

Domokos László

# Hitelesség és rugalmasság

## A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai

**ÖSSZEFOGLALÓ:** A tanulmány bemutatja azt a három fontos intézményi lépést, amit Magyarország 2010-ben és 2011-ben tett a felelős közpénzgazdálkodás elősegítése érdekében, így részletesen elemzi az új Alaptörvény szigorú közpénzügyi rendelkezéseit, a Költségvetési Tanács megerősített jogosítványait és az Állami Számvevőszék megújított ellenőrzési eszköztárát. Az intézményrendszer és a szabályozási környezet átalakítására azért volt szükség, mert az adósság jelentős emelkedése azt mutatta, hogy a korábbi, megengedőbb szabályozás nem érte el a célját. A tapasztalatok szerint szigorú szabályok és megerősített intézmények nélkül nem szerezhető vissza a költségvetési politika hitelessége, nem biztosítható a takarékos és felelős állami gazdálkodás. A tanulmány bemutatja, hogy a megújított magyar költségvetési szabályozás nemzetközi szinten is példátlan fiskális elköteleződést jelent, a Költségvetési Tanácsnak adott alkotmányos jogkör és az ebből adódó szigor egyedülálló a világban.<sup>1</sup>

**KULCSSZAVAK:** költségvetés, fiskális politika, közpénzügyek, költségvetési tanács, költségvetési intézmények

**JEL-KÓD:** H60, H61, H63, L38, P48

**M**a már nem kérdéses, hogy a költségvetési kiadások korábbi elszaladása és az államadósság ebből adódó növekedése nagyon komoly gazdaságpolitikai problémát jelent Magyarországon. Az utóbbi egy évben a kormány és a Parlament több olyan döntést is hozott, amelyeknek célja a felelős gazdálkodás elősegítése és az adósságprobléma hatékony kezelése: az új Alaptörvénybe közpénzügyi fejezet került, a Költségvetési Tanács megerősített jogosítványokat kapott, az Állami Számvevőszékről (ÁSZ) szóló törvényt pedig újrakodifikálta az Országgyűlés.

Új időköt élünk, amely új megoldásokat követel, és ez különösen igaz a közpénzek területén. Azért kellett váltani, azért kellett új szabályokat lefektetni és új intézményeket létrehozni, mert a korábbi évek krónikus állami túlköltekezését és az államadósság drasztikus megemelkedését (lásd 1. ábra) sem az Állami Számvevőszék, sem pedig az egyéb független intézmények nem tudták megakadályozni.

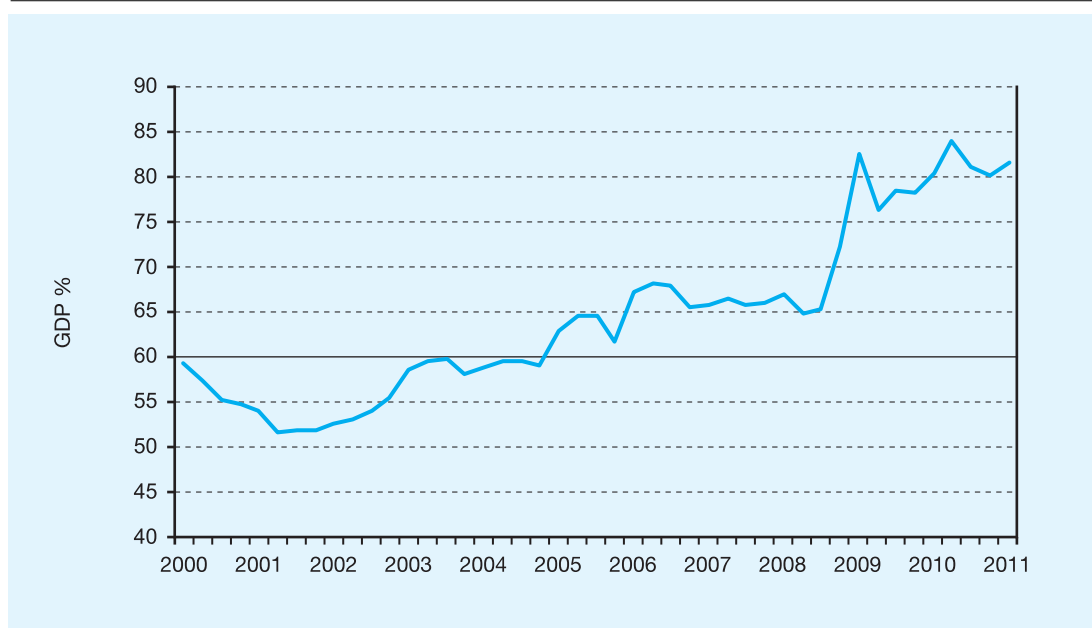
Levelezési e-cím: [elnok@asz.hu](mailto:elnok@asz.hu)

A gazdasági válság és a rendezetlen magyar állami pénzügyek miatt nem kérdés, hogy takarékosra van szükség. Ebből az is következik, hogy változatlan vagy növekvő mennyiségű feladatot ugyanannyi vagy még a korábbiaknál is kevesebb erőforrás felhasználásával kell megvalósítani. Így a megújítás nem az intézményrendszer felduzzasztását jelenti, hanem a jogosítványok kiszélesítését, az átláthatóság növelését és a szankcionálás lehetővé tételét.

A gazdasági felemelkedés és az adósságcsapdából való kitörés egyik záloga a szigorú takarékosra, a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás, ami mindenekelőtt kordában tartott állampénzügyeket jelent.

Alapvető nemzeti érdek ebből adódóan, hogy átlátható, hatékony és számon kérhető legyen az állami bevételeket és kiadásokat kezelő költségvetési törvény. A különböző intézményeknek azt kell elősegítenie, hogy a Parlament reális és megvalósítható költségvetést alkosson, a kormány pedig ezt hajtsa végre. Ha a költségvetés túl optimista makrogazdasági előrejelzé-

### MAGYARORSZÁG BRUTTÓ ÁLLAMADÓSSÁGA



Forrás: MNB

sekre épül, az veszélyezteti a költségvetési törvényjavaslat végrehajthatóságát. Így vizsgálni kell, hogy a kormányzat makrogazdasági prognózisa kellően megalapozott-e. Az állampénzügyeket fenntartható pályára kell állítani, azaz biztosítani kell, hogy ne szálljon el a hiány és az adósság.

Az új Alaptörvény közpénzügyi fejezete, a Költségvetési Tanács megerősítése és az ÁSZ-törvény újrakodifikálása annak a felismerésnek a következménye volt, hogy a korábbinál is nagyobb hangsúlyt kell fektetni az állami pénzügyekre, illetve hogy az eddigi intézményrendszer nem tudta biztosítani a fenntarthatóságot.

### ALAPTÖRVÉNY ÉS KÖZPÉNZÜGYEK – ÚJ MEGKÖZELÍTÉSSEL AZ ADÓSSÁG ELLEN

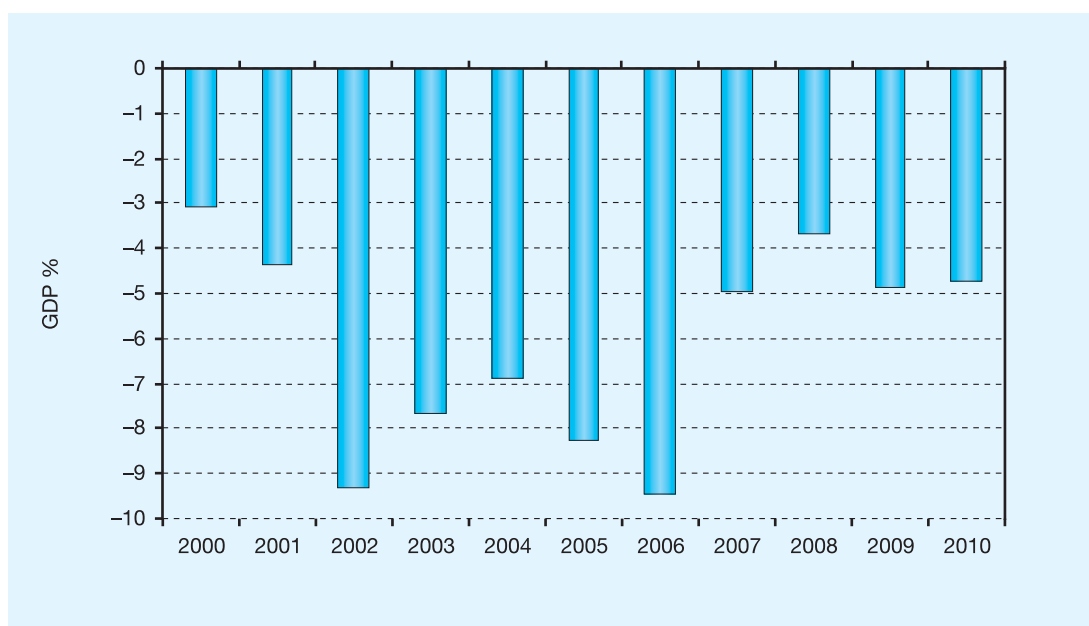
Magyarország pénzügyi körökben éveken keresztül az állami költségvetés sérülékenységének egyik mintapéldája volt, ami az ezredfordulótól évről évre a tervezettnél jóval nagyobb de-

ficitek láttán nem is nevezhető meglepőnek (lásd 2. ábra)<sup>2</sup> Szintén rosszat tett az ország megítélésének, hogy az Európai Unión belül hazánk volt az első olyan állam – még 2008-ban –, amelynek mentőövet kellett kérnie a nemzetközi szervezetektől. A magyar költségvetés elszállt, az államadósság növekedése pedig korábban nem tapasztalt sebességre kapcsolt: az adósságráta 2011 elején meghaladta az éves gazdasági teljesítmény 80 százalékát.

A folyamatok láttán nem meglepő, hogy a felelős közpénzgazdálkodás a 2012 januárjában hatályba lépő új Alaptörvényben is hangsúlyosan szerepel. Ez jelentős változás a még most is hatályos alkotmányhoz képest, az ugyanis legfeljebb áttételesen foglalkozik közpénzügyi kérdésekkel.

Az Alaptörvény több olyan, kifejezetten szigorú előírást tartalmaz, amely a felelős gazdálkodást szolgálja. Ilyen például, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetést, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.<sup>4</sup>

### AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS NETTÓ FINANSZÍROZÁSI KÉPESSÉGE<sup>3</sup>



Forrás: MNB

Sőt, mindaddig, amíg az államadósság magasabb ennél az értéknél, az Országgyűlés csak olyan büdzsét fogadhat el, amely az államadósság csökkentését tartalmazza. Ezekből a szabályoktól csak nagyon kivételes esetben lehet eltérni, ami jól mutatja, hogy Magyarországon az adósság csökkentése a legfőbb gazdaságpolitikai prioritássá vált.

Az adósságplafon alkotmányos szintre emelése azt jelenti, hogy a költségvetési fegyelmezővel kapcsolatban Magyarország – *Wyplosz* (2005) kategorizálása szerint – az intézményi megoldással szemben a szabályalapúság mellett tette le a voksot, amit az magyaráz, hogy 2002 után jelentős mértékben erodálódott a magyar gazdaságpolitika hitelessége. A Költségvetési Tanács ereje is elsősorban az Alaptörvényből eredeztethető, a tanácsnak épp az a feladata, hogy az alkotmányos szabályt érvényesítse, hogy az ne csak írott szó maradjon.

Az Alaptörvény fontos újonsága az is, hogy a Költségvetési Tanács az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé került, azaz az Állami

Számvevőszékkel és a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státuszt kapott. Az Alaptörvény rögzíti azt is, hogy az adósságállomány lezserítése érdekében a szervezet általános visszaküldési jogot kap. Ez azt jelenti, hogy a magyar parlament nemzetközi szinten is kiemelkedő önkorlátozást vállalt, a költségvetést ugyanis csak a tanács hozzájárulásával lehet majd elfogadni. A tanácsnak adott jogosítvány elsősorban azt szolgálja, hogy a lehető legjobb, legmegbízhatóbb, leginkább megalapozott költségvetési terv jusson el a parlamentig, szavazniuk és a felelősséget vállalniuk a képviselőknél kell majd.

Az Alaptörvényt sok kritika érte egyes politikusok és elemzők részéről, amiért csökkenti a kormányzati kontrollokat és fékeket. Az igazság ezzel szemben az, hogy az új Alaptörvény közpénzügyi előírásai, azokon belül is elsősorban az adósságra vonatkozó kikötések, illetve a megerősített Költségvetési Tanács eddig soha nem látott kontrollt jelentenek majd a költségvetés szempontjából.

## MEGÚJÍTOTT ÉS MEGERŐSÍTETT KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS

A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.<sup>5</sup> Az új Alaptörvény kifejezetten erős jogosítványokat adott a Költségvetési Tanácsnak, mégpedig nemcsak az előző magyar tanácshoz képest, hanem a többi ország hasonló intézményéhez viszonyítva is.

### ■ *Miben más, milyen többletjogosítványokkal rendelkezik az új Költségvetési Tanács?*

Magyarországon először 2006-ban, az államadósság elszállásának idején vetődött fel a Költségvetési Tanács létrehozásának ötlete, 2009-ben pedig létre is jött egy saját apparátussal rendelkező, így költséges, de valódi jogosítványokkal fel nem ruházott, tehát viszonylag gyenge tanács. *Kopits – Romhányi* (2010) szerint a tanács megalakulásakor felmerült az államadósság, a költségvetési hiány és az államháztartási kiadások szintjének maximálása, és vita volt azzal kapcsolatban is, hogy kapjon-e kényszerítő erőt a tanács. A kormány szempontjából komoly korlátot jelentő plafonok bevezetésére végül nem került sor, és egy olyan intézmény jött létre, amelynek nem volt „közvetlen jogi eszköze a szabályok, illetve követelmények betartására”, azaz amely „inkább a meggyőzés, semmint a kényszerítés eszközeivel” élhetett. A Költségvetési Tanács feladata az lett, hogy gazdasági előrejelzéseket, hatásvizsgálatokat és becsléseket készítsen minden olyan törvényjavaslathoz, amelynek hatása van a költségvetésre, de döntési jogkört nem kapott a testület.

Ezt a tanácsot 2011-ben váltotta fel az új, kisebb, olcsóbb, ugyanakkor több jogosítvánnyal rendelkező Költségvetési Tanács, amely a Magyar Nemzeti Bank (MNB) és az Állami Számvevőszék elnökéből, illetve egy, a köztársasági elnök által kinevezett tagból – az elnökből – áll. A testületet mindössze három fő alkotja, saját

hivatala nincs, amit az tesz lehetővé, hogy a tanács az MNB és az ÁSZ szakmai apparátusára és a magyar tudományos élet elismert műhelyeinek elemzéseire épít. A 2011-es váltás jelentős volt, míg ugyanis az új tanács nem kap állami támogatást és visszaküldheti a költségvetési tervezetet a kormánynak, addig a régi tanácsra csak az idén 835,5 millió forintot kellett volna költeni a költségvetési terv szerint, miközben csupán véleményezési joga volt.

A 2011-es átalakítás egyik oka az volt, hogy a tanács az eredeti elképzelés szerint ugyan egyfajta vétójogot kapott volna a költségvetési kérdésekben, de végül ez nem valósult meg, így a testület „fogatlan oroszláná” vált. 2011-ben úgy változott a törvény, hogy a tanács a parlamenti benyújtás előtt visszaküldheti a kormánynak a költségvetési tervezetre vonatkozó véleményét, és újabb tervezet elkészítésére kötelezheti a kormányzatot, ami a véleményezési jognál jóval nagyobb hatáskört jelent. Ez a jog annyiban korlátozott, hogy a tanács, bár egyszer visszaküldheti a költségvetési tervet, a második tervezetnél azonban már erre nincs lehetősége, a törvény csak azt biztosítja, hogy a tanács véleményét közzétegyék az Országgyűlés honlapján.

Ezt a jogot fejlesztette tovább az új Alaptörvény, amely azt rögzítette, hogy 2012 után a tanács beleegyezése nélkül egyáltalán nem lehet elfogadni a költségvetést, azaz nem csak egyszeri lehetőség lesz a költségvetés visszaküldése. A tanácsnak meg kell ítélnie, hogy teljesül-e az alkotmány államadósságra vonatkozó feltétele (vagyis hogy biztosított-e az adósság csökkenése vagy legalábbis szinten maradása), ha nem, akkor pedig a kormánynak új költségvetési tervet kell készítenie. A tanács jogosítványát tovább erősíti, hogy az Alaptörvény szerint, amennyiben március 31-ig nincs elfogadott költségvetése az országnak, akkor a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést és új választásokat írhat ki.

A Költségvetési Tanácsról szóló sarkalatos

törvény még nem készült el,<sup>6</sup> és egyelőre gyakorlati tapasztalatok sem állnak rendelkezésre a működéssel kapcsolatban, így kérdéses, hogy a tanácsnak adott általános visszaküldési jog mit jelent majd a gyakorlatban. Az Alaptörvény szövege alapján formálisan vétójoga lesz, az általános indoklás szerint ugyanis a tanácsot „erősíti azáltal, hogy vétójogot biztosít számára a központi költségvetési törvénnyel szemben, ha az nem felel meg az Alaptörvény államadósság mértékére vonatkozó rendelkezésének”. Ugyanez szerepel a részletes indoklásban is, miszerint „a testület a központi költségvetésről szóló törvényre vonatkozó vétójogot is kap”. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy végső soron a magyar Országgyűlés felel a költségvetésért, hiszen a Parlament az egyetlen illetékes, a választók által felhatalmazott testület, amely a költségvetésről dönthet. Ez azt is jelenti, hogy a Költségvetési Tanács felelőssége elsősorban abban áll, hogy megalapozott költségvetési terv jusson el a parlamentig.

■ *Miben más a magyar Költségvetési Tanács a többi ország hasonló szervezethez képest?*

Költségvetési tanácsok a nyugati világ számos országában működnek, *Calmfors – Wren-Lewis* (2011) összehasonlító tanulmánya 11 működő tanácsot sorol fel (ezen felül három országban, Szlovákiában, Írországban és Portugáliában is elkezdődött a szakmai vita egy fiskális tanács esetleges bevezetéséről). Vannak olyan tanácsok, amelyek jogelődjét évtizedekkel ezelőtt hozták létre: Hollandiában például 1945-ben, Dániában 1962-ben és az Egyesült Államokban pedig 1974-ben jöttek létre azok a szervezetek, amelyeket ma a fiskális tanácsokhoz lehet sorolni. Az utóbbi két-három évben az adósságproblémák felszínre kerülése miatt több olyan állam is létrehozott ilyen szervezetet, ahol korábban nem működött ilyen – többek között az Egyesült Királyság, Svédország és Magyarország is.

*Calmfors* (2011) szerint a tanácsokat minden-

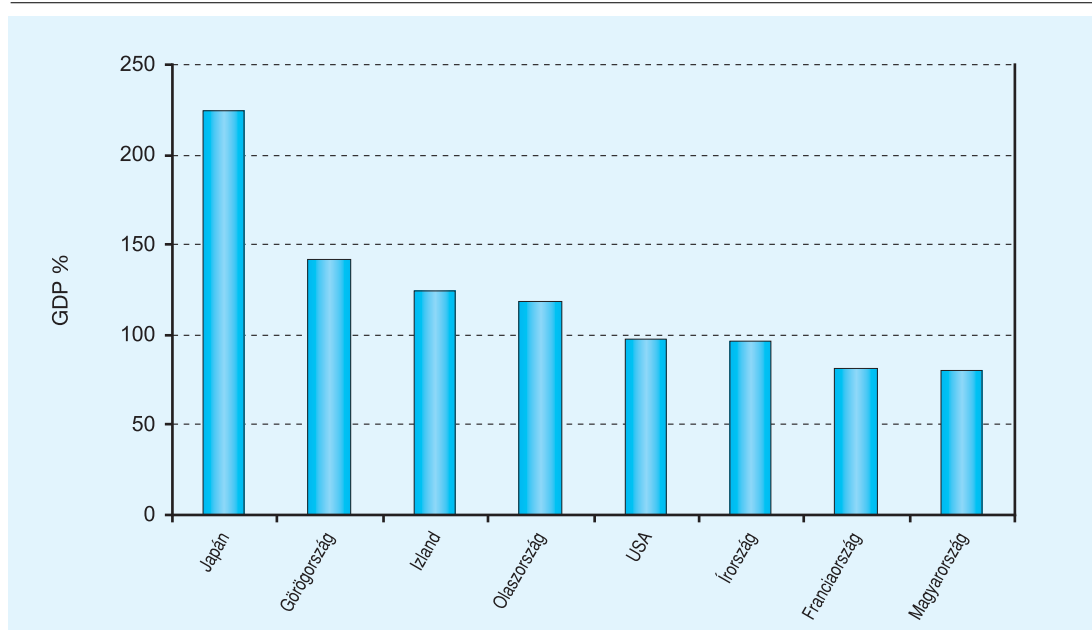
hol ugyanaz a jelenség, a kormányok krónikus túlköltekezése és az államadósság emelkedése hívta életre, *Wren-Lewis* (2011) pedig ezt azzal egészíti ki, hogy bár vannak a két intézmény között különbségek, de a költségvetési tanácsok kialakításakor a jegybanki politikában már bevált monetáris tanácsok szolgáltak példaként. A mostani válság miatt több nyugat-európai államban és OECD-tagországban is egyszerre kellett az államháztartási hiány hatalmasra duzzadásával és az államadósság korábban elképzelhetetlen szintre emelkedésével szembeesni. *Reinhart – Rogoff* (2011) egyenesen azt állítja, hogy a magas és emelkedő államadósságok, illetve a magánszektor hasonló gondjai miatt a 2008 és 2017 közötti időszakot az adósság évtizednek hívják majd a fejlett világban.

A világ vezető gazdasági hatalmában, az Egyesült Államokban a bruttó államadósság már meghaladja a 14 300 milliárd dollárt, az adósságráta az amerikai bruttó hazai termék, a GDP több mint 100 százalékának felel meg. A pár éve 30 százalékos adósságrátával rendelkező Egyesült Királyságban ez az arány már csaknem 60 százalék, a 2007-ben még csak 25 százalékos adóssággal rendelkező, azóta pedig államcsőd közelébe került Írországban 94 százalék. A tavasszal a természeti katasztrófák sorával sújtott Japánban az államadósság a GDP több mint 200 százaléka – ez már önmagában komoly eladósodást jelent, és erre rakódnak majd rá a hatalmasra becsült újjáépítési költségek (*lásd 3. ábra*).

Magyarországon az adósság GDP-hez viszonyított aránya jelenleg valamivel 80 százalék alatt van<sup>8</sup>, ami ugyan alacsonyabb a felsorolt értékeknél, de két szempontból is aggasztóak a magyar folyamatok. A magyar államadósság kevesebb, mint egy évtized alatt csaknem 30 százalékponttal emelkedett, Magyarország pedig az utóbbi évek krónikus túlköltekezése miatt elvesztette a befektetők bizalmát is, ami csökkentette a fenntartható adósság szintjét.

A magyar helyzet súlyossága is szerepet ját-

**ÁLLAMADÓSSÁG A VILÁGBAN ÉS MAGYARORSZÁGON, 2011. ELSŐ FÉLÉV**



Forrás: IMF<sup>7</sup>

szott abban, hogy az új magyar Költségvetési Tanács nemzetközi összevetésben is komoly döntési jogot kapott az Alaptörvény megújításakor. A nemzetközi gyakorlatban a magyaron kívül csak véleményezési joggal rendelkező intézményekre van példa. A tanácsok nagy része jellemzően olyan független szervezet, amely tanulmányokat készít a költségvetéssel és a gazdaságpolitikai döntésekkel kapcsolatban, illetve ajánlásokat fogalmaz a fiskális politika fenntarthatósága érdekében, döntési kompetenciái azonban nincsenek.

Wyplosz (2008) szerint hatáskörük szempontjából három fő csoportba sorolhatók a költségvetési tanácsok. A leggyengébb jogosítványokkal rendelkező tanácsokra az jellemző, hogy véleményük a költségvetés elkészítésének folyamatába illeszkedik, azaz a kormány és a parlament egyfajta tanácsadó intézményeinek tekinthetők, amelyek előrejelzéseket készítenek, de még ajánlásokat sem tesznek. Ilyen „bölcsek tanácsa” típusú szervezet a német, a dél-korai, a mexikói és a japán tanács.

A tanácsok nagy többségének ennél valamivel szélesebb jogköre van, ugyanis a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól független tanácsadó szervezetként működnek. Szerepük és feladatuk jellemzően annyi, hogy minden évben ajánlásokat tesznek az adott évi költségvetésre, amiket nyilvánosságra hoznak. A büdzséről természetesen a parlament dönt. Ezeknek a tanácsoknak akkor van hatása a költségvetési folyamatokra, ha befolyásosabbnak és erősebbnek bizonyulnak azoknál az érdekcsoportoknál, amelyeknek a költségvetési kiadások emelése, illetve az adók csökkentése az érdeke. Ebből adódóan ezeknek a tanácsoknak az ereje a hitelességükben rejlik, és feltételezik az egyéb érdekcsoportok visszaszorítását, azaz a jó kormányzást. Ilyen költségvetési tanács működik például Belgiumban, Dániában és Hollandiában vagy éppen Chilében. Valamivel jelentősebb a tanács szerepe Svédországban, ahol a tanács mandátum nemcsak előrejelzésre, hanem a gazdaságpolitikai döntések következményeinek vizsgálatára is kiterjed.

A nagymértékben eladósodott és éveken át hiteltelen gazdaságpolitikát követő országokban a fenti modellek azonban nem jelentenek megoldást.<sup>9</sup> Igazi előrelépést ilyen államokban csak azok a költségvetési tanácsok hozhatnak, amelyek döntési jogokkal is rendelkeznek, meg kell ugyanis kötni a túlköltekezésre hajlamos kormányok kezét. A költségvetési tanácsokkal foglalkozó elméleti munkákban ez a döntési jog azt jelenti, hogy a költségvetési tanács meghatározhatja az éves költségvetési egyenleg, jellemzően költségvetési hiány nagyságát, de anélkül, hogy befolyása lenne a költségvetés méretére, illetve összetételére – ez ugyanis egyértelműen a törvényhozók feladata. A tanács döntéseinek erejét növeli, ha kötelezőek a kormányra és a parlamentre nézve, vagyis a választott testületeknek, azaz elsősorban a parlamentnek a tanács által meghatározott kereteken belül van mozgásteret.

A magyar Költségvetési Tanácsnak nincs ugyan befolyása a költségvetés abszolút nagyságára és szerkezetére, az Alaptörvény értelmében azonban kötelessége biztosítani, hogy a költségvetés ne okozza az államadósság megemelkedését. A magyar tanács 2011-es átalakítása és az új Alaptörvény elfogadása nemzetközi szinten is példát mutathat, ilyen erős döntési jogkörrel felruházott tanács ugyanis sehol máshol nem létezik: Calmfors (2011) és Wyplosz (2008) adatai és elemzése is arra utal, hogy Magyarországon kívül egyetlen ország sem akadt, amely annyira komolyan vette volna az államadósság leszorítását, hogy saját kezét is megkösse ezzel kapcsolatban.

A közpénzek elköltésének szabályozásánál mindig mérlegelést igényel a hitelesség és a rugalmasság közötti választás, illetve a helyes arány megtalálása, a rugalmasság ugyanis lehetővé teszi a normától és az ígértől való eltérést, így csökkenti a hitelességet. A választást nagymértékben az adott ország múltja, tapasztalatai és intézményi-kulturális környezete határozza meg, hiszen nem mindegy, hogy a ko-

rábbi tapasztalatok alapján hiteles-e az adott ország vagy pedig nem: kisebb hitelességű kormány esetén jobban korlátozni kell a rugalmasságot a hitelesség visszanyerése érdekében, a már korábban is megbízható költségvetési politikát folytató államok esetében pedig a rugalmasság növelése csak kisebb hitelvesztéssel jár, mint egy hiteltelennél.

A hitelesség és rugalmasság közötti átváltási lehetőséget, illetve a különböző hitelességi múlttal rendelkező államok lehetőségei közötti különbséget szemlélteti a 4. ábra.<sup>10</sup> Adott intézményi környezetben nem lehet egyszerre a költségvetés-politika keretrendszer hitelességét és rugalmasságát is javítani, tehát a két „pozitívum” között választani kell. Különböznek azonban az országok lehetőségei, mégpedig elsősorban annak függvényében, hogy mennyire voltak hitelesek a korábbiakban. A 4. ábra három ország esetét mutatja be: *A* ország átlagon felüli hitelességgel, *B* ország átlagos hitelességgel, *C* ország pedig átlagon aluli hitelességgel volt jellemezhető az elmúlt időszakban. Ez azaz jár, hogy a maximális rugalmasságot és nulla hitelességet jelentő *E* pontból az origó felé mozdulva

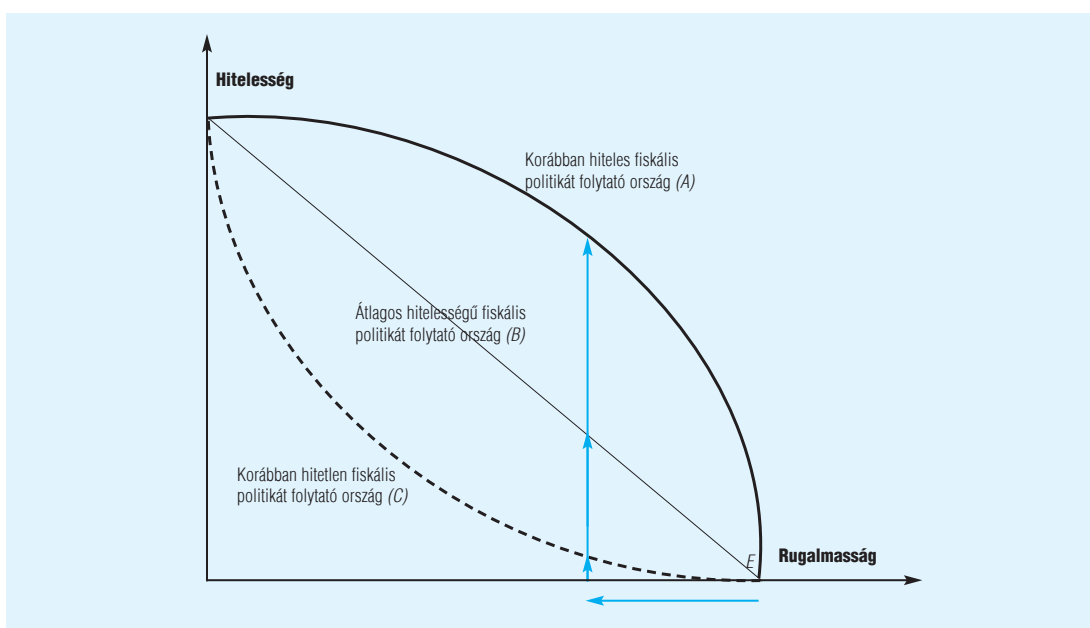
*A* ország nagyobb mértékben úgy tudja növelni hitelességét, hogy cserébe kisebb rugalmassági áldozatot (korlátozást) kell hoznia;

*C* országnak ennek érdekében a rugalmas költségvetési politikai lehetőségének nagy részéről vagy esetleg egészéről kell lemondania;

*B* ország pozíciója pedig az *A* és *C* ország között jelölhető ki.

Magyarország 2002-től kezdve folyamatosan veszített fiskális és gazdaságpolitikai hitelességéből (grafikusan ez azt jelenti, hogy a lehetőségeket kifejező görbe egyre jobban nyomódott be az origó felé), ami azzal járt, hogy „egységnyi” hitelesség-javuláshoz egyre többet kellett feladnia a rendszer rugalmasságából. A hitelesség 2010-re oly mértékben esett vissza, hogy Magyarországnak nem volt más lehetősége, mint a Költségvetési Tanács létrehozá-

**HITELESSÉG ÉS RUGALMASSÁG A KORÁBBI IDŐSZAKOK HITELESSÉGÉNEK FÉNYÉBEN**



Forrás: saját szerkesztés

sa, illetve 2010-ben a tanács radikális megújítása: a kormánzatnak meg kellett kötnie a saját kezét annak érdekében, hogy hiteles legyen a deficit- és adósságsökkentés ígérete. Ugyanebből következően kellett az Alaptörvényben számszerűen rögzíteni az adósságplafont: ez is komolyan csökkenti a változásokhoz való gyors alkalmazkodást jelentő rugalmasságot<sup>11</sup>, ám a magyar gazdaságpolitika hitelvesztése oly mértékű volt, hogy az országnak ezt is el kell viselnie a bizalom visszanyerése érdekében. A közgazdasági szakirodalomban évek óta folyik az a vita, hogy a hitelességet úgynevezett szabályalapú intézkedésekkel vagy pedig a rugalmas reagálást is lehetővé tevő intézményszerkezeti rendszerrel célszerű-e visszaállítani. Magyarországnak az utóbbi évek krónikus túlköltsége miatt azonban nem volt lehetősége a választásra: a rugalmasság és a *soft* megoldások alkalmazása ugyanis oly mértékű hitelvesztéssel fenyegetett, amit nem engedhetett meg magának az ország. Így szükségszerűen maradt a szabályalapú rendszer alkalmazása, amit egy

erős jogosítványokkal felruházott Költségvetési Tanácsnak kell működtetnie.

Speciális a helyzete a magyar tanácsnak abból a szempontból is, hogy nincs önálló apparátusa, azaz csak három főből áll. Az önálló apparátus megszüntetését az indokolta, hogy a tanácsnak két olyan tagja is van (a jegybank és az ÁSZ elnöke), aki egy komoly elemzői háttérrel rendelkező, független intézményt vezet, azaz semmi nem indokolja, hogy ne a már meglévő apparátust készítse el a hatástanulmányokat és a költségvetés megalapozottságáról szóló elemzéseket. Ezzel a magyar Költségvetési Tanács a legkisebb a világon, és mivel a tagok nem kapnak juttatást, így bizonyosan egyike a legtakarékosabbaknak is. Ennek a jelenlegi költségvetési helyzetben mind a büdzsé szempontjából, mind pedig a sokszor fájdalmas átalakításokhoz szükséges társadalmi támogatás szempontjából kiemelkedő jelentősége van. Más országok hasonló intézményei legalább tucatnyi munkatársat foglalkoztatnak, sőt Calmfors –Wren-Lewis (2011) adatai szerint van olyan szervezet is,



amely több mint 250-et – ez ma Magyarországon jogosan tűnne pazarlásnak.

## AZ ÁSZ SZEREPE A FENNTARTHATÓ KÖZPÉNZÜGYEK BIZTOSÍTÁSÁBAN

A költségvetés ellenőrzésében az Állami Számvevőszéknek kiemelkedő szerepe van. Az Alaptörvény szerint „az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve”. Az ÁSZ feladata – többek között – az államháztartás gazdálkodásának és az állami költségvetési javaslat megalapozottságának ellenőrzése is. A Költségvetési Tanács az ÁSZ munkáját kiegészítve, de más jogosítványokkal felruházva dolgozik, a két intézmény közötti szoros kapcsolatot pedig mutatja, hogy az ÁSZ elnöke egyike a tanács tagjainak.

A magyar közpénzügyi rendszer megújulásának fontos eleme az Állami Számvevőszékről szóló új törvény is.<sup>12</sup> A jogszabály jelentőségét mutatja, hogy ez volt az első olyan sarkalatos törvénytervezet, amely a Parlament elé került az Alaptörvény elfogadása után. A tervezet előkészítésében az Állami Számvevőszék is részt vett<sup>13</sup>, a törvény a számvevőszék több mint húsz éves tapasztalataira építkezve született meg. A 2011. július 1-jén életbe lépett jogszabály három területen ígér komoly megújulást, mégpedig a számvevőszéki jogosítványok, a függetlenségi garanciák, illetve az átláthatóság területén.

### Szankciókkal a hatékonyabb működésért

Az új törvénynek köszönhetően a számvevőszék a korábnál érezhetően erősebb jogosítványokkal rendelkezik, ami azt a célt szolgálja, hogy ne maradhassanak következmények nélkül az ellenőrzések. Bár a törvény megtartja a hivatali típusú számvevőszéki jelleget, de az eddigiekkel szemben a számvevőszékkel

való együttműködést kötelezővé teszi, annak elmulasztását pedig szankcionálja. Az új jogszabály a korábbi ÁSZ-törvény megengedő szabályaival szemben konkrét cselekvést előíró rendelkezéseket tartalmaz, amelyekhez szoros határidőket rendel.

A törvény kimondja, hogy az ellenőrzések végzése és megtervezése érdekében az ellenőrzött szervezetnek meg kell adnia az ellenőrzéshez szükséges tájékoztatást és rendelkezésre kell bocsátania a szükséges dokumentumokat. Ez azért komoly előrelépés, mert a korábbi törvény nem szankcionálta az együttműködés megtagadását, miközben az megghiúsíthatta az ellenőrzést. A közpénzek pazarlása esetén az Állami Számvevőszék elnöke lehetőséget kapott arra is, hogy kezdeményezze a keretek zárolását vagy akár az állami támogatások folyósításának felfüggesztését. Az új törvény szerint az ellenőrzött szervezet vezetője köteles a jelentésben foglalt megállapításokhoz kapcsolódó intézkedési tervet összeállítani és azt határidőre az Állami Számvevőszék elnökének elküldeni, míg a korábbi szabályozásban ilyen kötelezettség nem szerepelt.

Az Állami Számvevőszék erejét nagyban növeli, hogy a számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegéséért immár akár három évig terjedő szabadságvesztés is kiszabható. A törvény lehetővé teszi azt is, hogy kisebb jogszabálysértés, illetve pazarló gyakorlat esetén az Állami Számvevőszék elnöke figyelemfelhívó levéllel forduljon az ellenőrzött szerv vezetőjéhez, akinek ebben az esetben is kötelessége a szükséges intézkedést megtenni és erről az Állami Számvevőszék elnökét értesíteni.

### Megerősített számvevőszéki függetlenség

Az új ÁSZ-törvény körülbástyázza a számvevőszéki munka alapfeltételének tekinthető függetlenséget mind pénzügyi, mind pedig in-

tézményi és szervezeti szinten. Ezt szolgálja, hogy az Állami Számvevőszék költségvetése nem csökkenhet nominális értelemben egyik évről a másikra, illetve hogy pluszfeladatot törvény csak úgy adhat a számvevőszéknek, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet is biztosítja. A pénzügyi függetlenséget garantálja az is, hogy a számvevői illetményalap elszakad a köztisztviselői illetménytől, a jogszabály ugyanis a szigorú összeférhetlenségi szabályoknak alávetett számvevők keresetét a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset függvényében határozza meg. Az illetményalap változása ezzel automatikussá vált, azaz a kormánynak nincs lehetősége annak befolyásolására.

Az intézményi és szervezeti függetlenség legfőbb záloga, hogy az Állami Számvevőszék továbbra is csak az Országgyűlésnek van alárendelve, a jelentések, illetve az abban foglalt megállapítások, következtetések pedig bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg. Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzések szakmai szabályait, módszereit maga alakítja ki. A számvevőszék elnökének a törvény jelentős szervezetalkítási szabadságot biztosít, ami lehetővé teszi, hogy a számvevőszék rugalmasan tudjon reagálni az új kihívásokra.

Továbbra is a függetlenség egyik garanciája, hogy nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak vagy bármely párt országos, központi szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Garanciális elem az is, hogy az Állami Számvevőszék elnöke a számvevőszéki munkával és az államháztartással kapcsolatos összes jogszabály előkészítésében részt vesz.

## Átlátható működés és a nyilvánosság ereje

A törvény kiemelt helyen kezeli a hangsúlyos alapelvnek tartott átláthatóságot (részletesebben lásd Domokos, 2010), és rögzíti, hogy az Állami Számvevőszék összes jelentése nyilvános. Ez azt biztosítja, hogy az ellenőrzések a nyilvánosság számára megismerhetők legyenek és így is hozzájáruljanak a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodáshoz. A működés átláthatóságát szolgálja, hogy bár az ellenőrzésekkor alkalmazott módszertan megválasztása a számvevőszék felelőssége és hatásköre, de a törvény rögzíti, hogy az ellenőrzési módszereket és az ellenőrzések során alkalmazott szakmai szabályokat a számvevőszéknek nyilvánosságra kell hoznia.

Az új törvény előírja, hogy a közpénzek felhasználásáról és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodásról szóló ellenőrzések a nyilvánosság számára megismerhetők legyenek. Ez egyrészt javítja a számvevőszéki munka hatékonyságát és a jelentések hasznosulását. A számvevőszék ugyanis nem bíróság és nem is hatóság, ereje nagyban a nyilvánosságból fakad. Másrészt pedig megfelel annak a demokratikus társadalmi elvárásnak, hogy az adófizető állampolgárok tudják, mi történik a pénzükkkel.

A jogszabály kifejezi azt a szándékot is, hogy a számvevőszéki jelentéseknek elismert és keresett információforrásként kell szolgálniuk. Ennek érdekében a számvevőszék – élve a világháló adta lehetőségekkel is – aktív és kezdeményező kommunikációt folytat, gondoskodik arról, hogy a társadalmilag releváns információk közérthető formában és elérhető csatornákon jussanak el a közvéleményhez.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A cikk a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán, 2011. május 19-én tartott előadás szerkesztett, kiegészített és frissített változata. A tanulmány elkészítésében Kolozsi Pál Péter PhD is közreműködött.
- <sup>2</sup> Az állampénzügyek számottevő romlása 2002-ben kezdődött. Az erre az évre érvényes (kétéves) költségvetési törvény eredetileg 505 milliárd forintos hiányt tartalmazott, amit a 2001-es zárszámadási törvény 565 milliárd forintra emelt. A 2003. évi költségvetési törvényben 1249 milliárd forintra emelték a hiányt, a tényleges deficit pedig több mint 1570 milliárd forint volt, azaz az eredeti hiány több mint háromszorosa.
- <sup>3</sup> A negatív nettó finanszírozási képesség nettó finanszírozási igényt jelent. Ez az az összeg, amit az államnak adósságkibocsátás útján kell biztosítania a költségvetés fizetőképességének fenntartásához, ide nem értve az adósságtörlesztéseket. Nagy részét az államháztartás hiánya teszi ki.
- <sup>4</sup> Bár nem elterjedt megoldás, de nem a magyar Alaptörvény az egyetlen, amelyben szerepelnek az államadósság mértékére vonatkozó előírások: az Alaptörvény egyik mintájának tekintett lengyel alkotmány például 55 százalékban határozza meg a maximális mértéket.
- <sup>5</sup> A megalapozottság vizsgálata a költségvetési tanácsok egyik legfontosabb feladata világszerte, ezzel ugyanis jelentősen javítható a fiskális politika hitelessége.
- <sup>6</sup> A Költségvetési Tanácsot a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre és egyelőre ez is szabályozza a testület működését, de az Alaptörvény rögzíti, hogy sarkalatos törvényt kell hoznia a Parlamentnek a tanácsról.
- <sup>7</sup> Az Amerikai Egyesült Államok esetében az állam teljes hiányát tartalmazza a grafikon, azaz nem csak a föderális állam adósságát.
- <sup>8</sup> Az államadósság 2011 nyarán a magán-nyugdíjpénztári vagyontól adódóan több mint 5 százalékponttal csökkent.
- <sup>9</sup> Több olyan fejlett állam is van, amelyben évtizedek óta működik tanácsadói szerepet betöltő fiskális tanács, az államadósság azonban nő. Ilyen például az Amerikai Egyesült Államok is: a Kongresszusi Költségvetési Hivatal létrejöttkor 40 százalék körül volt az államadósság, most pedig csaknem 100 százalékon.
- <sup>10</sup> Calmfors (2011) ezt a trade-off jelenséget a mikroökonómiából ismert termelési lehetőségek határgörbéjéhez hasonló görbével tudja leírhatónak. Az ebben a tanulmányban bemutatott sematikus modell is ebből indul ki.
- <sup>11</sup> A szabályalapú megoldással szemben létezik intézményalapú megoldás, ami jóval rugalmasabb, hisz mindig egyedi döntést hoz az erre hivatott szervezet. Ez csak akkor vezet optimumhoz, ha (1) vannak következményei a fiskális politikát felügyelő intézmény döntéseinek, (2) a rendszer hitelessége nagy. Magyarországon egyik feltétel sem teljesült az eredeti Költségvetési Tanács esetén.
- <sup>12</sup> Az Országgyűlés Gazdasági és informatikai bizottsága 2011. május 9-i ülésén döntött az Állami Számvevőszékről szóló törvényjavaslat benyújtásáról. A jogszabályt 2011. június 20-án fogadta el az Országgyűlés.
- <sup>13</sup> Az Állami Számvevőszékben már 2010-ben elkezdődött a felkészülés a szervezet esetleges átalakítására, amit jól mutat, hogy 2010 májusában az ÁSZ Kutató Intézete Közpolitikai kihívások az új évtizedben címmel rendezett tudományos konferenciát. Az elhangzott előadások szerkesztett változatát a Pénzügyi Szemle 2010/3-as száma közölte.

## IRODALOM

- Calmfors, L. (2011): The Role of Independent Fiscal Policy Institutions. *CESifo Working Paper*. Series No. 3367.
- Calmfors, L. – Wren-Lewis, S. (2011): What should fiscal councils do? *Oxford Economics Department Discussion Paper.*, No. 537
- Domokos L. (2010): Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*. 4. 713–719. oldal
- Kopits Gy. – Romhányi B. (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*. LVII. évfolyam, július–augusztus, 573–590. oldal
- Reinhart, C. M. – Rogoff, K. (2011): A Decade of Debt. *NBER Working Paper*. No. w16827, February
- Wren-Lewis, S. (2011): Comparing the delegation of monetary and fiscal policy. University of Oxford. *Discussion Paper Series*. Number 540, March
- Wyplosz, Ch. (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review*. 191, pp. 70–85
- Wyplosz, Ch. (2008): Fiscal policy councils: Unlovable or just unloved? *Swedish Economic Policy Review*. pp. 173–192