Magyarországon, a költségvetési felelősség erősítése érdekében, a szabályalapú költségvetési keretrendszer főbb előírásainak s az ezek megvalósításán örökődő intézmény működési szabályainak „felemelése” az Alaptörvénybe. Foglalkozik a stabilitási törvény kapcsolódásaival, a Költségvetési Tanács munkájának főbb jellemzőivel, az elmúlt években tett ajánlásaival. Végül néhány adattal illusztrálja a költségvetési (államháztartási) stabilitásnak a szabályalapú költségvetésre támaszkodó javulását.

Summary

Starting from the macro processes of public finance the article examines the road to reaching financial stability and sustainable economic growth. It outlines the role played by rule based budget in this process. It introduces the regulatory and institu-

PROF. DR. KOVÁCS ÁRPÁD egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem, elnök, Költségvetési Tanács, elnök, Magyar Közgazdasági Társaság (kovacs.arpad@parlament.hu).

tional solutions, how – as a logical consequence of a frame – can this service become a useful part of the financial policy by implementing the respective regulations of the system and of the annual budgetary practice. It reaches the conclusion that “elevating” in 2011 into the Fundamental Law of Hungary the major stipulations of the rule based budget framework and the operational rules of the institution that is safeguarding the implementation, was unavoidable in the country from the aspect of strengthening fiscal responsibility. The article deals with the linkages of the Stability Act, the major characteristics of the work done by the Fiscal Council and the body’s recommendations made in the last few years. Finally, it illustrates with some data the improvement of the fiscal (public finance) stability relying on rule based budget.

BEVEZETÉS, A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS LÉNYEGE

Közismert, hogy a fiskális politika célrendszerének megvalósításában a költségvetés (államháztartás) tartósan egyensúly közeli állapotának elérése, a társadalmi szolgáltatások finanszírozhatósága, illetve az állami újraelosztás mértékének az előző célok eléréséhez szükséges szinten tartása nemcsak az államadósság hosszú távú csökkentése, hanem a nemzetgazdaság egészének regionális és globális versenyképessége, végső soron pedig a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntarthatósága szempontjából is meghatározóan fontos, elsődleges feltétel.

A pénzügyi stabilitás hiánya már néhány éven belül paralizál(hat)ja egy ország társadalmi-gazdasági működését. Mielőbbi visszanyerése és őrzése ezért vált a világon mindenütt olyan stratégiai kérdéssé, amely új megoldásokat – szabályokat és intézményeket – követelt. Ennek célrendszerébe illeszkednek a fiskális politikának először Dél-Amerika gazdasági krízis sújtotta államaiban, majd a 80-as évektől szerte a világban, így Európában alkalmazott, ún. *szabályalapú fiskális politikát* megvalósító keretrendszerei.²

Az ún. szabályalapú fiskális politika többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése,³ ugyanis ez a *költségvetési felelősség keretrendszerét* szabja meg költségvetés-politikai, eljárási-átláthatósági szabályokon, továbbá a betartásra garanciát jelentő intézményi mechanizmusokon keresztül.⁴ E szabályokból és mechanizmusokból – az adott ország sajátosságainak megfelelően – áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer.⁵

A kétezres évek közepétől Magyarországon is egyértelművé vált, hogy a költségvetési gazdálkodás teljesítményektől elszakadó túlköltekezésének megakadályozásához nem elég az aktuális költségvetések fegyelmezettebb végrehajtása. A pénzügyi stabilitás visszanyerése és őrzése olyan stratégiai kérdéssé vált, amely új, a közpénzügyeket egységesen szabályozó alkotmányos előírásokat és erre támaszkodó, magas szintű jogi normákat követelt. Ezt szolgálták a múlt évtized második felétől az államháztartási túlköltekezés megállítására, az ország pénzügyeinek szilárd alapokra helyezésére hivatott magyar törekvések is, majd az öt éve – az Alaptörvényben⁶ rögzített és ennek érvényesüléséeként a stabilitási törvényben⁷ intézményesített – sikeresen működő megoldása.

Írásunk súlypontjában ennek ismertetésére, a pénzügyi stabilitás visszanyerésének útjára térünk ki később részletesebben.

VÁZLATOS NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A bevezetés indokai és a szabályalapú költségvetési gyakorlat mint terápia alapelvei

Az elmúlt évtizedekben a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában állt elő a *költségvetési túlköltekezés*, ennek következményeként a fenntarthatóság problémája, az adósság növekedése, amit bankválságok is kísértek.⁸ Számos ország kormányzata választotta a szabályalapú költségvetés bevezetésének útját, remélve, hogy segítségével az egyensúlyi feszültségek visszaszoríthatók, *megteremthetők a tartós finanszírozhatóság*, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. Ennek érdekében törvényekbe, sőt alkotmányos előírásokba foglalták – numerikus szabályok formájában, meghatározott eljárásrend szerint tervezve és intézményesen ellenőrizve – a költségvetés kiadási-bevételi arányait, eladósodottságának elfogadható mértékét.⁹

A gyakorlatukban mindez azt jelentette, hogy

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat) alkalmaznak,
- költségvetési-eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) vezettek be, és
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számvitel, beszámolási rendszer) érvényesítenek,
- intézményes garanciákat teremtettek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, illetve makro- és mikrogazdasági „felügyeletére” (például az adott ország számvevőszéke mellett – vagy esetleg annak szervezetén belül – a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti szerv és/vagy költségvetési tanács működtetése).

A rendszer alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai arra mutattak, hogy következetes működtetésével megfordítható az a trend, amely az elmúlt évtizedekben a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében öltött testet.¹⁰

A nemzetközi gyakorlatban található megoldások

A szabályalapú költségvetést már a 2008-as válság előtt is bevezette néhány ország, s hozott létre független fiskális intézményt (*1. táblázat*).¹¹ Látható, hogy a szabályalapúság elemeit a legkülönbözőbb módon alkalmazták. Legsűrűbben az általános egyensúlyi követelmények fordulnak elő, de találunk konkrétabb előírásokat is, így a kiadásra, a hiányra és az adósságra vonatkozó korlátot (plafont), felhívást középtávú tervezésre is. Más-más a független intézmény életre hívásának módja is: legtöbbször egyszerű törvénnyel vagy politikai útmutatóval (megállapodással). Érdekeség, hogy Lengyelországban a szabályalapú költségvetést, közel évtizede már, hogy alkotmányos előírással vezették be, anélkül azonban, hogy a szabályok betartásán örökös intézményt hoztak volna létre.¹² Az eurózóna országai megállapodásban rögzítették a követelményeket.¹³

1. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán örökődő, független pénzügyi intézmények feladat- és hatásköre az EU tagállamaiban a 2008-as pénzügyi válságot megelőzően

	Ország	DK	BE	LV	SE	BG	EE	PL	UK
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1962	1989	1990	1997–98, 2007	1998	1998	1998	1998
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát					X			
	Strukturális többlet vagy hiány		X		X				
	Kiadási korlát		X		X				
	Folyó egyensúly								X
	Általános egyensúly	X	X	X			X		
	Hatékonyvizsgálatok								
	Középtávú tervezés	X							X
	Adósságkorlát							X	X
Hatáskör	Stabilizációs alap					X	X		
	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)		X						
A létrehozás alapja	Szubnacionális kormányzatok		X					X	
	Alkotmány							X	
	Törvény	X	X	X	X				
	Nemzetközi egyezmény								
Közjogi besorolás	Politikai útmutató, megállapodás				X	X	X		X
	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X		X
AZ IFI által alkalmazható szankció	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó							X	
	Vétójog								
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi							X	
	Pénzügyi								

Megjegyzés: Az egyes országok rövidítése: DK – Dánia, BE – Belgium, LV – Lettország, SE – Svédország, BG – Bulgária, EE – Észtország, PL – Lengyelország, UK – Egyesült Királyság.

Forrás: DG-ECFIN/KT-honlapok/Saját szerkesztés.

Változatos kép bontakozik ki a 2008-as válságot követő időszakban is az Unió országai-
ban. A 2016. január 1-jén „rögzített felvételtől” külön vizsgáljuk a 2004 előtt (2a és 2b
táblázat) és a 2004 után csatlakozott országcsoportok (3a és 3b táblázat) egyes tagállamait.

A válság hatására gyarapodott a szabályalapú költségvetési előírásokat bevezető országok száma az Unióhoz korábban csatlakozott országok körében is.¹⁴

2a táblázat: A költségvetés betartásán örökődő, független fiskális intézmények feladatai és hatásköre az EU-15 országsoport államaiban, 2016. január 1-jén

	Ország	SE	UK	FR	DE	IE	PT
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1997–98, 2007	1998, 2010	2013	2010	2011	2012
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát				X	X	X
	Strukturális többlet	X					
	Elsődleges kiad. korlát	X					
	Folyó egyensúly		X				
	Általános egyensúly			X	X	X	X
	Hatékonyvizsgálat						
	Középtávú tervezés		X				
	Adósságkorlát		X	X			
	Fenntarthatóság						
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (kp.-i, szöv.-i)	X	X	X	X	X	X
	Szubnacionális korm.				X		X
A létrehozás alapja	Alkotmány				X		
	Törvény	X		X		X	X
	Nemzetközi egyezmény						
	Politikai, szakmai megállapodás	X	X				
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamentari szerv	X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó						
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog						
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X
	Jogi				X		
	Pénzügyi						

Megjegyzés: Az egyes országok rövidítése: SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság, FR – Franciaország, DE – Németország, IE – Írország, PT – Portugália.

Forrás: DG-ECFIN/KT honlapok/Saját szerkesztés.

2b táblázat: A költségvetés betartásán örökődő, független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU-15 országcsoport államaiban, 2016. január 1-jén

	Ország	FI	DK	BE	AT*	NL	EZ
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	2010	1962, 2010	1989	2012	1945	2015
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát						X
	Strukturális többlet						
	Elsődleges kiad. korlát						
	Folyó egyensúly						
	Általános egyensúly	X	X	X	X	X	X
	Hatékonyságvizsgálat					X	
	Középtávú tervezés		X			X	
	Adósságkorlát				X		X
	Fenntarthatóság				X		
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (kp.-i, szöv.-i)	X	X	X	X	X	X
	Szubnacionális korm.			X	X	X	
A létrehozás alapja	Alkotmány						
	Törvény	X	X	X	X	X	
	Nemzetközi egyezmény						X
	Politikai, szakmai megállapodás						
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó						
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog						
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	
	Jogi						
	Pénzügyi						X

Megjegyzés: Az egyes országok rövidítése: FI – Finnország, DK – Dánia, BE – Belgium, AT – Ausztria, NL – Hollandia, IT – Olaszország, EZ – az eurózóna országai számára az Unió által javasolt fiskális szabályok.

* Ausztriában két intézmény is működik, a Fiskalrat (Költségvetési Tanács) az osztrák jegybank technikai hátterén és a Budgetdienst (Parlamenti Költségvetési Hivatal).

Forrás: DG-ECFIN/KT honlapok/Saját szerkesztés.

Meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Bizottság 2015 októberében létrehozta az Unió független költségvetési intézményét, az Európai Fiskális Bizottságot¹⁵ (angol nevén European Fiscal Boardot), mint véleményező, tanácsadó szerepű testületet, amelynek

3a táblázat: A költségvetés betartásán örökdő, független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU-13 országcsoport (a bővítés 2004–2013-as szakaszában csatlakozott országok) államaiban, 2016. január 1-jén

	Ország	BG	EE	CY	PL*	LV	LT
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1998	1998	2014	1998	1990	2014
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát	X					
	Stabilizációs alap	X	X				
	Összkiadási korlát	X					
	Általános egyensúly		X	X	X	X	X
	Adósságkorlát				X		
	Fenntarthatóság			X			X
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)	X	X	X	X	X	X
	Szubnacionális kormányzatok				X		
A létrehozás alapja	Alkotmány				X		X
	Törvény			X		X	X
	Politikai, szakmai, megállapodás	X	X				
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X		X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó				X		
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog						
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X
	Jogi				X	X	

Megjegyzés:

* Lengyelország kormányzati szerűként működő IFI-jét a tanácskozásokra való meghívásával az OECD lényegében az ilyen intézmények sorába „befogadja”, az EU azonban nem tekinti független fiskális intézménynek, az ún. ECFIN-értekezletekre nem kap meghívást.

Forrás: DG-ECFIN/KT honlapok/Saját szerkesztés.

tevékenységét, felhatalmazásait, vizsgálódásait az euróövezetre korlátozta. Az új testület a határozat szerint a nemzeti és az európai intézményektől függetlenül, de velük együttműködésben fog dolgozni.¹⁶

A 2004 után az Unióhoz csatlakozó 13 országból 12-ben működik a szabályalapú költségvetési szabálymechanizmus és annak betartására a független intézményi garancia. Négy országban már a válság 2008-as kirobbanása előtt elindult a rendszer, míg öt országban – köztük nálunk – 2009 és 2012 között vezették be.¹⁷

Ebben az országcsoportban is vegyes a kép mind a szabályalapú költségvetés elemeinek alkalmazása, mind az egyes fiskális intézmények feladat- és hatásköre tekintetében.¹⁸ Egy „újdonság” azonban feltűnő, amely éppen minket érint: ez a vétójog alkalmazhatósága (amellyel a későbbiekben foglalkozunk részletesen).

3b táblázat: A költségvetés betartásán őrködő, független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU-13 országcsoport (a bővítés 2004–2013-as szakaszában csatlakozott országok) államaiban, 2016. január 1-jén

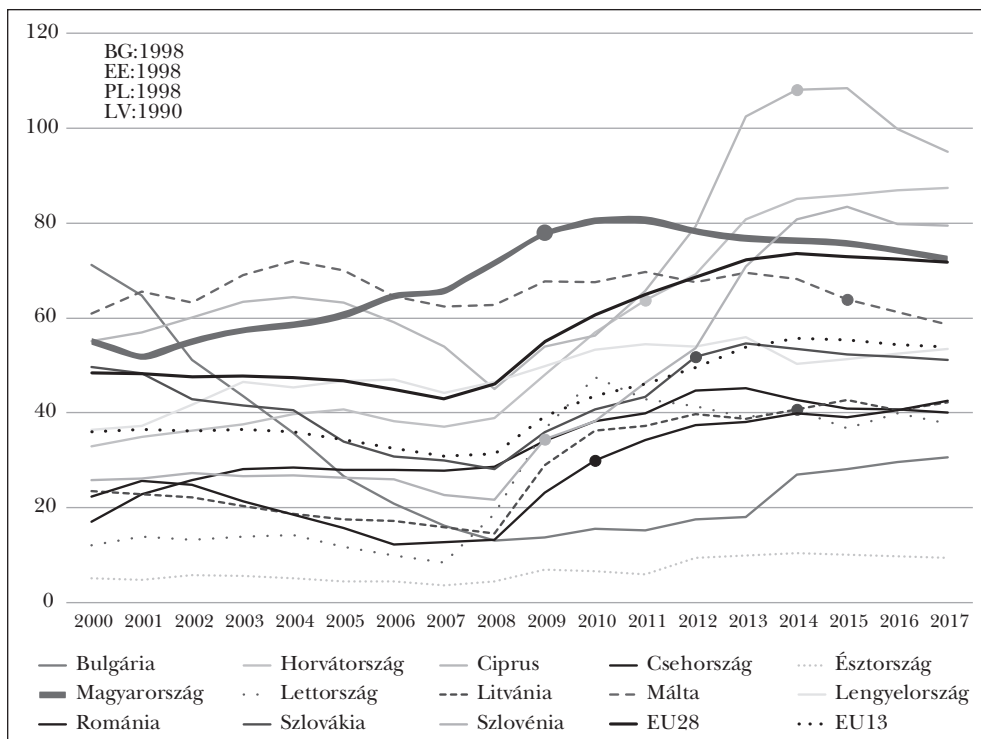
	Ország	HU	HR	MT	RO	SK	SL
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	2009	2011	2015	2010	2012	2009
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát						
	Stabilizációs alap						
	Összkiadási korlát						
	Általános egyensúly		X	X	X	X	X
	Adósságkorlát	X	X		X	X	X
	Fenntarthatóság			X			X
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)	X	X	X	X	X	X
	Szubnacionális kormányzatok						
A létrehozás alapja	Alkotmány	X				X	
	Törvény	X		X	X		X
	Politikai, szakmai, megállapodás		X				
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó						
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétőjog	X					
	Hírnévvesztés	X	X	X	X	X	X
	Jogi	X					

Forrás: DG-ECFIN/KT honlapok/Saját szerkesztés.

Az igen vázlatos nemzetközi kitekintést zárjuk azzal a kérdéssel, hogy vajon a fiskális szabályok és intézmények (költségvetési tanácsok) belépésével *fegyelmezettebbé vált-e a gazdálkodás* a költségvetési szférában? Tény: az országok többségében a szigorúbb rendszer bevezetését követően az államadósság-ráta elindult a csökkenés útján (1. ábra), és a gazdasági növekedés is beindult, erőteljesebben a visegrádi országok csoportjában. Bár egyik-másik dél-európai állam a pénzügyi rendszerét időről időre csak sajátos „kényszersolidaritás” adta segítséggel tudja működtetni, a szabályalapú költségvetési gyakorlat itt is hozott bizonyos eredményeket.

Egyértelműen arra következtethetünk tehát, hogy a szabályalapú költségvetés alkalmazásának kedvező, problémaoldó, gazdálkodási fegyelmet erősítő hatása kimutatható, ami leginkább az eladósodottság adta terhek fokozatos enyhülésében tapasztalható meg közvetlenül. Megjegyezzük azonban, hogy a pénzügyi stabilitás erősítésében a szabályalapú költségvetés adta hozzájárulás mértéke erőteljesen függ a társadalom és a politikai vezénység érdekelismerő képességétől, a társadalmi-politikai akarattól s természetesen a szabályrendszer betartásán őrködő intézmények közjogi felhatalmazásaitól, illetve ezek erősségétől.¹⁹

1. ábra: Az Európai Unió néhány országának GDP-arányos államadóssága és a független fiskális intézmény létrehozásának dátuma



Forrás: Előrejelzések nemzeti konvergenciaprogramok alapján. Eurostat, 2014–2016.

A HONI FISKÁLIS POLITIKA AZ ELMÚLT MÁSFÉL ÉVTIZEDBEN

Az államháztartás menedzselésének gondjai és az emberi tényező

Mindenekelőtt lássuk, miért és hogyan jutottunk el a 2000-es évek közepe táján annak felismeréséhez, hogy a fiskális (költségvetési) politikában a stabilitás megteremtéséhez az addiginál szigorúbb szabályoknak – és azok érvényesülése következetes ellenőrzésének – a bevezetése elkerülhetetlenül szükséges nálunk is.

Az ezredforduló után Magyarország nem egyedül került szembe azokkal a mind kezelhetetlenebbé váló államháztartási, túlköltekezési és következőképpen elmélyülő adósságproblémákkal, amelyek az ország pénzügyi stabilitásának megingásához vezettek. Annyiban azonban más volt honunkban a helyzet, hogy a politikai és gazdasági ciklusok közötti átfedések és egymást erősítő/gyengítő folyamatai – a szavazatmaximálási-szavazatszerzési törekvések – a túlköltekezésben és általa az eladósodásban valószínűsíthetően nagyobb szerephez jutottak, mint más, hasonló sorsú országokban.²⁰ Ezért, mielőtt a szabályalapú költségvetés hazai bevezetésével foglalkoznánk, indokolt, hogy igen röviden kitekintsünk az országhatárainkon túlra.

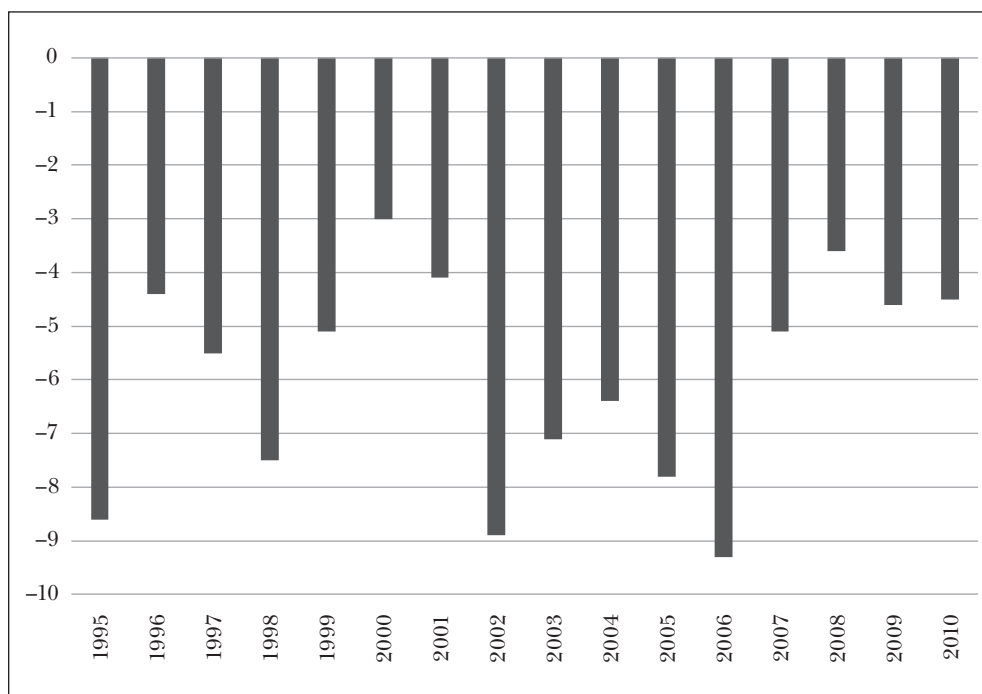
Nilvánvaló, hogy a pénzügypolitika bevezetőben vázolt összefüggésrendszerében a kívánt célok elérése nemcsak a megfelelő szabályok megalkotásán, hanem fegyelmezett betartásukon és betartatásukon is múlik. Ebben pedig kiemelt szerep jut az *emberi tényezőnek, a társadalom érdekelismerési és akarati képességeiknek*, amelyek támogató ereje nélkül egy ország pénzügyi stabilitása aligha valósítható meg.²¹

Hazánkban a rendszerváltozást követően, az egymást követő kormányok fiskális politikáját az alkumechanizmus, a politikai ígéretre és dogmákra épülő tervezés és gazdálkodás jellemezte. Ez gátja volt mind az államháztartás stabilitásának, mind a fenntartható fejlődésnek.²²

Pénzügyi mutatókban mérhető következmények

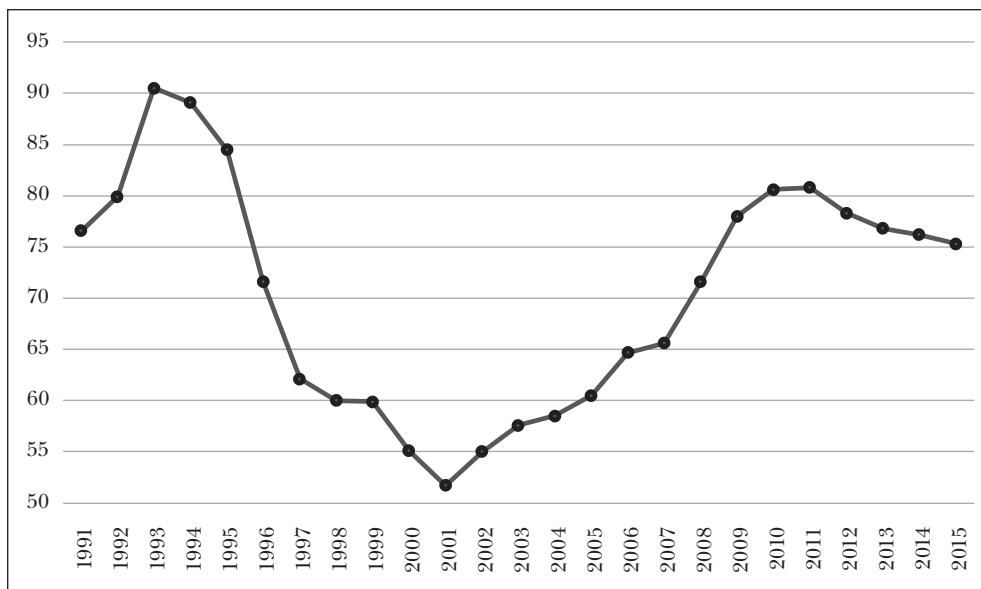
Az államháztartás hiánya időről időre (főként az országgyűlési választások körüli években) az „egyekbe szökött”, 2002-ben és 2006-ban megközelítette a bruttó hazai termék (GDP) 10 százalékát (2. ábra). A magas hiányból egyenesen következett az államadósság GDP-ben kifejezett mértékének (az államadósság-rátának) a 2000-es évek elejétől megfigyelhető, 2010-ig, a szabályalapú fiskális politika bevezetéséig tartó folyamatos emelkedése (3. ábra).

2. ábra: A magyar államháztartás uniós módszertan szerinti hiánya 1995-től 2010-ig (a GDP százalékában)



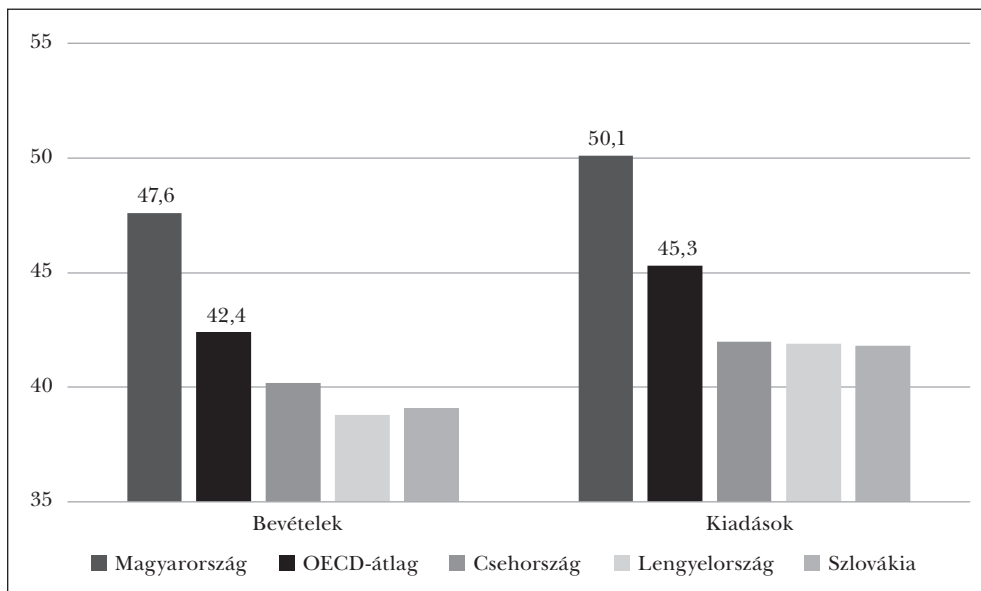
Forrás: Az Eurostat adatai alapján KT Titkársága szerkesztés.

3. ábra: Az államadósság GDP-arányos mértéke 1991 és 2015 között



Forrás: Az Eurostat adatai alapján KT Titkársága szerkesztés.

4. ábra: Az államháztartás jövedelemcentralizációjának és újraelosztásának mértéke a visegrádi országokban (2014) és az OECD-országokban átlagosan (konszolidált bevételek és kiadások a GDP arányában)



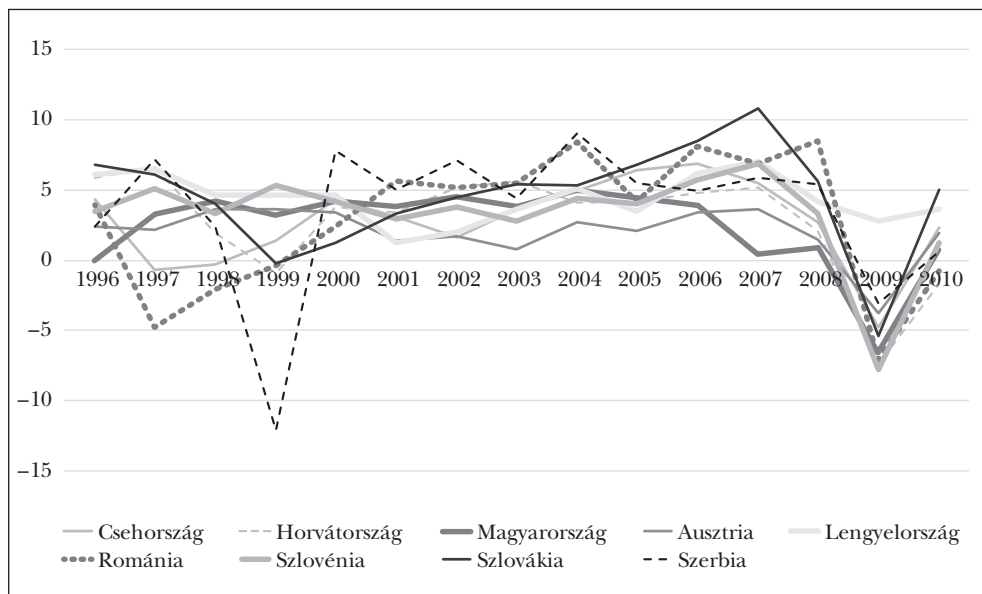
Forrás: Az OECD adatai és Cséfalvay Zoltán elgondolása alapján részben KT Titkárság szerkesztés.

Az 1990-es évek első felében, majd átmeneti csökkenés után a 2000-es években magasra szökött *államadósságnak* nemcsak a visszafizetése, de az igen költséges *finanszírozása* (az adósságszolgálat, vagyis a kamat) hatalmas terhet ró(t) az országra. „Magyarországon 1993 és 1999 között a kamatkidadások meghaladták az oktatásra, kultúrára és az egészségügyre fordított kiadásokat.”²³ Ehhez azt tehetjük hozzá, hogy az adósságszolgálat még a 2010-et követő néhány évben is az államháztartás kiadásaiból ugyanannyit – 8-9 százalékot – kötött le, mint az egészségügy, és alig maradt el az oktatás egészére felhasznált 10-11 százaléktól.

Fiskális politikánkból egyenesen következett az állami *újraelosztás* – különösen a környező országokhoz mérten, de az OECD-országok átlagához viszonyítva is – kiugró, a GDP-ben kifejezett 50 százalék körüli mértéke (4. ábra). Törvényszerű volt, hogy az állami újraelosztáshoz szükséges nagymértékű *jövedelemelvonás* (ezen belül magas adócentralizáció) ösztönzi az adóelkerülést, ami az adózók számának szűküléséhez, az adóalapok eróziójához s még magasabb adókulcsokhoz vezet. Következmény: a *piaci szféra beruházásai csökkentek*, amiben közrejátszott a vállalatok hitelpiacról való kiszorulása is.

Az említett okok nálunk sok más tényezővel – mint például az egyre alacsonyabb termelékenységgel – együtt jelentkezve, a környező országokhoz képest a *gazdaság mérsékeltbb növekedéséhez, nemegyszer annak visszaeséséhez* vezetett, illetve a növekedés fenntartása csak folyamatos külső forrás bevonásával – eladósodásból fedezve – valósult meg (5. ábra).

5. ábra: Magyarország és a környező országok gazdasági növekedése 1996 és 2010 között (volumenváltozás az előző évhez képest, %)



Forrás: Az Eurostat és az Európai Bizottság adatai alapján KT Titkárság szerkesztés.

A rendszerváltozást követő kormányok által meghirdetett államháztartási reformokból – konszolidációs kísérletekből – hiányzott a bátorság. Sikertelenségükben vagy jobb esetben félsikereikben szerepe volt egyrészt a társadalmi elfogadás és támogatás hiányának, másrészt az erőteljes strukturális átalakításhoz és az állam által felvállalt feladatoknak az ország teherbíró (adóerő-) képességéhez történő nem megfelelő igazításának, és nem állítottak (írtak elő) követelményeket a közpénz hatékonyabb felhasználásához.

Az államháztartás előzőekben látott túlméretezettségének, ebből következő „mohóságának”, nem hatékony működésének a nemzetgazdaságra gyakorolt negatív hatására is *romlott az ország versenyképessége*.²⁴

Az emberek az államháztartás túlsúlya ellenére a közszolgáltatások színvonalának s így az életminőségük folyamatos romlását érzékelték, vagyis azt, hogy nem teljesülnek a várakozásaik, noha azokat ismétlődően viszontlátták a választási ígéretekben.²⁵ Ráadásul a 2008-as, pénzügyi piacról induló, de általánossá terebélyesedő gazdasági válság – ilyen helyzetben találva hazánkat – tovább gyengítette pozíciónkat.

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON – ELŐZMÉNYEK, INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK

A magyar államháztartás elmélyülő – az államháztartás fenntartható finanszírozását veszélyeztető és a reálgazdaság versenyképességét romboló – problémái nyomán 2006-ra vált nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltozás óta érvényesülő költségvetési gyakorlat a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. Nem volt tovább halasztható a változás, érdemi fordulatra volt szükség a fiskális politikában: a kérdés azonban az volt, hogy ennek a változásnak mi legyen a tartalma.

A fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás elvezetett annak felismeréséhez, hogy az államháztartás hosszabb távú finanszírozásának fenntartása érdekében a kormányzati irányításnak már rövid távon is biztosítania kell a belsőleg konzisztens, a scenárióválasztásnak megfelelő szabályozást, az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést és a szabályok betartásán őrködő, független ellenőrzést.

Kettős útkeresés (2006–2007)

Mind a fiskális fenntarthatósághoz szükséges szabályok jellegét, mind betartásuk intézményi garanciáit illetően két irányba haladt a szakértői gondolkodás.

Az Állami Számvevőszék által kidolgozott *közpénzügyi modernizáció tézisei* abból indultak ki, hogy az érdemi változáshoz a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottá, átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni. Az átfogó újraszabályozás szükségességét és hasznosságát illető egyetértés azonban – a politikai megosztottság, a belső vitáktól terhelte koalíciós kormányzás körülményei között – kevésnek bizonyult a megvalósításhoz.

A másik szakmai kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte koncepciója középpontjába, és a nemzet-

közi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott *szabályalapú költségvetés* elemei adaptálását tartotta a – honi problémák oldásában is – célravezetőnek.

Mindezek nyomán az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank kezdeményezésére indult meg a *szabályalapú költségvetés* keretfeltételeinek kialakítása.

A 2008. év végére – a fenyegető államcsőd és az IMF–EU-kölcsönfelvétel nyomása árnyékában – született meg a *felelős költségvetési gazdálkodásról szóló törvény*, amit felfogásából, beavatkozási mechanizmusából (kiadási limitjeiből) adódóan „plafontörvénynek” neveztek. Ugyanis abban a következő évi költségvetés kiadásainak összességét korlátozták (a 2009-re tervezettnek meg kellett egyeznie a 2008-as előirányzattal, később pedig az a GDP reálértéke várható emelkedési mértékének felével növekedhetett). Emellett bonyolult szabályokat alkottak a költségvetés tervezhető egyenlegére ugyanúgy, mint az államadósság előirányozható mértékére.²⁶

A *Költségvetési Tanácsra és szervezetére* is két, eltérő koncepció élt. Bár abban egyetértés volt, hogy a testület elnöke az államfőt képviselő szaktekintély legyen, abban már vita volt, hogy kik legyenek annak tagjai. Az egyik koncepció szerint a *tagok* a két, kormánytól független pénzügyi intézmény – az *ÁSZ* és az *MNB* – *mindenkori elnökei* legyenek. E koncepcióban a kis létszámú titkárság alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat lát el, mivel a Tanács döntéseinek szakmai támogatását a költségvetési tervezés megalapozottságát mikro- és makroszinten egyébként is vizsgáló, önálló kutató-elemző bázissal rendelkező számvevőszék és a jegybank hagyományosan magas szinten működő, meglévő jelentős makrogazdasági elemző kapacitása biztosítja.²⁷

Ettől a másik megoldás lényegileg tért el. A testület tagjai itt az államfőt képviselő szaktekintély mellett az *ÁSZ* és az *MNB* vezetői által javasolt szakemberek. A titkárság pedig önálló költségvetési forrásból működtetett jelentős létszámú apparátus, meghatározó makrogazdasági elemzőképességgel.

A „plafontörvénybe” végül az utóbbi, második koncepciót foglalták, amely 2010 végéig érvényesült. Majd 2011-től történt visszatérés az első koncepcióhoz, amelynél az átmenet feltételeit a 2011. évi költségvetési törvényben szabályozták.²⁸

A 2010-es választásokat követően megalakult kormány – kétharmados parlamenti támogatottsággal – vállalkozott a jogrendszer egészének, ezen belül a közpénzügyeknek az áttekintésére, új keretekbe helyezésére. Ez a megoldás – súlyának, jelentőségének is megfelelő – új fejezetet nyitott a szabályalapú költségvetési rendszer szabályozásában is.

Az Alaptörvény és a stabilitási törvény a szabályalapú költségvetésről

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye a közpénzügyeknek külön fejezetet szentel. Ebben rögzíti az Országgyűlés költségvetési jogát, továbbá kimondja, hogy a közpénzekkel átlátható és ellenőrizhető módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek szem előtt tartásával kell gazdálkodni, valamint korlátot állít az eladósodásnak nemcsak az államháztartás, de azon belül külön is a helyi önkormányzatok vonatkozásában.

Az Alaptörvény meghatározta az államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az államadósság-szabályt.²⁹ Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

A stabilitási törvény *nemcsak a költségvetés tervezésére, elfogadására* állította fel az államadósság-szabályt, *hanem annak végrehajtására is*. Rögzíti, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja – meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedik.

Az Alaptörvény az alkotmányos működés feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak betartásán örökődő Költségvetési Tanácsot (röviden Tanács vagy KT). A Tanács az Országgyűlés törvényhozó munkáját támogató testület, az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi feladatait. Ezek között egyfelől közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerveként *vizsgálja – véleményezi – a központi költségvetés megalapozottságát*, másfelől *előzetesen hozzájárul a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához* az ún. államadósság-szabály betartása érdekében. Ez utóbbi feladattal és hatáskörrel a Tanács, mint független fiskális intézmény, a költségvetési törvény megalkotásának folyamatában közjogi szerepet – úgynevezett „*vétőjogot*” – *kapott az azzal együtt járó felelősséggel*.

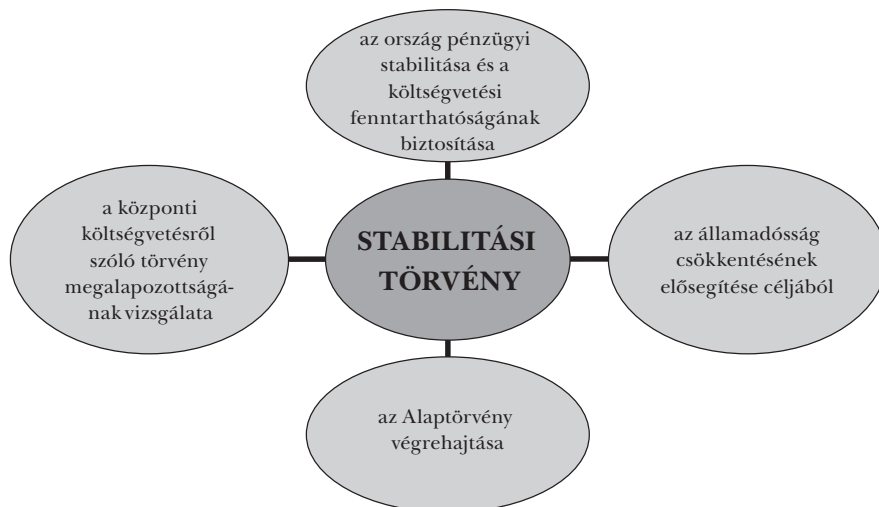
E megoldás meghaladja az Európai Unió országai többségében élő gyakorlatot, ahol – mint az előzőekben láttuk – inkább a figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, közvetlen felelősséggel nem járó, makroelemző, technikai-előrejelző (kivetítő) munka a jellemző, különböző véleményezési jogosultságokkal (amit – korlátozottan – erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez vagy parlamenthez kapcsolása).

Az Alaptörvény meghatározta keretet a Tanács feladatai vonatkozásában is a stabilitási törvény bontotta ki (6. *ábra*). A stabilitási törvény fejt ki részletesen a Költségvetési Tanács kötelező feladatai végrehajtásának eljárási rendjét – benne a kormány feladatait –, mindenekelőtt a központi költségvetési törvény elfogadási folyamatára fókuszálva. Így: ha a KT a költségvetés tervezetének véleményezése során egyet nem értését fejezi ki, akkor azt a kormánynak újból meg kell tárgyalnia s egyeztetnie a Tanáccsal. Ennél „keményebb” a költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfeleléséről szóló, tanácsi előzetes hozzájárulásra vonatkozó eljárási szabály: ha a KT – vétőjogát érvényesítve – az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani, és az eljárást addig kell folytatni, amíg a Tanács megadja a hozzájárulását.

Mindezek mellett a Tanács kiemelt feladata a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság várható alakulásáról történő, félévenkénti véleménynyilvánítás.

A KT a költségvetés végrehajtását figyelemmel kíséri (monitoring), a hosszabb távú makrogazdasági folyamatok kontextusában. Ebben – ugyanúgy, mint a költségvetés véleményezésénél – támaszkodik az ÁSZ és az MNB elemzőképességén túl kutatóintézetek, külső szakértők, szakmai fórumok, tanácsadó testületek munkájára is.

6. ábra: A Költségvetési Tanács feladatai a stabilitási törvényben



Forrás: [www.kormanyhivatal.hu/download/3/de/20000/6 Stabilitási törv.pdf](http://www.kormanyhivatal.hu/download/3/de/20000/6%20Stabilitasi%20törv.pdf)

A Költségvetési Tanács *egyéb, nem kötelező feladataira* a stabilitási törvény azt mondja, hogy véleményt nyilváníthat bármely kérdésről, amely összefügg a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, az államháztartás helyzetével. Tágabban értelmezve, ebbe beleillik a társadalmi, szakmai/média érdeklődés kielégítése, a közgazdasági szakma véleményének kikérése, valamint a nemzetközi szervezetek információkérésének teljesítése, együttműködés más országok független költségvetési felelősségi intézményeivel, nemkülönben a nyilvánosság eszközeivel az államháztartás stabilitásának előmozdítása (a Tanács határozatai, éves feladatterve, egyéb dokumentumai, az általa felhasznált kutatások a KT honlapján megtalálhatók).

A Költségvetési Tanács tevékenysége és az államháztartás egyensúlya

A maga eszközeivel, nem utolsósorban költségvetési fegyelmet szolgáló erős felhatalmazásaival, de mondhatjuk, garanciális jelenlétével a KT tevékenysége is *hozzájárult a költségvetési egyensúlyi politikához*, amelynek jelentős eredményeként a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás (EDP) 2013-ban megszűnt, illetve teljesültek azok az államháztartási gazdálkodásban mértékadó paraméterek, amelyek alapján lehetővé vált, hogy a nemzetközi hitelminősítő szervezetek 2016-ban egységesen befektetésre javasolt kategóriába helyezték vissza Magyarországot.

E folyamatba kapcsolódik a Költségvetési Tanács néhány meghatározó döntése:

– 2012-ben a 2013. évi költségvetési törvény tervezetében a makrogazdasági pályát és a hiánycélt is kifogásolta. Ennek hatására új előterjesztés készült módosított makrogazdasági háttérrel, hiánycéllal, további egyensúlyt javító bevételi (így az adórendszert érintő) és kiadási intézkedésekkel.

– 2013-ban a 2014. évi költségvetési törvény tervezetéről írt véleményében kockázatokat azonosított mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. Ezért az egyensúlyi célok teljesítéséhez szigorú gazdálkodást tartott indokoltnak az államháztartás minden szintjén.

– 2014-ben a 2015. évi költségvetési törvény tervezeténél a makrogazdasági pálya teljesítését veszélyeztető külső körülmények „kivédésének” szükségességére irányította rá a figyelmet.

– 2015-ben a 2016. évi költségvetési törvény tervezetéhez kapcsolódva jelezte az államadósság-szabály (a stabilitási törvényben szereplő adósságképlet) betarthatatlanságát (annak következményeként mind az államháztartás egyensúlyának, mind a növekedésnek a veszélyeztetését). Indítványozta a képlet módosítását. Az Országgyűlés – ezekre is figyelemmel – új adósságszabályt fogadott el.

– 2016-ban a 2017. évi költségvetési törvény tervezeténél pozitívan értékelte a ki-egyensúlyozott költségvetés irányába megtett lépést (a működési és a felhalmozási költségvetés elkülönítését, deficitet csak az utóbbinál megjelenítve). Ugyanakkor felhívta a figyelmet az ún. strukturális hiányra vonatkozó követelmény nemteljesítésére.

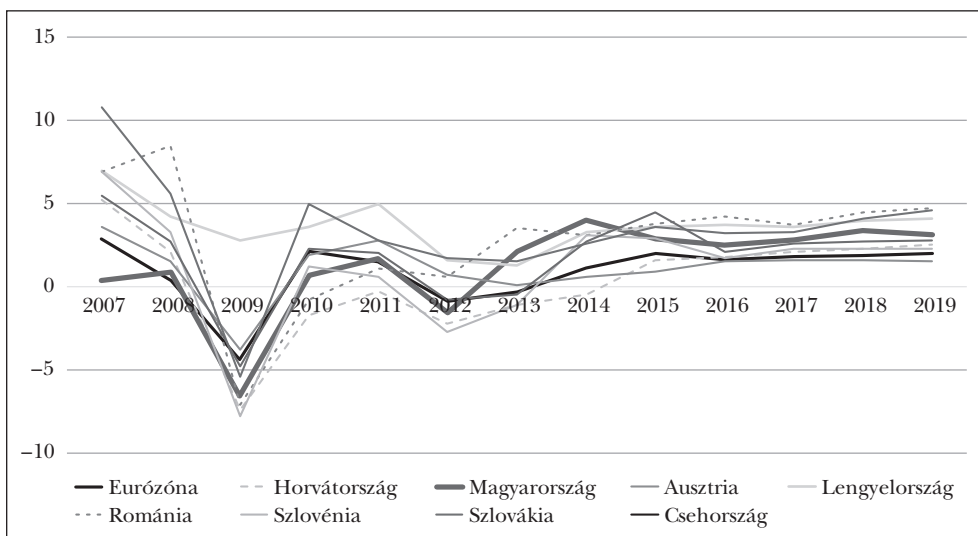
A magyar pénzügyek stabilitása, mint a növekedési képesség alapja

Az ország, az államháztartás stabilitását meghatározó gazdasági növekedés 2013 óta jelen van. Kiemelendő, hogy „a 2014-es és a 2005-ös év volt az első két év a korai 90-es évek óta, amikor a magyar gazdaság úgy volt képes növekedni, hogy a növekedést sem az államadósság, sem a gazdaság külső tartozásának növekedése nem követte”.³⁰ Kedvező, hogy a gazdasági konjunktúra erősödik, a régiós gazdasági növekedés meghaladja az euróövezet átlagát (7. ábra).

Az államháztartás egyenlegének javulása ugyanakkor serkentőleg hat a növekedésre mind nálunk, mind a környező országokban. A szabályalapú költségvetési politikánk sikere nemcsak az államháztartási hiány csökkentésében mutatkozik meg, hanem abban is, hogy 2012 óta immár folyamatosan pozitív az elsődleges egyenlegünk – szemben a korábbi évekkel, amikor csupán egy-egy évben sikerült ilyen kedvező eredményt elérni (8. ábra).

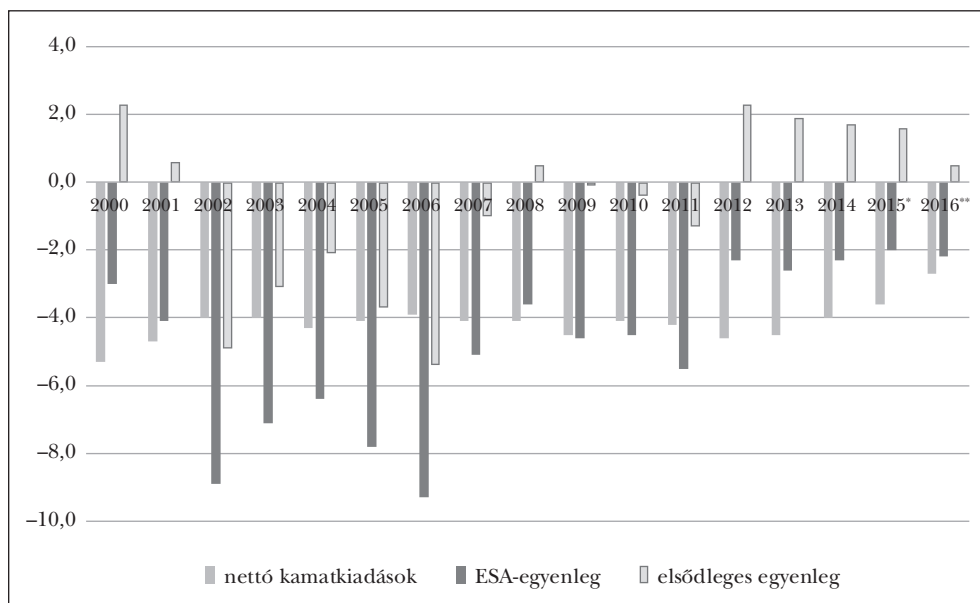
A bevételek beszedésére irányuló munka eredményességének erőteljes javulása, a kiadások kézben tartása eredményeként is javuló hiánymutatók révén 2010 után évről évre csökken az államadósság-ráta (láttuk a 3. ábrán). Az egyensúly javulásával egyre kisebb költséggel finanszírozható a költségvetés. Az olcsóbb finanszírozás pedig a gazdaság és a társadalom számára forrásokat szabadít fel, növekedési tényező. Az ország „kítettése” szempontjából pedig különösen előnyös az államadósságon belül a devizaarány látványos esése (9. ábra).

7. ábra: A kelet-közép-európai régió országainak és az eurózóna gazdasági növekedése



Forrás: Az Európai Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése.

8. ábra: Magyarország államháztartásának hiánya, nettó kamatkidávása, elsődleges egyenlege a GDP arányában



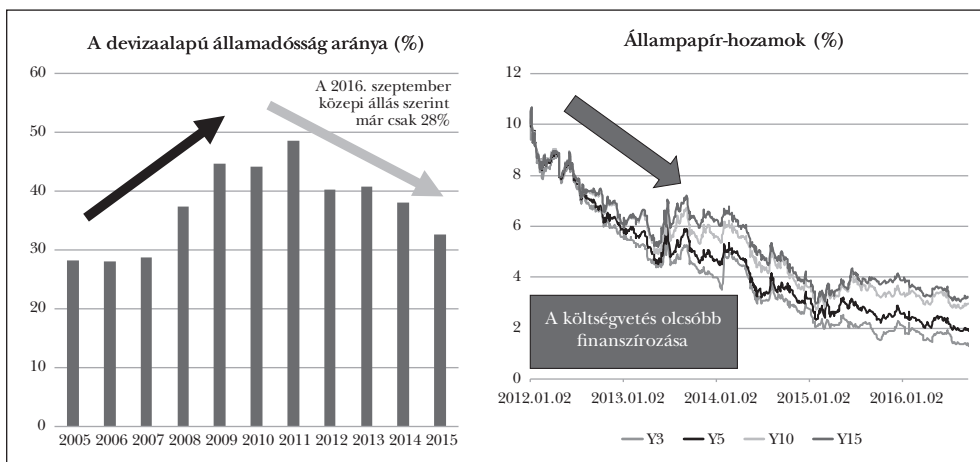
Megjegyzés:

* Az előzetesen várt $-1,6\%$ -os hiány még ennél is kedvezőbb.

** 2016. évi várható adatok.

Forrás: Az MNB és az Eurostat adatai alapján KT Titkárság szerkesztés.

9. ábra: Magyarország devizaalapú államadóssága és az állampapírhozamok



Megjegyzés:

* A devizaadósság a hónap utolsó munkanapján jegyzett MNB-középárfolyamon kerül értékelésre.

Forrás: ÁKK.

ÖSSZEGZÉS HELYETT

A 2011-ben megújult „magyar modell” sajátossága, hogy a korábbi fiskális fegyelmezetlenségeket megelőzendő, a KT közjogi felhatalmazást (vétőjogot) kapott a költségvetések (és módosításaik) elfogadásához kötődően. Emellett jellemző az is, hogy a költségvetésekhez kapcsolódó közjogi felhatalmazásból eredően, a testület elsősorban az adott, illetve a következő év stabilitási kockázataival foglalkozik, a középtávú kitekintések, előrejelzések ismeretanyagát is ennek alárendelve hasznosítja, és ezeket nem emeli testületi döntéssé.

Elmondható, hogy a magyar rendszer nem csupán szigorú előírásai, egyszerű és átlátható, az államadósság elleni küzdelemre fókuszált alapelvei és betartatása őrzésének erős felhatalmazásai, hanem az európai gyakorlatba sajátosan illeszkedő megoldásai, túlköltekezési hajlamot mérséklő hatása, szemléletformáló, bizalomteremtő ereje és időtállósága által működhet sikeresen. Így járulhat hozzá az ország stabilitásához, fenntartható fejlődéséhez, a gazdaság versenyképességének javításához, végső soron a nemzet, az ország polgárainak felemelkedéséhez.

A szabályalapú költségvetés elemeinek alkalmazásával, a Költségvetési Tanács működésével – a rájuk vonatkozó előírások Alaptörvényben és a stabilitási törvényben történt megerősítésével, átláthatóbbá, konzisztensebbé tételének is köszönhetően –, a 2011 utáni években egyértelműen javult az államháztartás egyensúlyi helyzete mind a hiány-, mind az adósságmutatók tekintetében. A költségvetési stabilitás teszi lehetővé, hogy az államháztartás növekvő mértékben segítse a gazdaságfejlesztést. A versenyképességi mutatók³¹ ma is elmaradnak a hasonló sorsú visegrádi országok mutatóitól. A gyengeségek sorából azonban ma már hiányoznak azok, amelyek a magyar államház-

tartás gyenge hatékonyságú, túlfogyasztó működésével, a pénzügyi stabilitás hiányával függtek össze, s a gazdaság működésétől is forrásokat elvonva, a versenyképesség 2004 és 2010 közötti zuhanásszerű romlásának súlyos, meghatározó okait jelentették.

Egyensúlyi helyzetünk javulása pozitívan hat nemzeti versenyképességünkre. A gondolatot a versenyképesség és a polgárok anyagi és szellemi felemelkedésének összekapcsolódásával folytatva, egyet kell érteni prof. dr. Csath Magdolna erre megfogalmazott definíciójával, miszerint: „akkor versenyképes a gazdaság, ha a nemzet képességei jól hasznosulnak és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek nagy hozzáadott értéket termelnek, és mindezek következtében az emberek életszínvonala és életminősége folyamatosan javul”.³²

A „hogyan tovább” kérdés megválaszolásához még egyszer hadd hívjam segítségül György László és Veress József gondolatait: „A közvetlen veszélyek elhárítása után kerülhet sor a versenyképességet és a gazdasági növekedést tartósan megalapozni képes hatékonyságfokozók és innovációs tényezők [...] elsősorban a következő területek fejlesztésére: szak- és felnőttképzés, felsőoktatás, innovációs rendszer, a gazdaság koordinációs mechanizmusainak optimalizálása és a piaci szereplők bürokratikus és adminisztratív terheinek a csökkentése.”³³

Nemzetgazdaságunk jövőbeni sikeréhez változatlanul hozzá kell járulnia a fegyelmezett költségvetési politikának, az államháztartási ellátórendszerek munkája hatásosabbá, hatékonyabbá tételének. Ebben marad elegendő feladat – a rá rótt hatáskörök érvényesítésével – a Költségvetési Tanácsnak is a költségvetési felelősség erősítéséhez történő hozzájárulással.

JEGYZETEK

¹ A szerző köszönettel tartozik Kékesi Lászlónak és Varga Sándornak, a Költségvetési Tanács elnöki tanácsadóinak, akik a cikk megírásában segítségére voltak.

² Kutasi Gábor: *Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban*. Délkelet-Európa – South-East Europe, International Relations Quarterly, Vol. 3, No. 1., 2012, 1–11. o.

³ A maastrichti követelményrendszert kötelezően és egységesen alkalmazott „numerikus és eljárási szabályoknak” is tekinthetjük. Gondoljunk a 3 százalékos hiánylimitre vagy a 60%-os GDP-arányos államadósság céljára, a hozzávezető, a fölülte lévő rész évente 1/20-ával történő kötelező csökkentésére, s az euróövezet országaira nézve 2015-ben – tanácsadó szereppel – megszületett European Fiscal Boardra, az EU Bizottság független fiskális intézményére. A testület tagjait egy év elteltével, 2016 októberében nevezte ki az EU Bizottsága, gyakorlati működését ezt követően kezdte meg.

⁴ Kutasi, i. m.

⁵ Ludovít Ódor: *The Good, the Bad and the Ugly – Lessons from the first phase of implementation of the New European fiscal framework*. CBR, Discussion Paper, No. 3., 2014. www.rozpoctovarada.sk/download2/gbu_fiscal.pdf

⁶ Alaptörvényünk Alapvetése N cikkének (1) bekezdése („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”) és Állam fejezetének közpénzekekről szóló 36., 37. és 44. cikke.

⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

⁸ A szabályalapú költségvetés bevezetésének és alkalmazásának igen kiterjedt elméleti, szakirodalmi anyaga van, és az EU Bizottság, sőt újabban az EU országainak független költségvetési intézményeinek együttműködési fóruma is kiad dokumentumokat. E fejezet ezen anyagok felhasználásával készült. Lásd még Antal László: *Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Közgazdasági Szemle Alapítvány*, Budapest, 2004;

- Péter Ákos Bod: *Crisis after crisis – any lessons learnt?* Hungarian Review, Vol. 4, No. 2., 2013, 18–28.; Györfly Dóra: *Költségvetési Tanács Magyarországon*. Fejlesztés és Finanszírozás, 2009/3., 52–59. o.; Muraközy László: *Fenntartható-e a fenntarthatatlan „fejlődés”?* In: Válságban és válság nélkül. A gazdaságpolitika rétegei. Szerk.: Muraközy László, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 9–40. o.
- ⁹ Kopits György: *A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok*. Pénzügyi Szemle, 2007/2.; Uő: *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institutions*. Oxford University Press, 2013.
- ¹⁰ Oblath Gábor – Szapáry György: *Magyar fiskális politika: quo vadis?* Közgazdasági Szemle, 2006/4., 293–309. o.
- ¹¹ A szabályalapú költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és a források jobb összhangját, és egyértelműen mérsékli a költségvetés ciklikusságát. Kopits: *Restoring Public Debt...*, i. m. A válság tanulságai ezt a „klasszikus funkciót” azzal egészítették ki, hogy a szabályalapú fiskális politika bevezetése a válságkezelés egyik eszköze lehet. Carmen M. Reinhart – Kenneth S. Rogoff: *From Financial Crash to Debt Crisis*. NBER Working Paper, No. 15795, 2010. www.nber.org/papers/w15795.; Árpád Kovács: *Crisis Management Similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries*. In: *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Ed.: Beáta Farkas, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2013, 152–177.
- ¹² A Lengyel Köztársaság Alkotmánya, 1998, X. fejezet A közpénzügyekről.
- ¹³ A szabályok betartásán örködő intézmények közjogi besorolásában általánosan érvényesül a kormánytól való függetlenség, de „kakukktójásként” látjuk Lengyelországot, ahol az intézményt a végrehajtó hatalom részeként hozták létre. Elterjedt a fiskális intézmények által alkalmazható szankció következményeként a hírnév- (hitel-) vesztes. Lengyelországnál látjuk a jogi szankció (például a költségvetés újratárgyalásának) lehetőségét, míg a pénzügyi szankciót (például az EU-források felfüggesztését) az eurózóna országaiban alkalmazhatják. Daniele Franco: *Comments on “The role of fiscal policy councils in Theory” by Xavier Debrun*. Conference on Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?, Vienna, 31 January 2011.
- ¹⁴ A 2008. év után kezdték alkalmazni a szigorúbb fiskális szabályokat, és hívtak életre azok betartásának „felügyeletére” intézményeket Németországban, Írországban, Portugáliában, Finnországban, Ausztriában és Olaszországban. A korábban már ezeket működtető országokban is (Svédországban 2007-ben, Dániában és az Egyesült Királyságban 2010-ben) továbbfejlesztették a rendszert.
- ¹⁵ Az Európai Bizottság 2015. október 21-én C(2015) 8000. számú határozatával döntött az intézmény létrehozásáról, tagjairól csak egy évvel később, 2016 októberében született elhatározás.
- ¹⁶ Működéséről, a testület küldetésfelfogásáról természetesen az alapítás óta eltelt idő rövidségére tekintettel még nem állhatnak rendelkezésre értékelhető tapasztalatok. Az Európai Unió országai független fiskális intézményeinek, a mintegy másfél éve önszerveződként létrejött és szakmai-konzultációs fórumként működő együttműködési és konzultatív fóruma keresi a lehetőségét, hogy a European Fiscal Boarddal mielőbb kialakuljon a kölcsönös tapasztalatcsere, a legjobb gyakorlatok kölcsönös megosztása.
- ¹⁷ Csehországban a szabályalapú fiskális keretrendszer egyik elemét sem alkalmazzák, amiben jelentős szerepe van, hogy az egykori Csehszlovákia politikai okokból nem jutott külső forrásokhoz, és a rendszerváltozás itt relatíve fejlett gazdasággal és alacsony életszínvonallal, de minimális eladósodottsági szinten történt meg. Némileg hasonló a helyzet Lengyelország esetében, ahol a költségvetés-politikai és az eljárás szabályokat már a válságot megelőző időszakból sikerrel alkalmazzák, de nem látnak indokot IFI létrehozására.
- ¹⁸ A független fiskális intézmények szakmai hátterére, közjogi státuszára vonatkozó elképzeléseknek nincs valamilyen nemzetközi (európai) „best practice”-ja. Az intézményesített szabályozó képesség a fontos, ami az egyes országokban különböző erősségű közjogi eszközöket felsorakoztatva, eltérő bizalmi és hittelességi (tekintélyi) értékekre, más-más szervezeti kapcsolódású szakmai támogatásra támaszkodva, különböző intézményi eszközökkel valósulhat meg. A garanciák a költségvetési hiány kordában tartására, a túlköltekezés megakadályozására vagy a beruházási költekezés limitálására hozott szabályokkal (Benczes István – Váradai Szilvia: *Arany szabály helyett adósságfék: a német példa*. Köz-Gazdaság, 2011/2., 91–103. o.), az adott ország államszervezeti felépítésével, fiskális rendszerével együtt értelmezhetők. (Török Ádám: *Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezésben*. Közgazdasági Szemle, 2011/7–8., 577–592. o.)

A nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy a testület döntéseit megalapozó elemzéseket az üzleti szférából vagy más független intézményektől – számvevőszék, nemzeti bank, szakértő munkacsoport – szerzi be. Az Európai Unió országai közül Franciaország, Finnország, Litvánia, Lettország és Olaszország a számvevőszéki háttérre építő, míg a szlovák és az osztrák a nemzeti banki háttérű utat választotta, utóbbinál azonban azt is meg kell jegyezni, hogy itt a költségvetési szabályszerűségeken még egy parlamenti hatáskörű intézmény is őrködik.

- ¹⁹ Ilyen lehet például, hogy az IFI készíti el a költségvetési terv alapját képező makrogazdasági prognózist, véleményezi a költségvetési törvényjavaslatokat, meghatározott költségvetési paramétereket (államadósság-arány a GDP-hez viszonyítva, hiányplafon stb.).
- ²⁰ Karsai Gábor írja 2006-ban: „A belpolitikai ciklusok amplitúdója Magyarországon jóval erőteljesebbnek tűnik, mint ami az EU régi tagországainak esetében szokásos. Ez valószínűleg részben a transzformáció okozta nagyobb feszültségek, részben a szerényebb demokratikus hagyományok következménye. [...] A magyar gazdaság- és privatizációs politikában világosan el kell különíteni egymástól a deklarált – választási, majd kormányprogramokban, törvényekben megfogalmazott – elveket és a gyakorlatot. Ennek két fontos eleme van. Egyrészt a folyamatok sokszor parlamenti szabályozás nélkül folytak...” Karsai Gábor: *Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990–2005 között*. Közgazdasági Szemle, 2006/6., 510. o.
- ²¹ Kovács Árpád: *A polgár várakozásai és a pénzügyek*. In: *A magyar polgár*. Szerk.: Morcsányi Géza, Tóth István György, Magvető Kiadó – Tárki, Budapest, 2016, 237–247. o.
- ²² Antal, i. m.; Karsai, i. m.; Lentner Csaba: *A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere*. In: *Globális lendkerekek. Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Szerk.: Pulay Gyula, Tiszatáj Alapítvány, Budapest – Szombathely, 2008, 191–201. o.; Matolcsy György: *Éllovasból sereghajtó. Elvesztett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2008.; Muraközy, i. m. és mások.
- ²³ György László – Veress József: *2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell*. Pénzügyi Szemle, 2016/3., 370. o.
- ²⁴ Természetesen a probléma ennél messze szélesebb összefüggésekben jelentkezik, de ennek tárgyalása, köztük kiemelten a termelés hatékonysága tényezőinek hatásvizsgálata ezen írás kereteit messze meghaladja.
- ²⁵ Kovács Árpád: *A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról*. Pénzügyi Szemle, 2016/3., 320–337. o.
- ²⁶ 2008. évi LXXV. törvény.
- ²⁷ A kis létszámú titkárságot a működtetés technikai feltételeinek biztosítása érdekében lehet akár az ÁSZ szervezetéhez, akár az MNB-hez kapcsolni, de az is célszerű megoldás lehet, hogy az Országgyűlés hivatali szervezete adja a működés technikai háttérét. Mindegyik megoldásra van példa a nemzetközi gyakorlatban.
- ²⁸ Az intézményépítés, küldetésfelfogás változásai meghaladják e cikk kereteit. Részletesebb kifejtésük a Pénzügyi Szemle 2016/3. számában megjelent, *A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben* című írásban található. Kovács: *A Költségvetési Tanács...*, i. m.
- ²⁹ Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése. Az államadósság-szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény konkretizálta. Az eredeti, 2015-ben életbe lépő, vagyis először a 2016. évi költségvetésre alkalmazandó megfogalmazás alapján, az államadósságnak a következő év végére a költségvetési törvényben tervezett összege az infláció és a reál-GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhetett volna. Ez azonban végrehajthatatlan volt, ezért módosították (a gazdasági növekedés és az infláció mértékének ellentétes irányú mozgása a növekedés visszafogását eredményezhette volna). A 2015-ös változtatások eredményeként e szabály csak 3 százalékot meghaladó inflációs cél és ugyancsak 3 százalékos feletti tervezett gazdasági növekedés esetén marad hatályban. Egyéb esetben az adósságmutató legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni. Ugyanakkor az adósságmutató csökkenése ennél is nagyobb lehet az államháztartási törvényben előírt szabály, a középtávú költségvetési hiánycél elérése által. Mindezekről csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, az egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
- ³⁰ György-Veres, i. m. 380. o.

- ³¹ Chikán Attila írja: „...meglehetősen erős korreláció van a munka termelékenysége és a versenyképesség között. Aligha követünk el nagy hibát, ha azt mondjuk, hogy hazánk jelentős lemaradásának egyik fontos tényezője, hogy a 33 OECD-ország rangsorában mindössze öt ország van mögöttünk, s hazánk mutatója nem egészen fele az USA adatának, s kereken 60%-a az OECD átlagának. Ilyen reálteljesítmény mellett törvényszerű az általános lemaradás, és külön sajnálatos az a tény, hogy a termelékenység növekedési üteme is lefelé irányuló trendet mutat.” Chikán Attila: *A magyar társadalom fejlődési esélyei a gazdasági versenyképesség tükrében*. In: Társadalmi Riport 2014. Szerk.: Kolosi Tamás, Tóth István György, Tárki, Budapest, 2014, 589–602. o.
- ³² Csath Magdolna: *Verenyképesség és egészségügy*. Interdiszciplináris Magyar Egészségügy, 2016/8., 5–6. o.
- ³³ György–Veress, i. m. 380. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- Maaik Adema: *Budgeting under expenditure rules in the Netherlands*. 2008. www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP-2/ADEMAA—Fiscal-discipline-and-public-sector-efficiency.pdf
- Báger Gusztáv: *A programalapú költségvetés*. Pénzügyi Szemle, 2006/3., 281–301. o.
- Balaton András – Tóth G. Csaba: *Az új magyar adósságszabály értékelése*. Közgazdasági Szemle, 2012/10., 1107–1137. o.
- Tim Besley – Andrew Scott: *A new watchdog would guard us from debt*. Vox, 25. 02. 2010. www.voxeu.org/index.php?q=node/4680
- Csaba László: *Átmenet vagy spontán rendezetlenség?* Közgazdasági Szemle, 2007/9., 756–773. o.
- Domokos László: *Az államadósság mérséklése: kötelezettség és lehetőség*. Állami Számvevőszék, 2012. www.mkt.hu/docs/2012-10-02-19-04-52-Domokos_Laszlo.pdf
- Domokos László: *A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége közötti szinergiák*. 2015. www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/a_kt_es_az_asz_tevekenysege_kozotti_szinergiak.pdf?download=true
- Domokos László et al.: *Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében*. Pénzügyi Szemle, 2015/4., 427–443. o.
- Draft Principles for Independent Fiscal Institutions. Background document N°1 for Session on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*. 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting, Reykjavik, Iceland, 7–8 June 2012.
- Economic Survey of Hungary*. OECD, 2007, 2012, 2014, 2016.
- European Commission, SWD (2012) 317 final.
- European Commission, 2013/C 217/10.
- European Commission, SWD (2014) 418 final.
- European Competitiveness Report. European Commission, 2014.
- European Commission, SWD (2015) 36 final.
- Fiscal frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review*. European Commission, European Economy, Occasional Papers 91., February 2012.
- The Global Competitiveness Report*. WEF, 2000–2016.
- Walton H. Hamilton: *The Institutional Approach to Economic Theory*. The American Economic Review, Vol. 9, No. 1., 1919, 309–318. o.
- IMD World Competitiveness Yearbook*. IMD, 2000–2016.
- Independent fiscal institutions in the EU Member States*. European Commission, 2012. http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm
- Jankovics László: *Független fiskális intézmények*. Köz-Gazdaság, 2012/1., 147–164. o.
- Kopits György: *A költségvetési felelősségről – Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához*. Fejlesztés és Finanszírozás, 2007/4.
- Kopits György – Romhányi Balázs: *A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai*. Közgazdasági Szemle, 2010/7–8., 573–590. o.

- Kovács Árpád: *Költségvetési intézményrendszer és szabályok: melyiket válasszuk?* Pénzügyi Csúcstalálkozó VI: Dr. Reform, Budapest, 2007. augusztus 31. www.asz.hu/storage/files/files/publikaciok/kovacs_arpad/t171.pdf
- Kovács Árpád: *Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban.* Pénzügyi Szemle, 2014/3., 345–363. o.
- Kovács Olivér: *A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé.* PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem, 2013.
- A közpénzügyek szabályozásának tézisei.* Állami Számvevőszék, 2007. április. www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t73.pdf
- A KT 1/2011.09.23. számú Véleménye.
- A KT 2/2011.12.19. számú Határozata.
- Muraközy László: *Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában.* Közgazdasági Szemle, 2011/7–8., 592–618. o.
- Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitoring.* IMF, 2011, approved by Anne-Marie Gulde-Wolf and Lorenzo Giorgianni January 11.
- Honlapok:
- Ausztria [2012]: Parliamentary Budget Office.
- Belgium [1989]: High Council of Finance – Section „Public sector borrowing requirement”.
- Dánia: [1962]: De Økonomiske Råd. www.dors.dk
- Egyesült Királyság [2010]: Office for Budget Responsibility. <http://budgetresponsibility.org.uk/>
- Franciaország [2012]: Haut Conseil des Finances Publiques High Council of Public Finances. www.hcfp.fr/
- Hollandia [1945]: Economische beleidsanalyse. www.cpb.nl
- Horvátország [2011]: Fiscal Policy Committee.
- Írország: [2011]: Irish Fiscal Advisory Council. <http://www.fiscalcouncil.ie/>; Fiscal Responsibility Act 2012. www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2013/02/FRA.pdf
- Magyarország [2009]: Költségvetési Tanács. <http://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs>
- Németország [2010]: Stabilitätsrats. www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html