

Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla

A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején¹

Budget Resilience by Default and During External Shocks



Összefoglalás

Egyre nagyobb jelentősége van annak, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezetek képesek legyenek rugalmasan reagálni a költségvetési év során bekövetkező változásokra. A cikk ismerteti a költségvetés rezilienciájának a fogalmát, összetevőit és magyar sajátosságait. Azt hangsúlyozza, hogy a költségvetés rugalmasságát biztosító intézkedéseknek átlátható módon kell megvalósulniuk. A cikk részletesen értékeli a rezilienciát és az átláthatóságot befolyásoló eszközöket, és javaslatokat tesz azok továbbfejlesztésére. A szerzők kiemelik, hogy a rezilienciának kiemelt jelentősége van a külső sokkok kezelésében. Az európai unió és a magyar szabályozás és gyakorlat alapján amellet érvelnek, hogy a reziliencia tartalma megváltozik külső sokkhatások idején. Ilyenkor az elsődleges cél nem a költségvetési hiánycél tartása, hanem a súlyos és tartós gazdasági visszaesés elkerülése, majd a helyreállítás ösztönzése. Következésképpen a költségvetés rezilienciáját alá kell rendelni a gazdaság egésze talpra állásának, azaz rezilienciájának.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H30, H61, H71, H72

Kulcsszavak: reziliencia, rugalmasság, központi költségvetés, tartalékok

DR. PULAY GYULA PhD, felügyeleti vezető, egyetemi docens, Állami Számvevőszék, Miskolci Egyetem (szvpulay@uni-miskolc.hu), DR. SIMON JÓZSEF PhD, ellenőrzés-vezető, főiskolai docens, Állami Számvevőszék, Eötvös József Főiskola (simon.jozsef@ejf.hu), KISAPÁTI ANGÉLA, számvevő, Állami Számvevőszék.

Summary

It is becoming increasingly important for budget implementing organizations to be able to respond flexibly to changes taking place during the budget year. The article describes the concept, components and Hungarian peculiarities of budget resilience. It emphasizes that measures ensuring budgetary flexibility must be implemented in a transparent manner. The article assesses, in detail, the tools that affect resilience and transparency, and makes suggestions for their improvement. The authors emphasize that resilience is of paramount importance in the treatment of external shocks. Based on European Union and Hungarian regulations and practice, they argue that the content of resilience changes during external shocks. In such cases, the primary goal is not to maintain the budget deficit target, but to avoid a severe and lasting economic downturn, and then to encourage recovery. Consequently, the resilience of the budget must be subordinated to the recovery of the economy as a whole.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H30, H61, H71, H72

Keywords: resilience, flexibility, central budget

BEVEZETÉS

A 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság ráirányította a figyelmet arra, hogy számos ország nem kellően készült fel a gazdasági sokkok kezelésére, és emiatt a hirtelen fellépő gazdasági visszaesés a költségvetésük egyensúlyának megbomlásához és államadósságuk drasztikus emelkedéséhez vezetett. Mindez előtérbe állítja a költségvetés reagálóképességének, másképpen a költségvetés rezilienciájának fokozását.

A magyar gazdaság súlyosan megszenvedte a globális válságot, többek között éppen azért, mert az állam súlyos eladósodottsága következtében a központi költségvetés nem tudott rugalmasan reagálni a világgazdasági sokk hatásaira. A költségvetés rezilienciája a többi gazdasági szereplő számára is alapvető fontosságú, hiszen ez tompítja a külső környezet változásának őket érő negatív hatásait. Jó példa erre a mostani járvány, amely alatt a költségvetés az adók mérséklésével és a közvetlen támogatásokkal segíti a nehéz helyzetbe került vállalkozások túlélését és talpra állását.

A tanulmány a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát a reziliencia szerinti megközelítés alapján vizsgálja. A reziliencia általános értelemben a rugalmas ellenállás képességét jelenti, azaz valamely rendszernek azon képességét, hogy erőteljes, ismétlődő vagy akár sokszerű külső hatásokhoz sikeresen alkalmazkodjon. A költségvetés végrehajtásának rugalmassága – a nemzetközi szervezetek által megalkotott fogalmi keretből levezetve – azt fejezi ki, hogy egy ország költségvetésének végrehajtásáért felelős szervezetek (Magyarországon a kormánynak, az egyes fejezetek irányító szerveinek, valamint a költségvetési szervezeteknek és az előirányzatok, alapok kezelőinek) mekkora a mozgástere abban, hogy a költségvetési bevételek tervezettől eltérő alakulására, illetve a kiadásokat érintő változásokra célszerűen reagáljanak, de nem

átlépve a törvényes kereteket. A reziliencia a költségvetési, illetve külső sokkok esetén az országhoz tartozó kockázatok kezelését szolgálja.

A MAGYAR KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK RUGALMASSÁGA

A reziliencia értelmezési lehetőségének alapja Magyarország Alaptörvénye 37. cikkének (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a „kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani”. Az Alaptörvény ezen előírására figyelemmel a rugalmas reagálási képesség mellett a költségvetési folyamatok átláthatóságát is biztosítani szükséges. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a reziliencia érdekében lehetővé kell tenni, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelős szervek indokolt és a törvények által engedélyezett mértékben eltérjenek a költségvetési törvényben meghatározott előirányzatoktól, másrészt viszont ezeket az eltéréseket és azok indokait átláthatóvá kell tenniük nemcsak az Országgyűlés, hanem az adófizetők előtt is.

A költségvetés végrehajtásának törvényes keretek között tartása három dolgot fejez ki:
– a költségvetési – vagyis az egyenlegre és az államadósságra vonatkozó – szabályok továbbra is teljesülnek;

– a végrehajtó szervek nem lépik át hatáskörüket; valamint

– az intézkedés meghozatalához az Országgyűlés külön döntésére nincsen szükség.

(Ez utóbbi azért szükséges feltétel, mert ha az Országgyűlés döntésére, azaz az eredeti költségvetés módosítására van szükség, akkor már nem a végrehajtás, hanem a teljes költségvetési folyamat rugalmasságáról beszélhetünk.)

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága ugyanakkor befolyásolja az egyes végrehajtási szintek mozgásterét. A kormányzati, az irányító szervek és az intézményi végrehajtási szintek mozgástere csak a többi szint (vagy ezek valamelyikének) rovására bővíthető. Ebből a szempontból a kormány mozgástere tekinthető elsődlegesnek, hiszen az Alaptörvény értelmében a végrehajtás általános felelőssége a kormányé. A hazai szabályozás alapján a költségvetési szervek és a fejezeti irányító szervek mozgástere meglehetősen széles. Mindez a kormány számára korlátot is jelenthet, mivel egy váratlan esetre a kormány célszerű, a közpénzek felhasználásának eredményességét szem előtt tartó reagálási lehetőségét korlátozza.

Egy adott év költségvetése végrehajtásának mozgástere a következő év (évek) költségvetési mozgásterének rovására is bővíthető. Ez az adott év rugalmassága szempontjából kedvező, sőt nélkülözhetetlen. Ugyanakkor, ha a költségvetési évet követő évre átvihető maradványok vagy a kötelezettségvállalások összege egy bizonyos mértéket elér, akkor ez súlyosan beszűkíti annak az évnek a költségvetési mozgásterét (ideértve nemcsak a végrehajtásért felelős szervek, hanem a költségvetési törvényt megalkotó Országgyűlés mozgásterét is).

A magyar központi költségvetés végrehajtásának szerkezetét az *1. táblázat* adatai szemléltetik. Ez alapján megállapítható, hogy a 2017. évben és 2018-ban is jelentősen módosultak a központi költségvetés előirányzatai a három végrehajtási szint átcso-

portosító döntéseinek következtében. 2017. évben a költségvetés hazai módszertan szerint, azaz pénzforgalmi szemléletben számított hiánya jelentősen meghaladta a tervezett mértéket. Ugyanakkor a két legfontosabb cél, azaz az uniós módszertan szerint számított hiány 3% alatt tartása és az államadósság-mutató csökkenése teljesült az elmúlt években. Ez utóbbi azon két követelmény, amelynek teljesítését kétharmados törvény írja elő, azaz a költségvetési fegyelem szempontjából ezek nemteljesülése esetén tekinthetjük sikertelennek a költségvetés végrehajtását.

1. táblázat: Előirányzat-módosítások hatása a központi költségvetés kiadási előirányzataira 2017–2019. években (adatok Mrd Ft-ban, illetve százalékban)

Megnevezés	2017	2018	2019
Eredeti előirányzat	18 597,7	20 112,1	20 578,8
Törvényi módosítás	449,2	5,4	0,0
Módosított törvényi előirányzat	19 046,9	20 117,5	20 578,8
Kormányzati hatáskörű módosítás	238,3	441,9	*
Fejezeti hatáskörű módosítás	2 142,8	1 606,0	*
Intézményi hatáskörű módosítás	2 169,6	2 404,0	*
Módosított előirányzat	23 597,6	24 569,5	*
Tervezett hiány a hazai módszertan szerint	-1 166,4	-1 360,7	-998,4
Tényleges hiány a hazai módszertan szerint	-1 833,4	-1 451,6	-1 219,0
Tervezett hiány az uniós módszertan szerint/GDP	2,4%	2,4%	1,8%
Tényleges hiány az uniós módszertan szerint/GDP	2,2%	2,3%	2,0%
Tényleges államadósság-mutató az uniós módszertan szerint	73,3%	70,2%	66,3%

Megjegyzés: * Az adatok nem álltak rendelkezésre a cikk készítése során.

Forrás: Saját szerkesztés a 2017. és 2018. évi zárszámadási törvény és indoklása, a 2019. évi költségvetési törvény és indoklása, a Magyar Államkincstár 2019. évi előzetes adatai alapján

A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK REZILIENCIÁJA NEMZETKÖZI MEGKÖZELÍTÉSBN

Nemzetközi szervezetek – kiemelten a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) – is foglalkoznak a költségvetés rugalmasságának témakörével. E szervezetek jellemzően a költségvetési gazdálkodással kapcsolatos alapelveket fogalmazzák meg és értelmezik. Ezen alapelvekből a költségvetés végrehajtása rugalmasságának a koncepciója is levezethető.

Az OECD Tanácsának a költségvetési jó kormányzásra vonatkozó ajánlásai (OECD, 2015) azokat az alapelveket fogalmazzák meg, amelyek megvalósításával az országok képesek átláthatóbb, eredményesebb és megbízhatóbb költségvetést készíteni és végrehajtani. Az ajánlás tíz alapelve közül az alábbi négy kapcsolódik a költségvetés végrehajtásának rezilienciájához:

– A költségvetés végrehajtásának aktív tervezése, kezelése és nyomon követése. A költségvetés parlament által történt jóváhagyását követően a kormánynak gondoskodnia szükséges ennek teljes körű, hiteles végrehajtásáról, továbbá ellenőriznie és nyomon kell követnie a kiadások és bevételek alakulását.

– A tervezésnél már a különböző pénzügyi kockázati tényezőket is körültekintően meg kell határozni, fel kell mérni, és kezeléséhez meg kell tenni a szükséges lépéseket. A költségvetés rugalmassá tételéhez elengedhetetlen a fiskális kockázatok megfelelő feltérképezése.

– A költségvetés tervezése során szükséges meghatározni, értékelni és menedzselni a költségvetés fenntarthatóságát. Ennek érdekében olyan módszereket célszerű alkalmazni, amelyek felkészültté teszik a költségvetést a változások kezelésére és a feltételezhető pénzügyi kockázatok mérséklésére. Továbbá a hosszú távú szemlélet alkalmazása is indokolt, mert ezáltal biztosítható a költségvetés pénzügyi folyamatainak stabilitása.

– Biztosítani kell, hogy a költségvetés teljesítményének, értékelésének és hatékonyságának is legyenek elérhető kimutatásai. Mindez azt jelenti, hogy szükséges értékelni a különböző közszolgáltatások minőségét, valamint a feladatellátás hatékonyságát.

Az idézett alapelvekből következően a költségvetés végrehajtásának rugalmassága szempontjából meghatározó jelentőségű, hogy a kormány folyamatosan nyomon kövesse a költségvetés végrehajtását, és az esetleges eltéréseket erre a célra kialakított költségvetési eszközökkel korrigálja. Fontos, hogy előre létrehozzák azt az eszköztárat, amelynek az elemei megfelelően kombinálva egyaránt alkalmazhatóak kedvező és kedvezőtlen változások esetén.

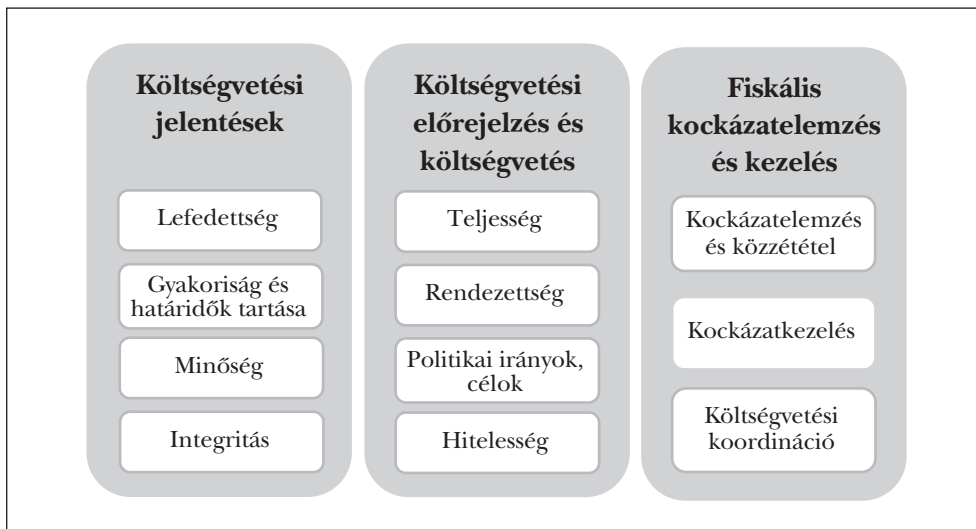
Az OECD alapelveiből levezethető, hogy a költségvetés végrehajtásának rugalmassága egy védelmi erő a gazdasági és gazdálkodási feltételek nem várt változásának esetére. A cél az, hogy a központi költségvetés végrehajtásáért felelős szervezetek a változásokhoz adaptív módon tudjanak alkalmazkodni, nem túllépve az eredeti költségvetési hiánycélt, és elkerülve az államadósság tervezett meghaladó növekedését.

Az OECD ajánlása a rugalmasság kifejezésére nem a flexibilitás, hanem a reziliencia szót használja. Az ajánlás három szempontból is hangsúlyozza a reziliencia szükségességét. Egyrészt mint a kívánatos gazdasági növekedés egyik jellemzőjét említi. Másrészt a szilárd költségvetési politika egyik kritériumaként nevesíti a rezilienciát. Harmadrészt olyan tervezési mechanizmusok alkalmazását javasolja, amelyek beépítik a költségvetésbe az annak végrehajtása során jelentkező kockázatok kezeléséhez szükséges elemeket. (A későbbiekben a magyar szabályozás figyelembevételével ismertetjük majd, hogy melyek a lehetséges elemek.)

Az IMF szintén nem flexibilitásként értelmezi a költségvetési rugalmasságot, hanem a kockázatok kezelésére való képességet érti e fogalom alatt. Az IMF által a 2014. évben kiadott kódex (Fiscal Transparency Code) a költségvetés átláthatóságának alapelveit három pillér köré csoportosítja. E pilléreket és az ezekhez tartozó alapelveket az 1. ábra mutatja be.

A reziliencia egyik eszköze a fiskális kockázatelemzés és -kezelés pilléren belül a kockázatkezelés. Ennek keretében az IMF olyan költségvetési eszközök alkalmazását tartja szükségesnek, amelyek alkalmasak a kockázatok felmerülésének monitorozásá-

1. ábra: Az IMF hárompilléres rendszere



Forrás: ÁSZ-szerkesztés (Pulay et al., 2019:10) IMF, 2014:1–4 alapján

ra, feltárására és kezelésére. Ezzel az IMF a költségvetés végrehajtása rugalmasságának indokoltságát és fontosságát hangsúlyozza.

Az IMF által a 2018. évben kiadott Fiscal Transparency Handbook (Pénzügyi Átláthatósági Kézikönyv), amely a kódex végrehajtásának elősegítését kívánta szolgálni, a rugalmasság sajátos szempontú definícióját tartalmazza. Értelmezése szerint a rugalmasság a költségvetési politikában leginkább a gazdasági sokkok kezelése tekintetében fontos. Emiatt a gazdasági növekedés és stabilitás idején célszerű mozgásteret biztosítani a költségvetésben, és felkészülni az esetleges, kevésbé befolyásolható gazdasági sokkokkal szemben. Az IMF ajánlása szerint olyan egyértelműen definiált fiskális szabályok alkalmazása indokolt, amelyek a költségvetés egyensúlya mellett a rugalmasságot is biztosítják.

Az OECD, és még inkább az IMF ajánlásai azt indokolják, hogy különbséget tegyünk a reziliencia két esete között. Az első esetben a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezeteknek a környezet nem várt, jelentős, de nem sokszorú változásaihoz kell alkalmazkodniuk, szem előtt tartva a hiánycél teljesülését. A másik esetben a külső környezetet sokkhatás éri, és ennek tompítása, majd a sokk utáni talpra állás elősegítése a fő feladat.

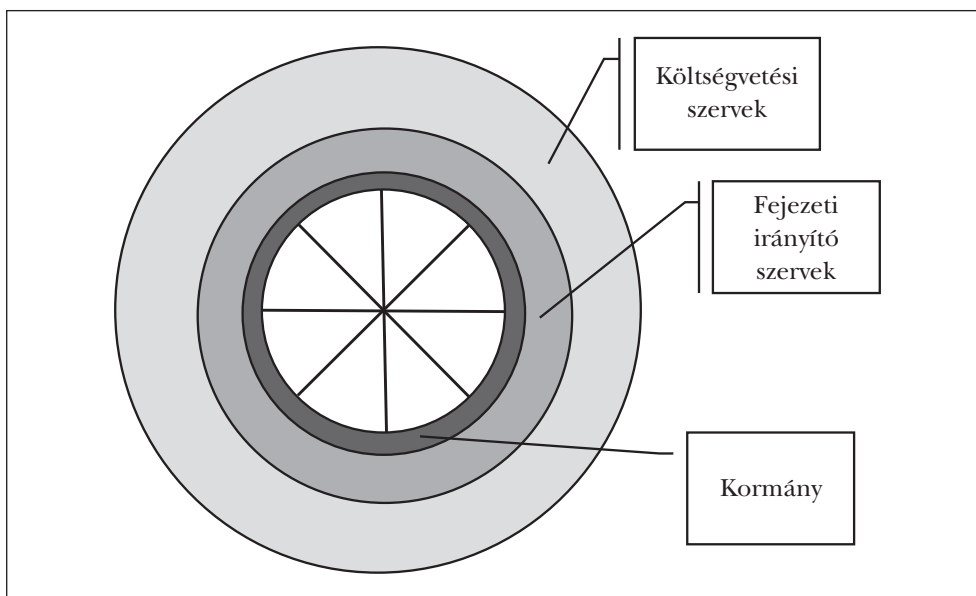
MI A KÖLTSÉGVETÉS REZILIENCIÁJÁNAK TARTALMA NEM SOKKSZERŰ KÜLSŐ VÁLTOZÁSOK ESETÉN?

Figyelembe véve az előzőekben bemutatott nemzetközi szakirodalmat, a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát a jelen cikk is rezilienciaként értelmezi. A reziliencia általános értelemben rugalmas ellenállási képességet jelent. A reziliencia illusztrálás-

sára szokás a tojást és a gumilabdát hasonlítani egymáshoz. A kis nyomásnak a tojás merev és kemény héja képes ellenállni, de nagy nyomás esetén a tojás széttörik, és soha sem nyeri már vissza a formáját. Ezzel szemben a levegővel felfújt gumilabda kis nyomás hatására is behorpad, viszont a nyomás elmúltával visszaugrik eredeti formájába. Természetesen bizonyos nagyságú erőbehatás a gumilabdát is teljesen tönkreteszi. A tojás ellenálló képessége tehát merev, a gumilabdáé pedig rugalmas, következésképpen a tojásnak minimális, a labdának pedig nagy a rezilienciája.

A költségvetés rezilienciáját nem egy labda, hanem egy biciklikerek rezilienciájához hasonlítjuk. A bicikli kereke esetében a fémabroncs és a küllők biztosítják a szilárd szerkezetet, a jól felfújt gumiabroncs pedig a rugalmasságot, ami egyfelől ruganyosság, másfelől reziliencia. Ruganyosság, ami az úttest apró zökkenői miatti állandó rázkódásokat tompítja, és reziliencia, ami a nagyobb bukkanók esetében védi meg a merev vázat az összeroppanástól. A költségvetés végrehajtása esetében egyaránt szükséges a napi végrehajtást segítő rugalmasság és a környezet nagyobb változásaihoz való rugalmas alkalmazkodást lehetővé tevő reziliencia. A költségvetés nagyobb rugalmasságát az biztosíthatja, ha a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezeti szintek (kormány, költségvetési fejezetek irányító szervei, költségvetési szervek) mindegyikének vannak rugalmasságot elősegítő eszközei, és ezek rugalmas rétegeként védik a költségvetést az állandó rázkódásoktól és a nagyobb változásoktól. Ezen összefüggést szemlélteti a 2. ábra.

2. ábra: A költségvetés végrehajtásának rezilienciáját biztosító rétegek

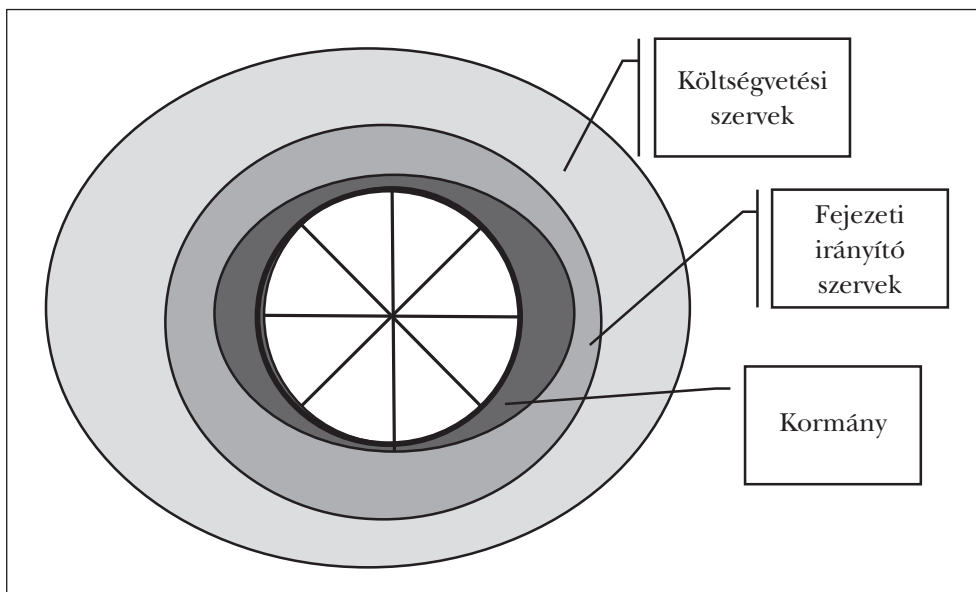


Forrás: *ÁSZ-szerkesztés (Pulay et al., 2019:12)*

A 3. ábra azt mutatja be, hogy a költségvetés rezilienciáját milyen módon értelmezzük, tartjuk ezáltal megvalósíthatónak. Ennek lényege, hogy nagyobb megrázkódtatás esetén

a költségvetés végrehajtásáért felelős szintek mozgósítják a saját eszközeiket, szükség esetén kimerítik a tartalékaikat, de a belső mag szilárdsága megmarad, azaz a jogszabályokban rögzített költségvetési szabályok és a legfontosabb költségvetési célok teljesülnek.

3. ábra: A költségvetés rezilienciája megrázkódtatások esetén



Forrás: ÁSZ-szerkesztés (Pulay et al., 2019:13)

A költségvetés végrehajtásának szempontjából a rugalmasságot alapvetően két tényező teszi szükségessé. Egyrészt a költségvetési év során az előirányzatnál kisebb vagy több bevétel teljesülhet. Másrészt a költségvetés végrehajtása közben módosulhat a kiadási előirányzatok teljesülése az eredeti előirányzathoz képest (pl. lassabban halad előre egy beruházás, vagy több személy válik jogosulttá egy támogatásra). A bevételi, illetve a kiadási előirányzatok teljesülése többféle ok miatt is eltérhet az eredeti előirányzattól, ezek alapján az eltérés az év közben, illetve a költségvetési év végén túl, illetve alulteljesülés is lehet. Az eltérés indokai közé tartozik többek között a közfeladat tartalmának, kiterjedésének módosulása, az igénybevevői kör változása, új közfeladat megjelenése, a gazdasági körülmények módosulása (pl. a vártnál nagyobb gazdasági növekedésből adódó, tervezettnél magasabb adóbevételek realizálása), vagy valamilyen természeti katasztrófa bekövetkezése.

A központi költségvetés rugalmasságának tartalmát az előirányzatok túlteljesülésének, illetve alulteljesülésének egyenlege alapvetően befolyásolja. A tervezettnél kedvezőbb egyenleg esetén a rugalmasság abban mérhető, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelősnek, vagyis a kormánynak milyen mozgástere van a többletkiadások teljesítésére a gazdaságpolitikai és egyéb célok megvalósításának elősegítése, felgyorsítása érdekében. A tervezettnél kedvezőtlenebb egyenleg esetében a költségvetés végrehajtásának

rugalmassága azt jelenti, hogy rendelkezésre állnak olyan eszközök, amelyek segítségével a hiánycél a közzeladatok teljesítésének sérelme nélkül is teljesíthető.

Miért fontos a költségvetés rezilienciája? Kizárólag a költségvetési szféra szempontjából nézve, a rezilienciának két jelentős következménye van. Az egyik az, hogy a környezeti változások ellenére a költségvetés fő céljai teljesülnek. A másik, hogy a költségvetési szervek egy némileg megváltozott környezetben is végre tudják hajtani a közzeladataikat, és az ezt szolgáló előirányzataik évközi elvonására vagy zárolására csak végső esetben kerül sor. Ugyanakkor a költségvetés rezilienciája növeli a kiszámíthatóságot, így tágabb értelemben a gazdaság többi szereplője számára nagyobb biztonságot ad. Például nem kell attól tartaniuk, hogy év közben emelik az adókulcsokat, vagy a költségvetési szervek nem fizetik ki a számlákat, mivel ennek fedezetét zárolták. Az államadósság-szabály betartása is stabilitást növelő tényező a vállalkozások számára, mivel így az állam nem támaszt pótlólagos pénzkeresletet, azaz nem szorítja ki a vállalkozásokat és a lakosságot a pénzpiacokról. Következésképpen a költségvetés rezilienciája nem egy fiskális jellegű, technikai kérdés, hanem komoly gazdaságpolitikai jelentősége van.

A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK REZILIENCIÁJA A GYAKORLATBAN

A költségvetés végrehajtásának rugalmassága vizsgálható a költségvetési folyamat különböző elemeinél:

– A szabályozás esetében az a kérdés, hogy a költségvetés végrehajtására vonatkozó törvényi és rendeleti előírások létrehozták-e a költségvetés végrehajtása rezilienciáját biztosító rugalmas védelmi rendszert, valamint ennek egyes elemei harmonikusan illeszkednek-e egymáshoz.

– A tervezés szerepét elemezve elsősorban két kérdésre szükséges választ adni. Az egyik az, hogy a tervezés megalapozott-e, vagyis nem tartalmaz-e olyan hibákat (pl. egyes bevételek irreális túltervezését, illetve kiadási szükségletek alultervezését), amelyek a végrehajtás során súlyos problémákat okoznak. A másik megválaszolendő kérdés az, hogy elegendő tartalékot terveztek-e az előre látható költségvetési kockázatok kezelésére.

– A végrehajtás monitorozása kapcsán a fő kérdés az, hogy kiépítettek-e olyan rendszert, amely a tervektől való eltérést naprakészen nyomon tudja követni, sőt a várható eltéréseket képes előre jelezni.

– Elemelhetők a beavatkozási pontok is, vagyis az, hogy a döntés felelősségével rendelkezők megfelelő hatáskörrel és információval rendelkeznek-e a szükséges döntés időbeni meghozatalához.

– A költségvetési beszámolórendszer biztosítja-e a költségvetési előirányzatok rugalmas (azaz a költségvetési törvényi előirányzattól eltérő) felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát.

A fentiek alapján fontos hangsúlyozni, hogy a költségvetés rugalmasságának követelményét már a tervezés során is meghatározó szempontként szükséges figyelembe

venni. A rugalmasságot támogató költségvetési eszközök alkalmazhatósága feltételezi egy megfelelő minőségű költségvetés-tervezési rendszer meglétét és működtetését, felmérve a gazdálkodásban rejlő kockázatokat, és előre jelezve az egyes előirányzatok teljesülését, valamint az ezt meghatározó körülményeket (Pulay, 2013).

A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK REZILIENCIÁJÁT BEFOLYÁSOLÓ ESZKÖZÖK

A költségvetési gazdálkodással kapcsolatos lényegesebb hazai jogszabályok – az Alaptörvény, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.), az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Áht.), az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban Ávr.), valamint az éves költségvetési törvények – nem tartalmazzák a reziliencia fogalmát.

Ugyanakkor ez a szabályozás kialakította a költségvetés végrehajtásának rezilienciáját biztosító keretet. E keret alapját a Gst.-ben rögzített, a költségvetés egyenlegére és az államadósság alakulására vonatkozó költségvetési szabályok képezik. Az Áht. meghatározza a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezetek jogköreit, és a költségvetés végrehajtásáért fő felelősséget viselő kormányt hatalmazza fel olyan részletszabályok megalkotására, amelyek a további végrehajtási szintek mozgásterét határozzák meg (például a fejezeti, illetve az intézményi hatáskörben végrehajtható előirányzat-módosításokat).

A jogszabályok számos olyan költségvetési eszközt, intézkedési lehetőséget határoznak meg, amelyek a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát befolyásolják. A jogszabályok által megteremtett, a rugalmasságot biztosító eszközök közé a következők sorolhatók:

- tartalékok képzése és felhasználása;
- előirányzatok módosítása és átcsoportosítása;
- előirányzat-maradványok felhasználása;
- feltétel nélkül, illetve engedélyhez kötöten túlléphető előirányzatok alkalmazása;
- előirányzatok zárolása, törlése.

Ezen eszközök közös jellemzője, hogy alkalmazásuk által a költségvetés végrehajtása során a nem várt hatások, valamint a költségvetés végrehajtásának feltételeiben bekövetkezett változások következményei kezelhetővé válnak. Ennek során azonban fontos figyelembe venni az Alaptörvénynek a közpénzek eredményes felhasználására vonatkozó előírását, vagyis a rugalmasság érdekében végrehajtott intézkedések ne vagy csak a legszükségesebb mértékben rontsák a költségvetés végrehajtásának eredményességét, például ne vezessenek a közfeladatok ellátásának elmaradásához, pazarló túlköltekezéshez, a költségvetési szervek beszállítóinak likviditási zavaraihoz.

A rezilienciát támogató költségvetési eszközök alkalmazása rendszeresnek minősíthető a költségvetés végrehajtása során. A következőkben az egyes eszközök közül kettő kerül kiemelésre, amelynek indoka, hogy ezek meghatározzák a reziliencia mértékét.

Tartalékok képzése és felhasználása

A tartalékok képzését és felhasználását az Áht. 21. §-a szabályozza. Az Áht. ez alapján négyféle tartalékot nevesít, amelyek a következők: a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék, a céltartalék, a fejezeti általános tartalék, valamint az egyéb tartalék. Az elmúlt években a tartalékolásnak egy többemű rendszere alakult ki a magyar központi költségvetésben, amely jelentősen javította a költségvetés végrehajtásának rezilienciáját (Domokos, 2019). Ugyanakkor a 2021. évi költségvetési törvényben átalakul a tartalékolás rendszere.

A költségvetési törvény az elmúlt években folyamatosan tartalmazott tartalék-előirányzatokat. Ezen előirányzatokat és azok felhasználását mutatja be a 2. táblázat. (A céltartalékok összegét és felhasználását a táblázat nem tartalmazza, mivel a céltartalékok a költségvetés végrehajtásának rezilienciája szempontjából nem jelentenek tartalékot, mivel az előirányzat célját az Országgyűlés már meghatározta, és az csak a törvényben meghatározott célokra használható fel.)

A tartalékok teljesítési adatait vizsgálva megállapítható, hogy teljes körű felhasználásuk történt a 2017–2019. években.

2. táblázat: A központi költségvetésben tervezett tartalékok és ezek felhasználásának alakulása a 2017–2019. években (Mrd Ft-ban)

Tartalék megnevezése	2017		2018		2019	
	Eredeti előirányzat	Tartalék-felhasználás	Eredeti előirányzat	Tartalék-felhasználás	Eredeti előirányzat	Tartalék-felhasználás
Rendkívüli kormányzati intézkedések	110,0*	141,0	110,0	111,3	165,0	166,0
Országvédelmi Alap	60,0*	95,9	60,0	60,0	60,0	60,0
Fejezeti stabilitási tartalék	33,6	33,6	33,6	33,6	–	–
Fejezeti általános tartalék	16,1	16,3	13,4	13,3	10,5	9,8

Megjegyzés: * Az év közben történt módosítások következtében növekedett az eredeti előirányzat.

Forrás: Saját szerkesztés a 2017. évi és 2018. évi zárszámadási törvények, Magyar Államkincstár 2019. évi adatok alapján

Fontos megjegyezni, hogy a tartalékok szerepe eltérő a nem tervezett költségvetési kiadás, illetve a tervezettnél kisebb költségvetési bevétel esetében. A váratlan kiadási szükséglet teljesítése ugyanis a tartalékok felhasználásával jár, és ezzel a költségvetés kiadási oldalának összetétele fog megváltozni, de a kiadási főösszeg nem. Váratlan bevételkiesés esetén azonban a bevételkiesés összegében az adott bevétel előirányzata és a tartalék mint kiadási előirányzat – ezzel egyidejűleg a bevételi és kiadási főösszeg

is – csökken. Ha tehát a költségvetési bevételek a tervezettnél megfelelően vagy azt meghaladó mértékben alakulnak, akkor a tartalékokat nem tervezett kiadások teljesítésére fel lehet használni. Ebben az esetben azonban figyelembe kell venni, hogy az év negyedik negyedévében felszabadított tartalékok terhére engedélyezett többletkiadási előirányzatok többsége – előzetes előkészítés hiányában – az év végéig már nem használható fel. Ezáltal azok jelentős hányada tényleges kiadásként nem az adott, hanem a következő költségvetési évet terheli. Ennek, illetve az át nem gondolt felhasználásnak az elkerülése érdekében célszerű előre meghatározni, hogy a tartalékok felszabadítása esetén mely kiadási előirányzatok megemlése célszerű, mert így biztosítható a megemelt előirányzatok adott éven belüli eredményes felhasználása. Ez egy tipikus esete annak, amikor a költségvetés végrehajtásának rugalmassága figyelembe veszi a közpénzek eredményes felhasználásának alkotmányos követelményét.

Előirányzatok módosítása és átcsoportosítása

Az Áht. értelmező rendelkezése szerint az előirányzat-módosítás a bevételi előirányzat vagy a kiadási előirányzat növelése, illetve csökkentése. Az előirányzat-átcsoportosítás az átcsoportosítást végrehajtó költségvetésének – az Országgyűlés vagy a kormány intézkedése és a fejezetet irányító szervek megállapodása esetén a központi költségvetés, a fejezetet irányító szerv intézkedése esetén a fejezet, az államháztartás önkormányzati alrendszerében a költségvetési rendelet, határozat – összesített kiadási előirányzatai főösszegének változatlansága mellett, a kiadási előirányzatok egyidejű csökkentésével és növelésével végrehajtott módosítás.

Az előirányzat-átcsoportosítások közül a központi költségvetés rugalmasságát mindössze azok befolyásolják, ahol az átcsoportosításban valamely tartalék jellegű előirányzat érintett, valamint többletbevétel vagy kiadási megtakarítás átcsoportosítása történik a költségvetésen belül.

A tartalékok értékének növelése javítja, a tartalékok felhasználása azonban csökkenti a központi költségvetés rugalmasságát. A tartalékok felhasználása a központi költségvetés rugalmasságát hátrányosan érinti, mert a kormány mozgásteret ennyivel szűkül az esetlegesen bekövetkező hatásokkal szemben. Az előirányzatok és az évek közötti átcsoportosítás lehetősége nagymértékben növeli a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát (4. ábra).

Az ábra alapján látható, hogy a költségvetésben szereplő közfeladatok és a kapcsolódó előirányzatok végrehajtása többféleképpen történhet meg. Az A előirányzat esetében a kötelezettségvállalás megtörtént, azonban a tényleges pénzügyi felhasználás az előirányzat egy részére a következő évben kerül sor. Ezáltal az első évben ezen előirányzatnál a tervezettnél kisebb lesz a kiadás, viszont a jövő évben az átcsoportosított értékkel növekszik a következő évi kiadás. A B előirányzat a tervezettnél megfelelően teljesült. Ezen előirányzat esetében a felhasználás nem érintette a költségvetés rugalmasságát. A C előirányzat felhasználása teljeskörűen nem történt meg, viszont emiatt a jövő évben folytatni kellene a programot, noha az nem volt tervezve. A D előirányzat esetében a terv szerint csak a 2. évben kezdődik az előirányzat felhasználás.

4. ábra: Az előirányzatok és évek közötti átcsoportosítás lehetőségének hatása a költségvetés rugalmasságára

Kiadási előirányzatok	Terv		Tény átcsoportosítás nélkül		Tény átcsoportosítással	
	1. év	2. év	1. év	2. év	1. év	2. év
A						
B						
C						
D						
Összesen						

Forrás: ÁSZ-szerkesztés (Pulay et al., 2019:30)

nálása, azonban az adott projekt indítása valamely körülmény miatt ezt megelőzően válik szükségessé. Ilyen körülmény lehet az adott beruházás előkészítési feladatainak tervezettnél gyorsabb haladása.

Ha nincs átcsoportosítási lehetőség a költségvetésen belül, akkor az első évben összességében megtakarítás keletkezik, a második évben viszont többletkiadásokkal szükséges számolni. Az így keletkező egyensúlytalanságot átcsoportosítások révén ki lehet egyenlíteni. Ennek módja, ha az első évben a C előirányzat megtakarítását átcsoportosítjuk a D előirányzatra, az A előirányzat megtakarítását pedig átcsoportosítjuk a következő évi feladatok teljesítése érdekében.

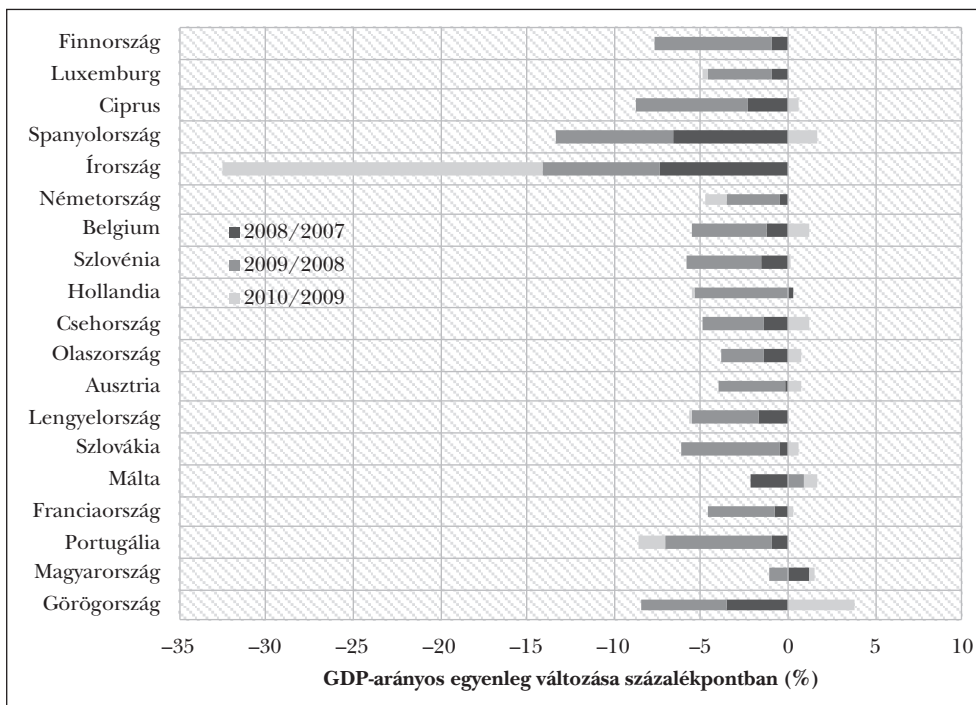
A KÖLTSÉGVETÉSI REZILIENCIA TARTALMÁNAK MÓDOSULÁSA SOKKSZERŰ VÁLTOZÁSOK ESETÉN

Az előző fejezetben kifejtettük, hogy a költségvetés rezilienciája a gazdaság szereplői számára nagyobb kiszámíthatóságot és stabilitást jelent, mivel a kisebb környezeti változásokra a költségvetés végrehajtásáért felelős szervezetek képesek rugalmasan reagálni, azaz nincsen szükség a gazdaságot rángató év közti adóemelésekre, olyan nagyszabású megszorító intézkedésekre, amelyek pályázatok megghiúsulását, szerződések kifizetésének elhúzódását okozzák. A 2008–2009-es globális pénzügyi válság vagy a mostani járvány azonban olyan sokkszerű megrázkódtatást okozott, amely a gazdasági szereplők egy részét „sebesítette meg” vagy lehetetlenné tette el. A súlyos gazdasági visszaesés következtében a költségvetés bevételei is drasztikusan csökkenhetnek, aminek egyenes következménye a költségvetési hiánynak és ezen keresztül az államadósságnak a növekedése. Ebben a nehéz helyzetben azonban a költségvetés rugalmassága elsőd-

legesen nem azt jelenti, hogy a tartalékok befagyasztása és egyéb, korábban említett eszköz révén a tervezett mértékűre csökkentik a költségvetési hiányt. Ha egy ország erre kényszerül – mint Magyarország 2009-ben –, akkor ez éppen a rugalmatlanságnak, vagyis annak a jele, hogy a költségvetés nem képes pótlólagos adósságot vállalni. Ez azonban a belső vásárlóerő további csökkenéséhez, és ezen keresztül még mélyebb gazdasági visszaeséshez vezet. Ilyenkor a fiskális politikának a nemzetgazdaság egészének a rezilienciáját kell szolgálnia, vagyis azt, hogy a sokk ütését tompítsa, hogy majd a sokk okának megszűnését követően a gazdasági növekedés újra beindulhasson. Természetesen ilyenkor sem szabad elfeledkezni a költségvetés szűkebb értelemben vett rezilienciájának fontosságáról, azaz a költségvetés rugalmasságnak az is fokmérője, hogy a költségvetési hiány és államadósság az átmeneti növekedést követően mikor tér vissza egy fenntartható pályára.

A sokkhatást elszenvető nemzetgazdaság rezilienciájának biztosítása egyrészt azt igényli, hogy az állam fékezze a vásárlóerő csökkenését, másrészt célzott támogatással óvja meg a gazdasági szereplőket az összeomlástól, valamint segítse talpra állásukat. Mindegyik beavatkozás költségvetési kiadások növelésével jár, azaz tovább növeli a költségvetés hiányát és az államadósságot. A 2008–2009-es globális válság következtében az akkori euróövezetben, valamint a V4-országokban kialakult helyzetet jól szemlélteti az 5. ábra.

5. ábra: A GDP-arányos költségvetési hiány változása 2007 és 2010 között az akkori euróövezet tagállamaiban és a V4-országokban



Forrás: Eurostat, 2020

2008-ban és 2009-ben a költségvetési hiány a legtöbb országban megugrott, a 2007. évinél jellemzően 4-8 százalékponttal magasabb lett. Két országban, Írországban és Spanyolországban azonban a 10 százalékpontot is meghaladta a hiány emelkedése, míg másik két országban, Máltán és Magyarországon csak minimális mértékben nőtt meg a költségvetés hiánya 2007-hez képest. Az 5. ábra az országokat a 2007. évi költségvetési hiányuk mértéke szerint növekvő sorrendben tartalmazza. Ez az ábrázolás kiemeli azt az összefüggést, miszerint a válság két évében leginkább azok az országok voltak képesek a válság negatív hatásait a költségvetési kiadások növelésével enyhíteni, amelyek a válság előtti pozitív vagy egyensúlyközeli költségvetési egyenleggel rendelkeztek (Finnország, Ciprus, Spanyolország). Míg a költségvetési hiányát 2008 és 2009 között legkevésbé növelő két ország költségvetési hiánya már 2017-ben is viszonylag magas volt, Máltáé 2,1 százalék, Magyarorszáké pedig 5,1 százalék. Ez utóbbi a második legnagyobb hiány volt az Európai Unióban. Az összefüggés azonban nem determinisztikus. Voltak olyan kedvező költségvetési pozícióval rendelkező országok (Luxemburg és Németország), amelyeknek a költségvetési egyenlege 5 százalékpontnál kevésbé romlott, míg a 2007-ben is jelentős deficittel rendelkező Portugália és különösen Görögország nem tudta elkerülni, hogy költségvetési pozíciója jelentősen romljon. Szándékosan fogalmazunk így, hiszen a költségvetési hiány növekedése nemcsak a tudatos gazdaságélénkítési célú fiskális intézkedések hatására nőhet meg, hanem azért is, mert a válság hatására a költségvetés bevételei nagyon lecsökkennek, egyes kiadásai (pl. munkanélküli- és szociális ellátások) pedig jelentősen megnövekednek.

Az ábráról az is leolvasható, hogy 2010-ben a legtöbb ország igyekezett mérsékelni a válság éveit megugrott költségvetési hiányát, és Portugálián kívül csak a 2007-ben kedvező költségvetési helyzetben lévő Luxemburg, Németország és Hollandia engedte meg magának a további költségvetési lazítást a gazdaság élénkítése érdekében. Írországot azért nem soroljuk ide, mert ott elsősorban egy nagyon súlyos bankválság kezelése miatt ugrottak meg a költségvetési kiadások.

Mindez rámutat arra, hogy a nemzetgazdasági értelemben vett rezilienciához egy állam központi költségvetése akkor tud a leginkább hozzájárulni, ha a gazdasági növekedés felívelő periódusaiban egyensúlyhoz közeli állapotba kerül, és így nem halmoz fel további államadósságot. Ezt a tanulságot leszűrték az Európai Unió döntéshozói is, hiszen 2011-ben (az Egyesült Királyság, a Cseh Köztársaság és Horvátország kivételével) aláírták „a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződést, amely „költségvetési paktum”-ként ismeretes. Ez egy kormányközi megállapodás, amelynek a célja a költségvetési fegyelem megerősítése elsősorban az euróövezet országaiban, de a szerződéshez a nemzeti valutával rendelkező tagállamok is csatlakozhattak. A szerződés többtelektelezettségeket ír elő azokhoz a maastrichti szerződés óta érvényben lévő kritériumokhoz képest, miszerint

- a nemzeti költségvetési hiány nem haladhatja meg a bruttó hazai termék (GDP) 3%-át;
- a nemzeti államadósság nem lehet több a GDP 60%-ánál.

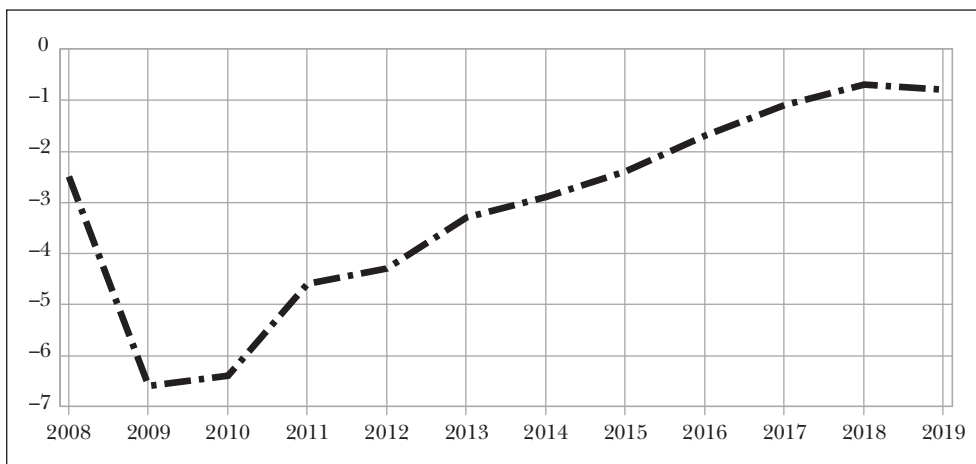
A kormányközi megállapodás azt tűzi ki célul, hogy a tagállamok nemzeti költségvetése normál körülmények között kiegyensúlyozott legyen, vagy többletet mutasson

fel. Ezen „költségvetési egyensúlyi szabálynak” való megfelelés érdekében az országoknak az éves strukturális hiányukat a GDP 0,5%-ának megfelelő vagy annál alacsonyabb szinten kell tartaniuk. (A strukturális hiány az államháztartási hiány mínusz a gazdasági ciklus állami kiadásokra és bevételekre gyakorolt hatása.)

Ugyanakkor a szerződés már eleve tartalmazza azt az esetet, amikor kivételes körülmények, például súlyos gazdasági hanyatlás következik be. Ilyenkor a tagországok ideiglenes mentességet kaphatnak a költségvetési egyensúlyi szabályok alól. (A paktum több más szabályt is tartalmaz, de ezek közvetlenül nem kapcsolódnak a cikünk mondanivalójához.) A leírtakból látható, hogy a költségvetési paktumnak ezek a szabályai a tág értelemben vett költségvetési rezilienciát szolgálják, a költségvetési intervenció jogi (a költségvetési egyensúlyi szabályok felfüggesztése kivételes helyzetben), illetve pénzügyi (egyensúlyközeli költségvetési egyenleg) lehetőségének megteremtésével.

Ugyanakkor ezt a lehetőséget a tagállamok csak akkor tudják kihasználni, ha a gazdasági növekedés időszakában valóban egyensúlyhoz közeli szinten tartják a költségvetési egyenlegüket. Ezért célszerű megvizsgálnunk, hogy a költségvetési szerződésnek ez a célkitűzése teljesült-e. Erre a kérdésre a válasz a 6. ábráról olvasható le.

6. ábra: A kormányzati szektor GDP-arányos hiányának alakulása 2008 és 2019 között az EU 28 tagállama átlagában



Forrás: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00127/default/line?lang=en>

Az ábrán jól látható, hogy a költségvetési deficit 2009-es és 2010-es mélypontjai után 2011-ben ugrásszerűen, majd 2012-től fokozatosan mérséklődött a GDP-arányos költségvetési hiány uniós átlaga, és 2019-re már kevesebb volt, mint egy százalék. Következésképpen összességében az EU-tagállamok költségvetési helyzete megfelelő volt ahhoz, hogy egy kivételes helyzetben a költségvetési kiadások növelése révén javítani lehessen a gazdaságok rezilienciáját. (Sajnos ez nem mondható el minden tagállam költségvetési pozíciójáról: 2019-ben Romániában 4,3 százalékos, Franciaországban 3,0

százalékos, Spanyolországban 2,9 százalékos lett a költségvetés GDP-arányos hiánya. Ugyanakkor 16 EU-tagállamnak szufficites lett a költségvetése 2019-ben.) Következésképpen a gazdaság rezilienciáját fokozó költségvetési túlköltekezéshez az EU-tagállamok többségének volt honnan elrugaszzkodnia.

Nagyon gyorsan megszületett a túlköltekezést lehetővé tevő jogi döntés is. Az Európai Unió Tanácsa még márciusban felfüggesztette a költségvetési szabályok alkalmazását. A döntést egyhangúan meghozó Tanácsot a tagállamok pénzügyminiszterei alkotják, következésképpen tagállami konszenzus volt abban, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó korlátok betartásának követelményét függesszék fel a gazdaság rezilienciájának fokozása érdekében.

A Covid-19 okozta sokk enyhítése érdekében hozott fiskális döntésekből az látszik, hogy az EU tagállamainak kormányai és az EU intézményei megtanulták a 2008–2009-es válság leckéjét, azaz időben átváltottak a költségvetési rugalmasság szűkebb, a költségvetési szabályok betartására irányuló koncepciójáról a gazdaság egésze rezilienciája növelését célul kitűző koncepcióra, és ennek érdekében feladták a költségvetési hiány és az államadósság szigorú korlátok alatt tartását.

Maga a reziliencia fogalma is bekerült a járvány miatti válság kezelésének szótárába. Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által kidolgozott helyreállítási terv központi eleme a „Recovery and Resilience Facility”, azaz Helyreállítási és Rezilienciaépítési (rugalmas ellenálló képességi) Eszköz nevet viseli. A helyreállítási terv háttéréről és magáról a tervről a Bizottság tájékoztató kiadványa alapján a következők mondhatók el. A Bizottság célja a helyreállítást összekapcsolni olyan beruházások támogatásával, amelyek munkahelyeket teremtenek, a fenntartható növekedést szolgálják, miközben modernizálják a gazdaságot, és lehetővé teszik az Unió számára, hogy kiegyensúlyozott, előretekintő és fenntartható módon fellendüljön.

A tagállamoktól olyan helyreállítási stratégiák kidolgozását várja el a Bizottság, amelyek választ adnak az európai szemeszterben azonosított fő kihívásokra olyan területeken, mint a versenyképesség, a termelékenység, az oktatás és készségek, az egészségügy, a foglalkoztatás, valamint a gazdasági, társadalmi és területi kohézió.

A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel a Bizottság támogatni kívánja az EU országait ezekben a reformtörekvésekben. Ez az eszköz az állami beruházásokhoz és a reformokhoz nyújtott, nagymértékű pénzügyi támogatásból áll. A támogatás legfeljebb 310 milliárd euró vissza nem fizetendő támogatás és 250 milliárd euró hitel formájában nyújtható. Az eszköz keresletvezérelt, és fedezi a 750 milliárd euró összegű „Következő generáció EU” eszköz működését. A Bizottság által javasolt megoldások elfogadása esetén Magyarország számára is új finanszírozási források nyílnak a gazdaság újraindításának finanszírozására. Emellett az uniós költségvetési szabályok felfüggesztése Magyarország számára is megnyitotta a jogi lehetőséget arra, hogy a gazdaság rezilienciájának fokozása érdekében a GDP 3 százalékánál nagyobb költségvetési hiányt engedjen meg magának. Ennek ismeretében tekintsük át, hogy a magyar költségvetés mennyire bizonyult reziliensnek a 2008–2009-es válság esetén, illetve mennyire biztosítottak a tágabb értelemben vett reziliencia feltételei a koronavírus-járvány okozta sokk esetében.

REZILIENS-E A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉS SOKKSZERŰ VÁLTOZÁSOK ESETÉN?

A fentiekben már bemutattuk, hogy Magyarország azon két ország egyike volt, ahol a 2008–2009-es válság idején nem, illetve csak minimális mértékben nőtt a költségvetési hiány. Ennek hátterét a 3. táblázat adatai világítják meg.

3. táblázat: A magyar költségvetés legfontosabb indikátorainak és a GDP alakulása 2005 és 2011 között

Mutató megnevezése	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A kormányzati szektor egyenlege (GDP %-ában)	-7,7	-9,2	-5,0	-3,7	-4,7	-4,4	-5,2
Államadósság-ráta (GDP %-ban)	60,0	64,1	65,0	71,8	78,2	80,6	80,8
Gazdasági növekedés (%)	4,2	4,0	0,2	1,1	-6,7	0,7	1,8

Forrás: KSH STADAT, www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html; KSH EDP-jelentések, www.ksh.hu/edp_jelentes

Látható, hogy 2005-ben és 2006-ban, azaz a dinamikus gazdasági növekedés éveiben is igen magas lett a költségvetési hiány, és nőtt az államadósság-ráta. Ebből adódóan 2009-ben már csak minimális mozgástere maradt a költségvetésnek arra, hogy a gazdaság rezilienciáját növelő intézkedéseket tegyen. Igaz, a hiány 2009-ben meghaladta a GDP 4 százalékát, de még így is alacsonyabb volt a 2007. évinél, és mindössze 1 százalékponttal lett magasabb a 2008. évi hiánynál. Következésképpen a hiány növekedése szinte csak a bevételek mérséklődését tükrözi, és nem a gazdaságélénkítő kiadások növekedését. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország azok közé az országok közé került, amelyeknél a legsúlyosabb recessziót okozta a globális pénzügyi válság.

A magyar jogi szabályozás reagált erre. Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvénye ugyanis rögzíti az ún. államadósság-szabályt. Az Alaptörvény 36. cikkének (4)–(5) bekezdései kimondják, hogy:

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

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

Ez a szabály nem maradt írott malaszt, hanem a gyakorlatban is teljesült, 2013 és 2019 között az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya, az ún. államadósság-mutató folyamatosan csökkent. Emellett a kormányzati szektor hiánya is a GDP 3 százaléka alatt maradt, de az egyensúlyhoz közeli állapotot nem érte el.

A magyar költségvetés a Covid–19-járvány kitörésekor sokkal jobb állapotban volt, mint 2008-ban, azaz a szélesebb értelemben vett költségvetési reziliencia pénzügyi feltételével rendelkezett. Megvannak-e a költségvetési reziliencia jogi feltételei? Igen, megvannak. Az Alaptörvény tartalmaz alapvető előírásokat a rendkívüli helyzetek költségvetési kezelésére. Az Alaptörvény 36. cikkének (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy a fent idézett (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben az Országgyűlés, illetve a kormány eltérjen.

Az Alaptörvény 53. cikke a veszélyhelyzetre vonatkozó átfogó szabályokat tartalmazza. E cikk (1) bekezdése értelmében a kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. E sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, amelynek 47. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg.

Röviden tekintsük át azokat a tág értelemben vett költségvetési rezilienciát szolgáló intézkedéseket, amelyeket a Covid–19-járvány miatt veszélyhelyzetben a kormány hozott. A kormány 2020. március 18-án döntött a hiteltörlesztési moratóriumról, illetve meghatározott nemzetgazdasági ágakban a közterhek megfizetése alóli mentesítésről 2020. március–június hónapokra. A március 19-i kormányrendeletben – a reziliencia elvének megfelelően – a járvány elleni védekezés kiadásaira vonatkozó kötelezettségvállalásra, pénzügyi ellenjegyzésre, beszerzésekre határoztak meg az Áht.-ban és az Ávr.-ben előírtaknál rugalmasabb, a beszerzéseket a megrendeléstől kezdődően gyorsító előírásokat. A március 23-i kormányrendeletben meghatározott szakmák, egyéni vállalkozók esetében a szociális hozzájárulási adó, szakképzési hozzájárulás esetében rögzítették, hogy nem keletkezett fizetési kötelezettségük ezeken a jogcímenek 2020. március–június hónapokra. Rugalmasabb tartalékfelhasználási szabályokat állapított meg a kormány a 69/2020. (III. 26.) Korm. rendeletben, mivel az Országvédelmi Alap és a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szóló tartalékok felhasználására a költségvetési törvényben előírt korlátozó szabályokat felfüggesztették a veszélyhelyzet megszűnéséig.

A veszélyhelyzet időszakában a költségvetési törvényt három esetben módosították a különleges jogszabályi környezetre tekintettel, a költségvetési törvénytől való eltérés előírása érdekében. A Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendeletben létrehozták a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezetet. Bevételi forrásként többek között a pártok támogatásának 50%-át, a kiskereskedelmi adót és a gépjárműadó központi költségvetésbe átirányított részét jelölték meg.

Külön fejezetként határozták meg a Gazdaságvédelmi Alapot, amelyben a Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételi és kiadási előirányzatai jelennek meg. Emellett a közpon-

ti intézmények és programok megtakarításaiból finanszírozzák a tervezett gazdaságvédelmi programokat. Továbbá a 2020. évi központi költségvetésben külön fejezetként létrehozták az Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapja forrásait és kiadásait.

A kormány gazdaságpolitikai intézkedései egyrészt azt célozzák, hogy a járvány megelőzésére, kezelésére álljon rendelkezésre elegendő forrás. Másrészt a fiskális és monetáris döntések alapján cél, hogy minél több forrás maradjon a vállalkozásoknál, magánszemélyeknél a kereslet élénkítése érdekében. A kijárási korlátozás időszakában a kormány folyamatosan hozott beruházások finanszírozásáról döntéseket, amelyek a válság miatti visszaesés idején anticiklikus, gazdaságélénkítő hatásúnak minősülnek.

2020. június 18-án véget ért a veszélyhelyzet, a költségvetési bevételek csökkenése és a kiadások növelése azonban a teljes 2020. évi költségvetésre kihat. Következésképpen a kormányzati szektor 2020. évi hiánya a GDP 3 százalékánál nagyobb lesz, az államadósság-mutató pedig emelkedni fog.

2021-re azonban ismét a költségvetési reziliencia szűkebb értelmezése kerül előtérbe. A 2021. évi költségvetési törvényjavaslat már a GDP 3 százalékánál kisebb hiányt tűz ki célul, és teljesíti az államadósság-szabályt is. Ezáltal Magyarország azok között az EU-tagállamok között lesz, amelyek visszatérnek az uniós követelmények teljesítéséhez. Ha a járvány újabb súlyos hulláma nem következik be, és a gazdaság nagy része visszaáll a korábbi növekedési pályára, akkor ez a megoldás van leginkább összhangban a reziliencia követelményeivel, hiszen növekedés esetén a költségvetésnek célszerű az előre kijelölt határok közé visszahúzódnia.

JEGYZET

¹ A cikk a szerzők által az Állami Számvevőszéknél készített, az ÁSZ honlapján nyilvánosságra hozott elemzés felhasználásával készült.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Domokos László (2019): *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Európai Bizottság (2020): *Európai helyreállítási terv*. Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_hu.
- Eurostat (2020): *Government Revenue, Expenditure and Main Aggregates*. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en.
- IMF (2014): *Fiscal Transparency Code*. International Monetary Fund, www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf.
- IMF (2018): *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund, Washington, www.elibrary.imf.org/view/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/24788-9781484331859.xml?code=fth.
- Magyar Államkincstár (2018): *A 2018. évi központi költségvetés végrehajtásának adatai*. www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetes-informaciok/2018-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai/.
- Magyar Államkincstár (2017): *A 2017. évi központi költségvetés végrehajtásának adatai*. www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetes-informaciok/2017-evi-kozponti-koltsegvetes-vegrehajtasanak-adatai/.
- OECD (2015): *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. OECD Public Governance and Territorial Development Directorate, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

Polgári Szemle · 16. évfolyam 1–3. szám

Pulay Gyula (2013): A költségvetési gazdálkodás és tervezés (költségvetési adótervezés) nemzetközi gyakorlata – OECD költségvetési alapelvei, az EU költségvetési irányelvei, az EU kis tagállamainak költségvetési gazdálkodási gyakorlata. In: Lentner Csaba (szerk.): *Közpénzügyek és államháztartástan II.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest.

Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla – Tóth Lili – Mikes Benedek (2019): *A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei.* Állami Számvevőszék, Budapest, www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/rte_20190313.pdf?ctid=1271.