

Kovács Árpád

A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben

Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról

ÖSSZEFOGLALÓ: A kétezres évek első évtizedében vált egyértelművé, hogy a honi költségvetési gazdálkodásnak teljesítményektől elszakadó túlköltekezése megakadályozásához nem elég az aktuális költségvetések fegyelmezettebb végrehajtása. A pénzügyi stabilitás visszanyerése és őrzése olyan stratégiai kérdéssé vált, amely új, a közpénzügyeket egységesen szabályozó alkotmányos előírásokat és erre támaszkodó magas szintű jogi normákat követelt. A helyzet megváltoztatására irányuló kezdeményezések által is mind jobban felértékelődtek, hogy tovább mélyült az eladósodottság, nem teljesültek a konszolidációs programok. A 2008-ban kirobbant pénzügyi válság államcsődközeli helyzetet előidéző következményei is hozzájárultak, hogy a költségvetési felelősség szabályairól és intézményes őriről törvény született. A közpénzügyek végül 2011-ben az Alaptörvényben kaptak méltó helyet, majd a szabályozást még az év végén született stabilitási törvény foglalta keretbe. Az öt éve született Alaptörvény következetes érvényesítése vált a honi költségvetési stabilitás egyik meghatározó garanciájává. A tanulmány röviden összefoglalja az Alaptörvény közpénzügyi szabályozásának előzményeit, ismerteti a honi alkotmányos szabályozás és a kapcsolódó stabilitási törvény *főbb megfontolásait, a Költségvetési Tanács munkájának főbb jellemzőit*. Vázlatosan *összehasonlítja* a honi feltételeket az Európai Unió országainak hasonló szabályozásaival és független költségvetési intézményei feladat- és intézményfelfogásával.

KULCSSZAVAK: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés, költségvetési stabilitás

JEL-KÓDOK: B15, E62, H15, H61, H63, L38, P48

A 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvényünk közpénzügyi textusai,¹ majd az ennek alapján ugyancsak 2011-ben kihirdetett, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: stabilitási törvény) foglaltak² jelentőségének, hatásainak értékeléséhez, a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) működésének ismertetéséhez néhány értelmező megjegyzés mellett figyelmet kell fordítanunk a szabályozási előzményekre és utalnunk kell a nemzetközi gyakorlatra is.

Levelezési e-cím: kovacs.arpad@parlament.hu

ALAPTÖRVÉNYÜNK KÖZPÉNZÜGYI FEJEZETÉHEZ VEZETŐ ÚT

Írásunkban hangsúlyozottan a honi működési modell fejlődésével foglalkozunk. Nem minősítjük sem a 2009–2010 között, sem pedig a 2011-től működő költségvetési tanácsok döntéseinek szakmai megalapozottságát, költségvetés-politikai összefüggéseit, s különösen nem azok konkrétumait. A rendelkezésre álló terjedelemben ugyancsak nincs módunk arra, hogy bővebben ismertessük azokat a nagyléptékű szabályozási, szerkezeti, szervezeti változásokat, amelyek a közpénzügyi rendszer

működésének egészét alakították át az Alaptörvény hatályba lépését követően.

A szabályalapú fiskális politika értelmezése

A „szabályalapú fiskális politika” fogalma többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése.³ *„A szabályalapú költségvetés adja a keretet a költségvetési felelősségnek azon keresztül, hogy eljárási és átláthatósági szabályokat állít fel, továbbá intézményesíti a felügyeletet és a szankcionálás rendszerét.”* (Kutasi, 2012, 1. oldal) A rendszer lényegi elemei a következők:

- költségvetés-politikai szabályok, amelyek egyenlegcélokat és az elérésüket szolgáló tervezési követelményeket határoznak meg;
- eljárási szabályok, amelyek a költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosítják (például hatásvizsgálatok és véleményezési kötelezettségek);
- átláthatósági normák (például eredmény-szemléletű számvitel, beszámolási rendszer);
- intézményes garanciák a költségvetés-politikai és az eljárási szabályok betartására, amelyek a folyamatok kontrollját és átláthatóságát biztosító intézményes funkciókban testesülnek meg.

A rendszer alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai arra mutattak, hogy következetes működtetésével megfordítható az a trend, amely a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában az elmúlt évtizedekben a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében öltött testet. (Oblath – Szapáry, 2006) A szabályalapú költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és a források jobb összhangját és egyértelműen mérsékli a költségvetés ciklikusságát. (Kopits, 2013) A válság tanulságai ezt a „klasszikus funkciót” azzal egészítették ki, hogy a szabályalapú fiskális politika bevezetése a válságke-

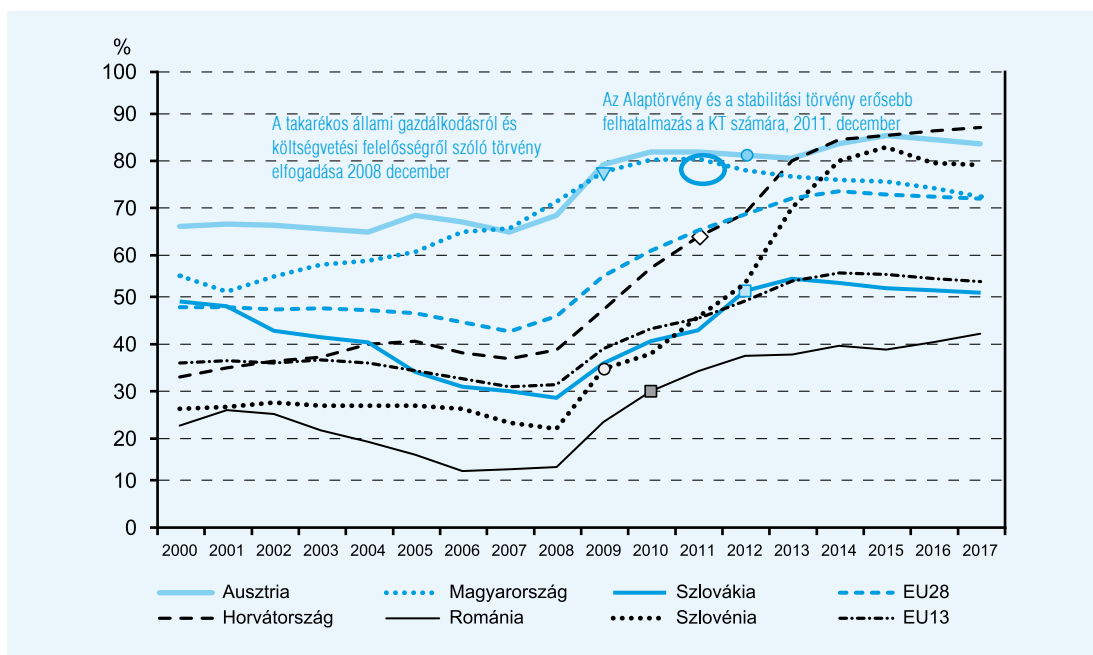
zelés egyik eszköze lehet (Reinhart – Rogoff, 2010; Kovács, 2013), *(lásd 1. ábra)*.

A szabályalapú költségvetés bevezetéséhez vezető honi előzmények, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény

A magyar államháztartás elmélyülő, a reálgazdasági versenyképességet romboló problémái nyomán az elmúlt évtized második felében vált nyilvánvalóvá a szakmai fórumok, majd politikai döntéshozók számára, hogy a rendszerváltozástól érvényesülő – alkumechanizmusokra, politikai ígéretre és dogmákra épülő – tervezés a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. (Antal, 2004; Csaba, 2007; Györffy, 2009)

A növekedési képesség leromlott, az egyszeri hatások, külső források hatása nélkül számított, úgynevezett potenciális növekedés közel volt a nullához. Bevétel oldali, jellemzően nem teljesülő költségvetési kiigazítások történtek. (Kovács O., 2013) A rendszerváltás óta a honi költségvetési folyamatokat elsősorban a választási ciklusok határozták meg, szemben más országokkal, ahol a költségvetési egyenleg alakulása nagyjából a gazdasági ciklusokat követte.⁴ (Karsai, 2006; Györffy, 2009) A gondokat tetézte, hogy a fiskális konszolidációra tett kísérletekben nem érvényesült a rendszerszemlélet, a választott fejlesztési funkció kontraproduktívnak bizonyult, s nem volt belső elköteleződés még a számszaki hiány- és adósságcélok elérésére sem. Folytatódott a költségvetési expanzió, a fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás. *(Lásd 2. ábra)* A gyenge megalapozottságú tervezés pedig már önmagában is egyik korlátja volt a költségvetés fegyelmezett végrehajtásának. (Báger, 2006; Antal, 2004; Muraközy, 2011) Ennek felismerése indította el azokat a szakmai kezdeményezéseket, amelyek a költségvetési pénzügyek újraszabályozását sürgették.

EURÓPA NÉHÁNY ORSZÁGÁNAK GDP-ARÁNYOS ÁLLAMADÓSSÁGA ÉS A FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNY LÉTREHOZÁSÁNAK IDŐPONTJA



Megjegyzés: az ábráról hiányzik Csehország és Lengyelország. Tekintettel arra, hogy ezen országokban az államadósság szintje rendszerváltozáskor – kényszerű, politikai okokból – GDP-arányosan igen alacsony volt, s így nem tartották indokoltnak kormánytól független fiskális intézmény létrehozását. Az államadósságuk szintje azóta megkétszereződött, de alatta van a maastrichti 60 százalékos limitnek. Ilyen intézmény létrehozásának kérdése azonban mindkét országban napirenden van.

Forrás: ECFIN, KT Titkárság

A gondolkodás mind a szabályok jellegét, mind betartásuk intézményi garanciáit illetően két irányba, a különböző elképzeléseket konferenciák, konzultációk során ütköztetve haladt.

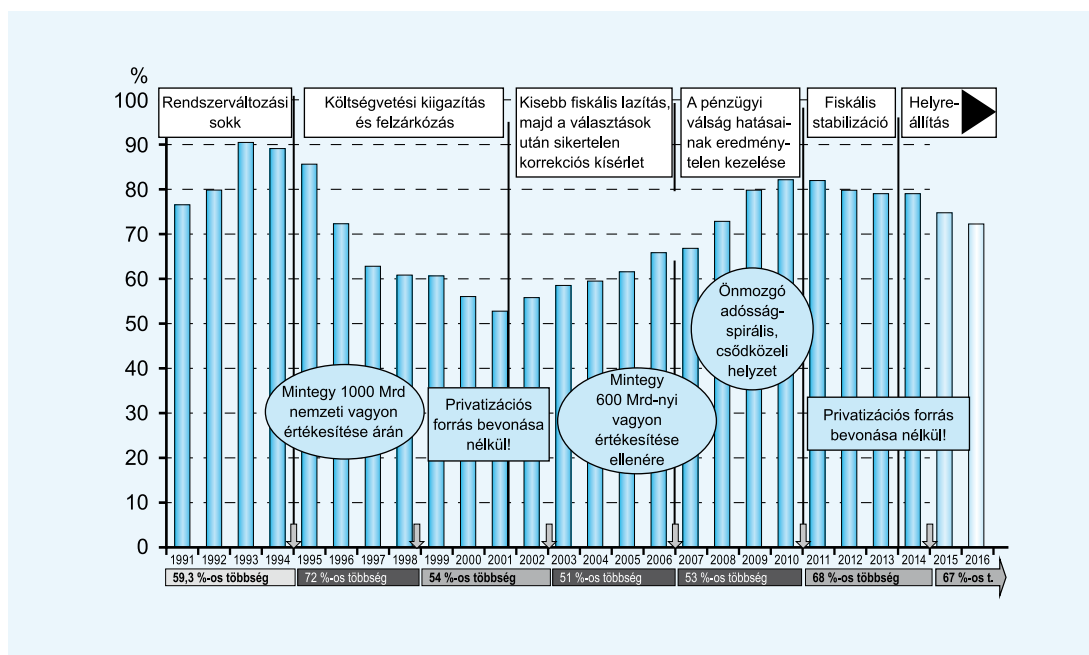
Az egyik kezdeményezés az Állami Számvevőszékhez kötődött.⁵ A szervezet megállapításai ugyanis azt bizonyították, hogy a közpénzek szerkezeti okok miatti elszívargását vagy a politikai szándékoktól vezérelt túlköltekezést nem lehet utólag, ellenőrzési eszközökkel orvosolni. Az államháztartás működésének szabályozása a számtalan módosítás nyomán töredezett volt és legmagasabb – alkotmányos – szintje lényegében hiányzott. Következésképpen nyilvánvaló volt, hogy érdemi változáshoz a közpénzekkel való gazdálkodás

egészét kell szabályozottá, átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni. Az átfogó újraszabályozás szükségességét és hasznosságát illető egyetértés azonban a politikai megosztottság, a belső viaktól terhelt koalíciós kormányzás körülményei között kevésnek bizonyult a megvalósításhoz.

2006 tavaszán az újabb szakmai kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte középpontjába,⁶ és a nemzetközi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott úgynevezett szabályalapú költségvetés elemei adaptálását tartotta a honi problémák oldásában is célravezetőnek.⁷

Szabályrendszerének főbb elemeiről és főleg intézményes megoldásairól 2007-ben és

A KORMÁNYZÁS, VALAMINT AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON A GDP SZÁZALÉKÁBAN



Forrás: KSH, NGM, KT Titkárság

2008-ban élénk – mindinkább a konkrét megoldások irányába mozgó – szakmai vita bonthatkozott ki. A Pénzügyminisztérium javaslata, mintegy az USA Congressional Budget Office⁸ koncepciója adaptációjaként, létrehozta volna az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát.⁹ A koncepcióról elhúzódó egyeztetések folytak. Kritikusai szerint nem tudott megfelelő választ adni arra az alapkérdésre, hogy miként lehet a kormányzat és a parlament oszthatatlan politikai döntéshozói autoritását és felelősségét a szakmai kontrollal összhangban tartani. (Kovács Á., 2007) Más bírálói szerint hiányzott a szabályok betartásának döntő feltétele, hogy „kritikus tömegben” sikerüljön az adórendszert és a nagy elosztórendszereket érintő reformlépéseket bevezetni. Emellett mind az egyszerűség, átláthatóság, mind a végrehajthatóság, hatékonyság kérdésében aggályosnak tartották az elképzelést. (Kopits, 2007b)

Miután a Pénzügyminisztérium javaslata lekerült a napirendről, kizárólagossá vált az az elképzelés, amely a hiányhajlam mérséklésére irányuló keretszabályok bevezetését, a túlköltekezés megakadályozását tűzte ki célul. Noha abban egyetértés volt, hogy egy független testület – a nemzetközi szóhasználatban Independent Fiscal Institution (a továbbiakban: IFI) – adhatja a szabályalapú költségvetés megfelelő intézményi garanciáját, éles vita folyt a testületi működés szakmai megalapozása feltételeiről. Utóbbira két fő javaslat élt.

A 2006-ban megformált kiinduló elképzelés szerint nem egy újabb nagy kapacitású makroelemző apparátus a garancia az érdemi testületi véleményalkotásban. Hanem maguk azok a szakemberek, akiket életútjuk alapján érdemesnek tartanak a magyar IFI – az elképzelés szerint Költségvetési Tanács elnevezésű – testületének elnöki, illetve tagsági funkci-

ójára. És jó, ha a tagok egyben olyan közjogilag független, komoly társadalmi presztízsű szervezeteket (ÁSZ, MNB) vezetnek, ahol az elemzőképessegek újabb, jelentős költségű fejlesztések nélkül már rendelkezésre állnak.

A másik, elsősorban az akkori kormánypártok szakértői, majd az MNB és a külföldi (IMF) véleményvezérek által képviselt nézet szerint csak egy jelentős makrogazdasági elemző képességű, kizárólag a KT-nek felelősséggel tartozó, önálló munkaszervezet létrehozása tudja megfelelően biztosítani a szakmaiságot és a „függetlenséget”.¹⁰

Kérdés, hogy a független fiskális intézmény szakmai hátterére, közjogi státuszára vonatkozó elképzelések valamilyen nemzetközi (európai) *best practice*-n alapultak vagy sem. A válasz az, hogy ilyen „legjobbnek tekinthető gyakorlat” akkor sem volt és ma sincs. Az intézményesített szabályozó képesség a fontos, ami az egyes országokban különböző erősségű közjogi eszközöket felsorakoztatva, eltérő bizalmi és hitelességi (tekintélyi) értékekre, más-más szervezeti kapcsolódású szakmai támogatásra támaszkodva, különböző közjogi, intézményi eszközökkel valósulhat meg. E szolgálat egy keretrendszer logikus következményeként, annak szabályait érvényesítve válhat hasznos részévé a pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – a költségvetési gyakorlatnak. A garanciák a költségvetési hiány kordában tartására, a túlköltekezés megakadályozására vagy a beruházási költekezés limitálására hozott szabályokkal, (Benczes – Váradi, 2011) az adott ország államszervezeti felépítésével, fiskális rendszerével együtt értelmezhetők. (Török, 2011) A nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy a testület döntéseit megalapozó elemzéseket az üzleti szférából, vagy más független intézményektől – számvevőszék,¹¹ nemzeti bank¹², szakértő munkacsoport – szerzi be.

Hosszú vajúadás után 2008 végén megszületett a felelős költségvetési gazdálkodásról

szóló törvény.¹³ A törvény a költségvetés kiadásainak növekedését a GDP-hez viszonyítva – úgynevezett technikai kivetítések alapulvételel – limitálta.¹⁴ Megalkotását jelentős, közbenső lépésnek tekinthetjük a takarékosabb, felelősebb honi költségvetési gazdálkodáshoz vezető szabályozás útján.¹⁵

A szabályozó intézmény államszervezeti pozícionáltságáról szóló egyeztetések során elkoptak a törvény azon pontjai, amelyek szankciókat, közvetlen beavatkozási lehetőségeket adtak volna a KT testületének.¹⁶ A KT véleményének érvényesítéséhez, „*ahogy a legtöbb hasonló intézmény, a Tanács is inkább a meggyőzés, semmint a kényszerítés eszközeivel élhet[ett]*”. (Kopits – Romhányi, 2010, 573. oldal) Ugyanakkor az új intézmény jelentős kapacitású háttérszervezet kiépítésére kapott lehetőséget. Az elfogadott szabályozás szerint „*mintegy a svéd és az amerikai modell kombinációjaként a független szakértőkből álló tanács munkáját saját szakmai gárdája támogat[ta]*.” (Kopits – Romhányi, 2010, 573. oldal)

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS FŐBB ELEMEI ALAPTÖRVÉNYÜNK KÖZPÉNZÜGYI FEJEZETÉBEN, A STABILITÁSI TÖRVÉNY

A 2010-es választások eredményeként létrejött kétharmados parlamenti felhatalmazás lehetőséget adott a teljes magyar jogrendszer újraalkotására, közte a korábban mostohán kezelt közpénzügyek legfontosabb szabályainak alkotmányos előírásokba foglalására. Olyan törvények alkotására, amelyek a költségvetési stabilitás szilárd garanciáit jelentik, s ennek érdekében a végrehajtáson örökődő független pénzügyi intézmény működését, pozícionálását új alapokra helyezve, annak testületét olyan felhatalmazásokkal ruházzák fel, amelyek az alkotmányos szabályok betartását – ha kell – kikényszerítik.

A költségvetési felelősségről szóló törvény és a megváltozott közpolitikai, közhatalmi feltételek

A pénzügyek teljes körű, rendszerszemléletű újraszabályozásának lehetősége nemcsak olyan lépésekre adott módot, amelyek a központi költségvetés hiányhajlamát csökkentették, az államháztartás napi működési problémáit – például az önkormányzati eladósodottságot – oldották, hanem lehetőséget biztosítottak a tervezés, végrehajtás és ellenőrzés teljes szervezetrendszerének korábbi kompromisszumos és félmegoldásokon túllépő, markáns átalakítására. A változások a kormány szerepének és felelősségének erősítését, a „jó kormány” koncepciója követését mutatták. (Stumpf, 2014) Ugyanakkor a Tanács testületi álláspontjának tekinthető értekezés szerint *”A kormány [...] lemondhatna makrogazdasági prognózisok, illetve valamennyi külső (adó- és kiadási) tétel prognózisának készítéséről – vagy akár külső szervezethez utalhatná e tevékenységet. [...] a kormány megszabadulhatna a politikai beavatkozásnak még a gyanújától is, ha e feladatot teljesen független intézménynek adná át.”* (Kopits – Romhányi, 2010, 585. oldal) Ez a pénzügyi döntési jogkörök és felelősségek egységét érintő megnyilatkozás nyilvánvalóan különbözött a kormány felfogásától.

A szabályalapú költségvetés – költségvetés-politikai, eljárási és intézményi garanciális – normáinak megváltoztatására irányuló szándék a kormányzat részéről többféle indítatásból táplálkozott. Egyrészt kinyilvánított volt a közpénzügyek teljes újraszabályozásának, a legfontosabb normák úgynevezett sarkalatos (kétharmados) törvényekbe foglalásának szándéka. Másrészt a „plafontörvény” alkalmazása a gyakorlatban az egyensúly makrokérdéseikhez és ugyanakkor elemi költségvetés mikroproblémáikhoz kapcsolódó feladatsorok olyan egymásrautaltságú együttműködésre kényszerítették a KT munkaszer-

vezetét és a kormányzat pénzügyi apparátusát, ami technikailag, az adatigények időbeli teljesíthetősége szempontjából sem működhetett jól. Harmadrészt a deklarált KT-álláspont nyilvánvalóvá tette az intézmény szerepével, pozícionáltságával kapcsolatos markánsan eltérő megközelítést.

Előtérbe került a keretrendszer olyan újraszabályozásának igénye, amely a GDP-arányos államadósság csökkentésére fókuszál, s a KT feladatait ennek rendeli alá, a testületi döntések szakai megalapozását – visszatérve az eredeti koncepcióhoz – alapvetően az ÁSZ és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) elemző apparátusai bevonásával oldja meg.

A szabályalapú költségvetés célrendszerének hangsúlyváltása, illetve a kapcsolódó intézményi modell átalakításának első lépcsőjeként a 2011. évi költségvetésről szóló vita során benyújtott képviselő indítványok alapján hozott, költségvetési törvényben¹⁷ megjelenő szabályozással a Tanács munkaszervezetének költségvetési forrása szűnt meg, majd döntöttek a működési és eljárási szabályok változásáról is.¹⁸ Az ÁSZ és az MNB elnöke személyükben lettek a KT tagjai,¹⁹ s általuk vezetett intézmények elemző apparátusai kaptak lehetőséget a szakmai támogatásra. (Domokos, 2012)

Az Alaptörvény államadósság-szabálya és a stabilitási törvény

A működés új alapokra helyezésének második, meghatározó lépését Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye jelentette azáltal, hogy a költségvetési politika centrumába helyezte az államadósság nemzeti össztermékhez viszonyított év végi arányának csökkentését az új úgynevezett államadósság-szabály bevezetésével és éves költségvetésekhez való erős kapcsolásával.²⁰

A szabályalapú költségvetés magyarországi alkalmazásának újraformálásában a harma-

dik lépcső a 2011. december 23-án elfogadott stabilitási törvény volt. E sarkalatos törvény foglalta keretbe a KT szervezetét, feladatait, jogkörét, munkáját.²¹ A stabilitási törvény az államadósság elleni küzdelemre fókuszálva, az Alaptörvényben rögzített költségvetés-politikai céljának érvényesítését eljárási normává formálta. Az államadósság-szabály betartását érvényesítendő Tanácsnak – mint „független pénzügyi intézménynek” – a költségvetési törvény megalkotásának folyamatában közjogi szerepet, a napi szóhasználatban „vétójogot” adott azáltal, hogy a költségvetés tervezetének benyújtást megelőző véleményezésén túl a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához a testület előzetes hozzájárulása szükséges.²² Ugyanis az csak olyan költségvetési törvényjavaslatot engedhet zárószavazásra, amely eleget tesz a GDP-arányos államadósság csökkentésére vonatkozó alaptörvényi előírásnak.²³ Ha a testület az előzetes hozzájárulást megtagadja, az eljárást mindaddig folytatni kell, amíg a testület elé kerülő javaslat az alkotmányos előírásokat ki nem elégíti, s a KT a törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását meg nem adja.

Ez a jogkör egyrészt a KT munkáját a folyó költségvetésekhez köti, másrészt garancia arra is, hogy tervezés szakaszában a Tanács által tett, majd az Országgyűlés plenáris ülésen elmondott, szóbeli kiegészítésben foglaltakat a kormány érdemében fontolja meg. Az, hogy a Költségvetési Tanács a stabilitási törvény előírásai szerint²⁴ félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról, ugyancsak azt szolgálja, hogy a költségvetés az Alaptörvényben és a stabilitási törvényben foglalt kritériumai megvalósuljanak.

A költségvetési törvény elfogadásának feltételét jelentő, rendkívül erős, a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli, közjogi felhatalmazással csak akkor lehet megfelelően élni, ha alkalmazásának egyszerű, egyértelmű és átlátható szabályrendszere van, s a KT a vélemény-

alkotásához kapcsolódó előkészítő munkáját ennek alárendelve végzi. 2012-től ezek a jól átlátható szabályozási feltételek rendelkezésre állnak, és biztosítottak a szükséges elemző kapacitások az ÁSZ és az MNB szakmai háttérére építetten,²⁵ (Domokos, 2012) és emellett 2013-tól, a KT titkársága létrejöttétől, annak szervezésében, növekvő arányban közreműködő külső szakmai partnerek által.²⁶

Az ÁSZ egyike Európa azon néhány számvevőszékének, amelynek régóta feladata, hogy a költségvetés-tervezés folyamata során a parlamenti vita előtt előzetes véleményt adjon. Szinergiát jelent, hogy az ÁSZ ellenőrzéseinek eredményei és tapasztalatai rendszerszerűen beépülnek a Költségvetési Tanács döntéshozatali mechanizmusába. Ebből a szempontjából rendkívül fontos, hogy az ÁSZ ellenőrzései során figyelemmel kíséri a költségvetési folyamatokat az év során és kockázatelemzésen alapuló tervezési rendszerének köszönhetően rendszeresen ellenőrzi azokat az intézményeket, amelyeknek jelentős hatása van a költségvetés alakulására. (Domokos, 2015) Hasonlóan fontos az MNB elemző részlegeinek szakmai háttérmunkája, amely rendszeresen elemzi a fiskális folyamatokat is. E munka abban is segíti a Tanács tevékenységét, hogy mintegy hidat képez a monetáris és a fiskális összefüggések között, kitérítve a pénzügyi összefüggések vizsgálatának horizontját.

A magyar Költségvetési Tanács működésének elhelyezése az Európai Unió független fiskális intézményei között

Az Európai Unió országainak költségvetési gyakorlatát érintő kérdés, hogy a folyó költségvetési egyensúlyokra és/vagy a közép-távú folyamatokra koncentrálna érvényesüljön az IFI-k makrogazdasági, államháztartási elemző-értékelő szerepe. Bár ilyen, különböző mélységű előretekintő elemzéseket – saját vagy

külső szervezet által technikailag kivitelezve – mindenütt készítenek ezen intézmények, ezek irányultsága, szakmai megközelítése, előrejelzéseik időhorizontja közel sem egységes. Mint ahogy az sem, hogy az ilyen dokumentumok nyilvánosságra kerülnek vagy sem, megmaradnak a munkadokumentum szintjén vagy a tanács állásfoglalásává válnak.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy bár határozott törekvés van az EU szakmai szervezetei részéről az egységesebb gyakorlat kialakítására, a kép ebben a tekintetben is sokszínű. Az EU-ban vannak olyan országok (például Egyesült Királyság, Hollandia), ahol az előrejelzés ma is – hagyományosan, illetve szabály által kötelezővé téve – az IFI feladatának szerves része, és van ahol az IFI alkalomszerűen, amikor indokoltnak látja, ad közre ilyen dokumentumot (például Portugália). A különböző megoldásokra is utal a tanulmányhoz kapcsolt 1. és 2. áttekintő táblázat.

A döntések szakmai megalapozásának tartalmi irányultsága, időbeli ütemezése, folyó és/vagy középtávú időhorizontja nem választható el attól, hogy az adott ország független fiskális intézményének államszervezeti helye milyen „küldetést” szán a testületnek, s annak véleménye a „tekintély” erejével vagy ennél erősebb jogosítványokkal érvényesül, s mire irányul. (Jankovics, 2012) Az Európai Unió országainak többségében inkább a figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, közvetlen felelősséggel nem járó, makroelemző, technikai-előrejelző (kivetítő) munka a jellemző, amit – korlátozottan – erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez, vagy parlamenthez történő kapcsolása, különböző erősségű véleményezési jogosultságokkal. (Adema, 2008; P. Kiss, 2011) A „magyar megoldás” folyó (éves) költségvetési tervezéshez kapcsolódó közvetlen közjogi felhatalmazásával és ezzel járó felelősségével kétségtelenül ilyen szélső pontot képvisel, meghaladja az Európai Unió országai többségében élő gyakorlatot.

Az EU bizottsági javaslatok a 2011-es modellváltást követő első években igényelték a magyar KT „elemzőképességének megerősítését”, illetve a középtávú előrejelzések készítését. Ezzel az újabban halványuló az igénnyel²⁷ kapcsolatban meg kell említeni, hogy a középtávú előrejelzések készítésének és a KT testületi állásfoglalásként való kiadásának ma sincs szabályozási korlátja,²⁸ s a kialakított gyakorlat a KT saját elhatározását, a stabilitási törvényből eredeztető feladatfelfogását követi. Abból indul ki, hogy az éves költségvetések és esetleges évközi módosításaik véleményezéséhez kötődő közjogi felhatalmazás azt kívánja, hogy a testület elsősorban az adott, illetve a következő év horizontjának stabilitási kockázataival foglalkozzon és a középtávú kitekintések, előrejelzések ismeretanyagát is ennek érdek- és szempontrendszeréből kiindulva hasznosítsa. Ennek megfelelően a Tanács az ÁSZ és az MNB elemző apparátusai, illetve a külső szakértők hatáskörében készülő középtávú makrogazdasági előrejelzéseket²⁹ is hasznosítja, de alternatív testületi előrejelzéssé nem emeli.

A Tanács munkáját alátámasztó elemzéseknek így kettős az időhorizontja. Egyrészt, súlypontjukban az aktuális költségvetések tervezéséhez és végrehajtásához kapcsolódnak, másrészt pedig a középtávú, távlati fenntarthatósági elemzések, makrogazdasági előrejelzések – mint szakértői munkaanyagok – ezek alátámasztását szolgálják. Utóbbiak így nem működési célként, hanem eszközként funkcionálnak.

Természetesen ez a megközelítés azt is kizárja, hogy – a bevételek teljesülésének kockázatelemzésén túl – a KT a közvetlen elosztáspolitikai vagy adópolitikai kérdésekben véleményt mondjon. Ugyanakkor az EU szakmai szervezetei szerint – távlatilag – az IFI-k ideális feladatlistájához nemcsak a rendszeres önálló előrejelzés-készítés tartozik, hanem a fontosabb szakpolitikai javaslatok (például adótörvények) kapcsán a kormányzati hatástanulmány értékelése (és/vagy önálló tanulmány

A KÖLTSÉGVETÉS BETARTÁSÁN ŐRKÖDŐ FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK 2016. JANUÁR 1-JÉN AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN – EU-15 ORSZÁGCSOPORT*

	Ország, a fiskális szabály bevezetésének dátuma	SE	UK	EZ	FR	DE	IE	PT	FI	DK	BE	AT**	NL	IT
		1997- 98, 2007	1998, 2010	1998	2012	2010	2011	2012	2013	2010	1989	2013	1945	2012
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát			X		X	X	X						
	Strukturális többlet	X												
	Elsődleges kiadási korlát	X												
	Folyó egyensúly		X											
	Általános egyensúly			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Hatékonyság- vizsgálatok													X
	Középtávú tervezés		X								X			X
	Adósságkorlát		X	X	X								X	
	Fenntarthatóság												X	
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)					X								X
	Szubnacionális kormányzatok					X		X			X	X	X	
A létrehozás alapja	Alkotmány					X								
	Törvény	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzetközi egyezmény			X										
	Politikai, szakmai megállapodás	X	X											
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó													
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog													
	Hírnévvessztés	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi					X								
	Pénzügyi			X										

* Az egyes országok rövidítése: SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság, EZ – eurózóna államai, FR – Franciaország, DE – Németország, IE – Írország, PT – Portugália, FI – Finnország, DK – Dánia, BE – Belgium, AT – Ausztria, NL – Hollandia, IT – Olaszország

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

Forrás: saját szerkesztés

**A KÖLTSÉGVETÉS BETARTÁSÁN ŐRKÖDŐ FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK
2016. JANUÁR 1-JÉN AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN*,
A BŐVÍTÉS 2004–2013-AS SZAKASZÁBAN CSATLAKOZOTT ORSZÁGOK IFI-JEI**

	Ország, a fiskális szabály bevezetésének dátuma	BG	EE	PL**	LV	HU	HR	RO	SK	SL
		1998	1998	1998	1990	2009	2011	2010	2012	2009
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát	X								
	Stabilizációs alap	X	X							
	Összkiadási korlát	X								
	Általános egyensúly		X	X	X		X	X	X	X
	Adósságkorlát			X		X	X	X	X	X
	Fenntarthatóság									
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)					X				
	Szubnacionális kormányzatok			X						
A létrehozás alapja	Alkotmány			X		X			X	
	Törvény				X	X		X		X
	Politikai, szakmai, megállapodás	X	X				X			
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X		X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó			X						
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog					X				
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi			X	X	X				

* Az egyes országok rövidítése: BG – Bulgária, EE – Észtország, PL – Lengyelország, LV- Lettország, HU – Magyarország, HR – Horvátország, RO – Románia, SK – Szlovákia, SL – Szlovénia

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

Forrás: saját szerkesztés

készítése), illetve a számszerű szabályok teljesülésének ex post (utólagos) rendszeres, standardizált ellenőrzése is (jelenleg csak ex ante ellenőrzés van). Ez az igény a független fiskális intézmények szakmai szerepvállalásának erőteljes kiterjesztési szándékát jelzi.

A megközelítésbeli különbségeknek az is az egyik oka, hogy az EU Bizottság véleménye az egyes költségvetési tanácsok működéséről az EU Stabilitási és Növekedési Paktumában foglaltakra támaszkodik, míg ezek működése nemzeti szabályozásokon alapul. (Ódor, 2014) Természetesen ezen szabályozás- és feladat-felfogásbeli eltérések nem zárják ki, hogy a KT testületként ne foglalkozzon olyan szabályozás-fejlesztési tennivalókkal, mint amelyek a stabilitási törvény gyakorlati alkalmazása során merülnek fel. Ezek között meghatározó volt stabilitási törvény úgynevezett államadósság-szabálya³⁰ módosítására vonatkozó 2014–2015-ös kezdeményezéssorozata, miután az ÁSZ és az MNB jelzéseit³¹ és a különböző szakértői véleményeket is ismerve, érzelte,³² hogy a 2011-ben született megoldás 2016-tól kontraproduktív válik.³³ Végül az Országgyűlés – a KT véleményét is érvényesítve – a stabilitási törvényben új szabályozást alakított ki.³⁴

A független fiskális intézmények működése, döntési mechanizmusa összefügg a testület közjogi pozíciójával, létszámával és a szakmai támogató és/vagy szervező kapacitások kapcsolódásával. A stabilitási törvény előírása³⁵ szerint a Tanács háromtagú testülete érvényes határozatához két tagja egyetértése szükséges. Az ÁSZ és MNB tapasztalatát megjelenítő anyagai és a KT-döntésekhez kapcsolódó külön elemzése, valamint a „külső” szakértők tanulmányai – a KT titkársága által előkészítetten – a testület véleményében érvényesülnek. Kiemeljük, hogy a testület a stabilitási törvény megalkotása óta – függetlenül a KT személyi összetételétől³⁶ – képes volt arra, hogy mindenkor egységes véleményt képviseljen.

Az új szabály- és intézményrendszer működtetése is erőforrást igényel, s az is csak a költségvetésből származhat. Az unió más országainak gyakorlatában is törekvés az IFI szakmai háttérkapacitásainak működtetési költségszökkentése. Jellemző, hogy a korábban nagyobb létszámú elemző háttérstábok ma többnyire kisebbek, s ahol lehet, a testületek bázisintézményeinek háttere mellett növekszik a külső elemző kapacitások igénybevétele is.³⁷ A 2012-től a Stabilitási törvény keretei a költségek minimalizálására irányuló törekvésnek felelnek meg, s a KT testülete mentesítve van az önálló gazdálkodás technikai kötelezettségei alól.³⁸

ÖSSZEFOGLALÁS: AZ ÚJ KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS JELENTŐSÉGE, TÁVLATOSSÁGA

A költségvetési keretrendszer kedvező hatása abban is megmutatkozott, hogy a pénzügyi szabályok bevezetése, az IFI-k hatékony működése révén a deficitproblémák oldódtak. (Ódor, 2014) Az államadósság-arány alakulását és a független fiskális intézmények működését bemutató ábra, valamint a működési jellemzőket összefoglaló táblázatok alapján kitűnik, hogy határozott korreláció van az IFI-k közjogi pozícióinak erőssége és az eladósodottság elleni fellépés sikere között. A magyar gyakorlat így igazolja azt az Európai Unió kiindulást, ami a költségvetési fegyelem, a takarékos gazdálkodás elérésének egyik leghatásosabb eszközét az úgynevezett numerikus és eljárási szabályokban, illetve azok betartásán örökődő intézményekben látja. (Besley – Scott, 2010; Franco, D., 2011) A válság hozta újabb gondok oldásának honi tapasztalatai is igazolják, hogy összefüggés van a szabályalapú fiskális keretrendszer következetes és nemzeti sajtóságokat figyelembe vevő adaptív alkalmazása és a pénzügyi stabilitás megőrzése

között. (Kovács Á., 2014) Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a hozzájárulás önmagában a költségvetési stabilitás biztosításához kevés lenne. Annak, hogy ez így alakul, számos tényezője illetve fenntartója van. Mindenekelőtt a kormányzat fegyelmezett fiskális politikája, a 2011-ben megújított, nagyobb lehetőségeket kapott számvevőszéki ellenőrzés, és közvetve, rásegítő mechanizmusai által a hatékonyabb monetáris politika. (Domokos és szerzőtársai, 2015)

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete és a stabilitási törvény megalkotásának és alkalmazásának jelentőségét mindez különösen kiemeli. Ezért is méltatlan lenne, ha az eltelt öt év összefoglalásaként, a Költségvetési Tanács működésének kontextusában arról számolnánk be, hogy mikor és részleteiben milyen tartalmú határozatokat hozott a testület. Továbbá, hogy az ezekben foglalt – az eredmények nyomán csökkenő számú és súlyú – kockázatjelzésekre, a költségvetés makrogazdasági alappályájának változtatására tett javaslatra, a zárószavazáshoz való hozzájárulás eseti megtagadására miként reagált a kormány. Illetve miként fogadta mindezt az Országgyűlés, s hány olyan ÁSZ- és MNB-, illetve kutatói elemzés készült, amely hozzásegítette a testületet döntése megalapozásához, s az ezekről szóló határozatok nyilvánossága milyen érdeklődést váltott ki a különböző konferenciákon és a médiában. Sőt mondható, az eredmény, vagyis a honi pénzügyi stabilitás megteremtéséhez és fenntartásához való közvetlen hozzájárulás szempontjából az sem meghatározóan lényeges, hogy a testületnek mi-

ként alakultak más országok független fiskális intézményeivel a kétoldalú, illetve OECD és EU bizottságszintű kapcsolatai. A közvetetten támogatás azonban a szakmai véleménycsere, a 2011 utáni magyar szabályrendszer és az intézményi működése megismertetése által szolgálta a bizalomteremtést.

A munkát jellemző mennyiségi adatoknál sokkal fontosabb – talán még a KT-határozatok szakmai megalapozottságával összefüggő módszertani jellemzőknél is –, hogy a szabályalapú költségvetés előírásai betartásán folyamatszempléletben örökdő Költségvetési Tanács munkája a mai magyar költségvetési gazdálkodás integráns, megkerülhetetlen része lett. Az Alaptörvény adta keretek, majd a szabályozás egyszerűségével is összefüggő hatékonysága és a választott intézményi megoldás működése mind hozzájárultak azokhoz az eredményekhez, amelyek a magyar államháztartás kiegyensúlyozott működésében, a hiány messze maastrichti kritériumok alatt tartásában, az államadósság-mutató csökkenésében, a stabilitás és a növekedés egyidejű megvalósításában testesülnek meg.

A szabályalapú költségvetési keretrendszer öt éve megújult „magyar modellje” nemcsak szigorú előírásai, egyszerű és átlátható, az államadósság elleni küzdelemre fókuszált alapelvei és betartatása őrzésének erős felhatalmazásai, hanem az európai gyakorlatba illeszkedő megoldásai, túlköltekezési hajlamot mérséklő hatása, szemléletformáló, bizalomteremtő ereje és időtállósága által működhet az elkövetkező években sikeresen.

JEGYZETEK

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

² 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

³ A maastrichti követelményrendszert kötelezően és egységesen alkalmazott „numerikus és eljárási szabá-

lyoknak” is tekinthetjük. Gondoljunk a 3 százalékos hiány-limitre, vagy a 60 százalékos GDP-arányos államadósság céljára, s a hozzá vezető, a fölötte lévő rész évente 1/20-ával történő kötelező csökkentésére, s az euróövezet országaira nézve 2015-ben – tanácsadó szereppel – megszületett az EU Bizottság független fiskális intézményére, az European Fiscal Board-ra. Az szervezet egy év elteltével sem kezdte meg működését.

⁴ Karsai Gábor írja 2006-ban: *“... a vizsgált éveket a gazdasági folyamatok és a követett gazdaságpolitika alapján [...] körülhatárolható időszakokra lehet osztani. Ennek lényege, hogy az országgyűlési választásokat megelőző élenkítő, fogyasztásorientált, erőltetetten antiinflációs s mindezek hatására egyensúlyvesztő gazdaságpolitikát a választások után rendszerint kényszerű kiigazítás követi.”* Karsai (2006)

⁵ Az OGY szakbizottsági szinten megtárgyalta a javaslatot, elismerését nyilvánította ki, de konkrét szabályozási lépésekre, a javaslatok érvényesítésére nem került sor.

⁶ A munka megindulását jelentő konferenciára az ÁSZ és az MNB szervezésében, 2006. május 19-én, az országgyűlési választások két fordulója között került sor Jacques de Larosiere az IMF, az EBRD korábbi vezetője és más külföldi szakemberek részvételével.

⁷ A „főáramlaton” belül is voltak eltérések, míg Orbán Gábor és Szapáry György egy költségvetés-politikai döntéshozó költségvetési tanácsot javasolt, Romhányi Balázs és Kopits György „egy már több országban működő megoldást, egy „felügyeletre szorítókozó” intézményt javasolt. (Orbán – Szapáry, 2006; Romhányi, 2007; Kopits, 2007a; Kopits, 2007b)

⁸ *„A kormány csak egy évvel később mutatott érdeklődést a szabály alapú keretrendszer felállítására iránt.”* (Kopits – Romhányi, 2010, 576. oldal) Az általa mintául vett USA Kongresszus Költségvetési Hivatala – Congressional Budget Office (CBO) – független szövetségi szervezetként az USA törvényhozásához

kapcsolódik azzal a céllal működve, hogy költségvetési és gazdasági információkkal lássa el az USA Kongresszusát. A CBO küldetése, hogy tárgyilagos, politikai befolyástól mentes elemzéseket, prognózisokat szolgáltatson a gazdasági és költségvetési döntésekhez a szövetségi költségvetés vonatkozásaiban a Kongresszusnak, annak költségvetési eljárásában.

⁹ 2007. áprilisban a PM és az MNB által rendezett konferencián az akkori kormányfő bejelentette, hogy – a múlt évi rossz fiskális teljesítmény és az alacsony szintű hitelesség fényében – szükségesnek látja egy szabályalapú keretrendszer bevezetését. Ezt követően, júniusban a PM közzétette a költségvetési felelősségről és az Országgyűlés Költségvetési Hivataláról (OKH) szóló törvény koncepcióját.

¹⁰ E nézetek képviselői a KT függetlenségét azzal is óvták, hogy azt a költségvetés-készítés meglapozottsága külső ellenőrzésében közreműködő, más, kormányzaton kívüli szervezetektől – elsősorban az ÁSZ-től – távol kívánták tartani. (Kopits, 2007a, 2007b)

¹¹ Az Európai Unió országai közül Franciaország, Litvánia, Lettország és Finnország a számvevőszéki hátrére építő utat választotta.

¹² Például az osztrák és a szlovák IFI.

¹³ 2008. évi LXXV., a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény szerint a KT fő szakmai feladatai a következők voltak: makrogazdasági előrejelzések és a költségvetési adatokra vonatkozóan technikai kivetítések és a költségvetési tervezéssel, előrejelzéssel és hatásvizsgálattal kapcsolatos módszertani ajánlások készítése. Becslések készítése a költségvetési és pótköltségvetési törvényjavaslatok, valamint minden olyan, az OGY által tárgyalt törvényjavaslat költségvetési hatására vonatkozóan, amely külső tételek alakulására befolyással lehet.

¹⁴ A 2008. évi LXXV., törvény központi alrendszerre vonatkozó költségvetés-politikai szabályai bonyo-

lultságát a következők is jelzik. A költségvetésben meg kellett határozni a belső tételek egyenlegének a tárgyévet követő évre vonatkozó követelményét. A külső tételek egyenlegére vonatkozó technikai kivétítés alapján az elsődleges többlet nominális értéke ne lehetett kisebb, mint a tárgyévet követő évre vonatkozóan egy évvel korábban előírt elsődleges egyenleg cél. A költségvetési törvényben meg kellett határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcél is, ami nem lehetett elsődleges hiány. Az államadósság várható reálértéke a tárgyévet követő második év végén nem haladhatta meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint az államadósság várható reálértéke a tárgyévet követő második év végén nem haladhatta meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét. A törvény átmeneti rendelkezései szerint az államháztartás központi alrendszerei elsődleges kiadási főösszegének 2009. évre tervezett értéke 2008. évre tervezett értékhez képest nem növekedhetett. 2010 és 2011 évre a Kormány olyan költségvetést volt köteles benyújtani, amely biztosította, hogy az államháztartás központi alrendszerei korrigált elsődleges kiadási főösszegének tervezett értéke az ugyanígy számított, megelőző évre tervezett értékéhez képest reálértéken legfeljebb a bruttó hazai termék reálértéke várható növekedési ütemének felével növekedhet.

¹⁵ A Költségvetési Tanács tagjait az Országgyűlés 2009 februárjában választotta meg, a Tanács 2009 júniusában kezdte meg működését.

¹⁶ Például egy kezdeményezés arra irányult, ha egy adott esztendő költségvetése tételelesen eltér az Országgyűlés által elfogadottól, akkor – mértéktől függően – a ministereknek anyagi felelőssége lenne. www.jogiforum.hu/hirek/19018

¹⁷ 2010. évi. CLXIX. törvény

¹⁸ Az új törvényi feltételek szerint a KT véleményt nyilváníthatott a költségvetési törvényjavaslatról, az OGY által elfogadott, a köztársasági elnök által elfo-

gadott, a köztársasági elnök aláírására váró költségvetési törvényről, illetve javasolhatta az államfőnek, hogy azt küldje vissza megfontolásra az OGY-nek. Az új összetételű KT az átmeneti szabályozás alapján az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig két határozatot hozott. Véleményezte – többségi döntéssel – a 2012. évi költségvetés tervezetét, majd – egyhangúan – támogatta a költségvetés zárószavazáson kialakított végső változatát. KT (2011a, 2011b)

¹⁹ A Tanács elnöke bár megbízása lejártáig hivatalában maradhatott volna, a szabályozás hatályba lépését követően lemondott.

²⁰ Az Alaptörvény szerint, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az OGY csak olyan költségvetést fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

²¹ A törvény néhány részletszabálya 2012-ben és 2015-ben korszerűsítésre került, ezek azonban nem érintették az Alaptörvényből következő és a stabilitási törvényben rögzített feladat- és hatásköröket, működési elveket. Céljuk az államadósság-szabály egyértelmű alkalmazhatóságára, a Tanács munkáját segítő, szervező funkciójú titkárság létrehozására, a Tanács elnökének közjogi státuszára irányult.

²² A stabilitási törvény 23. §-ának (1) bekezdése szerint a Tanács *a)* az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, *b)* dönt az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulásról.

²³ Alaptörvény 36. cikk: „(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.”

²⁴ Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdés c) pontja

²⁵ Az ÁSZ és az MNB nemcsak tapasztalataik átadásával, hanem a stabilitási törvénynek megfelelően a KT döntésekhez kapcsolódó külön elemzésekkel támogatja a KT-t. Az általuk készített tanulmányokkal sikerült sokoldalúan megalapozottá tenni a Tanács véleményező munkáját. Ilyen külön elemzések a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatok tervezetének és az egységes költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelésének, továbbá a költségvetési folyamatok féléves folyamatainak értékelésére irányulnak.

²⁶ A KT ma hat fős, szervező funkciójú Titkársága a stabilitási törvény 18. §-ának a 2012. évi CCXLI. törvénnyel megállapított 8 (bekezdés) alapján jött létre. 2013-tól kezdve az ÁSZ és az MNB különböző elemzései mellett minden évben különböző szemléletű, a makrogazdasági folyamatokat különböző metszetekben, időhorizonton vizsgáló tanulmányok is készülnek. 2013-ban három, 2014-ben és 2015-ben hat-hat, 2016-ban hét tanulmány készült (illetve készül). Az ÁSZ és az MNB kutatói létszáma, valamint a megbízások alapon végzett elemzések készítőit együtt tekintve mintegy 100 fős, a folyó illetve középtávú kitekintésekhez rugalmasan alkalmazkodó szakmai háttér áll rendelkezésre. Az OGY Költségvetési és Számvevőszéki Bizottsága kérésére a KT hatáskörében havi és negyedéves összefoglalók is készülnek.

²⁷ A kritika elsősorban abból táplálkozott, hogy a kiemelkedően erős közjogi pozíció által indokolhatóan magasabb szakmai elvárások támaszthatók. (Európai Bizottság SWD(2012) 317 final, SWD(2014) 418 final, SWD(2015) 36 final, 2013/C 217/10)

²⁸ Stabilitási törvény 23.§ (1) bekezdés e) pont

²⁹ E dokumentumok nyilvánossága is biztosított, a KT országgyűlési honlapján elérhetők.

³⁰ A stabilitási törvény eredeti szabálya úgy szólt, hogy, ha a költségvetési évre előrejelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3 százalékot, az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reálnövekedési üteme felének a különbségét.

³¹ A Tanács több alkalommal levélben fordult a kormány vezetőihez, illetve az ÁSZ és az MNB szakmai elemzésekben mutatta be, hogy a szabályozás fenntarthatatlan.

³² A mutató alkalmazhatóságáról értékes szakmai vita is folyt. (Balatoni – Tóth G., 2012)

³³ A szabály betartatása számottevő, társadalompolitikailag vállalhatatlan költségvetési megszorítást tett volna 2016-ra szükségessé.

³⁴ A szabály a következő alternatív előírással bővült: ha a költségvetési évre előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3%-ot, az államháztartás adósságának a központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutatónak a viszonyítási évhez számított csökkenése legalább 0,1 százalékpontot érjen el.

³⁵ Stabilitási törvény 23-27. §, KT 3/2012.06.08. számú határozata (Ügyrend) 4-5. pont

³⁶ 2013. március 3-ig Simor András, ezt követően pedig Matolcsy György a KT tagja az MNB elnöke

ként, közismerten más gazdaság- és monetáris politikai koncepciót képviselve.

³⁷ Az ECFIN (Directorate-General for Economic and Financial Affairs of European Commission) által szervezett konferenciák információi szerint általános törekvés a nagyobb létszámú (40–60 fős) saját hát-

térapparást működtető intézmények létszámának jelentős – akár felére, harmadára – szűkítése és a feladatok mind nagyobb arányának külső szakértő, elemző szervezetek bevonásával történő megoldása.

³⁸ Stabilitási törvény 18. § (8) bekezdés, KT 3/2012.06.08. számú határozata (Ügyrend) 1.2. pont

IRODALOM

ADEMA, M. (2008): Budgeting under expenditure rules in the Netherlands. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--2/ADEMAA---Fiscal-discipline-and-public-sector-efficiency.pdf

ANTAL L. (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai. Közgazdasági Szemle Alapítvány. Budapest

BÁGER G. (2006): A programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle Public Finance Quarterly*. 2006, 51/3. szám, 281–301. oldal

BALATONI A. – TÓTH G. Cs. (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle*. LIX. évf., 2012. október, 1107–1137. oldal

BENCZES I. – VÁRADI Sz. (2011): Aranyszabály helyett adósságfék: a német példa. *Köz-Gazdaság*, 2. sz., 91–103. oldal

BESLEY, T. – SCOTT, A. (2010): A new watchdog would guard us from debt. 25.02.2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4680>

CSABA L. (2007): Átmenet vagy spontán rendezetlenség? *Közgazdasági Szemle*. LIV, évfolyam, 2007. szeptember, 756 – 773. oldal

DOMOKOS L. (2012): Az államadósság mérséklése: kötelezettség és lehetőség www.mkt.hu/docs/2012-10-02-19-04-52-Domokos_Laszlo.pdf

DOMOKOS L. (2015): A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége közötti szinergiák, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/a_kt_es_az_asz_tevékenysége_kozotti_szinergiak.pdf?download=true

DOMOKOS L. – PULAY Gy. Z. – PETŐ K. – PONGRÁCZ É. (2015): Az Állami Számvevőszék szerepe az államháztartás stabilitásának megteremtésében, *Pénzügyi Szemle*. 2015/4, 427–443. oldal

FRANCO, D. (2011): Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective? Comments on “The role of fiscal policy councils in Theory” by Xavier Debrun, Conference on “Fiscal Policy Councils”: Why do we need them and what makes them effective? Vienna, 31 January 2011.

GYÓRFFY D. (2009): Költségvetési Tanács Magyarországon. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 3. sz., 52–59. oldal

HAMILTON, H. W. (1919): The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*. Vol. 9. No. 1, 309–318. oldal

JANKOVICS, L. (2012): Független fiskális intézmények. *Köz-Gazdaság*. 1. sz., 147–164. oldal

KARSAI G. (2006): Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990–2005 között. *Közgazdasági Szemle*. 53. évf. 6. sz. 509–525. oldal

KOPITS Gy. (2007a): A költségvetési felelősség keret-

rendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*. 2. sz.

KOPITS GY. (2007b): A költségvetési felelősségről és az Országgyűlés Költségvetési Hivataláról szóló törvény: Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 4. sz.

KOPITS GY. – ROMHÁNYI B. (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, július–augusztus, 573–590. oldal

KOVÁCS Á. (2007): Költségvetési intézményrendszer és szabályok: melyiket válasszuk? Pénzügyi Csúcstalálkozó VI: Dr. Reform, Budapest, 2007. augusztus 31 https://www.asz.hu/storage/files/files/publikaciok/kovacs_arpad/t171.pdf

KOVÁCS Á. (2013): Crisis Management similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries, In: Szerk.: Farkas Beáta The Aftermath of the Global Crisis in the European Union. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. 152–177. oldal

KOVÁCS Á. (2014): Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban. *Pénzügyi Szemle*. 2014/3 345–363 oldal

KOVÁCS O. (2013): A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé. PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem.

KUTASI G. (2012): Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. Délkelet-Európa – South-East Europe. *International Relations Quarterly*. Vol. 3, No. 1, 1–11. oldal

MURAKÖZY L. (2011): Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*. 7–8. sz., 592–618. oldal

OBLATH G. – SZAPÁRY Gy. (2006): Magyar fiskális

politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*. 4. sz., 293–309. oldal

P. KISS G. (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. *MNB Szemle*. 2. sz., 25–38. oldal

ÓDOR, L. (2014): The good, the Bad and the Ugly – Lesons of the first phase of implementation of the Nem European fiscal framework. *Discussion Paper*. No. 3/2014, CBR, www.ropocovarada.sk

REINHART, C. M. – ROGOFF, K. S. (2010): From Financial Crash to Debt Crisis. National Bureau of Economic Research Working Paper 15795, <http://www.nber.org/papers/w15795>. Letöltve: 2010. 4. 15.

TÖRÖK Á. (2011): Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezésben. *Közgazdasági Szemle*, 7–8. sz., 577–592. oldal

FELHASZNÁLT HONLAPOK, DOKUMENTUMOK

Ausztria (2012): Parliamentary Budget Office http://www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/L3_3.shtml.

Belgium (1989): High Council of Finance – Section „Public sector borrowing requirement” <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>.

Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, background document N° 1 for Session on draft principles for independent fiscal institutions 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting, Reykjavik, Iceland, 7-8 June 2012.

European Commission (2012a): Independent Fiscal Institutions in the EU Member States, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

European Commission (2012b): Fiscal frameworks across Member States: Commission services’ count-

- ry fiches from the 2011 EPC peer review. European Economy, Occasional Papers 91.
- European Commission SWD (2012) 317 final,
European Commission 2013/C 217/10)
- European Commission SWD (2014) 418 final,
European Commission SWD (2015) 36 final,
- EUROSTAT (2011): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- EUROSTAT (2012): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Dánia (1962): Danish Economic Council. <http://www.dors.dk>.
- Egyesült Királyság (2010): Office for Budget Responsibility. <http://budgetresponsibility.org.uk/>.
- Franciaország (2012): High Council of Public Finances. <http://www.hcfp.fr/>.
- Hollandia (1945): Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. <http://www.cpb.nl>.
- Horvátország (2011): Fiscal Policy Committee. <http://www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku>.
- IMF (2011): Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program, Approved by Anne-Marie Gulde-Wolf and Lorenzo Giorgianni January 11.
- Írország (2011): Irish Fiscal Advisory Council. <http://www.fiscalcouncil.ie>. Fiscal Responsibility Act, <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2013/02/FRA.pdf>.
- Közpénzügyek szabályozásának tézisei, ÁSZ, 2007. április, <https://www.asz.hu/storage/files/files/szakmai%20kutatas/2007/t73.pdf>
- KT (2011a): A KT véleménye 2011. szeptember 23.
- KT (2011b): A KT határozata 2011. december 19.
- Magyarország (2009): Hungarian Fiscal Council. <http://www.parlament.hu/kt>.
- Németország (2010): Stability Council. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html
- OECD (2012, 2014, 2016): Economic Survey of Hungary