

Domokos László – Pulay Gyula

Fenntartható költségvetés és a költségvetésben megjelenő fenntarthatóság

ÖSSZEFOGLALÓ: A költségvetési fenntarthatóság az elmúlt két-három évtizedben a költségvetési politika egyik legfontosabb követelményévé vált. Az Alaptörvény is rögzíti, hogy Magyarország a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. A nemzetközi gyakorlatban a költségvetési fenntarthatóságot gyakran az államadósság folyamatos finanszírozhatóságának a követelményével azonosítják. Az állami eladósodottság csökkentésére vonatkozó alkotmányos követelmény teljesíthetőségének kockázatait az Állami Számvevőszék is rendszeresen értékeli, erre saját kockázatelemzési módszert dolgozott ki. A cikk szerzőinek definíciója szerint a költségvetési fenntarthatóság olyan költségvetések sorozata, amelyek fedezetet nyújtanak a jelen generációk közjavak iránti szükségleteinek kielégítéséhez, és egyúttal növelik a jövő generációk képességét és lehetőségét saját jövőbeni szükségleteik kielégítéséhez. Ebből kiindulva, valamint az Országgyűlés határozatára és a nemzetközi jó gyakorlatokra építve bemutatják, hogy a fenntartható fejlődési célok fedezetét miként lehet a mindenkori költségvetésekbe átlátható és elszámoltatható módon beépíteni.

KULCSSZAVAK: ENSZ fenntartható fejlődési célok, fenntartható fejlődés, költségvetési fenntarthatóság, államadósság fenntarthatósága, költségvetési kockázatelemzés

JEL-KÓDOK: Q01, Q58, H10, H63, H68

DOI: https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_2_2

A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

A fenntartható fejlődés célkitűzését Magyarország Alaptörvénye deklarálja a Nemzeti Hitvallásban: *„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”* Az Alaptörvény az Alapvetés részeként, az N) cikkben rögzíti, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, át-

látható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet feladata ellátása során minden állami szerv köteles tiszteletben tartani. Ebből következik, hogy a költségvetés tekintetében az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: számvevőszék, illetve ÁSZ) tevékenységének arra kell irányulnia, hogy a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható legyen.

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete, ehhez még konkrétabb iránymutatást ad, amikor – az ebbe a fejezetbe tartozó – 37. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a *„Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek*

Levelezési e-cím: elnok@asz.hu

szvpulay@uni-miskolc.hu

eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Erre rímel ugyan-ezen fejezet 43. cikkének (1) bekezdése, amely az ÁSZ alapvető feladatait sorolja fel, a következőképpen: „Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi”. Az idézett alaptörvényi rendelkezésekből az következik, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége az egyik garanciája a költségvetési tervezés és végrehajtás törvényességének, célszerűségének, eredményességének és átláthatóságának, valamint a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozottságának és átláthatóságának.

Az ÁSZ garanciális szerepét erősíti, hogy elnöke – az Alaptörvény 44. § (4) bekezdése értelmében – hivatalból tagja a Költségvetési Tanácsnak, amelynek alkotmányos feladata a központi költségvetés megalapozottságának vizsgálata, és amelynek az előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetés elfogadásához. Az előzetes hozzájárulás megadásakor a Költségvetési Tanács azt vizsgálja, hogy az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdéseiben rögzített államadósság-szabály teljesül-e.

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény az ÁSZ költségvetéssel kapcsolatos feladataihoz – az Alaptörvényben meghatározott feladatkör kibontása mellett – még két konkrét feladatot tesz hozzá. E törvény 5. § (1) bekezdése értelmében az „Állami Számvevőszék az Országgyűlés számára véleményt ad a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről.” Az 5. § (13) bekezdése értelmében pedig az ÁSZ – elnökének Költségvetési tanácsi tagságából eredő feladataihoz kapcsolódóan – elemzéseket, tanulmányokat készít, és ezek

rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában. A számvevőszéknek a költségvetéshez kapcsolódó feladatait az 1. ábra foglalja rendszerbe.

A jogszabályi keretek adottak. Tanulmányunkban azt fejtjük ki, hogy ezt miként lehet megtölteni szakmai tartalommal.

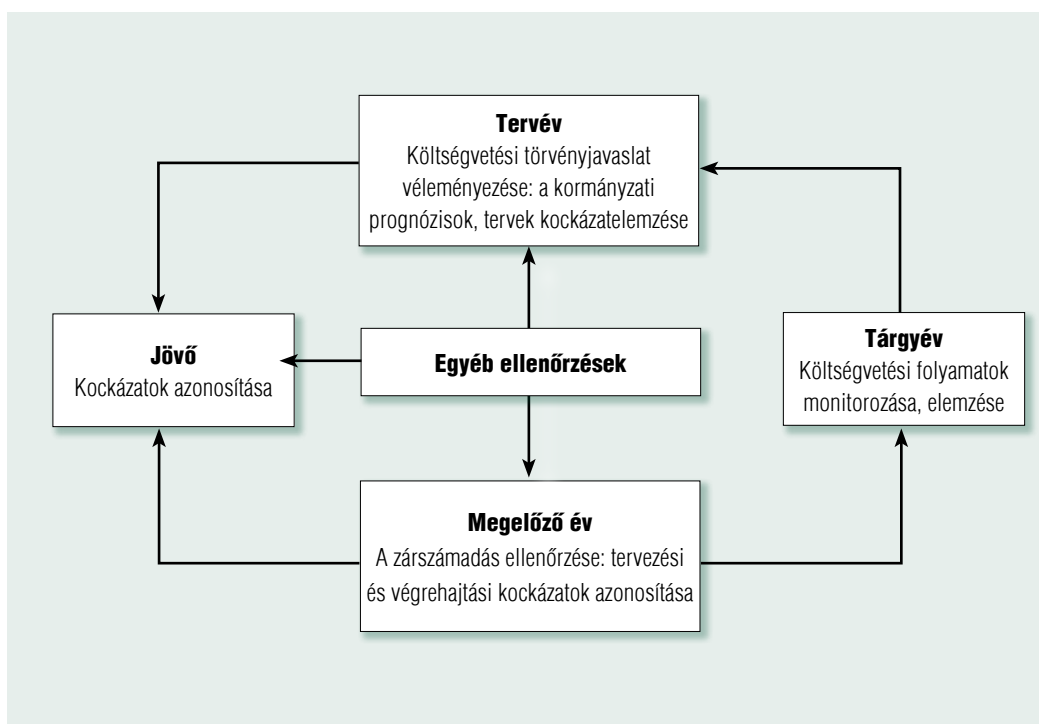
A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FOGALMA

Napjainkban a fenntarthatóság széles körben használt kifejezés. Mindennapi életünk számos folyamatának jelzőjévé vált a „fenntartható”, gondoljunk csak a fenntartható termelésre (például kávétermesztés), fenntartható beszerzési folyamatra. Gébert Judit 2015-ben írt cikkében arra hívja fel a figyelmet, hogy a fenntarthatóságnak sokféle definíciója van, amelyek értékvalasztást is tükröznek, és választásra készítenek, mivel a fenntarthatóság különböző definícióinak egyes tényezői esetenként kizárják egymást.

Az ÁSZ munkája szempontjából a magyar Országgyűlés, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által használt fenntarthatóság fogalomnak van kiemelt jelentősége. Az ÁSZ az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, következésképpen saját tevékenysége során az Országgyűlés iránymutatásait, törekvéseit maximálisan figyelembe veszi. A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos országgyűlési dokumentumok is építenek az ENSZ által használt definícióra, amelyet nemzetközi tevékenysége során az ÁSZ is irányadónak tekint.

A nemzetközi vonatkozások kiemelése egyrészt azért indokolt, mert a fenntarthatóság legkritikusabb színtere a globális gazdaság, hiszen az egyes országok fenntartható fejlődésre törekvése csak akkor lehet eredményes, ha azt más országoknak a fenntarthatóságot romboló lépései nem keresztetik. Ezt ismerte fel

AZ ÁSZ KÖLTSÉGVETÉSSEL KAPCSOLATOS FELADATAINAK RENDSZERE



Forrás: Domokos et al., 2015, 429. oldal

és nyilvánította ki az ENSZ 193 tagállamának állam-, illetve kormányfője, amikor 2015-ben közös nyilatkozatban foglaltak állást a fenntartható fejlődés mellett. A Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja című dokumentum, amelyet az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én, 70/1. számú határozatával fogadott el, a fenntartható fejlődés 17 átfogó célját és ezekhez kapcsolódó 169 részcélt fogalmaz meg. A határozatot Magyarország is megszavazta, annak végrehajtása mellett elköteleződött. Így az irányadó az ÁSZ számára is.

Az egyes országok legfőbb ellenőrző szervezeteit tömörítő INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) stratégiai szövetsége az ENSZ-nek a Fenntartható Fejlődési Célok megvalósításában.

Természetesen maga a nemzetközi szervezet nem folytat ellenőrzést, csak a tagszervezetei, ha erre a feladatra önként vállalkoznak. Az ÁSZ – mint az INTOSAI tagja – is elkötelezett a fenntartható fejlődés előmozdításában.

A XXII. INTOSAI Kongresszus 2016 decemberében nyilatkozatot tett a számvevőszékek szerepéről a fenntartható fejlődési célok tekintetében. Az INTOSAI feladatának tekintti a célok ellenőrzését és nyomon követését. Az INTOSAI 2017–2022 időszakra vonatkozó stratégiai tervében az SDG-k megvalósításának segítése prioritást élvez, amely az ENSZ–INTOSAI szimpóziuma során 2017-ben további megerősítést nyert. Az INTOSAI 2017–2022 évekre vonatkozó stratégiájának része az SDG-k megvalósításához való hozzá-

járolás, amelynek négy módját emeli ki a stratégia:

- a számvevőszékek értékelhetik a kormányok felkészültségét, ellenőrizhetik a kormányzati programok eredményességét, gazdaságosságát;
- értékelhetik és támogathatják a 16. SDG¹-t;
- példamutató szervezetté válhatnak az átláthatóság és elszámoltathatóság tekintetében;
- koordinált nemzetközi ellenőrzéseket folytathatnak (Az INTOSAI által kezdeményezett első közös ellenőrzés azt értékelte, hogy a kormányok milyen mértékben adaptálták a 17. SDG-t megfogalmazó Agenda 2030 elnevezésű ENSZ-határozatot nemzeti kontextusban, továbbá a kormányok meghatároztak és biztosítottak-e erőforrásokat, kapacitásokat az Agenda 2030 végrehajtásához, illetve, hogy kialakították-e a monitoring, felülvizsgálati és jelentéstételi rendszerét az Agenda 2030 megvalósításához.)

A fenntartható fejlődés koncepciója is elsősorban az ENSZ intézményeinek kezdeményezésére és közvetítésével került a nemzetközi fórumok napirendjére. Kiindulópontnak az ENSZ által 1987-ben elfogadott úgynevezett Brundtland-jelentést tekinthetjük, amely a fenntartható fejlődést egy olyan fejlődési folyamatként definiálta, amely „*kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy csökkentené a jövő generációk képességét, hogy kielégítsék a saját szükségleteiket*” (ENSZ, 1987). Ez a meghatározás máig időtállóan bizonyult, az ezt árnyalni vagy meghaladni próbáló definíciós kísérletek ellenére. Időállása leginkább értékállóságának köszönhető, mivel egyszerre kiegyensúlyozott és jövőbemutató.

Már a Brundtland-jelentésben megfogalmazódott a fenntarthatóság hármasszempontja:

- egy véges világban nem képzelhető el végtelen növekedés,

- a meglévő gazdasági modell működtethetősége fizikai és ökológiai határokba ütközik,
- a Föld valamennyi lakosának joga van emberhez méltó életkörülmények között élni.

A magyar Országgyűlés által a 18/2013. (III.28.) OGY-határozattal elfogadott, a 2012–2024-es időszakra szóló Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiája (továbbiakban: Keretstratégia) a fenntarthatóság fogalmát a következők szerint határozta meg: „*az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat*” (NFFK 2012–2024. 6. oldal). Más helyen a Keretstratégia a fenntartható fejlődést így jellemzi: „*A fenntartható fejlődés az ember boldog és értelmes életvitelének előmozdítását és a közjó kiteljesítését célozza úgy, hogy az emberi tevékenységek a Föld környezeti eltartóképessége szabta határokon belül maradnak, és a gyara-pítható, fejleszthető emberi, társadalmi és gazdasági erőforrások terén gondoskodunk ezek megfelelő mennyiségi és minőségi állapotának fenntartásáról, bővítéséről, illetve javításáról.*” (NFFK 2012–2024. 9. oldal) Látható, hogy a Keretstratégia meghatározása összhangban van a Brundtland-jelentés definíciójával, de részletezi, kibontja azt.

Az Országgyűlés a hivatkozott határozatának 2. pontjában kinyilvánította, hogy a Keretstratégiában foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a jogalkotásban, a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégiában folyamatosan érvényre kell juttatni. A Keretstratégia 7.5 pontja az Állami Számvevőszéket olyan állami intézményként nevesíti, amely saját hatáskörében eljárva a gazdasági erőforrásokra vonatkozó korlátok betartását ellenőrizheti.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést. Mindebből következik, hogy ha az Országgyűlés határozatában szükségesnek tartja, hogy a fenntarthatóságot szolgáló célkitűzések a központi költségvetés elfogadásakor érvényre jussanak, akkor az ÁSZ feladata megvizsgálni, hogy ezt az elvárást miképpen lehet optimálisan teljesíteni, ugyanakkor az is elengedhetetlen cél, hogy a költségvetés fenntarthatósága biztosított legyen.

A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG FOGALMA

A költségvetés tipikusan egy évre szóló pénzügyi terv, a fenntarthatóság viszont egy hosszabb távra vonatkozó fogalom. Következésképpen az éves költségvetések sorozatának kell megfelelnie a fenntarthatóság követelményének. Ezért a „költségvetési fenntarthatóság” a fenntarthatóság követelményének megfelelő éves költségvetések sorozataként értelmezhető. Ideértjük azt az esetet is, amikor a költségvetési fenntarthatóságot gyengítő (például kiugróan magas költségvetési hiányt produkáló) év (évek) után sikeres konszolidációt hajt végre a kormányzat. A fenntarthatóságot célul kitűző, költségvetési szabályokkal körülbástyázó és a gyakorlatban is megvalósító fiskális politikát pedig „fenntartható költségvetési politikának” nevezzük.

A költségvetés végrehajtásának pénzügyi eredményét a költségvetés egyenlege fejezi ki. A negatív egyenleg (hiány) az állam adósságát növeli. Ebből adódóan az egymást követő évek költségvetései sorozatának fenntarthatósága pénzügyileg az évek alatt felhalmozódó államadósság mértékével jellemezhető. Ha súlyos államadósság halmozódik fel, akkor az nem tekinthető fenntarthatónak, egyrészt azért, mert agyonterheli a következő generációkat, másrészt azért, mert az ország (kormány-

zata) egyre kevésbé lesz képes az adósságszolgálatot teljesíteni, illetve annak teljesítése elszívja az erőforrásokat a gazdasági fejlődéstől. Ez utóbbi azért is probléma, mert az állam eladósodottságának súlyossága nemcsak annak összegétől függ, hanem attól is, hogy az adósság milyen jövedelemszintre terhelődik rá. Az ezt a viszonyt kifejező leggyakrabban használt mutató az államadósság és a bruttó hazai termék (GDP) hányadosa, az úgynevezett államadósság-mutató, ami az államok eladósodottságának a leggyakrabban használt indikátora. Elméletileg a hányadosba az ország gazdasági teljesítményének más jellemzője, például a nemzeti jövedelem vagy a bruttó nemzeti termék (GNI) is kerülhetne. Ennek ellenére mind a hazai, mind a nemzetközi gyakorlatban a GDP-t használják az államadósság vetítési alapjaként. Következésképpen a GDP növekedésének lelassulása az eladósodottság alakulására is negatívan hat.

ÚJ FOGALOM-E A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG?

Benczes István és Kutas Gábor a költségvetés fenntarthatóságának kérdéskörét tárgyaló cikküket azzal indítják, hogy a fenntarthatóság csak idézőjelbe téve tekinthető a költségvetési politikával szembeni új követelménynek, mivel „a neoklasszikus közgazdaságtan ezt a követelményt mindig is magától értetődőnek tekintette. Hogy a gazdaságpolitikai tárgyú írásokban mégis újszerűnek tetszik e fogalom használata, az elsősorban annak a ténynek köszönhető, hogy az 1970-es és 1980-as években országok viszonylag nagy csoportja kezdett prociklikus gazdaságpolitika alkalmazásába, túlzott hiányt és növekvő eladósodást megvalósítva, látszólag figyelmen kívül hagyva a költségek effektív korlátait.” (Benczes, Kutas 2010, 59. oldal). Másképpen kifejezve a költségvetési politikák fenntarthatatlanná válása váltotta

ki a fenntarthatóság követelményének explicit megfogalmazását. A fenntartható jelző gyakori válságon azonban minden bizonnyal összefügg a „fenntartható fejlődés” koncepciójának előtérbe kerülésével, és ennek kapcsán magának a jelzőnek a népszerűvé válásával is. Jól mutatja ezt, hogy *Joseph Stiglitz Economics of the public sector* című, első kiadásban 1986-ban – tehát még a Brudtland-jelentés előtt – megjelent,² mérvadó monográfiája még nem használja a költségvetés és a fiskális politika kapcsán a fenntarthatóság szót.

Visszatekintve 120–150 évet, valóban felfedezhetjük, hogy a fenntarthatóság követelménye implicit módon benne volt az akkori közgazdasági gondolkodásban. A teljesség igénye nélkül – az Állami Számvevőszék jogelődje 150 évvel ezelőtti megalakulására is tekintettel – csak azt szemléltetjük, hogy az önálló magyar költségvetési politika kialakulásának időszakában, azaz az osztrák-magyar kiegyezést követően, miként jelent meg a fenntarthatóság követelménye a magyar közgazdaságtanban.

Mariska Vilmos egyetemi tanárnak az első kiadásban 1885-ben megjelent³ *Az államgazdaságtan kézikönyve* című monográfiája a költségvetési egyensúly követelményét a következők szerint határozta meg: „Az államháztartás rendezettségének első föltétele s az államgazdasági viszonyok megnyugtató voltának legfontosabb ismertető jele: az államháztartási súlygyen, vagyis az, hogy a bevételek összege tartalmasan ne legyen sem kisebb, sem sokkal nagyobb, mint a kiadások összege. Az államháztartási súlygyen biztosítása az államgazdaság kifogástalan anyagi és alaki rendjét tételezi föl.

Az államgazdaság anyagi rendje abból áll, hogy az államszükségletek megállapításakor a kormány s a népképviselő a nemzetgazdaság erejét tartásuk szem előtt, a kiadások lehetőleg gazdaságosak legyenek, azaz a nemzetgazdaság hasznára váljanak, s a szükségletek fedezési módjára nézve észszerű elvek nyerjenek al-

kalmazást, jelesül a szükségletfedező eszközök helyesen választassanak meg. Az államgazdaság alaki rendje pedig az államháztartásnak kielégítő alaki szervezetét, névszerint az államkiadások s állambevételek előzetes megállapítását, a költségvetésnek egységes és következetes elvek szerinti szerkesztését és lehetőleg pontos végrehajtását, a pénzügyi közigazgatás és az egész pénzügyi szolgálat, jelesül az utalványozási, pénztári, számviteli és könyvviteli szolgálati ágak helyes berendezését s az összes állami pénzügyek kezelésének lelkiismeretes és szigorú ellenőrzését követeli. Csak az alaki s anyagi rend együtt adhatnak az államgazdasági viszonyoknak olyan alakulást, amely az észszerű háztartás követelményeit kielégíti” (Mariska, 1899, 486–487. oldal)

Az államháztartási súlygyen követelménye ellenére a költségvetési hiány és az ennek nyomán növekvő államadósság a viták középpontjában állt a Kiegyezés körüli években is. *Kautz Gyula* 1868-ban így ír erről. „Az államadósság kétségtelenül egyike azon dolgoknak, melyeknek csak említése is borzadályt idéz elő a »magyar« érületben; minek oka jórészt abban rejlik, hogy apáink évszázadok óta gondosan óvakodtak a közkölcson-műveletek és státusadósságok tételétől, s az adósság, mert tökélebeni szegénységünkönél fogva csakis külföldtől lett volna nyerhető kölcsön, olys valaminek tartatott mindenkor hazánkban, a mi bennünket az idegenek tributariusává⁴ tesz, s nemzeti önállóságunkat veszélyezteti.” (Kautz, 1868, 581. oldal)

Kautz Gyula személyesen sokkal árnyaltabban ítélte meg az államadósság kérdését 1872-ben, főtanodai és magánhasználatra írt kézikönyvében így érvelt:

„a) Azon kérdés »helyes vagy helytelen-e az államadósságok fölvétele« a praktikus életben mindenkor csak a fennforgó viszonyok, a politikai, közgazdasági stb. állapotok tüzetes fontolóra vétele nyomán lesz eldönthető; s hogy (például) az egyik nemzet vagy állam a növekvő adósságok ál-

tal csak igen kis mértékben terhelhetik; egy másik nemzetet vagy államot kisebb teher is lesújthatja vagy meggyöngyítheti.

b) Igaztalan, sőt határozottan téves azon fölfogás, mely az államadósságokat feltétlenül elveti és kárhóztatja, mert vannak kétségtelenül s pedig számos esetek és körülmények, a midőn ... az adósságcsinálás indokolt, előnyös, sőt szükséges is; valamint az sem tagadható, hogy tulajdonképpen a veszély és a baj nem az adósságban, hanem azon visszás körülményekben rejlik, a melyek az adósság-csinálást legtöbb esetben kikerülhetetlené teszik.

c) Czélszerűtlen, sőt kárhóztatandó lesz azonban az adósságtetés mindazon esetekben, a hol pusztán az élő nemzedékek szenvedélye, hiúsága, élszomja vagy harcias hajlamai érdekéből történik, s a kölcsönkapott tőkék gondatlanul és könnyelműen elfecséreltetnek.” (Kautz 1872. 199–200. oldal)

Két évtizeddel később Mariska Vilmos már rendszerbe foglalta az államadósság jogalapja mellett szóló érveket: „Az államadósság jogalapja az állam marandósságában gyökerezik. Az állam eszmeileg örök életre van hivatva. Ennélfogva valahányszor valamely mellőzhető szükséglet fedezésére a kölcsönkibocsátáson kívül nincs más czélszerű eszköz, az állam a későbbi nemzedékek jövedelmeinek igénybevételére fel van jogosítva. ...

A kölcsönfelvételhez a szükségességen kívül a hasznosság szempontja is megadja a jogot. Az olyan célra fordítandó kölcsön jogosságát, a melynek gyümölcseit a jövő kor is élvezni fogja, s a melynek megvalósítása az elvállalt kamatfizetési és törlesztési kötelezettséggel járó áldozatoknál nagyobb arányban fogja a nemzet adózóképességét emelni, nem vonhatja senki kétségbe, mivel az ily kölcsön maga hozza elő azokat az eszközöket, a melyek az adóssági kamatok fizetésére és a kölcsön törlesztésére szükségesek. ...

... az államadósság józanul csak addig a mértékig szaporítható, a melyig a fizetendő kamatok beszerzésére szükséges adókat a nemzet elviselhe-

ti. ... Mivel pedig a jövőbe pillantás nehézségénél fogva rendszerint nem lehet föltétlenül bizonyossággal előre tudni, hogy a kölcsön tényleges eredménye meg fog-e felelni az adósságtehernek, s a nemzet gazdasági helyzetének rongálása nélkül el fogja-e bírni a megnagyobbodott adóterhet, az állam csak az erőviszonyok józan mérlegelésével, a várható eredmények higgadt megfontolásával és mindig a legnagyobb elővigyázattal határozza el magát kölcsönkibocsátásra.” (Mariska 1899. 526–527. oldal)

A leírtak jól szemléltetik, hogy a költségvetés fenntarthatósága a magyar közgazdasági szakirodalomban is csak idézőjelbe téve tekinthető „új” követelménynek. Nemcsak ennek bemutatására idéztük fel a több mint százhusz évvel ezelőtt papírra vetett közgazdasági tételeket, hanem azért is, mert józan bölcsességük támpontot ad a mai gondolkodáshoz is.

A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG FOGALMÁNAK KÜLÖNBÖZŐ MEGKÖZELÍTÉSEI

Benczes István és Kutas Gábor hivatkozott cikkükben a költségvetési fenntarthatóságnak a következő definícióját ismertetik: „Legegyszerűbb megközelítésben a fiskális politika akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a jövőben felmerülő elsődleges többletek összegének jelenértéke megegyezik a most a jelenben mért államadósság szintjével, vagyis előbbi fedezi utóbbit. Ha ez a feltétel teljesül, akkor egyetlen kormánynak sem kell tartania a fizetési képesség kockázatától.” Vegyük észre, hogy ez a definíció – a matematikai közgazdaságtan terminológiáját használva – tartalmilag azonos azzal, amit Mariska Vilmos az (állami) kölcsönfelvétel vitathatatlan hasznosságaként szögezett le több mint száz évvel ezelőtt: ha az állam adósságvállalása egy megtérülő befektetés, akkor az értelemszerűen fenntartható. Ez valóban a legegyszerűbb vagy legalább-

is a leginkább magától értetődő, zárt logikájú meghatározása a költségvetési fenntarthatóságnak. Több ország költségvetési politikája évtizedeken keresztül erre az elvre épült. Ezek közül a legismertebb a Nyugat-Németországban 1967-ben bevezetett „arany szabály”, amely csak a beruházásra szánt költségvetési előirányzatok mértékét meg nem haladó költségvetési hiányt tartott elfogadhatónak. Ez a szemlélet 2017. évi költségvetési törvénytől kezdve megjelent a magyar költségvetési politikában is, amikor költségvetést szétválasztották hazai működési, hazai fejlesztési és Európai uniós fejlesztési költségvetésekre, kimondva, hogy a hazai működési költségvetés nem lehet deficites. Elméleti indoklása ellenére a költségvetési fenntarthatóság e megközelítésének két gyakorlati nehézsége van. Az egyik, hogy még az állami beruházások jelentős része sem tekinthető közvetlenül megtérülő befektetésnek, például egy autópályaszakasz megépítésének, egy kórház korszerű diagnosztikai berendezésekkel való felszerelésének a hasznai csak kis részben jelentkeznek a beruházónál, nagyobb részben szétterülnek az adott infrastruktúrát használók között. Következésképpen szinte lehetetlen számszerűsíteni, hogy az állami beruházások pénzügyileg megtérülnek-e. A másik nehézség – Mariska Vilmos szóhasználatával – a „*jövőbe pillantás nehézsége*”, jelesül az, hogy 10–15 éves időtávban bekövetkezhetnek olyan események, amelyek áthúzzák a megalapozottnak gondolt számításokat. Ilyen események általában ténylegesen megtörténnek, ellehetlenítve a befektetésnek tartott állami kölcsönfelvétel megtérülését. A kormányok közép- és hosszú távú előrejelzéseikben hajlamosak folytonosan növekvő gazdasági környezetet feltételezni, és ennek alapján az állami eladósodottság csökkenését vizionálni. Az élet azonban általában rációfól erre, és a kisebb-nagyobb gazdasági visszaesések éveiben az államadósság időről-időre megugrik.

A nehézségek ellenére a költségvetési fenntarthatóságnak a költségvetési hiányt befektetésnek tekintő megközelítése nem hiábavaló, mivel szakmai alapot ad a költségvetési politikával szembeni további követelmények megfogalmazásához. Jó példát mutat erre az OECD 10 elve a jó költségvetési kormányzásról: Ezek közül az *1. számú keretes írásban* azokat emeljük ki, amelyek közvetlenül kapcsolódnak költségvetési fenntarthatósághoz.

A mérhetőség és elemezhetőség a közgazdaságtudományban is fontos szempont, ezért a költségvetési fenntarthatóság olyan definícióit is kidolgozták, amelyek számszerűsíthető mutatók segítségével elemezhetők, és a gyakorlatban jobban megragadhatók. A Világbank által 2005-ben kiadott Kézikönyv a költségvetési fenntarthatóságát – amelyet egy adott költségvetési politika fenntarthatóságával azonosít – a szolvencia (fizetőképesség) felől közelíti meg, azt értve alatta, hogy a kormány képes az adóssághoz kötelezettségeit zavartalanul teljesíteni. Ebből vezeti le a költségvetési fenntarthatóság fogalmát, mint „*a kormány azon képességét, hogy határozatlan ideig fenntartsa ugyanazt a szakpolitikai csomagot, miközben fizetőképes marad*”, (Burnside 2005. 11. oldal). A definíció jobban érthető a fenntarthatatlanság felől közelítve: ha a költségvetési politika egy bizonyos kombinációja határozatlan időtartamú folytatása fizetéseképtelenséghez vezetne, akkor az fenntarthatatlannak nevezhető. E definíció alapján a Kézikönyv több, a költségvetési fenntarthatóság különböző aspektusait feltáró elemzési módszert mutat be.

A Kézikönyvben ismertetetthez hasonló tartalmú definíciót alkalmaz *Enzo Croce és V. Hugo Juan-Ramon* is az IMF munkaanyagaként 2003-ban közreadott tanulmányában. Ez a megközelítés alkalmas annak utólagos elemzésére, hogy a vizsgált országok fenntartható költségvetési politikát folytattak-e, de annak előrejelzésére is, hogy ha egy ország a múltban követett költségvetési politikáját folytatja, ak-

A jó költségvetési kormányzás fenntarthatósághoz kapcsolódó alapelvei

1. A költségvetési politika egyértelmű, hiteles és kiszámítható korlátai között kell a költségvetési gazdálkodást menedzselni.

Olyan költségvetési politikát kell folytatni, amely nem eredményezi az államadósság fenntarthatatlan szintű felhalmozódását. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a kormányzatnak a gazdasági ciklus növekedési szakaszaiban tartalékokat kell képeznie arra, hogy a ciklus hanyatló szakaszaiban gazdaságélénkítő politikát folytathasson.

2. A költségvetési gazdálkodásnak szoros összhangban kell lennie a kormányzat középtávú stratégiai célkitűzéseivel.

Az éves költségvetések korlátozott erőforrásai nem képesek garantálni a kormányzat stratégiai céljainak érvényesülését. Erre csak akkor van lehetőség, ha a kormányzat az éves költségvetésekbe több éven keresztül beépíti a stratégiai prioritásai érvényesítéséhez szükséges többleteket, (adott esetben más kiadási tételek rovására). Ennek eszköze az úgynevezett középtávú kiadási keretrendszer, amely a fő kiadási aggregátumokra, három-öt éves időtartamra előre megállapítja az elkölthető pénzek felső korlátját.

3. A fejlesztésekre vonatkozó költségvetési kereteket úgy kell megtervezni, hogy azok költséghatékony és koherens módon elégítsék ki a nemzeti fejlesztési igényeket.

9. A hosszú távú fenntarthatóságot veszélyeztető és az egyéb költségvetési kockázatokat azonosítani és értékelni kell, és prudens módon kell kezelni.

10. A költségvetési előrejelzések, a költségvetési tervek és a költségvetés végrehajtása integrálását és minőségét szigorú és független minőségbiztosítással kell elősegíteni.

Forrás: OECD (2014). Magyarul ismerteti Pulay (2015. 93. oldal)

kor az hosszabb-rövidebb távon fenntartható-e. Sőt, még azt is meg lehet becsülni, hogy a fenntarthatatlan költségvetési politikát folytató kormányzatnak a következő években mekkora elsődleges költségvetési egyenleget kell elérni ahhoz, hogy a költségvetése fenntarthatóságát (tartós és folyamatos fizetőképességét) biztosítani tudja. A számítási módszereket, a leggyakrabban használt mutatókat és számításai eredményeit *Tóth G. Csaba a Pénzügyi Szemlében* 2014-ben megjelent cikkében részletesen bemutatta, ezért e módszerek újbóli is-

mertetésére nincs szükség. Tehetjük ezt azért is, mert a cikk végső következtetése szerint a felhasznált öt előrejelzési módszer közül csak egynek a találati aránya bizonyult elfogadhatónak (74 százalék), az összes többié 50 százalék alatt maradt.

Megítélésünk szerint a gondot a matematikai modellek leegyszerűsítő feltételezései mellett a költségvetési politika változatlanságának feltételezése is okozhatja. A fizetőképességi kockázatok felerősödése esetén ugyanis a kormányzatok rákényszerülnek költségvetési po-

litikájuk megváltoztatására, illetve ha ehhez a belső elzántság kevés, akkor a fizetési problémák megoldásában segítséget nyújtó nemzetközi szervezetek bírnak rá őket a változásokra.

A költségvetési politika visszatekintő vizsgálata során az államadósság-mutatók dekomponálásának fontos információtartalma van, mivel számszerűsíteni tudják, hogy az egyes összetevők (pl. elsődleges egyenleg, reálkamat, infláció, gazdasági növekedés) és az azokra ható tényezők milyen mértékben és módon befolyásolták az állam eladósodásának folyamatát (Tóth G. Csaba, 2012). Ezáltal hasznos információt, sőt ösztönzést adhatnak a mindenkori költségvetési politikának.

A költségvetési fenntarthatóságot az állam fizetőképességével azonosító megközelítés logikusan vezet el oda, hogy a költségvetés fenntarthatóságát az állam adósságát felvásárló befektetők szemszögéből ítélik meg. *Pápa Levente és Valentinyi Ákos* a költségvetési fenntarthatóságról szóló cikkükben így fogalmaznak: *„Az államadósságra alapvetően ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a magánadósságra: az állam hitelfelvételi képességét a befektetők hitelnyújtási hajlandósága határozza meg. Ha a befektető a kormányzatot fizetőképésnek ítéli, akkor hajlandó tartani az államkötvényeket. A költségvetési politikát fenntarthatónak, illetve a kormányzatot fizetőképésnek nevezzük akkor, ha a befektetők hajlandók az államkötvényeket tartani, illetve új kibocsátást vásárolni.”* (Pápa, Valentinyi, 2008, 400. oldal). A cikk további részében a szerzők matematikai modellek segítségével ebből a megközelítésből vizsgálják a költségvetési fenntarthatóság kérdését.

A befektetők általában nem várják meg, amíg egy állam fizetéseképtelenné válik, hanem a visszafizetési kockázat növekedése esetén elkezdnek kockázati felárat felszámolni, ami megnöveli az államadósság finanszírozásának kamatterheit. Ez tovább fokozza a költségvetés fenntarthatatlanságát, és rákényszeríti az érintett államot költségvetési politikájának

megváltoztatására. Ezt fejtik ki részletesebben Benczes és Kutas korábban hivatkozott cikkükben. A kényszerű korrekciónak azonban igen súlyos társadalmi, gazdasági ára van, ezért minden állam saját jól felfogott érdeke, hogy a költségvetését fenntartható pályán tartsa, vagy még időben ilyen pályára állítsa.

Az előzőekben hivatkozott, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap keretei között készült tanulmányok még olyan időpontban születtek, amikor egy állam fizetőképtelenné válását csak fejlődő országok esetében tudták elképzelni. A 2008-ban kirobban globális pénzügyi válság azonban fejlett országokat is a fizetőképességük határára – sőt azon is túl – sodort. (Fizetéseképtelenség tekintve egy államot akkor, ha adósságát nem képes a nyílt pénzpiacról finanszírozni, azaz nemzetközi szervezetek segítségére szorul.) Nyilvánvalóvá vált, hogy egy pénzügyi sokk a súlyosan eladósodott fejlett országok fizetőképességét is veszélyezteti. Ebből adódóan a költségvetési fenntarthatóság elemzésének középpontjába még inkább az a kérdés került, hogy a felhalmozott államadósság rövid, közép- és hosszú távon finanszírozható-e.

Ilyen tartalommal az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága 2016 óta minden évben jelentést készít a tagállamok költségvetési fenntarthatóságáról. Ennek során az államadósság fenntarthatóságának az IMF által 2013-ban meghatározott definíciójából indulnak ki. Eszerint *„az államadósság akkor tekinthető fenntarthatónak, ha politikailag és gazdaságilag elérhető egy legalább akkora elsődleges egyenleg, amely az államadósságot az előírt szint és a reális sokk-forgatókönyvek által meghatározott szint alatt stabilizálja, az államadósság e szintje mellett a kiigazítás kockázata elfogadható mértékű, és a gazdasági növekedés üteme is kielégítő marad. Ellenkezőleg, ha az elsődleges egyenleg ilyen mértékű kiigazítása nem reális – gazdaságilag és politikailag nem megvalósítható –, akkor az államadósság nem fenn-*

tartható mértékű” (IMF 2013. 4. oldal saját fordítás⁵).

Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága és az IMF költségvetési fenntarthatósági elemzéseinek bemutatása meghaladná e cikk kereteit. Az azonban kiemelendő, hogy mindkét elemzés a kockázatok azonosítására fókuszál, és számol negatív forgatókönyvek hatásával is. Az elemzési módszertanok kénytelenek tényként elfogadni, hogy számos EU-tagállam, és még számosabb egyéb ország államadóssága jelentősen meghaladja az előírt vagy kívánatosnak tartott szintet, következésképpen a közép- és hosszú távú költségvetési fenntarthatóságuk elsősorban annak a függvénye, hogy az eladósodottságuk szükséges mértékű (a költségvetésük elsődleges egyenlege javulásaként megmutatkozó), fokozatos mérséklésére gazdaságilag és politikailag képesek-e. Ugyanakkor ezek az elemzések a költségvetési fenntarthatóság egy elemére, jelesül az államadósság finanszírozhatóságának a kérdéskörére koncentrálnak. Az IMF az általa kidolgozott módszertant már eleve adósságfenntarthatósági elemzésnek (debt sustainability analysis) nevezi. Az Európai Bizottság költségvetési fenntarthatósági jelentései zárójelben tartalmazzák a *debt analysis* kifejezést, utalva arra, hogy az elemzés az államadósság finanszírozhatóságára fókuszál. A 2020 elején nyilvánosságra hozott jelentés már *Debt Sustainability Monitor* címmel jelent meg, egyértelművé téve, hogy a költségvetési fenntarthatóságnak csak az egyik metszetével foglalkozik.

A nemzetközi szervezetek mellett egyes országok is intenzíven foglalkoznak a költségvetési fenntarthatóság kérdéskörével. Példaként említjük, hogy az Egyesült Királyságban 2010-ben létrehozták a Költségvetési Felelősség Hivatalt (*Office for Budget Responsibility*), amely évente készít és hoz nyilvánosságra jelentést a közpénzügyek fenntarthatóságáról, és két évente megújítja az erre vonatkozó hosszú távú (50 éves kitekintésű) előrejelzését.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKNEK A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁGHOZ KAPCSOLÓDÓ ELEMZÉSEI

A kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásnak a Magyarország Alaptörvénye N) cikkében kinyilvánított elvét az Alaptörvény 36. §-a konkretizálja. E § (4)–(6) bekezdései írják elő a fenntarthatóságra vonatkozó követelményt:

„(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

E szabályok gyakorlati végrehajtásához a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmaz további előírásokat.

Az Alaptörvény idézett rendelkezései egyértelművé tették, hogy a költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos számvevőszéki elemzések középpontjába az államadósság-szabály teljesíthetőségét célszerű állítani, mivel az Alaptörvény is ezt a követelményt támasztja az állami szervekkel szemben. Emellett szól az is, hogy az államadósság-szabály alapját képező államadósság/GDP-hányados olyan szintetikus mutató, amelyben a költségvetési politika és a gazdaságpolitika szinte valamennyi elemének a hatása tükröződik.

Az Alaptörvény elvi szinten egyértelmű-

en rögzíti, hogy a jelen generációi nem terhelhetik meg a jövő generációját a GDP 50 százalékánál nagyobb adósságállománnyal. Ennek az elvnek a gyakorlati megvalósítása azonban nagy kihívás elé állította a költségvetési politikát, mivel az Alaptörvény 2011. január elseji hatálybalépésekor az államadósság-mutató értéke meghaladta a 80 százalékot. Következésképpen a költségvetési fenntarthatóság magyarországi elemzésekor célszerű volt arra fókuszálni, hogy az államadósság-mutató folyamatos csökkentésének a feltételei adottak-e. A nemzetközi szervezetek – mint azt az előző fejezetekben vázlatosan ismertettük – számos módszert alkalmaznak az államadósság fenntarthatóságának elemzésére. Ezek közül több (Európai Bizottság, OECD, IMF) Magyarországra is kiterjed, ezért felesleges párhuzamosságot okozott volna e módszerek átvételével végezni elemzéseket. Indokolt volt olyan elemzési témát és módszert választani, amely

- összhangban van az ÁSZ mandátumával és szakértelmével,
- hasznosítja a költségvetési fenntarthatósági elemzések tapasztalatait, de azokhoz képest új
- hozzáadott értéket teremt.

Az ÁSZ mandátuma az ellenőrzési jogköréhez kapcsolódó elemzések készítésére terjed ki, de nincs jogosítványa előrejelzések készítésére. Az ÁSZ a közszférát, a közpénzek elköltését, a nemzeti vagyon használatát ellenőrzi, következőképpen elemzései is elsősorban ezekre a témakörökre terjedhetnek ki, és valamilyen témát a közpénzek hasznosulásának nézőpontjából kell megközelítenie. A számvevőszéki ellenőrzések megalapozó előtanulmányok készítése során az ÁSZ hagyományosan kockázatelemzést végez. Ezért logikus volt, hogy a költségvetési fenntarthatósági elemzések során is a kockázatokra fókuszáljon. Korábban az ÁSZ Kutatóintézete is kidolgozott egy módszert a költségvetési kockázatok elemzésére, így erre is lehetett építeni. A kockázatközpontú

megközelítés mellett szólt az is, hogy a nemzetközi gyakorlatban a kockázatelemzés volt a fenntarthatósági tanulmányok széles körben alkalmazott módszere. A költségvetési fenntarthatósági kockázatelemzésekhez képest az ÁSZ elemzései azzal tudnak hozzáadott értéket teremteni, ha nem magának az államadósság-mutatónak az alakulására fókuszálnak, hanem a mutató számlálójára és nevezőjére ható tényezők kockázatait veszik górcső alá.

Az ÁSZ kockázatelemzései háttérének megvilágításához célszerű a negatív kockázatok két nagy csoportját megkülönböztetni:

- a jövőbeni váratlan negatív események kockázatát,
- a múltban már megkezdődött negatív folyamatok jövőbeni eszkalációjának kockázatát.

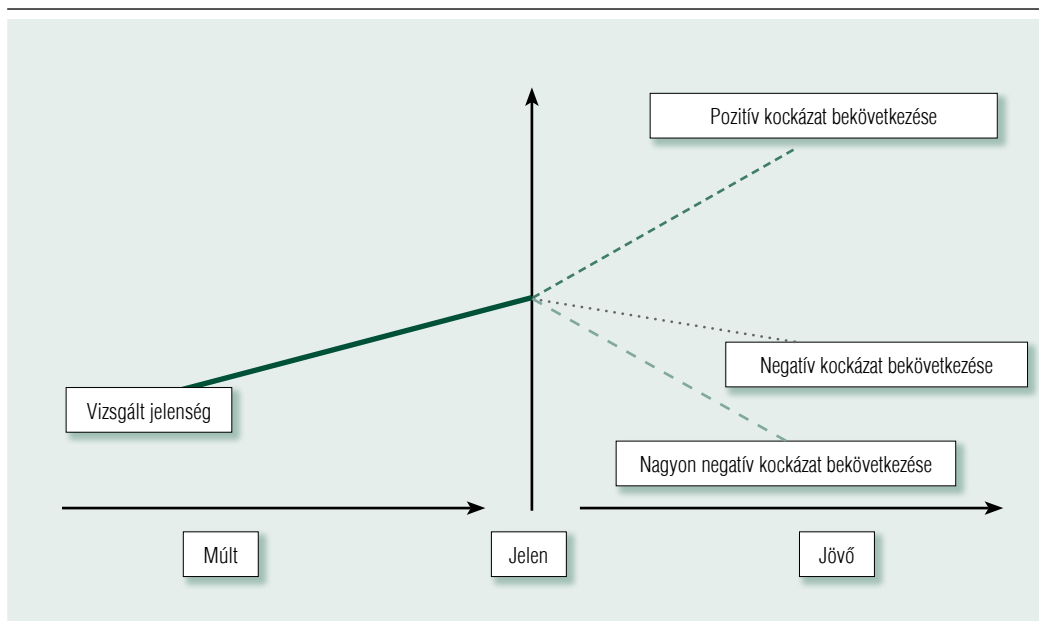
Egy példával megvilágítva. A kockázatok első csoportjába tartozik az, hogy óriási esőzések következtében a folyók vízszintje megemelkedik. A második csoportba pedig az, hogy az ürgék lyukak sűrű hálózatát fúrták ki a gáton, és ennek következtében a gát meggyengült, azaz egy nagyobb víztömegnek nem tudna ellenállni. Mindkét kockázat bekövetkezése súlyos kárt okoz, mindkettő ellen szükséges védekezni. Sőt, még a védekezés eszközei is hasonlóak lehetnek (mindkét esetben meg kell erősíteni a gátat).

Ugyanakkor a két csoportba tartozó kockázatok elemzésének a megközelítésmódja lényegesen különbözik. Az első csoportba tartozó kockázatoknál váratlan események bekövetkezését kell megbecsülni. Ezzel szemben a második csoportbeli kockázatoknál azt vesszük számba, hogy milyen károk (és milyen valószínűséggel) következhetnek be akkor, ha a múltban megkezdett folyamatok folytatódnak. A kétféle kockázatelemzés eltérő megközelítésmódját a 2. és a 3. ábrák szemléltetik.

Tekintettel arra, hogy az ÁSZ nem készít előrejelzéseket, kockázatelemzései a második típusú kockázatok feltárására irányulnak. Arra

2. ábra

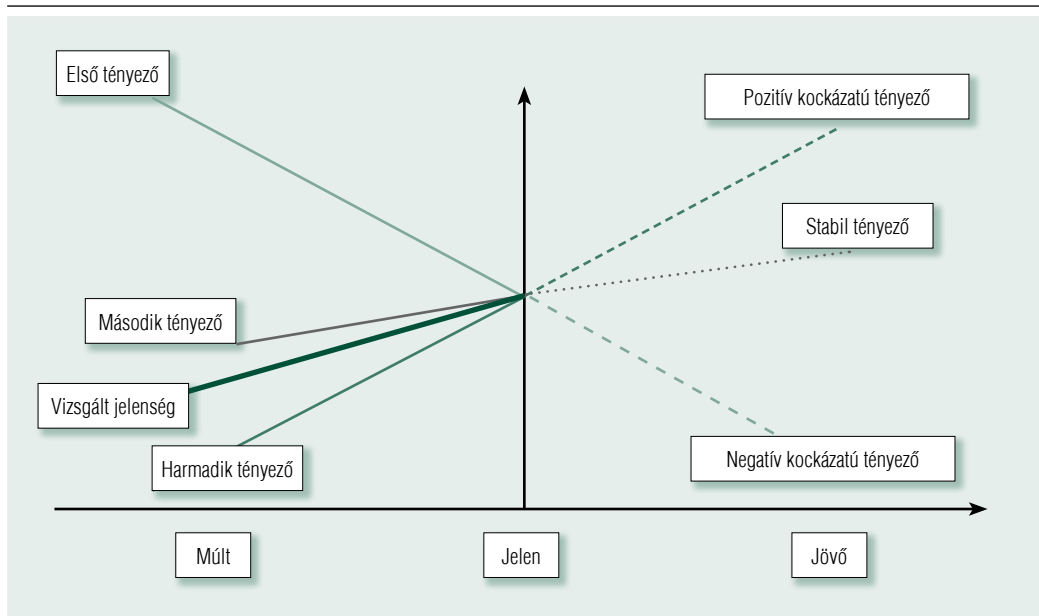
A JÖVŐBENI VÁRATLAN KOCKÁZATOK ELEMZÉSÉNEK SEMATIKUS ÁBRÁJA



Forrás: Pulay, Simon (2020, 36. oldal)

3. ábra

A VIZSGÁLT JELENSÉG TÉNYEZŐKRE BONTÁSÁVAL VÉGZETT KOCKÁZATELEMZÉS SEMATIKUS ÁBRÁJA



Forrás: Pulay, Simon (2020, 36. oldal)

keresik a választ, hogy a múltban elindult folyamatok mennyire veszélyeztetik a jövőt, azaz a jelen eredményeinek a fennmaradását. Azonosítják a pozitív kockázatokat is, azaz értékelik azt is, hogy a múltban megkezdődött kedvező folyamatok mennyire járulhatnak hozzá az eredmények megőrzéséhez, sőt gyarapításához. Visszatérve a példához, azt mondhatjuk, hogy az ÁSZ nem azzal segíti az árvíz elleni felkészülést (értsd a kockázatok kezelését), hogy megjósolja, mikor jön a nagy eső, hanem a védőgátak állapotát vizsgálja, és azok gyenge pontjaira, esetleges repedéseire hívja fel a figyelmet. Az ilyen típusú elemzéseknél fontos szabály, hogy a múltbeli elemzett időszaknak legalább háromszor olyan hosszúnak kell lennie, mint amilyen időtávra az elemzés jelezni akarja a kockázatokat. A visszatekintő elemzés tehát egyáltalán nem az aktualitás hiányát jelenti. A jelenből (egy adott időpontból) sohasem lehet megalapozottan a jövőre következtetni, a múltban lejátszódott tendenciáknak azonban hatása van a jövőre is. A visszatekintő jellegű kockázatelemzés egyúttal alkalmas arra is, hogy az ÁSZ ellenőrzési megállapításait hasznosítsa.

Az államadósság-szabály folyamatos teljesítése kockázatainak rendszerezett vizsgálata érdekében az ÁSZ adaptálta a versenyszférára kidolgozott „értékfamodell”. A modell lényege, hogy a bonyolult jelenségeket felbontja azok közvetlen összetevőire (első elágazás), aztán ezeket további összetevőkre bontja (második elágazás), elvileg mindaddig, amíg olyan tényezőkhöz nem jut, amelyekre a döntéshozóknak közvetlen hatása van. Elemzési szempontból az értékfamodellnek azért van jelentősége, mert segít megérteni, elkülöníteni a bonyolult jelenségekre ható tényezőket és számszerűsíteni azok hatását. „Az értékfamodell adaptált változatának első két elágazását szemlélteti a 4 ábra.

Az értékfamodell alapján elvégzett, Az adósságszökkentés fenntarthatósága című elemzést

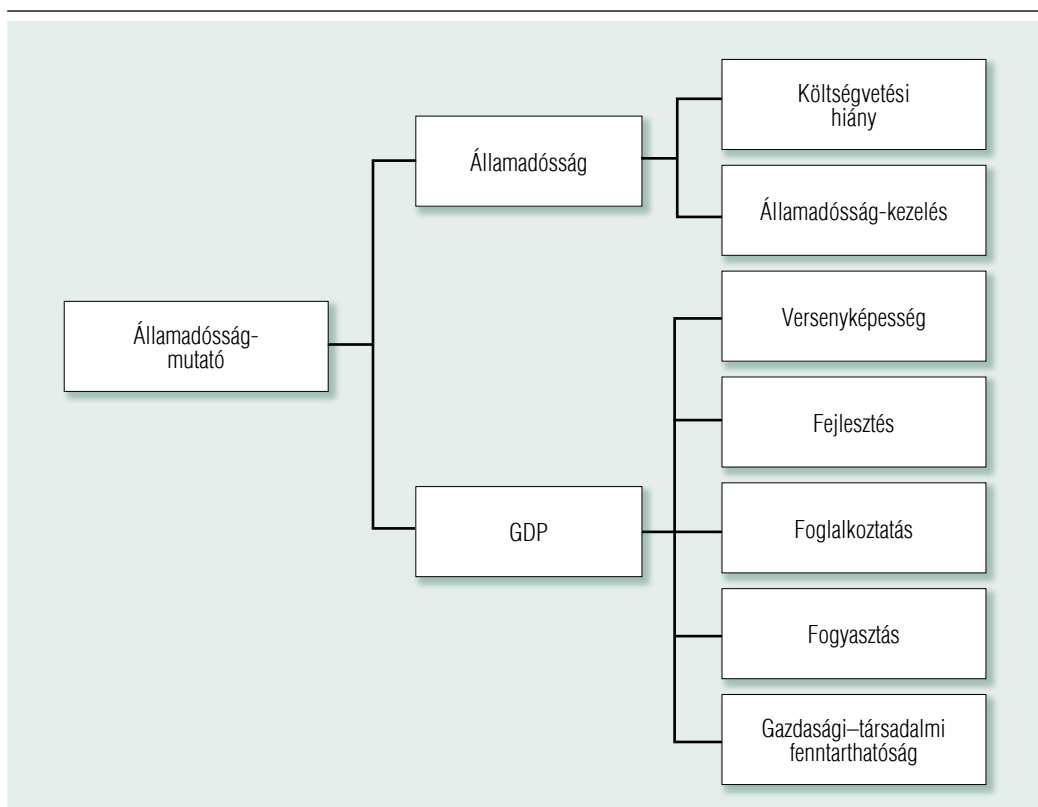
az ÁSZ 2019 áprilisában a honlapján nyilvánosságra hozta, így a kapott eredményeket bárki megismerheti. Ezért csak az elemzés legfontosabb következtetéseit ismertetjük. Az egyes tényezőcsoportok minősítését az 1. táblázatban összegeztük. Az elemzés feltárta, hogy az államadósság-mutató folyamatos csökkenését – az államadósság mérsékeltebb növekedése mellett – a GDP dinamikus növekedése eredményezte az elmúlt években. Ezzel összhangban a GDP-re ható hat tényezőcsoport (a versenyképességet két csoportra bontottuk) közül négy pozitív kockázati minősítést kapott. Ezzel szemben a számlálóra ható három tényezőcsoport közül csak egy kapott pozitív minősítést.

Az ilyen típusú elemzéseket az ÁSZ két-évente tervezi elvégezni. Az újabb kockázatelemzés elkészítése most van folyamatban. Ezeknek az elemzéseknek a címe (Az adósságszökkentés fenntarthatósága) is kifejezi, hogy az ÁSZ nem azonosítja az adósságmutató folyamatos csökkenését a költségvetési fenntarthatósággal.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK FENNTARTHATÓSÁGA

A költségvetési fenntarthatóság elemzésekor célszerű kitérni a helyi önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának fenntarthatóságára is, annál is inkább, mivel az önkormányzatok ténylegesen is fizetékptelen helyzetbe kerülhetnek. Ennek rendezését 1996 óta törvény szabályozza: a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló 1996. évi XXV. törvény. Az adósságrendezés eredményességét az ÁSZ 2018-ban nyilvánosságra hozott elemzésében értékelte, és több továbbfejlesztési javaslatot is megfogalmazott. Ugyanakkor az elemzés is bemutatta, hogy az önkormányzati csődök kockázata alacsony, mivel a hivatkozott törvény hatályba lépése óta az elemzett időszak

AZ ÁLLAMADÓSSÁG-MUTATÓ ÉRTÉKFÁJÁNAK ELSŐ KÉT ELÁGAZÁSA



Forrás: ÁSZ (2019), 8. oldal alapján saját szerkesztés

1. táblázat

A TÉNYEZŐCSOPORTOK, ÉS A TÉNYEZŐK MINŐSÍTÉSE

Tényezőcsoport megnevezése	Tényezőcsoport minősítése
Költségvetési hiány	Stabil
Államadósság-kezelés – Devizaadósság	Pozitív
Államadósság-kezelés – Forintadósság	Stabil
Versenyképesség – külső	Pozitív
Versenyképesség – belső	Stabil
Fejlesztés	Stabil
Foglalkoztatás	Pozitív
Fogyasztás	Pozitív
Gazdasági-társadalmi fenntarthatóság	Pozitív

Forrás: ÁSZ (2019), 4. oldal alapján saját szerkesztés

végéig (2017. június 30-ig) 69 helyi önkormányzatnál indult adósságrendezési eljárás.

Az önkormányzat költségvetési gazdálkodásának fenntarthatóságát támasztja alá az is, hogy az önkormányzati alrendszer egészének a bruttó adóssága a kormányzati szektor adósságának egy százalékát sem érte el. Nem volt azonban ez mindig így. A 2. táblázat bemutatja az önkormányzati alrendszer bruttó adósságának alakulását 2000 és 2019 között.

A táblázatból látható, hogy a 2000-es évek közepéig az önkormányzati alrendszer eladósodottsága szerény mértékű volt. Ettől kezdve azonban felgyorsult a bruttó államadósság növekedése, 2004 és 2010 között közel megnégyszereződött. Az adósság még akkor is csak mintegy egyhuzadát tette ki a kormányzati szektor bruttó adósságának, az adósság összetétele, gyors növekedése és az önkormányzatok szabad bevételeihez mért aránya azonban komoly kockázatot jelentett. Az Állami Számvevőszék 2011-ben elkezdte az önkormányzatok rendszerszintű ellenőrzését. Kockázatelemzés alap-

ján az ellenőrzések első köre a 19 megyére, a 23 megyei jogú városra és a fővárosra terjedt ki, a 304 városból pedig 63-at reprezentatív mintavétellel kiválasztott önkormányzat helyszíni ellenőrzése alapján ellenőriztek a számvevők. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján az ÁSZ az Országgyűlés részére összegző elemzést készített, és az ÁSZ vezetői több előadásban és cikkben is értékelték a kialakult helyzetet. Ezek az elemzések kifejezetten ellenőrzési dokumentumokat dolgoznak fel, és ezáltal a költségvetési fenntarthatósági elemzéseknek egy fontos műfaját tesztelik meg. A kockázatalapú kiválasztás, az adatok validálása és elemzési módszerekkel történő értékelése olyan sajátosságok, amelyek jól egészíthetők ki a statisztikai adatok matematikai, ökonometriai módszereket értékelő költségvetési fenntarthatósági elemzéseket. A számvevőszéki elemzésekre alapozott szakkikkeknek csak a legfontosabb gondolatait emeljük ki.

Domokos (2012) megállapítja, hogy a magyarországi önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között egyér-

2. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER BRUTTÓ ADÓSSÁGÁNAK ALAKULÁSA 2000–2019

Év	Bruttó adósság (Mrd forint)	Év	Bruttó adósság (Mrd forint)
2000	130,4	2010	1259,0
2001	165,1	2011	1213,0
2002	259,9	2012	1075,0
2003	279,4	2013	466,8
2004	340,5	2014	49,2
2005	416,1	2015	66,4
2006	570,0	2016	89,5
2007	783,3	2017	135,9
2008	1039,2	2018	207,5
2009	1086,5	2019	284,6

Forrás: KSH (2020) 3/d táblázatok

telmően romlott, a pénzügyi kockázatok növekedtek, az adósság – különösen a devizaadósság – dinamikusan nőtt. Az adósságszolgálati terhek kifizetésére az önkormányzatok többsége nem képes elegendő fedezetet biztosítani. Növekedett a banki kitettség, erőteljesen emelkedett a lejárt határidejű tartozások állománya. Komoly gondot jelentett, hogy az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok is jelentős adósságállományt halmoztak fel. Paradox módon kedvezőtlen hatással volt az önkormányzatok pénzügyi helyzetére az EU-s pályázatokhoz kapcsolódó, fokozott beruházási aktivitás is, a finanszírozás ugyanis hitelből történt, a visszafizetés, illetve a működtetés fedezete pedig nem biztosított.

Domokos (2014) az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataira hivatkozva állítja, hogy 2010-ben az önkormányzatok pénzügyi helyzete katasztrofális állapotban volt, azt a működési és a fejlesztési célú költségvetési keretek egyensúlyának megbomlása jellemezte.

Az ÁSZ ellenőrzései és az erre alapozott, a kockázat súlyát kiemelő elemzései is hozzájárultak ahhoz, hogy a 2010 utáni költségvetési konszolidáció legjelentősebb elemeként sor került az önkormányzati alrendszer helyzetének rendezésére. Domokos (2014) e rendezésnek két összetevőjét emelte ki:

- az önkormányzati feladatok és a finanszírozás összhangjának megteremtését,
- az önkormányzatok adósságának átvállalását.

Az önkormányzatok adósságának átvállalásával kapcsolatos adatokat a 3. táblázat foglalja össze.

A cikk kiemeli, hogy az önkormányzati adósságok átvállalása hasonló mértékben megnövelte a központi költségvetés adósságállományát, az adósságkezelés kockázatai azonban összességükben ezen a szinten alacsonyabbak annál, mint amikor több ezer önkormányzatnak egyedileg kell az adósságszolgálat nehézségeivel megbirkózni. Az önkormányzatok jövőbeni eladósodásának kockázatait lényegesen mérsékli, hogy 2012-től a jogi szabályozás is megváltozott, amelynek értelmében

- az önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – csak kormányzati engedéllyel vehetnek fel hitelt, és engedélyköteles az önkormányzati garancia- és kezességvállalás is;
- a helyi önkormányzatok nem fogadhatnak el olyan éves költségvetést, amely működési hiányt tartalmaz.

Ugyanakkor a kockázatok teljesen nem szűntek meg. Egyfelől az önkormányzati fejlesztések finanszírozása szükségessé tette, hogy

3. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATI ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ SORÁN ÁTVÁLLALT ÉS KIFIZETETT ADÓSSÁG ÖSSZEGE ÉVENKÉNTI BONTÁSBAN

Milliárd forint

Konszolidáció módja	Esedékesség éve				Összesen
	2011	2012	2013	2014	
Átvállalás	197,7	0	589,3	403,6	1 190,5
Kifizetés	0	73,7	36,2	68,5	178,4
Összesen	197,7	73,7	625,5	472,1	1 368,9

Forrás: Domokos (2014), 5. oldal

az önkormányzatok ehhez hiteleket vegyenek fel. Erre azonban csak szűk körben került sor, mivel az önkormányzatok fejlesztéseiket jellemzően az EU által is támogatott programok keretében valósítják meg, az önrész finanszírozásához, illetve az EU-támogatások megelőlegzéséhez pedig a kormányzat kedvező konstrukciókat biztosított. Másfelől fennállt annak a kockázata, hogy a rosszul gazdálkodó önkormányzatok rejtettebb módon, például a szállítói tartozásállomány növekedése révén, vagy 100 százalékos tulajdonukban álló gazdasági társaságokon keresztül adósodnak el. Ez utóbbinak elkerülése érdekében az ÁSZ a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat szisztematikusan ellenőrzi. Emellett az ÁSZ folyamatosan végzi az önkormányzatok pénzügyi és vagyongazdálkodása kockázatainak elemzését az újbóli eladósodás minden formájának megelőzése érdekében.

A 2. táblázat adatai azt mutatják, hogy az említett kockázatokat sikerült mederben tartani, és a konszolidációt követően nem gyorsult fel az önkormányzatok eladósodása. Az utóbbi évekre összegyűlt 200–300 milliárd forintos bruttó adósság nem eladósodottságot jelez, hanem fejlesztési hitelek ésszerű mértékű felvételét tükrözi.

A KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG TÁGABB ÉRTELMEZÉSE

Annak ellenére, hogy a közgazdasági szakirodalom jelentős része a költségvetési fenntarthatóság vizsgálatának fókuszába az államadósság finanszírozhatóságát, és ennek érdekében a keretek között tartását helyezi, a költségvetési fenntarthatóság szélesebb horizontú megközelítéseivel is találkozhatunk.

Az OECD megfogalmazása szerint „*A költségvetési fenntarthatóság a kormányzatnak az a képessége, hogy az államháztartást hosszú távon megbízható és szolgáltatásképes⁶ helyzetben tart-*

sa.” (OECD, 2013. 50. oldal). Ugyanakkor a tanulmány rögtön hozzáteszi, hogy a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében a kormányoknak stratégiát kell alkotniuk jövőbeni bevételek és kötelezettségek előrejelzése, a környezeti tényezők, társadalmi-gazdasági tendenciák felmérése és a pénzügyi tervek ehhez igazítása érdekében.

Az Európai Bizottság definíciója szerint „*a költségvetési fenntarthatóság a kormányok arra vonatkozó képessége, hogy hosszú távon fenn-tartsák az aktuális kiadási, adóügyi és egyéb politikáikat, anélkül, hogy veszélyeztetnék a fizetőképességüket, vagy elmulasztanák valamely kötelezettségük, illetve ígért kiadásuk teljesítését*” (Európai Bizottság, 2017. 1. oldal).

A két definíciót úgy is értelmezhetjük, hogy az állam fizetőképességének hosszú távú megőrzése szükséges, de nem elégséges feltétele a költségvetési fenntarthatóságnak, hiszen a költségvetési politika elsődleges célja mégiscsak az, hogy a szakpolitikák megvalósításához szükséges fedezetet biztosítsa. E szakpolitikák között egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóságot elősegítő politikák. Ebből a szempontból az Európai Bizottság ismertetett definícióját túlságosan statikusnak tartjuk. Hosszú távon ugyanis nem az aktuális politikák fenntartása a cél, hanem az olyan politikák megvalósítása (és ebből következően finanszírozhatóságának megteremtése), amelyek a fenntartható fejlődést biztosítják. Egy konkrét példával megvilágítva, nem az a hosszú távú cél, hogy a lakosság által fizetendő adók továbbra is elérjék a GDP bizonyos százalékát, hanem egy olyan adórendszer kialakítása, amely hozzájárul a fenntartható fejlődéshez (például ökoadó révén), és biztosítja a szükséges adóbevételeket is. Ezért a költségvetési fenntarthatóságnak egy dinamikusabb, a fenntartható fejlődés előmozdítását is magába foglaló definíciójára lenne szükség.

Jelen cikk szerzői a Brundtland-jelentés fenntartható fejlődést megfogalmazó definíci-

ójából vezetik le a költségvetési fenntarthatóság fogalmát, a következőképpen: „*olyan költségvetések sorozata, amelyek fedezetet nyújtanak a jelen generációk közjavak iránti szükségleteinek kielégítéséhez, és egyúttal növelik a jövő generációk képességét és lehetőségét saját jövőbeni szükségleteik kielégítéséhez.*” A definíció első fele magáért beszél, és a közjavakra vonatkoztatva tartalmilag megismétli a fenntartható fejlődés definíciójában foglaltakat. A meghatározás második fele viszont magyarázatra szorulhat, mivel az túlmegy a fenntartható fejlődés definíciójának a „*ne ártsunk a jövő generációknak*” szellemiségén. A nagyobb követelményt támasztó megfogalmazás mellett az szól, hogy a költségvetés tervezése, elfogadása és végrehajtása tudatos döntési folyamat, és ebből adódóan a döntést hozóktól nemcsak az várható el, hogy ne rontsák a jövő generációk életesélyeit, hanem az is, hogy esélyt adjanak számukra egy jobb élethez. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy a jelenben gazdaságilag aktív generációk életkörülményei idős korukban meghatározó mértékben attól függenek majd, hogy milyen lehetőségeket tudtak nyújtani az utánuk következő generációk számára. (Ideértve azt is, hogy egyáltalán a saját hazájukban akarnak maradni.) A költségvetésnek – mint pénzügyi tervnek – esélyteremtő módon kell elosztani a közpénzeket, azaz a fizikai, a szellemi javak és a természeti erőforrások fejlesztését is elő kell segítenie. Ebben a szemléletben „csak” minimumkövetelmény, szükséges feltétel az, hogy a jelen generáció ne rakjon nyomasztó adósságterhet a jövő generációk vállára.

Mit jelent ez a költségvetési fenntarthatóság elemzése és értékelése szempontjából? Azt, hogy az államadósság alakulásának elemzése mellett azt is vizsgálni kell, hogy a költségvetés a közpénzeket a fenntartható fejlődés követelményeinek és céljainak megfelelően osztja-e el. Természetesen felmerül a kérdés, hogy egy számvevőszék ezt képes-e megítélni. A válaszuk határozott igen, a következő indokok alapján.

▶A világ 193 országának vezetői elkötelezték magukat az ENSZ fenntartható fejlődési céljai mellett, így ezek az országok kialakítják e célokra megfelelő stratégiáikat, elfogadják az azok megvalósításához szükséges intézkedési terveket és megjelölik az intézkedések végrehajtásának pénzügyi forrásait. Következésképpen ezen országok számvevőszékei ellenőrizni tudják, hogy a megjelölt forrásokat betervezték-e a mindenkori költségvetésbe, az intézkedési terveket végrehajtották-e, a stratégiák megvalósításának nyomon követéséhez szükséges rendszereket kialakították-e, és végül, hogy a stratégiák elérték-e a kitűzött célokat, eredményeket. A számvevőszékek tehát nem kitálják, hogy mi lenne jó a fenntartható fejlődés szempontjából, hanem „csak” azt ellenőrzik, hogy a kormányok eredményesen végrehajtották-e azt, amit saját maguk határoztak el a fenntartható fejlődés érdekében.

▶„*Csak az alaki s anyagi rend együtt adhatnak az államgazdasági viszonyoknak olyan alakulást, amely az észszerű háztartás követelményeit kielégíti.*” – idéztük Mariska Vilmostól. Ez az állítás mindaddig érvényes marad, amíg államháztartás létezik. Ugyanúgy érvényesek az anyagi és alaki rendről leírtak is: „*a kiadások gazdaságosak legyenek, a nemzetgazdaság hasznára váljanak, s a szükségletek fedezési módjára nézve észszerű elvek nyerjenek alkalmazást.*” Mariska Vilmos hozzát teszi, hogy mindez az „*összes állami pénzügyek kezelésének lelkiismeretes és szigorú ellenőrzését követeli*” meg. Ahogy írtuk, ugyanez a felismerés vezetett az ENSZ és az INTOSAI közötti stratégiai szövetség megkötéséhez.

HANGZATOS PROGRAMOK HELYETT VALÓS EREDMÉNYEK

Az INTOSAI szerepvállalásának a fő indítéka az volt, hogy egyes országoknak az SDG-kről elkötelezettség ne merüljön ki abban,

hogy hangzatos programok indításáról döntenek, hanem e programok valós eredményeket hozzanak, azaz járuljanak hozzá egy adott SDG tényleges teljesüléséhez. Az INTOSAI tagszervezetei, azaz az egyes számvevőszékek úgynevezett teljesítményellenőrzés keretében tudják objektíven értékelni, hogy saját országuk fenntartható fejlődést szolgáló programjai eredményesek voltak-e. Ennek azonban az a feltétele, hogy az eredmény mérésére megbízható indikátorok álljanak rendelkezésre. A számvevőszéki teljesítményellenőrzés módszertana az eredményességet a kitűzött célok eléréseként határozza meg. A célokat mindig az adott program jóváhagyójának kell meghatározni, és neki kell rögzítenie azokat az indikátorokat is, amelyek segítségével a számszerű célok elérésének a mértéke megállapítható. Az ENSZ eleget tett ennek a követelménynek, és minden SDG-hez számszerű indikátorokat rendelt. Az egyes számvevőszékek azonban csak saját országaik programjait értékelhetik, és az értékelt programoknak az ENSZ fenntartható fejlődési céljaihoz való hozzájárulása csak akkor lesz megállapítható, ha a nemzeti programok eredményességét mérő indikátorok megegyeznek, vagy nagyfokú hasonlóságot mutatnak az SDG-hez rendelt indikátorokkal. Ez feltétele annak is, hogy több számvevőszék közös (koordinált) ellenőrzést folytasson le egy-egy SDG megvalósítása, összehasonlító értékelése érdekében. Az azonos témakörben, közel azonos módszerrel párhuzamosan több országban végzett ellenőrzések nemcsak az eredmények objektív nemzetközi összehasonlítását teszik lehetővé, hanem az ellenőrzés során feltárt jó gyakorlatok megosztását is.

Az ENSZ a fenntartható fejlődési célok elfogadásával a nemzeti és nemzetközi indikátorok harmonizációját nem írta elő az egyes országok gazdasági, szociális, társadalmi és környezeti eltérései miatt. Az aláíró országok ezért bizonyos indikátorok esetében úgynevezett helyettesítő indikátorokat alkalmaznak,

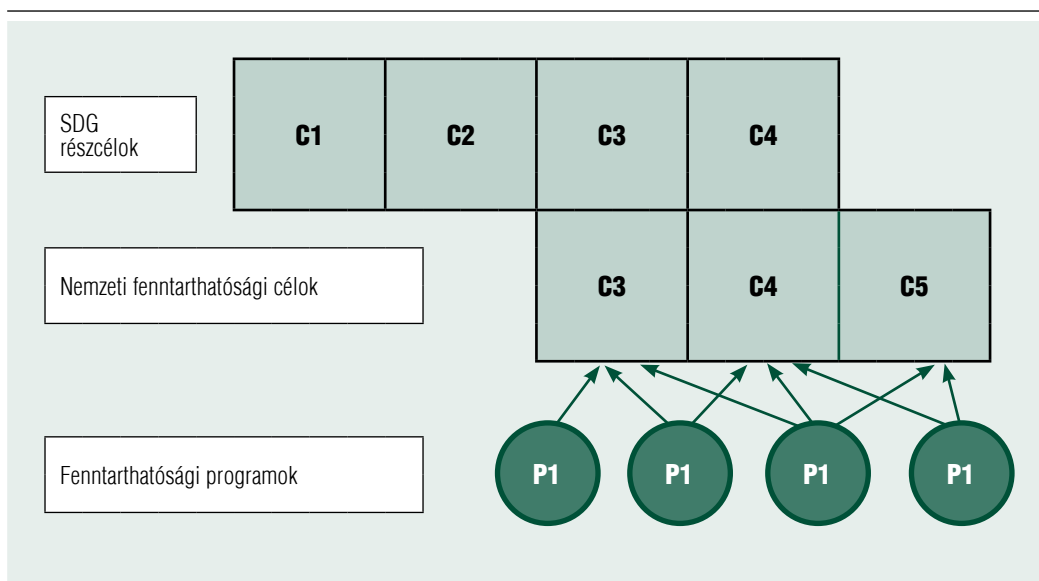
amelyek az adott célban történő állapotváltozást jól jellemzik, ugyanakkor a nemzeti szinten releváns területekre vonatkoznak. További kihívást jelent, hogy egy szakpolitikai stratégia egészét egy az egyben nem lehet leellenőrizni, hanem csak a stratégia megvalósítását szolgáló programok eredményességét lehet ellenőrzés révén értékelni. A három szintet az 5. ábra szemlélteti.

Az ÁSZ kidolgozott egy módszert, amelynek segítségével a nemzetközi (köztük az ENSZ által meghatározott), a nemzeti és a programszintű indikátorok konzisztenciája viszonylag egyszerűen feltárható és bemutatható. A módszer középpontjába egy mátrix került (lásd a 6. ábrát), amelyből – a kitöltést követően – kiolvasható, hogy az indikátorok közötti azonosságok, de legalábbis hasonlóságok lehetővé teszik-e annak ellenőrzését, hogy a hazai programok milyen mértékben járultak hozzá egy tetszőleges ENSZ fenntartható fejlődési cél részcéljainak megvalósulásához.

A nemzetközi (esetünkben az ENSZ keretei között kinyilvánított), a nemzeti és programszinten a részcélok egyezősége az ellenőrizhetőség alapvető feltétele. Így a mátrix oszlopaiban az adott fenntartható fejlődési célhoz tartozó részcélok kerülnek feltüntetésre. Az ábráról leolvasható, hogy a bemutatott esetben a c3, a c4 és a c5 részcélok voltak azok, amelyek nemzetközi, nemzeti és programszinten is kitűzésre kerültek. A c1 rész cél magyar szempontból irreleváns, ezért a nemzeti részcélok között nem szerepel. A c2 rész cél megjelenik a nemzeti célok között is, de a fejlesztési program konkrét célkitűzései közé nem került be. A c6 és a c7 célok nem tartoznak a nemzetközi szint rész-céljai közé, ezek csak hazai szempontból fontosak.

A mátrixnak a célok alatti három sorában, az egyes célokhoz rendelten feltüntettük a nemzetközi, a nemzeti, illetve a programszintű indikátorokat. Az azonos tartalmú indikátorokat azonos sorszámmal láttuk el. Ily módon

A FENNTARTHATÓSÁGI CÉLOK ÉS A PROGRAMOK KAPCSOLATRENDSZERE EGY ADOTT SDG ESETÉN



Forrás: saját szerkesztés

EGY FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSI CÉL MEGVALÓSULÁSA NEMZETKÖZI ÉS HAZAI ELLENŐRIZHETŐSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSÁT SEGÍTŐ MÁTRIX

Megnevezések	Nemzetközi szint (ENSZ)													Helyi szint		
	Nemzeti szint													Helyi szint		
	Programszint													Helyi szint		
Részcélok	c1		c2		c3			c4		c5	c6			c7		
Nemzetközi indikátorok	I11	I12	I21	I22	I31	I32	I33	I41	I42	I51						
Nemzeti indikátorok			I21	I23	I31	I32	I34	-	I42	I52	I61	I62	I63			
Programszintű indikátorok					I31	I35	-	I41	I42	I51	I61	I64	-	I71	I72	
Ellenőrizhetőség	Nem releváns		E	N	L	E P	N	R P	L	R P	H	P	N	P	P	

Forrás: Pulay et al. (2020) 8. oldal

a mátrixból kiolvasható, hogy melyek azok a részcélok, amelyeknek a megvalósulását nemzetközi, nemzeti és programszinten ugyanazzal az indikátorral mérik. Az ábra szerinti esetben két ilyen indikátort láthatunk, nevezetesen az I31, az I42 indikátorokat. Következésképpen a c3 és a c4 az a két rész cél, amelyeknél egy közös indikátor alapján lefolytatható a hazai programnak a nemzeti és nemzetközi rész célhoz való hozzájárulását értékelő ellenőrzés. Ezt a mátrix utolsó sorában L betűvel (lefolytatható) jelöltük. Az R betű a részleges ellenőrizhetőséget jelenti. Ez akkor áll fenn, ha csak a nemzetközi és a programszintű indikátor azonos. Ilyenkor ugyanis értékelni lehet, hogy a hazai program mennyiben járult hozzá a nemzetközi fenntarthatósági rész cél eléréséhez. Azonos tartalmú nemzeti indikátor azonban nincsen, következésképpen az ellenőrzés nem tudja megállapítani, hogy a teljes magyarországi fejlődés – ami nemcsak az ellenőrzött program eredményességén múlik – mennyiben járult hozzá a nemzetközi indikátor javulásához.

Azt az esetet, amikor a nemzetközi és a nemzeti indikátor azonos, de velük azonos programszintű indikátor nincs, E betűvel jelöltük, ami az elemezhetőségre utal. Ez azt jelenti, hogy a magyarországi adatgyűjtés alapján az ÁSZ be tudja kérni a magyar adatot a Központi Statisztikai Hivaltól vagy más illetékes szervezettől, de konkrét ellenőrzési bizonyítékokkal nem rendelkezik majd. Egy nemzetközi koordinált ellenőrzés esetében ennek is van jelentősége, mivel a közös ellenőrzési jelentésnek (tanulmánynak) többnyire fontos részét képezi a résztvevő országok összehasonlítható mutatószámainak a prezentálása.

Az ÁSZ számára releváns az az eset is, amikor csak a nemzeti és a programszintű indikátor azonos, hiszen ez a tisztán hazai ellenőrzés egy fontos feltételének a meglétét jelenti. Ezért H betűvel jelöltük ezt az esetet. A P betű azt jelzi, hogy az adott program ellenőrzéséhez rendelkezésre áll indikátor, ami a program

teljesítményellenőrzésének alapvető feltétele. Ugyanakkor a program eredményességéből a nemzeti vagy nemzetközi fenntarthatósági célok megközelítésére vonatkozóan nem lehet majd számszerűen megalapozott megállapítást tenni. Az N betű annak a jele, hogy az indikátorok hiánya, vagy azok különbözősége miatt az ellenőrzés lefolytatásának egy alapvető feltétele sem áll fenn.

A következő hónapokban az ÁSZ az összehasonlítható indikátorok rendelkezésre állását több SDG esetben is feltárja majd, és ennek alapján meg tudja határozni, hogy mely SDG-rész célok esetében vannak meg a feltételei annak, hogy a magyar programoknak az adott SDG megvalósításához való hozzájárulását számvevőszéki ellenőrzéssel értékelni lehessen.

Az Állami Számvevőszék tevékenységében eddig is kiemelt helyet foglalt el a fenntartható fejlődést szolgáló programok ellenőrzése. Többek között ellenőrizte a gyermekvédelmet, a felsőoktatást, a levegő tisztaságával kapcsolatos intézkedések végrehajtását, a nemzeti parkok gazdálkodását, a hulladékgazdálkodást, a parlagfü elleni védekezést. Az ÁSZ ellenőrzéseivel és tanácsadó tevékenységeivel a legszélesebb körben a 16. SDG-hez tartozó 16.5 „*Jelen-tősen visszaszorítjuk a korrupció és a vesztegetés minden formáját*” és 16.6 „*Hatékony, elszámoltatható és átlátható intézményeket alakítunk ki minden szinten*” rész célok megvalósítását segítette elő. Példaként említhetjük a 2011 óta évente elvégzett integritásfelmérést, és a költségvetési szervek és önkormányzatok integritási kontrolljai kiépítettségének, működtetésének széleskörű ellenőrzését.

2020. szeptember 9–11. között az Állami Számvevőszék megrendezte a IX. EUROSAI – OLACEF konferenciát, amelynek egyik témája az Agenda 2030 célok implementálása volt, különös tekintettel a járványhelyzetre. A konferencia következtetését az alábbiakban foglalhatjuk össze.

▶ A COVID-19-járvány a fenntartható fejlődési célok megvalósítása szempontjából jelentős kockázatot hordoz. A pandémia hatására arra lehet számítani, hogy a fenntartható fejlődési célok megvalósításában lassulás lesz érzékelhető, különösen a szegényebb és a járvány által leginkább érintett országokban.

▶ A COVID-19-megbetegedések megelőzése érdekében bevezetett, illetve kialakult új normák arra is serkentik a szervezeteket, hogy vegyék fel a lépést a digitalizációval, legyenek befogadók az újdonságokkal és ne hátráljanak meg az akadályok láttán.

▶ A pandémia első hatása a világ fejlődésének lassulása volt, azonban megfelelő technológiai felzárkózással és hozzáállással a következő időszakban gyors fejlődést érhetünk el. Fontos, hogy megállapítsuk a pandémia globális, valamint országos hatását a fenntartható fejlődési célokra vonatkozóan.

▶ A járvány megváltoztathatja a közpolitikai alapelveket, ami hatással lesz az SDG-kre. Ebből kifolyólag a számvevőszékeknek fontos lenne megvizsgálni, hogy a pandémia által kialakult új elvek és a szakpolitikai döntések hosszú távú hatásai mennyire vannak összhangban a fenntartható fejlődési célokkal. E célok elérése érdekében a számvevőszékek egyik legfontosabb feladata, hogy elősegítsék és ellenőrizzék, hogy a világjárvány okozta gyors politikai döntéshozatalok során figyelembe veszik-e a döntéshozók a fenntartható fejlődési célokat.

FENNTARTHATÓSÁG A KÖLTSÉGVETÉSBEN

Nyilvánvaló, hogy a SDG-k elérése azon áll vagy bukik, hogy az ennek érdekében készített különféle programok, stratégiák finanszírozása az országok költségvetésében megjelenik-e. Ezért a célok elérését monitorozó szervezetek nagy figyelmet szentelnek e kérdésnek.

A közelmúltban két nemzetközi össze-

hasonlítást tartalmazó tanulmány is megjelent, amelyek a fenntartható fejlődési célokat szolgáló stratégiáknak az országok költségvetéseibe történő integrálását értékelték. Az első az Európai Parlament *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward* (A fenntartható fejlődési célok megvalósításának európai megközelítése: jó gyakorlatok és előre vivő utak) című tanulmánya azt vizsgálta, hogy az EU-tagállamok integrálják-e az ENSZ fenntartható fejlesztési célokat a nemzeti stratégiákba, illetve a fenntartható fejlesztési célok megjelennek-e a költségvetési folyamatokban. Az Európa Parlament tanulmánya tíz országot nevesít, amelyek közvetlenül vagy közvetve összekapcsolták az SDG-eket a költségvetésükkel.

Az IDDRI (*Institut du développement durable et des relations internationales*)⁷ *Integrating SDGs into national budgetary processes* című elemzése az ENSZ fenntartható fejlődési céloknak a nemzeti költségvetésbe történő adaptálásáról értekezik, több országot is említve jó példaként (IDDRI 2018).

Itt azonban szükséges megjegyeznünk, hogy a SDG-eket kinyilvánító ENSZ-határozat – a célok melletti közös elköteleződés hangsúlyozása mellett – nem várja el a tagállamoktól, hogy egy az egybe valósítsák meg mind a 169 célkitűzést. Ellenkezőleg a hivatkozott ENSZ-határozat 21. pontja így fogalmaz: „21. ... Mindannyian azon fogunk dolgozni, hogy megvalósítsuk a Programot mind a saját országunkban, mind regionális és globális szinten, figyelembe véve a különböző nemzeti sajátosságokat, lehetőségeket és a fejlődés szintjét, valamint tiszteletben tartva a nemzeti stratégiákat és prioritásokat. Tiszteletben tartjuk az államok politikai mozgásterét a tartós, befogadó és fenntartható fejlesztés területén ...”. Minden tagállam maga határozhatja meg, hogy a 169 célkitűzés közül, hogy melyek a relevánsak a számára, és ezek megvalósítása érdekében milyen progra-

mokat valósít meg, figyelembe véve az ENSZ-határozat általános alapelveit (például emberi jogok tiszteletben tartása, a kiszolgáltatott emberek helyzetbe hozása⁸).

Következésképpen egy kétlépcsős folyamatról van szó. Első lépésben az adott ország helyzete és prioritásai alapján a nemzeti fenntartható fejlődési célokat szükséges meghatározni, összhangban az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival. A második lépésben kerülhet sor a nemzeti fenntartható fejlődési célokat megvalósító programok finanszírozásához szükséges előirányzatok beépítésére a központi költségvetésbe. Több más országhoz hasonlóan Magyarország már az SDG-k ENSZ általi kinyilvánítása előtt meghatározta a saját fenntartható fejlődési stratégiáját. A magyar Országgyűlés 2013-ban, azaz két évvel az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak meghirdetése előtt elfogadta Magyarország 2012–2024 évekre kiterjedő Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiáját. A Keretstratégia négy erőforrást különböztet meg: emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrásokat. A Keretstratégia a négy nemzeti erőforráshoz 34 stratégiai célt és 77 eszközcélt határozott meg. Ezért a kérdés úgy merül fel, hogy az SDG-k meghirdetése, és Magyarország ezek megvalósítása iránti magas szintű elköteleződése milyen mértékben indokolja a korábbi célkitűzések kiegészítését, módosítását.

Magyarországon ezt a feladatot a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT)⁹ végezte el, összhangban azzal, hogy az NFFT feladatának tekinti a hazai fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégia rendszeres megújításának és végrehajtásának elősegítése mellett az SDG-k megvalósításának előmozdítását is. Az NFFT két évente előrehaladási jelentésben számol be a társadalomnak és az Országgyűlésnek a Keretstratégia végrehajtásáról. Az NFFT a 2015 decemberében elfogadott első előrehaladási jelentésének 2. számú mellékletében összevetette a Keretstratégia céljait az

ENSZ fenntartható fejlődési céljaival. Azt alapította meg, hogy az ENSZ-dokumentum 169 célkitűzése közül 83 tartozik a Keretstratégia hatáskörébe, és ezek jól korrelálnak a Keretstratégia céljaival. Az NFFT által 2017-ben és 2019-ben elfogadott második, illetve harmadik előrehaladási jelentések külön mellékletben értékelik, hogy Magyarországon milyen mértékben sikerült megközelíteni a releváns SDG-ket. A mellékletek címe: Magyarországi helyzetkép az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai szerint.

Ide kapcsolódik, hogy az Állampolgári Jokok Országgyűlési Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója 2017-ben elvi állásfoglalást adott ki az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról. Az állásfoglalás az elvi megalapozás mellett egészen konkrét javaslatokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen fejlesztéseket lenne szükséges végrehajtani egyes SDG-k magyarországi megvalósítása érdekében.

A hivatkozott ENSZ-határozat elfogadása után kormányzati szinten is létrejött egy koordinációs mechanizmus a szaktárcák és a hazai végrehajtás összehangolásáért felelős Külgazdasági és Külügyminisztérium részvételével, a már korábban is működő Nemzetközi Fejlesztési Együttműködés Koordinációs Tárcaközi Koordinációs Bizottságok keretei között. 2018-ban a kormány elkészítette első önkéntes nemzeti jelentését a SDG-k magyarországi végrehajtásáról. Ennek előkészítésére egy új platformot hoztak létre, amely a kormányzati szereplőkön kívül magában foglalta a Központi Statisztikai Hivatal és a civil szervezetek, a tudományos élet és a privát szektor képviselőit. Az önkéntes jelentés mintegy 50 oldal terjedelemben sorolja fel azokat az intézkedéseket, amelyeket a magyar állam tett a SDG-k megvalósítása érdekében. Mindez azt mutatja, hogy a Magyarország számára rele-

váns fenntartható fejlődési célok megvalósítására törekvés jelen van a szaktárcák működésében.

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉST SZOLGÁLÓ STRATÉGIÁK FINANSZÍROZÁSÁNAK BEAZONOSÍTHATÓSÁGA MAGYARORSZÁG KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSÉBEN

Az Országgyűlés már a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI.14.) OGY határozatában felkérte a kormányt, hogy a kidolgozásra kerülő terveket, stratégiai és szakpolitikai dokumentumokat a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégiával összhangban készítse el, illetve a megújításra kerülő programokat annak figyelembevételével dolgoztassa át. A stratégiák a kijelölt ágazatban megvalósítandó cselekvéseket foglalják össze, amelyek országgyűlési vagy kormányhatározatban jelennek meg.

A kormányzati stratégiai irányítás alapelveit, eljárási szabályait a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet határozza meg, amely alapján a stratégiai gondolkodás a szervezeti működés alapvető elemévé vált. A rendelet 1. számú mellékletének 7. pontja alapján az elfogadott stratégiai tervdokumentumot a felelős az elfogadást követően azonnal közzéteszi a honlapján.

A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) kormányrendelet 39. § (2) bekezdés *b*) pontja alapján a miniszterek – a jogszabályban, valamint kormányhatározatban meghatározott – feladatkörükben előkészítik a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, továbbá koordinálják azok megvalósítását.

E többlememű szabályozás nyomán számos a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stra-

tégiai dokumentum született. Az ÁSZ 2019-ben 59 olyan ágazati vagy funkcionális stratégiát azonosított, amely hozzárendelhető a Keretstratégia céljaihoz. Minden ágazati stratégia végrehajtásának megvannak a kormányzati felelősei, akik egyúttal irányító szervei a központi költségvetés valamely fejezetének is. Így elvileg biztosított az összhang a stratégiák finanszírozása és a központi költségvetés között, mivel a miniszterek a saját költségvetési fejezetükbe be tudják tervezni azokat az előirányzatokat, amelyek az általuk koordinált stratégiák megvalósításához szükségesek. Ezt a feladatot általában meghatározzák a stratégiák végrehajtásának cselekvési terveit jóváhagyó kormányhatározatok is. Magyarországon jelenleg nincs olyan jogszabályi előírás, amely alapján a kormányzati stratégiák végrehajtásához kapcsolódó forrásokat és/vagy a fenntartható fejlődési célokat a központi költségvetésnek – látható módon – tartalmaznia kellene. Ily módon előfordulhatott, hogy a stratégiák végrehajtásához szükséges pénzügyi források valamilyen többcélú előirányzat részeként, külön címként vagy alcímként nem nevesítve kerültek be adott költségvetési fejezetbe. Az is megtörténhetett, hogy az illetékes miniszter által betervezett előirányzatok részben vagy egészben áldozatul estek a költségvetési egyeztetéseknek, azaz nem jutott rájuk elég pénz.

2018. november 24-én hatályba lépett az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV törvény (Áht.) 22. § (3) bekezdés *c*) pontja, amely előírja, hogy a „Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat indokolásában ismerteti a középtávú költségvetési tervezés részeként a fő kormányzati politikák hosszú távú fenntarthatóságának felmérését, a közvetlen hosszú távú hatással rendelkező szakpolitikák bemutatásával, így különösen bemutatja az állami nyugdíj, egészségügyi, oktatási és egyéb korfüggő kiadások hosszú távú alakulását”. Az Áht. módosítása a fenntartható fejlődési célok költségvetésben történő megjelenítésének az irányába

mutatóan segítheti a hazai kormányzati politikák/stratégiák hosszú távú fenntarthatóságának elemzését és ellenőrzését.

Az Országgyűlés a 18/2013. (III. 28.) OGY határozatának 2. pontjában megerősítette, hogy a Keretstratégiában foglalt, a magyar nemzet hosszú távú sikeres fennmaradását célzó alapelveket és stratégiai célkitűzéseket a költségvetés elfogadásakor és a szakpolitikai stratégia- és programalkotásban folyamatosan érvényre kell juttatni. Ezért a számvevőszék egy elemzés keretében megvizsgálta, hogy a kormányzat által jóváhagyott, a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó ágazati és funkcionális stratégiákban megfogalmazott célkitűzések, intézkedések megvalósítását szolgáló előirányzatok megtalálhatók-e, beazonosíthatók-e a 2019. évi központi költségvetésben. Három stratégia került kiválasztásra: a Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030 (a továbbiakban: erdőstratégia), a Második Éghajlatváltozási Stratégia (a továbbiakban: NÉS-2) és a Nemzeti Vízstratégia (a továbbiakban: vízstratégia).

Az elemzés feltárta, hogy a kiválasztott három stratégiában meghatározásra kerültek az elérendő célok, az ehhez, illetve a fejlesztésekhez szükséges támogatások, amelyek fedezeteként hazai költségvetési és uniós forrásokat jelöltek meg. A továbbiakban egyenként bemutatjuk, hogy a három stratégia célkitű-

zéseinek megvalósítását szolgáló költségvetési előirányzatok milyen módon és mértékben jelentek meg a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. L. törvényben.

AZ ERDŐSTRATÉGIÁBAN megjelölt tíz célterület közül, két célterület („Erdőfelújítás, erdők a klímaváltozásban”, valamint „Fenntartható erdőgazdálkodás, erdészeti környezeti nevelés”) a központi költségvetésben jogcímként nevesítésre került (lásd a 4. táblázatot). Emellett az erdőstratégia egy másik célterületéhez, az állami erdőgazdálkodás fejlesztéséhez a központi költségvetésből két jogcímcsoport kapcsolódott: az állami erdőgazdálkodási társaságok tőkeemelése, valamint szakmai feladatainak támogatása.

A NÉS-2. a stratégia megvalósításának hazai forrásaként a szén-dioxid-kvótabevételt, a Zöld Beruházási Rendszert, a Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszert és a Gazdasági Zöldítési Rendszert nevesítette. Ezek önálló jogcímcsoportként megjelentek a 2019. évi központi költségvetésben (lásd az 5. táblázatot).

A VÍZSTRATÉGIÁBAN felsorolásszerűen meghatározott hazai forrásokból finanszírozandó feladatok: a Dunántúli-középhegységben a karsztvízszint visszaemelkedése miatti ve-

4. táblázat

AZ ERDŐSTRATÉGIÁBAN MEGNEVEZETT HAZAI FORRÁSOK 2019. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSben

Az erdőstratégiában megnevezett hazai források	Költségvetés	
	Bevétel	Kiadás
Erdőfelújítás, erdők a klímaváltozásban		XII. Agrárminisztérium fejezet, 20. cím 5. alcím 6. jogcímcsoport 3. jogcímszám
Fenntartható erdőgazdálkodás, erdészeti környezeti nevelés		XII. Agrárminisztérium fejezet, 20. cím 5. alcím 6. jogcímcsoport 4. jogcímszám

Forrás: saját szerkesztés a 2019. évi központi költségvetés alapján

A NÉS-2-BEN MEGNEVEZETT HAZAI FORRÁSOK 2019. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSben

A NÉS-2-ben megnevezett hazai források	Költségvetés	
	Bevétel	Kiadás
Zöld Beruházási Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 7. jogcímcsoport Zöld Beruházási Rendszer végrehajtásának feladatai
Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 4. jogcímcsoport Zöldgazdaság Finanszírozási Rendszer
Gazdasági Zöldítési Rendszer	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 21. cím 3. alcím 3. jogcímcsoport Kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevételek	XVII. Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezet, 20. cím 35. alcím 4. jogcímcsoport

Forrás: Saját szerkesztés a 2019. évi központi költségvetés alapján

szélyhelyzet elhárítása; a vízbázisok biztonságba helyezése, kompenzációs intézkedések; a víziközműhálózati rekonstrukció, a monitoring rendszer fejlesztése és működtetése.

A megfogalmazott feladatokhoz a központi költségvetésben nem határozták meg részletesen, beazonosíthatóan a rendelkezésre álló forrást, valamint annak összegét sem. A 2019. évi központi költségvetés fejezeti indoklása azt tartalmazza, hogy a vízstratégiában megfogalmazott célok elérése érdekében az Országos Vízügyi Főigazgatóság szakmai irányítása mellett a vízügyi igazgatóságok végzik a vízgazdálkodási létesítmények üzemeltetési, fenntartási és fejlesztési feladatait

Az egyes stratégiákhoz kapcsolódó fejlesztések jelentős része köthető uniós forrásokhoz. A három stratégiában az Uniós Fejlesztések fejezeti kezelésű előirányzatai közül a 2014–2020 közötti kohéziós politikai Operatív Programok, illetve a Vidékfejlesztési Program került megnevezésre. Ezeket az előirány-

zatokat a 2019. évi központi költségvetés XIX. Uniós Fejlesztések fejezete tartalmazza, azonban az előirányzatok nem kerültek célok szerint megbontásra. A XIX. Uniós Fejlesztések fejezete szöveges indoklása az operatív programokon belül az előirányzatokat prioritásonként felsorolja. Ezek azonban több stratégiai célhoz is kapcsolódhatnak.

Az operatív programok éves fejlesztési keretét kormányhatározat tartalmazza, amelyben meghatározzák az adott évben meghirdetendő vagy már meghirdetett felhívásokat, a konstrukció címét, a rendelkezésre álló forráskeretet és a meghirdetés tervezett időpontját. Elvileg tehát nem lenne akadálya annak, hogy a központi költségvetés is nagyobb részletezettséggel mutassa be, hogy az összevont előirányzat milyen célokra kerülhet felhasználásra. Ez elsősorban az átláthatóság javítását szolgálná, és nem szüntetné meg a kormányt az azt a jogát, hogy indokolt esetben az előirányzatok között átcsoportosításokat hajtson végre.

A három stratégia hazai és uniós forrásainak áttekintését követően megállapítható, hogy az egyes stratégiák, illetve a stratégiákban meghatározott célok nem vagy csak részben jelennek meg a központi költségvetésben. A stratégiákban megfogalmazott célok eléréséhez szükséges pénzügyi források jelentős mértékben operatív programokhoz kapcsolódnak, azonban az operatív programokból nem ítéhető meg konkrétan az adott stratégiához kapcsolódó támogatások összege.

A központi költségvetésben egyértelműen nincsenek hozzárendelve/nevesítve az egyes stratégiákban megfogalmazott intézkedések megvalósítását szolgáló hazai/uniós források pénzügyi összegei. A központi költségvetés adataiból nem látható, hogy a stratégiákban foglalt célkitűzések megvalósulásának elősegítése érdekében mennyi hazai és uniós forrásban részesültek a stratégiák felelősei. Az egyes stratégiák kapcsolódnak és átfedésben is vannak egymással, amely nehezíti az elkülönített kimutatást, a források közötti megosztást.

A FENNTARTHATÓSÁGI CÉLOKAT SZOLGÁLÓ KÖLTSÉGVETÉSI ELŐIRÁNYZATOK MEGJELENÍTÉSÉNEK ÉS ELLENŐRZÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

A nemzetközi jó gyakorlatok a fenntartható fejlődési célok megvalósítását szolgáló stratégiák és a központi költségvetési előirányzatok egyértelmű és átlátható összekapcsolására többféle megoldási lehetőséget kínálnak. Az egyes stratégiák megvalósítását szolgáló pénzeszközök megjeleníthetők:

- az éves központi költségvetésben,
- a középtávú költségvetési keretben,
- külön költségvetési dokumentumban,
- a közpénzügyi portálon.

Melyeket célszerű ezek közül Magyarországon megvalósítani? Mindegyik jó gyakorlatnak megvan a maga erőssége. A fenntarthatósági

stratégiákat szolgáló pénzeszközök megjelenítése az éves központi költségvetésben növeli az átláthatóságot és elszámoltathatóságot. A felsoroltak közül ez az egyetlen megoldás, amely jogi relevanciával bír. Az Áht. hivatkozott módosítása megnyitotta az utat abba az irányba, hogy az éves költségvetési törvényjavaslat indoklásában a hosszabb távú kötelezettségek is megjelenjenek. Ennek mintájára megvalósítható lenne a központi költségvetési törvényjavaslat indoklásának kiegészítése egy olyan melléklettel, amely rendszeresen mutatja be a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stratégiák megvalósítását szolgáló költségvetési előirányzatokat.

A fenntartható fejlődéshez kapcsolódó stratégiák megvalósítása tipikusan több éven átnyúló programok végrehajtását igényli. Következésképpen indokolt, hogy e programok költségvetési fedezete ütemezetten és átlátható módon megjelenjen a középtávú költségvetési kereteket kijelölő kormányhatározat dokumentációjában.

A stratégiákat szolgáló pénzeszközök külön költségvetési dokumentumban történő megjelenítésével az érintett előirányzatok rendszeresen, több szempont szerint csoportosítva mutathatók ki. Ez nem feltétlenül jelent önálló megoldást, mivel egy ilyen dokumentum részét képezheti mind az éves központi költségvetési törvényjavaslat indoklásának, mind pedig a középtávú költségvetési keret számítási anyagának. A dokumentum egyúttal alapjául szolgálhat a „polgárok költségvetése” vonatkozó részének elkészítéséhez is.

A fenntartható fejlődési stratégiákat szolgáló költségvetési előirányzatoknak a közpénzügyi portálon történő megjelenítése lehetővé tenné, hogy a fenntartható fejlődés egésze vagy valamely összetevője (például természetvédelem, klímavédelem) iránt érdeklődő és elkötelezett állampolgárok közvetlenül győződjenek meg arról, hogy a kormányzat fontosnak tartja a fenntarthatósági célok megvalósítását, és e célokra a központi költségvetésből jelen-

tős összegeket fordít. A nemzetközi jó gyakorlatok mindegyikét célszerű Magyarországon is megvalósítani.

A fenntartható fejlődési célok megvalósítását szolgáló stratégiáknak a központi költségvetési törvényben történő rendszerezett megjelenítésének a teljesülését – az ÁSZ legfőképp a költségvetési törvényjavaslat véleményezésénél általa kiválasztott stratégiák esetében értékelheti.

A költségvetés átláthatóságát jelentősen javítja a költségvetés dokumentumaiban sze-

replő információk megfelelő szerkezete, részletezettsége, kereshetősége. Ha a fenntartható fejlődést szolgáló stratégiák esetében az átláthatóság ily módon is megnyilvánul, akkor az Országgyűlés és az állampolgárok jobb tájékoztatását egyaránt szolgálja. A fenntartható fejlődési célokat szolgáló stratégiák tényleges megvalósulása érdekében jó megoldás lenne az, ha ezek forrásai mind a középtávú költségvetési keretben, mind az éves költségvetésben átlátható és elszámoltatható módon megjelenének.

JEGYZETEK

¹ 16. SDG: A fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmakat alakítunk ki, mindenkinek biztosítjuk a jogorvoslatot és törvény előtti egyenlőséget, és a kormányzás minden szintjén hatékony, elszámoltatható, befogadó intézményeket építünk ki. A kapcsolódó részcélok közül a számvevőszékek elsősorban a 16.5 „Jelentősen visszaszorítjuk a korrupció és a vesztegetés minden formáját” és a 16.6 „Hatékony, elszámoltatható és átlátható intézményeket alakítunk ki minden szinten” megvalósítása érdekében tudnak sokat tenni.

² Magyarul 2000-ben adta ki a KJK-KERSZÖV A kormányzati szektor gazdaságtana címmel.

³ Birtokunkban az 1899-ben megjelent negyedik kiadás van, így az idézetek is ebből a kiadásból származnak.

⁴ adófizető (járadékfizető)

⁵ Az eredeti angol szöveg a következő: „public debt can be regarded as sustainable when the primary balance needed to at least stabilize debt under both the baseline and realistic shock scenarios is economically and politically feasible, such that the

level of debt is consistent with an acceptably low rollover risk and with preserving potential growth at a satisfactory level. Conversely, if no realistic adjustment in the primary balance—i.e., one that is both economically and politically feasible—can bring debt to below such a level, public debt would be considered unsustainable.”

⁶ Szűkebb értelmezésben hitelképes és az adósság-szolgálat teljesítésére képes.

⁷ Egy párizsi székhelyű nemzetközi kutató műhely és platform.

⁸ A magyar kormány első önkéntes jelentése az SDG-k magyarországi megvalósulásáról szintén kiemeli ezen alapelvek fontosságát.

⁹ Az NFFT 2008. október 10-én alakult meg ötpárti konszenzussal az Országgyűlés kezdeményezésére, annak tanácsadó, érdekegyeztető szerveként. A Tanács elnöke az Országgyűlés mindenkori elnöke. Tagjait az OGY határozatban szereplő társadalmi csoportok adják. Az NFFT tagjai a kormány, a politikai pártok, a tudományos élet, gazdasági érdekképviseltek, valamint a civil és egyházi szervezetek delegáltjai.

IRODALOM

- BAJNAI ZS., BENEDEK M., NÉMETH I., POMÁZI O., SZUDI F.-NÉ (2018). Eléri-e célját az önkormányzati adósságrendezés? Állami Számvevőszék, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_ranulmányok/2018/adossagrendezes_elemzes.pdf?ctid=1237 (Letöltve: 2020. november 23.)
- BENCZES I., KUTASI G. (2010). A költségvetési politika fenntarthatósága és a szabályalapú gazdaságpolitika. *Köz-gazdaság*, 5 (2), 59–74. oldal
- BURNSIDE, C. (2005). *Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis*. In: *Fiscal Sustainability in Theory and Practice (Handbook)* Ed. Burnside Craig World Bank Washington
- CROCE, E., JUAN-RAMON, H. V. (2003). Assessing Fiscal Sustainability: a Cross-Country Comparison. International Monetary Fund Working Paper. no. 145. Washington D.C.
- DOMOKOS L. (2012). Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly* 57 (2), 165–173. oldal
- DOMOKOS L. (2014). A költségvetési konszolidáció eredményei és kockázatai. 52. Közgazdász Vándorgyűlés, Nyíregyháza, 2014. szeptember 6.
- DOMOKOS L., PULAY GY., PONGRÁCZ É., PETŐ K. (2015). Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 60 (4), 427–443. oldal
- GÉBERT J. (2015). Mit is kell fenntartani? Fenntarthatóság a képességszemlélet perspektívájából. *Közgazdasági Szemle*, LXII. évf. 972–989. oldal
- KAUTZ GY. (1868). *A nemzetgazdasági eszmék fejlődési története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon*. Heckenast Gusztáv, Pest
- KAUTZ GY. (1872). *A pénzügytan rendszere*. Heckenast Gusztáv, Pest
- MARISKA V. (1899). *Az államgazdaságtan kézikönyve*. (negyedik kiadás) Franklin Társulat, Budapest
- PÁPA L., VALENTINYI Á. (2008). Költségvetési fenntarthatóság. *Közgazdasági Szemle* 55 (5), 395–426. oldal
- PULAY GY. (2013). *A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gazdálkodási gyakorlata*. In: Lentner Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan II*. 181–201. oldal, Nemzeti Közszerkesztési Bizottság, Budapest
- PULAY GY., SIMON J. (2020). A közpénzügyi gazdálkodás teljesítményének mérése. *Pénzügyi Szemle* 65. évf. (Különszám) 23–43. oldal, https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_k_1_2
- PULAY GY., PÉTER Á., MELCHER I. (2020). A nemzetközi, nemzeti és a programszintű teljesítménymutatók összhangjának vizsgálata a 6. „Tiszta víz és alapvető köztisztaság” fenntartható fejlődési cél tekintetében. Állami Számvevőszék, https://www.asz.hu/storage/files/files/Elemzesek/2020/viz_elemzes_20200320.pdf?ctid=1296 (Letöltés 2020. november 11.)
- STIGLITZ, J. (2000). A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK-KERSZÖV
- TÓTH G. Cs. (2014). A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi Szemle*, 59 (4), 544–561. oldal

A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (2018). <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK18168-2R.pdf> (letöltve: 2020. október 27.)

Állami Számvevőszék (2019). Az adósságcsökkentés fenntarthatósága. https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/az_adossagcsokkentese_fenntarthatosaga.pdf?ctid=1259 (letöltve: 2020. október 26.)

Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója (2017). Elvi állásfoglalás az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-e&q=Elvi+%C3%A1ll%20%C3%A1sfoglal%C3%A1s+az+ENSZ+fenntarthat%C3%B3+fejle%C5%91d%C3%A9si+c%C3%A9ljainak+hazai+megval%C3%B3s%C3%ADt%C3%A1s+szempontj%C3%A1b%C3%B3l+fontos+egy+ombudsmani+javaslatokr%C3%B3l> (Letöltve: 2020. november 11.)

ENSZ (1987). Brundtland report: Our common world, Oxford University Press

ENSZ (2015). Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat (Magyar fordítás és kiadás Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK)

Európai Bizottság (2017). Az európai szemeszter tematikus tájékoztatója – az Államháztartás fenntarthatósága

Európai Bizottság (2019). Fiscal Sustainability Report 2018. https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en (Letöltés 2020. október 30.)

Európai Bizottság (2020): Debt Sustainability Monitor https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en (Letöltve: 2020. október 30.)

Európai Parlament (2019): Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward, www.europarl.europa.eu/.../DEVE%20study%20on%20EU%20SDG%20implementation (letöltve: 2020. október 18.)

IDDRI (2018). Integrating SDGs into national budgetary processes, <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/study/integrating-sdgs-national-budgetary-processes> (letöltve: 2020. október 29.)

IMF (2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access countries, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Guidance-Note-for-Public-Debt-Sustainability-Analysis-in-Market-Access-Countries-PP4771> (Letöltve: 2020. október 30.)

Központi Statisztikai Hivatal (2020). Jelentés a kormányzati szektor egyenlegéről és adósságáról (2020. évi II. EDP-jelentés) és visszamenőleges adatok (1995–2015), <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/edp/edp20201022/index.html> (letöltve: 2020. november 23.)

Külgazdasági és Külügyminisztérium (2018). Voluntary National Review of Hungary on the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, <https://ensz.kormany.hu/elkeszult-vnr> (letöltve: 2020. október 30.)

Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, www.kormany.hu/download/a/1a/d0000/Nemzeti_Erdőstratégia.pdf (letöltve: 2020. október 28.)

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (2017). Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia első

előrehaladási jelentése 2013–2014, <https://www.nfft.hu/elorehaladasi-jelentes> (letöltve: 2020. október 25.)

Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (2013). <https://www.parlament.hu/documents/1238941/1240162/Nemzeti+Fenntarthat%C3%B3+Fejl%C5%91d%C3%A9si+Keretstrat%C3%A9gia> (letöltve: 2019.05.21.)

Nemzeti Vízstratégia. [www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vízstratégia.pdf](http://www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20Vizstrategia.pdf) (letöltve: 2020. október 28.)

OECD (2013). Government at Glance 2013. Paris

OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance, <https://www.oecd.org/.../budgeting/Recommendation-of-the-Council-...> (letöltve: 2020. október 26.)