

# A szabályalapú költségvetés és a pénzügyi stabilitás – az európai megoldás

Kovács Árpád

## Összefoglalás

A szerző a magyar Költségvetési Tanácsnál (KT, Tanács) töltött tizenkét éves szolgálata nézőpontjából tekinti át a világ mintegy hatvan államában több évtizede alkalmazott ún. szabályalapú költségvetési gyakorlat érvényesülését, szerepét a pénzügyi stabilitás megteremtésében és fenntartásában. A cikk utal a fiskális szabályok betartásán őrködő intézményeknek a hozzájárulási lehetőségeire a gazdasági krízisekkel szembeni ellenállóképesség erősítésében. Bemutatja az európai uniós és a magyar szabályozás kapcsolódásait, valamint azokat a főbb elgondolásokat, amelyek a költségvetési felelősség jobb érvényesítése érdekében a rendszer további fejlesztését szolgáló szakmai-politikai döntések előkészítése során születtek. Bizonyítja, hogy a honi pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – a költségvetési gyakorlatnak hasznos, megkerülhetetlen részévé váltak a bevezetett keretszabályok és az azok betartásán őrködő szervezet.

**KULCSSZAVAK:** fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés, költségvetési stabilitás

**JEL-KÓDOK:** B15, E62, H15, H6I, H63, L38, P48

**DOI:** [https://doi.org/10.35551/PFQ\\_2023\\_3\\_1](https://doi.org/10.35551/PFQ_2023_3_1)

## Bevezetés, a szabályalapú költségvetés lényege

Aligha vitatható az OECD országokban működő Parliamentary Budget Officials (PBO-s) és Independent Fiscal Institutions (IFI-s) jelmondatának<sup>1</sup> igazsága: „*Jobb költségvetés, jobb élet!*”. Ez ugyanis azt fejezi ki, hogy *e szervezetek működése az államháztartás finanszírozta szolgáltatások minőségéhez és elérhetőségéhez – a „jobb élet-hez” –*, valamint ennek alapjához, a *pénzügyi stabilitáshoz – a „jobb költségvetéshez” – kapcsolható.*

---

<sup>1</sup> 10th OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO-s and IFI-s) Seoul, 3-4 July 2018

A fenntartható társadalmi-gazdasági működés feltétele a költségvetés (államháztartás) tartósan egyensúly közeli állapota, illetve az állami újraelosztás mértékének e célok eléréséhez szükséges szinten tartása. [KOVÁCS (2019)] Hozzátehetjük: folyamatos küzdelem szükséges a „jobb” időszakok hamis biztonságérzetének eluralkodása ellen. Az elmúlt évtizedekben világszerte nem ez volt a jellemző. Nemcsak a feltörekvő, hanem a fejlett országok egész sorát jellemezte a túlköltekezés, s következményeként az államadósság növekedése. [BOD (2013)], [GYÖRFFY (2009)], [MURAKÖZY (2010)] Az egyensúly visszanyerése és őrzése a világon ezért vált olyan stratégiai kérdéssé, amely folyamatosan új megoldásokat – szabályokat és intézményeket – követelt.

A fiskális politikának e célrendszerébe illeszkednek az ún. *szabályalapú költségvetést* megvalósító keretrendszerek. [KUTASI (2012)] Alkalmazásuk előbb Dél-Amerika gazdasági krízis sújtotta államaiban, majd a 80-as évektől szerte a világban, így Európában is elterjedt. Ma már az Európai Unió mindegyik tagállama, így Magyarország is – eltérésekkel, de jól megfogható alapelvek mentén – ezen intézményesített szabályrendszert alkalmazza, mivel az ún. „szabályalapú fiskális politika” többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése. Ugyanis ez a költségvetés-politikai és az eljárási-átláthatósági szabályokon, továbbá a betartására garanciát jelentő pénzügyi igazgatási intézményi mechanizmusokon keresztül a *költségvetési felelősség érvényesítése keretét teremti meg*. [KUTASI (2012)] E szabályokból és mechanizmusokból – az adott ország sajátosságainak megfelelően – áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer. [ÓDOR (2014)]

## A szabályalapú költségvetési gyakorlatnak, mint terápiának az alapelvei

Ahhoz, hogy a szabályalapú költségvetés *hazai* gyakorlatát – nevezzük „magyar megoldásnak” – ismertessük, röviden szólnunk kell ennek a kétezres évek első két évtizedében az államháztartási pénzügyek egyensúlyát biztosító „*fiskális csodafegyvernek*” láttatott *szabályozási és intézményi rendszer* világharrieréről és fejlesztésének újabb útvalasztásairól.

A nemzeti államháztartások különbségeivel, a kormányzás tradícióival, fegyelmével összefüggő, a rendszer működése hatékonyságát korlátozó tényezők ellenére már a bevezetés kezdeti tapasztalatai arra mutattak, hogy következetes működtetésével befolyásolható az a trend, amely a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében ölt testet. [OBLATH-SZAPÁRY (2006)] A szabályalapú költségvetés és az erre épülő finanszírozás ugyanis Kopits György szerint magában hordozza a feladatok és a források jobb összhangját és egyértelműen mérsékeli annak ciklikusságát. [KOPITS (2013)]

A kétezres évek első évtizede közgazdasági gyökerű válságainak tanulságai ezt a „klasszikus funkciót” azzal egészítették ki, hogy a költségvetési egyensúlyt szolgáló

szabályok bevezetése a krízis-kezelésnek egyik eszköze lehet. [REINHART–ROGOFF (2010)], [KOVÁCS (2013)] Segítségével az egyensúlyi feszültségek mérsékelhetők. Ennek érdekében törvényekbe, sőt alkotmányos előírásokba foglalták – numerikus szabályok formájában, meghatározott eljárásrend szerint tervezve és intézményesen ellenőrizve – a költségvetés kiadási-bevételi arányait, eladósodottságának elfogadható mértékét. [KOPITS (2013)]

A keretrendszer bevezetése a gyakorlatban azt jelentette, hogy

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat, társadalmi teljesítmény-arányos államadósság mértékeket) vezettek be,
- költségvetési-eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) írtak elő,
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számviteli-beszámolási rendszert, technikai szabályokat) érvényesítettek,
- intézményes – költségvetés-politikai és igazgatási – garanciákat teremtettek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, illetve makro- és mikro-gazdasági „felügyeletére”.<sup>2</sup>

Lényegiek azonban a különbségek abban, hogy az egyes országokban a nemzetgazdasági, pénzügyi feltételek romlása milyen gyors és mély volt, és a kialakult körülmények mennyire váltak azonnali cselekvésre ösztönzőkké vagy inkább kényszerítőkké. A működő pénzügyi rendszer tradíciói, a kormányzati koncepciók különbségei és az igazgatási rendszer modernizációs, abszorpciós képességei és nem utolsósorban a nemzetközi szakmai-politikai főáramlati minták – esetünkben az uniós követelmények hatása – mellett ez is befolyásolta a szabályrendszer tartalmát, bevezetésének ütemét és működési körülményeit, valamint a betartásán őrködő intézmény felhatalmazásait, közhatalmi betagozódását.

## Vázlat az európai gyakorlatban található megoldásokról

### Néhány gondolat a keretszabályok megjelenéséről és az európai megoldás jellemzőiről

A szabályalapú költségvetés gyakorlatát – Dél-Amerika visszatérő pénzügyi csődöktől sújtott államaiból kiindulva – ma már a világ közel 60 országában alkalmazzák – több-kevesebb következetességgel érvényesített kormányzaton kívüli államszerkezeti betagozódással működő – változó hatáskörű, felhatalmazású „felügyelő” szervezettel, testülettel, valamint háttérintézményi megoldásokkal. A pénzügyi stabilitást

---

2 Eleinte többnyire csak szabályokat vezettek be, majd az ezek érvényesítésével kapcsolatos gondok egyre inkább ráirányították a figyelmet a betartásukon őrködő független fiskális intézmények fontosságára. [Jankovics (2021)]

szolgáló keretrendszer alkalmazása az Európai Unió országai és 2015-től magára az EU Bizottsága<sup>3</sup> működésére jellemző.

Közös jellemzőik, működési normáik egységesítése és intézményes együttműködési törekvéseik alapján az Európai Unióban működő megoldások jól elkülöníthető, domináns csoportot képeznek. A világban működő közel hatvan ilyen költségvetés-politikai, eljárási és intézményi megoldás mintegy fele – csoportképzési lehetőségeket kínálva – az európai uniós országokban található meg.<sup>4</sup> Ezért beszélhetünk a pénzügyek rendben tartását szolgáló, pénzügyi-egyensúlyi „csodafegyvernek” ugyan nem tekinthető, de összességében a nemzeti költségvetési gyakorlatokban *hasznosnak bizonyuló, az Unió gazdasági kormányzásának egységesítő szándékai érvényesítésében pedig mindinkább eszközként működő „európai”* megoldásról, ahová a magyar gyakorlat is sorolható.<sup>5</sup>

Mint az 1. és 2. számú táblázatból kitűnik, az Európai Unió keretrendszerének elemeit technikailag különböző pénzügyi igazgatási megoldásokkal, de alapelveit tekintve közös törekvéseket mutatva alkalmazzák.

A keretszabályok bevezetése általában egyszerű vagy minősített parlamenti többséggel elfogadott törvénnyel, kivételesen alkotmányos szabályozással történik, de van, ahol politikai útmutató (megállapodás) adja a működési alapot. Néhány európai ország jóval a *2008-as válság előtt* bevezette a keretszabályokat, és hozott létre a költségvetési felelősséget viselő, kormánytól független fiskális intézményt (Independent Fiscal Institution – IFI).

---

3 Az Európai Bizottság 2015. októberében létrehozta az Európai Unió független költségvetési intézményét, az Európai Fiskális Bizottságot (angol nevén European Fiscal Boardot), mint véleményező, tanácsadó szerepű testületet, amelynek tevékenységét, felhatalmazásait, vizsgálódásait az euróövezetre korlátozta. Ez az új testület a határozat szerint nemzeti és az európai intézményektől függetlenül, de velük együttműködésben működik. A testület tagjait egy év elteltével 2016. októberében nevezte ki az EU Bizottsága, gyakorlati működését ezt követően kezdte meg. Véleményalkotása mindinkább kiterjed a nem euroövezeti országok pénzügyeire is.

4 Mint majd látjuk, az újabb és újabb országok bekapcsolódása mellett folyamatos a változás abban is, hogy egy-egy nemzeti államszervezetben 1, 2 vagy akár számosabb e körbe sorolható, „független” fiskális intézményt tart nyilván az OECD. Utóbbi az Egyesült Királyságra jellemző, ahol legutóbb, az OECD 2023. március 14–15-i ülésén egyenrangú és nem szubnacionális szinten jelentek meg a skót, walesi és angol intézmények.

5 A szerző korábbi cikkeiben több lehetőséget látott a szabály alapú fiskális politika alkalmazásának egyensúlyteremtést, pénzügyi stabilitást segítő hatásaiban. [Kovács (2013), (2014), (2016)] A pandémia illetve háború okozta – tehát nem közgazdasági gyökерű – európai gazdasági krízis körülményei hozta tapasztalatok árnyalják a keretszabályok alkalmazásának hatásával kapcsolatos megítélést

**1. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán örökdő független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU egyes tagállamaiban a 2008-as pénzügyi válságot megelőzően**

	Ország	DK	BE	LV	SW	BG	EE	PL	UK
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1962	1989	1990	1997-98, 2007	1998	1998	1998	1998
Nemzeti szinten, törvényekben, magas szintű jogszabályokban meghatározott pénzügyi (politikai, igazgatási) szabály	Hiánykorlát					X			
	Strukturális többlet vagy hiány		X		X				
	Kiadási korlát		X		X				
	Folyó egyensúly								X
	Általános egyensúly	X	X	X			X	X	
	Hatékony-ság-vizsgálatok								
	Középtávú tervezés	X							X
	Adósságkorlát							X	X
Hatáskör, igazgatási besorolás	Stabilizációs alap					X	X		
	Államháztartási	X	X	X	X	X	X		X
	Nemzeti (központi, szövetségi)		X						
A létrehozás alapja	Szubnacionális kormányzatok		X						
	Alkotmány								
	Törvény	X	X	X	X				
	Nemzetközi egyezmény								
Közjogi besorolás	Politikai útmutató, megállapodás				X	X	X		X
	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X		X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó								Nincs intézményes garancia
AZ IFI javaslatának hasznosítása, az általa alkalmazható szankció	Vétőjog								
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X		X
	Jogi								

A táblázatban az egyes országok nevének rövidítése a nemzetközi jelzéseknek megfelelően.

\* A közjogi besorolás ennél már akkor is lényegesen sokszínűbb volt az egyes országokban (nemzeti bankhoz, legfelső ellenőrző szervhez sorolás stb.)

Forrás: Kopits György/DG-ECFIN (2012b) /KT honlapok/KT Titkárság/Saját szerkesztés.

2. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán öröködő független fiskális intézmények feladat- és hatásköre az EU országokban napjainkban

Ország		SE	FR	DE	IE	PT	FI	DK	BE	AT	NL	IT	LU	ES	GR	BG	EE	PL	LV	HU	HR	RO	SK	SL	MT	CY	CZ	LT	
A fiskális szabály bevezetésének dátuma		1997-98, 2007																											
Nemzeti szinten, törvényekben, magas szintű jogszabályokban meghatározott pénzügyi (politikai, igazgatási) szabály	Hiánykorlát			X	X	X				X										X									
	Stabilizációs alap														X	X	X												
	Strukturális többlet	X																											
	Elsődleges kiadási korlát	X	X						X					X															
	Összkiadási korlát			X								X				X													
	Folyó egyensúly																												
	Általános egyensúly		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Hatékony-ságvizsgálat										X																		
	Középtávú tervezés		X				X	X		X	X					X					X		X		X				
	Adósságkorlát						X			X	X		X	X				X		X	X	X	X	X		X	X	X	X
Fenntarthatóság									X	X													X			X			
Hatáskör, igazgatási besorolás	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Nemzeti (kp.-i, szöv.-i)	X	X	X			X				X			X	X					X									
A létrehozás alapja	Szubnacionális kormányzatok			X		X		X	X	X			X																
	Alkotmány		X	X			X				X									X	X		X	X				X	
	Törvény	X	X		X	X	X		X	X	X			X	X	X	X			X		X	X	X		X	X	X	
*Közjogi besorolás	Nemzetközi egyezmény																												
	Politikai, szakmai megállapodás			X			X		X				X								X								
	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó																												
Az IFI javaslatainak hasznosítása, az általa alkalmazható szankció	Vétőjog																			X									
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Jogi		X	X		X		X	X	X					X	X				X	X		X					X	

A táblázatban az egyes országok nevének rövidítése a nemzetközi jelzéseknek megfelelően.

\* A közjogi besorolás ennél lényegesen sokszínűbb az egyes országokban (nemzeti bankhoz, legfelső ellenőrző szervhez/számvevőszékhez/ sorolás stb.).

\*\* Öt országban (Ausztria, Olaszország, Hollandia, Luxemburg és Belgium) két intézmény is működik, például a Fiskalrat (Költségvetési Tanács) az osztrák jegybank technikai háttérén és a Budgetdienst (Parlamenti Költségvetési Hivatal) a parlament bázisán.

\*\*\* Lengyelország pénzügyi kormányzatának képviselői az OECD illetve ECFIN tanácskozási agra, mivel időről időre itt is felmerül egy független fiskális intézmény létrehozásának gondolata, meghívást kapnak.

Forrás: Kopits György/DG-ECFIN (2012b) /KT honlapok/KT Titkárság/Saját szerkesztés.

Az Európai Közösségek 1993-ban életbe léptetett maastrichti kritériumrendszere, illetve a 1998-as növekedési paktuma maga is sajátos pénzügyi keretrendszerként működik. Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió költségvetés-politikai szabályokban foglalt egyensúlyi kritériumai makroegyensúlyi mutatókat, így a GDP-arányában számított eladósodottsági és hiánylimiteket – 60%, illetve 3% – tartalmaznak, illetve eljárásitervezési szabályként 2012-től a GDP 60 százaléka feletti adósság évi 5%-os (egyhuszados) csökkentésének, továbbá az ún. elsődleges egyenleg<sup>6</sup> javításának igényét fogalmazzák meg. Ebből következően a független fiskális intézmények körében – így a magyar Költségvetési Tanács gyakorlatában is – a költségvetés belső, a kormányzat által képzett súlypontoknak megfelelő újraelosztási kérdései – az elosztáspolitikai – eddig csak annyiban és akkor jelentek meg, ha a pénzügyi stabilitást, a nemzetgazdasági szintű egyensúly veszélyeztetését – például az állami beruházásokra fordított, túlzott költségek – tapasztalták. Noha az Európai Unióban működő fiskális intézmények többsége a fenntarthatóság szempontjából lényeges, többéves kitekintést is készít a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntarthatóságáról, eddig nem jelent meg olyan egységes és komplex fiskális szempontrendszer, ami túllépett volna a fiskális fenntarthatóság érdekein.

A független fiskális intézményeknek – véleményük érvényesítésében – eltérő lehetőségeik és más-más erősségű közjogi felhatalmazásaik vannak. A paletta az Unióban működő intézményeket tekintve is széles. Leggyakrabban az általános egyensúlyi követelmények betartására irányuló (szankció nélküli) kívánalmak fordulnak elő. Ugyanakkor találunk konkrét, a költségvetési tervezéssel összefüggő jogkövetkezményeket is, így a kiadásra, a hiányra s az adósságra vonatkozó korlátot (plafont), valamint felhívást a középtávú tervezésre. Ebbe a körbe tartoznak az egyenlegsabályok betartására vonatkozó kormányzati beszámolók véleményezése, saját nézőpontú gazdasági prognózisok – „kitekintések” – készítése vagy az „örkődés” az Unió egyenleg- vagy deficit-csökkentési szabályai betartása felett. Az ezekről szóló nyilvános állásfoglalás – a politikai-szakmai közvélemény általi nyomásgyakorlás erejével segített kormányzati elfogadás – önmagában bár kevésbé tekinthető szankciónak, inkább iránymutatás, ami azonban megnyithatja – az Unió vonatkozó felügyeleti szabályai<sup>7</sup> szerint – az utat a táblázatban szereplő korrekciók kezdeményezésére.

---

6 Kamatkidadások nélküli államháztartási egyenleg.

7 A felügyeletet az Európai Bizottság és a Tanács látja el azzal a céllal, hogy biztosítsák a költségvetési fegyelmet a tagállamokban. A felügyeleti rendszer kialakítását az indokolja, hogy egy adott tagállam költségvetési politikája a többi tagállamra is kedvezőtlenül hathat. Az EU működéséről szóló 2012. évi Szerződés (EMUSZ) 121. cikke a gazdaságpolitikák összehangolásáról, a 126. a túlzott költségvetési hiány elkerüléséről, a 136. az eurót használó országokat érintő rendelkezésekről szól. A Szerződés és a hozzá csatolt, az ún. túlzott hiány esetén alkalmazott (EDP)<sup>12</sup> jegyzőkönyv alkotják a gazdasági kormányzás alapvető jogi kereteit, amihez további rendeletek és irányelv kapcsolódnak, részletezve a követelményeket. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) a 1466/97/EK és a 1467/97/EK rendeletek alapján jött létre, megerősítve a gazdaságpolitikai koordinációt és korrekciós mechanizmusokat a túlzott hiány esetén. E két rendelet módosításai (1175/2011/EU és 1177/2011/EU), valamint további négy rendelet alkotja a 2011-ben elfogadott ún. hatos csomagot, amelyek létrehozzák a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást (MIP), valamint annak preventív és korrekciós szabályait, egy további irányelv pedig meghatározza a tagállamok nemzeti költségvetési keretrendszerére vonatkozó szabályokat.

A fiskális intézmények által alkalmazható szankciók körébe sorolják így általában magát az ezen intézmény véleményét a kormány pénzügyeiről, amit „hírnévvesszésként” szerepeltetünk a nemzetközi gyakorlatot követve táblázatainkban. Mind szélesebb körben jelennek meg a tanácsok felhatalmazásai között a különböző egyenleg- és eljárási szabályok, prognózisok, technikai kivetítések követésére vonatkozó felszólítási lehetőségek.<sup>8</sup> Kivételes, igen erős közjogi felhatalmazás a hozzájárulás – „vétó” lehetősége – a költségvetés országgyűlési elfogadásához. Ez csak a magyar gyakorlatban és a Költségvetési Tanács átalakításától – Kopits György szóhasználatával a „KT2.0.” működésétől<sup>9</sup> kezdve – csupán 2011-től érvényesül.

A szabályok betartásán őrködő szervezetek közjogi besorolásában általánosan jellemző a kormánytól való szervezeti elkülönülés. Kivétel Lengyelország, ahol a keretrendszer egyes elemeit már a 2007–2008-as válság előtt bevezették, de elmaradt a szabályok betartásán őrködő, független szervezet létrehozása. Bár ennek szükségessége újból és újból napirendre került, politikai-szakmai megegyezés hiányában változás ebben azóta sem történt.<sup>10</sup>

A 2. számú táblázaton látható, hogy az integráció előrehaladásának, és nem kevésbé a szabályalapú költségvetési gyakorlatot folytató országok sikeres válságkezelésének, mint példának tulajdoníthatóan a 2004 után az Unióhoz csatlakozott 13 ország mindegyikében működik a szabályalapú költségvetési mechanizmus és – mint láttuk, Lengyelország kivételével – annak betartására a végrehajtó hatalomtól független intézményi garancia. Öt országban már a válság 2008-as kirobbanása előtt elindult a rendszer, míg hét országban – köztük nálunk – 2009–2014 között vezették be<sup>11</sup>. Ebben szerepe volt a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) által életbe lépett többoldalú felügyeleti rendszernek a tagállamok költségvetési politikája felett, nemkülönben a Bizottság által megfogalmazott, a szabályalapú költségvetés bevezetését, illetve a működő rendszert érintő észrevételeknek és javaslatoknak.<sup>12</sup>

---

8 Hasonlóan az akkori uniós gyakorlathoz ilyen, lényegében a költségvetés teljes körét lefedő, de érdemi szankció nélküli figyelembevételi lehetőségeket tartalmazott a KT részére a 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről. Lásd 7.§. is.

9 Forrás: Fifth Annual Conference, European Fiscal Board Brussels, May 11, 2023, Kopits György előadása, a megnevezés folytatása annak az elhatárolódó költségtételnél, ami részéről publikációiban, előadásaiban is megjelenik az általa irányított rövid idejű és a jelenlegi – évtizednél hosszabb – működés között.

10 Lásd például a szerző részvételével tartott, 2022. szeptember 16-i, varsói konferenciát vagy a Tanács Ajánlása c. dokumentumot Lengyelország 2022. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Lengyelország 2022. évi konvergencia programját. Ajánlások 1. pont <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9421-2022-INIT/hu/pdf>

11 Magyarországon a 2008. évi törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről vezette be a szabályalapú költségvetést. A törvényt az Országgyűlés 2008. novemberében fogadta el, és az 2009. januárjában lépett hatályba. Így a magyar szabályozás szándéka a 2008. szeptemberében kirobbant válságtól függetlenül megszületett.

12 Az Európai Parlament és Tanács 176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról: (6) cikke szerint „A Bizottságnak a megerősített felügyeleti eljárásban erőteljesebb szerepet kell játszania a tagállamokra lebontott értékelések, a nyomon követés, a helyszíni látogatások, az ajánlások és a figyelmeztetések tekintetében”



Az európai gyakorlatban a szabályok betartásán őrködő intézmények – a *költségvetési tanácsok*<sup>13</sup> – nemcsak a kormányoktól alkotmányos biztosítékokkal körülbástyázottan *függetlenek*, hanem a parlamentek (kongresszus, nemzetgyűlés) *belső*, költségvetés készítést támogató-előkészítő (költségvetési hivatalaitól), esetenként makrogazdasági tervező (tervhivatali) szerveitől is (amelyeket Parliamentary Budget Office-nek (PBO) neveznek).

A nemzetközi gyakorlatban számos példa van arra, hogy a testület a döntéseit megalapozó elemzéseket az üzleti szférából, vagy más független intézményektől – számvevőszék, nemzeti bank, statisztikai hivatal, parlament – szerzi be, ami esetenként meghatározza az intézmény „telepítését” is. Az Európai Unió országai közül Franciaország, Finnország, Litvánia, Lettország és Olaszország a számvevőszéki, míg a bolgár, szlovák és az osztrák a nemzeti banki hátterű utat választotta. Utóbbiaknál azonban azt is meg kell jegyezni, hogy itt a költségvetésen még egy parlamenti hatáskörű intézmény is őrködik, sőt osztrák szomszédunknál, valamint Hollandiában és Belgiumban – gazdaságkutatónak, „tervhivatalnak” tekinthető – olyan szervezet is jelen van, amelyet ugyancsak a „független” intézmények körébe sorolnak.

Az államszervezeti betagozódás, a szerepkör különbségei együtt járnak azzal, hogy erős eltérések vannak a személyi, tárgyi feltételekben. Néhány fős, működtető, a magánszféra kutatóintézeteibe, és/vagy az állami, nemzeti banki, számvevőszéki elemző szervezetekbe kihelyezett háttér-kutatásokat szervező, összegző szerepű titkárságoktól, a saját elemzési képességű apparátusig változik a segítő háttér. A független fiskális intézmények 3–16 fő közötti létszámú testületeinek a döntéseit azonban mindenkor jelentős elemző bázis alapozza meg. A szerző tájékozódása, a honlapok, kutatási anyagok, megbízási szerződések dokumentumainak áttekintése alapján ez az inkább külső erőkre építő megalapozó háttér összességében 50–100 fős magasan képzett, nem kormányzati munkakörben dolgozó szakértő munkájának integrálását jelenti. Esetenként ebben – mint például a szlovák, a francia, osztrák vagy akár a magyar költségvetési tanács esetében – domináns szerep jut a jegybanki és a számvevőszéki hátterű elemző apparátusoknak is.

---

13 Az EU-ban ma az EU Fiscal Boarddal együtt 35 független fiskális intézmény működik, mivel több olyan ország van, ahol két ilyen intézmény is van, s három, ahol egy további gazdasági kutató, illetve költségvetési tervező szervezetet is ebbe a körbe sorolnak.

### 3.2. Együttműködés, egységesítési törekvések

Az említett általános alapelveket követő szervezeti működés lehetőséget teremtett a nemzeti intézmények együttműködésére.<sup>14</sup> Ez a „legjobb gyakorlatok” (best practices) és egymás működésének megismerése mellett lehetővé teszi, hogy az EU Bizottság illetékes szervei jól tájékozottak legyenek a nemzeti intézmények működéséről, rangsorok felállítására is alkalmat adva.<sup>15</sup>

Noha a működési jellemzőket tekintve napjainkig nem volt kinyilvánított szándék az Unió minden országára nézve egy kötelező univerzális modell bevezetésére, az euróövezet tagországaira nézve már ilyen minimumkövetelmények jelentek meg.<sup>16</sup> A KT-k intézményi alapfunkcióira, úgy mint a költségvetési szabályok betartásának követése, a makrogazdasági és költségvetési előrejelzés, a szakpolitikai költségvetés-számítás, a fenntarthatósági értékelés készítése, továbbá a költségvetési átláthatóság és a fiskális politikára vonatkozó normatív ajánlások egységes előmozdítására, az EU Bizottság ún. *Hatásköri Indexet* (SIFI Index) hozott létre 2014-ben.<sup>17</sup> (Lásd 3. számú ábra)

---

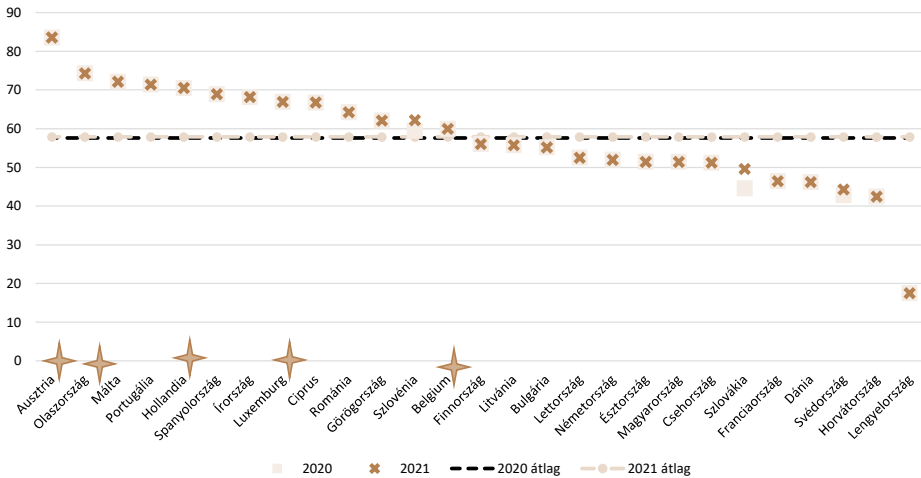
14 Ennek ad szervezett keretet az IFI-k együttműködési fóruma, amely az ECFIN háttérével működik.

15 Az EU gazdasági kormányzása, azaz a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolása komplex rendszert alkot, a cikkben foglaltak összefüggésében itt csak a legfontosabbakra utalunk. A felügyeletet az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa látja el azzal a céllal, hogy biztosítsák a költségvetési fegyelmet a tagállamokban. A felügyeleti rendszer kialakítását az a logika indokolja, hogy egy adott tagállam költségvetési politikája a többi tagállamra is kedvezőtlenül hathat.

16 Ezek teljesítése nélkül az eurót még nem alkalmazó országokban nem aktiválható annak bevezetése. A 2013-tól hatályos Fiscal Compact a szerződést aláíró országok számára kötelező előírásokat tartalmaz, ezek kulcseleme a ciklikus hatásoktól mentesített ún. strukturális egyenlegszabály, amit egy független intézmény köteles felügyelni.

17 A felsorolt hat különálló feladatcsoportot reprezentáló tipológia alapján meghatározott, önkéntes bevallásra alapuló adatgyűjtés alapján számított SIFI-indexet (Scope Index of Fiscal Institutions) a bizottság évről évre közzéteszi. Az ország-SIFI index (C-SIFI) az intézményi szintű SIFI-indexre épül és szemlélteti az IFI(k) által a tagállamokban vállalt feladatokat. Előállítását az indokolta, hogy az adatbázisban az egynél több IFI-vel rendelkező országok „mag-intézménye” (azaz AT, BE, LU, NL, SI) hátrányos helyzetbe kerülhetnek az intézményi szintre fókuszáló index miatt; az országos szintű összesített index pontosabb képet mutat. A két IFI-vel rendelkező tagállamok esetében alkalmazott ország-összesítési módszer az intézményszintű SIFI-index összes IFI-feladatának összegzése. Azoknál a feladatoknál, ahol az országban mindkét IFI aktív, a két intézmény közül a magasabb pontszámot vették figyelembe.

3. ábra: A költségvetési intézmények hatásköri indexe 2022, országok szerint (C-SIFI)



A csillag jelzi, hogy egynél több intézmény létezik a tagállamban, s ezek közül bármelyik foglalkozik a feladattal, azt teljesítettnek tekintik az adott országra nézve.

Forrás: Európai Bizottság Fiscal Governance adatbázis, 2022 december

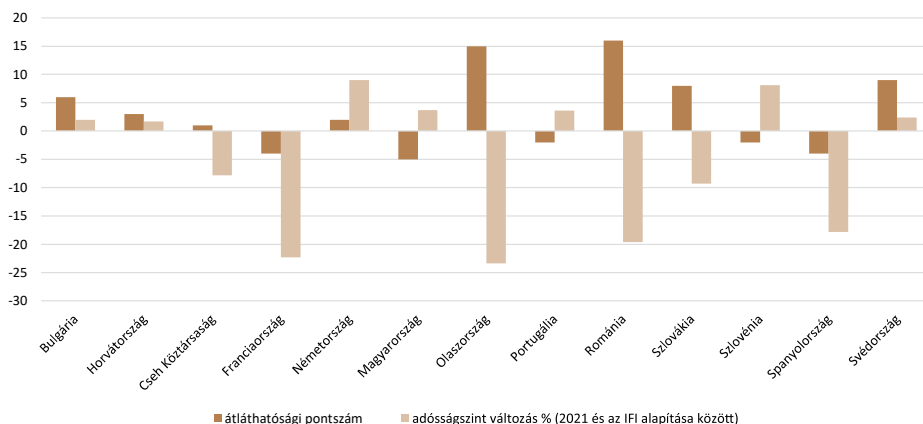
Az évről-évre készülő felmérések sorába tartozik a költségvetési tervezés folyamatának és dokumentumainak ún. *átláthatósági indexe*<sup>18</sup> és ennek változásai.

A felmérésekben rendre megjelennek az alapvetően ún. szoft (puha) paraméterekre támaszkodó értékelések. Példaként említhető itt a 4. számú ábra alapját képező szubjektív véleményalkotásra épített felmérés. Ugyanis az a költségvetési mechanizmus más szereplői működése transzparenciájáról gyűjtött információkat, mégis az adott ország költségvetési tanácsa, az IFI megalakulásához kapcsolta az idősort, s ennek alapján minősítette a „fejlődést.” Hozzátehetjük, hogy az így készült

<sup>18</sup> Az Európai Unió működéséről szóló 2007-ben aláírt, 2011-ben módosított és 2012. évtől hatályos Szerződés (EMUSZ) 121. cikke a gazdaságpolitikák összehangolásáról, a 126. a túlzott költségvetési hiány elkerüléséről, a 136. az eurót használó országokat érintő rendelkezésekről szól. A Szerződés és a hozzá csatolt, az ún. túlzott hiány esetén alkalmazott (EDP)<sup>12</sup> jegyzőkönyv alkotják a gazdasági kormányzás alapvető jogi kereteit, amihez további rendeletek és irányelv kapcsolódik, részletezve a követelményeket. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) a 1466/97/EK és a 1467/97/EK rendeletek alapján jött létre, amelyek megerősítik a gazdaságpolitikai koordinációt és korrekciós mechanizmusokat a túlzott hiány esetén. E két rendelet módosításai (1175/2011/EU és 1177/2011/EU) valamint további négy rendelet alkotja a 2011-ben elfogadott ún. hatos csomagot, amelyek létrehozják a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást (MIP), valamint annak prevenció és korrekció szabályait, egy további irányelv pedig meghatározza a tagállamok nemzeti költségvetési keretrendszerére vonatkozó szabályokat.

minősítések közel állnak a szakértők körében közvélekedésként kialakult, objektívnek aligha elfogadható – Jankovics László szóhasználatát követve: „anekdotikus” – sorrendhez.<sup>19</sup> [Jankovics (2021)]

#### 4. ábra: Az egyes országok átláthatósági indexének javulása és az államadósság-szint\* változása a független költségvetési intézmény megalakulása és 2021 között



Forrás: Fifth Annual Conference, European Fiscal Board Brussels, May 11, 2023, Kopits György előadása

\*Az ábra az adósságszint növekedését, azaz a mutató romlását tünteti fel negatív értékkel.

Az már külön érdekesség, hogy az átláthatóság alakulásáról közölt értéktételek erősen vitatható mérőszámai az adott ország államadósság szintjének alakulásával csak nagyon gyengén korrelálnak. (Corr.2019: -0,53, Corr.2021: -0,33)<sup>20</sup> Több, „fejlődést” sugalmazó, kedvező minőségű intézményt működtető EU tagországot terhel változatlan, rekord méretű államadósság.

Az 1. és a 2. számú táblázatnak a vonatkozó sorai és a 3. és a 4. számú ábra – bizonytalan minősítései – arra utalnak, hogy a felügyelő fiskális intézmények hatékonysága csak részben függ az általa végzett elemzések jellegétől és tartalmától vagy akár szakmai ajánlásai minőségétől, átláthatóságától. Legalább ilyen súlya van a közjogi, az államszervezetben betöltött helyüknek, a megállapításaik figyelembevételét segítő garanciális szabályoknak és nem utolsósorban társadalmi-politikai elfogadottságuknak. Mindez rámutat, hogy a hiány kordában tartására, a túlköltekezés megakadályozására hivatott garanciális és szabályozási megoldások csak az adott ország államszervezeti felépítésével, pénzügyi igazgatási hagyományaival együtt értelmezhetők, s az egységesítésnek is megvannak a korlátjai. Egy ország, de akár az Európai Unió pénzügyi stabilitásának

19 Például az OECD függetlenségi indexe vagy az IMF égisze alatt létrehozott signal enhancement capacity (függetlenséghez kapcsolt hatékonysági) index.

20 Költségvetési Tanács titkárságának számítása.

őrzésében változatlanul döntő a független fiskális intézmények partnernek tekintése a kormányzat és az ellenzék részéről annak belátásával, hogy a költségvetési vitákban a stabilitás független őrei nem léphetnek fel sem döntőbíróként, sem beavatkozó partnerként egyik vagy másik oldalon. [KOVÁCS (2016)]

## A szabályalapú fiskális rendszer fejlesztése az Unióban

Már az európai gazdaság felívelő 2010-es évtizedének elején is felmerült az európai pénzügyi keretrendszer rugalmasságának a növelése, a folyamatosan meglévő kockázatsökkentési és -megosztási feszültségek oldása. [M.LARCH, M.BUSSE, M.GABRIELJELCIC, L.JANKOVICS, J.MALZUBRIS (2022)] Időközben az is nyilvánvalóvá vált, hogy a pénzügyi működés stabilitásának őrzése mellett az államháztartás működése egyensúlyát érintően olyan súlyú, a környezeti és szociális fenntarthatóság finanszírozását érintő tényezők erősödtek meg, amelyek túlmutattak a közvetlen pénzügyi stabilitás biztosításának ügyén.

A 2020 tavaszán kezdődő pandémiás időszakot a pénzügyi keretrendszerek működésében is szakaszhatárnak tekinthetjük. A COVID járvány társadalmat, gazdaságot paralizáló hatásainak kivédése, majd a sikeres újraindulás érdekében az Európai Bizottság javaslatára a Tanács 2020-ban felfüggesztette az addig igazodási irányt, „horgonyt” jelentő egyensúlyi szabályok alkalmazását.<sup>21</sup> [EC (2020)] Az IFI-k azonban továbbra is működtek. Vizsgálták a COVID járvány pénzügyi terheinek viselése érdekében a kényszerű, egyensúlyt rontó költségek hatásait. Éltek a tanácsadó szerepük adta lehetőségekkel.

A járvány okozta költségvetési (túl)költségek terhei pedig újraindították a válság után alkalmazandó szabályozási keretrendszer fejlesztéséről való gondolkodást. [M. LARCH, M. BUSSE, M. GABRIELJELCIC, L. JANKOVICS, J. MALZUBRIS (2022)] Az évtizede bevezetett uniós szabályok<sup>22</sup> alkalmazásának tanulságaira és a tagállamokkal

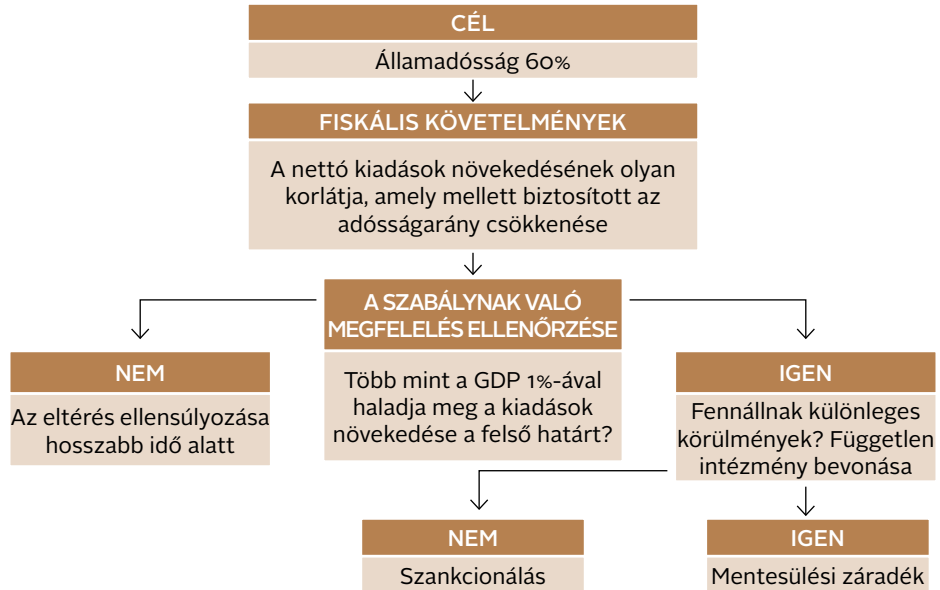
---

21 2020. március 20-án az Európai Bizottság kezdeményezte az Európai Tanácsnak irányába az általános mentesítési záradék alkalmazását. „Az általános mentesítő záradék bevezetésére 2011-ben, az SNP módosító „hatos csomag” révén került sor, a gazdasági és pénzügyi válság tanulságainak levonását követően. E tapasztalat mindenekelőtt rávilágított olyan különleges előírások szükségességére az uniós költségvetési szabályokban, amelyek lehetővé teszik valamennyi tagállam számára, hogy az euróövezetet vagy az EU egészét sújtó súlyos gazdasági visszaesés okozta általános válsághelyzetekben összehangoltan és rendezetten térjenek el a rendes követelményektől. Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében, 6. cikkének (3) bekezdésében, 9. cikkének (1) bekezdésében és 10. cikkének (3) bekezdésében, valamint az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (5) bekezdésében és 5. cikkének (2) bekezdésében meghatározottak szerinti záradék elősegíti a költségvetési politikák összehangolását súlyos gazdasági visszaesés idején.” <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0123&from=EN>

22 Lásd 12. lábjegyzet.

lefolytatott több ECOFIN<sup>23</sup> és EFC vitára alapozva<sup>24</sup> a Bizottság 2021 októberében, az EU gazdaságirányítási keretének felülvizsgálatáról szóló, újból megnyitott véleménycsere keretében felkérte az uniós intézményeket, nemzeti és nemzetközi szervezeteket, kormányokat, az EU polgárait, hogy fejtssék ki véleményüket arról, miként tehető az európai pénzügyi rendszer még ellenállóbbá a várható, immár nem csak a gazdasági alapú kihívásokkal szemben.

5. ábra: Az Európai Költségvetési Tanács javaslata új költségvetési keretrendszerre



Forrás: Tygessen, 2021

A fejlesztési irányokat illetően a véleménycsere során vált követelménnyé, hogy a reformok egyidejűleg biztosítsanak rugalmasságot és szigorúságot az elvárt hiány- és adósságpályák követésére, a szabályok betartására, ugyanakkor pedig teremtsenek lehetőséget a fenntarthatóság komplex (pénzügyi, ökológiai és szociális) összetevői figyelembevételére. Az EU bizottsági és más mértékadó szakértők lényegi kérdésnek tartották az Unió-szinten egységes, ún. képességi-minimum előírások bevezetését is<sup>25</sup> abban az esetben, ha az IFIK újabb hatásköröket kapnak a rendszer fejlesztése keretében. [FROMAGE (2017)], [DARVAS (2019)], [JANKOVICS (2021)]

23 Az EU Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága, (DirectorateGeneral for Economic and Financial Affairs) felelős az Unió gazdasági növekedést, fejlődést, magasabb foglalkoztatást, szilárd közpénzügyeket szolgáló szakpolitikájáért.

24 Európai Gazdasági és Pénzügy Tanács ( Economic and Financial Committee)

25 Például előírják számukra a „hivatalosnak” tekintett makrogazdasági és költségvetési előrejelzések készítését.

A vitában, az ECOFIN fórumain az Európai Költségvetési Tanács (European Fiscal Board) is kifejtette véleményét, amely az EU Bizottság 2023 tavaszán közzétett, a szabályrendszer fejlesztésére tett javaslataiban is visszatükröződik.<sup>26</sup> A testület ajánlását foglalja össze az 5. számú ábra.

A Bizottság egyeztetésre kiküldött dokumentumának központi gondolata, hogy a tagállami felelősség növelése a leghatékonyabb módja a szabályok betartásának. Ennek megfelelően, bár javasolt a Bizottság által megfelelőnek ítélt, ún. referencia-korrektív út, a tagállamok fenntartható fiskális pályát, saját középtávú költségvetési-strukturális terveket fogalmazhatnak meg. E terveknek megfelelően készülnek aztán az éves költségvetések, biztosítva, hogy az államadósság az egyes tagállam teherbíró képességének megfelelő szinten maradjon. Az adott, csökkenő adósságszint elérésének időhorizontja rugalmas, mely időtávot azonban a Bizottság jóváhagyja, amennyiben az megfelelő reformokkal és beruházásokkal támogatja az adott tagállamban a referencia-szint elérését.

További fontos elem, hogy a jelenlegi, nehezen követhető sokfajta mutatószám mennyisége és bonyolultsága is egyszerűsödne.<sup>27</sup> Előtérbe kerülne viszont a kockázat-alapú ellenőrzés és kontroll.

A Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágának EDP (Excessive Deficit Procedure – túlzott hiány) eljárása, a 3%-os limit célértékénél megmaradna, viszont nagyobb hangsúlyt kapna az államadósság mértékéhez kapcsolódó EDP (Excessive Debt Procedure – túlzott adósság) eljárás is, ezzel is segítve, hogy a tagállam a közösen kijelölt fiskális pályára kerüljön. Új, hatékonyabb eszközökkel is bővülne a szankciós tárház, és megmaradna a makrogazdaság teljesítményéhez kapcsolódó feltételrendszer is.

Mindez újabb feladatokat és beavatkozási lehetőségeket ad a független fiskális intézményeknek, amelyeknek – a cikk lezárásakor még egyeztetés alatt álló bizottsági javaslat – hangsúlyozottan nagyobb szerepet szán. Biztosítékokat építene be függetlenségük garantálásához, valamint új feladataik teljesítése és javaslataik figyelembevétele érdekében további felhatalmazásokat kapnának.

A továbbfejlesztett rendszer a tagállamok EU Bizottság általi pénzügyi kontrollját is erősítené.<sup>28</sup> Az IFI-k feladata lenne ugyanakkor a költségvetési előrejelzések készítése/jóváhagyása, az adósság fenntarthatóságának értékelése.

Fontos és önmagában előremutató gondolat, hogy a független fiskális intézmények segítsék a nemzeti költségvetési tervezés középtávú orientációját és az ökológiai szempontok figyelembevételét.

---

26 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/economic-governance-framework/reform/>

27 Például a korábbi adósságsökkentési követelmények közül megszűnne az a szabály, ami szerint a GDP-arányos adósságnak három év átlagában a tényleges adósságráta és a GDP 60%-a közötti többlettérték 1/20-ad részével kell csökkennie, valamint a strukturális egyenlegre vonatkozó követelmények is.

28 Lásd 19. sz. lábjegyzetet.

Itt azonban meg kell jegyezni, hogy e felügyeletnek a gyakorlati megvalósítása a kormányzatok szuverén elosztáspolitikai megfontolásaiba is beavatkozást jelenthet. Az elosztáspolitikai azonban egyrészt a kormányzatok politikai célrendszerének függvénye, és értékelése eddig távolosított a független fiskális intézmények/tanácsok feladatkörén. Másrészt pedig ellátása jelentős elemző kapacitás-bővítést, figyelem-megosztást és igen összetett és nem csak pénzügy-egyensúlyi mérlegelést kíván. Bevezetését megelőzően e feladatot – a jogi és módszertani szempontokon túl – abban a tekintetben is át kellene gondolni, hogy az megfeleljen az egyszerű alkalmazhatóság és a célirányosság elvének.

Az új EU szintű szabályozás bevezetésének jogalapja az EUMSZ 121. cikk (6) bekezdése. Ezt a jogszabályt és hozzá kapcsolódó mellékleteket az Európai Tanácsnak minősített többséggel, közösen az Európai Parlamenttel, együttműködési eljárásban kell elfogadnia. A javaslatról ki kell kérni az Európai Központi Bank véleményét is. Így, noha a javaslat számos előremutató megfontolást tartalmaz, bevezetéséig még hosszú egyeztetési és döntési folyamat vezet.

## A szabályalapú költségvetési gyakorlat hazánkban

A magyar költségvetési gyakorlatra nézve ma is alapvető, hogy már az 1989. évi alkotmánymódosítással, majd az Európai Közösségek irányába nyitó, 1994-ben aláírt társulási szerződéssel, végül a 2004-es csatlakozással cél- és eszközrendszeri meghatározottságaink között megjelentek azok a követelmények, amelyek az európai országok társadalmi-gazdasági-politikai közösségéhez történő kapcsolódást fejezik ki, s ezt erősítette meg a 2011-ben elfogadott Alaptörvényünk is.

A csatlakozás harmonizálási kötelezettségekkel, közös európai integrációs értékek és normák, köztük a már többszörösen hivatkozott *pénzügyi egyensúlyi követelmények* átvételével járt. A rendszerváltozással járó gazdasági-társadalmi sokk és konszolidáció utáni Magyarország – külső és belső okokból – a kétezres évek első évtizedének közepén került szembe azokkal a mind kezelhetetlenebbé váló államháztartási túlköltekezési és következesképpen elmélyülő adósságproblémákkal, amelyek az ország pénzügyi stabilitásának megingását idézték elő. Az államháztartás finanszírozhatóságának gondjai 2006-ban vezettek el annak felismeréséhez, hogy a kormányzás „fiskális alkoholizmusán”<sup>29</sup> változtatni kell, biztosítva az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távú fenntarthatóságot. [Báger (2006)], [ÁSZ (2007)]

Magyarországon 2008 végére – a fenyegető államcsőd és az IMF-EU kölcsönfelvétel nyomása árnyékában – született meg a *takarékos állami gazdálkodásról és a*

---

29 Kopits György találó szóhasználatát itt átvéve, a gazdasági képességeket meghaladó az államháztartási (túl)költekezés átgondolatlan megszorításokkal kezelő megoldásai jellemzésére. [Kopits (2013)]



*költségvetési felelősségről szóló törvény*,<sup>30</sup> amit felfogásából, beavatkozási mechanizmusából/kiadási limitjeiből adódóan „plafontörvénynek” is nevezték.<sup>31</sup> Abban lényegében a következő évi költségvetés kiadásainak főösszegét korlátozták. Emellett szabályokat alkottak a költségvetés tervezhető egyenlegére ugyanúgy, mint az államadósság előirányozható mértékére. A 2009-től működő háromtagú Költségvetési Tanácsot az államfőt képviselő szaktekintély mellett az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt, az Országgyűlés által választott szakemberek alkották. A munkájukat támogató hivatali szervezet pedig jelentős létszámú makrogazdasági elemző apparátus volt. A „plafontörvény”, amelynek megállapításait figyelemfelhívó kezdeményezések követték, 2011 végéig volt hatályban.

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott *Alaptörvénye* a közpénzügyeknek külön fejezetet szentelt.<sup>32</sup> Ez súlyának, jelentőségének is megfelelő új fejezetet nyitott a szabályalapú költségvetési rendszer szabályozásában is. Az Alaptörvény meghatározta az államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az államadósság-szabályt.<sup>33</sup> Az Alaptörvény az alkotmányos működés feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak<sup>34</sup> betartásán őrködő Költségvetési Tanácsot, amelynek feladatait a 2011. decemberében elfogadott Stabilitási Törvény foglalta keretbe. [KOVÁCS (2016)]. A KT2.0 nemcsak *véleményezi a központi költségvetés megalapozottságát*, hanem *előzetesen hozzájárul (vagy nem járul hozzá) a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához* az ún. államadósság-szabály betartatása érdekében. Utóbbi feladattal és hatáskörrel a Tanács a költségvetési

---

30 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről

31 A Nemzeti Bankhoz és az ÁSZ-hoz köthető szakmai kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezést, s annak megakadályozását helyezte középpontba és a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott szabályalapú költségvetés elemei adaptálását tartotta a honi problémák oldásában is célravezetőnek. A másik a Pénzügyminisztérium javaslata volt, ami az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát hozta volna létre. Miután a PM javaslata lekerült a napirendről, kizárólagossá vált az az elképzelés, ami a hiányhajlam mérséklésére irányuló keretszabályok bevezetését, a túlköltekezés megakadályozását tűzte ki célul. A szabályrendszer főbb elemeiről és főleg a kontroll szerepet betöltő független fiskális intézmény államszervezeti helyéről 2007-ben és 2008-ban élénk – mindinkább a konkrét megoldások irányába mozgó – szakmai vita bontakozott ki.

32 Rögzítette az Országgyűlés költségvetési jogát, továbbá kimondja, hogy a közpénzekkel átlátható és ellenőrizhető módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek szem előtt tartásával kell gazdálkodni, valamint korlátot állít az eladósodásnak nem csupán az államháztartás egészére, de azon belül külön a helyi önkormányzatokra is.

33 Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság e mértéket meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza, kivéve azokat az éveket, amikor a gazdaság – például válság, pandémiás krízis, természeti katasztrófa miatt – zsugorodik.

34 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

törvény elfogadásához kapcsolódóan közjogi szerepet *kapott* – az azzal együtt járó felelősséggel.<sup>35</sup>

A 2012 óta végzett szakmai munkát a testület éves beszámolóiban tartalmazzák, így mindössze néhány tény foglal össze a 6. számú ábra. Ennek alapján kitűnik, hogy a Tanács üléseinek számát egyrészt az éves költségvetések kiadási és bevételi főösszeget, illetve egyenlegét megváltoztató módosítások véleményezése, zárószavazásukhoz történő hozzájárulás, továbbá a féléves államháztartási folyamatok értékelései, valamint a Tanács munkájáról szóló évenkénti beszámolók határozták meg. Jól látszik, hogy a gazdasági stabilitás helyreállítása – és ennek nyomán a költségvetési pozíciók alakulása – a 2012–2013. években lényegében két-háromszorosára emelte a tanácsi ülések és vele a szükséges döntések számát, s hasonlóan növekedés van 2021-től egy más típusú krízissel való küzdelem időszakában. Ha a 6. számú ábra erre vonatkozó számaival és a 7. valamint a 8. ábra magyar GDP-re és GDP arányos államadósságra vonatkozó trendvonalait együttesen értékeljük, kitűnik, hogy a Költségvetési Tanács korrekciós mechanizmusokat segítő aktivitása kapcsolatban van a krízisekkel, finanszírozási feszültségekkel terhelt időszakokkal, nem kevésbé a 2014–2020 közötti időszaka erőteljes növekedést és csökkenő költségvetési feszültséget hozó periódusával.

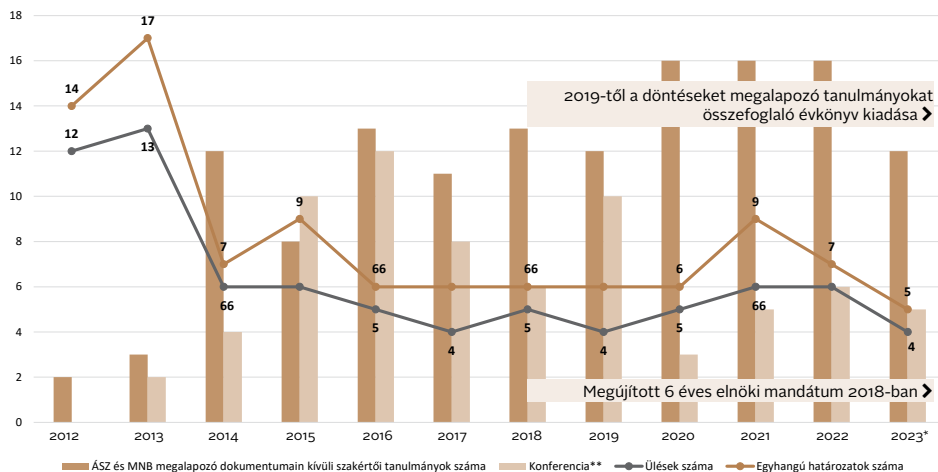
A Költségvetési Tanács feladatkörét három alkalommal, 2015-ben, 2017-ben és 2021-ben módosították. Két módosítás az ún. adósságképlet alkalmazhatósága érdekében született.<sup>36</sup> Az uniós követelményekkel összhangban azok betartásának vizsgálata pedig a KT feladatkörét bővítette.

---

35 Amennyiben a KT a költségvetés tervezetének véleményezése során egyet nem értését jelzi, akkor azt a Kormánynak újból meg kell tárgyalnia, s egyeztetnie a Tanáccsal. Ennél „keményebb” a költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfeleléséről szóló tanácsi előzetes hozzájárulásra vonatkozó jogositvány: ha a KT – a már említett „vétójogát” érvényesítve – az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani és az eljárást addig kell folytatni, amíg a Tanács megadja a hozzájárulását. A „vétóra” különböző megoldásokkal két alkalommal. 2012-ben és 2015-ben került sor. Első alkalommal a költségvetés módosítási javaslatának egyik tétele esetében maradt el a hozzájárulás megadása, második esetben pedig a kormányzati tervezet benyújtásakor a makrogazdasági pálya megalapozottságát találta olyannak a Tanács, ami alapján a költségvetés zárószavazáshoz történő hozzájárulása megtagadását helyezte kilátásba. Mindkét esetben a Kormány visszavonta, illetve a teljesíthetőség irányába módosította előterjesztését. <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetsesi-tanacs>

36 Az első, 2015-ös módosítás szerint, ha az előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3%-ot, az államadósság összegének megelőző évhez viszonyított növekedési ütemét oly módon kell meghatározni, hogy az ne haladja meg a költségvetési évre tervezett infláció és reál GDP növekedési üteme felének a különbségét. Ha az előre jelzett infláció és a reál GDP növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3%-ot, az államadósság-mutatónak az előző évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpont kell legyen. Újabb módosítás, további egyszerűsítés történt 2021-ben: csupán a 0,1 százalékpontos államadósság-mutató csökkenés maradt követelményként <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetsesi-tanacs>

6. ábra: A Költségvetési Tanács munkája a számok tükrében\*



2012: 1 alkalommal alkalmazott „vétő” az éves költségvetés módosításakor. Új makrogazdasági prognózis készítettése a 2013-as költségvetés kapcsán, a „vétő” előzetes kilátásba helyezésével

2013: Javaslat az adósságszabály felülvizsgálatára. Jelzés, hogy a gyakori törvénymódosítások csökkentik a kiszámíthatóságot, még ha indokoltak is esetenként

2014: Új adósságszabály

2015: „tavaszi költségvetés”, az államadósságszabály módosítása

2016: „tavaszi költségvetés”

2020: 2017-től „tavaszi költségvetés” államadósságszabály módosítása. Pandémiás időszakban online kapcsolattartás, 2021-től újraindulás a személyes kapcsolattartásban

\*A cikk lezárásának időpontjáig tartott ülések száma, ami a 2023. év költségvetési folyamataitól függően az év végéig további 1–3 üléssel több lehet

Forrás: KT Országgyűlési honlapja

A független fiskális intézmények körében példátlanul erős közjogi felhatalmazás az éves költségvetések készítésében való meghatározó részvételt és ennek megfelelő irányultságú, fókuszú, súlypontú szakértői háttér munkát, kutatói, elemzői bázist igényel. Az ÁSZ és az MNB elemzői munkáját kiegészítve rövid, közép- és hosszabb távú kitekintések, fenntarthatósági tanulmányok, valamint az aktuális költségvetési törvény végrehajtásának félévente történő monitoringjához kapcsolódó elemzések adják azt a szakmai-tudományos háttérrel, amely a költségvetési folyamatok sokoldalú elemzésében a Tanácsot segíti. Munkája teljes átláthatóságát, hitelességét szolgálja, hogy ezen – döntései alapját képező – dokumentumok a szakmai-politikai és az érdeklődő, szélesebb közvélemény előtt ismertekké válnak.<sup>37</sup>

37 Ennek a törekvésének felel meg, hogy internetes honlapján nemcsak teljes terjedelmében hozzáférhetővé teszi a részére készülő, tudományos igényű szakmai tanulmányokat, és a Magyar Közgazdasági Társasággal közösen szervezett, legutóbb már streamelt, internetes kapcsolatban, bárholnan a világból követhető konferencián mutatja be azokat, hanem azokat harmadik éve kétnyelvű, angol-magyar tanulmánykötetben összegyűjtve, szerkesztett – mondjuk így évkönyv formában – is közzéteszi, akár mint gazdaságtörténeti kordokumentumokat. <https://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs>

Nyilvánvaló, hogy a folyamatban lévő modernizációs törekvésekhez a magyar szabályrendszernek és felügyelő intézményi gyakorlatnak – a KT munkájának, küldetésfelfogásának – is alkalmazkodnia kell. Határozott a törekvés, hogy az Európai Unió *publikus, normatív szabályokban foglalt* pénzügyi normarendszerének, pénzügyi stabilitással, fenntarthatósággal kapcsolatos szabályai betartásának megfelelően, változásaihoz igazodjon a magyar szabályozás és a betartásukon örökődő intézmény működése. Ennek egyik kiemelt területe lehet, hogy a közjogi felhatalmazások felelősségével terhelt éves horizontú határozatok mellett, a fenntarthatóság szempontjából mind fontosabb tágabb horizontú kitekintések is készüljenek a Tanács testületi véleményeként, alternatív prognózisaként.<sup>38</sup> Ennek a szándéknak felel meg, hogy 2023-ban a Tanács már nemcsak az ilyen irányultságú, részére készített tanulmányokra kíván támaszkodni döntéseiben, hanem saját hatáskörében is elkészíti a hároméves makrogazdasági kitekintését. Utóbbi 2023 őszén azért is időszerűvé vált, mert a Magyar Nemzeti Bank költségvetési forrásokból történő veszteségtérítése szabályozásában az előkészületben lévő, az Európai Központi Bank által elfogadott megoldás a Költségvetési Tanácsnak meghatározó szerepet szán. A mértéket és ütemezést érintő, javaslattevői feladat – hasonlóan a költségvetési zárószavazás hozzájárulásához – tovább erősíti a KT közjogi szerepét.<sup>39</sup>

## Néhány összefoglaló gondolat a szabályalapú fiskális rendszer működéséről

Mint a 4. számú ábrán láttuk, több mint bizonytalan a korreláció a pénzügyi rendszerben felügyelő szerepet betöltő független intézmények szakmai teljesítménye és az adott ország pénzügyi stabilitást is lényegesen meghatározó eladósodottsága között, különösen akkor, ha a nehézségek nem gazdasági hibáknak, hanem járvány és háborús agresszióknak tulajdoníthatók.

Nyilvánvaló, hogy a független fiskális intézmények munkája – különösen, ha tevékenységük a tanácsadó, kockázatokat jelző szerepre, tematikus kutatási és elemző munkára fókuszál, s tapasztalataik szerény közjogi felhatalmazások mellett, inkább a „tekintély”, a „hitelesség” erejével hasznosulnak. Ugyanis számos olyan döntő hatású globalizációs és belső feltétel, társadalmi és politikai adottság mellett és ellenében működhet a szabály- és intézményi keret, ami országról országra más és más lehetőségeket kínál. Ebben pedig csak egy tényező a keretszabályok betartásán örökődő intézmény EU követelményeknek megfelelő irányultságú szakmai fejlődése.

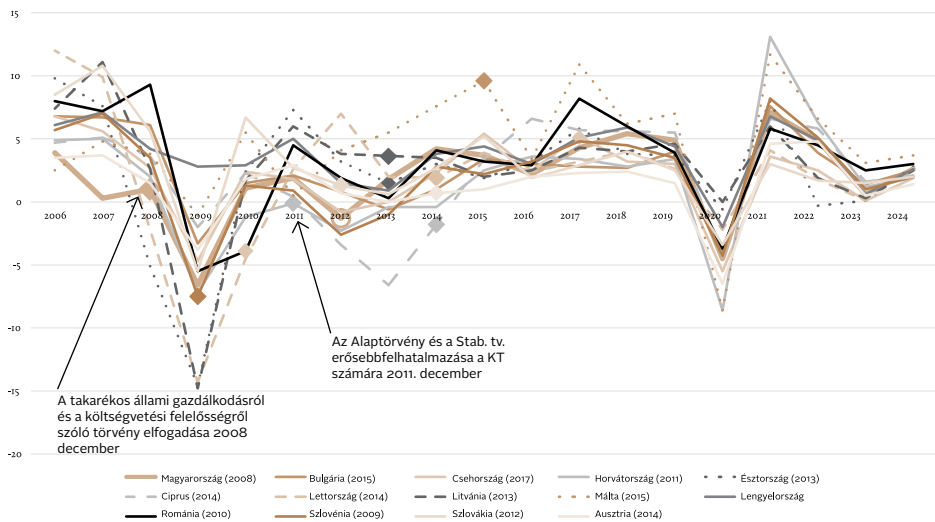
---

38 A hároméves kitekintések Tanács általi készítésének szorgalmazása az elmúlt évtizedben ismétlődően, igényként jelent meg az EU Bizottság értékeléseiben. Részben ezen benchmark hiátusának következménye, hogy az erős közjogi felhatalmazás ellenére a magyar KT az értékelésekben eddig rendre valamivel átlag alatti minősítést kapott. Lásd 3. számú ábra, illetve [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/dp181\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/dp181_en.pdf)

39 Lásd Varga Mihálynak az EKB elnökéhez írt levelét és Bank 2023. szeptember 4-i, sajtóban részletesen ismertetett válaszát.

Amennyiben a 3. és 4. számú ábra felméréseinek eredményét a gazdasági növekedés 7. számú ábrán, valamint az államadósság 8. számú ábrán látható változásával kíséreljük meg kapcsolatba hozni, *közvetlen, egzakt összefüggést nem* mutathatunk ki a szabályalapú költségvetési keretrendszer alkalmazása és az uniós nemzetek pénzügyi stabilitása között. Sőt, ha a 3. és 4. ábra független fiskális intézményeinek hatásköri és átláthatósági indexeire és a 4., 7. és 8. ábra eladósodottsági, illetve növekedési mutatóira pillantunk, még inkább bizonytalanokká válunk. Néhány következtetés levonására van csak lehetőségünk.

**7. ábra: A GDP-növekedés az EU 13 országcsoportban, illetve Ausztriában** (a jelölések az adott ország költségvetési tanácsának megalakulását mutatják)

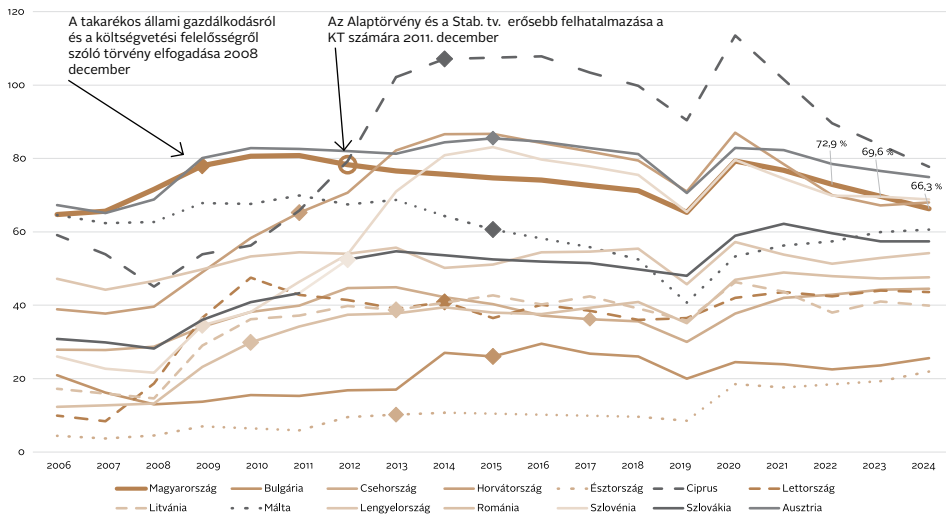


◆ illetve o jelölés az adott ország költségvetési tanácsának megalakulásának/hatás- és feladatköre módosításának időpontját mutatják

Forrás: Eurostat, KT Titkárság szerkesztés, Európai Bizottság előrejelzés, 2023 várható, 2024 költségvetési törvény makropályá

A 2004 után csatlakozott országok és Ausztria államadósságának alakulását mutató 8. számú ábrára tekintve kitűnik, hogy a 2008–2010-es globális pénzügyi-gazdasági gyökerű krízis után 2019-ig az érintett országokban a GDP-arányos államadósság trendszerűen csökkent a maastrichti 60%-os kritérium irányába, illetve az alatt maradt, s a kormányok költségei kevésbé szignifikánsan mozogtak együtt a társadalmi össztermék alakulásával.

**8. ábra: A GDP-arányos államadósság és a független fiskális intézmény létrehozásának éve az EU-hoz a 2004-es és az azt követő bővítési hullámban csatlakozó országcsoportban és Ausztriában (a tanácsként működő intézményt figyelembe véve)**



Forrás: Eurostat, KT Titkárság szerkesztés, 2022-től Európai Bizottság előrejelzés (2022. tavasz),

\* Magyarország 2022-es adata, illetve 2023-as várható és 2024 előirányzat

◆ illetve o jelölés az adott ország költségvetési tanácsa megalakulásának/hatás- és feladatköre módosításának időpontját mutatják

A kétezres évek pandémiás időszakot megelőző évtizedében az Európai Unió országait a prosperitás és a pénzügyi stabilitás jellemezte. Tény az is, hogy a nem közgazdasági okoknak tulajdonítható pandémiás válság után gyors volt a visszatérés a csökkenő adósságpályára, amit a háborús időszak gazdasági következményei sajnos fokozatosan átírnak. A keretrendszer alkalmazása az Unió országaiban szabályozási, kormányzás-felfogásbeli, politikai stabilitási, vagy akár vis-majior okokból származóan azonban eltérő hatékonyságúnak bizonyult, s nem hozott döntő áttérést a deficitre való hajlam alakulásában és a kormányzati költségek prociklikussága mérséklődése vonatkozásában. [FROMAGE (2017)], [JANKOVICS (2021)] Az egységesítés magasabb szintjét szorgalmazó szakmai véleményvezérek szerint ennek egyik oka, hogy ezek az intézmények túlzott<sup>40</sup> sokszínűségben működnek. Mint ezt a most előkészületben lévő, tervezett változtatások mutatják, a keretrendszer és nemzeti felügyelő

40 Fromage (2017) szerint egy „tarka foltvarrásos” szerkezet alakult ki, míg Darvas Zsolt-Wieser, T.-Zenios, S. (2019) arról ír, hogy az intézményi paletta tarka, túl széles.

intézményei hatékonyságának javítását a Bizottság és a környezetükben dolgozó szakértők abban látják, ha a rendszer egységes elvek mentén felépített, támogató mechanizmusként nagyobb mértékben szolgálja az Unió egységes pénzügyi kormányzása céljainak megvalósítását. ■

## Irodalom

- I. ÁSZ, [2007]: Közpénzügyek szabályozásának tézisei, letöltve: 2023.02.20
2. BÁGER GUSZTÁV (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a xxi. század globalizált világában
3. in: vigvári, andrás (szerk.) vissza az alapokhoz! : tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, Budapest, Magyarország : Új mandátum könyvkiadó (2006) 255 P. PP. 9-4I. , 33 P.
4. BELU MANESCU, C., AND BOVA, E., (2021), EFFECTIVENESS OF NATIONAL EXPENDITURE RULES: EVIDENCE FROM EU MEMBER STATES, VoxEU CEPR column.
5. BOVA, E., BELU MANESCU, C., NATIONAL EXPENDITURE RULES IN THE EU: AN ANALYSIS OF EFFECTIVENESS AND COMPLIANCE, European Commission, European Economy Discussion Paper 124, April 2020.
6. DARVAS ZSOLT-WIESER, T.-ZENIOS, S. [2019]: Memo to the Commissioner Responsible for Economic Affairs, in.: Demertrtzi, M.-Wolff, G. (szerk): Braver, Greener, Fairer: Memos to The EU leadership 2019-2024. Brugel, Brussel, 98-113. o. [https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/09/BRAVER-GREENER-FAIRER\\_Memos2019\\_1.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/wp-content/uploads/2019/09/BRAVER-GREENER-FAIRER_Memos2019_1.pdf), letöltve: 2023.02.19.
7. DEBRUM, X. – JONUNG, L. [2019] : Under Threat,: Rule based Fiscal Policy and How to Preserv It. in.: European Journal of Fiscal Political Economy, vol. 57. 142-157. o. [HTTPS://WWW.ECONSTOR.EU/BITSTREAM/10419/260258/1/WP2018-029.PDF](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/260258/1/WP2018-029.PDF), letöltve: 2023.02.19.
8. EUROPEAN COMMISSION, “Has ownership of the EU’s fiscal rules been strengthened by national fiscal Framework?”, Chapter IV.4 in Report on Public Finances in EMU 2018, European Commission, European Economy Institutional Paper 095, January 2019.
9. EUROPEAN COMMISSION , “Do national fiscal rules support numerical compliance with EU fiscal rules?” Part IV in Report on Public Finances in EMU 2021, European Commission, European Economy Institutional Paper 181, July 2022. [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/report-public-finances-emu-2021\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/report-public-finances-emu-2021_en), letöltve 2023.02.24,
10. European Commission [2022]: “Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework”, COM(2022) 583 final
11. CRISTIANA BELU MANESCU, ELVA BOVA, MARTIJN HOOGELAND AND PHILIPP MOHL [2023]: Do National Fiscal Rules Support Numerical Compliance with EU Fiscal Rules? European Commission, Discussion paper 181 | February 2023, [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/dp181\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/dp181_en.pdf), letöltve: 2023. 02.24



12. 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.
13. ROEL W.M.J. BEETSMA AND XAVIER DEBRUN [2016]: Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness International Monetary Fund WP/16/86 IMF Working Paper Fiscal Affairs Department Fiscal, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1686.pdf>, letöltve: 2023.02.24.
14. FROMAGE, D. [2017]: Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in member states: incomplete and Insufficient Work in Progress?, in.: Beukers, T.-de Witte, B. – Kilpatrick, C. (szerk.): Constitutional Change through Euro-Crisis Law, Cambridge University Press, 108-142. o. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/constitutional-change-through-eurocrisis-law/creation-and-reform-of-independent-fiscal-institutions-in-eu-member-states-incomplete-and-insufficient-work-in-progress/95>, letöltve: 2023.02.24
15. JANKOVICS LÁSZLÓ [2021]: Független fiskális intézmények az európai gazdasági kormányzás rendszerében In: Halmai, Péter (szerk.) A Gazdasági és Monetáris Unió jövője: Európai perspektívák, Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó (2021) 288 p. pp. 99-113., 15 p.
16. JANKOVICS LÁSZLÓ [2022]: Assessment of the EU's fiscal framework and the way forward: persisting tensions between risk reduction and risk sharing pp. 1-23., 23 p. (2022) Bruges European Economic Research Papers, Kötet: 2022, Füzet: 42,
17. KOPITS GYÖRGY [2013]: Restoring Public Debt Sustainability – The role of independent Fiscal Institution, Oxford University Press, 2013
18. KOVÁCS ÁRPÁD [2013]: Crisis Management Similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries, In: Szerk.: Farkas Beáta The Aftermath of the Global Crisis in the European Union. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2013. pp., 152-177. o.
19. KOVÁCS ÁRPÁD [2014]: Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban, Pénzügyi Szemle 2014/3, 345 – 363. o.
20. KOVÁCS ÁRPÁD [2016]: A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról, Pénzügyi Szemle 2016/3, 320-337. o.
21. KUTASI GÁBOR [2012]: Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. Délkelet-Európa – South-East Europe, International Relations Quarterly, Vol. 3, No. 1, 1–11. o.
22. MOHL, P., MOURRE, G., LANGEDIJK, S., HOOGELAND, M., DOES MEDIA VISIBILITY MAKE EU FISCAL RULES MORE EFFECTIVE?, European Commission, European Economy Discussion Paper 155, december, 2021. [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/does-media-visibility-make-eu-fiscal-rules-more-effective\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/does-media-visibility-make-eu-fiscal-rules-more-effective_en), letöltve: 2023.02.25
23. OBLATH GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY [2006]: Magyar fiskális politika: quo vadis? Közgazdasági Szemle, 4. sz., 293–309. o.



24. ÓDOR, L. [2014]: The Good, the Bad and the Ugly – Lessons of the first phase of implementation of the New European fiscal framework, Discussion Paper No. 3/2014, CBR, [www.ropoctovarada.sk](http://www.ropoctovarada.sk)
25. PENCH, L., CIOBANU, S., ZOGALA, M., AND BELU MANESCU, C., (2019), [Beyond fiscal rules: How domestic fiscal frameworks can contribute to sound fiscal policy](#), VoxEU CEPR column.