



**KÖLTSÉGVETÉS ÉS ÁLLAMADÓSSÁG:
A PÉNZÜGYI STABILITÁS A FENNTARTHATÓ NÖVEKEDÉS
FELTÉTELE**

**BUDGET AND PUBLIC DEBT
FINANCIAL STABILITY IS A PREREQUISITE FOR SUSTAINABLE GROWTH**

Dr. Prof. Kovács Árpád^[1]

Kulcsszavak:

fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés

Keywords:

fiscal policy, crisis management, debt management

JEL-kód: E62, H12, H63

Összefoglalás

A cikk központi gondolata az államháztartás stabilitása és az ország fenntartható gazdasági fejlődése közötti kapcsolat. Az írás választ keres arra, hogy a rendszerváltozás utáni negyedszázadban a társadalmi- és gazdasági működés külső és belső meghatározottságai mennyiben segítették, illetve gátolták a honi fejlődést. A cikk bizonyítja, hogy a stabilitás és a növekedés egymást erősíteni hivatottak. Pénzügyi stabilitás hiányában nem lehet a fejlődés fenntarthatóságának feltételét jelentő versenyképességről, illetve, szélesebb értelemben, a közjó megvalósulásáról beszélni. Utóbbi lényegében ma abban található meg, hogy dinamikus egyensúlyban vannak a pénzügyi stabilitási és a növekedési érdekek, és a társadalmi-gazdasági igények kielégítése az általuk meghatározott keretben valósul meg.

Abstract

The central thought of this article is the relationship between the stability of public finances and the sustainable economic development of the country. The paper aims to find an answer to the question to what extent the outer and inner conditions of the social and economic functioning have contributed to, and hindered the domestic development in the quarter of the century after the change of the regime. The article proves that stability and growth are predisposed to strengthen each other. In absence of financial stability, we cannot talk about competitiveness as a prerequisite for the sustainability of growth, or in a wider sense, the realization of the public good. The latter can be observed basically in the fact that the interests of financial stability and growth are in equilibrium and the satisfaction of socio-economic needs is realized in the frame defined by them.

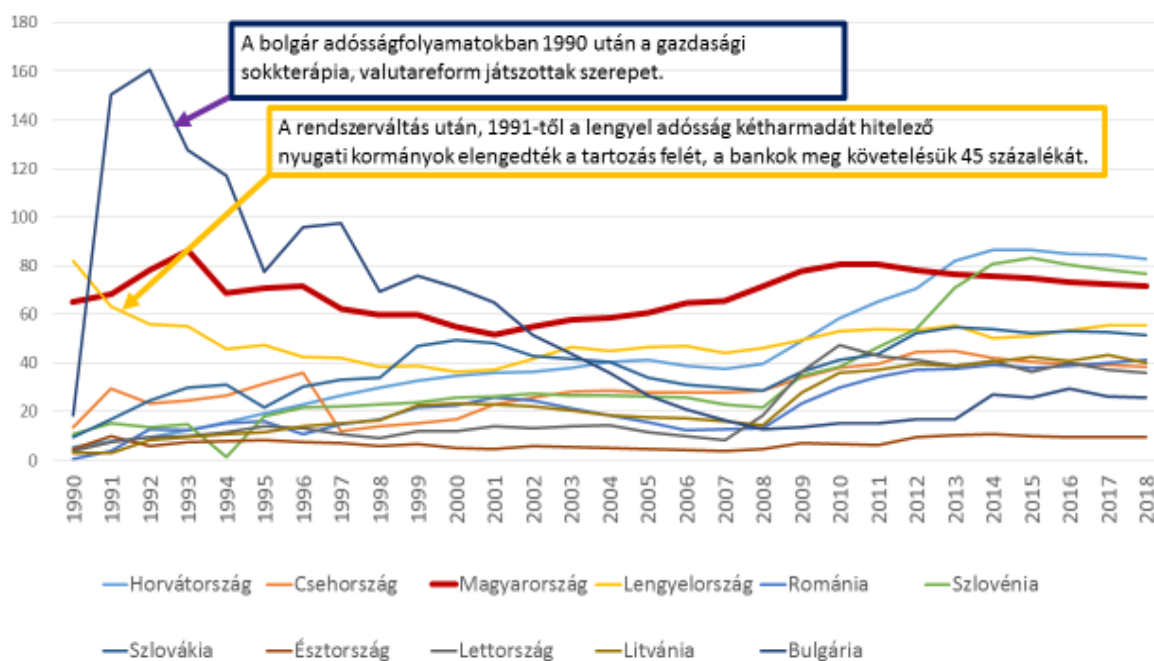


1. Fiskális egyensúly és versenyképesség

1.1. A rendszerváltozást követő két évtized fiskális politikája, az egyensúly megbomlása^[2]

Napjaink honi közbeszédének, de a közgazdasági szakirodalomnak is egyik visszatérő motívuma gazdasági versenyképességünk ügye. Többnyire azonban úgy, hogy a kiinduló adottságokat, a „pálya” meghatározottságait az erről szóló disputák figyelmen kívül hagyják, és a mai, aktuális kormányzat gazdaságpolitikájához kötik, hogy mire juthatunk.^[3] Pedig ahhoz, hogy *valóságos lehetőségeinkről beszéljünk, „a merre és a hogyan” kérdésére megfelelő választ adjunk, azt is jól kell tudnunk, mibe gyökerezünk, honnan indultunk, s milyen adottságaink, lehetőségeink vannak.*^[4] Ezért tartom szükségesnek, hogy a mai – 2016. év végi és 2017. év eleji – pozíciónk elemzése előtt igen röviden utaljak arra: a rendszerváltáskor komoly hátrányból indultunk más régiós országokhoz képest. Meg kellett fizetnünk a „legvidámabb barakkban” töltött, eladósodásból finanszírozott évek árát. A kilencvenes évek elején igen magas volt a magyar államadósság. Más, hasonló sorsú régiós országok eközben – igen alacsony államadósságról indulva (1/a. ábra) – fejlesztésre, versenyképesség-javításra, hatékonyságra tudtak költeni, amiben nagy szerepe volt, hogy lakosságuk gyenge szociális ellátáshoz, alacsony nyugdíjakhoz volt „szocializálódva”. A rendszerváltozásokat követő kormányok ezekben az országokban nem kerültek szembe az életszínvonal javítását/tartását igénylő, azt a rendszerváltozás „természetes jutalmának tartó”, erőteljes társadalmi nyomással.^[5]

1/a. ábra: A volt szocialista országok GDP arányos államadósság pályája 1990 – 2018 (%)



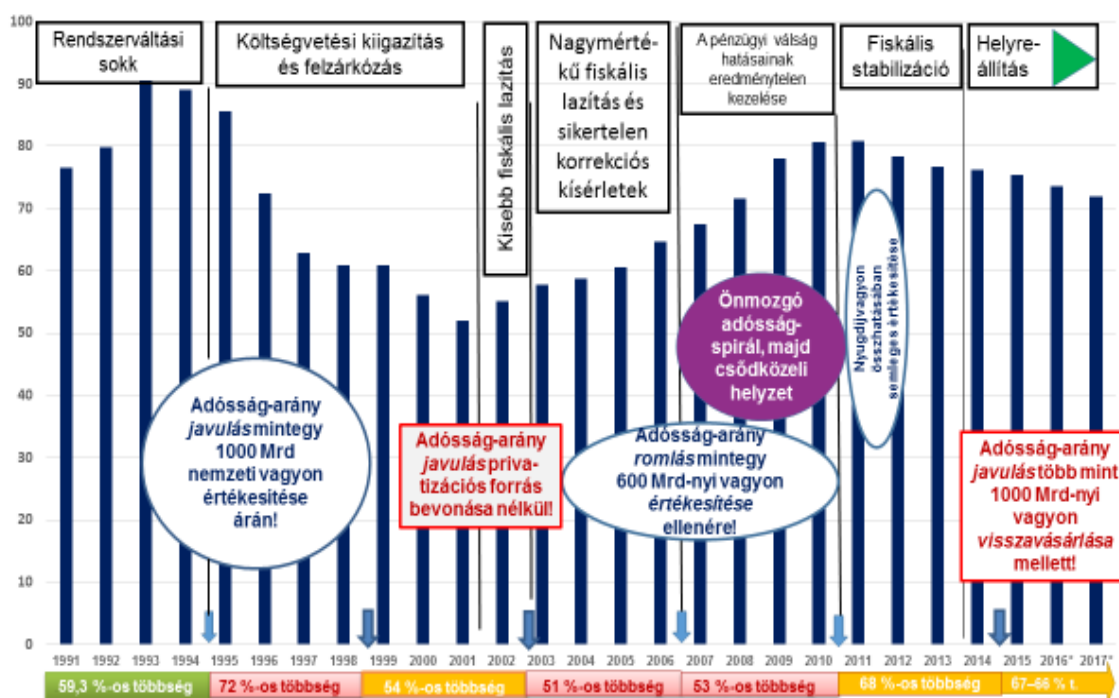


Forrás: EUROSTAT, IFI-s egyedi adatgyűjtés, KT titkárság

Nálunk a kilencvenes évek első felében a bruttó hazai termék (GDP) 80 százaléka fölé, majd átmeneti, de igen jelentős csökkenés után a kétezres években hasonló arányúra szökött fel az államadósság. A hitel-felfelvételekből származó forrásokat kényszerűen, a szolgáltató rendszerek érdemi szerkezeti reformjait újra és újra elhalasztva – az életszínvonal-megtartásának mentésére, vagy inkább illúziójára használtuk fel, amihez a közös vagyon értékesítéséből származó, egyszeri pénzt jelentő bevételek felélése is kapcsolódott.

A GDP számaait, a költségvetés – esetenként meggondolatlan – többletvállalásait, mint az 2002-ben és 2006-ban szembetűnő volt, az újabb hitelek fedezték és nem a magunk ereje.. Végül volt néhány olyan év, mint ezt az 1/b. ábra mutatja, amikor kockára tettük az ország pénzügyi stabilitását is, amiben korábban felvett hitelek igen súlyos, az éves GDP 5 %-át is jóval meghaladó adósságszolgálati terhe is a legutóbbi időszakig belejátszott.

1/b. ábra: A kormányzati ciklusok és a GDP arányos államadósság alakulása (%)



*Forrás: Eurostat, ÁKK, KT Titkárság szerkesztés, * Konvergencia Program, a nyilak a választások időpontját, a színek az aktuális kormány vezető pártjának „színét” jelölik.*

A fenti ábra is illusztrálja, hogy a költségvetés-politikai ciklusokban, a laza költségvetési politikában, a magas államadósság kialakulásában és fennmaradásában nem elhanyagolható szerep jut az „útfüggőségnek”, mondhatjuk: a társadalom történelmi determinációkban gyökerező igényeinek és nem utolsó sorban a lehetőségeinkkel, helyünkkel kapcsolatos látásmódja valóság-

érzékenységének. Megjegyezhetjük: az ezzel összefüggő kelet-európai tapasztalatok távolra visznek a nyugati-európai országok szakirodalmában használatos megközelítéstől. (Muraközy [2010, 2013]), (Farkas [2016]) Nem véletlen, hogy számos szerző von be elemzésébe olyan tényezőket és magyarázó elemeket az újraelosztás jelenségeinek kutatása során, mint a paternalizmus, a bizalom (Gyórfy [2007b]), az irreális várakozás (Kovács [2016]) és a kulturális tradíció. (Okulicz – Kozaryn [2014]).

A különböző hazai közvélemény kutatások, üzleti hangulat felmérések jól mutatják a távolságot a realitásoktól. Így az üzleti szféra szereplői 1990 és 2010 között folyamatosan az államháztartás gazdaságtól „erőt elszívó túlsúlyát” hangsúlyozták, a lakosság pedig a közszolgáltatások színvonalának s így az életminősége folyamatos – a ténylegesnél erőteljesebb – romlását érezte, miközben a ráfordítások a forráslehetőségeket meghaladóan, külső hitelfelvételekből és vagyonfelélésből fedezve nominálisan többnyire növekedtek. [6]

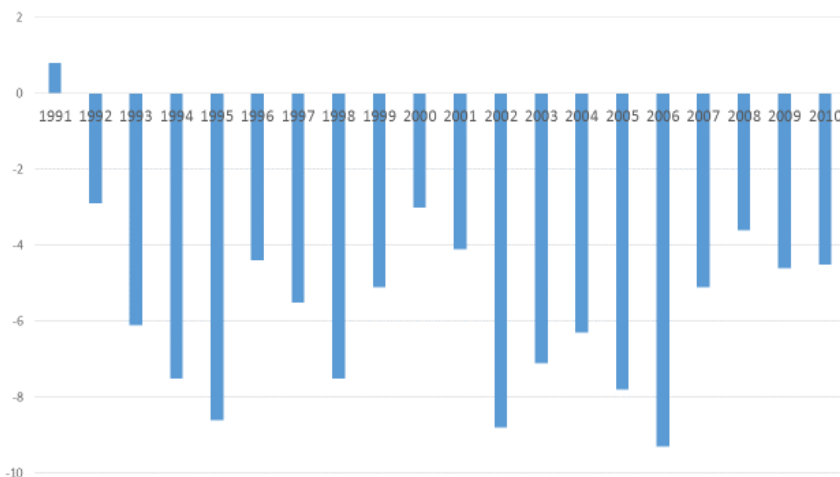
Az ország – a 1996–2000 közötti, kormányokon átívelő időszak megkapaszkodását kivéve [7] – kényszerpályára került. Az egyes kormányok tevékenysége más-más módon járult hozzá Magyarország államadosságának alakulásához, amely esetenként az államháztartás stabilitásának, egyensúlyának megbomlásához vezetett. Végül hazánk 2008-ban a „szakadék” (az államcsőd) szélére jutott. Gyors külső segítség – EU-IMF hitel – nélkül finanszírozhatatlanná vált volna 2009-ben a költségvetés. [8]

Az ország eladósodásában meghatározó szerepet játszott, hogy a rendszerváltozást követően a szociál-liberális kormányok politikáját döntően az alkumechanizmusokra, a politikai ígéretre és dogmákra épülő tervezés és gazdálkodás jellemezte. Az útfüggőséget – Ady versére gondolva –, a „fut velünk egy rossz szekér” [9] kényszerét egyrészt az is erősítette, hogy az 1989-es Alkotmányból hiányoztak a legfontosabb közpénzügyi szabályok, „a deficit-fékek” az államadosság növekedésével szemben. Másrészt a rendszerváltozáskor a kompromisszumok árán elfogadott szövegben az akkori európai jóléti trend illúzióit követve a „szociális piacgazdaság” meghatározás szerepelt, függetlenül attól, hogy ennek anyagi teljesítési feltételei akár csak közel is, biztosíthatóak lettek volna, és nemcsak nálunk. Így kettős szabályozási hiba hátszelétől is duzzadó, választási időszakonként szinte kezelhetetlen mértékűre növekvő államháztartási hiány egyszerre volt okozója és okozata a pénzügyi stabilitás megbomlásának. [10] Mindez – más, hatékonysági és versenyképességi hiányosságokkal együtt – igen szerény, zéró közeli potenciális [11] növekedési képességhez, illetve a *2008-as világgazdasági válság körülményei között erős gazdasági visszaeséshez* vezetett.

Az *államháztartás hiánya* időről időre – főként az országgyűlési választások körüli években, mintegy a politikai ciklusokat követve – az „egyekbe szökött” (Karsai [2007]), (Halász [2014]): 1995-ben, 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban megközelítette a bruttó hazai termék (GDP) 8 - 10 százalékát. (2.ábra)



2. ábra: Az államháztartás uniós módszertan szerinti hiánya 1991-től 2010-ig (a GDP százalékában)



Forrás: Eurostat, *KT Titkárságszerkesztés* (ezekkel konzisztens adat 1995 előtti évekre nem áll rendelkezésre, az itt szereplő hiánymutatók nagyságrendi, tájékoztató jellegűek)

A nemzetközi pénzügyi piacról felvett hitelek magas költsége (az adósságszolgálat, -kezelés) hatalmas terhet ró(t) az országra. „Magyarországon 1993-1999 között a kamatkidadások meghaladták az oktatásra, kultúrára és az egészségügyre fordított kiadásokat.” (György – Veress [2016]) Hozzátehetjük, hogy „örökségként” az adósságkezelés 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 (lásd 3. táblázat).

3. táblázat: Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásainak megoszlása 2010-2017 között^[12]

Megnevezés	tény					előzetes tény	költségvetés	költségvetés
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	15,3	19,3	15,2	17,0	18,1	16,8	18,6	18,9
Általános közösségi szolgáltatások	9,8	13,9	9,6	11,6	13,1	11,9	13,3	13,0
Védelem	1,8	1,7	1,7	1,7	1,3	1,3	1,6	1,7
Egészségügyi szolgáltatás, rend- és tűzvédelem	3,7	3,7	3,9	3,7	3,7	3,6	3,7	4,2
JÓLÉTI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	61,5	57,6	58,8	56,5	54,7	56,2	56,6	53,8
Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	11,6	10,8	10,3	10,2	10,3	10,0	10,2	10,5
Egészségügy	9,1	8,8	8,6	8,6	8,4	8,5	8,5	7,9-8,5*
Társadalombiztosítási és jóléti intézmények és szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	31,9	29,9	31,2	31,7	28,5
Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	3,3	2,9	3,2	3,0	2,8	2,9	2,7	3,4
Kulturális, szórakoztató, vallási, sport, párt tevékenységek és szolgáltatások	2,9	2,8	2,8	2,8	3,3	3,5	3,5	3,6
GAZDASÁGI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	14,3	13,1	15,5	17,3	18,3	17,0	16,7	20,6
Ebből kiemelve:								
Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	2,2	1,5	1,7	2,1	2,3	2,7	1,7	2,0
Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	5,8	5,9	6	7,3	8,3	7,8	7,1	8,9
Környezetvédelem	1,5	1,6	2	2,3	2,3	2,0	1,3	2,1
ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	8,5	7,7	8,7	8,6	8,7	7,1	6,8	5,5
Funkcióba nem sorolható tételek	0,4	2,4	1,8	0,6	0,2	1,0	1,3	0,6-1,2
ÖSSZESEN	100	100	100	100	100	100	100	100
Államháztartási kiadások összesen a GDP százalékában	49,9	50,0	48,6	49,8	50,1	47,6	45,3	48,7

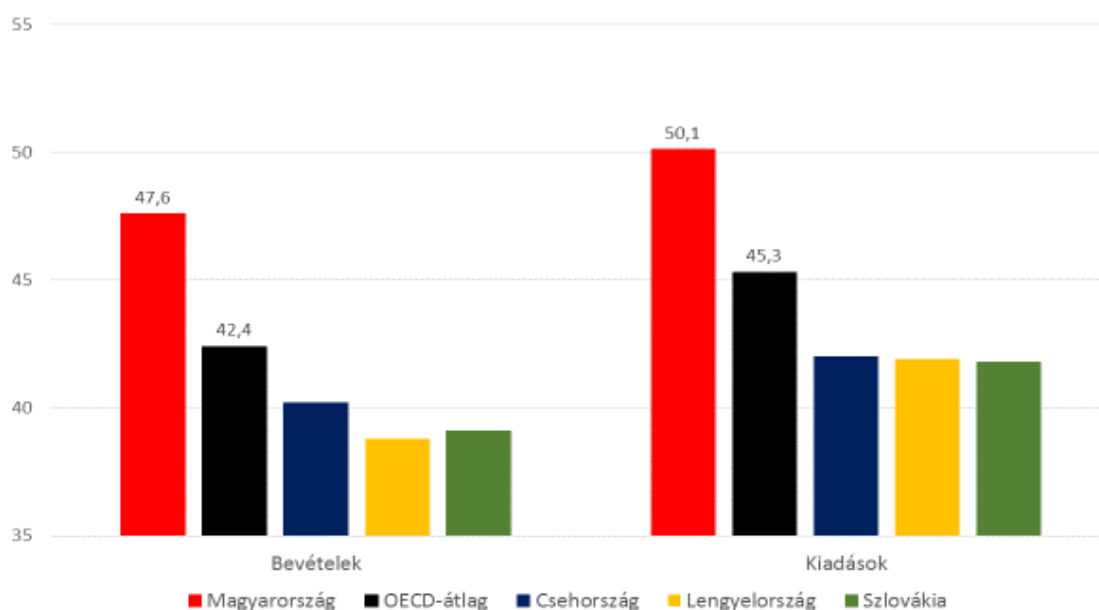
* A felső érték a tartalékok felhasználásával várható

Forrás: NGM, *KT Titkárság szerkesztés*

Markáns változásról csak a pénzügyi stabilizációs (2013) és növekedési (2014 - 2015) fordulat után, azok eredményeire támaszkodva lehet beszélni. Az adósságkezelés GDP arányos költsége ekkor a korábbi felénél is kevesebbre szorult vissza. Látható, hogy a hibás gazdaságpolitikai lépéseknek, illetve korrekciójuknak az idő és erőforrásigénye igen távol van egymástól.

A saját erőt meghaladó költsékezésben szerepet játszott a nagy ellátórendszerek finanszírozási arányait tradicionálisan egymással sajátos rivalizálásban éltető, szükségszerűen rugalmatlan *állami újraelosztás* hatása. Ez a meghatározottság vezetett oda, hogy különösen a környező országokhoz mérten, de az OECD országok átlagához viszonyítva is, annak mértéke, kisebb hullámmal lényegében a rendszerváltozás óta eltelt negyedszázadban a GDP 50 %-a körül alakul. Csökkentése, a már több síkon említett „útfüggőség” miatt, csak fokozatosan haladhat előre.^[13] Ugyanakkor látható, hogy zsákutca, ha a nagy ellátórendszerek modernizációját teljesítmény követelmények nélkül összekapcsoljuk a működtetésükre fordított pénz növelésével, a forrásellátottság „versenyeztetésével”.

4. ábra: Az államháztartás jövedelemcentralizációja és újraelosztása mértéke^[14]



Forrás: OECD, Cséfalvay Zoltán alapján részben KT Titkárság szerkesztés

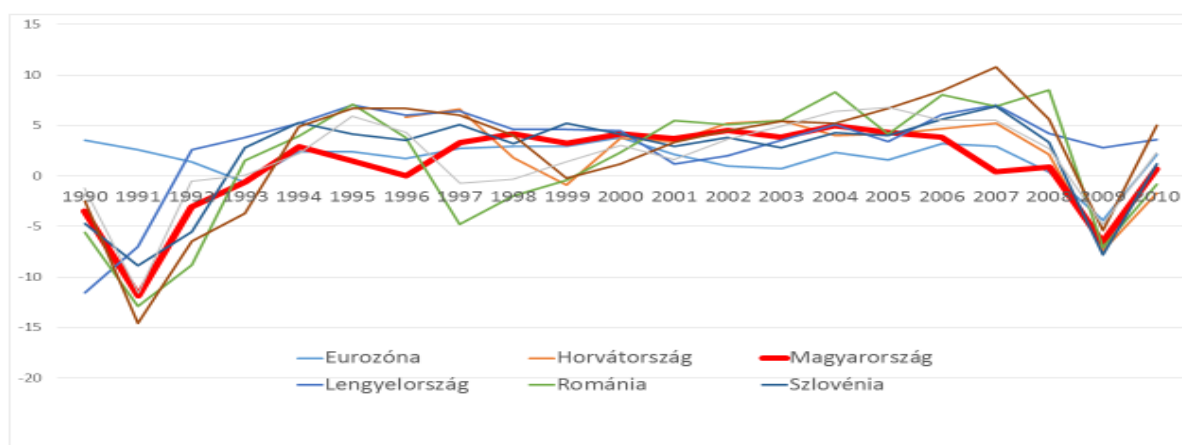


1.2. Kapcsolat a pénzügyi stabilitás megbomlása, a külső forrásra utaltság és a versenyképesség súlyos visszaesése között

Magyarország valós társadalmi-gazdasági versenytársai és egyben közös sikerben érdekelt partnerei a térség országai és nem a távoli világ államai. Ha a nemzetközi versenyképességi listákat^[15] nézzük, azt látjuk, hogy ezeken a rendszerváltozás utáni időszak stagnáló helyezései után, 2002 és 2010 között nálunk a hasonló sorsú országok pozíció-romlásához képest lényegesen nagyobb, 25 - 30 helyet „zuhanó” visszaesés következett be. Esetünkben az általános képességihiány hatását alaposan tetézte a GDP arányos államadósság 2001-től újra gyorsan növekvő szintje, a növekedés kizárólag külső forrásokra támaszkodó jellege.^[16]

Az eladósodás, ebből fakadóan a pénzügyi stabilitás elvesztése – bizonyítva a kedvezőtlen kölcsönös meghatározottságokat – természetesen maga után vonta a honi versenyképesség súlyos romlását, de megfordítva azt is állíthatjuk, hogy a versenyképességi hiátusok is – a teljesítményeket figyelmen kívül hagyó államháztartási túlköltekezés mellett – hozzájárultak, hogy az ország 2008-ban a pénzügyi csőd szélén táncoljon.

5. ábra: Magyarország és a környező országok gazdasági növekedése 1990 -2010 között
(volumenváltozás az előző évhez képest, %)

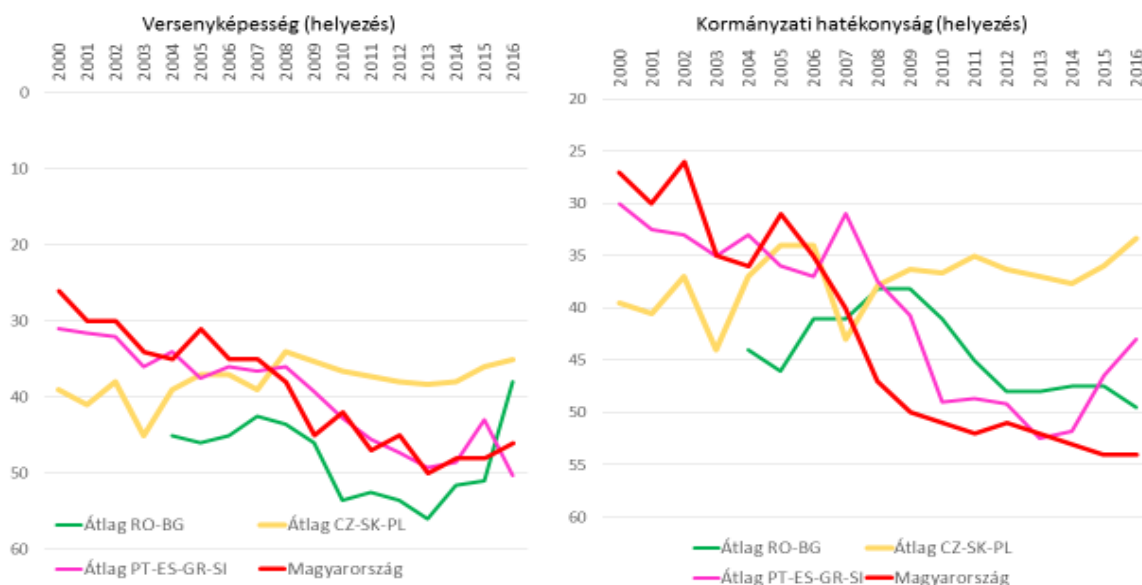


Forrás: Eurostat, KT Titkárság szerkesztés

Az ábra jól tükrözi, hogy a kelet-európai országcsoporthoz gazdasági növekedése 1990 és 2008 között mennyire eltérő pályán mozognak, és hogy a válság – Lengyelországot kivéve, ahol

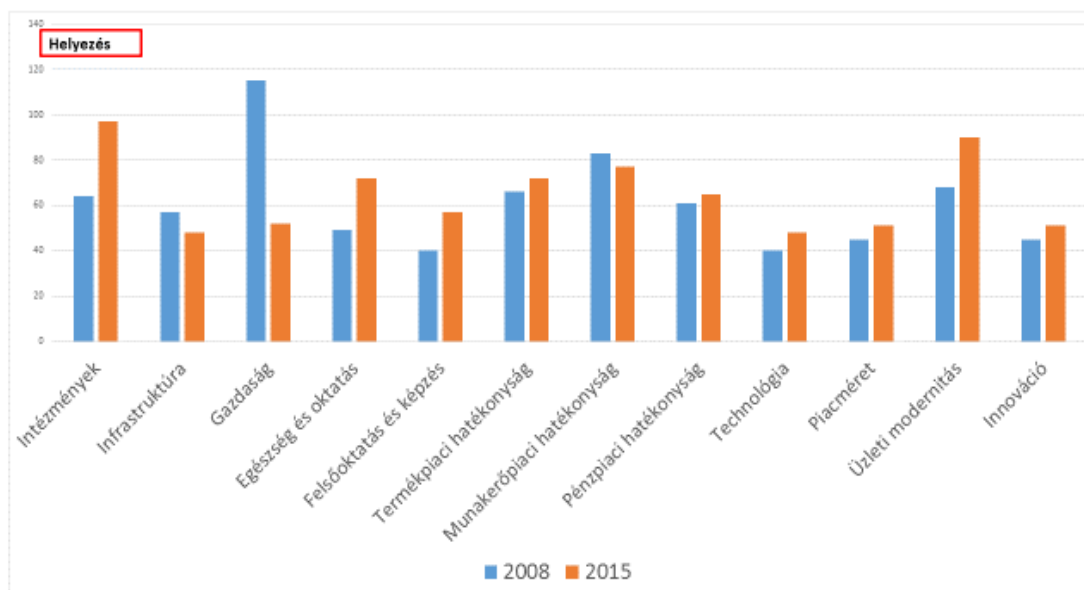
különböző gazdaság- és államháztartás szerkezeti okokból, geopolitikai feltételekből adódóan a 2007-2008-as években kiterjedő válság csak szerényebb visszaesését okozott – hogyan vitte zuhanásszerűen visszaeső, majd már visszakapaszkodva, egymáshoz közeleső, emelkedő pályára a kelet-európai országok növekedését.

6. ábra: IMD összevont versenyképességi rangszám



Forrás: IMD World Competitiveness Yearbook rankings, KT Titkárság szerkesztés

7. ábra: A World Economic Fórum megítélése szerint a magyar versenyképesség tizenkét oszlopa 2008-2015





Forrás: World Economic Forum, KT Titkárság szerkesztés

Meg kell jegyeznünk, hogy még akkor is, ha ezeket a nemzetközi rangsorokat bizonyos fenntartással kezeljük, nyilvánvaló a trend és annak üzenete: a magyar gazdaság szerkezeti gyengeségei, a mikro és a makroszintű termelés-hatékonyság hiánya, a sorozatos, de nem következetesen megvalósított reformlépések, a sodródó gazdaságpolitika, az államháztartás működés strukturális problémái, a gazdasági irányváltások következetlensége vezetett oda, ahova ebben a tekintetben a rendszerváltozás után jutottunk. Írásunk keretei meghaladják a kialakult pozícióhoz vezető okok részletesebb kifejtését, és korábbiakban bizonyos összefüggéseket e tekintetben is igyekeztünk jelezni. Ezért úgy vélem, a bővebb kifejtés nélkül is állíthatjuk, hogy az államháztartás a társadalmi teljesítményhez képest relatív túlméretezettsége, ebből következő „mohósága” hatására is romlott az ország *versenyképessége*. A 2008-as, pénzücről induló, de általánossá terebélyesedő gazdasági válság – ilyen helyzetben találva hazánkat – tovább gyengítette egyensúlyunkat. *Nem volt tovább halasztható a változás, érdemi fordulatra volt szükség a fiskális politikában.*

2. A fiskális egyensúly helyreállítása, a szabályalapú költségvetés

Kevésbé vigasztaló, hogy pénzügyi stabilitásunk időről időre történő megroppanásával a rendszerváltozás utáni negyedszázadban nem álltunk egyedül. 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. Ezért a nyilvánvaló feltételbeli különbségek mellett is számos ország remélte, hogy az ún. szabályalapú költségvetés^[17] segítségével az egyensúlyi feszültségek visszaszoríthatók, *megteremthetők a tartós finanszírozhatóság*, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. (Besley–Scott [2010]), (Frankco [2011]), (Jankovics [2012]), (Kutasi [2012]), (Kovács [2013])

Az ilyen megközelítésű költségvetési rend hatásosabb, mint a korábbi eljárási gyakorlat, mert

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat, vagy a nemzeti össztermékhez viszonyított államadósság arányokat) alkalmaz,
- költségvetési - eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) vezet be, és
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számvitel, beszámolási rendszer) érvényesít,

- intézményes garanciákat teremt 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 szerv/költségvetési tanács/ működtetése).

A tapasztalat azt mutatja, hogy a fiskális szabályok és intézmények (költségvetési tanácsok) belépésével *fegyelmezettebbé vált a gazdálkodás* a költségvetési szférában, s az országok többségében a szigorúbb rendszer bevezetését követően az államadósság-ráta – különböző, a szabályok erősségétől és az intézményes garanciák közjogi beágyazottságától függő intenzitással, de többnyire – elindult a csökkenés útján. (Kopits [2013]), (Odor [2015]), (Kovács [2016])

2.1. A szabályalapú fiskális politika megjelenése Magyarországon

A magyar államháztartás elmélyülő – a reálgazdaság versenyképességét is súlyosan romboló – problémái nyomán a 21. század első évtizedének második felében nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszerváltozás óta érvényesülő *költségvetési gyakorlat a fenntartható fejlődési pályára térés – a felzárkózás – esélyét zárja ki.* (Oblath – Szapáry [2006]), (Kovács [2016b]) A megoldás irányába mutató – esetenként a társadalmi támogatottságot nem élvező – változtatások, „reformprogramok” már említett rövidéletűsége, 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 szcenárió-választásnak megfelelő szabályozást és az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést, valamint a szabályok betartásán örökdő független ellenőrzést.

A fiskális fenntarthatósághoz szükséges szabályok jellegét, mind betartásuk intézményi garanciáit illetően 2006-tól *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 terhelt koalíciós kormányzás körülményei között – kevésnek bizonyult a megvalósításhoz. (Kovács [2016b]) A másik szakmai elgondolás a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte koncepciója középpontjába, és a nemzetközi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott *szabályalapú költségvetés* elemei adaptálását tartotta a - honi problémák oldásában is - célravezetőnek. (Kopits [2007])

Mindezek nyomán az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank kezdeményezésére indult meg a szabályalapú költségvetés keretfeltételeinek kialakítása. Végül 2008. év végére – a fenyegető államcsőd és az IMF-EU kölcsönfelvétel nyomása árnyékában – született meg a *felelős*



költségvetési gazdálkodásról szóló törvény^[18], amit felfogásából, beavatkozási mechanizmusából /kiadási limitjeiből/ adódóan „plafontörvénynek” nevezték.^[19]

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.

2.2. Az Alaptörvény és a stabilitási törvény a szabályalapú költségvetésről

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott *Alaptörvénye* a közpénzügyeknek külön fejezetet szentel és elmarad belőle a teljesíthetetlen szociális piacgazdaság passzus. Az Alaptörvény mindenekelőtt „kőbe vési” az Országgyűlés költségvetési jogát, továbbá kimondja, hogy a közpénzakkal átlátható és ellenőrizhető módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek szem előtt tartásával kell gazdálkodni, valamint korlátot állít az eladósodásnak nem csak államháztartás együttesen, de azon belül külön is a helyi önkormányzatok vonatkozásában.

Az Alaptörvény a szabályalapú *költségvetés legfontosabb elemeként* meghatározta az *államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az államadósság-szabályt*.^[20] 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.

Az államadósság-szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény^[21] konkretizálta. A törvény (az államadósság-ráta helyett) az *államadósság-mutató* fogalmat használja.^[22]

A stabilitási törvény eredeti – 2015-ben életbe lépő, vagyis először a 2016. évi költségvetésre alkalmazandó – előírása alapján az államadósság következő év végére a költségvetési törvényben tervezett összege az infláció és a reál GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhetett volna. Ezen „adósságképlet” azonban, mint erre a Költségvetési Tanács több dokumentumában is felhívta a figyelmet, végrehajthatatlan volt, mivel a gazdasági növekedés és az infláció mértékének ellentétes irányú mozgása a növekedés visszafogását eredményezhette volna.

Ezt figyelembe véve 2015-ben módosult az eredeti előírás, melynek eredményeként az

adósságképlet-szabály csak 3 százalékot meghaladó inflációs cél és ugyancsak 3 százalék felett tervezett gazdasági növekedés esetén marad hatályban. Egyéb esetben pedig az államadósság-mutató legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni. [23]

A stabilitási törvény nemcsak a költségvetés tervezésére, elfogadására állította fel az államadósság-szabályt, hanem annak végrehajtására is. Ugyanis 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 növekedne.

Az Alaptörvény az alkotmányos működés garanciális intézményi feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak betartásán őrködő *Költségvetési Tanácsot* (röviden Tanács vagy KT).

8. ábra: A Költségvetési Tanács feladatai a stabilitási törvényben



Forrás:

<http://www.kormanyhivatal.hu/download/3/de/20000/6%20Stabilit%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny.pdf>
 v.pdf/Herl Bernadett alapján KT Titkárság szerkesztés

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 „vétójogot” – kapott az azzal együtt járó felelősséggel. [24]



A stabilitási törvény fejt ki részletesen a Költségvetési Tanácskötelező feladatai végrehajtásának eljárási rendjét – ide kapcsolva a Kormány feladatait – mindenekelőtt a központi költségvetési törvény elfogadási folyamatára fókuszálva. 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. A Tanács mindezekben támaszkodik – az ÁSZ és az MNB elemzőképességén túl (Domokos [2015]) – a kutatóintézetek, külső szakértők, szakmai fórumok, tanácsadó testületek munkájára is. A Költségvetési Tanács egyéb, nem kötelező feladataira a stabilitási törvény azt mondja ki, hogy véleményt nyilváníthat bármely kérdésről, amely összefügg a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, az államháztartás helyzetével.

Tágabban értelmezve e körbe illeszkedik a társadalmi, szakmai/média érdeklődés kielégítése, a közgazdasági szakma „kiszolgálása” rendezvényekkel éppúgy, mint a nemzetközi szervezetek információ kérésének teljesítése, együttműködés más országok független költségvetési felelősségi intézményeivel, nemkülönben a nyilvánosság eszközeivel az államháztartási stabilitásának előmozdítása. [25]

3. Magyarország kilátásai: pénzügyi stabilitás és fenntartható gazdasági növekedés

A szabályalapú költségvetés honi alkalmazása, majd intézményi feltételeinek megszilárdítása is hozzájárult az államháztartás egyensúlyának javulásához, amelynek két jelentős eredményét emeljük ki:

- a 2010-es évek eleje óta folyamatosan csökken az államadósság-ráta, ennek is köszönhetően
- Magyarország ellen folytatott túlzott deficit (EDP) eljárás 2013-ban megszűnt.

Ezzel kapcsolatban érdemes emlékeztetni a Költségvetési Tanács néhány meghatározó döntésére. E döntések ugyanis jól jellemzik a pénzügyi stabilitás, az államháztartási gazdálkodás egyensúlyi követelményeinek mind magabiztosabb megvalósulását, a bevételi és kiadási oldal fegyelmeinek erősödő szilárdságát, a már többször emlegetett „rossz szekéren utazás” kockázatának csökkenését. A Tanács ugyanis

- 2012-ben még arra kényszerült, hogy a 2013. évi költségvetési törvény tervezetében a makrogazdasági pályát és a hiánycélt is kifogásolja. Új előterjesztés készült, módosított makrogazdasági háttérrel, hiánycéllal, további egyensúlyt javító bevételi (így az

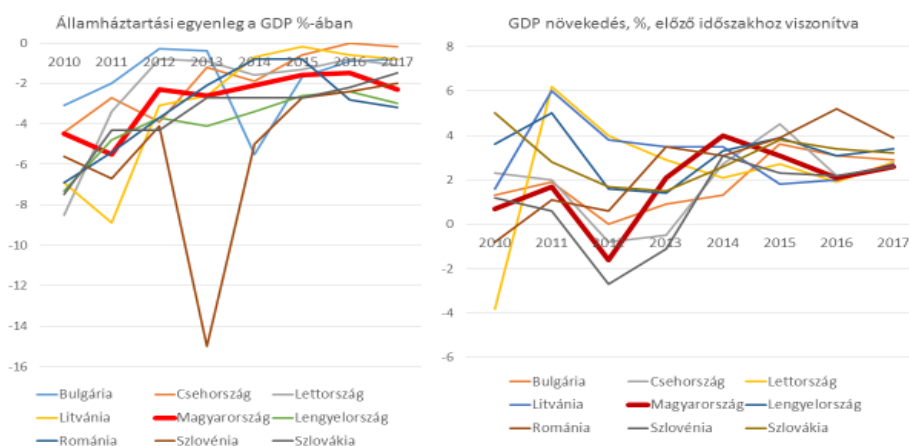
adórendszert érintő) és kiadási intézkedésekkel;

- 2013-ban a 2014. évi költségvetési törvény tervezetéről írt véleményében már csak a bevételi és a kiadási oldal egyes tételeinek teljesítési kockázataira hívta fel a figyelmet, és az egyensúlyi célok teljesítéséhez szigorú gazdálkodást tartott indokoltnak az államháztartás minden szintjén;
- 2014-ben és 2015-ben a követő évi költségvetési törvények tervezeteit tekintve már nem a belső, hanem külső körülmények „kivédésének” szükségességére irányította rá a figyelmet, mint a makrogazdasági pálya teljesíthetőségével kapcsolatban; [R1]
- 2016-ban a 2017. évi költségvetési törvény tervezeténél pedig már kedvezően értékelhette a kiegyensúlyozott költségvetés irányába megtett lépéseket.

Az ország pénzügyeinek, költségvetésének stabilitásához természetesen nélkülözhetetlenek voltak az államháztartás (és azok alrendszerei) strukturális átalakítását, a bevételi (kiemelten az adóbeszedési) munka erősítését szolgáló 2010-et követően született törvények, kormányzati intézkedések, a támogató jegybanki politika (amelyek részletei szintén meghaladják ezen írás kereteit).

A stabilitás fenntartása szempontjából meghatározó a gazdasági növekedés, amely 2013 óta jelen van. Kiemelendő, hogy „a 2014-es és a 2015-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.” (György- Veress [2016]) Kedvező továbbá, hogy a gazdasági konjunktúra erősödik, a régiós gazdasági növekedés meghaladja az euróövezet átlagát.

9. ábra: Magyarország és a hasonló sorsú országok államháztartási egyenlege és gazdasági növekedése 2010 – 2017



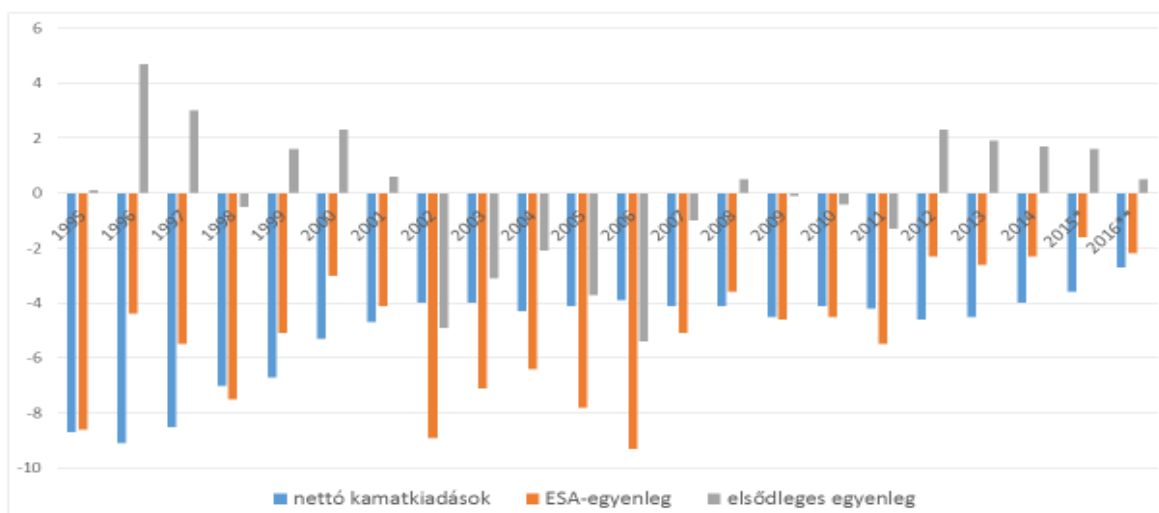
Forrás: Eurostat, KT Titkárság szerkesztés



A szabályalapú költségvetési politika sikere nemcsak az államháztartási hiány csökkentésében mutatkozik meg, hanem abban is, hogy 2012 óta folyamatosan pozitív a kamatkiadás nélkül számított *elsődleges egyenlegünk*, szemben a korábbi évekkel, amikor csupán egy-egy évben sikerült ilyen kedvező eredményt elérni (lásd 10. ábra). Az *államháztartás egyenlegének javulása* ugyanakkor *serkentőleg* hat mind nálunk, mind a környező országokban a *növekedésre*.

Ebben a tekintetben kell értékelnünk azt, hogy a gazdasági teljesítmények fenntartására, a jövőbeli hatékonyság javítására – mint ezt láttuk a 3. táblázaton – saját, illetve Uniós forrásból egyre többet fordítunk. Utóbbi tény is aláhúzza a költségvetési és a reálgazdaság kölcsönös meghatározottságait: *egy finanszírozó-képességében erőre kapott országban lehet csak saját erőre támaszkodó növekedésről és főleg versenyképesség-javításról beszélni.*^[26] Talán nem képzavar, ha azt mondom, hogy ez tehát a „föld” a „talpunk alatt”, s ezért tartom eredménynek, hogy a mértékadó IMD és WEF versenyképességi listákon – elsősorban a mérhető ún. kemény mutatók tekintetében – lassan felfelé mozdulunk.

10. ábra Magyarország államháztartásának hiánya, nettó kamatkiadása, elsődleges egyenlege a GDP arányában 1995-2016



Forrás: MNB, Eurostat alapján KT Titkárság szerkesztés

* az előzetesen várt hiány még ennél is valamivel kedvezőbb lehet

**2016 évi várható adatok

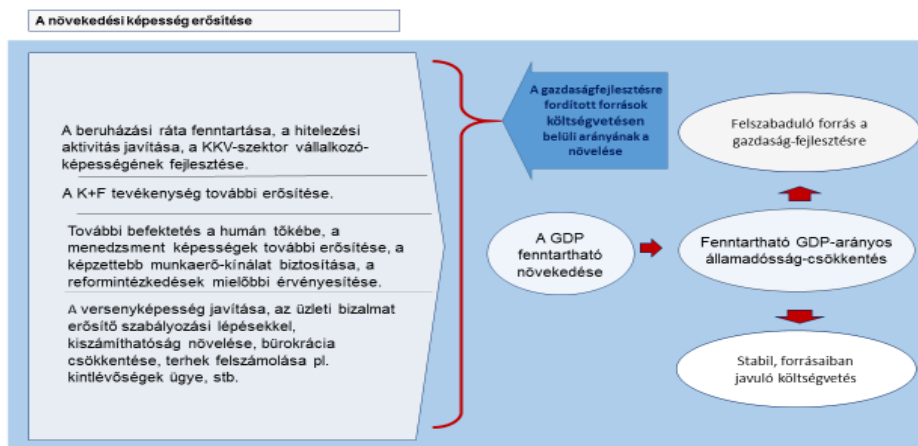
Egyensúlyi helyzetünk javulásával párhuzamosan egyre takarékosabban tudjuk finanszírozni a költségvetést. Az *olcsóbb finanszírozás* pedig a gazdaság és a társadalom számára forrásokat szabadít fel, ami növekedési tényező. Elmondható, hogy *az államháztartás a hatékonyságának javulásával immár nem elvesz, hanem hozzájárul versenyképességünkhöz.*

Gazdaságunk növekedésében az elmúlt évek dinamikája 2016 év elején átmenetileg megtorpant, elsősorban – az előző hétéves ciklusról még járó uniós támogatások kifutásával, az új ciklus támogatásainak későbbi belépésével – a beruházások visszaesése illetve az autóiipari típusváltások miatt. A növekedés a múlt év második negyedében azonban már visszatért a költségvetés makrogazdasági alappályájaként figyelembe vett 2,5 százalék körüli sávba, így éves szinten a GDP alakulása a tervezetthez közel alakul. [27] A növekedés legfőbb komponense 2016-ban a hazai fogyasztás bővülése volt, s a korábbiaknál jobb mezőgazdasági évet tudhatunk magunk mögött. A foglalkoztatás rekord magas, meghaladja a 4,4 millió főt, s különösen kedvező, hogy a 15-64 évesek foglalkoztatási rátája több mint 67 százalék. A munkanélküliség ráta alatta van az 5 százaléknak, számos szakmára ma már inkább a munkaerőhiány a jellemző.

2016-ban az államháztartási stabilitásában a tervezetthez bár közelálló, de a megelőző évinél szerényebb gazdasági növekedés a legkevésbé sem okozott a bevételi oldalon forrásproblémát, sőt! A bevételi oldal kiváló számai alapvetően a gazdaság fehéredésének, [28] *egyes adópolitikai intézkedéseknek mint az adóhitel, tulajdoníthatók.*

A költségvetés – évtizedekre visszanezve, példa nélküliesen – még a múlt év novembere végén is többlettel zárt, ami lehetővé tette, hogy a költségvetési hiány az előzetes adatok alapján 2016-ban közel 400 milliárd forinttal kisebb legyen, mint 2015-ben, és az államadósság mutatója is 74 % alá süllyed, tartva a hetedik éve csökkenő pályát. *Mindez lehetővé tette, hogy további olyan kiadásokat is teljesítsen az államháztartás, amelyek a további gazdasági fejlődést, illetve a nagy ellátórendszerek működési stabilitását segítik, illetve évtizedes infrastrukturális elmaradások felszámolására adnak lehetőséget.*

11. ábra: Az egyensúly és a gazdasági növekedés tényezői az előttünk álló időszakban



Forrás: KT Titkárság/saját szerkesztés



Az államháztartás szilárd pozíciói lehetővé teszik a további adó- és járulékcsökkenő lépések megtételét, a versenyképesebb bérek sorában a közösségi szféra alkalmazottaira is kiterjedő további béremeléseket. Ezek hatásai a fogyasztásban és a foglalkoztatásban, mint a fenntartható, erőteljesebb növekedés mozgatói jelentkeznek. A prognózishoz kapcsolódó kockázatok inkább a világban érzékelhető társadalmi, gazdasági- és politikai feszültségekhez kapcsolhatók. Amennyiben ezek a hatások kezelhetőek lesznek, a cserearányok számunkra kedvező alakulása megmarad, akkor a ma belátható néhány év nagyobb, *3,5 – 4 %-os sávban fenntarthatóan megvalósuló GDP növekedést tesz lehetővé.*

Előretekintve: a GDP-arányos államadósság továbbiakban is fenntartható csökkentéséhez – a fegyelmezett költségvetési politikán túl – elsősorban a növekedési képesség erősítésére van szükség. A felzárkózás egyetlen útja, ha magasabb hozzáadott értékekkel tudunk becsatlakozni a globális termelési láncba. A teljesítményekben, mint külső forrásnak, a folyó, 2020-ig tartó uniós ciklus finanszírozásának is lényegi szerepe van.^[29] Mégis, a további felzárkózás kulcsa inkább abban található meg, ha a közelebbi évek lehetőségeit kihasználva, a pénzügyi stabilitás és a növekedés értékeit egyaránt szem előtt tartva, magasabb hozzáadott értékkel tudunk becsatlakozni a globális termelési láncba, és képesek maradunk a stabilitási törvény kötelezését érvényesítve a korábbi években ránk rakódott adósságterhektől is szabadulni.

4. Néhány záró gondolat: stabilitás – növekedés – közjó

Mai valóságunk része, hogy a stabilitásról és a növekedésről, a versenyképességről eltérő vélemények feszülnek egymásnak. Mintha a két „szólam” nem is ugyanazon – a valóság – kottájából énekelne. Pedig hitelességet rontó hiba lekicsinyelni az elért, a versenyképességi adatsorok ún. „kemény” mutatóiban is tükröződő eredményeket, s hasonlóan baj a versenyképességi rangsorok ún. „puha” mutatóira is hivatkozó, sokszor sarkos kritikák visszautasítása. Ha a stabilitási, majd a növekedési fordulat után gazdasági-társadalmi hatékonyságunkban is lényeges változást szeretnénk elérni, ha többre akarunk jutni, a két „szólamnak” nem egymást tagadni és túlkiabálni kellene, hanem egymást emelő dallammá formálódnia. Érdekünks és reményünk ez a gondolati közelítés, vagyis az összefogás.

El kell fogadnunk, hogy a társadalmi közjó nem lehet azonos a gazdasági teljesítményt figyelmen kívül hagyó adakozással, a külső forrásokra alapozott, és így az egyensúly megbomlását eredményező, jövőt felélő jóléti modellel.

A gyakorlatban érvényesítenünk kell, hogy a társadalmi közjó megvalósításának alapfeltétele a dinamikus egyensúly a pénzügyi stabilitás és a társadalmi-gazdasági fejlődés között. Ennek érvényesülése a záloga az ország gazdasága erősödésének, versenyképessége javulásának, és általa polgárai felemelkedésének.

Irodalomjegyzék

- BENCZES ISTVÁN [2011]: Market reform and fiscal laxity in Communist and post-Communist Hungary. A path-dependent approach. *International Journal of Emerging Markets* (6)2: 118-131. o.
- BESLEY, T.–SCOTT, A. [2010]: A new watchdog would guard us from debt. 25.02.2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4680>
- DOMOKOS LÁSZLÓ [2015]: A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége közötti szinergiák, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/a_kt_es_az_asz_tevekenysege_kozotti_szinergiak.pdf?download=true
- CSABA LÁSZLÓ [2014]: Európai közgazdaságtan, Budapest: Akadémiai Kiadó, 2014. 198 o.
- CSÁKI GYÖRGY – HORN MIKLÓS – MOLNÁR LÁSZLÓ – NYERS REZSŐ – VÉRTES ANDRÁS [1995]: A gazdaságpolitika mozgástere, lehetőségei és kényszerpályái – a modernizáció szükségleteiből és a szociáldemokrácia értékeiből adódó gazdaságpolitikai következtetések, Megjelent: Vitaanyag Társadalmi Szemle, Budapest, 1995. aug.-szept.
- FARKAS BEÁTA [2016]: *Models of Capitalism in the European Union: Post-crisis Perspectives* London: Palgrave Macmillan, 2016. 541 p.
- FRANCO, D. [2011]: Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective? 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.
- GYÖRGY LÁSZLÓ-VERESS JÓZSEF [2016]: 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell, *Pénzügyi Szemle* 2016. évi 3. szám,
- GYÓRFFY DÓRA [2007A]: A szocialista rendszer öröksége. Egyensúlyzavarok továbbélése és átalakulása. In.: Muraközy László (szerk.): *Fecseg a felszín és hallgat a mély. Tudatok és tudatalattik a gazdaságpolitikában*, Akadémiai Kiadó, Budapest 131-163 o.
- GYÓRFFY DÓRA [2007B]: Társadalmi bizalom és költségvetési hiány, *Közgazdasági Szemle*. (54). 3. 274–290. o.
- HALÁSZ ÁGNES [2014]: Politikai költségvetési ciklusok. Fiskális ciklushatások az állami kiadásokban, új demokráciákban – Magyarország és Lengyelország komparatív elemzése. Debreceni Egyetem. PhD értekezés.
- JANKOVICS, LÁSZLÓ. [2012]: Független fiskális intézmények, *Köz-Gazdaság*, 1. sz., 147–164. o.
- KARSAI GÁBOR [2006]: Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990-2005 között. *Közgazdasági Szemle* 53. évf. 6. sz. 509-525. o.
- KOPITS GYÖRGY [2007]: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz.
- KOPITS GYÖRGY [2013]: *Restoring Public Debt Sustainability: the Role of Independent Fiscal Institutions* (Oxford University Press, 2013);
- KOVÁCS ÁRPÁD [2013]: Crisis Management similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries, In: Szerk.: Farkas Beáta *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. pp. 152-177.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2014]: Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban, *Pénzügyi Szemle* 2014/3 345 – 363 o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2016A]: A polgár várakozásai és a pénzügyek, In.: Szerk: Morcsányi Géza és Tóth István György, *A magyar polgár*, Magvető, Tárki, 2016, 237 – 247 o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2016B]: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben, Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról, *Pénzügyi Szemle* 2016/3, 320-337 o.
- KOVÁCS OLIVÉR [2013]: A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé. PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem.
- KUTASI GÁBOR [2012]: Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. Délkelet-Európa – South-East Europe, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 1–11. o.
- LENTNER CSABA [2008]: A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere. In.: Pulay Gyula (szerk.) *Globális lendkerekek: Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*, Budapest; Szombathely: Tiszatáj Alapítvány, 2008, 191-201. o.
- MATOLCSY GYÖRGY [2008]: *Éllovasból sereghajtó - Elveszett évek krónikája*, Éghajlat Könyvkiadó, 2006
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [2010]: Fenntartható-e a fenntarthatatlan "fejlődés"? In: *Válságban és válság nélkül: a gazdaságpolitika rétegei / szerk. Muraközy László*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 9-40, 2010.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ. [2011]: Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz., 592–618. o.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ: [2013].: *Minden Egész eltörött: Útteremtés és útfüggőség válságos környezetben*, Akadémiai Kiadó,



Budapest, 2013.

- OBLATH GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY [2006]: Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 4. sz., 293–309. o.
- ÓDOR, LUDOMÍR. [2014]: The good, the Bad and the Ugly – Lesons of the first phase of implementation of the Nem European fiscal framework, Discussion Paper No. 3/2014, CBR, www.ropoctovarada.sk
- PALÓCZ ÉVA [2008]: *Fiskális politika a visegrádi országokban*. In: Társadalmi Riport, 2008 (szerk.: Kolosi Tamás – Tóth István György), Tárki, Budapest, 2008, 189–202.
- P. KISS GÁBOR [2011]: Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. *MNB Szemle*, 2. sz., 25–38. o.
- TÓKA GÁBOR [1998]: „Választói magatartás” Megjelent: Kolosi Tamás, Tóth István György, Tóth István György [2009]: Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése, TÁRKI, www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf
- TÖRÖK ÁDÁM [2011]: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezésben. *Közgazdasági Szemle*, 7-8. sz., 577–592. o.

- [1] A cikk a Szolnokon a „Tudományok, kutatások, módszerek” című konferencián 2016. november 17-én Költségvetés és államadósság címmel elhangzott előadás írásos változata. Az előadás és a cikk elkészítésében való közreműködésükért a szerző köszönetet mond a KT Titkársága munkatársainak, Gergics Tündének, Csomós Dánielnek, Kékesi Lászlónak és Varga Sándornak, valamint az 1995 előtti adatok összehasonlíthatóságához nyújtott segítségéért Palócz Évának.
- [2] A cikkben szereplő adatok felhasználása során tekintettel kell lennünk arra, hogy az 1995 előtti időszakról csak töredékes és nehezen összehasonlítható adatok állnak rendelkezésre a mértékadó szervezetek adatbázisaiban (EUROSTAT, IMF, World Bank, EBRD, MNB), így azok – bár a trendek szemléltetésére alkalmasak – főleg tájékoztató jellegűek.
- [3] Nem szeretnék avatatlanul és tiszteletlenül „felkapaszkodni” Weöres Sándor versére, de a versenyképességi vita zsidobongását hallva a kísértést nem tudom legyűrni: úgy tűnik számomra, mintha nem hallanánk meg s nem értenénk a költő „Egyetlen ismeret van, a többi csak toldás: Alattad a föld, fölötted az ég, benned a létra.” nagyszerű gondolatának egymásra épülő, összefüggő kettős üzenetét. Ugyanis ez a gondolat mondja: ha arra a bizonyos égbe, a teljesség felé vezető létrára fel akarunk kapaszkodni, akkor tudnunk kell azt is, honnan indultunk.
- [4] Már csak terjedelmi okokból sincs módom arra, hogy bővebb áttekintést adjak az „útfüggőséggel” kapcsolatos közgazdasági szakirodalomról vagy akár csak töredékeiben utaljak azokra a kitűnő honi írásokra, amelyek a rendszerváltozás és a „legvidámabb barakk” lét összefüggéseit közgazdasági és politológiai nézőpontból tárgyalják. Csak néhányat említek azok közül az irodalmi anyagok közül, amelyek megközelítem alapjául szolgálnak. (Benczes [2011]), (Csaba [2014]), (Farkas 2016]), (Győrffy [2007]) (Matolcsy [2008]), (Muraközy [2010]), (Lentner [2008])
- [5] Nincs módom arra, hogy az egykori Csehszlovákia vagy Lengyelország 1980-as évekbeli politikai és így külső forrásoktól való elzártságának, illetve életszínvonalának finanszírozási összefüggéseit tárgyaljam, e témának is bőséges az irodalma.
- [6] Sajátos kölcsönhatás alakult ki: a gazdaságpolitika igyekezett az igények nyomásának újabbakat generálva engedni, ugyanakkor pedig a szükségszerűen csak részben teljesülő, s a választási kampányokban ismétlődően vizontlátott ígéretek és a környező országok emelkedő pályája a valóságosnál gyengébb pozíciók érzetét okozta. (Kovács [2016a]), (Tóka [1998])
- [7] A kialakult pozíciókhoz eltérő gazdaságpolitikák tartoztak, a 1996-1998 közötti időszakban a költségvetési kiadásainak megkurtítása mellett a rekordösszegű privatizációs bevételek segítették az egyensúlyt, 1999-ben és 2000-ben pedig ennek bázisán folytatott konzervatív, kiadásokra ügyelő, következetes pénzügypolitika, vagyónértékesítések nélkül.
- [8] „2008 őszén fordult Magyarország az IMF-Európai Bizottság-Világbank hármashoz amiatt, hogy egy hitelkerettel segítsenek ki minket az intézmények. A megállapodás hamar, néhány nap alatt megszületett, összesen 20 milliárd eurós hitelkeretet szavaztak meg hazánknak. Ebből 11,9 milliárd eurót az Európai Bizottság, 6,5 milliárd eurót az IMF, egymilliárdot pedig a Világbank bocsátott rendelkezésre. Illetve csak bocsátott volna, hiszen a harmadik szervezettel soha nem született meg a konkrét keretről a megállapodás, így lehívás sem történt. A teljes rendelkezésre álló összegnek nagyjából a hetven százalékát vettük fel hitelként, azonban nem a teljes összeget használtuk fel. A hitelt több részletben fizettük vissza, az utolsót 2016 áprilisában.” (Beke [2016]) A szerződéshez több olyan feltétel kapcsolódott, amely a társadalmi szolgáltatások megkurtítását, államháztartási intézményi reformokat, köztük a Költségvetési Tanács felállításának követelményét tartalmazta., (Kovács [2016b])
- [9] Lásd ennek sokszínű kifejtését az Adynak a „Kocsi-út az éjszakában” című versére utaló, Minden egész eltörött című, Muraközy László szerkesztette és részben írt tanulmánykötetben. Ő és szerzőtársai elemzik az útfüggőségünket. Szerintük olyan pályát kell találnunk, amely - tanulva a sikeres nemzetközi tapasztalatokból - szakít a lemaradást

konzerváló és erősítő magyar gyakorlattal. (Muraközy [2013])

[10] Szembetűnő négyévente az egymást követő kormányok egy-egy jellemző döntése, s azok hatása az ország eladósodására. Egyetértve Karsai Gáborral „a magyar gazdaság- és privatizációs politikában világosan el kell különíteni egymástól a deklarált – választási, majd kormányprogramokban, törvényekben megfogalmazott – elveket és a gyakorlatot. [...] a folyamatok sokszor parlamenti szabályozás nélkül folytak. Jellemző, hogy a rendszerváltás óta hatalmon levő kormányok nevezetes gazdaságpolitikai programjait nem tárgyalta a parlament.” (Karsai [2007] 510. o.)

[11] A potenciális növekedési képesség az egyszeri hatásokat, mint például az EU források, hitelek felhasználása, nem veszi figyelembe.

[12] A táblázat adatai 2016-ra és 2017-re nézve tájékoztató jellegűek, költségvetési törvényekben szereplő, illetve a 2016 decemberi, kormányzati hatáskörben történt döntéseket megelőző helyzetet tükrözik.

[13] A rendszerváltozást követő szinte minden kormány egyfajta államháztartási reformot – konszolidációt – hajtott végre, ezeknél azonban hiányzott a bátorság (nem utolsósorban a támogatottság, társadalmi elfogadottság) az erőteljes strukturális átalakításhoz, az állam által felvállalt feladatoknak az ország teherbíró (adóerő-) képességéhez történő igazításához, s nem állítottak (írtak elő) követelményeket a közpénz hatékonyabb felhasználásához.

[14] Konszolidált bevételek és kiadások a GDP arányában a Visegrádi országokban (2014) és az OECD országokban átlagosan (2013-as adat)

[15] IMD World Competitiveness Center és a World Economic Forum a legismertebbek. Bár igen sokféle és nagyszámú mutatót használnak (IMD több mint 300, a WEF százat jóval meghaladó), fenntartásaink lehetnek az adatok megbízhatóságát illetően. Ugyanis a versenyképességi rangsoroknál indokolt figyelembe venni, hogy azok kérdőíves feldolgozásokra épülő ún. szoft mutatóiban a társadalmi teljesítmények és a kormányzati hatékonyság besorolása többnyire meghatározott gazdaságszemléleti irányultsághoz, célcsoport-választáshoz köthető, helyenként érdekalapú megítélés tükröződik. Továbbá, hogy az adatok valójában másfél-két évvel korábbi állapotot rögzítenek az ilyen felmérések előkészítése, végrehajtása és kiértékelése időigénye miatt.

[16] Palócz Éva írja: „Magyarországon nem a radikális reformok hiánya, hanem egyszerűen a minden korábbit meghaladó mértékű költségek vezetett a 2006. évi 10% körüli hiányhoz és annak minden negatív következményéhez. A magyar kormány ugyanis egyszerre tett bevétel-csökkentési lépéseket (tb-járulékok, áfa), kezdett ambiciózus fejlesztési (autópálya-építési és egyéb) programokba, növelte a szociális kiadásokat, valamint hagyta (támogatta) a költségvetési intézmények működési kiadási előirányzatainak jelentős túllépését. Mindez súlyos fiskális inkonzisztenciához vezetett. Ezek nélkül a GDP-arányos hiány enyhén magától is csökkent volna: nem olyan mértékben, mint Szlovákiában, hanem csak annyira, mint Lengyelországban vagy Csehországban. Magyarországon az elmúlt 5-6 év elhibázott gazdaságpolitikája vezetett a mai bajokhoz, és nem valamiféle „ezeréves átok” ütötte fel ismét a fejét. Ha akár valamilyen magyar sajátossággal vagy a kádári rezsim negatív örökségével magyaráznánk a mai bajok gyökerét, akkor fel kellene tenni a kérdést, miért nem érvényesültek ennek az örökségnek a hatásai a 2000-es évek fordulóján, amikor a magyar gazdaság nemcsak magas gazdasági növekedési ütemmel, hanem az alacsony költségvetési hiánnyal tűnt ki a visegrádi országok közül.” (Palócz [2008], 196.o.)

[17] A szabályalapú költségvetés a költségvetési felelősség keretrendszerét szabja meg eljárási és átláthatósági szabályokon, továbbá felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül. E szabályokból és mechanizmusokból – az ország-sajátosságoknak megfelelően – áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer. Lényegesebb elemei: költségvetés-politikai szabályok, amelyek egyenlegcélokat és azok elérését szolgáló tervezési követelményeket (például az elsődleges egyenlegcél nem lehet elsődleges hiány, vagyis a bevételek és a kiadások adósságszolgálat nélküli egyenlege nem lehet negatív) határoznak meg, a költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosító eljárási szabályok (például hatásvizsgálatok előírása), a költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosító intézményes feltételek megteremtése, ez a „független pénzügyi intézmény” (Independent Fiscal Institution, IFI), ami többféle formában (költségvetési tanács stb) és szakmai háttérrel létezhet. (Kopits [2007])

[18] 2008. évi LXXV. törvény

[19] A törvényben a következő évi költségvetés kiadásainak főösszegét korlátozták (a 2009-re tervezettnek meg kellett egyeznie a 2008-as előiránnyal, 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. A *Költségvetési Tanács testületére és támogató szervezetére két koncepció volt*. Az egyik koncepció szerint a testület az MNB és az ÁSZ mindenkori elnökeiből, valamint az államfőt képviselő szaktekintélyből áll. Ebben a szervezeti megoldásban a kis létszámú titkárság alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat ellátó, mivel a koncepció a Tanács támogatását az ÁSZ és az MNB meglévő elemzőképességére építi. A másik koncepció szerint a testület tagjai: az államfőt képviselő szaktekintély, valamint az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek. A titkárság 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, amelynek az átmenet feltételeit a 2011. évi költségvetési törvényben szabályozták.

[20] 36. cikk (4) és (5) bekezdés



[21] 2011. évi CXCV. törvény, röviden *stabilitási törvény*

[22] A viszonyítási (bázis) év államadósság-mutatóját a bázis év utolsó napján várható államadósság és a bázis év várható bruttó hazai terméke, a költségvetési év(re tervezett) államadósság-mutatóját a költségvetési év utolsó napján várható államadósság és a költségvetési év várható bruttó hazai terméke hányadosaként kell számításba venni. A mutató számításakor – mind a tervezett évre, mind a bázis évre – az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek az egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) adósságát kell viszonyítani a GDP-hez. A számítás sajátossága, hogy a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon kell figyelembe venni. Az államadósság-mutató számításakor nem kell figyelembe venni az államadósság olyan növekedését, amely az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.

[23] Ugyanakkor az adósság-mutató csökkenése ennél természetesen nagyobb is lehet az államháztartási törvényben előírt szabály, a középtávú költségvetési hiánycél elérése által. A középtávú cél értékét a Konvergencia Programban kijelölt strukturális egyenleg, vagyis a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított eredmény-szemléletű hiány GDP-ben kifejezett mértéke adja. 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.

[24] A magyar megoldás meghaladja az Európai Unió országai többségében élő gyakorlatot, amelyrel inkább figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, közvetlen felelősséggel nem járó, makro-elemző, technikai-előrejelző (kivétítő) munka a jellemző, különböző véleményezési jogosultságokkal (amit – korlátozottan – erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez, vagy parlamenthez kapcsolása). Így: ha a KT a költségvetés tervezetének *véleményezése során egyet nem értését* fejezi ki, akkor azt a Kormányának újból meg kell tárgyalnia és 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.

[25] A Tanács határozatait, éves feladatterve, egyéb dokumentumait, az általa felhasznált kutatások a KT honlapján megtalálhatók.

[26] Magyarországon a potenciális – külső, EU források, más egyszeri hatások (mint a kivételesen jó termés) nélküli – növekedési ütem 2010-ben nulla volt.

[27] A különböző elszámolások időbeli korlátjai miatt a végleges adatról csak mintegy egy évvel múlva lehet beszélni. Az utóbbi években a várható GDP növekedési adatokat rendre meghaladták a végleges számok, ami a konzervatív, óvatos előzetes számbavételre utal.

[28] A pénztárgépek online bekötése a NAV-hoz és az elektronikus útdíj fizetési rendszer több száz milliárdos bevételi növekményt hozott. Valószínűsíthetően ez lépésekből származó többletek, bár a pénztárgép-bekötések újabb és újabb területeket érintenek, hasonló többlet már nem várható tőlük, ugyanakkor kedvező hatásuk az adómorálra továbbra is – közvetlenül kevésbé mérhetően – ki fogja fejteni a hatását.

[29] A 2016 év végi adatok szerint a 9000 milliárd forintos keretösszeg mintegy 80 százalékára írtak ki pályázatot, s a szerződéskötések is előrehaladtak. Hozzá kell tennünk, hogy e külső forrás tartalmilag más, mint a hitelfelvétel, vagy a vagyonértékesítésből származó bevételek felélése. Mint ez jól ismert, az uniós forrásokért Magyarország „mégdolgozik”, a közös kasszába befizet és részt vesz az EU gazdasági programjai teljesítésében, vállalja az ezzel járó szabályozási és más terheket. A vagyonértékesítés bevételeinek folyó államháztartási célokra történő felhasználása pedig nem más mint a korábbi nemzedékek munkájának a felélése.