

Kovács Árpád

A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési stabilitásban, a fenntartható növekedésben és a hatékonyság javításában

Egy európai megoldás sikere

The Role of Rules-based Budgeting in Fiscal Stability, Sustainable Growth and Efficiency Improvement in Hungary

The Success of a European Solution



Összefoglalás

Az írás a nemzetgazdaság és az államháztartás makrofolyamataiból kiindulva három, Magyarországon elért gazdasági-államháztartási fordulatot vizsgál: a pénzügyi stabilitást, a kiemelkedő gazdasági növekedés fenntarthatóságát, valamint az elérendő hatékonyságjavulást, s mindebben a szabályalapú költségvetés szerepét. Bemutatja ez utóbbi szabályozási és intézményi megoldásait, azt, hogy e szolgálat egy keretrendszer logikus következményeként, annak szabályait érvényesítve vált hasznos részévé a pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – a költségvetési gyakorlatnak.

DR. KOVÁCS ÁRPÁD a Szegedi Tudományegyetem professzora, a Költségvetési Tanács és a Magyar Közgazdasági Társaság tiszteletbeli elnöke (kovacs1948@gmail.com).

Kovács Árpád: A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési...

Az írás arra a következtetésre jut, hogy a költségvetési felelősség erősítése érdekében elengedhetetlen volt Magyarországon a szabályalapú költségvetés főbb előírásainak és az ezek megvalósításán örökődő intézmény garanciális működési szabályainak „felemelése” az Alaptörvénybe. Foglalkozik továbbá a magyar és az európai uniós szabályozás kapcsolódásaival, a hazai Költségvetési Tanács munkájának főbb jellemzőivel, az elmúlt hét évben tett ajánlásaival, azok hatásával.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: B15, E62, H15, H61, H63, L38, P48

Kulcsszavak: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés, költségvetési stabilitás

Summary

Drawing on the macro-economic procedures of the national economy and of public finances, this paper analyses the achieved economic and general government breakthrough: financial stability, the sustainability of an outstanding economic growth, and the efficiency improvement to be achieved, including the role of rules-based budgeting in all these. The regulatory and institutional solutions offered by the latter are described, detailing how this service became a useful part of financial policy as a logical corollary of a framework and in enforcement of its rules, and – as its annual implementation – of budgeting practice. The author concludes that in order to improve fiscal responsibility, in Hungary it was indispensable to include the key requirements of rules-based budgeting and the guaranteed operating rules of the institution overseeing them in the Fundamental Law. The paper also tackles the connection points between Hungarian and European Union regulations, the main characteristics of the work performed by the Hungarian Budget Committee, the recommendations made by them in the past seven years and their impacts.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: B15, E62, H15, H61, H63, L38, P48

Keywords: fiscal policy, crisis management, debt management, fiscal stability

BEVEZETÉS, A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS LÉNYEGE¹

Közismert, hogy a fiskális politika célrendszere megvalósításának feltétele a költségvetés (államháztartás) tartósan egyensúlyközeli állapota, a társadalmi szolgáltatások finanszírozhatósága, illetve az állami újraelosztás mértékének e célok eléréséhez szükséges szinten tartása. Meghatározó a szerepük nemcsak az államadósság csökkentése, hanem a nemzetgazdaság egészének versenyképessége szempontjából is. Végző soron tőlük függ a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntarthatósága. Az elmúlt évtizedekben nemcsak a feltörekvő, hanem a fejlett országok egész sorában állt elő a költségvetési túlköltekezés, ennek következményeként a fenntarthatóság problémája, az adósság növekedése, amelyet bankválságok is kísértek (Antal, 2004; Bod, 2013; Muraközy, 2010; Kovács O., 2013).²

A pénzügyi stabilitás hiánya már néhány éven belül paralizál(hat)ja egy ország társadalmi-gazdasági működését. A stabilitás mielőbbi visszanyerése és őrzése ezért vált a világon mindenütt olyan stratégiai kérdéssé, amely új megoldásokat, szabályokat és intézményeket követelt. A fiskális politikának e célrendszerébe illeszkednek az ún. szabályalapú költségvetést megvalósító keretrendszerei (Kutasi, 2012). Alkalmazásuk előbb Dél-Amerika gazdasági krízis sújtotta államaiban, majd a 80-as évektől szerte a világban, így Európában elterjedt. Az Európai Unió mindegyik tagállama, így Magyarország is – természetesen kisebb-nagyobb eltérésekkel, de jól megfogható alapelvek mentén – e szabályrendszert érvényesíti fiskális politikájában. Az ún. szabályalapú fiskális politika többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése, ugyanis ez a költségvetési felelősség keretrendszerét szabja meg költségvetés-politikai, eljárási-átláthatósági szabályokon, továbbá a betartásra garanciát jelentő intézményi mechanizmusokon keresztül (Kutasi, 2012). E szabályokból és mechanizmusokból, az adott ország sajátosságainak megfelelően, áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer (Ódor, 2014).

A kétezres évek első évtizedének közepétől Magyarországon is egyértelművé vált, hogy a költségvetési gazdálkodás teljesítményektől elszakadó túlköltekezésének megakadályozásához messze nem elég az aktuális költségvetések fegyelmezettebb végrehajtása. Az államcsőd közelébe került magyar államháztartás pénzügyi stabilitásának visszaszerzése és őrzése ezért vált olyan stratégiai kérdéssé, amely a közpénzügyeket egységesen szabályozó, új alkotmányos előírásokat és erre támaszkodó, magas szintű jogi normákat követelt. Nemzetközi mintákat követve ezt szolgálták a múlt évtized második felétől az ország pénzügyeinek szilárd alapokra helyezésére hivatott honi törekvések, majd 2011-ben – az Alaptörvényben³ rögzített és ennek érvényesüléseként a stabilitási törvényben⁴ intézményesített – és azóta is sikeresen működő megoldása. Ahhoz, hogy magyar megoldást, a szabályalapú költségvetés hazai gyakorlatát ismer-tessük, igen röviden szólnunk kell ennek a sokszor „fiskális csodafegyvernek” tartott *szabályozási és intézményi rendszernek* a nemzetközi karrierjéről.

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A szabályalapú költségvetési gyakorlatnak mint terápiának az alapelvei

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 válságkezelés egyik eszköze lehet (Reinhart–Rogoff, 2010; Kovács Á., 2013). Számos ország kormánya választotta a szabályalapú költségvetés bevezetésének útját, remélve, hogy segítségével az egyensúlyi feszültségek visszaszoríthatók, megteremthetők a tartós finanszírozhatóság, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. 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 gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat) alkalmaztak;
- költségvetési-eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) vezettek be;
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számvitel, beszámolási rendszer) érvényesítettek;
- intézményes garanciákat teremtettek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, illetve makro- és mikrogazdasági „felügyeletére” (például az adott ország számvevőszéke mellett – vagy esetleg annak szervezetén belül – a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti szerv és/vagy költségvetési tanács működtetése).

Természetesen lényegi különbségek vannak abban, hogy az egyes országokban a nemzetgazdasági, pénzügyi feltételek romlása milyen gyors és mély volt, mennyire váltak azonnali cselekvésre ösztönzőkké a kialakult körülmények. A működő pénzügyi rendszer tradíciói és modernizációs, abszorpciós képességei mellett, lényegében ez határozta meg a szabályrendszer tartalmát, bevezetésének ütemét és működési körülményeit, valamint a betartásán örökődő intézmény felhatalmazásait, közhatalmi betagozódását. A rendszer alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai azonban a nemzeti államháztartások különbségeivel is összefüggő, korlátozó tényezők mellett is arra mutattak, hogy következetes működtetésével megfordítható az a trend, amely az elmúlt évtizedekben a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében öltött testet (Orbán–Szapáry, 2006).

A nemzetközi gyakorlatban található megoldások

A szabályalapú költségvetés gyakorlata nemcsak Dél-Amerikában volt ismert. Néhány európai ország már jóval a 2008-as válság előtt bevezette, s hozott létre a költségvetési felelősséget viselő kormánytól független fiskális intézményt (Independent Fiscal Institution, IFI). Mint az *1. táblázatból* kitűnik, a szabályalapúság elemeit a legkülönbözőbb módon alkalmazták. Leggyakrabban az általános egyensúlyi követelmények fordulnak elő, de találunk konkrétabb előírásokat is, így a kiadásra, a hiányra és az adósságra vonatkozó korlátot (plafont), valamint felhívást a középtávú tervezésre. Elterjedt a fiskális intézmények által alkalmazható szankció következményeként a hírnév-(hitel)vesztés. Lengyelországnál látjuk a jogi szankció – például a költségvetés újratárgyalásának – lehetőségét, míg a pénzügyi szankciót, például az EU-források felfüggesztését, az eurózóna országaiban alkalmazhatják (Franco, 2011).

Más-más volt a független fiskális intézmény életre hívásának módja: többnyire egyszerű parlamenti többséggel elfogadott törvénnyel vagy politikai útmutatóval (megállapodással), illetve alkotmányos szabályozással.

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

	Ország	DK	BE	LV	SE	BG	EE	PL	UK
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1962	1989	1990	1997–98, 2007	1998	1998	1998	1998
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát					X			
	Strukturális többlet		X		X				
	Elsődleges kiadási korlát		X		X				
	Összkiadási korlát								
	Folyó egyensúly								X
	Általános egyensúly	X	X	X			X		
	Hatékonyság-vizsgálat								
	Középtávú tervezés	X							X
	Adósságkorlát							X	X
	Fenntarthatóság								
	Stabilizációs alap					X	X		
	Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X
Nemzeti (központi, szövetségi)			X						
Szubnacionális kormányzatok			X					X	
A létrehozás alapja	Alkotmány							X	
	Törvény	X	X	X	X				
	Nemzetközi egyezmény								
	Politikai útmutató, megállapodás				X	X	X		X
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X		X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó							X	
AZ IFI által alkalmazható szankció	Vétójog								
	Hírnévvesztés	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi							X	
	Pénzügyi								

Forrás: Saját szerkesztés EC, 2012b; KT-honlapok alapján

A szabályok betartásán örökődő szervezetek közjogi besorolásában általánosan érvényesült a kormánytól való függetlenség, de „kakukktojásként” látjuk Lengyelországot, ahol az intézményt a válság előtt tíz évvel a végrehajtó hatalom részeként hozták létre.⁵ A 2. táblázatból látható, az Európai Unióhoz újabban csatlakozott országok körében az integráció előrehaladásának és nem kevésbé a szabályalapú költségvetési gyakorlatot folytató országok sikeres válságkezelésének mint példának tulajdonítható, hogy a 2008-as válságot követő időszakban erőteljesen gyarapodott az ilyen költségvetési előírásokat és intézményi garanciákat alkalmazó országok száma (Kovács Á., 2013).⁶

Kovács Árpád: A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési...

2. táblázat: A szabályalapú költségvetés betartásán örökös független fiskális intézmények feladat- és hatásköre 2018. december 31-én az EU országokban

	Ország	NL	BE	LU	LV	LT	SE	UK	BG	EE	PL*	ES	HU
	A fiskális szabály bevezetésének dátuma	1945	1989	1990	1990	1997	1997–98, 2007	1998, 2010	1998	1998	1998	2001	2009
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát								X				X
	Strukturális többlet								X	X			
	Elsődleges kiadási korlát						X						
	Összkiadási korlát		X				X					X	
	Folyó egyensúly			X					X				
	Általános egyensúly							X					
	Hatékonyság-vizsgálat	X	X	X	X	X				X	X	X	
	Középtávú tervezés	X											
	Adósságkorlát	X							X				X
	Fenntarthatóság	X		X		X			X		X	X	X
	Stabilizációs alap												
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)	X					X					X	X
	Szubnacionális kormányzatok	X	X								X	X	
A létrehozás alapja	Alkotmány				X	X					X		X
	Törvény	X	X			X	X	X	X	X		X	X
	Nemzetközi egyezmény												
	Politikai útmutató, megállapodás		X	X									
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	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	X	X	X
	Jogi		X		X	X				X	X		X
	Pénzügyi												

Megjegyzés: Az egyes országok nevének rövidítése a nemzetközi jelzéseknek megfelelően.

* Lengyelország kormányzati szerveként működő IFI-jét a tanácskozásokra való meghívásával az OECD lényegében az ilyen intézmények sorába „befogadja”. ** Ausztriában két intézmény is működik, a Fiskalrat (Költségvetési Tanács) az osztrák jegybank technikai hátterén és a Budgetdienst (Parlamenti Költségvetési Hivatal).

Forrás: Saját szerkesztés EC, 2012b; KT-honlapok alapján

Polgári Szemle · 15. évfolyam 1–3. szám

	SI	FI	DK	RO	DE	IE	GR	HR	AT**	IT	SK	PT	FR	MT	CY	EA	CZ
	2009	2010	2010	2010	2010	2011	2011	2011	2012	2012	2012	2012	2013	2014	2014	2015	2017
					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	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	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		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	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	X	X			
																X	

A 2004 után az Unióhoz csatlakozó 13 országból 12-ben működik a szabályalapú költségvetési szabálymechanizmus és annak betartására a független intézményi garancia. Öt országban már a válság 2008-as kirobbanása előtt elindult a rendszer, míg hét országban, köztük nálunk, 2009 és 2014 között vezették be. A 13. országban, Csehországban 2017-től hoztak létre költségvetési tanácsot.⁷ Megemlítjük, hogy Európai Unió maastrichti kritériumrendszere maga is sajátos keretrendszerként működik. Követelményrendszerét kötelezően és egységesen alkalmazott „numerikus és eljárási szabályoknak” is tekinthetjük. Gondoljunk a 3%-os hiánylimitre vagy a 60%-os GDP-arányos államadósság-célra, az utóbbinál a fölötte lévő rész évente 1/20-ával történő kötelező csökkentésére, az euróövezet országaira nézve 2015-ben tanácsadó szereppel megszületett European Fiscal Board-ra.⁸ Az általános alapelvek alkalmazása mentén történő szervezeti működés lehetőségét teremt a nemzeti intézmények együttműködésére.⁹ Az azonosságok túlsúlya a jellemző, azonban vegyes a kép mind a szabályalapú költségvetés elemeinek gyakorlati alkalmazása, mind az egyes fiskális intézmények feladat- és hatásköre, felhatalmazása tekintetében.¹⁰

A vázlatos nemzetközi kitekintést zárjuk azzal a kérdéssel, hogy vajon a fiskális szabályok és intézmények (költségvetési tanácsok) belépésével fegyelmezettebbé vált-e a gazdálkodás a költségvetési szférában? Tény: az országok többségében a szigorúbb rendszer bevezetését követően az államadósság-ráta csökkenni kezdett (1. ábra). Bár egyik-másik dél-európai uniós állam a pénzügyi rendszerét időről időre csak sajátos „kényszersolidaritás” adta segítséggel tudja működtetni, a szabályalapú költségvetési gyakorlat itt is bizonyos eredményeket hozott.

A változás még plasztikusabb, ha külön is megvizsgáljuk a visegrádi országok¹¹ államadósság-adatait (2. ábra). Az országcsoportban a 2008-as válságot követően erőteljes, az EU átlagánál közel háromszor nagyobb gazdasági növekedés indult be. Ezekben az országokban célá válhatott, hogy az új fiskális politika a stabilitás és a növekedés feltételeinek költségvetési eszközökkel történő segítésén túl a hatékonyság erősödését is szolgálja.

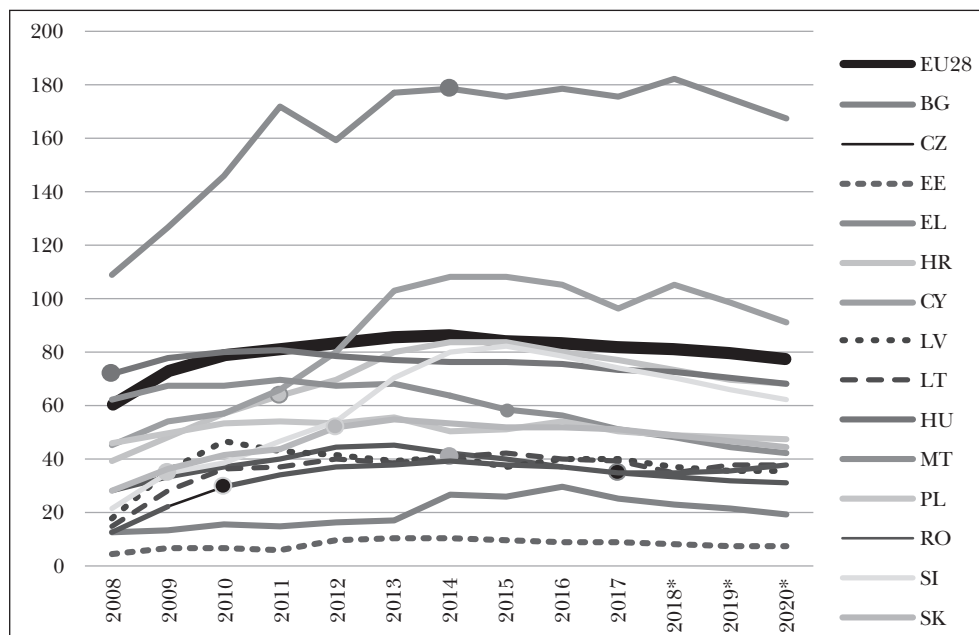
Egyértelműen arra következtethetünk tehát, hogy a szabályalapú költségvetés alkalmazásának kimutatható a kedvező, problémaoldó, gazdálkodási fegyelmet erősítő hatása, ami leginkább az eladósodottság okozta terhek fokozatos enyhülésében tapasztalható meg közvetlenül. Megjegyezzük azonban, hogy a pénzügyi stabilitás erősítésében a szabályalapú költségvetés adta hozzájárulás mértéke erőteljesen függ a társadalmi-politikai akarattól és természetesen a szabályrendszer betartásán őrködő intézmények közjogi felhatalmazásaitól, illetve ezek erősségétől.¹²

A MAGYAR FISKÁLIS POLITIKA, A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSE

Az államháztartás menedzselésének gondjai és az emberi tényező

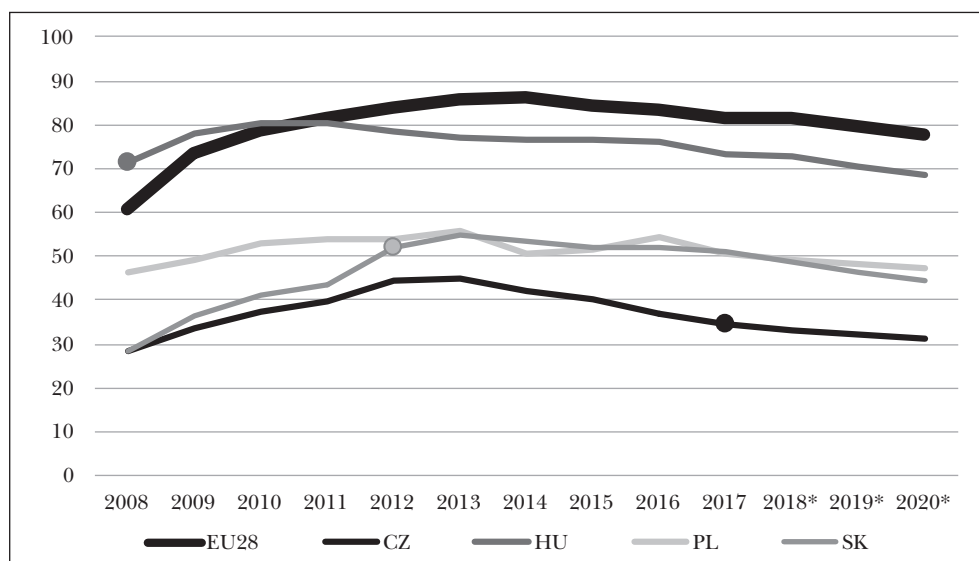
Már utaltunk arra, hogy a bevezetés körülményeit lényegileg határozzák meg a nemzeti sajátosságok, az azt közvetlenül megelőző pénzügyi stabilitás hiányának mértéke. Erre figyelemmel nem kerülhetjük meg, hogy említést tegyünk arról, miért és hogyan jutottunk el Magyarországon annak felismeréséhez, hogy a fiskális (költségvetési) po-

1. ábra: Az Európai Unió néhány országának GDP-arányos államadóssága és a független fiskális intézmény létrehozásának dátuma



Forrás: Eurostat (2018–2020); EC, 2018 alapján

2. ábra: A visegrádi országok GDP-arányos államadóssága és a független fiskális intézmény létrehozásának dátuma

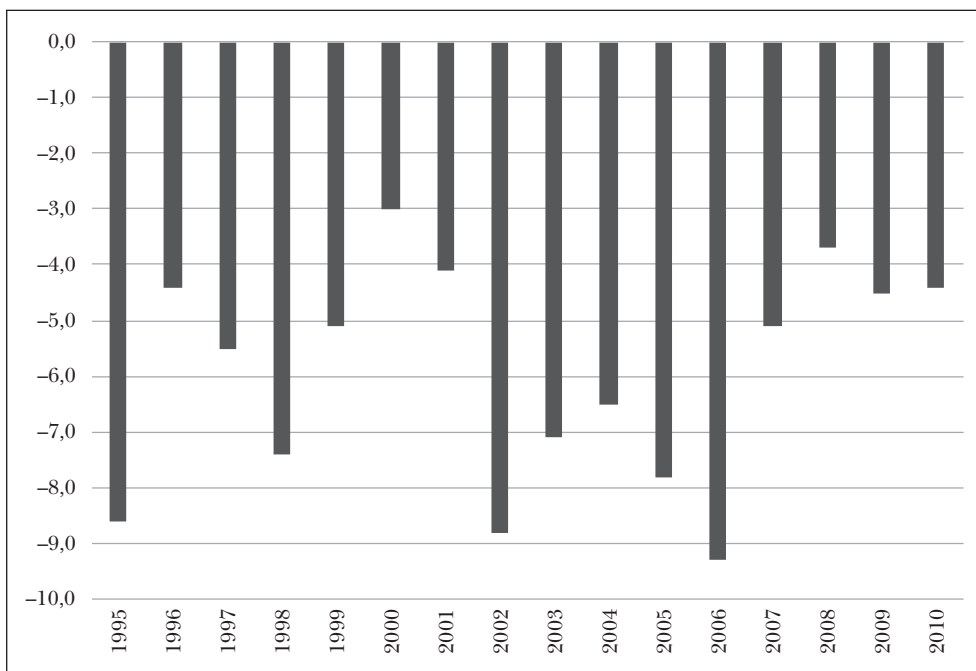


Forrás: Eurostat (2018–2020); EC, 2018 alapján

litikában a stabilitás megteremtéséhez a szabályalapú költségvetés keretrendszerének bevezetése elkerülhetetlenül szükséges. Az ezredforduló után Magyarország nem egyedül került szembe azokkal a mind kezelhetetlenebbé váló államháztartási, túlköltekezési és következőképpen elmélyülő adósságproblémákkal, amelyek az ország pénzügyi stabilitásának megingásához vezettek. Annyiban azonban nálunk más volt a helyzet, hogy a politikai és gazdasági ciklusok közötti átfedések egymást erősítő/gyengítő folyamatai a túlköltekezésben és általa az eladósodásban valószínűsíthetően nagyobb szerephez jutottak, mint más hasonló sorsú országokban (Karsai, 2006).¹³

Nyilvánvaló, hogy a pénzügypolitika által kívánt célok elérése nemcsak a megfelelő szabályok megalkotásán, hanem fegyelmezett betartásokon és betartatásokon is múlik. Ebben pedig kiemelt szerep jut az *emberi tényezőknek, a társadalmi érdekelismerési és akarati képességeknek*, amelyek támogató ereje nélkül egy ország pénzügyi stabilitása aligha valósítható meg (Kovács, 2016). Hazánkban a rendszerváltozást követően az egymást követő kormányok fiskális politikáját az alkumechanizmus, a politikai ígéretekre és dogmákra épülő tervezés és gazdálkodás jellemezte. Ez gátja volt mind az államháztartás stabilitásának, mind a fenntartható fejlődésnek (Antal, 2004; Karsai, 2006; Lentner, 2008; Matolcsy, 2008; Muraközy, 2010). Az államháztartás hiánya időről időre, főként az országgyűlési választások körüli években, az „egyekbe szökött” Magyarországon, 2002-ben és 2006-ban megközelítette a GDP 10 százalékát (3. ábra).¹⁴

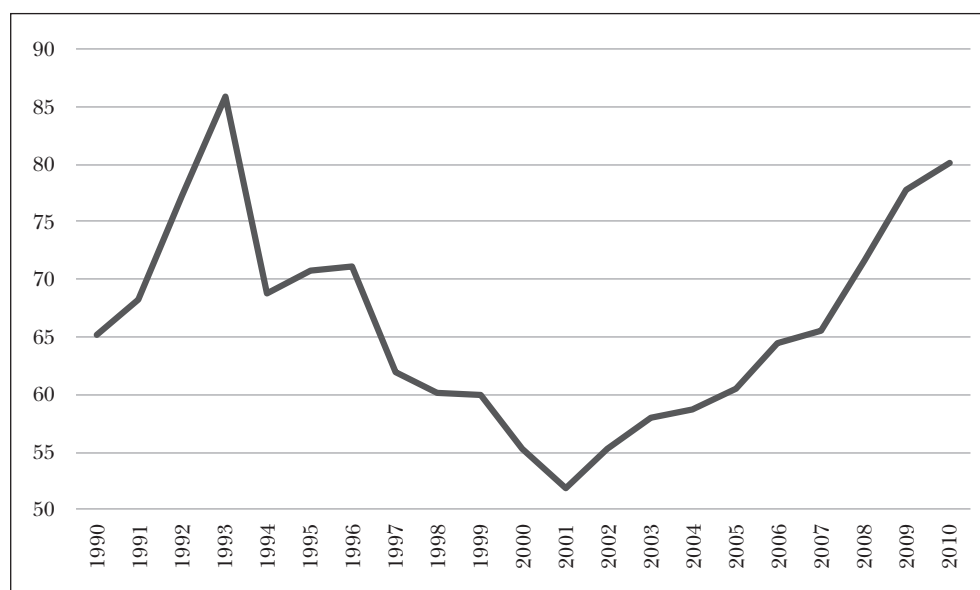
3. ábra: A magyar államháztartás európai uniós módszertan (ESA 2010) szerinti hiánya (1995–2010, a GDP %-ban)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

A magas hiányból egyenesen következett az államadósság GDP-ben kifejezett mértékének, vagyis az államadósság-rátának a 2000-es évek elejétől megfigyelhető, 2010-ig, a szabályalapú fiskális politika bevezetéséig tartó folyamatos emelkedése. Az 1990-es évek első felében, majd átmeneti csökkenés után a 2000-es években magasra szökött államadósságnak nemcsak a visszafizetése, de az igen költséges finanszírozása (az adósságszolgálat, vagyis a kamat) hatalmas terhet rótt az országra. „Magyarországon 1993 és 1999 között a kamatkidadások meghaladták az oktatásra, kultúrára és az egészségügyre fordított kiadásokat” (György–Veres, 2016). Ehhez hozzátehetjük, hogy az adósságszolgálat még a 2010-et követő néhány évben is az államháztartás kiadásaiból ugyanannyit, 8-9%-ot kötött le, mint az egészségügy, és alig maradt el az oktatás egészére felhasznált 10-11%-tól.

4. ábra: Az államadósság GDP-arányos mértéke (1990–2010)

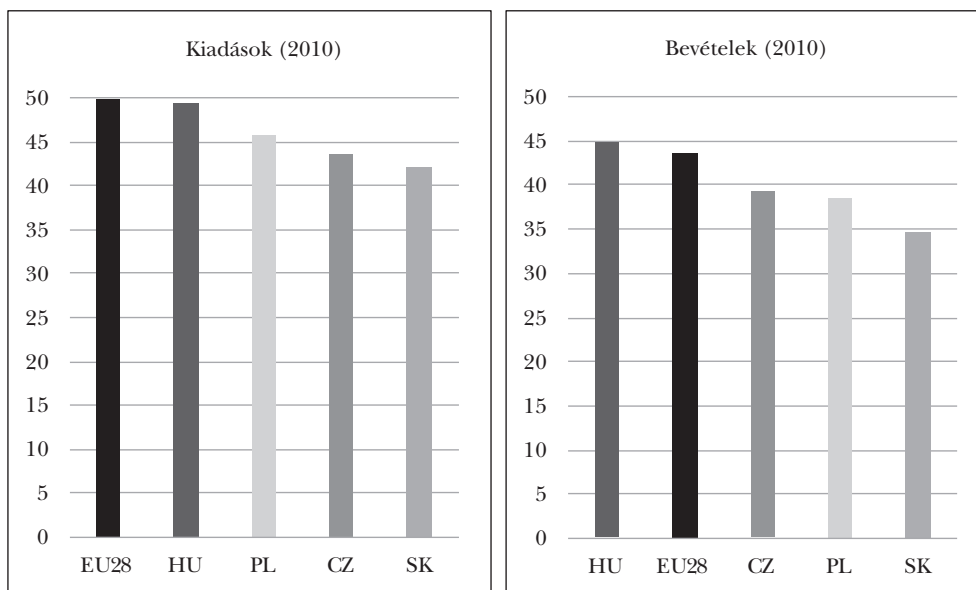


Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

Fiskális politikánkból egyenesen következett az *állami újraelosztás* – különösen a környező országokhoz mérten, de az európai uniós országok átlagához viszonyítva is – kiugró, a GDP-ben kifejezett 50% körüli mértéke (5. ábra).

Törvényszerű volt, hogy az állami újraelosztáshoz szükséges nagymértékű *jövedelem-elvonás* (ezen belül magas adócentralizáció) ösztönözte a feketegazdaság felerősödését, ami az adózók számának szűküléséhez, az adóalapok eróziójához és még magasabb adókulcsokhoz vezetett. Ezek következményeként a piaci szféra beruházásai csökkentek, amelyben közrejátszott a vállalatok hitelpiacról való kiszorulása is.

5. ábra: Az államháztartás jövedelemcentralizációjának és újraelosztásának mértéke a visegrádi országokban és az Európai Unió országában (2010, konszolidált¹⁵ bevételek és kiadások a GDP arányában)



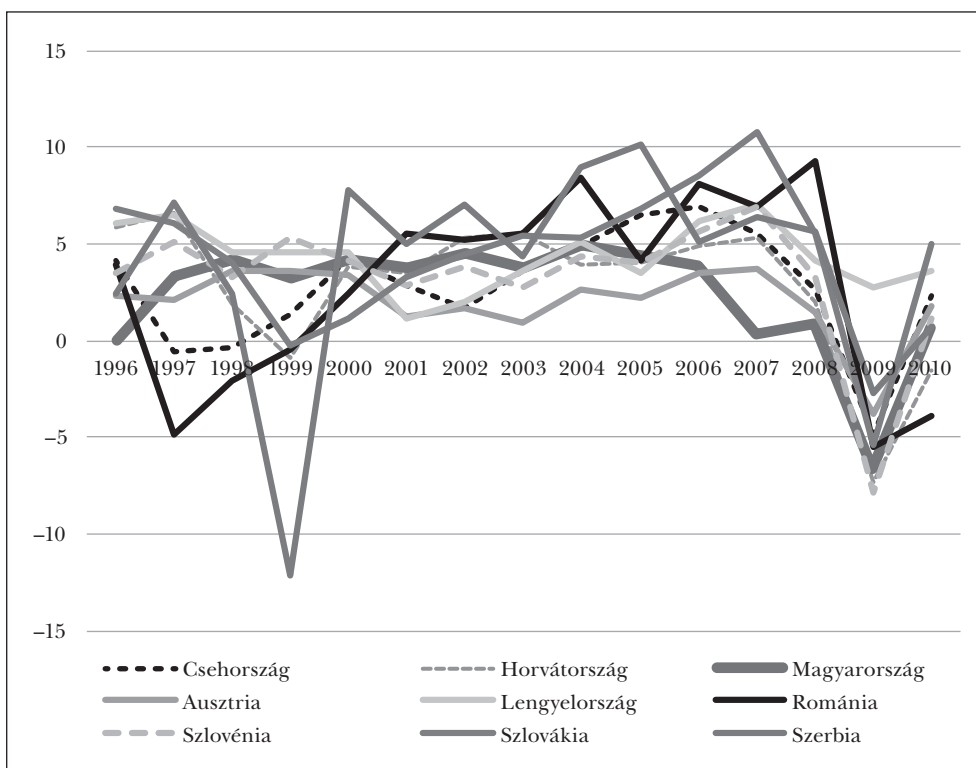
Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat adatai alapján

Az említett okok Magyarországon – sok más tényezővel, mint például az egyre alacsonyabb termelékenységgel együtt jelentkezve – a környező országokhoz képest a gazdaság mérsékelt növekedéséhez, nemegyszer annak visszaeséséhez vezetett, illetve a növekedés fenntartása csak folyamatos külső forrás bevonásával, eladósodásból fedezve – valósult meg (6. ábra).

A rendszerváltozást követő magyar kormányok által meghirdetett államháztartási reformok, konszolidációs kísérletek húsz éven át tartó sikertelenségében vagy félsikereiben – az 1996 és 2002 közötti, kormányokon átívelő időszakot kivéve – szerepe volt a társadalmi elfogadás és támogatás hiányának, továbbá annak, hogy ekkor még nem működtek a megfelelő költségvetés-politikai szabályok, amelyek az állam által felvállalt feladatokat az ország teherbíró (adóerő-) képességéhez igazították volna, illetve annak is, hogy nem állítottak követelményeket a közpénzek hatékonyabb felhasználása és szigorú elszámolása érdekében. Az államháztartás túlméretezettségének, ebből következő „mohóságának”, nem hatékony működésének a nemzetgazdaságra gyakorolt negatív hatására is romlott az ország versenyképessége.¹⁶

A lakosság az államháztartás túlsúlya ellenére a közszolgáltatások színvonalának s így az életminőségüknek a folyamatos romlását, vagyis azt érzékelték, hogy nem teljesülnek a várakozásaik, noha azokat ismétlődően viszontlátták a választási ígéretekben (Kovács, 2016). Ráadásul a 2008-as, pénzügyi válságról induló, de általánossá terebélyesedő gazdasági válság tovább gyengítette a pozícióikat.

6. ábra: Magyarország és a visegrádi országok gazdasági növekedése (1996–2010, volumenváltozás az előző évhez képest, %)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés Eurostat, Európai Bizottság adatai alapján

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON: ELŐZMÉNYEK, INTÉZMÉNYI MEGOLDÁSOK

A magyar államháztartás elmélyülő – az államháztartás fenntartható finanszírozását veszélyeztető és a reálgazdaság versenyképességét romboló – problémái nyomán 2006-ra vált nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltozás óta érvényesülő költségvetési gyakorlat a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. Nem volt tovább halasztható a változás, érdemi fordulatra volt szükség a fiskális politikában: a kérdés az volt, hogy ennek a változásnak mi legyen a tartalma. A fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás elvezetett annak felismeréséhez, hogy az államháztartás hosszabb távú finanszírozásának fenntartása érdekében, a kormányzati irányításnak már rövid távon is biztosítania kell a belsőleg konzisztens, a scenárióválasztásnak megfelelő szabályozást és az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést, s a szabályok betartásán őrkdő, független ellenőrzést.

Kettős útkeresés (2006–2007)

A fiskális fenntarthatósághoz szükséges szabályok jellegét, betartásuk intézményi garanciáit illetően alapvetően két irányba haladt a szakértői gondolkodás. Az Állami Számvevőszék által kidolgozott *közpénzügyi modernizáció tézisei* abból indultak ki, hogy az érdemi változáshoz a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottá, átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni. Ezen ellenőrző szervezet munkatapasztalatai ugyanis azt bizonyították, hogy a közpénzek felhasználásának államháztartás-szerkezeti okokból történt gyenge hatékonyságát vagy a politikai szándékoktól vezérelt túlköltekezést nem lehet utólag és lényegileg ellenőrzési eszközökkel orvosolni. Az átfogó újraszabályozás szükségességét és hasznosságát illető egyetértés azonban – a politikai megosztottság, a belső vitáktól terhelt koalíciós kormányzás körülményei között – kevésnek bizonyult a megvalósításhoz.

A másik, a Nemzeti Bankhoz köthető szakmai kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte koncepciója középpontjába, és a nemzetközi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott *szabályalapú költségvetés* elemei adaptálását tartotta a magyar problémák oldásában is célravezetőnek.

A szabályrendszer főbb elemeiről és főleg intézményes megoldásairól 2007-ben és 2008-ban élénk, mindinkább a konkrét megoldások irányába mozgó szakmai vita bontakozott ki. A Pénzügyminisztérium ötvözte javaslat – mintegy az USA Congressional Budget Office koncepciója adaptációjaként – létrehozta volna az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát. A koncepcióról elhúzódnó egyeztetések folytak. Kritikusai szerint nem tudott megfelelő választ adni arra az alapkérdésre, miként lehet a kormányzat és a törvényhozás oszthatatlan politikai döntéshozói autoritását és felelősségét a szakmai kontrollal összhangban tartani. 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. 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.

A 2008. év végére, a fenyegető államcsőd és az IMF–EU-kölcsönfelvétel nyomása árnyékában született meg a *felelős költségvetési gazdálkodásról szóló törvény*, amelyet fel fogásából, beavatkozási mechanizmusából (kiadási limitjeiből) adódóan „plafontörvénynek” is neveztek. Ugyanis abban a következő évi költségvetés kiadásainak főösszegét korlátozták (a 2009-re tervezettnek meg kellett egyeznie a 2008-as előirányzattal, később pedig a tervezett összeg reálértéke a GDP reálértéke várható emelkedési mértékének felével növekedhetett). Emellett bonyolult szabályokat alkottak a költségvetés tervezhető egyenlegére ugyanúgy, mint az államadósság előirányozható mértékére.¹⁷

A Költségvetési Tanácsra és szervezetére vonatkozóan is két eltérő koncepció élt. Bár abban egyetértés volt, hogy a testület elnöke az államfőt képviselő szaktekintély legyen, abban már vita volt, kik legyenek annak tagjai. Az egyik koncepció szerint a

tagok a két, kormánytól független pénzügyi intézmény, az ÁSZ és az MNB mindenkori elnöke legyenek. E koncepcióban a kis létszámú titkárság alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat lát el, mivel a Tanács döntéseinek szakmai támogatását a – költségvetési tervezés megalapozottságát mikro- és makroszinten egyébként is vizsgáló, önálló kutató-elemző bázissal rendelkező – számvevőszék és a jegybank hagyományosan magas szinten működő, jelentős makrogazdasági elemző kapacitása biztosítja.¹⁸

Ettől a másik megoldás lényegileg tért el. A testület tagjai itt az államfőt képviselő szaktekintély mellett az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek. A titkárság pedig önálló költségvetési forrásból működtetett, jelentős létszámú apparátus, meghatározó makrogazdasági elemzőképességgel.

A „plafontörvénybe” végül ez utóbbi koncepciót foglalták, amely 2010 végéig érvényesült. Majd 2011-től történt visszatérés az első koncepcióhoz, amelynél az átmenet feltételeit a 2011. évi költségvetési törvényben szabályozták.¹⁹

A 2010-es választásokat követően megalakult kormány – kétharmados parlamenti támogatottsággal – vállalkozott a jogrendszer egészének, ezen belül a közpénzügyeknek az áttekintésére, új keretekbe helyezésére. Ez a megoldás, súlyának, jelentőségének is megfelelő, új fejezetet nyitott a szabályalapú költségvetési rendszer szabályozásában is.

Az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény a szabályalapú költségvetésről

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvénye a közpénzügyeknek külön fejezetet szentel. Ebben rögzíti 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 nemcsak az államháztartás egészére, de azon belül külön a helyi önkormányzatokra is.

Az Alaptörvény meghatározta az államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az *államadósság-szabályt*. E szerint 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.²⁰ A stabilitási törvény az úgynevezett adósságképletbe foglaltan konkretizálta az államadósság-szabályt. E törvény nemcsak a költségvetés tervezésére, elfogadására fogalmazott meg előírást, hanem annak végrehajtására is. Rögzíti, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja – meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedik.

Az Alaptörvény az alkotmányos működés feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak betartásán örökődő Költségvetési Tanácsot (röviden: Tanács vagy

KT). A Tanács az Országgyűlés törvényhozó munkáját támogató testület, az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi feladatait. Ezek között egyfelől közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerveként vizsgálja, véleményezi a központi költségvetés megalapozottságát, másfelől előzetesen hozzájárul (vagy nem járul hozzá) a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához az ún. államadósság-szabály betartása érdekében. Ez utóbbi feladattal és hatáskörrel a Tanács mint független fiskális intézmény a költségvetési törvény megalkotásának folyamatában közjogi szerepet – úgynevezett „vétőjogot” – kapott az azzal együtt járó felelősséggel.

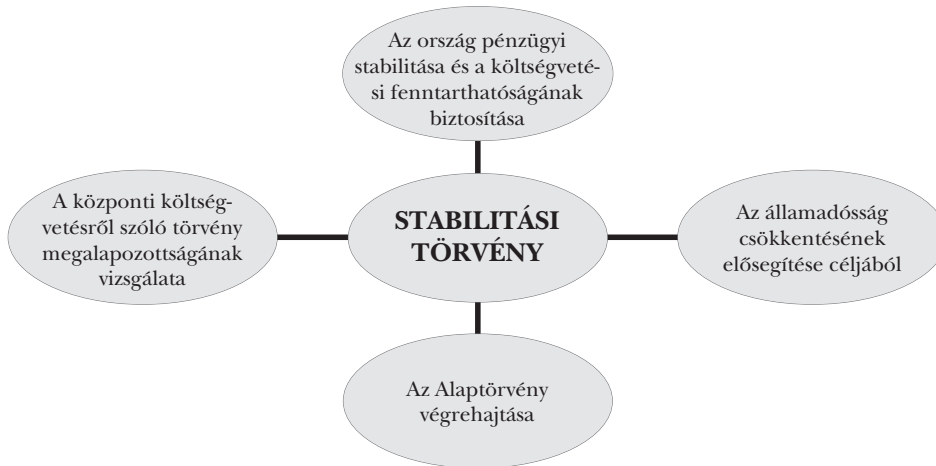
Ez az erőteljes közjogi felhatalmazást adó megoldás meghaladja az Európai Unió országai többségében élő gyakorlatot, ahol inkább figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, több-kevesebb véleményezési jogosultságokkal, amit erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez vagy parlamenthez kapcsolása. Ezeknek az intézményeknek, testületeknek a közvetlen beavatkozási lehetőségei többnyire szerények. Közjogi felelősséggel nem járó, független makroelemző, előrejelző (kivetítő) munka a jellemző, amelynek megállapítási hasznosulása erejét elsősorban az adott intézmény tekintélye, illetve az adott ország aktuális kormányzatának, parlamentjének figyelme adja. Ennek megfelelően az adott fiskális intézmény jellemzően többéves előrejelzések készítésére helyezi a hangsúlyt a munkájában. Szemben a magyarral, ahol ezek a hosszabb kitekintésű, a Tanács testületét szolgáló szakértői vizsgálódások az adott év költségvetésének testületi értékelésében hasznosulnak (Kovács, 2014; 2016).

Az Alaptörvény meghatározta keretet a Tanács feladatai vonatkozásában is a stabilitási törvény bontotta ki (7. *ábra*). A stabilitási törvény fejt ki részletesen a Költségvetési Tanács kötelező feladatai végrehajtásának eljárási rendjét és a kormány kapcsolódó feladatait, mindenekelőtt a központi költségvetési törvény (és annak módosításai) elfogadási folyamatára fókuszálva. Ha a KT a költségvetés tervezetének véleményezése során egyet nem értését fejezi ki, 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 eljárási szabály: ha a KT, vétőjogát érvényesítve, az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani, és az eljárást addig kell folytatni, amíg a Tanács megadja a hozzájárulását. Mindezeket szervesen kiegészítve a Tanács kiemelt feladata a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság várható alakulásáról történő félévenkénti véleménynyilvánítás. A KT a költségvetés tervezését és végrehajtását figyelemmel kíséri (monitoring), a hosszabb távú makrogazdasági folyamatok kontextusában is. Ebben támaszkodik az ÁSZ és az MNB elemzőképességén túl kutatóintézetek, külső szakértők, szakmai fórumok, tanácsadó testületek munkájára is.

A Költségvetési Tanács egyéb, nem kötelező feladataira a stabilitási törvény azt mondja, hogy véleményt nyilváníthat a költségvetési törvényhez kapcsolódó törvények módosításáról és bármely kérdéstről, amely összefügg a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, az államháztartás helyzetével. Tágabban értelmezve ebbe beleillik a társadalmi, szakmai/médiaérdeklődés kielégítése, a

közgazdasági szakma véleményének kikérése, valamint a nemzetközi szervezetek információkérésének teljesítése, együttműködés más országok független költségvetési felelősségi intézményeivel, nemkülönben a nyilvánosság eszközeivel az államháztartás stabilitásának előmozdítása (a Tanács határozatai, éves feladatterve, egyéb dokumentumai, az általa felhasznált kutatások a KT honlapján²¹ megtalálhatók).

7. ábra: A Költségvetési Tanács feladatai a stabilitási törvényben



Forrás: www.kormanyhivatal.hu/download/3/de/20000/6%20Stabilit%C3%A1si%20t%C3%B6rv.pdf

A Költségvetési Tanács tevékenysége az Alaptörvény és a stabilitási törvény elfogadása után

A maga eszközeivel, nem utolsósorban költségvetési fegyelmet szolgáló erős felhatalmazásaival, de mondhatjuk, garanciális jelenlétével a KT tevékenysége is hozzájárult a költségvetési egyensúlyi politikához, amelynek jelentős eredményeként a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás (EDP) 2013-ban megszűnt, illetve teljesültek azok az államháztartási gazdálkodásban mértékadó paraméterek, amelyek alapján lehetővé vált, hogy a nagy nemzetközi hitelminősítő szervezetek 2016-ban egységesen befektetésre javasolt kategóriába helyezték vissza Magyarországot.²²

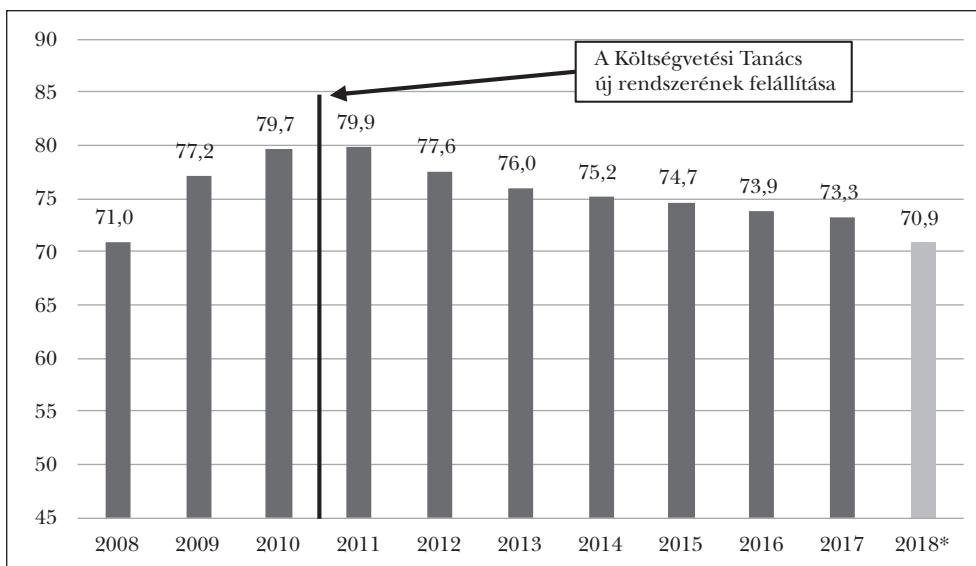
Az Alaptörvény 44. cikk (3) pontja alapján a Költségvetési Tanács működésének fő célja az államadósság csökkentésére vonatkozó előírás teljesülésének biztosításában ragadható meg. A Költségvetési Tanács munkájában következetes feladatfelfogás érvényesült. E szerint tevékenységének középpontját az Alaptörvényben, valamint a stabilitási törvényben megfogalmazott, az államháztartás egyensúlyának elérését és megőrzését célzó előírások (elvárások) teljesülésének éves elemzése, a költségvetési törvények megalkotása és végrehajtása során történő számonkérése képezte.

A GDP arányában kimutatott államadósságnak az évről évre bekövetkezett, folyamatos csökkenése visszatükrözi a Tanács munkáját is (8. ábra). A GDP-arányos államadósság év végi szintje 2011 óta folyamatosan csökken, és 2018-ra (9 százalékponttal)

Kovács Árpád: A szabályalapú költségvetés szerepe Magyarországon a költségvetési...

71% alá süllyedt. A költségvetési és makrogazdasági folyamatok alapján az adósságráta 2019-ben 70% alá mérséklődhet.

8. ábra: A GDP-arányos államadósság alakulása (2008–2018, %)



Forrás: KT Titkársága szerkesztés zárszámadások, MNB, 2018 előzetes adatok alapján

A KT tevékenységének hatása megmutatkozott a kormányzati tervezési munka megalapozottságának javulásában is. A költségvetési törvényeket ugyanis az áttekinített időszak második felében egyre kevesebb alkalommal kellett módosítani, akkor is elsősorban a bevételi-beszedési tevékenység javulása révén teremtett, nagyobb költségvetési mozgástér kihasználása érdekében, fejlesztés- és bérpolitikai megfontolásokból. Természetesen e tekintetben is fontos tényező a költségvetés stabilitásának erősödése, nemkülönben a makrogazdaság növekedésének fenntarthatóvá válása.

A költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában az utóbbi négy évben az is kedvező volt, hogy a költségvetési törvények elfogadása – a korábban követett őszi-téli törvényalkotási gyakorlattól eltérően – már június-július hónapban megtörtént. Ennek pozitív hozadéka van nem csupán az államháztartási szféra, de a szélesebb nemzetgazdaság számára is, mert a gazdálkodó szervezetek a korábbiaknál jóval több időt fordíthatnak a következő évi gazdálkodásra történő felkészülésre.

A Tanács évről évre figyelmet fordított nemcsak a bevételek, a kiadások, a hiány, az államadósság pontos tervezésére, hanem arra is, hogy az államháztartásnak mind a bevétel beszedési oldalán, mind a kiadási előirányzatokkal való gazdálkodásban érvényesüljenek a hatékonysági szempontok. Tette ezt azzal párhuzamosan, hogy többször hangsúlyozta a gazdaságban a versenyképességi fordulat elkerülhetlenségét.

A hétéves munka további, technikai és tartalmi jellemzői

A Költségvetési Tanács a 2012 és 2018 közötti időszakban – feladatait végezve az éves költségvetések kiegyensúlyozottsága, hitelessége, megbízhatósága, az államadósságszabály teljesülése vizsgálatának középpontjába állításával – összesen 65 határozatot hozott. Ebből 57 határozat a központi költségvetési törvényjavaslat (és a költségvetés módosítása) tervezetének véleményezéséről, továbbá a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának félévenkénti értékeléséről, illetve a zárószavazáshoz kapcsolódóan az előzetes hozzájárulás megadásáról, 8 határozat a Tanács működésével összefüggésben, az előző év munkájáról szóló beszámolóról, valamint a következő évi munkaterv elfogadásáról tartalmaz testületi döntést. A határozatok csökkenő számára és tartalmára tekintve is végigkövethető a magyar államháztartás stabilizálódásának folyamata. Mutatja, hogy az évek előrehaladtával egyre kevésbé, majd egyáltalán nem volt szükség a költségvetés évközi korrekciójára, módosítására. A tervezett és végrehajtott költségvetés teljesítési adatai közötti különbségek 2016-ban és 2017-ben sem belső, tervezési hibák okán, hanem az EU finanszírozási ciklusváltása következtében alakultak ki.²³

Az ÁSZ és az MNB törvényi felhatalmazás alapján, az általuk készített számos tanulmánnyal, elemzéssel (megállapítással) folyamatosan támogatta a Tanácsot megalapozott döntései meghozatalában. Mindezek mellett ezekben az években fontos szerepet töltött be a legkülönbözőbb témakörökben megrendelt és hasznosított 43 tudományos, kutatóintézeti, piaci elemzői tanulmány is (Domokos, 2015). Az áttekintett időszak egyes éveiben a KT közjogi erejű határozatainak közvetlen, kormányzati, parlamenti érvényesítésén túl, tevékenységével közvetve úgy is hatott az államháztartásra, a gazdaságra, hogy a KT elnöke, tagjai, azok megbízottjai, valamint a KT munkájának minőségét kutatásokkal erősítő intézmények vezetői, munkatársai jelentős érdeklődéssel kísért előadásokat tartottak a Magyar Közgazdasági Társasággal közösen szervezett konferenciákon.

A túlzottdeficit-eljárás alóli kikerülést követően a Tanács elnöke konzultációsorozatot kezdeményezett a KSH elnökével és szakértőivel az EDP-jelentés összeállításának módszertani-eljárási kérdéseiről, azok aktuális változásáról. Ennek keretében áttekintették a nemzeti számlák fajtáit, tartalmi kérdéseit, szerepét, az Európai Parlament és a Tanács 549/2013 EU rendelete (2013. május 21.) követelményeit, az aktuális Eurostat-korrekciók hatását a GDP és a GNI számítására. A konzultációkon részt vettek a KT tagjai, illetve képviselőjükben szakértő munkatársaik. A KT elnöke biztosította a megbeszélés és a véleménycsere lehetőségét nemzetközi pénzügyi intézmények számára is. Így tájékoztatást adott az IMF, OECD rendszeres országlátogatáson tartózkodó szakértői részére a költségvetés helyzete és a fenntarthatóság kérdéseiről. Emellett több alkalommal fogadta az EU Bizottság képviselőit, valamint a nemzetközi hitelminősítők (Moody's, Fitch Rating, Japan Credit Rating Agency Ltd.) tájékoztató szakértőit is.

A munka általános jellemzőinek bemutatása mellett indokolt kitérni a Költségvetési Tanács néhány konkrét, meghatározó döntésére is:

– A 2012. évben kérte alternatív makrogazdasági pálya elkészítését és az ún. Országvédelmi Alap²⁴ számottevő emelését a 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeténél, ugyanis a törvényjavaslat-tervezet véleményezése során nem találta kellően megalapozottnak a költségvetési tervezéshez alapul vett makroprognózist. Ennek hatására a kormány új előterjesztést készített módosított makrogazdasági háttérrel, hiánycéllal, további egyensúlyt javító bevételi (így az adórendszert érintő) és kiadási intézkedésekkel.

– 2013-ban a 2014. évi költségvetési törvény tervezetéről írt véleményében kockázatokat azonosított mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. Ezért az egyensúlyi célok teljesítéséhez szigorú, hatékony gazdálkodást tartott indokoltnak az államháztartás minden szintjén. Jelezte, hogy a gyakori törvénymódosítások, még ha indokoltak is, csökkentik a kiszámíthatóságot.

– 2014-ben a 2015. évi költségvetési törvény tervezeténél a makrogazdasági pálya teljesítését veszélyeztető, külső körülmények „kivédésére”, az erőteljesebb tartalékolás szükségességére irányította rá a figyelmet.

– A már említett adósságképlettel kapcsolatban 2013-ban levéllel fordult a miniszterelnökhöz, kezdeményezve annak felülvizsgálatát, mert annak módszertana 2016-ban túlzottan szigorú, az államháztartás egyensúlyát, valamint a gazdasági növekedést veszélyeztető költségvetési lépéseket tett volna szükségessé. A KT ezt a javaslatát a későbbiekben többször megismételte. 2015-ben a 2016. évi költségvetési törvény tervezetéhez kapcsolódva ismét jelezte az adósságképlet-szabály betarthatatlanságát. Az Országgyűlés végül 2016-tól új, a növekedést támogató adósságabszolutumot fogadott el.

– 2016-ban a 2017. évi költségvetési törvény tervezeténél pozitívan értékelte a ki-egyensúlyozott költségvetés irányába megtett lépést (a működési és a felhalmozási költségvetés elkülönítését, deficitet csak az utóbbinál megjelenítve). Ekkor hívta fel először a kormány figyelmét az ún. strukturális hiányra vonatkozó követelmény nemteljesítésére.²⁵

– 2017-ben a 2018. évi, 2018-ban pedig a 2019. évi költségvetési törvény tervezetének véleményezése során a strukturális hiány alakulásának vizsgálata került a középpontba, ennek során megállapította, hogy az meghaladja a középtávú célértéket. Ugyanakkor kedvezőnek minősítette, hogy a különbség évről évre csökken.

– Ezen túlmenően mindkét évi költségvetési törvény tervezeténél kiemelte, hogy a GDP-arányos államadósság tervezett csökkentése nemcsak a hazai követelményeket teljesíti, hanem megfelel az EU előírásának²⁶ is.

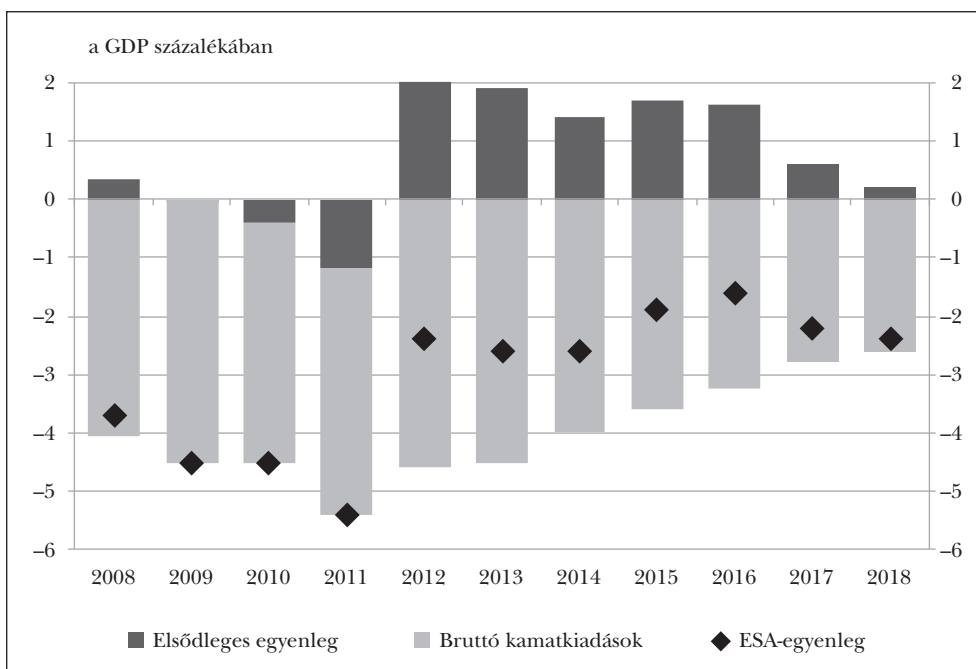
– Többéves erőfeszítés eredményeként állapíthatta meg 2018-ban, hogy 2019-ben az államadósságon belül a devizaadósság aránya optimálisra csökken, ami jelentősen hozzájárul az ország külső sérülékenységének mérséklődéséhez.

A magyar pénzügyek stabilitása, mint a növekedési képesség és a hatékony működés alapja

Az államháztartás egyenlegének javulása serkentőleg hat a növekedésre mind nálunk, mind a környező országokban. A szabályalapú költségvetési politikánk sikere

nemcsak az államháztartási hiány csökkentésében mutatkozik meg, hanem abban is, hogy 2012 óta immár folyamatosan pozitív az elsődleges egyenlegünk, szemben a korábbi évekkal, amikor csupán egy-egy évben sikerült ilyen kedvező eredményt elérni (9. ábra). A bevételek beszedésére irányuló munka eredményességének erőteljes javulása, a kiadások kézben tartása eredményeként is javuló hiánymutatók révén 2010 után évről évre csökken az államadósság-ráta. Az egyensúly javulásával egyre kisebb költséggel finanszírozható a költségvetés. Az olcsóbb finanszírozás pedig elsősorban a gazdaságfejlesztés számára forrásokat szabadít fel, növekedési tényező. Ez alapozza meg a társadalmi jóléti (egészségügyi, oktatási, szociális) kiadások növekedésének forrását.

9. ábra: Magyarország államháztartásának hiánya, nettó kamatkiadása, elsődleges egyenlege a GDP arányában (2008–2018)

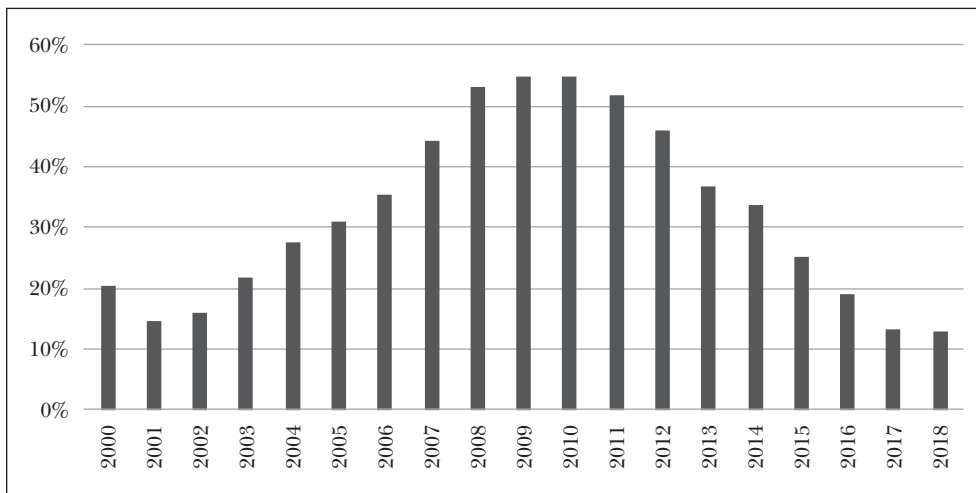


Megjegyzés: A 2018-as adat a 2018–2022. évi konvergenciaprogram alapján. Az ESA-hiány az előzetes tényadatok alapján 2018-ban 2%.

Forrás: MNB

A nemzetgazdaság sérülékenysége, az államháztartás megítélése szempontjából pedig különösen előnyös az államadósságon belül a devizaarány látványos csökkenése (10. ábra). E tekintetben legalább olyan fontos, ha nem fontosabb, hogy – hasonló utat bejárva 2018 végére – a külfölddel szembeni tartozás rovására megnőtt a belföldi kézben lévő adósság aránya.

10. ábra: Magyarország devizaalapú GDP-arányos államadósága



Forrás: KT Titkársága szerkesztés

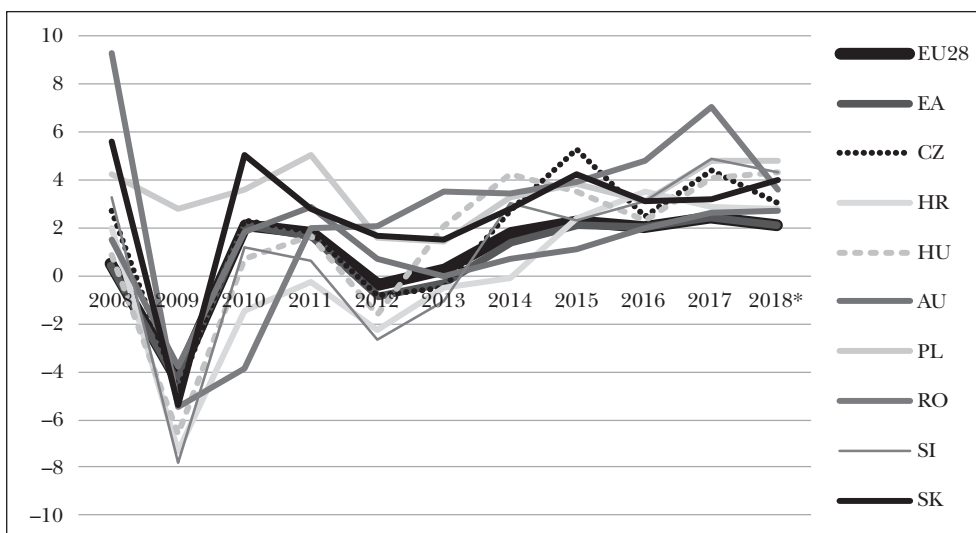
Magyarországon, az államháztartás stabilitását meghatározó gazdasági növekedés 2013 óta jelen van. Kiemelendő, hogy 2014-es és a 2015-ös év volt az első két év a korai 90-es évek óta, amikor a magyar gazdaság úgy volt képes növekedni, hogy a növekedést sem az államadóság, sem a gazdaság külső tartozásának növekedése nem követte. Kedvező, hogy a gazdasági konjunktúra erősödik, a régiós gazdasági növekedés meghaladja az euróövezet átlagát (11. ábra). Az ábrával kapcsolatban megjegyezzük, hogy magyar gazdaság bővülése 2018-ban még az Európai Bizottság 2018. őszi előrejelzését is jóval meghaladón, 4,9–5 százalékos lett (EC, 2018).

ÖSSZEZÉS

A 2011-ben megújult „magyar modell” sajátossága, hogy a korábbi fiskális fegyelmezetlenségeket megelőzendő, a KT közjogi felhatalmazást (vétójogot) kapott a költségvetések (és módosításaik) elfogadásához kötődően. Emellett jellemző az is, hogy a költségvetésekhez kapcsolódó közjogi felhatalmazásból eredően a testület elsősorban az adott, illetve a következő év stabilitási kockázataival foglalkozik, a középtávú kitekintések, előrejelzések ismeretanyagát is ennek alárendelve hasznosítja, és ezeket nem emeli testületi döntéssé.

Elmondható, hogy a magyar rendszer nem csupán szigorú előírásai, egyszerű és átlátható, az államadóság elleni küzdelemre fókuszált alapelvei és betartatása őrzésének erős felhatalmazásai, hanem az európai gyakorlatba sajátosan illeszkedő megoldásai, túlköltekezési hajlamot mérséklő hatása, szemléletformáló, bizalomteremtő ereje és időtállósága által működhet sikeresen. Így járulhat hozzá az ország stabilitásához, fenntartható fejlődéséhez, a gazdaság versenyképességének javításához, a verseny- és az államháztartási szféra hatékony működéséhez, végső soron a nemzet, az ország polgárainak felemelkedéséhez, anyagi jólétéhez.

11. ábra: A Kelet-Közép-Európa régió országainak és az eurózóna gazdasági növekedése (2008–2018)



Forrás: Saját szerkesztés Eurostat adatai, EC, 2018 alapján

A szabályalapú költségvetés elemeinek alkalmazásával, a Költségvetési Tanács tevékenységével – a rájuk vonatkozó előírások Alaptörvényben és a stabilitási törvényben történt megerősítésével, átláthatóbbá, konzisztensebbé tételének is köszönhetően – a 2011 utáni években egyértelműen javult az államháztartás egyensúlyi helyzete mind a hiány-, mind az adósságmutatók tekintetében. A költségvetési stabilitás teszi lehetővé, hogy az államháztartás egyre nagyobb mértékben (mára a 2010-es éveket megkétszerezve) segítse a gazdaságfejlesztést. A versenyképességi mutatók²⁷ azonban még ma is elmaradnak a hasonló sorsú visegrádi országok mutatóitól. A gyengeségek sorából ugyanakkor ma már hiányoznak azok, amelyek a magyar államháztartás gyenge hatékonyságú működésével, a pénzügyi stabilitás hiányával függtek össze, s a gazdaság működésétől is forrásokat elvonva a versenyképesség 2004 és 2010 közötti zuhanásszerű romlásának súlyos, meghatározó okait nyilvánvalóvá téve.

Egyensúlyi helyzetünk javulása pozitívan hat *nemzeti versenyképességünkre*.²⁸ A stabilitás és a növekedés egyensúlyának fenntartásával kerülhet sor a versenyképességet és a gazdasági növekedést tartósan megalapozni képes hatékonyságfokozók és innovációs tényezők fejlesztésére, a szak- és felnőttképzés, felsőoktatás, innovációs rendszer, a gazdaság koordinációs mechanizmusainak optimalizálására és a piaci szereplők bürokratikus és adminisztratív terheinek a csökkentésére (György–Veress, 2016).

Nemzetgazdaságunk jövőbeni sikeréhez változatlanul hozzá kell járulnia a fegyelmezett költségvetési politikának, az államháztartási ellátórendszerek munkája hatósabbá, hatékonyabbá tételének. Ebben marad elegendő feladat – a rá rótt hatáskörök érvényesítésével – a Költségvetési Tanácsnak is a költségvetési felelősség erősítéséhez történő hozzájárulással.

JEGYZETEK

- ¹ A szerző köszönettel tartozik Gergics Tündének és Csomós Dánielnek, a Költségvetési Tanács Titkársága munkatársainak, valamint Kékesi Lászlónak és Varga Sándornak, a Költségvetési Tanács elnöki tanácsadóinak, akik a cikk megírásában segítségére voltak.
- ² A szabályalapú költségvetés bevezetésének és alkalmazásának igen kiterjedt elméleti, szakirodalmi anyaga van, és az EU Bizottság, sőt újabban az EU országai független költségvetési intézményeinek együttműködési fóruma is kiad dokumentumokat. E fejezet ezen anyagok hivatkozott felhasználásával készült.
- ³ Magyarország Alaptörvénye Alapvetése N cikkének (1) bekezdése („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”) és Állam fejezetének közpénzekről szóló 36, 37 és 44. cikkei.
- ⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.
- ⁵ Bár Lengyelországban alkotmányos szabályozás adta a szabályalapú költségvetési keretrendszer keretét, a betartásán örökös intézmény a kormány, a költségvetés végrehajtásáért felelős hatalmi ág szervezetrendszerébe tagozódott, és tagozódik be ma is.
- ⁶ A 2008. év után kezdték alkalmazni a szigorúbb fiskális szabályokat, és hívtak életre azok betartásának „felügyeletére” intézményeket Németországban, Írországban, Portugáliában, Finnországban, Ausztriában és Olaszországban. A korábban már ezeket működtető országokban is (Svédországban 2007-ben, Dániában és az Egyesült Királyságban 2010-ben) továbbfejlesztették a rendszert.
- ⁷ Csehországban a szabályalapú fiskális keretrendszer egyik elemét sem alkalmazták 2017-ig, amiben jelentős szerepe volt, hogy az egykori Csehszlovákia politikai okokból nem jutott külső forrásokhoz, és a rendszerváltozás itt relatíve fejlett gazdasággal és alacsony életszínvonallal, de minimális eladósodottsági szinten történt meg. Némileg hasonló a helyzet Lengyelország esetében, ahol a költségvetés-politikai és az eljárási szabályokat már a válságot megelőző időszakról sikerrel alkalmazzák, de nem látnak indokot IFI létrehozására.
- ⁸ Az Európai Bizottság 2015. októberében létrehozta az Európai Unió független költségvetési intézményét, az Európai Fiskális Bizottságot (European Fiscal Board), mint véleményező, tanácsadó szerepű testületet, amelynek tevékenységét, felhatalmazásait, vizsgálódásait az euróövezetre korlátozta. Ez az új testület nemzeti és az európai intézményektől függetlenül, de velük együttműködésben működik. A testület tagjait 2016. októberében nevezte ki az EU Bizottsága, gyakorlati működését ezt követően kezdte meg.
- ⁹ Ennek ad szervezett keretet az IFI-k együttműködési fóruma, amely az ECFIN háttérével működik. A 2015-től önszerveződésként létrejött szakmai-konzultációs fórum az European Fiscal Boarddal is kölcsönös tapasztalatcserét kezdeményezett a legjobb gyakorlatok kölcsönös megosztására.
- ¹⁰ A független fiskális intézmények szakmai háttérére, közjogi státuszára vonatkozó elképzeléseknek nincs valamilyen nemzetközi (európai) „best practice”-ja. 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. Egy eltérés azonban különösen feltűnő, amely a magyar költségvetési tanács erős közjogi felhatalmazásaira, a költségvetés elfogadásával szembeni vétőjogára vonatkozik. A garanciák a költségvetési hiány kordában tartására, a túlköltekezés megakadályozására vagy a beruházási költségek limitálására hozott szabályokkal (Benczes-Váradai, 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, nemzeti bank, szakértő munkacsoport – szerzi be. Az Európai Unió országai közül Franciaország, Finnország, Litvánia, Lettország és Olaszország a számvevőszéki háttérre építő, míg a szlovák és az osztrák a nemzeti banki háttérű utat választotta, utóbbinál azonban a költségvetési szabályszerűségeken még egy parlamenti hatáskörű intézmény is örökös.
- ¹¹ Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia együttműködése adja a „visegrádi” országok elnevezést. 2017-ben az EU GDP-jének 5,6%-át adta az országcsoport, amelyet a magyarországi Visegrádon 1335-ben kötött, együttműködési egyezményük alapján neveznek így.

- ¹² Ilyen lehet például, hogy az IFI készíti el a költségvetési terv alapját képező makrogazdasági prognózist, véleményezi a költségvetési törvényjavaslatokat, meghatározott költségvetési paramétereket (államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva, hiányp plafon stb).
- ¹³ Karsai Gábor írja 2005-ben: „A belpolitikai ciklusok amplitúdója Magyarországon jóval erőteljesebbnek tűnik, mint ami az EU régi tagországainak esetében szokásos. Ez valószínűleg részben a transzformáció okozta nagyobb feszültségek, részben a szerényebb demokratikus hagyományok következménye. [...] A magyar gazdaság- és privatizációs politikában világosan el kell különíteni egymástól a deklarált – választási, majd kormányprogramokban, törvényekben megfogalmazott – elveket és a gyakorlatot” (Karsai, 2006:510).
- ¹⁴ A 3. ábra az eredmény szemléletű (ESA 2010 szerinti) hiány alakulását mutatja. Tisztában vagyunk azzal, hogy az államadósság-rátára közvetlenül nem ez, hanem a pénzforgalmi hiány van hatással. A lényeg az, hogy hosszabb időszakot tekintve a hatás kiegyenlítődik.
- ¹⁵ Az államháztartáson belüli átutalások kiszűréseivel számított összeg.
- ¹⁶ Természetesen a probléma ennél messze szélesebb összefüggésekben jelentkezik, de ennek tárgyalása, köztük kiemelten a termelés hatékonysága tényezőinek hatásvizsgálata ezen írás kereteit messze meghaladja.
- ¹⁷ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.
- ¹⁸ A kis létszámú titkárságot a működtetés technikai feltételeinek biztosítása érdekében lehet akár az ÁSZ szervezetéhez, akár az MNB-hez kapcsolni, de az is célszerű megoldás lehet, hogy az Országgyűlés hivatali szervezete adja a működés technikai hátterét. Mindegyik megoldásra van példa a nemzetközi gyakorlatban.
- ¹⁹ Az intézményépítés, küldetésfelfogás változásainak részletesebb kifejtését lásd Kovács, 2016.
- ²⁰ Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése. Az államadósság-szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény konkretizálta (adósságképlet). Az eredeti, 2015-ben életbe lépő, vagyis először a 2016. évi költségvetésre alkalmazandó megfogalmazás alapján, az államadósság költségvetési törvényben tervezett összege következő év végére az infláció és a reál-GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhetett volna. Ez azonban végrehajthatatlan volt, ezért módosították (a gazdasági növekedés és az infláció mértékének ellentétes irányú mozgása a növekedés visszafogását eredményezhette volna). A 2015-ös változtatások eredményeként e szabály csak 3%-ot meghaladó inflációs cél és ugyancsak 3% feletti tervezett gazdasági növekedés esetén marad hatályban. Egyéb esetben az adósságműtató (a költségvetési törvény rögzített árfolyamokkal számított GDP-arányos államadósság) legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni. Ugyanakkor az adósságműtató csökkenése ennél is nagyobb lehet az államháztartási törvényben előírt szabály, a középtávú költségvetési hiánycél elérése által. Mindezekről csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, az egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
- ²¹ www.parlament.hu/web/koltsegvetes-tanacs.
- ²² Ezen írás lezárása előtti napokban (2019. február 15-én) a Standard & Poor's Magyarországot BBB/A-3-ból BBB/A-2-be, a Fitch Ratings pedig (2019. február 22-én) BBB mínuszról BBB-re minősítette fel.
- ²³ A 2016-os évben a nemzetgazdaság makropályáját meghatározó növekedés 2,3% lett, a potenciális kibocsátási szinten teljesült. 2017-ben pedig a pénzforgalmi hiány lényegesen jobb lett a tervezetnél.
- ²⁴ A nevesített, kötelezően képzendő tartalékok mellett egyéb tartalék létrehozásáról is rendelkezhet a központi költségvetési törvény. Ilyen az Országvédelmi Alap, amely biztosítja a költségvetési egyensúly megőrzését.
- ²⁵ Strukturális hiány: A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege. Mértéke nem lehet magasabb a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint középtávú költségvetési célként meghatározott 1,5%-nál.
- ²⁶ Az EU úgynevezett egyhuzados szabálya értelmében az államadósság GDP-hez viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60%-ot. Amennyiben ennél nagyobb, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie.
- ²⁷ Chikán Attila írja: „Meglehetősen erős korreláció van a munka termelékenysége és a versenyképesség között. Aligha követünk el nagy hibát, ha azt mondjuk, hogy hazánk jelentős lemaradásának egyik fontos

tényezője, hogy a 33 OECD-ország rangsorában mindössze öt ország van mögöttünk, s hazánk mutatója nem egészen fele az USA adatának, s kerekén 60%-a az OECD átlagának. Ilyen reálteljesítmény mellett törvényszerű az általános lemaradás, és külön sajnálatos az a tény, hogy a termelékenység növekedési üteme is lefelé irányuló trendet mutat” (Chikán, 2014).

- ²⁸ A gondolatot a versenyképesség és a polgárok anyagi és szellemi felemelkedésének összekapcsolódásával folytatva, egyet kell érteni Csath Magdolna professzor erre megfogalmazott definíciójával, miszerint: „akkor versenyképes a gazdaság, ha a nemzet képességei jól hasznosulnak, és hosszabb távon folyamatosan erősödnek, a cégek nagy hozzáadott értéket termelnek, és mindezek következtében az emberek életszínvonala és életminősége folyamatosan javul” (Csath, 2016:5–6).

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adema, Maaïke (2008): *Budgeting under Expenditure Rules in the Netherlands*. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-1/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP-2/ADEMAA-Fiscal-discipline-and-public-sector-efficiency.pdf.
- Antal László (2004): *Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest.
- ÁSZ (2007): *Közpénzügyek szabályozásának tézisei*. Állami Számvevőszék, 2007. április, www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2007/t73.pdf?ctid=737.
- Báger Gusztáv (2006): A programalapú költségvetés. *Pénzügyi Szemle*, 51. évf., 3. sz., 281–301.
- Balaton András – Tóth G. Csaba (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf., 10. sz., 1107–1137.
- Benczes István – Váradi Szilvia (2011): Aranyszabály helyett adósságfék – a német példa. *Köz-Gazdaság*, 6. évf., 2. sz., 91–103.
- Besley, Tim – Scott, Andrew (2010): A New Watchdog Would Guard Us from Debt. 25.02.2010, *Vox*, www.voxeu.org/index.php?q=node/4680.
- Bod, Péter Ákos (2013): Crisis After Crisis – Any Lessons Learnt? *Hungarian Review*, Vol. 4, No. 2, 18–28.
- Chikán Attila (2014): A magyar társadalom fejlődési esélyei a gazdasági versenyképesség tükrében. In: Kolesi Tamás – Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Ríport 2014*. TÁRKI, Budapest, 589–602.
- Csaba László (2007): Átmenet vagy spontán rendetlenség? *Közgazdasági Szemle*, 54. évf., 9. sz., 756–773.
- Csath, Magdolna (2016): Versenyképesség és egészségügy. *Interdiszciplináris Magyar Egészségügy*, 15. évf., 8. sz., 5–6.
- Domokos László (2015): *A Költségvetési Tanács és az Állami Számvevőszék tevékenysége közötti szinergiák*. Állami Számvevőszék, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Domokos_Laszlo/a_kt_es_az_asz_tevékenysége_kozotti_szinergiak.pdf?download=true.
- Franco, Daniele (2011): *Comments on “The Role of Fiscal Policy Councils in Theory”*. Conference on “Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective?” Vienna, 31 January.
- György László – Veress József (2016): 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz.
- Hamilton, H. Walton (1919): The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*, Vol. 9, No. 1, 309–318.
- Karsai Gábor (2006): Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990–2005 között. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 6. sz., 509–525.
- Kopits, György (2013): *Restoring Public Debt Sustainability. The Role of Independent Fiscal Institution*. Oxford University Press, Oxford.
- Kovács Árpád (2013): Crisis Management Similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries. In: Farkas, Beáta (ed.): *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 152–177.
- Kovács Árpád (2014): Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 345–363.

- Kovács Árpád (2016): A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 3. sz., 320–337.
- Kovács Olivér (2013): *A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé*. PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem, Debrecen.
- Kutasi Gábor (2012): Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. *Délkelet-Európa – South-East Europe, International Relations Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 1–11.
- Lentner Csaba (2008) A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere. In: Pulay Gyula (szerk.): *Globális lendkerekek. Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Állami Számvevőszék – Tiszatáj Alapítvány, Budapest–Szombathely, 191–201.
- Matolcsy György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elveszett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest.
- Muraközy László (2010): Fenntartható-e a fenntarthatatlan „fejlődés”? In: Muraközy László (szerk.): *Válságbán és válság nélkül. A gazdaságpolitika rétegei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 9–40.
- Muraközy László (2011): Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 7–8. sz., 592–618.
- Ódor, Ludovít (2014): The Good, the Bad and the Ugly. *CBR Discussion Paper*, No. 3/2014, https://www.rozpocetovarada.sk/download2/gbu_final.pdf.
- Orbán Gábor – Szapáry György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., 4. sz., 293–309.
- Reinhart, Carmen M. – Rogoff, Kenneth S. (2010): From Financial Crash to Debt Crisis. *NBER Working Paper*, No. 15795, www.nber.org/papers/w15795.
- Török Ádám (2011): Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 7–8. sz., 577–591.

FELHASZNÁLT HONLAPOK, DOKUMENTUMOK

- Ausztria: www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/L3_3.shtml.
- Belgium: <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>.
- EC (2012b): *Fiscal frameworks across Member States: Commission services' country fiches from the 2011 EPC peer review*. DG-ECFIN Occasional Papers, 91.
- European Commission, SWD (2012) 317 final.
- European Commission, 2013/C 217/10).
- European Commission, SWD (2014) 418 final.
- EC (2018): *Autumn 2018 Economic Forecast*. European Commission, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2018-economic-forecast-sustained-less-dynamic-growth-amid-high-uncertainty_en.
- Dánia: www.dors.dk.
- Egyesült Királyság: <http://budgetresponsibility.org.uk/>.
- Franciaország: www.hcfp.fr/.
- Hollandia: www.cpb.nl.
- Horvátország: www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku.
- IMD World Competitiveness Yearbook, 2000–2016.
- IMF (2011): Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1135.pdf.
- Írország: www.fiscalcouncil.ie.
- Magyarország: www.parlament.hu/kt.
- Németország: www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html
- OECD (2007, 2012, 2014, 2016): *Economic Survey of Hungary*.