

ÁLLAM ❖ VÁLSÁG ❖ PÉNZÜGYEK

**A fiskális politika  
a XXI. században**

# ÁLLAM – VÁLSÁG – PÉNZÜGYEK



# **ÁLLAM – VÁLSÁG – PÉNZÜGYEK**

**A FISKÁLIS POLITIKA A XXI. SZÁZADBAN**

**GYŐR, 2015.**

*Libri Collegii de Batthyány*

*A szerzők:*

Prof. Dr. Benczes István PhD, egyetemi tanár (BCE)

Prof. Dr. Kovács Árpád PhD, egyetemi tanár (SZTE), elnök (Költséghatározási Tanács)

Prof. Dr. Lenkovics Barnabás CSc, tanszékvezető egyetemi tanár (SZE), elnök (Magyarország Alkotmánybírósága)

Dr. Pardavi László PhD, egyetemi docens (SZE)

A kézirat lezárva: 2015. szeptember 25.

A Batthyány Lajos Szakkollégium Állam – Válság – Pénzügyek  
című konferenciájának tanulmánykötete.

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve  
adatfeldolgozó rendszerben való tárolás a kiadó előzetes írásbeli hoz-  
zájárulásához van kötve.

Szerkesztette:  
*Kálmán János*

A borítót tervezte:  
*Keserű Barna Arnold*

ISBN: 978-963-12-3618-7

Kiadja: Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos  
Szakkollégium  
Felelős kiadó: dr. Kálmán János  
Kiadó címe: 9027 Győr, Budai út 12.  
Megjelent 100 példányban.

Nyomdai kivitelezés: Art-PR. Kft., Csorna



Kérjük személyi jövedelemadója 1 %-nak felajánlásával támogassa a  
Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány működését!

**Adószám:** 18983034-1-08

A kötet megjelenését a TÁMOP-4.2.2.B-15/1/KONV-2015-0002  
számú projekt támogatta.





## *TARTALOMJEGYZÉK*

Előszó ..... 11

### **Lenkovics Barnabás:**

*Emberi és jogi kihívások*..... 13

### **Pardavi László:**

*A költségvetési politika hatásmechanizmusa* ..... 35

### **Kovács Árpád:**

*Közjó a pénzügyekben* ..... 85

### **Benczes István:**

*Európa válaszáton: Szabályok vagy közös költségvetés?* ..... 121



## ELŐSZÓ

A Batthyány Lajos Szakkollégium 2015 februárjában „*Állam – Válság – Pénzügyek*” címmel útjára indított egy konferenciasorozatot, amely második „állomásán” elhangzott előadások szerkesztett változatát tartalmazó kötetet tartja kezében T. Olvasó.

A konferenciasorozat célja, hogy áttekintse a világgazdasági válság hatásait – a jogtudomány és a közgazdaságtan szempontjából – az állam és a gazdaság viszonyában. A világgazdasági válság megmutatta, hogy újra kell gondolni az állam és a gazdaság viszonyát, a régi, bevett megoldások nehezen tarthatóak fenn, új – társadalmi, gazdasági – konszenzusra van szükség, amely kialakításában mindkét nagy társadalomtudományi területnek – szoros együttműködésben – ki kell vennie a részét. A neoliberais gazdaságpolitika adta megoldások önmagukban nem adnak választ a gazdasági visszaesés negatív hatásainak kezelésére (államadósság, munkanélküliség stb.), ezért a nem konvencionális megoldások felé (is) kell fordulni.

A konferenciasorozat második állomása – erre figyelemmel – a költségvetési politika kialakításával, a „közjó” fogalmával és annak a fiskális politikában való megjelenésével, az alkotmányos keretekkel és az európai integrációban megvalósítható mozgástérrel foglalkozott. A konferencia záró állomása a monetáris politika átalakulására fog fókuszálni.

Bízunk benne, hogy az *Állam – Válság – Pénzügyek* kötetei méltóak lesznek a T. Olvasó érdeklődésére.

*Szerkesztő*



## EMBERI ÉS JOGI KIHÍVÁSOK

*Lenkovics Barnabás*

### Absztrakt

*A 21. század a válságok évszázada. Sorsfordító korszakban élünk, ahol külön emberi kihívásokkal és külön jogi kihívásokkal kell szembenézni, és mindezeket szükséges visszacsatolni a gazdasági, pénzügyi alapokhoz, hiszen a válság kiváltó okai is ott gyökereznek. Napjainkban rendkívül divatossá vált az unortodoxia kifejezés, amivel azokat az alternatív közgazdasági elméleteket jelölik, amelyek a megoldásokat új eszközökkel keresik, ahelyett, hogy a válságokat előidéző eszközökhöz ragaszkodnának. Vajon ezzel egyidejűleg képes-e a jog is változni? Alkalmas-e arra, hogy reflektáljon más tudományterületek változásaira? Vagy továbbra is azokat a jogintézményeket védi, amelyek a válságok kialakulásához vezettek? A tanulmány azokat a jelentősebb – nem csak gazdasági, hanem jogi – kiütkeresési kísérleteket vázolja fel, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy magunk mögött hagyjuk a gazdasági, társadalmi és környezeti kríziseket, és a fenntartható fejlődés útjára lépessünk.*

Kulcsszavak: fenntartható fejlődés, alternatív gazdasági elméletek, válság, migráció, devizakölcson

JEL kód: K10, Q56, F60

1. Mostanában gyakran van olyan érzésem, hogy egy peches generáció tagja vagyok, mert egy nagy – egyenlőségi, kiegyenlítő – eszmerendszer, a szocializmus bukása után nagy hittel és nagy lelkesedéssel vettük magunkat a magántulajdoni alapú piacgazdaságba, nagy reményekkel várva azt, és most ezek a remények is szertefoszlni látszanak. Egy korábbi írásomban már foglalkoztam e kérdéssel,<sup>1</sup> de még akkor

---

<sup>1</sup> LENKOVICS BARNABÁS: Konvergencia a szakadékban, in BIHARI MIHÁLY – PATYI ANDRÁS (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, 2010, Universitas-Győr, Győr.

sem gondoltam, hogy a helyzet tovább fokozódhat oly módon, ahogy azt most nap, mint nap megéljük. Ez a jelenség a menekült válság, bevándorló válság vagy migráns válság, ahogy a köznyelvben nevezik, sőt, a krízis vagy katasztrófa jelzők és minősítés is használatos. Vékás professzor úrtól nemrég azt hallottam, hogy az öregkornak is van előnye. Amikor megkérdeztem tőle, hogy micsoda, azt mondta, hogy „látom valaminek a kezdetét, aminek a végét szerencsére már nem kell látnom.” Ez jól szemlélteti azt, hogy korunk nagy válságait már nem nekem és az én korosztályomnak kell megoldania, hanem a közgazdász, jogász és minden más értelmiséginek, a feltörekvő generációnak. Mégis mély aggodalommal tölt el, hogy a mai kor gyermekeinek még fogalmuk sincs arról, hogy mi vár rájuk. Remélem, hogy egy élhető jövőt sikerül a számukra kiépíteni.

Jelen előadás címe e sorsfordító korszakra kíván reflektálni. Az emberi jogok jelzős szerkezet szétválasztása azt tükrözi, hogy külön emberi kihívásokkal és külön jogi kihívásokkal kell szembenézni, és mindezeket szükséges visszacsatolni a gazdasági, pénzügyi alapokhoz, hiszen a válság kiváltó okai is ott gyökereznek. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát rendszeresen támadások érik. Az egyik legutóbbi komoly támadást akkor kapta, amikor az ír népszavazás az azonos neműek házasságát támogatta. Sorra jöttek a visszhangok, hogy az Alkotmánybíróság bezzeg nem így döntött Magyarországon. Az ilyen szituációk gondolkodásra készítetik az embert, hogy helyes úton járunk-e, le vagyunk-e maradva, sőt távolodunk-e Európától.

A közelmúltban egy házasságról és családról szóló konferencián az előadó azzal kezdte, hogy a legtermészetesebb és a legegységértelműbb intézményeinket – mint például a házasságot és családot – újra kell gondolnunk. Vissza kell térni a természeti gyökerekhez, mert eltávolodik tőle az ember, és mivel az ember maga is természeti lény, része az élővilágnak, a természetes világrendnek, ezzel az elszakadással és eltávolodással szembefordul a természet rendjével, míg végül önmagával fordul szembe. Ez a fajta paradigmaváltási

igény egyre többször, több helyen tör felszínre, ami a válságból történő kiútkeresés egyik jellemző tünete. Jól illusztrálják ezt a helyzetet a következő jogi és közgazdasági munkák.

2. Vértesi László a *Bankok vs. Alaptörvény* című tanulmányában az írja,<sup>2</sup> hogy olyan alapfogalmakat is újra kell gondolni, mint a piacgazdaság, a szociális felelősségvállalás, a vállalkozáshoz való jog, a verseny szabadsága és tisztasága, a fogyasztóvédelem, a gyengébb fél védelme, az állami beavatkozás és a közteherviselés. Alapfogalmak, alapkategóriák, és újra kell definiálni a tartalmukat, indokoltságukat, eszköztárukat, mértéküket stb. Példaként említhető a Nemzeti Hitvallás következő mondata: „*Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének parancsát.*” Mihez köthető e maxima? A kapitalizmushoz vagy a szocializmushoz? Piacgazdasághoz vagy állami tervgazdasághoz? Individuális különbözőség, önzés, gazdagodás, hajsza, verseny, profit vagy szolidaritás, egyenlőség és kiegyenlítés is párosul hozzá? Ez a hitvallásnak csupán egyetlen mondata, de végig lehetne venni az Alaptörvény valamennyi cikkét és számos intézményét, és ebből a szempontból újragondolni és elemezni azokat.

Csaba László a *Közgazdasági unortodoxia vagy heterodoxia* című tanulmányában új kérdésekre új válaszokat keres.<sup>3</sup> Az unortodox jelzőt gyakran hallhattuk az elmúlt években a kormányzati politikával és annak egyes jogi cselekvéseivel és jogi megoldásaival összefüggésben. Csaba László a közgazdaságtudományban ezt ennél távolabbra is visszavezeti. Például Mahatma Gandhi vagy Ernst Schumacher ökoközgazdaságtanát, vagy a buddhizmus természetbarát közgazdaságtanát sem nevezte senki unortodoxnak, hanem alternatív közgazdaságtannak hívták. De ezeket a gondolkodókat is csodabogaraknak

---

<sup>2</sup> VÉRTESI LÁSZLÓ: *Bankok vs. Alaptörvény*, in *Jogelméleti Szemle*, 2013/3. szám, 123-130. o.

<sup>3</sup> CSABA LÁSZLÓ: *Közgazdasági unortodoxia vagy heterodoxia?* in: *Jogtudományi Közlöny*, 2015/9. szám, 415-420. o.



tartották saját korukban. A 2008-2009-es pénzügyi, aztán az abból kinőtt gazdasági és szociális világválság nyomán azonban megszaporodtak ezek az unortodox, a mainstreamtől eltérő közgazdasági elméletek. Joseph Stiglitz a józan ész vezérelte, rugalmas kormánypolitikára helyezi a hangsúlyt, ahelyett, hogy a liberális dogmák uralta megkövesedett gondolkodásmódba kapaszkodna. Robert Shiller *Tőzsdemámor*<sup>4</sup> című könyvében a tőzsde uralma alóli felszabadulásról ír, Daron Acemoglu és James Robinson a *Mért buknak el a nemzetek?*<sup>5</sup> című könyvükben pedig a hatalom, a jólét és a szegénység eredetéről írnak. Hasonló kérdésekkel foglalkozik a lengyel Grzegorz W. Kolodko a *Megatrendek*<sup>6</sup> című művében, és napjaink sztárközgazdásza is, Thomas Piketty *A tőke a 21. században*<sup>7</sup> című könyvében egészen más megközelítésben tárgyalja a közgazdasági viszonyokat, mint a hagyományos liberális tankönyvek. Érdeemes utóbbiból egy gondolatot kiemelni, miszerint az Egyesült Államok fejlődése történetileg kivételes, és nem általánosítható, holott a washingtoni doktrína modelljeként erőltetik azt szerte a világban. A vagyon eloszlását tekintve elemzésében Piketty bebizonyítja, hogy állami újraelosztás nélkül az egyenlőtlenségek folyamatosan nőnek (ennek a következményeiről a későbbiekben még lesz szó). Ezzel szemben az állam kivonulása, a minimális állam, az állam be nem avatkozása, mint meghatározó elvek, mindenütt újra felerősödtek a reageni és thatcheri neoliberalizmus nyomán. Ha pedig a magára hagyott piac ezt a vagyoni egyenlőtlenséget tovább növeli, hasonlóan az első világháború utáni időszakhoz, megkérdőjeleződik a demokratikus kapitalizmus. A szélsőséges

---

<sup>4</sup> SHILLER, ROBERT J.: *Tőzsdemámor*, 2007, Alinea, Budapest.

<sup>5</sup> ACEMOGLU, DARON – ROBINSON, JAMES A.: *Mért buknak el a nemzetek?* 2013, HVG Kiadó, Budapest.

<sup>6</sup> KOLODKO, GRZEGORZ W.: *Megatrendek*, 2009, Akadémiai Kiadó, Budapest.

<sup>7</sup> PIKETTY, THOMAS: *A tőke a 21. században*, 2015, Kossuth Kiadó, Budapest.

egyenlőtlenség, mint ahogy az első világháború utáni történelemből ismerjük, fasizmusba és kommunizmusba torkollott.

3. Óriási veszélyre figyelmeztetnek tehát ezek az új vagy unortodox közgazdaságtani nézetek. Ebben a tekintetben rendkívül érdekes, hogy a világ közgazdaságtudománya mérföldekkel előtte jár annak a közgazdaságtannak, amit az egyetemeken ma is tanítanak. Holott már létrejött a nem szokványos megközelítések sorozata. Ez miért is olyan elgondolkodtató? Vetítsük át a jogra! Hogyha a világban hatalmas intézményrendszerek torz módon működnek és szélsőséges szakadékot keletkeztetnek szociális vagy morális értelemben, szegény és gazdag világ között, és ez mind a jog által kreált, és a jog által fenntartott és működtetett intézmények keretében történik, akkor vajon fenntartható-e az a jogrendszer, ami ezeket az intézményeket létrehozta és működteti? Még keményebb megfogalmazásban, vajon nem az a jog-e a fő bűnös, amelyik ilyen intézményeket kreál, státuszt biztosít számukra, majd kiváltságos előnyeiket garantálja, megvédi és fenntartja? A változtatásnak vajon nem a jog az akadálya? Bemerevedett jogi dogmatika címszó alatt valójában nem a dogmákba merevedett neoliberális jogfelfogás okozza a világ vesztét? Ilyen értelemben óriási feladat és kihívás magának a jogtudománynak a fogalmát, a társadalomtudományokhoz való visszacsatolását meghatározni, hogy az ne önmagában való és ne önmagáért való legyen, ne szakadjon el demográfiai, szociológiai, morálfilozófiai vagy új közgazdaságtani irányzatoktól. A jognak lépést kell ezekkel tartania, integrálnia kell más társadalomtudományok legújabb eredményeit saját fogalomrendszerébe, intézményeibe, és a világgal együtt kell változnia. A jó jogalkotó és a jó jog egy lépéssel előbbre tart a világnál, és húzóerőt gyakorol, a szükséges változtatást saját maga generálja. Ehhez képest jelenleg a jog lemaradva kullog a maga bemerevedett rendszereivel. Különösen nehéz a lépéstartás vagy még inkább a lépésváltás a magánjogban, a vagyoni viszonyok jogában, de az alkotmányjogi dogmatikában sem könnyű ez a kérdés, különösen a gazdasági alkotmányosság

intézményeiben, és még tágabban véve a második generációs emberi jogok világában sem az. Sokat hallani az átszervezés, megszorítás, visszavétel, lefaragás és hasonló kifejezéseket. Ez azt jelenti, hogy a 20. században eljutott a világ az emberi jogok rendszerében egy olyan szintig, ahol univerzális, egyetemes érvénnyel garantált az egész emberiség számára emberi jogokat, most pedig, a 21. században elkezdte ezeket leépíteni és visszavenni. Elég csak a munka világára és a munkajogra utalni, hogy illusztráljam a munkás státuszát, különösen a fejlődő országokban. David C. Korten a *Tőkés társaságok viláгурalma* című művében írta, hogy a detroiti Ford gyárban 30 dollár egy munkás órábéré, a Fülöp-szigeten ugyanannak a Ford gyárnak, ugyanabban a gyárában, ugyanazt a munkát végző fülöp-szigeteki munkásé pedig 30 cent.<sup>8</sup> A 30 cent és 30 dollár között százszoros a különbség. És ugyanez az Amerika szerte a világban hirdeti, hogy az emberi méltóság veleszületett, egyenlő és sérthetetlen. Az emberi személyiség és rang egyenlő. Százszoros materiális különbséggel hogyan lehet ezt összeegyeztetni? Mi lesz akkor, ha a fülöp-szigeteki munkás oda akar menni, ahol 30 dollár az órábér? Mert besokall, vagy ironikusan mondvá bekevesell a 30 centtel. Ez történik most globális méretekben.

4. Forgács Imre a *Kiút a káoszról? A pénzügyi piacok jogának dilemmái* című cikkében azt írja, hogy a prudenciális jogi eszközök elégtelenségének, a pénzügyi tömegpusztító fegyverként működő, alig szabályozott, származékos, derivatív értékpapíroknak vagy a gyenge pénzügyi felügyeleti és hitelminősítő tevékenységnek jelentős szerepe volt az összeomlásban, és ma ennek következményeit világszerte az adófizetők kénytelenek viselni.<sup>9</sup> Tehát az USA-ban a Lehman Brothers omlik össze, de Magyarországos is 3 millió ember lesz miatta

---

<sup>8</sup> KORTEN, DAVID C.: *Tőkés társaságok viláгурalma*, 1996, Kapu Kiadó, Budapest.

<sup>9</sup> FORGÁCS IMRE: *Kiút a káoszról? A pénzügyi piacok jogának dilemmái*, in *Jogtudományi Közlöny*, 2015/1. szám, 27-36. o.

szegényebb vagy jut koldusbotra, vagy ahogy a magyar mondja: válik földönfutóvá. Most pedig a földönfutó kifejezés szó szerint is értendő, ahogy azt a migrációs helyzet tükrözi. Súlyos feszültségek forrása például, hogy a digitalizált, globálisan működő nemzetközi pénzügyi rendszer szabályozását és ellenőrzését a nemzetállamok jogalkotó és jogalkalmazó szervei egyre kevésbé képesek ellátni. Egyes szakértők úgy vélik, hogy nem csak új jogszabályokra, nemzetek feletti intézményekre, hanem a pénzügyek új jogelméletére is szükség lenne. Ehhez a pénzügyi piacok működési sajátosságaiból és a jelenlegi szabályozás ellentmondásaiból kellene kiindulnunk. 20 évvel ezelőtt írta Soros György azt, hogy egy elképesztően nagy szabad pénztömeg méhrajként kering a Föld körüli globális piacon, az elektronikus tőzsdék hálózatán, a nap 24 órájában. Bármelyik másodpercben egyetlen klikkeléssel óriási pénztömegek csoportosíthatók át akár a Föld túloldalára, vagy a feltörekvő régiókba, vagy onnan Ázsiába, majd Európába. Azért hasonlít egy méhrajhoz, mert ahol virágzó mezőt lát – értsd profitot, hasznot, hozamot – oda lecsap, kiszippantja a nektárt és továbbáll. Ezzel egyrészt a tőzsdei kereskedő még gazdagabb lesz, másrészt ahonnan kiszippantotta a jövedelmet, az onnan nagyon hiányzik, és az a terület még szegényebb lesz. Ezt a polgári jogra szokásosan alkalmazott hasonlattal én egy globális Máté effektusnak nevezem, utalva a Bibliára, miszerint *„akinek van, adatik annak, és méginkább bővülködik; de akinek nincs, attól az is elvétetik, amije van”*. Ez a globális pénzügyi intézményrendszer, természetesen tágabban értelmezve, a kereskedelmi, az ipari és a szolgáltatási tőkerendszert is ideértve, úgy működik a világban, hogy akinek van, adatik annak és még gazdagabb lesz és még inkább bővülködik. És honnan veszi ezt a gazdagodást? Jó példa erre a nemrégiben megjelent világbanki jelentés: a világ összlakosságának 1%-a birtokolja a világ összvagyonának 50%-át. Korábban a Forbes magazin 20/80-as arányról írt, azaz a világ lakosságának 20%-a birtokolja a világ összes vagyonának 80%-át. A kettő nem zárja ki egymást, legfeljebb a 20/80-on

belül az 1/50 még inkább szélsőséges arányszám. Thomas Piketty könyvéből pedig az is kiderül, hogy a világ leggazdagabbjai akkor is gazdagodnak, mégpedig éves átlagban 10% fölött, amikor a világban recesszió van, azaz nincs gazdasági növekedés, vagy éppen csökkenés tapasztalható. A száz leggazdagabb magyar az idei kiadvány szerint 12%-al növelte vagyonát úgy, hogy a magyar gazdaság mindössze 2%-os növekedési teljesítményt ért el. Tehát a tőke általános gyarapodásához vagy a materiális javak átlagos növekedéséhez képest 10%-kal nagyobb arányban nő a leggazdagabbak vagyona. Ez csak úgy lehetséges, ha olyan jogintézmények, szervezetrendszerek működnek globális méretben, amelyek ezt lehetővé teszik. Dani Rodrik *A globalizáció paradoxona* című könyvében<sup>10</sup> más szemmel nézve írja le azt a folyamatot, amit mi nagy fejlődésként tanítottunk: UNCITRAL, UNIDROIT, GATT, IMF és hasonló szabályozó hatalmak létrejötte. A nemzetközi nagy egyezmények a globális tőkemozgást és a globális termelést előmozdítandó az aláíró államok részére kötelezettségvállalásként előírták, hogy építsék le a nemzeti jogrendszerükben a nemzetközi tőke és kereskedelem akadályait. Vámokat, illetékeket, járulékokat, természetvédelmi, környezetvédelmi feltételeket, munkavédelmet és olyan szociális terheket, amelyeket a tőke nem szívesen vállal, mert akkor csökken a profitja. A nemzetállamok azért, hogy becsatlakozzanak ezen fejlődés fő áramába – mert egyébként is mindig hisznek az új ideológiákban, eszmékben és a main stream-ben – aláírják ezeket és leépítik, hatályon kívül helyezik a jogrendszerükben a nemzeti önvédelmi eszközöket, akadályokat, garanciákat. Vagyis megerősödik a személytelen, multinacionális, transznacionális, globális intézményrendszer, immunrendszerét és védekezési mechanizmusait tekintve pedig meggyengül a nemzetállam és a nemzeti jogrendszer. Így

---

<sup>10</sup> RODRIK, DANI: *A globalizáció paradoxona*, 2014, Corvina Kiadó, Budapest, 389. o.

lehetséges, hogy az egyik egyre gazdagszik, a másik pedig egyre szegényedik. A gazdagodók nem viselnek felelősséget azért, ami a szegényedőknél történik. Az elszegényedésért, a rabszolgasorsért. Valójában ez a pénzügyi tömegpusztító fegyver, a konstruált derivatív termékek mesterséges piaca. Ugyanilyen a deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés. Magyarországon nyolcszázezer szerződés, ebből négy-öt-százezer család tíz, tizenöt vagy húsz évet effektíve elveszített az életéből, mert az másról sem szól, mint hogy visszafizesse a kölcsönt, ami most már háromszorosa a kezdeti tőketartozásnak. Ez is egy pénzügyi tömegpusztító fegyver.

5. Buda Lorina *Az európai unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a bankunió létrehozásának bemutatása* című cikkében azt írja, hogy „mivel az EU nem volt felkészülve a válságkezelésre, a kezdeti pénzügyi válság napjainkra reálgazdasági és politikai válsággá alakult.”<sup>11</sup> – Itt még a 2008-as pénzügyi válságra utal, nem a mostani migráns válságra. Ebből legfeljebb azt az általánosított következtetést vonhatjuk le, hogy az EU semmilyen válságra sincs felkészülve. Az EU egy eszményinek vélt európai uniós közös piacból kinőtt integrációt, föderációt képzel el a jövőben. Ez kísértetiesen hasonlít a kommunizmus eszméjére, ahol mindig azt hirdették, hogy a fejlett szocializmus és a kommunizmus irányába egyenes vonalú töretlen fejlődéssel haladunk. Míg végül kiderült, hogy az egész egy embereken végzett kísérlet volt, ami nem sikerült. De a válság kezelésére a szocializmus sem volt felkészülve, pontosan amiatt a téveszme miatt, hogy egy egyenes vonalú töretlen fejlődés útján halad.

A szerző Jean-Pisany Ferry trilemmájáról is ír, úgymint (1) az együttes felelősségvállalás tilalma a magáncsődökért vagy magáncégek csődjéért, (2) monetáris finanszírozás tilalma, azaz nem lehet

---

<sup>11</sup> BUDA LORINA: Az európai unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a bankunió létrehozásának bemutatása, in *Pro Publico Bono*, 2015/2. szám, 111. o.

megmenteni magáncégeket, bankokat közpénzből, (3) bankok és az államok közötti pénzügyi interdependencia, vagyis a kölcsönös függés. Csakhogy ez a harmadik feltétel az előző kettővel nem egyeztethető össze. Mert ha kölcsönös függésben van az állam és a pénzügyi szektor, akkor kénytelen beavatkozni – mint például devizaadások megmentése kapcsán –, mert a szociális elnyomorodás és földönfutóvá válás miatt olyan óriási szociális teher zuhanna az államra, amit nem tudna elviselni, így tehát kénytelen beavatkozni és visszahárítani valamit arra a bankszektorra, amelyik ezt a terméket piacra dobta. Az EUMSZ 125. cikke szerint az unió nem felel a tagállamok központi kormányzatának, regionális és helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, nem vállalja át azokat. A tagállamok – például Szlovákia Görögorszáéért – nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért és nem vállalják át azokat. Az Európai Központi Bank illetve a tagállamok központi bankjai nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat, az enyhítés azonban már megmutatkozik. Az Európai Központi Bank vásárolhat válságba került spanyol, portugál, ír stb. államkötvényeket. *„A pénzügyi válság egyik oka egy a makroszintű kockázatokat figyelemmel kísérő testület hiánya volt. Nem volt senki, aki a kollektív magatartás által kiváltott kockázatokra felhívta volna a figyelmet.”*<sup>12</sup> Az összegzésben Buda Lorina azt írja, hogy *„az Európai Unióban véghezvitt válságkezelés jóval túlmutat a válságon, magát az EU hosszútávú jövőjét formálja aktívan. Az eddig meghozott válságkezelő intézkedések olyan intézményi reformokat indítottak el, amelyek szükségszerűek voltak ahhoz, hogy a válság ne döntse össze kártyavárként az egész uniót. Ezzel azonban egy olyan pályára állították az integráció fejlődését, ami még koránt sincs befejezve, és jóval*

---

<sup>12</sup> Uo. 116. o.

*túlmutat a válság véget érésén is. Természetesen ehhez arra lenne szükség, hogy közös legyen a cél az EU államai, de legalábbis az eurózána tagországai között. E cél egyértelmű meghatározására eddig még nem került sor.*"<sup>13</sup> Az jelzésértékű, hogy az Európai Unió szintjén milyen válságkezelési kísérletek történtek. Egyetlen példával illusztrálva a szigorú elvek puhulását, megemlítendő a ciprusi pénzügyi válság, ahol először a korábbi bankkonszolidáció helyett – ami alatt eddig azt értettük, hogy állami költségvetési pénzből kihúzták a szakadékból a válságba csúszott bankot, Magyarországon például a 90-es évek elején a Postabankot, közpénzből, kivétel nélkül mindenki adójából és járulékaiból, köztelherviseléséből – más utat választottak. Többek között azért, mert az Egyesült Államokban az az abszurditás is előfordult, hogy a konszolidációs összegből extra prémiumot fizettek a vezérigazgatónak, aki csődbe vitte a bankot. Ez sokak nemtetszését váltotta ki, és fordulat következett. Cipruson először a bank részvényesei veszítették el a részvényeik értékét. A tulajdonosok viselik tehát a banki csőd kockázatát, de ha a részvények erre nem elegendők, második körben viselik a betétesek. Nem csak a befektetők, hanem a betétesek is. Megjegyzem, a ciprusi bankokban 30-60% közötti arányban orosz, ukrán betétesek voltak. Magyarországon most hasonló a bedőlt brókercégek, kisbankok esete. Mit tehetnek a betétesek? Az Országos Betétbiztosítási Alap 30 millió forintig megtéríti a veszteséget. Valójában a szektor tagjai között terítik szét a kockázatot. Végül minden kisbetétes, akinek a bankja nem ment csődbe, az is viseli a csődbe ment bankok betéteseinek kifizetett 30 millió forintot. A befektetők azonban nem élveznek ekkora védelmet, ők több kockázatot vállaltak, viseljenek nagyobb veszteséget. A Befektető-védelmi Alap legfeljebb húszezer euróig (mintegy 6 millió forint) téríti meg a kárt. De mi van akkor, hogy ha a bank is végez befektetési tevékenységet, a befektetési cég, bróker cég pedig betétet is gyűjt? Átszíneződik

---

<sup>13</sup> Uo. 122. o.



a rendszer, mert a felügyelet és a jogi szabályozás ezt a keveredést nem akadályozza meg és nem olyan hatékony a felügyelet, hogy időben el tudja háritani az összeomlást. Ilyenkor méltók arra az átvert befektetők, hogy betétes védelemben részesüljenek? De mennyien? Csak egy intézmény, vagy az összes? Mert egyre van pénz, de az összesre nincs. Hogyan határozzuk meg az alanyi kört? Diszkriminatív vagy nem diszkriminatív? Pozitív diszkrimináció vagy negatív? Megannyi nyitott kérdés, új válaszokra várva!

6. Ehhez kapcsolódik érdekességként az Alkotmánybíróság legújabb határozata a népszavazási ügyben: az Alaptörvény N) cikke tartalmazza a költségvetési egyensúly alkotmányos követelményét. A rendszerváltást követő 20 év negatív tapasztalata keményen beleíratta az Alaptörvénybe az alkotmányos költségvetési korlátot. A harmadik bekezdése úgy szól, hogy az Alkotmánybíróság, a bíróságok és az összes többi állami szerv döntései során köteles figyelemmel lenni a költségvetési egyensúlyra. Nem engedhet olyan lépést, ami a költségvetési egyensúly dominószerű bedőlésével vagy annak akár csak a veszélyével jár. Bedönti azt a politika, hogyha szavazatokat akar vásárolni, de legalább népszavazás keretében olyan kérdéseket nem kell feltenni, amire evidencia, hogy mindenki igennel válaszol. De ez már a 2008-ban kezdődött válsághullámnak és a magyarországi államcsőd veszélyének a hatásaként jelentkezett az Alaptörvényben, illetőleg ezért kell erre ilyen gondosan ügyelni.

Néhány alkotmánybírósági ügygel kívánom a továbbiakban illusztrálni az eddig felvázolt válságtüneteket, alapkategóriákat, és az azokra adott válaszokat. Az egyik az úgynevezett takarékszövetkezeti integráció ügye [20/2014. (VII. 3.) AB határozat]. A pénzügyi szektor a materiális rendszernek, a gazdaság egészének, mint a társadalom egyik nagy alrendszerének, a materiális javak előállítójának egyik szegmense. A pénzügyi szektor finanszírozza a gazdaságot, a gazdaság motorjaként is szokás emlegetni. A pénzügyi stabilitás tehát egy-

értelműen a gazdasági stabilitás előfeltétele. Ugyanakkor a nemzetközi multinacionális, transznacionális bankhálózatokon keresztül valahol a világ másik végén bedől valami, és begyűrűzik a nemzeti bank- és pénzügyi rendszerbe a válság, holott ott egyébként maximális erőfeszítéseket tennének, hogy ez ne történjen meg. Sok szakértő állítja, hogy jelenleg ún. túlbanksítás és túlnemzetköziesedés zajlik. Míg a szocializmusban túllálassítás volt, utána pedig jött a túlprivatizálás, most valamiféle történelmi egyensúlykeresés jegyében folyik a helyes arány és mérték megtalálása, a „túl”-nak a korrekciója. Egy ilyen szegmens a takarékszövetkezeti szektor, a pénzügyi rendszeren, mint gazdasági alrendszeren belül. 10-15% a részaránya a pénzügyi rendszerben, tehát nem túl számottevő. Mégis megjelenik benne egy állami szándék, és azt az állam megpróbálja törvényhozással megvalósítani, jóllehet a végrehajtó hatalmi ág feladata, és kormányzati intézkedés lenne az igazi eszköze, de a kormányzat ezt túlszabályozottság folytán törvényhozás nélkül nem tudja megtenni. Ezért lényegében a végrehajtó hatalmi ág a törvényhozás eszközét kéri és veszi igénybe, majd az meg is alkotja ezeket a törvényeket. Feltéve, hogy kétharmados szavazati arányt kívánó törvényeknél erre van erős legitimációja, választási felhatalmazása. Volt. Hogyha nem lett volna, akkor nem tudta volna ezeket a lépéseket megtenni.

Nagyon jól illusztrálja tehát az állam és gazdaság viszonyát ez az eset. A határozat 104. bekezdése a következő általános megállapításokat teszi az állam gazdasági szerepvállalásával kapcsolatban. „Az államok mindig is nyilvánvalóan szerepet játszottak társadalmuk gazdasági életében. Az állam gazdasági szerepvállalása körüli viták azonban a felvilágosodással, a polgári forradalmakkal és az ipari forradalommal párhuzamosan, a feudális (felvilágosult) abszolutizmus önkényével szemben éleződtek ki. A közjogot és a magánjogot, az ember állampolgári és polgári mivoltát, az állammá szervezett (politikai) és a gazdálkodó (civil) társadalmat igyekeztek egymástól elválasztani és

távol tartani. A magántulajdon, a szerződés, az egyéni és a társas vállalkozás szabadsága minden ember veleszületett és tőle el nem idegeníthető szabadságai sorába, azok rangjára emelkedett. Ennek a »laissez faire, laissez passer« elve felelt meg, amely az állam gazdasági életbe történő bárminemű beavatkozását szabadság-korlátozásnak tekintette. A szabályozatlan piac és a szabad verseny következtében azonban a társadalom újra kettészakadt, a veleszületett (feudális) előjogokat és kiváltságokat vagyoni előjogok és kiváltságok váltották fel. Objektív szükségszerűség volt a szabadság kivívása után a nem csupán a törvény előtti, formális, hanem a valódi, materiális egyenlőség megteremtésének igénye. Az ún. egyenlőség-eszmék tartalmukat és ajánlott módszereiket illetően is változatos képet mutattak: az utópista és a tudományos szocializmustól a keresztény-szociális programon át a modern szociáldemokráciáig. A kiegyenlítés erőszakos, eltorzult változatai voltak (azzá váltak) az olasz korporativizmus, a német nemzeti szocializmus és a sztálinista-maoista kommunizmusok, melyek totális államot, »államgazdaságot« eredményeztek. A kétpólusú világrendszer – gazdasági téren is vívott – harcában az államgazdaságokkal szembeni alternatívaként fogalmazódott meg a »szociális piacgazdaság« és a »jóléti jogállam« koncepciója, aminek eredménye az emberi jogok második generációja, az ún. gazdasági, szociális, kulturális jogok nagy csoportja. Ezek valóságos érvényesítése (finanszírozása) – e jogok számától, tartalmától és terjedelmétől függően – széleskörű és mélyreható állami közreműködést, gazdasági-pénzügyi szerepvállalást követel. Ez a »közreműködés« történhet közvetlenül az állam gazdálkodása útján (államgazdasági szektor köztulajdoni alapon), a hagyományos redistribúciós eszközökkel (adók, vámok, járulékok, illetékek stb. kivetése), illetőleg e kettő történetileg változó arányú kombinációjával (például Olaszország vagy Franciaország a második világháború után, amelyek 30-40%-os állami szektorral működtek – *közbevetés L.B.*) A szociális demokrácia és a jóléti állam túlzott

»bőkezűségével« szemben születtek újjá a piacositásra ismét nagyobb hangsúlyt fektető neoliberális irányzatok.

Összefoglalva: történetileg az állam gazdasági szerepvállalása a teljes államtalanítástól a totális államosításig terjedő skálán helyezhető el, koroktól, országoktól és történelmi körülményektől függően.”

Az állam gazdasági szerepvállalása és annak most tapasztalható korrekciós lépései – például a gázipar, a Rába visszavásárlása, és lehetne sok példát említeni az elmúlt évekből – a globális válság tüneteivel szembeni nemzetállami szintű önvédelemi, védekezési technikák és taktikák keresésével magyarázhatók.

7. Ezen a ponton még egy dolgot meg kell említeni. Csányi Vilmos etológus professzor a *7,5 milliárd ember természetellenes* című cikkében utal az ökológiai lábnyom problémájára. Az idei évben, 2015. január 1-től augusztus 13-ig elfogyasztottuk az egy évre általunk elfogyasztható megújuló javak mennyiségét. Augusztus 14-től december 31-ig már a jövő évit fogyasztjuk, azaz a jövő generációk életfeltételeit éljük fel. Tudósok azt is kiszámolták, hogy az általános jóléti társadalmak átlagos életnívóján a Föld, mint ökológiai életfeltételeket nyújtó együttes, 2,5 milliárd ember eltartására képes. 7,5 milliárd emberre szétosztva fele, harmada, negyede életszínvonalon lenne szabad csak élni, pazarló fogyasztás és luxus helyett szerény, visszafogott, természetes életmóddal és életvitellel. Ez teljesen ellentmond mindenféle közgazdaságtannak, amelyik GDP-ben, nemzeti jövedelemben, egy főre eső fogyasztásban, termelésbővülésben, kiskereskedelmi indexnövekedésben és hasonlóknban méri a fejlődést, mert ezek az országok fejlettségnek mutatószámai.

A közelmúltban elhunyt Rác Margit közgazdász professzor hívta fel a figyelmemet arra, hogy a GDP helyett létezik másfajta számítási mód is, az ún. boldogság index. Jól illusztrálja a GDP és a boldogság szintje közötti szakadékot az az aforizma, miszerint jobb, ha a fejlődő világban ne iszunk vizet, míg a fejlett világban jobb, ha nem veszünk levegőt. Ennek a feloldását célozza a boldogság index, úgy,

hogy a gazdasági mutatók helyett más értékeket vesz számításba. Például a tiszta ivóvizet, a tiszta levegőt, a mérgezetlen termőtalajt, az egészséges élelmiszereket és húskészítményeket, a friss zöldséget és gyümölcsöt, a családi és szociális kapcsolati hálót, az egyént megtartó kis közösségeket. E tényezők alapján a legboldogabb ország Nepál, ami a világ egyik legszegényebb országa, de a boldogság index szerint az egyik leggazdagabb, mert olyan értékekben gazdag, amelyeket a hagyományos közgazdaságtan nem tud értékelni, sőt, korlátlanul pazarolható javaknak látja azokat. Visszacsatolva ezt a gondolatot az előbbi globális, szociális szakadékhoz – ami közgazdasági, pénzügyi, szociális, morális értelemben egyaránt fenntarthatatlan –, nagymértékben hozzájárul ehhez a túlnépesedésből is adódó klímakatasztrófa veszély és az ún. klímamenekültek népvándorlása. Ahol elfogy a víz, kiég a legelő, eltűzelik a maradék erdőt is, ott nincs életfeltétel, onnan százezrek, milliók kerekednek fel, Etiópiából, Szomáliából, Dél-Szudánból stb. Nem csak arról van szó, hogy az arab tavasznak köszönhetően az erőszakos, háborús demokrácia-export eredményeként szétestek társadalmi struktúrák, és például a 28 milliós Szíriából 12 millió effektíve menekült és menne valahova. Sokkal többről van szó a klímakatasztrófa miatt, az pedig alapvetően a technikai és az ipari civilizációval összefüggő jelenség. Részben független tőle, mert a túlnépesedés nem pusztán annak következménye (sok helyen a túlnépesedés ugyanis pont a fejletlen országokban következett be), de mégis a két jelenség hatásait tekintve összeadódik.

8. Vetítsük erre a torzult struktúrára a gazdag ifjú és Krisztus párbeszédéből a példázatot: *„menj, add el mindenedet, és árát oszd szét a szegények között, így kincsed lesz a mennyben. Azután jöjj, és kövess engem!”* Ferenc pápa ugyan szerényebb megfogalmazásban, de ehhez hasonló kinyilatkoztatást tett akkor, amikor arra buzdított, hogy minden plébánia és szerzetesközösség fogadjon be egy menekült családot, mert *„jövevény voltam, és befogadtatok engem”* – mondta Krisz-

tus. Igaz, hogy ő ezt „Atyámnak áldottai”, azaz atyámfiai számára címezte. De ki az atyámfia? Ki a felebarát? Elgondolkodtató, hogy miért éppen az arab világban, a muszlim világban van ilyen irdatlan tömegű szegény ember? Miért a keresztény Európától akarnak segítséget kérni? Vagy ha már ott vannak, miért kell számolni éppen a befogadójukkal szembeni terrorizmusveszély fokozódásával? Miért nem tudnak integrálódni? Nagyon bonyolult helyzetekben nagyon egyszerű kérdéseket kell feltenni, akár klímaváltozásról, akár szociális elszegényedésről, akár népvándorlásról van szó, mert a nagyon egyszerű kérdésekre könnyebb nagyon egyszerű válaszokat találni. Az integrációnak szigorú feltételeket kell szabni, a jogok mellé, így a menekültjogok mellé is nemzetállami kötelezettségeket kell párosítani, és a törvényeket be kell tartani és tartatni. Ennek hiányában egy hódító, terjeszkedő vallás fogja – ahogy Samuel P. Huntington jósolta a *Civilizációk összecsapásában* – átvenni a kereszténység helyét.<sup>14</sup> A másfél-milliárdos muszlim világ kulturálisan könnyen legyőzi a 400-500 milliós keresztény Európát, amelyik valójában már nem is keresztény, hiszen szekularizált és nagymértékben ateista. A szegény állam polgára így jut el a jóléti jogállamba és a jóléti jogairól neki kiállított jogállami csekket megpróbálja beváltani. És akkor felmerül a kérdés, hogy hol a fedezet, ki teremtsen elő a fedezetet? Európa kétszáz éves fejlődés eredményeként halmozott fel olyan tartalékokat, fedezetet, amiből a jóléti jogállamot fedezi és garantálni tudja azt a jövő generációi – értsd: az európai jövő generációi – számára. De vajon tudja-e azonos létszámú bevándorlónak is garantálni? Vagy azt föléli pár év alatt és a teljesítménye, és annak a hozadéka mélyen alatta marad az eddigieknek. Azután miből fogja azt pótolni? Ezek napjaink óriási emberi és jogi kihívásai.

---

<sup>14</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*, 2005, Európa Könyvkiadó, Budapest.

9. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat a *clausula rebus sic stantibus* elvének az állam és gazdaság viszonyában való alkalmazhatóságára kiváló példa. Az állam beavatkozik tömeges magánszerződésekbe, ugyanazon feltételekkel, mint a régi Ptk. 241. § tette lehetővé: előre nem látható, nagyarányú változás és súlyos érdeksérelem esetén. Ekkor az érdekegyensúlyt, értékegyensúlyt a bíróság helyreállítja, ha maguk a felek szerződésmódosítással nem tudták azt helyreállítani. Ugyanezt megteheti normatív eszközzel, törvénnyel a törvényhozó hatalmi ág is. Az egyes szerződésekbe az egyes bíró avatkozhat be, a megborult érdekegyensúlyt helyreállítandó a szerződési igazságosság elve alapján. A nagy tömegű szerződésekbe pedig a jogalkotó avatkozik be.

A 34/2014. (XI. 14.) AB határozat az úgynevezett devizahatározat. Az ügy háttere, hogy maga a Kúria is kimondta jogegységi határozatában, hogy a harmadik hatalmi ág két fél peres vitájának megoldásán keresztül ezt a súlyos és tömeges problémát kezelni nem tudja. Normatív beavatkozásra van szükség. Itt megjegyzem, hogy ennek alapjait már Sólyom László elnöksége idején lerakta az Alkotmánybíróság, amikor az ún. OTP kamattámogatásos lakáskölcsönöknél ugyanezeket az elvi megfontolásokat követte.

A deviza alapú fogyasztói kölcsönszerződés mögött az áll, hogy a bankokban felhalmozódott nagy tömegű forint likviditást a bankok devizalikviditássá konvertálták, és kidolgozták azt a szerződési konstrukciót, amit deviza alapú, de forintban felvett és forintban törlesztett kölcsönszerződésnek nevezünk. A Magyar Nemzeti Bank sem látta át, hogy volt-e mögötte tényleges devizamozgás, vagy ez is csak egy know how, egy új technológia, egy banki termék.

10. Zárásként következzen egy hasonlat az előbbiekhöz. Mikor valamelyik nagy autógyár járműveiben meghibásodik egy fontos alkatrész, és kiderül, hogy gyári hiba okozta, akkor millió számra ren-

delik vissza az autókat és cserélik ki bennük a hibás alkatrészt. A devizakölesön szerződésnél pedig arról volt szó, hogy az is egy termék, egy pénzügyi termék, egy senki által addig nem ismert, a jog nyelvén atipikus vagy szokatlan, rendkívüli szerződéses megoldás. Nem látta át senki, hogy mekkora kockázatot vállal, hiába írta alá a kockázatfeltáró nyilatkozatot. Mert valójában csak öt év múlva derült ki, mit is jelentett az a kockázat, amikor kétszeresre emelkedett a tőketartozás és a havi törlesztő részlet a többszörösére növekedett. Ezeket a szerződéseket, mint pénzügyi termékeket, az ügynökök jutalék fejében eladták az embereknek. Ezeket a szerződéseket jogászok ezrei foglalták írásba és látták el szárazbélyegzővel. Ezeknek a szerződéseknek a fedezeteként közjegyzők hivatalos közokiratba foglalva jegyeztették be a gyorsan végrehajtható jelzálogjogot, lakásra és egyéb értékes ingatlanra egyaránt. Az egész jogász társadalom közreműködött az elterjesztésében. Valami olyannak a terjesztésében, amiről még a pénzügyi szakma szakemberei sem tudták pontosan, hogy mi is az. Ezek a körülmények ott voltak a mögött a törvényhozói döntés mögött, amit az Alkotmánybíróság a fenti határozatában vizsgált, és jóváhagyott. Más megközelítésben azt mondhatjuk, hogy azonnali, kormányzati beavatkozást igénylő helyzet alakult ki. A harmadik hatalmi ág nem tudta kezelni a tömeges problémát, a kormány törvényhozás nélkül nem tudott lépni, így törvények láncolatát kellett kidolgozni gyors ütemben. A gyors munka persze sose jó. Így ez is tele volt hibával, hézaggal, ellentmondással, viszont a helyzet azonnali cselekvést igényelt. Ha egy gyermeknek meghal a szülője, akkor részére azonnal ideiglenes gondnokot, a vagyonára zárgondnokot kell kirendelni. Ezt azonnali beavatkozást igénylő élethelyzetnek mondjuk. Ugyanez a helyzet a pénzügyi szektorban, egy többszázvezres szerződéses tömegben, és ugyanez történik a törvényhozás eszközével a közjogban. Az Alkotmánybíróságnak pedig az alkotmányjogi dogmatika alapján kell azt mondania, hogy azonnali beavatkozást igénylő sürgősségi helyzetben a rendkívüli megoldások alkotmányosan elfogadhatóak.



A fentiek jól illusztrálják azokat a gazdasági, társadalmi és környezeti kríziseket, emberi és jogi kihívásokat, amelyek állandó jelleggel áthatják mindennapjainkat. Nemzeti és nemzetközi szinten folyamatosan zajlik a kiütkeresés, de kétségtelenül hosszú folyamat elébe nézünk, amiben az eljövendő generációkra hárul a legnagyobb és legnehezebb feladat. A múlt és a jelen hibáiból okulva maguknak kell megtalálniuk a fenntartható fejlődés, az élhetőbb élet, a saját boldogulásuk útját. A siker előfeltétele: embernek megmaradni mindig, minden körülményben.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ACEMOGLU, DARON – ROBINSON, JAMES A.: *Mért buknek el a nemzetek?* 2013, HVG Kiadó, Budapest.
- [2] BUDA LORINA: Az európai unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a bankunió létrehozásának bemutatása, in *Pro Publico Bono*, 2015/2. szám, 114-122. o.
- [3] CSABA LÁSZLÓ: Közgazdasági unortodoxia vagy heterodoxia, in *Jogtudományi Közöny*, 2015/9. szám (megjelenés alatt).
- [4] FORGÁCS IMRE: Kiút a káoszából? A pénzügyi piacok jogának dilemmái, in *Jogtudományi Közöny*, 2015/1. szám, 27-35. o.
- [5] HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összeesapása és a világrend átalakulása*, 2005, Európa Könyvkiadó, Budapest.
- [6] KOLODKO, GRZEGORZ W.: *Megatrendek*, 2009, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [7] KORTEN, DAVID C.: *Tőkés társaságok világmente*, 1996, Kapu Kiadó, Budapest.
- [8] LENKOVICS BARNABÁS: Konvergencia a szakadékban, in BIHARI MIHÁLY – PATYI ANDRÁS (szerk.): *Ünnepi kötet Szalay Gyula tiszteletére, 65. születésnapjára*, 2010, Universitas-Győr, Győr.
- [9] PIKETTY, THOMAS: *A tőke a 21. században*, 2015, Kossuth Kiadó, Budapest.

- [10] RODRIK, DANI: *A globalizáció paradoxona*, 2014, Corvina Kiadó, Budapest.
- [11] SHILLER, ROBERT J.: *Tőzsdemámor*, 2007, Alinea, Budapest.
- [12] VÉRTESI LÁSZLÓ: Bankok vs. Alaptörvény, in *Jogelméleti Szemle*, 2013/3. szám, 123-130. o.

### **FELHASZNÁLT AB HATÁROZATOK**

- [1] 20/2014. (VII. 3.) AB határozat.
- [2] 8/2014. (III. 20.) AB határozat.
- [3] 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.



# A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA HATÁSMECHANIZMUSA

*Pardavi László*

## Absztrakt

*A fiskális politika céljai és eszközei más politikák, így főként a társadalompolitika, gazdaságpolitika, szociálpolitika által meghatározottak. A költségvetési politika a pénzügyi politika egyik ágaként látja el az allokációs, redistribúciós és stabilizációs funkcióit. Céljai és feladatai megvalósításához közvetlen és közvetett eszközöket alkalmaz, melyekhez a pénzügyi jog egyes részterületeit is hozzárendeli. Ezekben belül az adójog érdemel kiemelt figyelmet, mely a progresszív adók és adókedvezmények, adómértékek meghatározása révén járul hozzá a fiskális politika érvényesüléséhez.*

Kulcsszavak: költségvetési politika, fiskális politika, monetáris politika, adópolitika, jogpolitika, vagyonpolitika, pénzügyi jog, allokáció, redistribúció, stabilizáció, automatikus eszközök, közvetlen eszközök, jóléti transzferek, progresszív adók, adókulcsok.

JEL: K390

## **1. KÍSÉRLET A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FOGALMÁNAK MEGHATÁROZÁSÁRA**

A költségvetési politika fogalma vizsgálható gazdaságtudományi és pénzügyi jogi megközelítésben is. Ez egyébként nem szokatlan vagy különleges helyzet, hiszen az angolszász *public finance* tudomány is jogi és közgazdasági szempontok szerint elemzi a pénzügyi viszonyokat. Jogásként azonban csak a jogtudományi kutatásra tehetek kísérletet, nem vonva kétségbe azonban a gazdaságtudományi vizsgálatok eredményeit és ezek jelentőségét. Ezért a fiskális politika hatásmechanizmusát is csak pénzügyi jogtudományi nézőpontból elemzem, elsősorban a magyarországi eszközöket és azok hatásait értékelve.

A két tudományterület közös határán maradva annyi azonban biztosan elmondható, hogy *a költségvetési politika a pénzügyi politika részének tekinthető szakpolitika*. A pénzügyi politika is (mint minden más politika) célok, eszközök és intézmények összessége. Ez a politika természetesen része a gazdaságpolitikának, de nem független a kereskedelempolitikától, kölcsönhatásban áll a szociálpolitikával, az oktatáspolitikával és tulajdonképpen minden olyan szakpolitikával, melynek költségvetési vonatkozásai vannak vagy lehetnek.

Mindezek a politikák azonban alárendeltjei a társadalompolitikának és céljainak. Az emberi társadalmak és államok nagyon sokfélék, mások az államok és vezetőiknek a céljai is, ez a heterogenitás, változékonyság pedig néha eléggé látványosan megjelenik a pénzügyi politikában és így a költségvetési politikában is. A pénzügyi politika általános célja talán a kormányzat gazdaságban való szerepének meghatározása lehet, azon belül pedig az arról való döntés, hogy az állam mely közfeladatokat lát el, azokat miből és miként finanszírozza.

A pénzügyi politika a különböző történelmi és politikai korszakokban eltérő és ezeknek megfelelő irányzatokat követ. *Nagy Tibor* említést tesz az abszolutizmus korszakának pénzügyi politikájáról, mely elsődlegesen az adópolitikával és az állami vagyonpolitikával ért el eredményeket. A kapitalizmusban kezdetben pont a fiskális irányzat volt az irányadó.<sup>15</sup>

Az intervencionista gazdaságpolitika erőteljesebb megjelenési formája a protekcionizmus, mely közvetlen és direkt beavatkozással, fiskális és kereskedelempolitikai eszközök együttes alkalmazásával teremt piacot a hazai termelők által előállított áruknak, támogatva ez-

---

<sup>15</sup> NAGY TIBOR: *A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány*, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 47. o.

zel a hazai gazdaság fejlődését. *Friedrich List* a „*Politikai gazdaságtan nemzeti rendszere*” című művében<sup>16</sup> a gyenge vagy fejlődő ipar fejlesztésének tekinti az oktatás, a szabadalmi törvények és a szállítási feltételek javítása mellett az ipart támogató törvényeket és intézkedéseket, ide értve a vámtörvényeket is, amelyek a belső és külső forgalmat megkönnyítik.

Miután a modern államok szinte kivétel nélkül részei nemzetközi integrációknak, ezért a pénzügyi politikára a nemzetközi események, intézmények és jogforrások is – sokszor eléggé közvetett módon – hatást gyakorolnak. Nem csak az Európai Unióra, mint a mindennapi életünk részesévé váló közös piacra, vámunióra és monetáris unióra gondolhatunk ekkor, hanem a Bretton-Woods-i rendszer intézményeire, a Világbankra és az IMF-re is, melyek a 2000-es évek magyar gazdaság- és pénzügyi politikáját is meg kívánták határozni, manapság pedig többek között a görög államháztartásra is jól követhető hatással (nyomással) bírnak.

A pénzügyi politika alapvetően két, egymástól nem független, de jól elhatárolható területből áll a fiskális (más néven költségvetési) és az árak és gazdasági növekedés egyensúlyának megteremtését célzó monetáris politikából. Ezeknek, mint minden szakpolitikának a fogalmát és tartalmát alapvetően befolyásolják az aktuális társadalmi és gazdasági kérdések, ezért a fiskális politika fogalma is különbözőképpen, más és más hangsúlyos elemek kiemelésével definiálható.

A fiskális politika fogalmát *Földes Gábor* Samuelson-Nordhaus műve alapján így definiálta: „*az államháztartás kiadásai és bevételei (adók vámok stb.) kialakításának folyamatát jelenti, amely-*

---

<sup>16</sup> FRIEDRICH LIST: *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere*, 1940, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 330-365. o.

nek célja, hogy elősegítse a konjunktúraciklusok csillapítását, és hozzájáruljon a magas foglalkoztatási szintű, inflációmentes gazdaság fenntartásához.”<sup>17</sup>

Várnay Ernő a fiskális politikát céljainak bemutatásával határozta meg: „Fiskális politika alatt olyan állami politikát értünk, amely a költségvetésen keresztül, közhatalmi jellegű elvonások (adók, illetékek, vámok, díjak) és állami vásárlások, illetve juttatások révén próbál befolyással lenni a társadalomra. A fiskális politika céljai között megtaláljuk a hatalom megőrzését, közjavak rendelkezésre bocsátását, ideértve a rend fenntartását, a társadalmi csoportok, illetve a területi egységek közötti egyenlőtlenségek csökkentését-kiegyenlítését, de feltehetően a gazdaság egészével kapcsolatos célok is, mint a konjunktúrabefolyásolás, a gazdasági aktivitás élénkítése, esetleg visszafogása, a gazdasági szerkezet átalakulásának elősegítése.”<sup>18</sup>

Vigvári András a fiskális politika következményeit, hatásait kiemelve a fiskális politikát a pénzügyi politika olyan eszközeként írja le, mely a gazdaság szereplőinek magatartását a kormányzati kiadásokon és az adózáson keresztül kívánja befolyásolni.<sup>19</sup>

Csűrös Gabriella ír a fiskális politika szűkebb és tágabb értelmezési lehetőségéről. Az előbbihez a kormányzat éves gazdaságpolitikája eszközeként (kiadási és bevételi előirányzatokat) történő értelmezést, míg a másodikhoz a makrogazdasági politikához tartozó kormányzati politikát sorolja, „amely magában foglalja a közbevételek (közhatalmi és magánjogi bevételek) rendszerét (közte az adópolitikát

---

<sup>17</sup> FÖLDES GÁBOR: *Pénzügyi jog*, 2001, Osiris Kiadó, Budapest, 17. o.

<sup>18</sup> VÁRNAY ERNŐ: A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai Unióban, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*, 2009, Szent István Társulat az Apostoli Szentzség Könyvkiadója, Budapest, 297. o.

<sup>19</sup> VIGVÁRI ANDRÁS: *Közpénzügyeink*, 2005, KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 363. o.

is), a közkiadásokat (ehhez kapcsolódóan a kormányzati támogatáspolitikát is), a pénzgazdálkodás mellett a vagyongazdálkodást és az államadósságot, valamint ezek ellenőrzésének rendszerét is.”<sup>20</sup>

Benczes István és Kutasi Gábor némiképp mellőzve a jövedelemkiegyenlítő mechanizmusok jelentőségét, a költségvetési politikát a pénzügyi politika azon területeként határozzák meg, amely az államháztartás kiadásain és bevételein keresztül kíván a gazdaságra hatást gyakorolni.<sup>21</sup>

Lentner Csaba a fiskális politikát a gazdasági kormányzás alapvető eszközének minősíti és a költségvetési eszközökkel történő gazdaságbefolyásolás módszerének tekinti. Álláspontja szerint a fiskális politika az államháztartás bevételi oldalán kívül, magába foglalja az állam újraelosztó funkcióját is, mely alatt a jövedelem-elosztás közvetett módon történő meghatározását és a tercier állami szektor forrás-szükségletének biztosítását is érti. A fiskális politika hosszú távú céljának pedig a nemzetgazdaság, a vállalkozások és a családok anyagi növekedésének elősegítését tartja. A fiskális politika fogalmát pedig az előzőek alapján így határozza meg: „*A fiskális politika a nemzetgazdasági szintű centralizáció és újraelosztó folyamatok államhatalmi eszközökkel privilegizált eszköze, amelynek technikájában, mértékében, jellegében a kormány gazdaság és társadalom felé megnyilvánuló politikai prioritásai, közpénzügyi-politikai elvei érvényesülnek.*”<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> CSÜRÖS GABRIELLA: *Unió Pénzügyek*, 2014, HVG Orac, Budapest, 22. o.

<sup>21</sup> BENCZES ISTVÁN – KUTASI GÁBOR: *Költségvetési pénzügyek*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 27. o.

<sup>22</sup> LENTNER CSABA: *Közpénzügyek és államháztartástan*, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 169. o.



A *public finance* ezt a fogalmat kissé más és tágabb értelmű megközelítésben, azt a kormánynek a gazdaságban betöltött szerepével azonosítja. Gruber ezt a szerepet négy kérdéssel írja körül:

- Mikor kell a kormánynek beavatkoznia a gazdaságba?
- Hogyan teheti ezt meg?
- Melyek a gazdasági hatásai ennek?
- Miként választja meg a beavatkozás módjait?<sup>23</sup>

Véleményem szerint a fiskális politika talán ennél szűkebb szempontú és sem az állami beavatkozást, sem a redisztribúciót, hanem az államháztartás stabilitását középpontba helyező megközelítéssel is meghatározható, valahogy így: *a fiskális politika az államháztartás bevételeinek és kiadásainak meghatározását, ennek végrehajtását, ellenőrzését megvalósító és előíró szakpolitikák és eszközök rendszere, melyek elsődleges célja a költségvetési stabilitás megteremtése, a gazdasági növekedés elősegítése és fenntarthatósága, a munkanélküliség csökkentése és megfelelés a nemzetközi kötelezettségeknek (pl: a maastrichti kritériumoknak).*

### **1.1. A fiskális politika funkciói**

A fiskális politika tartalma persze nem az elméleti definíciókból vagy az azok közötti különbségekből ered. Sokkal fontosabb és informatívabb képet kaphatunk a költségvetési politikáról, ha annak funkcióit és eszközeit vizsgáljuk meg.

*Orbán Gábor* és *Szapáry György* közös tanulmányukban Musgrave névéhez kötődő osztályozás szerint a fiskális politika három, közgazdaságinak nevezhető funkcióját írják le. Ezek az allokáció, a redisztribúció és a stabilizáció.

---

<sup>23</sup> GRUBER, JONATHAN: *Public Finance and Public Policy*, 2007, Worth Publishers, New York, 3. o.

Az allokációs funkció lényegének a piaci tökéletlenségek és kudarcok kezelését tartják, melyek következtében egyes javakból állami beavatkozás nélkül alulfogyasztás, hiány vagy túlfogyasztás alakulhat ki. Az allokációs funkció ezeket képes korrigálni pl: közszolgáltatások nyújtásával, a gazdasági tevékenységek törvényes kereteinek létrehozásával és az ehhez szükséges infrastruktúra egy részének biztosításával.

A redisztribúciós funkcióval az állam a jövedelmi egyenlőtlenségeket képes mérsékelni, ehhez a jóléti transfereket és az adórendszer egyes elemeit alkalmazza. *Botos Katalin* szerint ugyan a redisztribúció elsősorban a társadalompolitika szempontjából lényeges, de mivel az újraelosztás révén olyan rétegeket is fizetőképessé tesz, vagy tehet melyek eddig nem vettek részt a keresletben, az így támogatott fogyasztással támogatható a termelő, szolgáltató szektor is.<sup>24</sup>

A harmadik, a stabilizációs funkció alkalmas a konjunktúraciklusok kiegyenlítésére, melyhez automatikus stabilizátorokat alkalmaznak. Ezek olyan eszközök, amelyek a gazdaság és a költségvetés ingadozásait követik, így gyengébb gazdasági teljesítmény idején az adóbevételek csökkenhetnek és a munkanélküli segélyek emelkedhetnek, ezzel az automatikus stabilizátorok recesszió idején növelhetik, fellendülés idején pedig csökkenthetik a költségvetés hiányát, ezzel az automatizmussal pedig elkerülhetővé válik az adókulcsok túlzottan gyakori változtatása.<sup>25</sup>

Az újraelosztás azonban nem lehet korlátlan mértékű, nem eredményezhet állandó és magas államháztartási hiányt, nem vezethet az állam súlyos eladósodásához sem, nem veszélyeztetheti általában a

---

<sup>24</sup> BOTOS KATALIN: *Pénzügypolitika - gazdaságpolitika*, 2011, Tarsoly Kiadó, Budapest, 160. o.

<sup>25</sup> ORBÁN GÁBOR – SZAPÁRY GYÖRGY: Magyar fiskális politika: quo vadis? in *Közgazdasági Szemle*, 2006/április, 294. o.

nemzetgazdaságot, ezért ezt a funkciót (és a többit is), csak a másik két – és elsősorban a stabilizációs funkció – által meghatározott keretek között lehet és kell alkalmazni.

A Nobel-díjas *James McGill Buchanan* azonban a költségvetési folyamatokban nem csak a Musgrave által ismertetett három funkciót látja. Érdekes tanulmányában rámutat arra, hogy a költségvetés bevételi oldalával kapcsolatos elemzések mellett, figyelembe kell venni a költségvetési kiadásokat és azok haszonoldalát is. Így az allokációt és redisztribúciót sem határolja el egymástól, hanem azokat az ún. „költségvetési csere” elemeinek tekinti. Álláspontja szerint a demokratikus döntési modellel rendelkező államokban az adót fizető állampolgár által felismerhetővé válik a befizetett adó és a kapott szolgáltatás közötti kapcsolat. Ha nincs ilyen összefüggés, vagy nem ismerhető fel, akkor indokolt a döntéshozók közbelépése politikai és jogi normák megalkotásával. *Buchanan* rámutat arra is, hogy a politikai hatalom gyakorlója a költségvetésen keresztül (annak allokációs és elosztási funkciójával) sikeresen kizsákmányolhatja a kisebbséget. De a politikai hatalom megszerzése és az ezekre „elpocsékolt” erőforrások begyűjtése a közjavakkal való ellátottság előnyeit fel is szívhatja.<sup>26</sup>

*Bende-Szabó Gábor* a fentebb ismertetett gazdasági funkciók mellett leírja az államháztartás metodikai funkcióit<sup>27</sup> is. Bár az államháztartás és a költségvetési politika funkciói nyilvánvalóan nem teljesen azonosak, de a metodikai funkciók, mint elsősorban a szabályozási (regulációs) és csak másodsorban a pénzellátási (finanszírozási) funkció is jellemzők a fiskális politikára.

---

<sup>26</sup> BUCHANAN, JAMES M.: *Piac, állam, alkotmányosság*, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 169-180. o.

<sup>27</sup> BENDE-SZABÓ GÁBOR: Az államháztartás joga, in FÖLDES GÁBOR (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 78. o.

## **1.2. Integrációk költségvetési politikája**

További fontos kérdés lehetne a gazdasági integrációk fiskális politikájának részletes vizsgálata, mely azonban bizonyára meghaladná ezen tanulmány kereteit. Azonban az könnyen megállapítható, és a 2008-as válság következményei is ezt látszanak igazolni, hogy a közös piacot, vagy monetáris uniót megvalósító régiókban az államok közös vagy összehangolt fiskális politikája alkalmas eszköz lehet a pénzügyi és gazdasági válságok sokkhatásainak mérséklésére,<sup>28</sup> de nem helyettesítheti a (tag)államok hatékony költségvetési és monetáris fellépését.

Másik vizsgálati szempont lehet az integrációk esetében a fiskális szuverenitás és a tagállami költségvetési politika közötti kapcsolat. Az Európai Unió és tagállamai közötti viszonyrendszerben ez a kérdés tulajdonképpen a közös költségvetésben és a tagállami kiadások meghatározásában (az állami támogatások felügyeletében) már érzékelhető. Az adóztatás terén is léteznek integrációs eredmények, míg a vámok körében most is nagyfokú integrációt és harmonizációt tapasztalhatunk nem csak az Unióban, hanem világszerte is.<sup>29</sup>

Az Európai Unió költségvetési politikája viszonylagosan elkülönül és különbözik is a tagállami fiskális politikáktól. Közismert, hogy az Unió költségvetése a tagállami GNI-k összegéhez képest, mind kiadási, mind pedig bevételi oldalon rendkívül alacsony, mintegy 1,2%, szemben a modern államok 40% körüli mutatójával. A különbség elsősorban abból fakad, hogy az Unió nem, vagy nem olyan mértékben lát el klasszikus állami feladatokat, mint egy viszonylagos költségvetési szuverenitással rendelkező tagállam. Ebből következően

---

<sup>28</sup> PÖSTÉNYI ANDREA: A fiskális politika vizsgálata a PaCifiCa országaiban, in *Competitio*, 2012/2. szám, 110. o.

<sup>29</sup> PARDAVI LÁSZLÓ: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései (különös tekintettel a preferenciális szerződésekre)*, Doktori értekezés, 2015, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Iskola, Győr, 188-235. o.

az Unió költségvetésének nincs szüksége saját adókra és adóigazgatásra sem.<sup>30</sup>

*Csűrös Gabriella* a *sui generis* uniós költségvetési politika sajátosságait az államháztartási funkciók specialitásában (egyesek hiányában, vagy nem meghatározó mértékű megjelenésében), a költségvetési tételek folyamatos növekedésében, a döntéshozatal saját rendjében, az egységes és stratégiai költségvetés felé haladás tendenciájában, több évre előre meghatározottságában látja.<sup>31</sup>

Az integrációk szintje felett álló „globális” fiskális politika azonban (még) nem érzékelhető. Ez a hiány szinte természetesen következik az államok pénzügyi szuverenitás iránti elkötelezettségéből, így csak az egyes nemzetközi szervezetek költségvetése, annak meghatározása jelezhetné globális költségvetési politika kezdeti elemeit.

### 1.3. A költségvetési politika eszközei

Amint a fentiekből talán már kiténik a fiskális politika funkciói szerint eltérő eszközöket alkalmaz céljai megvalósításához.

Ezeket az eszközöket a szakirodalom<sup>32</sup> viszonylag egységesen automatikus (nem diszkrecionális) és diszkrecionális csoportokba osztja és az eszközök felsorolása, osztályozás között sincsenek lényeges különbségek:

- 1.) A fiskális politika automatikus vagy közvetett eszközei:
  - a jóléti transzferek (támogatások, segélyek, adókedvezmények);
  - a progresszív adók.

---

<sup>30</sup> Ezen megállapítás alól természetesen kivétel az adónak nem minősülő vám.

<sup>31</sup> CSÜRÖS: *i. m.* 131-138. o.

<sup>32</sup> FÖLDES (2001): *i. m.* 17. o.

2.) A diszkrecionális vagy közvetlen eszközök:

- az adómértékek megváltoztatása;
- közmunkák és foglalkoztatási programok;
- eseti kifizetések, támogatások;
- állami beruházások, illetve az ezekhez kapcsolódó megrendelések.

A közvetett eszközök általában függetlenek a költségvetési ciklustól (évtől), az államháztartási szabályzók közé már régebben beépültek és a gazdaság működésére stabilizáló hatással vannak. *„Olyan kiadási és bevételi tételek ezek, amelyek a gazdasági konjunktúra alakulásától függenek, azaz a gazdasági növekedés, a fogyasztás, az exportértékesítés és a beruházások alakulása szerint változnak.”*<sup>33</sup>

A közvetlen eszközökkel a kormány beavatkozik a gazdasági folyamatokba, ezekkel arra is képes, hogy azokat a kormányzati céloknak megfelelően befolyásolja.<sup>34</sup>

Az eszközök alkalmazását és ennek módját a költségvetési politika irányultsága is meghatározza. Általában megszorító vagy restrikciós jellegű és expanzív, vagyis gazdaságélénkítő irányokról lehet beszélni.<sup>35</sup> A restrikciós jellegű fiskális politika elsősorban a költségvetési kiadások csökkentésével próbálja az államháztartás stabilitását fenntartani, míg az expanziós irány a fogyasztás élénkítésével igyekezne a gazdaságban keresletet és ez ezáltal bővülő adóbevételeket teremteni. A két irányzat egymás mellett is létezhet bizonyos korlátokkal és ideig, tulajdonképpen addig, amíg az állam a kereslet élénkítése céljából nem alkalmaz állami támogatásokat és/vagy jelentős mértékű

---

<sup>33</sup> BENCZES – KUTASI: *i. m.* 35. o.

<sup>34</sup> Uo. 27. o.

<sup>35</sup> Ezek irányváltásairól a magyar gazdaságban ld. PETSCHNIG MÁRIA ZITA: *A magyar gazdaság az új évezred elején*, in LENTNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, 187-208. o.

adócsökkentéseket, melyek a kiadási oldalt növelnék, illetve csökkentenék a bevételeket. Az extenzív fiskális politikának az államadósság vagy költségvetési hiány mértékét maximalizáló jogi korlátok is határt szabnak, hiszen az állam nem lépheti át a többnyire alkotmányos normáikban megjelenő küszöbértékeket.

Az üzleti ciklusok gazdaságra és az államháztartásra való gyakori negatív hatása miatt a fiskális politika egyik jellemző célja lehet, hogy ezeket a gazdasági ingadozásokat a saját eszközeivel megpróbálja csökkenteni. Erre inkább a közvetlen eszközök az alkalmasak. *Benczes István* és *Kutasi Gábor* rámutat arra a jelenségre is, hogy míg recesszió idején a fiskális politika általában mindig keresletnövelő hatású intézkedéseket alkalmaz, de „jó időkben” elmarad a kereslet szűkítését elérő eszközök bevetése, így a költségvetési politika könnyen prociklikussá válik.<sup>36</sup>

*Orbán Gábor* és *Szapáry György* felhívják a figyelmet az üzleti ciklusok mérséklésére irányuló törekvések veszélyeire is. Tanulmányuk szerint az automatikus stabilizátorokon túlmenő diszkrecionális intézkedések (adócsökkentések, kiadásnövelések), könnyen költségvetési destabilizációt eredményezhetnek, melyek aztán megszorításokat vonhatnak maguk után, így a fiskális politika ebben az esetben is prociklikus lehet, melyet nagyban befolyásolnak a politikai döntések és ezek gyakori időigényessége is, mely rontja e döntések végrehajtásának hatékonyságát is.<sup>37</sup>

A fiskális politika eszközei és intézkedéseinek többsége is adó jellegű, ezért szükséges az ezeket közvetlenül meghatározó adópolitikát is elemezni.

---

<sup>36</sup> BENCZES – KUTASI: *i. m.* 28. o.

<sup>37</sup> ORBÁN – SZAPÁRY: *i. m.* 296. o.

## **1.4. Adópolitika**

A költségvetési politika és az adópolitika között is koherens kapcsolat áll fenn. Az általános gazdaságpolitikai célok szoros összefüggésben állnak az adórendszerrel, csakúgy, mint a társadalmpolitikai célkitűzések. Az adópolitikára különben hatással vannak a költségvetési célok, követelmények is, de számos egyéb belső és külső politikai, gazdasági hatás is éri. Különös és erős összefüggés mutatkozik a belpolitika és az adópolitika között az országgyűlési választások idején, az adópolitika ilyenkor közvetlenül a belpolitika hatása alá kerül. Mind ezen elvárásoknak az adópolitika az adórendszer alakításával tud megfelelni. Az adórendszer alakítása során egyes új adónemeket vezethet be, másokat töröl, vagy éppen módosít.

Az adópolitika dönt az adótárgyakról, az adók mértékéről, adópreferenciákat adhat és szüntethet meg, nemzetközi integrációkban való részvételtől és nemzetközi adóegyezmények megkötéséről is határozhat. *Földes Gábor* az adópolitikát egyrésztől az azon gazdaság- és társadalmpolitikai célok pénzügyi aspektusának látja, melyek az adózásban is szerepet játszanak, másrészt az ezekhez kapcsolódó eszközök pénzügyi foglalatának tekinti.<sup>38</sup>

Az adópolitikai célkitűzés és a gazdaság- és költségvetési-, de végső soron a társadalmpolitikai célok viszonyára a rész-egész kapcsolat a jellemző. Az adópolitika az adórendszer egészére és egyes elemekre vonatkozó céljaival, értékeivel és természetesen eszközeivel részt vesz a gazdaságpolitikai, költségvetési célok megvalósításában.

Az adópolitikai célok meghatározása a kormányzat feladata. Így a Kormány határozza el, hogy mely társadalmi csoportokat támogat adókedvezményekkel, ösztönzi-e a vállalkozásokat támogatások-

---

<sup>38</sup> FÖLDES GÁBOR: Az adótan és az adójog általános része, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 395. o.



kal, adócsökkentésekkel, egyéb adójellegű könnyítésekkel. A jövedelmet, a megtakarításokat vagy inkább a fogyasztást adóztatja-e, költségvetési megszorításokkal kíván-e élni, vagy a gazdaságfejlesztésből és az ebből származó növekedésből eredő adóbevételekkel stabilizálja a költségvetést.

*Földes* az adópolitikai céloknál is több szintet különböztet meg. Az egész adórendszert érintő célok mellett az egyes adókra is vonatkozhatnak meghatározott célok. Álláspontja szerint külön szint az adóztatás politikája, amely az adótörvények alkalmazását jelenti. *Földes* rámutat arra is, hogy az adópolitika konstans és változó elemekkel is rendelkezik. Az első kategóriába célok, értékek (mint például a családi adópreferenciák) és az egyes adók főbb jellemzői tartoznak, de a változó elemekről nem tesz említést.<sup>39</sup> Nyilvánvaló, hogy a konstans elemeken kívüli elemek, mind változó tényezőknek minősülnek, ezért itt példaként megemlíthetők az adóeljárás szabályok, az adózás technikai előírása, de ez egyes gazdasági ágazatoknak nyújtott kedvezmények, vagy a más ágazatokat terhelő pótdadók.

## 1.5. Államháztartási vagyónpolitika

Az állami vagyónpolitika is a költségvetési politika lényeges eleme, de talán napjainkat leszámítva, Magyarországon eddig nem került a figyelem középpontjába. Pedig nem jelentéktelen kérdésekről van szó. A fiskális döntéseknél alapvetés, hogy az államnak ismernie kell vagyónát. Fel kell mérnie, nyilván kell tartania és folyamatosan ellenőriznie is kell ezt. Ezzel a vagyonnal, illetve ennek erre alkalmas részével gazdálkodni is kell. Döntést kell arról hozni, hogy az állam megtartja-e a vagyónát vagy egyes elemet például a liberális gazdaságpolitika jegyében inkább értékesít (privatizálja), esetleg gyarapít

---

<sup>39</sup> FÖLDES (2007): *i. m.* 396-398. o.

tani is kívánja. A közvagyonnal való gazdálkodás a költségvetés számára bevételeket is eredményezhet, de jelentős kiadásokkal is járhat. Nem kétséges, hogy a vagyonkezeléshez megfelelő szervezetet vagy szervezeteket kell felállítani, tevékenységüket szabályozni és ellenőrizni is kell, hiszen itt a korrupció veszélye is fennáll.

A vagyonpolitika körében további érdemi és aktuális kérdés, hogy az állam az állami tulajdonnal való gazdálkodást közvetlenül maga látja vagyonkezelő szervezete vagy szervezetei révén, vagy azt átengedheti más szervezetek részére. Ha igen, akkor az átengedés milyen jogcímen és milyen bevételek ellenében történhet? A vagyonkezelés eredménytelenségéért kit terhelhet vagyoni és/vagy politikai felelősség?

A vagyonpolitika céljai talán nem annyira változékonyak, mint az adópolitikáé és eszközei sem olyan sokfélék, de fiskális szempontból egyre jelentősebbek.

## **1.6. Pénzügyi jogpolitika - pénzügyi jog**

A pénzügyi politika pénzügyi jogi döntéseit a pénzügyi jogpolitika foglalja keretbe, mely elsősorban az alkalmazandó jogforrásrendet, a kodifikáció szerkezetét és folyamatát, továbbá a pénzügyi jogalkalmazás általános szempontjait határozza meg.<sup>40</sup> Szabályozási funkciójából eredően a pénzügyi jogpolitika által meghatározott jogalkotást, szűkebb értelemben pedig a jogalkotás eredményeképpen megjelenő pénzügyi jogot és ennek egyes részterületeit, mint szabályozási instrumentumokat is a költségvetési politika eszközei közé lehet emelni.

A pénzügyi jogpolitika sajátos eszköze a pénzügyi jog, mely heterogén szabályozási területei között találjuk meg a témánkkal közvetlenül összefüggő államháztartási jogot és közbeveteli jogot is. Hosszú évszázadok fejlődése után Magyarországon a XX. század első

---

<sup>40</sup> FÖLDES (2001): *i. m.* 27. o.

harmadára, középre önálló jogággá vált pénzügyi jog fogalma – éppen sokféle tárgya és célja miatt – nehezen határozható meg, de itt alkalmazható Nagy Tibor professzor összetett definíciója: „A pénzügyi jogi szemlélet szerint ezen a széles – napjainkban különösen dinamikus fejlődő és bővülő – jogterületen a pénzügyi jog a gazdasági-pénzügyi politika megvalósítása érdekében a közpénzügyi alaprendszer intézményein keresztül, illetőleg annak intézményeihez kapcsolódva, pénzügyi viszonyokkal szabályozza a társadalmi össztermék (GDP) meghatározott részének centralizálását és elosztását az állam funkcióinak és feladatainak ellátása érdekében. A pénzügyi jog szabályozza továbbá a gazdálkodó szervezetek (állami, nem állami és non-profit szervezetek) pénzgazdálkodását, a monetáris politika területeit, valamint meghatározott jogalanyok pénzügyi jogi kötelezettségeit.”<sup>41</sup>

A fenti meghatározásból a tanulmány témája szempontjából a centralizálás, mint a fiskális politika allokációs funkciójának megjelenése és GDP redisztribúciója bírhat jelentőséggel, hiszen ezen jellemzőkhöz kapcsolódnak a költségvetési politika eszközei.

A pénzügyi jog által szabályozott területek közül nem mindegyiknek van közvetlen fiskális vonatkozása. Így nyilvánvaló és közvetlen költségvetési hatással és jellemzőkkel is bír az államháztartási jog és a közbeveteli jog is. Az államháztartási jog alatt a költségvetési jog, az államadósság és kezelésének joga, továbbá az államháztartási vagyoni jog értendő. Bende-Szabó Gábor álláspontja szerint „a költségvetési jog magában foglalja a költségvetés elfogadásának jogát, a költségvetés végrehajtására vonatkozó felhatalmazás (appropriáció) jogát, a költségvetés végrehajtására vonatkozó zárszámadás elfogadásának jogát, továbbá a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos felmentés (felmentvény) jogát.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> NAGY: *i. m.* 45. o.

<sup>42</sup> BENDE-SZABÓ: *i. m.* 93. o.

A közbevételi jog maga is kapcsolódik az államháztartási joghoz (a költségvetés bevételi oldalához), de központi vagy helyi szintű költségvetésbe teljesítendő befizetésre vonatkozó szabályok szerkezetükben, tartalmukban is annyira eltérnek az egyéb költségvetési normáktól, hogy indokolt a külön pénzügyi jogi területként említésük.

A számviteli jog egy része, mely az „államháztartási számvitel” elnevezéssel különíthető el a nem állami gazdálkodókra vonatkozó általános számviteli jogszabályoktól és azoknak nem minősülő standardoktól, szinten közvetlen kapcsolatban áll az államháztartási joggal.

A nemzetközi pénzügyi jogi területnek a nemzetközi adójogként, nemzetközi költségvetési jogként és a nemzetközi vámjogként ismert részei is bírnak fiskális relevanciával.

Ugyanakkor elsősorban a monetáris politika eszközrendszeréhez tartozónak minősíthető a pénzügyi piacok jogának és a devizajog szabályai, melyek közvetetten, az államháztartás és a központi költségvetés stabilitására is hatással lehetnek.

Meg kell azt is említeni, hogy a magánjogi szabályok és a pénzügyi jogi normák között is adekvát kölcsönhatás áll fenn, példaként utalhatunk itt az állami szervek által köthető, egyébként magánjogi szerződésekkel kapcsolatos pénzügyi jogi előírásokra (az átláthatóság követelményére, vagy a közbeszerzési kötelezettségre.).

## **2. FISKÁLIS NORMÁK A MAGYAR PÉNZÜGYI JOGBAN**

A fiskális politika irányának, fő céljainak meghatározása szempontjából kiemelt jelentősége van a költségvetési stabilitásnak, az államadósság és a költségvetési hiány alakulásának. Ezek normatív szabályozása a magyar pénzügyi jog az alkotmányos normáiban is megjelenik.

## 2.1. A magyar pénzügyi jog alkotmányos alapjai

A pénzügyi jogi normák is alkotmányos elveken és normákon alapulnak. Nagy Tibor a pénzügyi jog alkotmányos alapjainak fogalomkörébe azokat a normákat sorolja, melyek a törvényhozást pénzügyi törvények meghozatalára kötelezik.<sup>43</sup> Ezek a normák lehetnek költségvetéssel, az adózással és adóztatással, az államadóssággal, az állami vágyonnal, a pénzügyi szervezetekkel és intézményekkel is kapcsolatosak.

Magyarországon ez a normarendszer az Alaptörvény elfogadását követően jelentős változásokon esett át, érdemileg is kibővítve a fiskális szabályozást, különös tekintettel az új közpénzügyi fejezetben foglaltakra.

Az Alaptörvény a fiskális politika alapelveként az Alapvetések N) cikkének (1) bekezdésében a *kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét* fogalmazza meg, mely a fiskális funkciók közül a stabilitásra helyezi a hangsúlyt. A (2) és (3) bekezdésekben ezen elv érvényesítését szolgáló, az állami szervekre vonatkozó előírásokat kapunk.

Az O) cikk már az állami és közösségi feladatokhoz való hozzájárulási kötelezettséget tartalmazza, és ez már a közteherviselés elvét is előre vetíti, csak úgy, mint a XII. cikk, mely a közösség gyarapodásához munkavégzéssel történő hozzájárulást írja elő.

A XXX. cikk a *közteherviselés elvének* tényleges hordozója, mely az Alkotmány 70/I. §-a szerinti elvet átfogalmazva, kitágította annak körét,<sup>44</sup> hiszen ennek elvi korlátját már a teherviselő képességhez és nem a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazította.

---

<sup>43</sup> NAGY: *i. m.* 58. o.

<sup>44</sup> (1) Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.

*Terstyánszkyne Vasadi Éva* rámutat azonban arra, hogy a közteherviselés szűkebb tartalma is megjelenik az Állam fejezet 40. cikkében,<sup>45</sup> ahol a közteherviselés és nyugdíjrendszer alapvető szabályaira vonatkozó törvényalkotási felhatalmazást találunk. Álláspontunk szerint azonban ez a rendelkezés ettől még nem tekinthető a közteherviselés szűkebb tartalmú megközelítésének, legfeljebb csak az ilyen irányú jogalkotásra adott felhatalmazásnak. Ebből kiindulva valóban érdekes lehet, hogy az ilyen tartalmú sarkalatos törvények, valóban szűkebb vagy esetleg csak konkrétabb tartalommal töltik meg a közteherviselés elvét.

Ugyanakkor ez a cikk mégis nagyon jelentős, mivel ebben találjuk a korábbi Alkotmányban kifejezetten nem olvasható *nullum tributum sine lege* elvet, amely a közteherviselés alapvető szabályait és így az adózás törvényi szabályozását követeli meg.

A költségvetéssel kapcsolatos alaptörvényi normák találhatóak még az Országgyűlés feladatai között,<sup>46</sup> valamint az országos népszavazás tiltott tárgykörei között,<sup>47</sup> mely költségvetési és adózási tárgy-körökben tiltja a népszavazást.

Fiskális előírásnak minősül a helyi önkormányzatok felhatalmazása a helyi adók fajtáinak bevezetésére és mértékének megállapítására.<sup>48</sup>

---

(2) A közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulás mértékét a gyermeket nevelők esetében a gyermeknevelés kiadásainak figyelembevételével kell megállapítani.

<sup>45</sup> TERSTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA: Az Alkotmánybíróság adó-és költségvetési jogot érintő alapvető döntései, in HALUSTYIK ANNA (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2015, Pázmány Press, Budapest, 42. o.

<sup>46</sup> Alaptörvény 1. cikk (2) bek. c) pont.

<sup>47</sup> Alaptörvény 8. cikk (3) bek.

<sup>48</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) bek. h) pont.

Az Alaptörvény legjelentősebb pénzügyi jog újítása a 36. cikkben olvasható „A közpénzek” című fejezetben. Itt összefoglalva megtalálhatók az államháztartás stabilitásával kapcsolatos elvek és szabályok. Az (1) bekezdésben az éves költségvetés és az ennek végrehajtásáról (zárszámadás) szóló beszámolás kötelezettsége jelenik meg. A következő bekezdésben a világosság és átláthatóság követelménye olvasható a költségvetés és a zárszámadás tartalmával összefüggésben. A (3) bekezdés tartalmazza a hagyományos appropriációt, vagyis az Országgyűlés által a Kormánynak a központi költségvetési törvény elfogadásával adott felhatalmazást a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.

Igazi nóvumnak tekinthető az államadósság maximumának meghatározása és az ezzel kapcsolatos korlátozások (*tételes államadósság korlát*). A (4)-(6) bekezdésekben foglaltak szerint az Országgyűlés – különleges jogrend és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését kivéve – nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek következtésben az államadósság mértéke meghaladná a teljes hazai össztermék 50%-át. Miután azonban az Alaptörvény elfogadásakor (2011-ben) és azt követően is mindig magasabb volt ennél az államadósság, ezért az átmeneti időszakra csak az a szabály, hogy az államadósság arányának évről-évre csökkennie kell.

Változtak a költségvetési törvény elfogadásával kapcsolatos szabályok, megszűnt ugyanis az átmeneti szabályozása (indemnitás) való lehetőség és az *ex lex* gazdálkodás is korlátozottá vált a 3. cikk (3) bekezdés első pontjával, mely a Köztársasági elnököt ruházza fel az Országgyűlés felosztásának jogával arra az esetre, ha az a tárgyévi költségvetést az adott év március 31-ig nem fogadja el.

Az egyes állami szervek feladatainak meghatározásakor feltűnnek fiskális kérdések, így a Kormány számára is előírja az Alaptörvény a költségvetés végrehajtásával kapcsolatban, hogy nem vehető fel olyan kölcsön vagy nem vállalható pénzügyi kötelezettség, amely

az államadósságnak a GDP-hez viszonyított előző évi arányát növelné.<sup>49</sup>

A költségvetés stabilitásának megtartását célozza az Alkotmánybíróság hatáskörének átmeneti korlátozása is. Addig ugyanis, amíg az államadósság mértéke meghaladja a GDP 50%-át az Alkotmánybíróság a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.<sup>50</sup>

Az Alaptörvény 38. cikkében további pénzügyi jogi tárgyként a nemzeti vagyonnal kapcsolatos rendelkezéseket találjuk. Az (1) és (2) bekezdés is sarkalatos törvényre bízta a nemzeti vagyonnal és az az állam kizárólagos tulajdonával kapcsolatos szabályozást.

Szintén pénzügyi jogi normának minősíthető a csak az átlátható szervezetek számára nyújtható költségvetési támogatás követelménye és a közpénzekkel való nyilvánosság előtti elszámolás követelménye.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Alaptörvény 37. cikk (3) bek.

<sup>50</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bek.

<sup>51</sup> Alaptörvény 39. cikk.



Lényeges pénzügyi jogi vonatkozásai vannak a Magyar Nemzeti Bank jogi státuszával,<sup>52</sup> az Állami Számvevőszékkel<sup>53</sup> és a Költségvetési Tanáccsal<sup>54</sup> kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseknek is. Ezek közül kiemelt költségvetési jelentősége van az Állami Számvevőszéknek, mely az Alaptörvényben<sup>55</sup> meghatározott feladatai szerint ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.

A költségvetés megalapozottságának vizsgálatára, tehát a még a költségvetési törvény elfogadása előtti stádiumban a Költségvetési Tanács jogosult. Az Alaptörvényben meghatározott jogai közül kiemelendő, az a sajátos jog, *quasi vétójog*, amely a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához megköveteli a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását.

Természetesen a fenti állami szervek státuszát és részletes feladatait az Alaptörvény felhatalmazása alapján külön törvények határozzák meg. Így az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, a Költségvetési Tanács feladatait és működését a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza, a jegybankról pedig a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény rendelkezik.

## 2.2. A magyar költségvetési jog forrásai

Az Alaptörvény közpénzügyi elveinek részletes szabályozása a fenti szervezetekre vonatkozó előírásokon kívül más területeken is jelen van a pénzügyi jog költségvetési normáiban.

---

<sup>52</sup> Alaptörvény 42. cikk.

<sup>53</sup> Alaptörvény 43. cikk.

<sup>54</sup> Alaptörvény 44. cikk.

<sup>55</sup> Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

Ezek közül elsődleges az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), mely meghatározza az államháztartás rendszerét, központi és önkormányzati alrendszerekre osztva azt.

Az Áht. a közfeladatokkal kapcsolatban két generális elvet rögzít. Egyrészt meghatározza, hogy közfeladatot csak jogszabály rendelhet állami vagy önkormányzati körbe, másrészt rögzíti a közfeladatok finanszírozásának alapkövetelményét – a 3/A. § (3) bekezdésében –, amely a közfeladatok előírásához vagy vállalásához megfelelő pénzügyi fedezet biztosítását írja elő.

Az Áht. tartalmazza a költségvetési alapelveket is. Így a 4. § (1) bekezdése a ciklikusság, rendszeresség megtestesítőjét, az „éves költségvetés” alapelvét, mely szerint az államháztartásban a tervezést, a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni és a költségvetés végrehajtásának éve megegyezik a naptári évvel. De a többi „klasszikus” költségvetési alapelv, mint például a bruttó elszámolás elve vagy a teljesség és összehasonlíthatóság elve is jelen van a törvényben.

Jelen tanulmány témájának szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Áht. 4/A-6. §-aiban foglalt szabályoknak, melyek az államháztartási bevételek és kiadások körét határozzák meg.

A törvény szerint az államháztartási bevételek lehetnek költségvetési és finanszírozási bevételek és kiadások. A költségvetési bevételek és kiadások közgazdasági jellegük szerint működési és felhalmozási bevételekre oszthatók.

*Így működési bevételek:*

- a) az államháztartáson belüli működési támogatások,
- b) a közhatalmi bevételek (adók, illetékek, járulékok, hozzájárulások, bírságok, díjak és más fizetési kötelezettségek),
- c) a készletek és szolgáltatások értékesítésekor kapott ellenértékből, a tulajdonosi bevételekből, a kapott kamatokból

és más hasonló, a működés során keletkező bevételekből származó bevételek

- d) az államháztartáson kívülről működési célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó működési célú átvett pénzeszközök.

*Felhalmozási bevételek:*

- a) az államháztartáson belülről felhalmozási célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó a felhalmozási célú támogatások,
- b) az immateriális javak, tárgyi eszközök értékesítésekor kapott ellenértékből, valamint a részesedések értékesítésekor, megszűnésekor kapott bevételekből származó bevételek,
- c) az államháztartáson kívülről felhalmozási célból kapott támogatásokból és más ellenérték nélküli bevételekből származó felhalmozási célú átvett pénzeszközök.

*Működési kiadások:*

- a) a személyi juttatások (foglalkoztatottak illetményei, munkabére, egyéb juttatások, más jövedelmek),
- b) a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó, amelyet a kifizetést teljesítő köteles megfizetni,
- c) a dologi kiadások,
- d) társadalombiztosítási és egyéb ellátottak pénzbeli juttatásai,
- e) az egyéb működési célú kiadások, amelyek a nemzetközi kötelezettségek teljesítéséből, az államháztartáson belülről vagy kívülről működési célból adott támogatásokból és más ellenérték nélküli kifizetésekből, valamint a más kiemelt előírányzaton nem szerepeltethető működési jellegű kiadásokból származnak.

*Felhalmozási kiadások:*

- a) a beruházások, amelyek az ingatlanok, tárgyi eszközök és más tartósan használt eszközök megszerzéséből, részese-  
dések megszerzéséhez vagy növeléséhez kapcsolódó ki-  
adások teljesítéséből származnak,
- b) a felújítások, amelyek a tartósan használt eszközök felújítá-  
sának kiadásaiból származnak,
- c) az egyéb felhalmozási célú kiadások, amelyek az állam-  
háztartáson belülről vagy kívülről felhalmozási célból  
adott támogatásokból és más ellenérték nélküli kifizeté-  
sekből származnak.

A költségvetési bevételek és kiadások különbözeteként állapítható meg a költségvetési hiány vagy többlet. Ha hiány mutatkozik, vagy többlet keletkezik, akkor az Áht. a hiány finanszírozásához vagy a többlet felhasználásához *finanszírozási* bevételeket vagy kiadásokat rendel.

Az Áht. által az 5. § (3)-(4) bekezdésében meghatározott szabályok is ismertek. Ezek szerint a költségvetési bevételi előirányzatok és a finanszírozási bevételi előirányzatok a költségvetési bevételek beszedésének kötelezettségét és a finanszírozási bevételek teljesítésének jogosultságát, a költségvetési kiadási előirányzatok és a finanszírozási kiadási előirányzatok nem kötelezettségek, hanem csak az azok felhasználásának jogosultságát jelentik.

A költségvetési kiadások – a központi költségvetés előirányzatmódosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető költségvetési kiadásai kivételével – a költségvetésben megállapított (a továbbiakban: eredeti előirányzat) vagy az év közben módosított (a továbbiakban: módosított előirányzat) költségvetési kiadási előirányzatok mértékéig teljesíthetők. A költségvetési bevételek a költségvetési bevételi előirányzatokon felül is teljesíthetők.

A tanulmány témájához kapcsolódik még az Áht.-nak a költségvetés előkészítéséről és költségvetés végrehajtásáról szóló III. és IV.

fejezete, továbbá a költségvetési támogatásokat szabályozó VI. fejezet is, melyekben foglalt szabályok kihatnak a költségvetési politika eszközeinek alkalmazására és ebből következően a költségvetési politika hatásmechanizmusára is.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) preambuluma szerint az Országgyűlés elsősorban az ország gazdasági stabilitása és a költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében, a központi költségvetésről szóló törvény megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése és az Alaptörvény végrehajtására alkotta az Alaptörvény XXX. cikke, 34. cikk (5) bekezdése, 37. cikk (6) bekezdése, 40. cikke és 44. cikk (5) bekezdése alapján ezt a sarkalatos törvényt.

A Gst. II. fejezetében az államadósság csökkentésének szabályait határozza meg. Ezek közül számunkra különös jelentőséggel bírnak az adósságcsökkentésre (2. cím) és az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályok (3. cím).

Az államadósság csökkentésre vonatkozó szabályok az Áht.-nak a költségvetési előkészítésre és egyes esetekben a központi költségvetési törvény végrehajtására vonatkozó szabályaihoz adnak előírásokat. Ezek közül a talán a két legfontosabb a kormányzati szektor egyenlege hiányának a bruttó hazai termék 3%-ában maximált mértéke<sup>56</sup> és az államadósság csökkentésére vonatkozó rendelkezések.<sup>57</sup>

Az államadósság keletkezését és növekedésének korlátozását magukba foglaló szabályok, bár elsősorban az államháztartási alanyokat kötelezik, de már az államháztartási alrendszereken túlmutató, akár magánjogi hatásokkal is bírnak.

---

<sup>56</sup> Gst. 3/A. § (1) bek. b) pont.

<sup>57</sup> Gst. 4. §.

Az ide tartozó szabályok közül kiemelést érdemel az államadóságot keletkeztető ügylet érvényességéhez szükséges törvényi felhatalmazás,<sup>58</sup> a Kormány felhatalmazása arra, hogy amíg az államadóság a bruttó hazai termék felét meghaladja és ha az államot terhelő olyan mértékű közvetlen kiadás keletkezik, amelynek teljesítésére a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított, a Kormány irányítása alá tartozó fejezetekben rendelkezésre álló előirányzatok nem elegendők, a Kormány jogosult lesz az Áht.-ban foglalt egyes intézkedések megtételére, vagy javaslatot tehet az ilyen kiadások teljesítéséhez szükséges, fizetési kötelezettség törvényben történő megállapítására.<sup>59</sup>

A kormányzati szektorhoz kapcsolódó általános korlátozás még, hogy az ide tartozó egyéb szervezet adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen az államháztartásért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával köthet.<sup>60</sup>

Az önkormányzati alrendszerrel kapcsolatosan is találunk adósságkorlátozó szabályokat. Így az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.<sup>61</sup>

Települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparüzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Gst. 8. §.

<sup>59</sup> Gst. 8/A. §.

<sup>60</sup> Gst. 9. § (1) bek.

<sup>61</sup> Gst. 10. § (1) bek.

<sup>62</sup> Gst. 10. § (2) bek.

Abszolút korlátként értékelhető, hogy az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet futamidejének végéig egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.<sup>63</sup>

Hasonló jellegű korlátozás az új fejlesztésekkel kapcsolatos előírás, mely – kivételekkel ugyan – de tiltja a saját bevételek 50%-át elérő vagy azt meghaladó fejlesztésekkel kapcsolatos fizetési kötelezettséget.<sup>64</sup>

A Gst. az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit is korlátozza. Általános szabályként fogalmazható meg, hogy az önkormányzat éven túli lejáró adósságot keletkeztető ügyletéhez (kivéve a reorganizációs és a fejlesztésnek nem minősülő, a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által megnyert pályázat önrészének és az így megnyert támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgáló ügyletet) a Kormány előzetes hozzájárulása szükséges.

A Gst. V. fejezete az Alaptörvény 40. cikkében kapott felhatalmazás alapján meghatározva a közös szükségletek fedezéséhez szükséges bevételek körét, tér ki az ezen tanulmány tárgya szempontjából lényeges közterhek felsorolására és osztályozására.

A 28. § a közterheket az állam közvetlen ellenszolgáltatása nélküli és az állami közhatalom birtokában nyújtható szolgáltatásért, eljárásért fizetendő díjak, illetékek csoportjába sorolja. Az elsőbe tartozik az adó, járulék, hozzájárulás, vagyonszerzési illeték, pótlék vagy más hasonló, rendszeres vagy rendkívüli fizetési kötelezettség. A másodikba pedig a felügyeleti díj, eljárási és felügyeleti illeték, igazgatási szolgáltatási díj és pótdíj.

---

<sup>63</sup> Gst. 10. § (5) bek.

<sup>64</sup> Gst. 10. § (7) bek.

A 29. § (1) bekezdése pedig megerősíti és pontosítja a *nullum crimen sine lege* elvet, miszerint fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. Ez az elv nem vonatkozik azonban a pótlékra, igazgatási szolgáltatási díjra, pótdíjra sem, melyeket a Kormány, illetve a miniszter a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke is meghatározhat. Ehhez az elvhez sorolható a 35. §-ban meghatározott kötelezettség, mely tiltja az eltérő életviszonyokat szabályozó törvényekben fizetési kötelezettségek szabályozását, azok módosítását, vagy hatályon kívül helyezését.

Az átláthatóság és világosság elve jelenik meg a 30. § (1) bekezdésében, amely előírja, hogy az új fizetési kötelezettséget megállapító törvényben meg kell határozni, hogy a bevétel az államháztartás mely alrendszerének bevételét képezi.

A jogalkotónak címzett követelmény, hogy a fizetési kötelezettséget megállapító, fizetésre kötelezettek körét bővítő, a fizetési kötelezettség terhét növelő, a kedvezményt, mentességet megszüntető vagy korlátozó jogszabály kihirdetése és hatálybalépése között legalább 30 napnak el kell telnie.<sup>65</sup>

A közbevételek körében alaptétel, hogy a velük együtt járó adminisztrációs költségek nem legyenek aránytalanul magasak, vagy ne haladják meg a bevételeket.<sup>66</sup>

Az Országgyűlés elsősorban társadalompolitikai okból fontosnak tartotta, hogy az adózás köréből kiemelje és Gst. útján sarkalatos

---

<sup>65</sup> Gst. 32. §.

<sup>66</sup> Gst. 33. §.



törvénybe foglalja a munkavégzésre irányuló jogviszonyokból származó adóztatás adómértékének elvi meghatározását. A Gst. 36. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a munkával megszerzett jövedelmet csak egy adókulccsal, tehát lineárisan lehet terhelni.

Szintén jelentős hatása és üzenete van a 36. § (2) bekezdésének, mely a munkával szerzett jövedelem adózás utáni (nettó) összegét garantálja, mely szerint a munkáltató, kifizető által teljesítendő fizetési kötelezettség együttesen nem haladja meg a magánszemély munkával megszerzett jövedelmének az ez után a természetes személy által teljesítendő fizetési kötelezettségekkel csökkentett összegét.

Az Alaptörvény XXX. cikk (2) bekezdése előírja, hogy a közös szükségletekhez való hozzájárulás mértékének megállapításakor a gyermeknevelés költségeit is figyelembe kell venni. A Gst. ezt az elvet fejti ki a fizetési kötelezettségek körében, melyet az személyi jövedelemadóból ismert családi kedvezménynek nevez.<sup>67</sup> A Gst. családi kedvezmény mértékét a gyerekszámától teszi függővé, azzal a kötelezéssel, hogy magasabb mértékű családi kedvezményt három- vagy több gyermek nevelése, gondozása esetén kell nyújtani.<sup>68</sup>

A törvény kivette a még az 1992-es Áht-ban a közbevételek közé sorolt bírságot, a 28. §-ban meghatározott fizetési kötelezettségek köréből és külön szabályozza a 38/B. §-ban, lényegében hasonlóan, mint a több fizetési kötelezettséget. Fontos különbség azonban, hogy a bírságot pontosabban a bírságfizetési kötelezettséget törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben és kormányrendeletben is elő lehet írni.

---

<sup>67</sup> Gst. 37. § (1) bek.

<sup>68</sup> Gst. 37. § (2) bek.

A magyar költségvetési jog ezen három pillére mellett meg kell említeni az évente elfogadott költségvetési<sup>69</sup> és zárszámadási törvényeket, valamint az önkormányzatok képviselő testületeinek hasonló tárgykörben hozott rendeleteit is.

A költségvetési jog forrásai közé sorolhatók az államháztartás vagyoni jogi normái is. Ezek alatt elsősorban az Alaptörvény 38. cikkében foglaltakat és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt, továbbá az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvényt és ezek végrehajtási rendeleteit sorolhatjuk. A vagyoni jogi normák gondoskodnak a nemzeti, állami és önkormányzati vagyon értékének megóvásáról, megfelelő nyilvántartásáról és hasznosításának módjairól is feltételeiről. Ezen szabályok hatásai közvetlenül és közvetve is megjelennek a költségvetésben, mert egyes vagyonelemek értékesítése, hasznosítása közvetlen bevételeket eredményez, míg a vagyon értékének megőrzése, regisztrálása pedig nyilvánvaló kiadásokkal jár.

### **2.3. Az Európai Unió költségvetési jogának forrásai**

Az Európai Unió költségvetési jogának elsődleges forrásai természetesen az alapszerződésekben keresendők, melyek közül elsősorban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 119-144. cikkei vonatkoznak a tagállami költségvetési politikák összehangolására és a tagállami fiskális politikai tilalmakra (a monetáris, finanszírozás tilalma, a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma és a ki nem segítési záradék).<sup>70</sup> A szűkebb értelemben vett költségvetési normák az EUMSZ. VI. részének II. címében olvashatók. Itt találjuk meg a költségvetési alapelveket, az unió költségvetésének saját forrásait, a többéves pénzügyi keretre és

---

<sup>69</sup> Egyelőre különleges például a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvényt, melyet, nem ősszel, hanem már 2015. július 3-án hirdettek ki.

<sup>70</sup> Ld. részletesen CSÜRÖS: *i. m.* 130-138. o.

az éves költségvetésre vonatkozó rendelkezéseket is. Az EUMSZ. mellékletei közül közvetlen költségvetési vonatkozásaik miatt kiemelendő a (12.) Jegyzőkönyv a túlzott hiány esetén követendő eljárásról és a (13.) Jegyzőkönyv a konvergenciakritériumokról.

Az Európai Unió Tanácsa 2012. március 2-án fogadta el Brüsszelben és 2013 január 1-jén lépett hatályba a Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitási, Koordinációs és Kormányzati Szerződése, melynek egyik része (3-8. cikk) az *ún. költségvetési paktum* (Fiscal Pact). Ennek fő célja a fiskális fegyelem szigorítása, a nemzeti költségvetések egyensúlyának megkövetelése, nagyobb ellenőrzés lehetővé tétele, a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése és az euróövezet kormányzásának javítása.

A költségvetéssel összefüggő másodlagos joganyagok közül különösen fontos a Stabilitási és Növekedési Paktum, mely a Tanács 1466/97/EK rendeletéből (a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról), a Tanács 1467/97/EK rendeletéből (a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról), valamint a Tanács (1997. június 17.) állásfoglalásából áll.

Figyelmet érdemelnek még a következő jogforrások is:

- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetés-tervezési javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről;

- Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Természetesen a magyar költségvetési jog és Európai Unió fiskális joga közötti kapcsolat is lényeges tényező lehet a költségvetési politika hatásmechanizmusai elemzésekor. Az unió költségvetési szabályai nem függetlenek a tagállami költségvetési normáktól és azok sem az uniós előírásoktól. A tagállamoknak elsősorban a megfelelő költségvetési stabilitásra, az államadósság mértékének csökkentésére, a költségvetési hiány és az infláció kordában tartására, az uniónak pedig saját költségvetésének megfelelő végrehajtására kell törekednie.

## **2.4. A magyar adójog forrásainak rendszere**

Tudományos kérdés, hogy az adójog, vagy az ezt a területet magába foglaló közbevételi jog, elkülöníthető-e a költségvetési jogtól, hiszen az adók, mint költségvetési bevételek, nyilvánvaló és erős kapcsolatban állnak a költségvetéssel és ennek normáival. Mégis a magyar szakirodalom szinte egységes abban, hogy az adójogi normák, így az adójog megfelelően elválnak a költségvetési jogtól. Ezt megalapozza az adók és az adójog több évezredes története, a költségvetési jogtól eltérő alanyai, tárgya és szabályozási módszerei is.

A magyar adójog alkotmányos alapjait az Alaptörvény pénzügyi jogi rendelkezései között már bemutattuk és ismertetésre kerültek az Áht. 6. §-ban és a Gst. 28. §-ában szabályozott költségvetési, közhatalmi bevételek, melyek között természetesen megtalálhatók az adók is. Az imént említett jogforrások azonban költségvetési jogi jellegüknél fogva csak arra alkalmasak, hogy az adók alkotmányos alapjait meghatározzák, azonban az adójogi tényállás, jogviszonyok és a konkrét adókötelezettsége szabályozását nem valósítják meg. Ebből

következően is szükség van külön létező adójogszabályokra is, melyek összessége alkotja az aktuális adórendszert. A magyar adórendszer legrégebbi elemei (személyi jövedelemadó, vagy a társaság jövedelmét terhelő adó, és az általános forgalmi adó is) az 1988-as adóreform következményeként kerültek be eredetileg az adók közé. Az adórendszer és elemei is gyakran (talán túlságosan gyakran) változnak, így a kezdeti elemek is már megújultak és melléjük, újabbak és újabbak kerültek. A mai magyar adórendszer már egy 27 éves múlttal rendelkező struktúrát mutat, melyben az 1990-ből származó helyi adók mellett jelen vannak a 2013-ban bevezetett legújabb adók is, mint a kisadózó vállalkozások tételes adójáról és a kisvállalati adóról szóló 2012. évi CXLVII. törvénnyel 2013. január 1-től bevezetett adók is.

A magyar adórendszerre jellemző még, hogy a központi adók jogforrásait az Alaptörvény 40. cikke és a Gst. 28. §-a szerint csak törvények alkotják, csak egyes inkább technikainak minősíthető szabályok léteznek még rendeleti formában.<sup>71</sup>

A magyar adórendszer sajátosságának tekinthető, hogy az anyagi és eljárási normák egymástól külön kerülnek szabályozásra és az eljárási normák döntő része, egyetlen jogforrásban, az adózás rendjéről szóló 2003. XCII. törvényben található. Az anyagi jogi szabályokat tartalmazó törvények pedig általában adótárgyak szerint különülnek el, így a főadóknak tekinthető személyi jövedelemadó, a társasági adó, az általános forgalmi adó vagy a jövedéki adó is.

A magyar adórendszerre elviekben és ténylegesen az Európai Unió adózással kapcsolatos normái is hatással vannak. Adóunióról azonban még nem beszélhetünk, mert még beláthatatlanul messze van egységes uniós adójog megvalósítása, ennek egyelőre csak egyes jelei

---

<sup>71</sup> Például a 221/2001. (XI. 21.) Korm. rendelet a külföldi utas számára adható általános forgalmiadó-visszatérítésről csak a 2008 január 1-je előtti ügyletekre alkalmazhatóan.

látszanak. Az Unióban az adószabályozás bizonyos mértékű egységsítése a belső piac kiteljesedéséhez és ennek következtében a gazdasági versenyképesség növeléséhez volna szükséges. Azonban tagállamok adóügyekben nehezen mondanak le szuverenitásukról, így az integráció az adózás területén csak lassan halad előre. Jogforrási oldalról megállapítható, hogy az adóharmonizáció elsősorban az EUMSZ.-ben lefektetett alapelvekben (110-113. cikkek) és az ezek alapján kibocsátott irányelvekben,<sup>72</sup> továbbá az Európai Unió Bírósága által kialakított ítélkezési gyakorlatban mutatkozik meg.

### **3. A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ESZKÖZEINEK HATÁSAI**

A költségvetési politika eszközeit az 1.3. cím alatt soroltuk fel, melyeket azután a jogalkotással, mint egy újabb, vagy inkább keret jellegű eszközzel egészítettünk ki. Most arra teszünk kísérletet, hogy a fiskális politika automatikus és diszkrecionális eszközeinek hatását a jogalkotás eredményein keresztül, komplex módon vizsgáljuk.

#### **3.1. A jóléti transzferek hatásai**

A jóléti transzferek fogalma és listája is összefügg a jóléti állam, vagy legalábbis az állam által nyújtott jóléti szolgáltatások körével. Az Európai Unióban a szociálpolitika tagállami hatáskörben maradt, ebből következően nem okoz meglepetést, hogy egyes államok (pl.: a skandináv országok) több, mások, mint a déli országok kevesebb jóléti szolgáltatás nyújtására vállalnak kötelezettséget. Magyarországon még eléggé tágnak mondható a jóléti szolgáltatások köre, bár elég sok kritika éri ezeket. Általában jóléti szolgáltatások alatt az állami egész-

---

<sup>72</sup> MOCSÁRY PÉTER: Bevezetés az Unió adópolitikájába, in MARIÁN ATTILA (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*, 2006, HVG, Budapest, 337-338. o.

ségügyi- és nyugdíj ellátásokat, a szociális gondozási szolgáltatásokat, a munkanélküliséggel kapcsolatos támogatásokat, valamint a családpolitika eszközeit lehet érteni.

A jóléti transzferek alkalmazásával az állam egyének, szervezetek jövedelmei között hajthat végre átcsoportosításokat. Ezek a jövedelmek leginkább közterhek útján jutnak az állam kezelésébe és az állam társadalom- és szociálpolitikai döntéseinek eredményeképpen kerülnek újraelosztásra. Jensen rámutat arra, hogy a jóléti szolgáltatások és a jóléti transzferek között csak nagyon gyenge a kapcsolat, tehát az állam nem feltétlenül a beszedett adókból és más fizetési kötelezettségekből finanszírozza jóléti szolgáltatásait.<sup>73</sup>

Éppen ezen elsődleges szerepük szerint nem is a költségvetési politika eszközei ezek, hanem a szociálpolitikáé, mert általában ezek az alanyok rászorultsága és/vagy emberi, állampolgári jogai alapján jutnak el a címzettekhez.

A jóléti szolgáltatások mindenesetre az államok számára jelentős kiadásokkal járnak, ezért, ha mégis van összefüggés a bevételek és a jóléti transzferek összegei között, akkor ezek a gazdaság felé is hatással bírnak. Álláspontunk szerint a magyar társadalombiztosítás bevételei és az általa nyújtott jóléti szolgáltatások között létezik ilyen összefüggés –gondoljunk a társadalombiztosítás által nyújtott öregségi nyugdíj felosztó-kirovó mechanizmusára – ezért a transzfereket finanszírozó bevételek hatásait is meg kell vizsgálni.

*Tomka Béla* tanulmányában<sup>74</sup> a jóléti állam néhány lehetséges negatív gazdasági hatása között nevesíti a társadalombiztosítási terhek növekedése által előidézett tőkeexportot, mely a befektetések kül-

---

<sup>73</sup> JENSEN, CARSTEN: A jóléti szolgáltatások és transzferek világai, in *Esély*, 2009/6. szám, 27-44. o.

<sup>74</sup> TOMKA BÉLA: Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmítoszok, in *Magyar Tudomány*, 2009/2. szám, 200. o.

földre áramlását is jelenti, vagy az állami nyugdíjrendszerek jövedelem elvonó hatásuk miatt csökkentik a (magán) megtakarításokat is, ezzel a vállalkozási, befektetési hajlandóságot, továbbá a munkaerőre kivetett adó, a nyugdíj- és munkanélküli ellátások, a táppénz csökkentheti a munkaerő-kínálatot.

Ugyanakkor a jóléti transferek pozitív gazdasági hatásokat is képesek előidézni, ösztönözni. Így alkalmasak arra, hogy válság idején a szegényebb rétegekhez juttatott, vagy adókedvezmények hatásaként náluk hagyott jövedelmeken keresztül az erősen visszaeső fogyasztást kissé növeljék, ezzel pedig a gazdaságot stabilizálják, növelve ezzel is az állam bevételeit. A gazdasági stabilitás lehetséges kedvező hatásai közé sorolható még a befektetési hajlandóság növekedése, az államadósság csökkenése is.

### **3.2. Az adók költségvetési hatásai**

A költségvetési politika a közvetett és közvetlen eszközei alkalmazásával leginkább az adópolitikán keresztül, ahhoz kapcsolódva fejti ki hatását. Az alábbiakban ezt a hatásmechanizmust tekintjük át elsősorban az adókra, mint eszközökre koncentrálva.

Alaptétel lehet, hogy recesszió idején az állam az adókulcsok csökkentésével és közkiadási programok indításával próbálhatja megindítani a gazdaságot, melyhez a monetáris politika nyújthat segítséget például pénzkibocsátással, támogatott hitelekkel, kamatlábcsökkentéssel. De ha az infláció is magas, akkor pontosan ellenkezőek lehetnek a célkitűzések. Jöhetnek a „megszorításként” ismert eszközök. Például az adómértékek emelése, új adók bevezetése, a közkiadások visszafogása, vagy monetáris oldalról a tartalékráta emelése, melynek következtében a bankok kevesebb hitelt nyújthatnak.



A mindenkori gazdaságpolitikához igazodó adópolitikai célok jelentőségét jól tükrözi az adóstruktúra GDP-hez viszonyított és százalékosan kifejezett alakulása. Az összes adóbevétel/GDP nemzetközi arányait a következő táblázat szemlélteti.<sup>75</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013
Magyarország	39.02	37.56	36.86	38.45	38.92
az OECD átlaga	32.66	32.83	33.27	33.73	34.13

**1. táblázat:** Az összes adóbevétel/GDP nemzetközi arányai.

A táblázatból megállapítható, hogy az adóbevételek a GDP jelentős részét központosítják, ezzel valósítva meg az allokációt. Az is látható, hogy Magyarországon az állami részvétel a gazdaságban némileg jelentősebb, mint a OECD tagállamaiban, ez pedig ismét az adópolitika jelentőségét támasztja alá.

A progresszív adók a fiskális politika közvetett eszközei közé tartoznak. Progresszivitásuk abban áll, hogy az adóalanyt terhelő adó összege az adóalap növekedésével nem arányosan, hanem annál magasabb mértékben nő. Ez az adóztató állam úgy éri el, hogy az adóalaphoz több, de legalább két adókulcsot rendel. Ezek a gazdaság fel-futása idején alkalmasak arra, hogy az adózóktól több jövedelmet vonjanak el, a recesszió időszakában pedig – feltéve persze, hogy adózóknál kevesebb jövedelem vagy más adótárgy marad – a magasabb adókulcsok úgy sem járnak érdemi bevétellel, így az elvonás is csökken. Ezért a progresszív adók tulajdonképpen csak a gazdasági jólét időszakában fejtik ki bevételt teremtő hatásukat.

<sup>75</sup> Ld. <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm> (2015.07.19.).

A progresszív adózás általában a személyi jövedelemadók jellemzője, de Magyarországon jelen van az Európai Unió Bizottsága által bírált reklámadóban (2014. évi XXII. törvény), az élelmiszerlánc-felügyeleti díjban (2008. évi XLVI. törvény) és a dohánytermékek kereskedelmét terhelő egészségügyi hozzájárulásban (2014. évi XCIV. törvény) is, továbbá átmenetileg a társasági adóban és a vállalkozói személyi jövedelemadóban is.

A progresszív személyi jövedelemadóknál alapvető kérdés, hogy mit is tekint az állam magasabb jövedelemnek és ezzel, mely társadalmi rétegeket sújt jobban vagy kevésbé-

A személyi jövedelemadó adókulcsainak módosításai megfelelően illusztrálják a magyar adópolitika ezzel kapcsolatos álláspontját és annak változását.

<b>2013-2015</b>	
16%	
<b>2012</b>	
16%	
Az összevont adóalap a jövedelem és az adóalap-kiegészítés összege. Az adóalap-kiegészítés összegét:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• az összevont adóalapba tartozó jövedelem 2 millió 424 ezer forintot meg nem haladó része után nem kell megállapítani,</li> <li>• az összevont adóalapba tartozó jövedelem 2 millió 424 ezer forintot meghaladó része után 27 százalékos mértékkel kell megállapítani.</li> </ul>	
<b>2011</b>	
16%	
Az összevont adóalap a jövedelem adóalap-kiegészítéssel (27 százalékkal) megnövelt összege.	
<b>2010</b>	
0 - 5 000 000 Ft	17%
5 000 001 Ft-tól	850 000 Ft és az 5 000 000 Ft-on felüli rész 32%-a
Az összevont adóalap a jövedelem adóalap-kiegészítéssel (27 százalékkal) megnövelt összege.	
<b>2009</b>	
0 - 1 900 000 Ft	18%
1 900 001 Ft-tól	342 000 Ft és az 1 900 000 Ft-on felüli rész 36%-a
<b>2008</b>	
0 - 1 700 000 Ft	18%
1 700 001 Ft-tól	306 000 Ft és az 1 700 000 Ft-on felüli rész 36%-a

**2. táblázat:** Az összevont adóalapot terhelő adómértékek 2008-2015.<sup>76</sup>

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXII. törvény hatályba-lépésekor még 6 adókulccsal kellett számolni:

<sup>76</sup> Ld. [http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok\\_jarulekmertekek/adotablak](http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok_jarulekmertekek/adotablak) (2015.02.28.).

0-150 000	20%,
150 001-220 000 Ft	
30 000 Ft és a 150 000 Ft-on felüli rész	25%-a,
220 001-380 000 Ft	
47 500 Ft és a 220 000 Ft-on felüli rész	35%-a,
380 001-550 000 Ft	
103 500 Ft és a 380 000 Ft-on felüli rész	40%-a,
550 001-900 000 Ft	
171 500 Ft és az 550 000 Ft-on felüli rész	44%-a,
900 001 Ft-tól	
325 500 Ft és a 900 000 Ft-on felüli rész	48%-a

**3. táblázat:** Az SZJA törvény adókulcsai 1996-ban.

2016. január 1-től az SZJA adómértéke 15%-ra csökken.

Az adómértékek változtatása egyébként klasszikusnak tekinthető diszkrecionális eszköz. Gazdasági hatása abban rejlik, hogy az adóterhelés növekedésével az adóalanyoktól az állam jövedelmet von el, így pótolva, növelve a költségvetési bevételeket. Ugyanakkor az elvonás könnyen eredményezheti a fogyasztás visszaesését, egyes esetekben a beruházások volumenének csökkentését és a vállalkozások megszűnését is, továbbá a jövedelmek külföldre menekítését.

Ha csökkennek a jövedelemadók, az az adóalanyoknál maradó jövedelem növekedésével az adóalanyok fogyasztási kedvét, hajlandóságát és beruházások számának növekedését eredményezheti. Az így kieső költségvetési bevételeket az állam a fogyasztáshoz kötött adókból képes pótolni.

Azonban nem csak konjunktúra idején lehet a jövedelemadókat csökkenteni. A fenti adatok jól szemléltetik a magyar adópolitika döntési lehetőségeit. A 90-es években a magánszemélyek jövedelmei álltak az adóztatás fókuszában, 2011-től már más adókból kíván az állam nagyobb bevételekhez jutni. Ezt a sajátosságot a magyar és a nemzetközi szakirodalom, valamint a média által unortodoxként jellemzett

magyar gazdaságpolitika egyik lényeges vonásának tartják. Miben áll a különlegessége?

A Nemzeti Együttműködés Programjában már 2010 májusában megfogalmazódott a munkaalapú társadalom és gazdaság kialakításának igénye, ennek megvalósítása kezdődött meg a Kormány által elindított reformokkal.

A magyar sajátosság az, hogy az államadósság növekedésének megállítását, az államháztartási hiány és az infláció csökkentését nem vagy legalábbis nem teljesen a szokásos gazdaság- és pénzügypolitikai eszközökkel érték el. Az államháztartás nagymértékű reformját és az ehhez szükséges forrásokat ugyanis nem, illetve nem csak a szokásos és az IMF által is elvárt megszorításokkal (adóemelésekkel, új adók bevezetésével, a szociális, egészségügyi, oktatási stb. kiadások csökkentésével) vitték véghez, hanem egyes gazdasági szektorok vagy alanyok adóztatásának fokozásával valósították meg, úgy, hogy a lakosság terheit nem kívánták növelni, ahogy ezt a fentebb idézett Gst. 36. §-a is rögzíti. Mindez gazdaságpolitikai szempontból az állam erőteljesebb gazdasági részvételével és szabályozó, ellenőrző szerepének növekedésével járt együtt.

A továbbiakban a Magyar Államkincstár adatainak segítségével tekintsük át az adórendszer lényegesebb változásait az elmúlt hat évben.

Az új adókból 2014-ben tervezett bevételek összege 575,1 Mrd Ft volt.

Az adóbevételek közötti különbség:

- Személyi jövedelemadó:  
2009-ben: 1874 Mrd Ft  
2014-ben: 1559 Mrd Ft
- Általános forgalmi adó: (2012.01. 01-től 27%)  
2009-ben: 2168,5 Mrd Ft  
2014-ben: 3014,0 Mrd Ft
- Jövedéki adó:

2009: 868,8 Mrd Ft

2014: 918,9 Mrd Ft

- Társasági adó (16% volt 2010. július 1-ig, ezt követően pedig 500M Ft adóalapig 10% az 500 MFt-ot meghaladó részre pedig 19%)

2009: 385,5 Mrd Ft

2015: 394,8 Mrd Ft

Látható, hogy az ún. „főadók” esetében a személyi jövedelemadónál mutatkozó mintegy 300 Mrd Ft-os hiányt kellett más bevételekkel pótolni. Az áfa 2%-os emelése és a fogyasztás növekedése már nominálisan pótolta a hiányt, de 2009-óta az állam kiadásai is növekedtek ezért szükség volt különadók bevezetésére, illetve az adófizetési hajlandóság fokozása érdekében a kisadózók számára felajánlott két adónem (kisadózók tételes adója, kisvállalati adó) beiktatására is. Évek óta napirenden van a társasági adó és vele együtt a vállalkozói személyi jövedelemadó progresszivitásának megszüntetése, de a központi költségvetés stabilitásának megtartása, mint elsődleges cél miatt, erre még nem került sor.

A következő táblázat az adókból származó központi költségvetési bevételeket foglalja össze:<sup>77</sup>

BEVÉTELEK	2014. évi			2015. évi		
	teljesítés	I-V.hó	teljesítés %-a	Törvényi módosított előirányzat *	I-V.hó	előir. %-a
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	11 889 965,9	4 127 723,2	34,7%	10 890 705,0	4 180 250,4	38,4%
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI	1 305 054,6	474 530,7	36,4%	1 305 952,4	507 982,2	38,9%
Társasági adó	394 813,0	152 878,7	38,7%	341 400,0	146 912,3	43,0%
Hitelemzeti járadék	20 582,3	4 072,4	19,8%	15 420,0	4 758,2	30,9%
Cégautóadó	31 673,0	15 284,0	48,3%	28 800,0	15 343,4	53,3%
Energiaellátók jövedelemadója	34 959,3	4 691,3	13,4%	44 700,0	19 049,3	42,6%
Egyszerűsített vállalkozási adó	96 829,4	24 288,0	25,1%	83 800,0	21 719,3	25,9%
Energia adó	14 613,2	7 441,3	50,9%	15 500,0	9 805,3	63,3%
Környezetterhelési díj	5 470,9	1 561,0	28,5%	6 000,0	1 570,5	26,2%
Bányajáradék	62 962,9	28 683,4	45,6%	49 000,0	16 665,7	34,0%
Játékadó	34 563,0	13 959,5	40,4%	39 700,0	15 820,7	39,9%
Egyéb befizetések	24 150,5	11 458,3	47,4%	27 000,0	8 379,0	31,0%
Egyéb központosított bevételek	323 670,1	125 277,2	38,7%	377 132,4	155 439,3	41,2%
Pénzügyi szervezetek különadója	148 554,6	37 028,3	24,9%	144 200,0	37 097,8	25,7%
Egyes ágazatok terhelő különadó	-969,6	-703,3	72,5%		321,1	
Kisadózók tételes adója	42 206,8	16 668,7	39,5%	56 300,0	21 758,9	38,6%
Kisvállalati adó	12 680,9	6 147,5	48,5%	16 400,0	5 199,0	31,7%
Közműadó	55 021,1	25 794,5	46,9%	54 000,0	27 089,2	50,2%
Reklámadó				6 600,0	1 053,1	16,0%
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	4 335 948,1	1 645 966,1	38,0%	4 396 685,0	1 729 515,1	39,3%
Általános forgalmi adó	3 035 580,2	1 144 556,0	37,7%	3 172 385,0	1 228 452,3	38,7%
Jövedéki adó	918 930,3	337 392,8	36,7%	913 500,0	363 342,5	39,8%
Regisztrációs adó	18 810,1	7 518,1	40,0%	19 600,0	8 375,8	42,7%
Távkozlási adó	55 955,0	23 134,6	41,3%	56 400,0	22 804,4	40,4%
Pénzügyi tranzakciós illeték	277 923,5	120 223,9	43,3%	206 200,0	92 942,8	45,1%
Biztosítási adó	28 749,1	13 140,6	45,7%	28 600,0	13 597,4	47,5%
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	1 753 750,3	742 888,1	42,4%	1 806 600,0	781 988,4	43,3%
Személyi jövedelemadó	1 589 055,4	673 016,1	42,4%	1 639 700,0	706 508,3	43,1%
Adóbefizetések	443,9	149,4	33,6%	500,0	766,0	153,2%
Illetékbecfizetések	120 273,9	48 599,0	40,4%	120 000,0	53 853,9	
Gépjárműadó	42 402,3	20 787,8	49,0%	45 500,0	21 767,2	47,8%
Házartási alkalmazott utáni regisztrációs díj	26,3	11,1	42,2%		12,9	-
M.személyek jogviszony megszűnéséhez kapcs. egyes jövedelmek	1 548,5	324,7	21,0%	900,0	-919,8	-102,2%

A központi költségvetési éves mérleg adataiból kitűnik, hogy bár a Kormány növelte a gazdálkodó szervezetek befizetéseit kitevő adókat, ezek összege azonban még így, a különadókkal együtt sem éri el a lakosság befizetéseinek összegét. A társasági adó alacsonyabb 10%-os kulcsa a külföldi befektetőkért vívott adóverseny gazdaságpolitikai

<sup>77</sup> Ld. [http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes\\_merleg\\_1](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1) (2015.07.19.).

eszköze, mely a társasági adóbevételek relatív alacsony összegét indokolja. A fogyasztáshoz kapcsolt adók jelentős összege és így az összes bevételekhez viszonyított aránya is (40%) jól mutatja a kormányzati adópolitika aktuális irányát.

KIADÁSOK	2014. évi			2015. évi		
	teljesítés /előzetes/	I-V. hó	teljesítés % -a	Törvényi módosított előirányzat *	I-V. hó	előír. % -a
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	12 723 575,9	4 945 054,5	38,9%	11 717 159,4	4 768 705,9	40,7%
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	283 635,9	135 765,1	47,9%	301 754,1	144 633,9	47,9%
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS	69 887,7	29 108,8	41,7%	69 861,0	29 117,6	41,7%
SZOCIÁLPOLITIKAI MENETDÍJ TÁMOGATÁS	103 243,9	44 976,2	43,6%	104 000,0	42 187,3	40,6%
LAKÁSÉPÍTÉSI TÁMOGATÁSOK	127 959,9	55 311,6	43,2%	128 900,0	45 275,8	35,1%
NEMEZETI CSALÁD- ÉS SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP	682 915,8	286 533,7	42,0%	707 925,2	298 525,3	42,2%
Családi támogatások	421 024,9	175 657,5	41,7%	422 409,4	175 273,5	41,5%
Korhatár alatti ellátások	173 394,2	74 527,9	43,0%	134 399,0	61 119,6	45,5%
Jövedelempló és jövedelem kiegészítő szociális támogatások	63 764,9	25 539,2	40,1%	125 665,3	51 754,7	41,2%
Különféle jogcímen adott térítések	24 731,8	10 809,0	43,7%	25 451,5	10 377,6	40,8%
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK	1 804 250,7	798 251,2	44,2%	1 361 484,3	555 305,7	40,8%
Elköltött állami pénzalapok támogatása	119 734,7	53 811,9	44,9%	133 752,4	59 282,5	44,3%
Garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási ellátásokhoz	892 121,1	382 363,9	42,9%	576 967,3	238 872,1	41,4%
Helyi önkormányzatok támogatása	723 640,9	293 505,5	40,6%	649 264,6	257 151,0	39,6%
Támogatás az önkormányzati adósságok törlesztéséhez	68 753,9	68 569,8	99,7%	1 500,0		
KAMATKIADÁSOK	1 345 850,2	494 597,0	36,7%	1 112 230,9	445 433,9	40,0%
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	10 836,0	8 780,9	81,0%	3 809,8	1 904,9	50,0%
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK	4 456,0	1 925,0	43,2%	4 170,5	1 709,7	41,0%

### 3.3. A közmunkák, szociális programok, támogatások költségvetési hatásai

A közmunkák, szociális programok és támogatások költségvetési kiadásokkal járnak. A fiskális- és szociálpolitika, továbbá a gazdaságot érintő támogatások esetén a gazdaságpolitika hatókörébe tartozik ezeknek a kiadásoknak a meghatározása. A következő táblázat a központi költségvetés által nyújtott támogatásokat mutatja.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Ld. [http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes\\_merleg\\_1/222/](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_1/222/) (2015.07.19.).



A fenti adatok azt igazolják, hogy az állam jelentős összegeket fordít támogatásokra. Ezek egy része jóléti transzferek közé sorolható, míg egy másik részük gazdaságpolitikai támogatásnak minősíthető. Természetesen az államháztartás alrendszereinek adott támogatások és a társadalmi önszerveződések támogatása ez előző két kategória közül egyikbe sem sorolható. A támogatások közvetett módon, az adók útján bevételeket is eredményezhetnek, csakúgy mint a közmunkákra fordított kiadások. Az közmunkára fordított munkabér közterhei, a munkabér elköltése során keletkező fogyasztáshoz kötött adók ezen összegek pontosan nem azonosítható arányban, de visszaáramlanak a központi és helyi önkormányzati költségvetésekbe.

### **3.4. Az állami beruházások és az ehhez kapcsolódó megrendelések**

Az államháztartás része a nemzetgazdaságnak és az államok általában a legnagyobb gazdasági tényezőnek is számítanak. Az állami beruházások alkalmasak a gazdaság élénkítésére. Ha szükséges, akkor az állam infrastrukturális vagy más beruházásokat indít, melyet legtöbbször a gazdaság más szereplőivel végeztet el. Jellemző példa az állami beruházásokra az autópályák, vasutak vagy az állami intézmények, szervek elhelyezésére szolgáló épületek építései, felújításai. Mindezek során az állam sok száz milliárdot költ el az adóbevételekből és az európai transzferekből ezért az ezen beruházásokhoz, pályáztatási, közbeszerzési kötelezettség társul. A kiadások ebben az esetben is a fogyasztás és az adóbevételek növekedéséhez vezetnek, jótékony hatással vannak a munkaerőpiacra és a gazdaság egészére is.

#### **4. ÖSSZEFOGLALÁS**

A fiskális politika eszközei egy tágabb politika és a jogrendszer által meghatározottak és ezek keretei között fejtik ki hatásukat. A fiskális politika eszközeinek általános alkalmazási korlátja a költségvetési stabilitásban áll, azaz egyik eszköz sem veszélyeztetheti ezt. A politika felelőssége tehát abban áll, hogy társadalom – és gazdaságpolitikai céljainak meghatározása során legyen figyelemmel a költségvetési stabilitásra.

A költségvetési politika leggyakrabban alkalmazott és talán leghatékonyabb eszközei az adók, melyek központi és helyi önkormányzati költségvetések bevételei közé tartoznak. Az adók és a közpénzügyek olyan kötelezettségeket jelentenek, melyek alkotmányos szabályozást is igényelnek. Ezt látjuk Magyarország Alaptörvényében és a pénzügyi tárgyú speciális törvényekben is (Áht., Gst.). A közpénzügyi szabályok mellett az adójogszabályok jelentik a fiskális- és adópolitika jogi eszközeit. Az állam az aktuális adópolitikai céloknak megfelelően alakítja adórendszerét, szüntet meg és vezet be új adónemeket, módosítja az adómértékeket, nyújt adókedvezményeket, vagy dönt azok megszüntetéséről. Mindezek és az itt fel nem sorolt eszközök alapvető hatással vannak a költségvetés bevételi oldalára. A kiadási oldalon pedig a támogatásokat, a jóléti transfereket, állami beruházások költségeit találjuk, melyek alkalmasak lehetnek a gazdaság élénkítésére, a fogyasztás növelésére és így az adóbevételek növelésére is.

#### **IRODALOMJEGYZÉK**

- [1] BENCZES ISTVÁN – KUTASI GÁBOR: *Költségvetési pénzügyek*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [2] BENDE-SZABÓ GÁBOR: Az államháztartás joga, in FÖLDES GÁBOR (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest.
- [3] BOTOS KATALIN: *Pénzügypolitika - gazdaságpolitika*, 2011, Tarsoly Kiadó, Budapest.

- [4] BUCHANAN, JAMES M.: *Piac, állam, alkotmányosság*, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- [5] CSÜRÖS GABRIELLA: *Uniós Pénzügyek*, 2014, HVG Orac, Budapest.
- [6] FÖLDES GÁBOR: Az adótan és az adójog általános része, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
- [7] FÖLDES GÁBOR: *Pénzügyi jog*, 2001, Osiris Kiadó, Budapest.
- [8] FRIEDRICH LIST: *A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere*, 1940, Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.
- [9] GRUBER, JONATHAN: *Public Finance and Public Policy*, 2007, Worth Publishers, New York.
- [10] JENSEN, CARSTEN: A jóléti szolgáltatások és transzferek világai, in *Esély*, 2009/6. szám, 27-44. o.
- [11] LENTNER CSABA: *Közpenzügyek és államháztartástan*, 2014, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Budapest.
- [12] MOCSÁRY PÉTER: Bevezetés az Unió adópolitikájába, in MARJÁN ATTILA (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell*, 2006, HVG, Budapest.
- [13] NAGY TIBOR: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest.
- [14] ORBÁN GÁBOR – SZAPÁRY GYÖRGY: Magyar fiskális politika: quo vadis? in *Közgazdasági Szemle*, 2006/április.
- [15] PARDAVI LÁSZLÓ: *A globális gazdaság vámjogának alapkérdései (különös tekintettel a preferenciális szerződésekre)*, Doktori értekezés, 2015, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Iskola, Győr.
- [16] PETSCHNIG MÁRIA ZITA: A magyar gazdaság az új évezred elején, in LENTNER CSABA (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest, 187-208. o.
- [17] PÖSTÉNYI ANDREA: A fiskális politika vizsgálata a PaCifiCa országokban, in *Competitio*, 2012/2. szám.
- [18] TERSTYÁNSZKYNÉ VASADI ÉVA: Az Alkotmánybíróság adó-és költségvetési jogot érintő alapvető döntései, in HALUSTYIK ANNA (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, 2015, Pázmány Press, Budapest.
- [19] TOMKA BÉLA: Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válságmitoszok, in *Magyar Tudomány*, 2009/2. szám.

- [20] VÁRNAY ERNŐ: A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai Unióban, in SIMON ISTVÁN (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*, 2009, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest.
- [21] VIGVÁRI ANDRÁS: *Közpénzügyeink*, 2005, KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest.

### **Internetes források**

- [1] [http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok\\_jarulekmertekek/adotablak](http://nav.gov.hu/nav/szolgaltatasok/adokulcsok_jarulekmertekek/adotablak) (2015.02.28.).
- [2] [http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegyvetesi-informaciok/koltsegyvetes\\_merleg\\_1](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegyvetesi-informaciok/koltsegyvetes_merleg_1) (2015.07.19.).
- [3] [http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegyvetesi-informaciok/koltsegyvetes\\_merleg\\_1/222/](http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegyvetesi-informaciok/koltsegyvetes_merleg_1/222/) (2015.07.19.).
- [4] <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm> (2015.07.19.).



## KÖZJÓ A PÉNZÜGYEKBEN

*Kovács Árpád*

### Absztrakt

*Az emberi társadalom működésének időtlen, mozgósító erejű alap gondolata a „közjóra” törekvés. A szó életünk egyik fontos hívószavává vált. Térben és időben változó tartalmához kapcsolódóan módosul érvényesülése a pénzügyek vitelében, elsősorban a költségvetési politika elvi, érték és érdekhordozó céljaiban és gyakorlati, finanszírozási megoldásaiban. Az előadás néhány elvi, fogalmi megfontolás után a magyar költségvetési gazdaság pozícióit is ebből a megközelítésből vizsgálta. Választ keresett arra, hogy egyáltalán miként értelmezhető a fogalom, van-e kapcsolata a társadalmi működés fenntarthatóságával. Az előadás bizonyítani szándékozott azt a következtetést, hogy bár a költségvetésben is visszatükröződő, társadalmi közjó megvalósítására irányuló törekvések térben és időben, országonként, szövetségi rendszerenként változhatnak, érvényesülésük alapfeltétele, hogy dinamikus egyensúly valósuljon meg a pénzügyi stabilitás és a társadalmi-gazdasági fejlődés között. Ebből a megközelítésből kell vizsgálni a magyar államháztartás működésének folyamatait is.*

Kulcsszavak: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés

JEL-kód: E62, H12, H63

### 1. A KÖZJÓ ÉRTELMEZÉSE A PÉNZÜGYEKRE

A közjó, mint hívó szó, egyre inkább életünk részévé válik, és nemcsak Bourdieu gazdaságra vonatkozó szociológiai megközelítése óta.<sup>79</sup> Hivatkoznak rá pro és kontra, tudományosan és ösztönösen anélkül, hogy pontosan körülírnák ezt az időtől, tértől el nem választható,

---

<sup>79</sup> Pierre Bourdieu (1930-2001) műveiben elemzi, hogy a profitorientált gazdaság miként gátolja a hosszabb távú megtérülését a társadalmi befekteté-

a legkevésbé sem csak teológiai vagy szociológiai tartalmú, nagyon is gyakorlati fogalmat. Egyaránt elhangzik meggyőződéstől vezérelt társadalmi programként, politikai-hatalmi érdekek szólamaként, vagy éppen azok harsogó, ugyancsak sokféle árnyalatban motivált kritikájaként, és természetesen jogos állampolgári, társadalmi várakozásként, vagy inkább kívánságként. A bankrendszer és egyáltalán a pénzügyek működését érintően pedig különösen, ahol mind erőteljesebb türelmetlenebb a kérdés: érvényesülhet-e itt a közjó szándéka? Valószínű, hogy erre a kérdésre – ma, a jelenlegi válság hatására különösen – többnyire előítéletes, elutasító a válasz,<sup>80</sup> pedig a pénzügyek életünkhöz tartoznak. Legyen az fiskus vagy monetáris ügyek világa. Pénz nélkül nem működik a társadalom, nincs gazdasági fejlődés. Így például az is nyilvánvaló, hogy a globális világ kockázatközösségében – mondhatjuk sorsközösségében – élő nemzetek számára a nemzetközi pénzügyi intézmények, ha jól, valóban az alapító dokumentumaik szellemében működnek, akkor a közjót szolgálják.

Nyilvánvaló, hogy a mai mély bizalomhiány szavak és a gyakorlat között feszülő ellentmondásoknak, az ígéretekben való csalakozásnak tulajdonítható. Mégis, higgadtabb mérlegelésekre van szükség az általános elutasítás és a kiszolgáltatottság érzése hozta indulatok helyett.

A teljességre törekvő mérleg messze túlmutat lehetőségeimen. Nem vállalkozhatom arra, hogy a piacgazdaság szereplői, a pénzügyi

---

seknek. 1978-ban vezeti be az „önző” és „önzetlen” profit fogalmát. Munkáságának jelentős szerepe van a „társadalmi felelősségvállalás” gondolata megjelenésében. Ld. BOURDIEU, PIERRE: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*, 1978, Gondolat Kiadó, Budapest.

<sup>80</sup> BÁGER GUSZTÁV: Bankrendszer és közjó, in *Vigilia*, 2010/10. szám, 726-732. o.

közvetítő-rendszer „közjóhoz” való várakozásait, vagy akár a „jó kormányzás” versus „jó kormány” közti árnyalatokat<sup>81</sup> elemezzem, s megkíséreljem – képességeimre nézve aránytévésztetten – megítélni, hogy miképpen határozható meg a közjó és a kormányzás viszonya. Ugyanakkor az utóbbi kérdés – szűkebben, az államháztartásra irányítottan – úgy is feltehető, hogy az állam pénzügyeinek működtetése, a költségvetés mennyiben és miképpen szolgálják, vagy inkább szolgálhatják a közjót. A jelen előadás, és az annak cikkformájú összefoglalása néhány töredékes gondolattal próbál az utóbbiak árnyalásához hozzájárulni.

A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy a kormányzás/kormány<sup>82</sup> jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény (foglalkoztatás, szociális kohézió, pénzügyi egyensúly, úthálózatfejlesztés stb.) között, e célból – természetesen bizonyos korlátok között, egyensúlyokra, harmóniákra törekedve – igényérvényesítést tesz lehetővé, társadalmi várakozásokat teljesít és védelmet nyújt. Másrészt szükségszerű, hogy az kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti, kulturális és gazdasági javak védelme, továbbörökítése érdekében. Harmadrészt pedig egyetlen önérdéke az lehet, hogy képes legyen az előző két közjó elem érvényesítésére hatékonyan és minden körülmények között fenntartható módon. Ennek alapján pedig a Kormányzatnak meg kell teremtenie a hatékony jog-

---

<sup>81</sup> Követve a ma elfogadott gyakorlatot, különbséget teszünk a kormányzás és kormány között. A kormányzást az ország, a társadalom vezetésének egészére értjük, s nem a hatalommegosztás kontextusában, hanem a közpolitika összefüggésében értelmezzük.

<sup>82</sup> Nincs módunk e cikk keretében részletesebben kifejteni a „jó kormányzás” és a „jó kormány” közti distinkciókat, annyit jegyzünk csak meg itt, hogy a két felfogás közti alapvető különbségek a társadalmi (civil) kontrolllok, kormány- és intézményrendszeri felelősségek ügyében van. Ld. G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás, in *Nemzeti Érdek*, 2008/7. szám, 5-23. o.



uralmat, amelynek része az intézményi működés nyitottsága és átláthatósága, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartása és számonkérhetősége.

Mondhatjuk, ha sikerül az adott külső és belső feltételek között a legnagyobb társadalmi-gazdasági hozadékot biztosító megoldást (jövőképet) közösen *megtalálni és fenntartani, akkor ezt a „dinamikus egyensúlyt” a közjó érvényesülése alapvető feltételének tekinthetjük. Ennek érdekében* minden költségvetés készítésénél fel kell tennünk azt a kérdést, hogy a költségvetésben foglalt bevételi és kiadási számok, az adók, a finanszírozás irányai és arányai valójában mit jelentenek, milyen hozadékkal járnak a pénzügyi stabilitás és a fejlődés fenntartása érték- és érdekrendszere érvényesülésében, mit hoznak számunkra, a *közjó* számára?

## 2. A KÖZPOLITIKA ÉS A KÖZJÓ

Ahhoz, hogy egyáltalán körül tudjuk írni, hogy mit tekintünk az államháztartásban a közjó szolgálatának, el kell helyeznünk a fogalmat a közpolitika<sup>83</sup> világában. A közpolitika napi tevékenységként is felfogható. A társadalmi, gazdasági kihívásokra adott válaszokról, a kapcsolódó rövid- és hosszabb távon elérni tervezett célok meghatározásáról, a lehetőségek és az igények közti harmónia-teremtésről, a társadalmi-gazdasági működés sokoldalú – köztük pénzügyi – biztonságáért szolgálatáról szól.

---

<sup>83</sup> A közpolitikát olyan tudományágnak tekintik, amely a vezetési, (köz)igazgatási (menedzselési) tevékenységeket politikai folyamatokként vizsgálja. A közpolitika a politikai rendszerek működéséhez sok szállal kapcsolódó programok alkotásának és megvalósításának, valamint a döntések meghozatalának és végrehajtásának láncolataként, tudományos igényességgel vizsgálható.



1. ábra: Társadalmi szerkezet, várakozások, a kormányzás céljai és a közjó (a szerző saját szerkesztése).

Az 1. ábra alapján a társadalmi várakozások és kormányzati válaszok kontextusában vizsgálhatjuk fel a „közjó” érdekében dolgozó „jó kormány” jellemzőit. E szerint *szilárd jövőkép és képesség* kell a társadalom és a gazdaság befolyásolására annak érdekében, hogy *dinamikus egyensúly valósuljon meg a társadalmi igények teljesítése és a fenntartható fejlődés feltételeinek forrás-biztosítása között, aminek alapfeltétele* a stabilitást és növekedést egyidejűleg eredményező társadalom- és gazdaságpolitika érvényesítése. Természetesen a pénzügypolitikát, illetve az annak éves megvalósítását jelentő költségvetési célrendszert is e kettős célnak kell alárendelni.

A társadalom és a gazdaság működtetésének komplex érték- és érdekrendszerét hordozó kormányzás államszervezeti keretekben, globalizációs és integrációs környezetben valósul meg. Vagyis, *aki politikáról beszél, az társadalomról, a gazdaságról és persze a pénzről is beszél*. Természetesen ez a „szabály” fordítva is fennáll, s könnyen arra juthatunk, hogy a pénzügyek állapota és a közjó kiteljesedése szoros kapcsolatban van.

Az állam gazdasági szerepéből, a reálgazdaság (üzleti szféra) és a költségvetési szféra (államháztartás) funkciójáról alkotott politikai, közjogi, szakmai nézetektől<sup>84</sup> indulva a „másik oldalról”, „negatív le nyomataként” azonosíthatjuk a legkönnyebben a közjó fogalmát. Vagyis, *mi nem szolgálja azt*, így például a csoport- és rétegérdekek egyoldalú érvényesítése, az érték-nélküliség, a társadalmi-gazdasági egyensúlyok tudatos megbontása, a szociális és korosztályi érzéketlenség, a hatalmi-politikai érdekek érvényesítése és az ennek megfelelő rövid távú problémakezelés. A kör pedig tovább bővíthető, s egyre élesebben, „pozitív alakjában” rajzolódik ki az, hogy *közjó mit is jelent valójában*.

A közjó nem azonos a gazdasági teljesítményeket figyelmen kívül hagyó adakozással, a külső forrásokra alapozott jövőt felélő jóléti modellekkel.<sup>85</sup> Amennyiben sikerül az adott külső és belső feltételek között a legnagyobb társadalmi-gazdasági hozadékot biztosító megoldást megtalálni, *fenntartani, ezt a „dinamikus egyensúlyt” tekinthetjük a közjó érvényesülésének*. Ez pedig csak tendenciájában, a hosszabb és rövidebb távú célok harmóniáját biztosító, megfelelő stratégiai célokat követő, rugalmas cselekvéssel lehetséges, s nyilvánvaló, hogy a közjó szolgálatában sincsenek kizárólagos megoldások.<sup>86</sup>

A közjó megvalósulása azonban nemcsak a központi kormány(zat) tevékenységétől függ, hanem a szélesebb értelemben vett állami (politikai) intézményrendszer, az önkormányzatok, a civil

---

<sup>84</sup> Gazdasági szempontból az állam meghatározóan a gazdaságra vonatkozó jogszabályokban és a közigazgatás szervezeteiben (minisztériumok, önkormányzatok, szabályozó intézmények, stb.) jelenik meg.

<sup>85</sup> A gazdasági válság éles megvilágításba helyezte, hogy azonos jóléti modellek egyik európai országban fenntarthatók, a másokban nem, s az erre irányuló kísérlet eladósodáshoz, csődközeli helyzethez, s a társadalom életét megkeserítő megszorításokhoz vezet.

<sup>86</sup> Ld. KOVÁCS ÁRPÁD: *Vázlatos betekintés a közpénzügyi döntéshozatalba*, 2014, OFI, Budapest; MATOLCSY GÖRGY: *Egyensúly és növekedés*, 2015, Kairosz, Budapest.

szféra és a polgárok hatékony közreműködésétől, amibe belefoglaltatik a társadalom generációk által átörökített realitásérzéke, pénzügyi kultúrája is. A kooperatív együttműködés nélkül aligha valósulhat meg bármiféle harmónia a várankozások (igények) és teljesülésük között.<sup>87</sup>

## **2.1. A közjó megvalósulása és az állam gazdasági szerepe**

A közgazdaságtan különböző áramlatai eltérően ítélik meg az állam gazdasági szerepvállalását – de arról, hogy ez *szükségszerű*, nincs vita. A beavatkozás mértékéről és módjáról már annál több kérdés fogalmazódik meg.<sup>88</sup> Kiemelten arról, hogy a sikeres, hosszabb távú harmóniateremtés feltételének tekinthető-e vagy sem, ha az állam csak azokba a szférákba avatkozik be, amelyek a piac rövid távú érdekmechanizmusain kívül esnek, vagy ennél továbbblpe utóbbi területen is

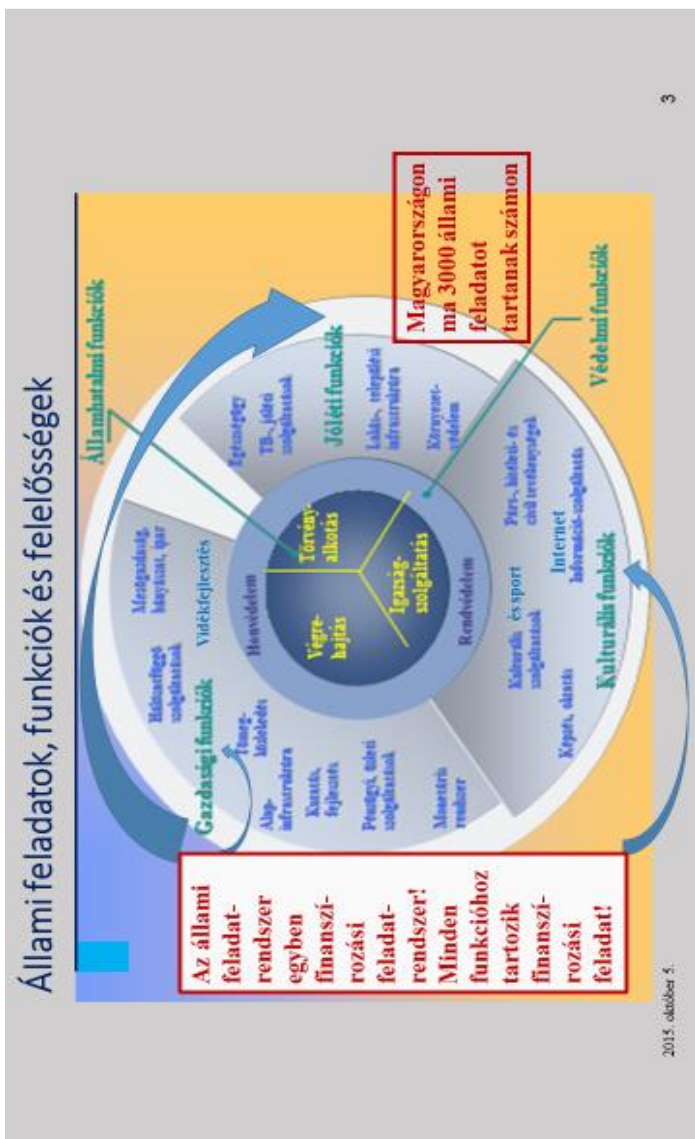
---

<sup>87</sup> A várankozást közgazdasági értelemben közelítjük meg, úgy hogy azt egy gazdasági esemény kimenetelére vonatkozó elképzelésként, de a racionális várankozások iskolájával ellentétben e fogalmat nem a tökéletesen racionális haszonmaximáló egyén attitűdjeiből, hanem társadalmi, kulturális, történelmi stb. folyamatok által befolyásolt attitűdökből vezetjük le. Meggyőződésünk ugyanis, hogy a racionális anyagi érdekeken túl a közpénzügyek működésében ezeknek a cselekvési motivációkká alakuló, az ember érzelmvilágába tartozó, sokszor begyökerezett reflexekké váló várankozásoknak, bizalmi tényezőknak – mint ezt a legkülönbözőbb gazdaságszociológiai indítatású, de nem a költségvetési gazdaságra specializált művekben, kutatási dokumentumokban is megtalálhatjuk – mind nagyobb szerep jut. Ld. KUMAR, NIRMALYA: *The Power of Trust in Manufacturer–Retailer Relationships*, in *Harvard Business Review*, Vol. 74. No. 6. (1996), 93-107. o.; SZÁNTÓ ZOLTÁN – LENGYEL GYÖRGY: *Gazdaságszociológia*, 2006, Aula Kiadó, Budapest; KRUGMAN, PAUL: *Elég legyen a válságból! Most!*, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest; GARAI LÁSZLÓ: *Egyáltalán minek nekünk gazdaságszociológia*, 2015, Napvilág, Budapest.

<sup>88</sup> Ld. CHIKÁN ATTILA: *Vállaltgazdaságtan*, 2006, Aula Kiadó, Budapest, 132. o.

aktivitását mutat. Az utóbbira azért is szükség van, mert mint láttuk a piac önszabályozó ereje sem mindenható.

Az állami ellátórendszer működésének forrásait – mint ezeket a feladatokat a 2. ábra mutatja – az állam közhatalmi, szervezői, másfelől tulajdonosi, jövedelem-újraelosztási funkció útján látja el, ahol szerepe a társadalom és a gazdaság biztonságos működtetésének felelőségéből következik. E felelőség teszi természetszerűvé (szükségsszerűvé), hogy az állam nemcsak feltételeket teremt, hanem akár a piaci működés tökéletlenségei, egyenetlenségei simításának szándékával, vagy akár bizonyos társadalmi (szociális, etnikai, honvédelmi, környezetvédelmi, stb.) célok elérése érdekében is beavatkozik a piaccgazdaság működésébe.



2. ábra: Állami feladatok, funkciók és felelőségek (a szerző saját szerkesztése).

Krizishelyzetekben (természeti csapás, világgazdasági vagy legújabb migrációs válság stb.) szükségszerű az állami beavatkozás. A gazdaságpolitika „az állam cselekvéseinek” azon céljait – és a cél elérésének azon lépéseit – foglalja magában, melyeket el kíván érni.<sup>89</sup> Annak előrelátása, hogy ezek a lépések a valóságban aztán miként szolgálják a közjót korántsem egyszerű, s könnyen lehetséges, hogy egy rossz ütemben, téves elképzelés alapján, vagy akár rossz világgazdasági vagy belső, társadalmi prognózis (politikai várakozás) alapján hozott pénzügypolitikai lépés ellentétes hatást vált ki, mint szándékozták.<sup>90</sup> Mindez egyrészt mutatja, hogy a közjő szolgálata nem választható el tőrtől és időtől (például a szigorú, megszorító gazdaságpolitika adott körülmények között a közjőt szolgálhatja), másrészt *nem lehetséges a közjő szolgálata megfelelő szakmai felkészültség, s előretekintésre képes, megfelelő apparátusok, intézmények nélkül.*

Az állam gondoskodik a közjavak, közszolgáltatások előállításáról, a társadalom és a gazdaság biztonságos, hosszabb és rövidebb távú célokat követő, harmonizált működtetéséről, s az ehhez szükséges intézmények tevékenységéről.<sup>91</sup> Korántsem mindegy, hogy ezek a

---

<sup>89</sup> BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatás az állami szervek rendszerében, a közigazgatás fogalma és sajátosságai, in FAZEKAS MARIANNA – FICERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 39. o.

<sup>90</sup> KOVÁCS ÁRPÁD – HALMOSI PÉTER: Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben, in *Pénzügyi Szemle*, 2012/1. szám, 9-26. o.

<sup>91</sup> Az állam szerepével, gazdaságpolitikai célrendszerével kapcsolatos szemléleti, vezénylési filozófiák alapvetően két – ellentétes – irányt vettek a múlt század második felében. Az egyik, leginkább Maynard Keynes (1883-1946) munkásságához köthető irányzatot – nagy leegyszerűsítésekkel és félreértelmezésekkel – a „szociális piacgazdaság”, a „jóléti állam”, az „erős állam”, „szabályozott piac”, stb. szlogenekkel jellemzik. Lényegük, hogy a fenntartható fejlődésben az államnak jelentős szerepet tulajdonítanak. A másik irányzat Milton Friedman (1912-2006) nevéhez fűződik. Számos – ugyancsak leegyszerűsítő szlogenekkel – „éjjeliőr”, „piacosított”, „visszavonuló”, lassieziaire”, „liberális” államnak nevezik ezt az irányzatot is. Talán megengedhető,

szolgáltatások milyen társadalmi csoportokra, rétegekre terjednek ki, milyen minőségben, kiterjedtséggel biztosítják a társadalom működését. Ebben a megközelítésben a közjó érvényesülése *eszközei* körébe tartoznak azok a makrogazdasági politikák (infláció, árfolyam, versenyképesség, a gazdasági-pénzügyi egyensúly stb.) amelyek, a piacgazdasági ingadozások rövid vagy hosszabb távú mérséklését, a válságok elkerülését,<sup>92</sup> a ciklikus kilengések tompítását, a piaci tökéletlenségek kezelését, vagyis a fejlődés fenntarthatóságának legszélesebb értelemben vett céljait támogatják. A közjót, a társadalmi gazdasági működés biztonságát segítheti a nemzetközi kapcsolatrendszer és annak fejlesztése is, ha az állam, társadalom képes az értékörző alkalmazkodásra. Az állam egyben piaci szereplő, ahol a vállalkozások tulajdonosaként (foglalkoztatóként) és megrendelőként (vásárlóként és fogyasztóként) egyaránt jelen van. A közjót szolgálja, ha az állam gazdasági szerepében társadalmi felelősséggel ad keretet, lehetőséget a piaci folyamatoknak, segíti a foglalkoztatást, hiszen az államháztartás működésének (a társadalmi újraelosztásnak) az anyagi alapjait a gazdaság adja.

A közpénzügyek az állami cselekvés feltételei, eszközei és tárgyai.<sup>93</sup> Ahhoz, hogy egy ország működéséhez kapcsolódó, csak a társadalom együttműködésében megoldható, közös feladatok teljesíthetők legyenek, pénzre van szükség. Ennek fedezetét az állam bevételei, valójában a társadalom teljesítményei képezik. A GDP-nek ma 30-50 százalékát vonják be jövedelem-újraelosztási rendszereken (szabályokon) keresztül az államháztartás működtetésébe attól függően, hogy az állam számára milyen szerepfelfogást határoz meg (tesz lehetővé)

---

ha itt e teória lényegéeként az állami beavatkozás lehetséges legkisebbre korlátozását jelöljük meg.

<sup>92</sup> Igen súlyos vita folyik a jelen válság kezelésével kapcsolatban, hogy „prociklikus” vagy „anticiklikus” gazdaságpolitika a célravezető.

<sup>93</sup> FÖLDES GÁBOR (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 15. o.



egy adott országban a szokásjogot, hagyományokat, politikai kultúrát is tükröző közpolitika.<sup>94</sup>

A közteherviselés azt is jelenti, hogy az adó- és járulékfizetők az általuk demokratikusan megválasztott döntést hozó (állami, önkormányzati) testületekre bízzák, hogy meghatározzák a közösségi feladatok rendszerét, a források, a közbevételek képződését és azok elosztását, a közkiadásokat. Úgy is mondhatjuk: a közpénzügyi kapcsolatrendszerek útján megvalósuló újraelosztás céljait, eszközeit és arányait a népképviselő útján is kontrollált pénzügypolitika határozza meg, s ha sikeres, akkor a közjót szolgálja. A közhatalom és közpénzügyek csak egymással összefüggésben értelmezhetők<sup>95</sup>: „*A gazdasági rendszer történetileg konkrét lehetőség- és mozgásteret határoz meg a közpolitika számára,*”<sup>96</sup> [miközben azt – hosszabb távon – maga is formálja (K. Á.)]. *Ezen a mozgásteren belül a konkrét alternatívák közötti választás a politikai rendszer funkciója,* [azonban a döntések szakmai elő-

---

<sup>94</sup> A közpénzügyi rendszert az államháztartás, illetve a közszektor működtetésének és szabályozásának összességéeként, valamint tagjainak egymással és részben a magánszektor tagjaival fennálló pénzügyi kapcsolati rendszereként határozhatjuk meg, ideértve az e kapcsolatokról adódó pénzügyi tranzakciók összességét is. Ld. VIGVÁRI ANDRÁS: *Pénzügy(rendszer)tan*, 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest, 39-41. o.

<sup>95</sup> Közhatalmi – szabályozó, közösségi érdekérvényesítő – funkciójából fakadóan az állam piacszabályozó, versenyszabályozó, intézményteremtő, illetve hatósági funkciókat lát el; de ilyen feladatokat vállal magára, amikor nemzeti piacokat véd vagy exportot ösztönöz, amikor a piaci magatartásformákat meghatározza, a vállalkozások alapítását, szétválását stb. engedélyezi.

<sup>96</sup> A költségvetési jog és a költségvetési törvények a társadalom felhatalmazását fejezik ki. Minden olyan országban, ahol képviselői demokráciára épülő államszervezet működik, a parlament felelősségi körében valósul meg a költségvetés meghatározásának és elfogadásának joga. A költségvetési jog és a közpénzügyek valóságos parlamenti kontrollja nélkül nincs valóságos demokratikus államszervezeti működés. Így hatalmi kérdés az állam gazdasági-társadalmi szerepének gyakorlása, s a közpénzügyi menedzsment vezénylésének és ellenőrzésének joga.

készítése, végrehajtása és annak kontrollja mindig szakmai – közpénzügyi menedzselési – *feladat marad* (K. Á.)”.<sup>97</sup> A pénzügypolitikán belül jellemzően ott erős az aktuálpolitikai és a központosított döntéshozatal szerepe, ahol a hagyományosan ellátott és így besorolható közfeladatok köre kitágul, bizonytalanra válik, vagy, ha a távlatos, stratégiai gondolkodás lehetőségei különböző társadalmi, közgondolkodásbeli okokból, vagy akár egy súlyos válság kényszerei miatt az anyagi forráslehetőségek beszűkülnek.

### **3. A KÖZJÓ VÁLTOZÁSA TÉRBEN ÉS IDŐBEN**

Az állam hagyományos feladatai a történelmi fejlődés során kiegészültek szociális (társadalmpolitikai), valamint a gazdasági ciklusok ingadozásának mérséklésére hivatott feladatokkal.<sup>98</sup> „*Az állam tevékenysége nem egyszerűen szervezési-technikai jellegű feladatmegoldás* [gazdasági vetületében sem K. Á.], *hanem egyúttal a közjó szolgálata érdekében tett erőfeszítés.* [... általa K. Á.] *lehetőség nyílik a*

---

<sup>97</sup> BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: Politológia, 2004, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 41-44. o.

<sup>98</sup> Az állam gazdasági szerepe – leegyszerűsítve – a többségi akaratot érvényesítve így szabályozóként, tulajdonosként és piaci szereplőként, szervezőként egyaránt érvényre jut. Kapcsolódó funkciói: megerősítő (stabilizációs), erőforrás- és jövedelem-(újra)elosztó (allokációs és redisztribúciós), valamint átcsoportosító (diszlokációs) jellegűek. A feladatellátás dimenziói finanszírozási (közfinanszírozás vagy magánfinanszírozás), termelési-szolgáltatási (a terméket, szolgáltatást köz vagy magántulajdonú szervezet állítja elő), valamint fogyasztási (az igénybevevő szabadon választhatja-e meg a szolgáltatást és mértékét – fogyasztását – vagy azt az állam szabályozza – előírja). Célszerű mindezt egy negyedik dimenzióval is kiegészíteni, a kockázatvállalási dimenzióval. Utóbbi azt mutatja meg, hogy a finanszírozással és a szolgáltatás technikai lebonyolításával kapcsolatos kockázatok megoszása milyen következményekkel jár. Ld.: ÁSZ jelentések, tanulmányok, [www.asz.hu](http://www.asz.hu).

*piaci modellek [részleges K. Á.] kiküszöbölésére, a társadalmilag elfogadható jövedelemelosztás megvalósítására és a társadalom tagjai számára a tulajdonszerzésre. Jóllehet ebben az esetben sem konfliktusmentesek az egyéni és közösségi érdekek, de a modell részét alkotja a gazdasági szereplők együttműködési készsége, illetve az erre való törekvés, a szolidaritás. A szociális piacgazdaság intézményeinek létrehozásával, az átfogó jóléti rendszerek kialakításával az állam terjeszkedése elérte a még fenntarthatónak látszó mértéket. A fejlett piacgazdaságok többségében 1980-tól kezdődően már nem bővült tovább lényegesen az állami újraelosztás terjedelme.*<sup>99 100</sup>

A társadalmi szolgáltatásoknak a tartalmát, minőségét és kiterjedését napjainkban már nem a technikai korlátok, hanem a finanszírozhatóság határozza meg. A globalizálódó világban a versenyképesség, vagyis a társadalmi működés forrásainak erősítése, fenntarthatósága megközelítése több nézőpontból történhet, s más-más pozíciókat adhat,<sup>101</sup> de mindenképpen alapkérdésévé válik a közfeladatok (az ál-

---

<sup>99</sup> PULAY GYULA (szerk. és kutatásvezető.): *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, 2009, ÁSZKUT, Budapest, 5. o.

<sup>100</sup> Ugyanakkor a globalizáción és a regionalizáción – a világ egységessé válásán túl – túl az elmúlt évtizedektől és ma is, a tudás és az információs társadalom meghatározóvá válása gyakorolta és gyakorolja a legnagyobb hatást az államra, mint történelmileg változó, fejlődő intézményre a napjainkban érvényesülő folyamatok közül. Ugyancsak az állam szerepét érintik a fenntartható fejlődés megvalósításának követelményei vagy a jövedelem-újraelosztás átgondolása, csakúgy, mint a tanulás elvének érvényesítése, a foglalkoztatás biztosítása, a szociális ellátás, vagy akár a világgazdasági válság hatásainak „kezelése”, stb.

<sup>101</sup> BÁGER GUSZTÁV – KOVÁCS ÁRPÁD: *Közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben*, in BÁGER GUSZTÁV – CZEKÓ ERZSÉBET (szerk.): *A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*, 2010, ÁSZKUT, Budapest, 8-42. o.

lam által vállalt feladatok) távlatos, finanszírozhatóságukkal harmonizált meghatározottsága.<sup>102</sup> *A finanszírozhatóság és a közjó kérdése így látszólag egymás ellentétei. Hiszen nyilvánvaló, hogy az emberi élet minősége és a közjó fogalma egymást feltételezi. Ugyanakkor a finanszírozás fenntarthatósága nélkül nincs távlata a közjóra való törekvésnek. Egyensúlyokat kell találni, ami elvezet a kérdés olyan leágazásaihoz is, mint az ellátások hatékonyságának, a modernizációjuknak az ügye.*

Szinte közhelyként emlegetett alapelv, hogy a reálgazdaság funkcionálásának lényegi eleme, a piacgazdaság működésének normája a hatékonyság.<sup>103</sup> Utóbbi pedig azt jelenti, hogy minél kisebb ráfordítással minél nagyobb legyen a profit. Mindez jóval összetettebben jelenik meg az államháztartás, a közpénzek területén, s ebből adódóan szélesebb összefüggésekben kell értelmezni a közpénzügyi menedzsmentek munkájának jogkövető magatartását, hatékonyságát, eredményességét, takarékoságát is.<sup>104</sup> A társadalmi haszon, s ennek

---

<sup>102</sup> Például a közelmúltban, a szomszédos Ausztriában merült fel, hogy olyan új alkotmányt fogadjanak el, amely a benne foglalt vállalatok, célok finanszírozhatóságára is figyelemmel van. Az osztrák államszervezet modernizációját irányítók ugyanis abból indultak ki, hogy akár az állam alkotmány által rögzített szerkezete, akár az állam által vállalt feladatok kiterjedése, tartalma – bármennyire is a deklarációk szintjén fogalmaz az alaptörvény – valósággá válása a társadalom ráfordításait igényli. Ennél konkrétabb, megvalósult megoldás, ami az ország finanszírozhatóságát az Alaptörvényben rögzíti, Magyarországon született. Alaptörvényünk, illetve az ezzel összhangban megalkotott Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási tv.), – mivel nagy súllyal lép fel az államadósság keletkezése ellen, a közpénzügyek biztonságát, s ezáltal a pénzügyekben a közjót szolgálja.

<sup>103</sup> STEIGER JUDIT: *Jog és közgazdaságtan határán*, 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest, 24-25. o.

<sup>104</sup> *A közpénzügyek az állam gazdasági szerepvállalása összefüggésben, annak megvalósulásaként – további szűkítéssel – értelmezhetők: ha közhatalmi beavatkozások közül figyelmünket kizárólag azokra korlátozzuk, amelyek arra irányulnak, hogy a nem, vagy a nem kizárólag piaci elveken szervezett*

tekinthetjük a közjót is, nemcsak közvetlenül, hanem közvetve is jelentkezik. Az üzleti szféra működési feltételeinek megteremtése és fenntartása nemcsak (például szabályalkotással, támogatással) valósul meg. Az a legkülönbözőbb (például oktatási, képzési rendszer) tényezőkre, sőt érzelmi azonosulási faktorokra gyakorolt közvetett hatásokban (például közbizalom, „hit” a gazdaság erőre-kapásában, önbizalom, stb.) is megtalálható. Mindez tovább árnyalja a közjó és a pénzügyek világa sokszínű összefüggéseiről alkotott képet.

#### **4. A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS POZÍCIÓI A KÖZJÓ ÉRVÉNYESÜLÉSE SZEMSZÖGÉBŐL**

Aligha vitatható, hogy a társadalom működésének fenntartható pénzügyi biztonsága (stabilitása) nélkül ma nem lehet a társadalmi közjó szolgáltatóról – akár mint politikai törekvésenként, akár mint költségvetési/elosztási feladatként – beszélni. Az egységesülő, sokféle egymásrautaltságban, mindinkább kockázatközösségben élő, „globalizált” világban átalakul a biztonság fogalma is, univerzális értelművé válik. Ma már sokkal összetettebb jelenségként határozzák meg mint korábban, és egyik összetevőjeként, a humán anyagi lét méltósága is, ami ugyancsak elképzelhetetlen pénzügyi biztonság nélkül. Gondoljunk

---

szükségletek kielégítéséhez forrást teremtsenek elő, illetve azok felhasználásának feltételrendszerét szabályozzák, eljutunk a közpénzügyek fogalmához. A közpénzügyek nem a közhatalom fenntartásának „belső” ügyét jelentik, hanem egy demokratikus államban a magánautonómia és a társadalmi szolidaritás határait jelölik ki. Ha pedig ebben torzulások, hibák, következetlenségek vannak, a lehetőségek és az igények harmóniáját a szélesebb értelemben vett kormányzás nem tudja megteremteni, akkor annak a társadalom működése, a fejlődés látja a kárát. Ld. SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2007, Eötvös Kiadó, Budapest, 27. o. és 29. o.; KOVÁCS ÁRPÁD: Versenyképesség és államháztartás, in *Pénzügyi Szemle*, 2005/összevont szám, 25-47. o.

minderre, amikor a magyar államháztartás jelenlegi pozícióit vissza és előretekintve nézzük.

Megjegyzem a nemzetállami, sőt regionális és globális működés fenntartásának biztonsága szolgálata napjainkra új, tartalmi céljává vált a pénzügyi ellenőrzésnek, sőt a független költségvetési intézmények elemző munkájának is. Visszaigazolást, megerősítést ad arról, hogy az államszervezeti, költségvetési működés biztonsága fennáll, illetve beavatkozást kezdeményez, ha ennek ellenkezőjét tapasztalja.

Az államháztartás átláthatósága és az itt gazdálkodói felelősséget viselők elszámoltathatósága a hatékony, a kockázatközösségben élő állam, társadalom (társadalmak) kormányzásának meghatározó eszköze, mert akár az egységesülő világ, akár nemzeti, akár a személyes sorsunk szempontjából is nyilvánvaló, hogy (pénzügyi szempontból is) kockázatközösséget alkotunk, és célunk azok kordában tartása. *Ezt fejezik ki azok a költségvetéspolitikai szabályok, az ún. maastrichti kritériumok is, amelyeket az Európai Unió érvényesít, s ezt fejezi ki honi stabilitási törvényünk is.*<sup>105</sup>

Természetesen ez az intézményesített megerősítő, visszaigazoló szerepkör költségvetés-politikai és eljárási szabályokat és erre közjogilag felhatalmazott végrehajtó hatalomtól elválasztott szervezeteket tételez fel, továbbá olyan civil kontrollmechanizmusokat is, amelyekben érvényesül a már említett pénzügyi kultúra és összefüggések meglátásának képessége.

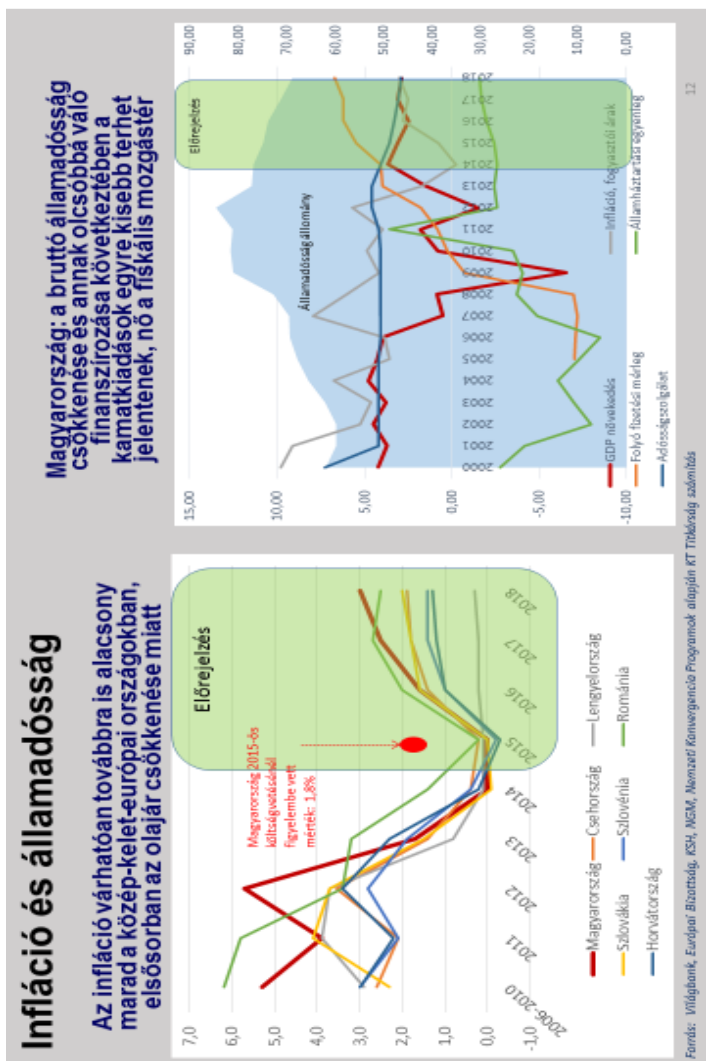
A 3. ábrára pillantva aligha kell bizonyítanunk, hogy ezek az elvek különböző mértékben érvényesülnek térben és időben.

Mondhatjuk tehát, hogy, ha évről évre a rendszerváltozást követő első két évtizedben, harmonizáltabban valósult volna meg a magyar állam pénzügyi stabilitása – amelynek egyik legjellemzőbb mutatója a GDP arányos államadósság – akkor ma könnyebb pozícióban,

---

<sup>105</sup> LD. STABILITÁSI TV.

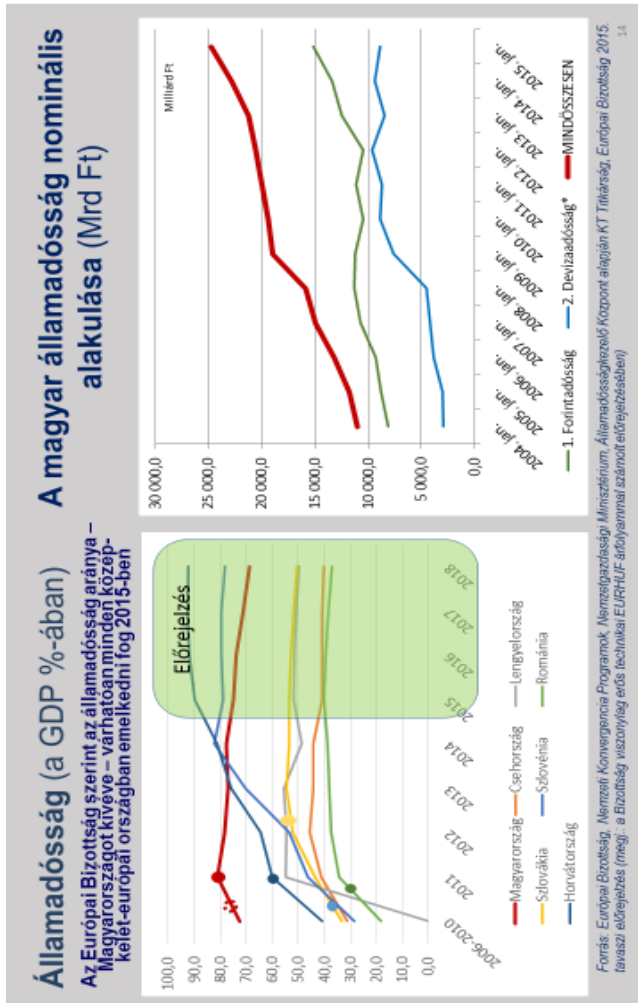
kisebb kockázatokkal beszélhetnénk a társadalmi igények és a növekedés érdekei érvényesülésének harmóniájáról, akkor akár a fenntartható fejlődés, akár az egyén sorsok szempontjából előbbre tarthatnánk, lásd az 4. és 5. ábrát.



3. ábra: Infláció és államadósság.<sup>106</sup>

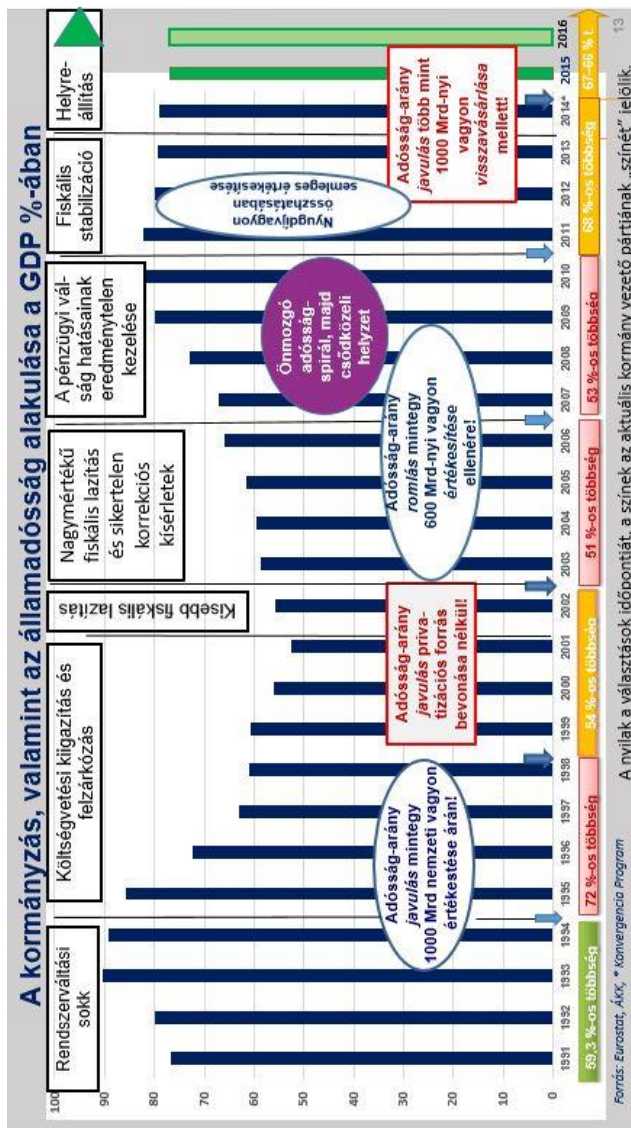
<sup>106</sup> Forrás: Világbank, Európai Bizottság, KSH, NGM, Nemzeti Konvergencia Programok alapján KT Titkárság számítás.





4. ábra: Államadósság.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> Forrás: Európai Bizottság, Nemzeti Konvergencia Programok, Nemzetgazdasági Minisztérium, Államadósságkezelő Központ alapján KT Titkárság, Európai Bizottság 2015. tavaszi előrejelzés (megj.: a Bizottság viszonylag erős technikai EURHUF árfolyammal számolt előrejelzésében).



5. ábra: A kormányzás, valamint az államadósság alakulása a GDP %-ában.

Az európai pénzügyi válság újabb hulláma 2012-ben ért el bennünket, s igencsak pesszimisztikusak voltak a szakértői várakozások<sup>108</sup> arra nézve, hogy mit hoz a jövő. A 6. ábrán együtt mutatjuk be az akkori „próféciákat” és azt, hogy ma hol tartunk. A kép igen kedvező üzenete, hogy a lefelé tartó, egymást erősítő negatív hatások jelentősen mérséklődtek és sikerült trendfordulót elérni.



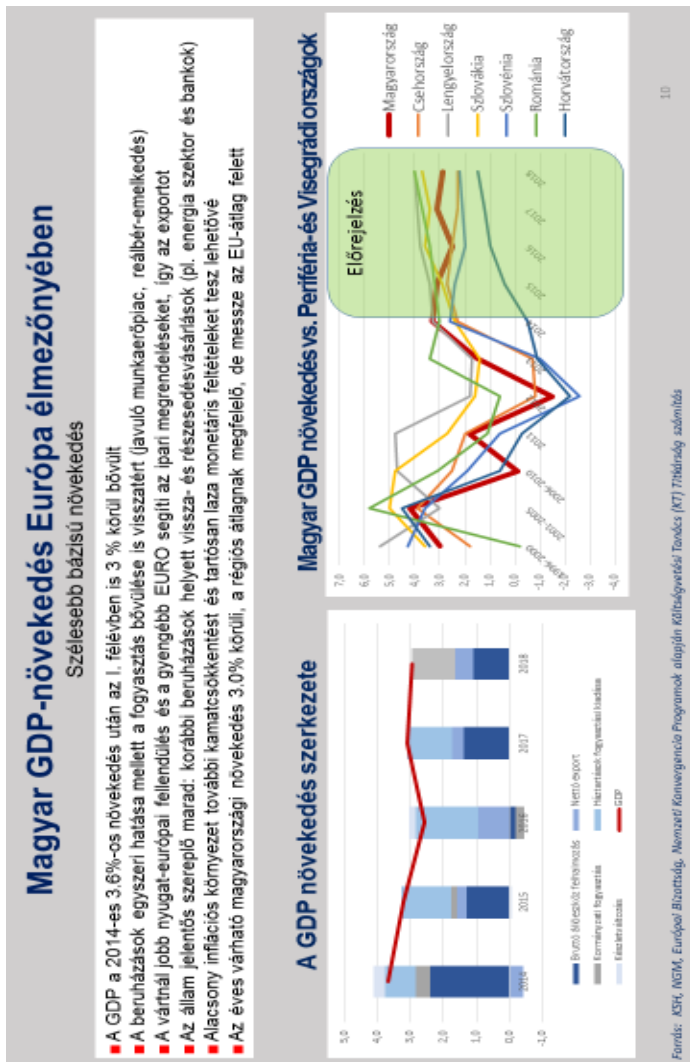
6. ábra: A 2012-es várakozások és a 2015-ös tények.

## 5. A NÖVEKEDÉS ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI STABILITÁS FENNTARTÁSA

Aligha vitatjuk: a társadalmi szükségletek és a fenntarthatóság egyensúlyára figyelmet fordító gazdaságpolitika, a „talentummal” való gondos sáfárkodás jelenti a költségvetési stabilitás meghatározó alappillérét. Kérdés azonban, hogy a jelenlegi eladósodottsági szint mellett ez a pillér milyen szilárdságú? A 7. ábra, amely mintegy

<sup>108</sup> Ld. OECD, EU Commission, IMF, Pénzügykutató, MNB, GKI, Kopint-Tárki stb. által abban az időben készített dokumentumok tucatjait, melyek felsorolását nagy számuk miatt itt mellőzöm.

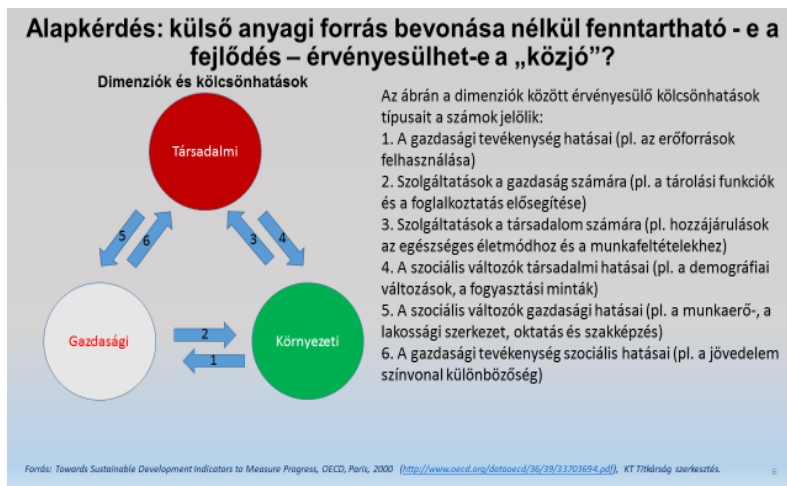
átlagolja a különböző kivetítéseket, elemzéseket ebben a tekintetben biztató tendenciákat jelez.



7. ábra: A magyar GDP-növekedés.

Nyáron az elemzők többsége Magyarországon az európai átlagnál nagyobb, három százalékos közeli vagy afölötti gazdasági növekedést valószínűsített az idei évre és ez a vélekedés a migrációs terhek és az autóiipari negatív várakozások nyomán sem változott. Arra is jó remények vannak, hogy a növekedés a jövő évi szerényebb teljesítmény után ismét erőteljesebb lehet akkor, ha a menekült válság és az autóiipari problémák, valamint az ukrán-orosz ellentét hatásai nem okoznak az eddig ismerteknél lényegesen nagyobb, újabb nehézségeket.

Bár a hazai növekedés összetevőinek és fenntarthatóságának megítélésében az értékelések között lényegi eltérések vannak, az egyszerű hatásoktól megtisztított, potenciális növekedést megítélő várakozások általában jobbak a korábbiaknál, alapkérdés azonban, mint ezt a 8. ábra mutatja, hogy *mindez mire lesz elég és eljuthatunk-e belátható távlatban abba a pozícióba, amikor a gazdaság külső források bevonása nélkül fenn tudja-e tartani a fejlődést, biztosítani a társadalmi – gazdasági működés egyensúlyát.*



**8. ábra:** Külső anyagi források bevonása és a „közjó” érvényesülése.

A ma még nominálisan növekvő és csak a GDP arányos államadósság csökkenését mutató trend akkor változhat meg, ha a költségvetés egyenlege az adósságszolgálat terhei mellett is pozitív szaldót fog mutatni. A feladat mértékét mi sem jellemzi jobban, hogy ennek eléréséhez három-öt év alatt több száz milliárd forintos költségvetési egyenlegjavításra van szükség, mert nem lehet járható út a pénzkivonás az európai, sőt ma már a környező, közvetlen versenytárs országokhoz képest is gyengébben finanszírozott társadalmi szolgáltatásokból.

A gazdaság teljesítménye és a hatékonyabb adóztatást segítő eszközök alkalmazása következtében a központi költségvetés bevételei a jövőben is kedvezően alakulhatnak. Ha fennmarad a kiadási oldalon a szigorú fegyelem, akkor az államadósság-arány hazai és európai előírásoknak megfelelő javítása mellett a gazdasági növekedés feltételeit szolgáló támogatáspolitikát megvalósítására a 9. ábrán szereplőhöz képest növekvő mértékben juthatnak források, és arányaiban valamivel több pénz fordítható a társadalmi szolgáltatásokra is. Előbb azonban meg kell teremteni a gazdasági alapokat ahhoz, hogy az államadósság csökkenjen, ezáltal a kamatkiadások is, így nyitva a belátható távlatban nagyobb teret a jóléti kiadások növekvő társadalmi szükségletekhez közelebb álló, saját forrásokból fenntartható növelésére.

	Év						2016
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
<b>ÁLLAMI MŰKÖDÉSIFUNKCIÓK ÖSSZESEN</b>	15,3	19,3	15,2	17,0	15,7	16,8	18,3
Általános közösségi szolgáltatások	9,8	13,9	9,6	11,6	10,6	11,9	12,5
Védelem	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,3	1,6
Rendvédelem és közbiztonság	3,7	3,7	3,9	3,7	3,5	3,6	4,2
<b>JÖLETI FUNKCIÓK ÖSSZESEN</b>	61,5	57,6	56,8	56,5	57,8	56,1	56,7
Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	11,6	10,8	10,3	10,2	10,0	10,0	10,1
Egészségügy	9,1	8,8	8,6	8,6	8,1	8,5	8,6
Társadalombiztosítási és jöleti szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	31,9	33,2	31,2	31,0
Lakhatóság, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	3,3	2,9	3,2	3,0	3,2	2,9	2,7
Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	2,9	2,8	2,8	2,8	3,3	3,5	3,7
<b>GAZDASÁGI FUNKCIÓK ÖSSZESEN</b>	9,5	9	9,7	11,7	12,1	12,5	10,5
Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	2,2	1,5	1,7	2,1	2,4	2,7	1,7
Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	5,8	5,9	6,0	7,3	7,9	7,8	7,3
Környezetvédelem	1,5	1,6	2,0	2,3	1,8	2,0	1,5
<b>ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS</b>	8,5	7,7	8,7	8,6	8,0	7,1	6,8
Egyéb funkciók összesen	5,2	6,5	7,6	6,2	6,5	7,5	7,1
<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Államháztartási kiadások összesen a GDP százalékában</b>	<b>49,9</b>	<b>50,0</b>	<b>48,6</b>	<b>49,8</b>	<b>50,1</b>	<b>49,1</b>	<b>46,3</b>

Forrás: NGM, KSH, 2015-2018. évi Konvergencia Program, KT Titkárság szerkesztés

9. ábra: Az államháztartás konszolidált funkcionális kiadásainak megoszlása.<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Forrás: NGM, KSH, 2015-2018. évi Konvergencia Program, KT Titkárság szerkesztés.

Az állami működési funkciókra fordított kiadások az elmúlt években növekedtek. A legnagyobb növekmény az „igazgatást” is magában foglaló általános közösségi szolgáltatásoknál volt tapasztalható. Igen, mert ez utóbbi mintegy tizenhárom százalékos mértékéhez a nemzetközi gyakorlatban hozzá szokták számítani az államadósság-kezelésnek a kamat és költségkiadásait, amelyek esetünkben ma még igen nagy súlyt, jellemzően az egészségügyre fordított teljes kiadáshoz közeli mértéket képviselnek. Magyarországon így az „igazgatás” az államháztartásnak több mint ötödét teszi ki, ami valóban magas mind a környező, mind az európai országok átlagához viszonyítva. Ha viszont leszámítjuk az államadósság-kezelés részesedését az általános közösségi szolgáltatásokból, akkor e kiadáscsoport aránya már a nemzetközi átlaghoz közeli. Igaz, az erről szóló pénzügyi mutatók elfedik, hogy a szám mögött egy alacsony fizetésű, de nagy létszámú társadalmi csoport található meg, amely sok párhuzamossággal, szervezési egyenetlenséggel és így gyenge hatékonysággal dolgozik. Ha nem sikerül az állami működési – adósságszolgálattal együttes – kiadásainak magas arányán néhány éven belül változtatni, tartós lesz a jóléti funkciókra fordított kiadások utóbbi években inkább csökkenő perspektívát mutató pályája, miközben az állami gondoskodás igénylésével kapcsolatos felmérések eredményei azt mutatják, hogy a magyar lakosság inkább az állami megoldásokat, mint a piaci alternatívákat részesíti előnyben.

Tudjuk, hogy az elosztáspolitikában az utóbbi években olyan intézkedések történtek, amelyek a költségvetési kiadások szerkezetét jelentős mértékben befolyásolták. Ezek közül kiemelkedik, hogy a közfoglalkoztatás támogatását nem a jóléti, hanem a gazdasági funkciók között kell elszámolni. A munkahelyek megőrzését elsősorban nem támogatásokkal, hanem adó- és járulékkedvezményekkel ösztönzik, amelyek nem jelennek meg kiadásként a gazdasági funkciók kö-

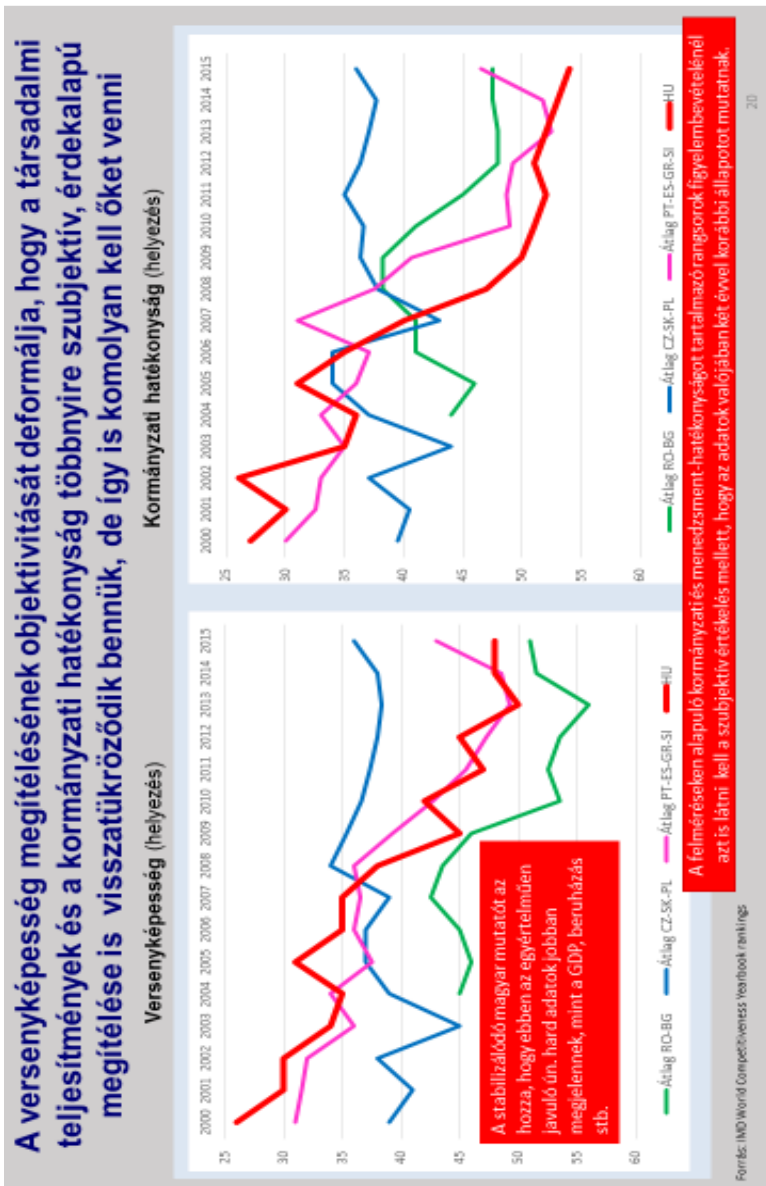


zött. A családokat nem a családi pótlék emelésével, hanem a gyermekek utáni adókedvezmény kiterjesztésével segítik, és ez sem jelenik meg a jóléti funkció kiadásai között. A magas adósságszolgálati terhek a szükségletektől elmaradó jóléti kiadások vállalása mellett korlátozták a gazdasági növekedés ösztönzését szolgáló állami kiadások növelését is. Noha ezek részesedése az összes kiadáson belül az elmúlt időszakban igen jelentősen emelkedett, megközelíti az állami működés kiadásainak mértékét, még mindig nem éri el a kívánatos szintet. Fontos az egészségügyben és a felsőoktatásban megindult modernizációs folyamatok nyugvópontra juttatása és stabil finanszírozási feltételeik megteremtése, hiszen valójában ezek is beruházások: befektetések az emberi tőkébe, a talentumba.

A társadalmi teljesítmény hatékonyságáról, a versenyképességről készült adatsorok,<sup>110</sup> mint ezt a 10. ábra mutatja, kedvezőtlenek. Lényegi javításuk nélkül nem jutunk előre, s ez is forrásokat igényel.

---

<sup>110</sup> A kutathatóság szempontjából ebben az összefüggésben, a nagyszámú kutatás, elemzés mellett, kiindulást jelenthetnek azok az évről-évre megjelenő felmérések, tanulmányok, amelyek nemzetközi kitekintésben a versenyképességet a jól parametrizálható gazdasági és igazgatási mutatószámokon túl a társadalom és gazdaság bizalmi indexeivel operálnak, és figyelembe vesznek kormányzás minőségi tényezőket, képzettségi jellemzőket is. Ld. *IMD World Competitiveness Yearbook 2015 Results*, elérhető: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/> (2015.09.25.); *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*, elérhető: <http://www.oecd.org/hungary/economic-survey-hungary.htm> (2015.09.25.); SCHWAB, KLAUS (szerk.): *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2014, World Economic Forum, Geneva, elérhető: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf) (2015.09.25.).



10. ábra: Versenyképesség és kormányzati hatékonyság.

Ennek rajtunk múltó „pillérei” az államháztartási kiadások kéz-bentartása, a gazdasági növekedéssel, illetve a csökkenő adósságszolgálatlaltal felszabaduló forrásoknak a gazdaság hatékonyság-javítása szolgálatában való felhasználása.

## **NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ GONDOLAT**

A társadalmi teljesítmény, a versenyképesség lényegi javítása nélkül nem jutunk előre, ez viszont forrásokat is igényel. Ennek rajtunk múltó „pillérei” az államháztartási kiadások kéz-bentartása, a gazdasági növekedéssel, illetve a csökkenő adósságszolgálatlaltal felszabaduló forrásoknak a gazdaság hatékonyság-javítása szolgálatában való felhasználása.

A fejlődés hajtóerői, a közjó erősebb fundamentumainak elérése feltételezi, hogy a belátható időben eljutunk bruttó módon „nullszaldós”, stabil költségvetéshez, aminek feltétele a növekedési képességünk fenntartása, sőt erősítése. Az ennek érdekében tenni szükséges, fontosabb gyakorlati lépések sorába tartozik a közeli években:

- az államháztartási kiadások kéz-bentartása, a fejlődés fenntarthatóságát segítő lépések megtétele, vagyis a gazdasági növekedéssel, illetve a csökkenő adósságszolgálatlaltal felszabaduló forrásoknak a gazdasági potenciál erősítése szolgálatában történő felhasználása;
- a növekedés meghatározó tényezőinek szelektív fejlesztése, amiben alapvető a kkv szektor versenyképességének jelentős erősítése, ami nemcsak az e területre irányított támoga-

- tások növelését tételezi fel, hanem azok hatékony felhasználásának a megkövetelését, a következetességet a tapasztalható „járadékvadász” magatartás<sup>111</sup> korlátozása érdekében;
- a vállalati fejlesztések támogatását, ami hatékonyabb innovációs politikát és jobb együttműködést feltételez a bankszektorral is;
  - az igazgatási kiadások jelenlegi mértékének jelentős csökkentését: a bérjellegű juttatások teljesítményekhez kapcsolását, a feladat-ellátási redundanciák jelentős mértékű és gyors mérséklését, a bürokratikus szabályok kiiktatását;
  - az egészségügyben és a felsőoktatásban megindult modernizációs folyamatok nyugvópontra juttatását a stabil finanszírozási feltételek megteremtése érdekében;
  - az adóztatás egyszerűsítését, hatékonyságának további javítását; a hátralékállományból a behajthatatlan rész kiemelését;
  - a „jó kormány” társadalmi bázisának kiépítését az alulról nyitott felemelkedést kínáló „közép” tudatos létrehozását, s ennek megfelelő feltétel-teremtést a költségvetés bevételi és kiadási oldalán.

---

<sup>111</sup> Magyarországon utóbbi időben, a válság óta jólismert teherterhelés a „járadékvadászat” – a társadalmi teherviselésből származó „ingyen” forrás – megszerzésének brutális várakozás-mechanizmusa, illetve a devizaadósság-felhalmozás társadalmi jelenségévé transzformálódásának ügye. Ld. POGÁTSA ZOLTÁN: *The Effects of the Great Recession in Hungary*, in KARLIS BUKOVSKIS (szerk.): *Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the European Crisis*, 2014, Latvian Institute of International Affairs, Riga, 90-106. o. Az ellenük történő fellépés, az ilyen „tücsök-lét” lehetőségeinek szűkítése érdekében tett szabályozási eszközökkel megvalósított kísérlet – a makro-prudenciális szabályozás, illetve azt a napi gyakorlatban célirányosan érvényesítő előírások bevezetése – nem vezethet sikerre, ha a törvények előkészítésének folyamatában nem tisztáznánk, hogy az adott/történelmileg kialakult társadalmi és intézményi keretek között az ilyen várakozások pusztán a racionális, haszonmaximalizáló viselkedéssel leírhatóak-e vagy sem.

Nyilvánvalóan, a fenti gondolatsorral inkább csak jelezni akartam, hogy milyen eszközei vannak a mai potenciális gazdasági teljesítmény felső határának emelésére az elkövetkező években, hogy a „mindennek” a fékjét jelentő államadósság és adósságszolgálati teher mérséklődjön, mozgásterünk növekedjen. Ha a költségvetésben megvalósuló közjót többre tartjuk, mint reményt, akkor el kell jutnunk oda, hogy a saját erőforrásokra támaszkodó magyar fejlődés ne csak a költségvetés egyensúlyát tegye lehetővé, hanem csökkenő pályára állítsa a nominális számaiban ma még növekvő államadósságot. Úgy vélem, ennek a célnak a teljesítése, a költségvetés bruttó pénzforgalmi egyenlegének egyes számmal kezdődő, vagy inkább az alatti szintje a feltétele.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] BÁGER GUSZTÁV – KOVÁCS ÁRPÁD: Közigazgatás és a gazdaság versenyképessége három tükörben, in BÁGER GUSZTÁV – CZEKÓ ERZSÉBET (szerk.): *A közsféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok*, 2010, ÁSZKUT, Budapest, 8-42. o.
- [2] BÁGER GUSZTÁV: Bankrendszer és közjó, in *Vigília*, 2010/10. szám, 726-732. o.
- [3] BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatás az állami szervek rendszerében, a közigazgatás fogalma és sajátosságai, in FAZEKAS MARIANNA – FICERE LAJOS (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.
- [4] BIHARI MIHÁLY – POKOL BÉLA: *Politológia*, 2004, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [5] BOURDIEU, PIERRE: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*, 1978, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [6] CHIKÁN ATTILA: *Vállaltgazdaságtan*, 2006, Aula Kiadó, Budapest.
- [7] FÖLDES GÁBOR (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest.
- [8] GARAI LÁSZLÓ: *Egyáltalán minek nekünk gazdaszociológia*, 2015, Napvilág, Budapest.

- [9] G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: Neoweberi állam és jó kormányzás, in *Nemzeti Érdek*, 2008/7. szám, 5-23. o.
- [10] *IMD World Competitiveness Yearbook 2015 Results*, elérhető: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/> (2015.09.25.).
- [11] KOVÁCS ÁRPÁD – HALMOSI PÉTER: Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben, in *Pénzügyi Szemle*, 2012/1. szám, 9-26. o.
- [12] KOVÁCS ÁRPÁD: *Vázlatos betekintés a közpénzügyi döntéshozatalba*, 2014, OFI, Budapest.
- [13] KOVÁCS ÁRPÁD: Versenyképesség és államháztartás, in *Pénzügyi Szemle*, 2005/összevont szám, 25-47. o.
- [14] KRUGMAN, PAUL: *Elég legyen a válságból! Most!*, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [15] KUMAR, NIRMALYA: The Power of Trust in Manufacturer–Retailer Relationships, in *Harvard Business Review*, Vol. 74. No. 6. (1996), 93-107. o.
- [16] MATOLCSY GÖRGY: *Egyensúly és növekedés*, 2015, Kairosz, Budapest.
- [17] *OECD Economic Surveys: Hungary 2014*, elérhető: <http://www.oecd.org/hungary/economic-survey-hungary.htm> (2015.09.25.).
- [18] POGÁTSA ZOLTÁN: The Effects of the Great Recession in Hungary, in KARLIS BUKOVSKIS (szerk.): *Politics of Economic Sustainability: Baltic and Visegrad Responses to the European Crisis*, 2014, Latvian Institute of International Affairs, Riga, 90-106. o.
- [19] PULAY GYULA (szerk. és kutatásvezető.): *Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában*, 2009, ÁSZKUT, Budapest.
- [20] SCHWAB, KLAUS (szerk.): *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, 2014, World Economic Forum, Geneva, elérhető: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf) (2015.09.25.).
- [21] SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi jog*, 2007, Eötvös Kiadó, Budapest.
- [22] STEIGER JUDIT: *Jog és közgazdaságtan határán*, 2008, Rejtjel Kiadó, Budapest.
- [23] SZÁNTÓ ZOLTÁN – LENGYEL GYÖRGY: *Gazdaságszociológia*, 2006, Aula Kiadó, Budapest.

- [24] VÍGVÁRI ANDRÁS: *Pénzügy(rendszer)tan*, 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest.







# EURÓPA VÁLASZÚTON: SZABÁLYOK VAGY KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS?

*Benczes István*

## Absztrakt

*Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében jellemzően (1) vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósították meg, vagy (2) számszerű formában meghatározott korlátok közé szorították a költségvetési politikát. Miközben az akadémiai irodalom inkább az első utat pártfogolta, az EU intézményei a második, azaz a szabályalapú megoldásokat preferálták. Az európai szuverén adósságváltás hatására ismét fellángoltak a viták a szabályok versus intézményi reformok frontján. Míg azonban majd negyedszázaddal ezelőtt az Európai Unióban az intézményi reformoknak igazán esélyük sem volt a numerikus szabályokkal szemben, mostanra gyökeresen megváltozott a helyzet. A tanulmány fő állítása, hogy immáron nem tűnik lehetetlennek e két fegyelemerősítő megoldás együttes alkalmazása sem. A szabályok és az intézményi reformok várhatóan együtt formálják majd a jövő Európai Uniójának gazdasági kormányzását.*

Kulcsszavak: intézményi reform, költségvetési szabály, fiskális unió

JEL: E62, F45

A II. világháborút követő keynesiánus gazdaságpolitika kritikájaként a hetvenes évek végére mind szélesebb körben nyert teret az az álláspont, miszerint a gazdasági zavarok oka legtöbb esetben maga az elhibázott gazdaságpolitika.<sup>112</sup> Az állam mindenhatóságával szemben

---

<sup>112</sup> FRIEDMAN, MILTON: *A program for monetary stability*, 1959, Fordham University Press, New York, illetve LUCAS, ROBERT E.: *Econometric policy evaluation: A critique*, in BRUNNER, KARL – MELTZER, ALLAN H.: *The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1.*, 1976, American Elsevier, New York, 19-46. o.

megfogalmazott kritikus hozzáállás indította arra előbb a közgazdasági elmélet, majd később a gyakorlati gazdaságpolitika művelőit, hogy egyfelől a jegybanki politika alakítását nem ajánlatos politikusokra bízni, célszerűbb azt magas fokú szakmai kompetenciával bíró technokraták irányítása alá helyezni, illetve másfelől, hogy a gazdaságpolitika alakításában a diszkrecionális politika felől a szabályokhoz kötött közpolitika felé célszerű elmozdulni.<sup>113</sup>

E meggyőződés azonban csak majd másfél évtizedes késéssel, a kilencvenes évek elejére gyűrűzött át a költségvetési politika területére is.<sup>114</sup> Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megerősítésében mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok csoportja jellemzően (1) vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósították meg, az esetek legtöbbszörében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ún. költségek) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy (2) számszerű formában meghatározott korlátokat szabtak a fiskális politika mozgásterének behatárolására.

A „szabály vagy intézményi reform” kérdésében állást foglalók többsége amellet érvelt, hogy egy nemzetgazdaságban a fiskális fegyelem biztosításának legmegbízhatóbb eszköze a költségvetési intéz-

---

<sup>113</sup> BARRO, ROBERT J. – GORDON, DAVID B.: Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12. No. 1. (1983), 101-121. o., valamint KYDLAND, FINN. E. – PRESCOTT, EDWARD C.: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, in *Journal of Political Economy*, Vol. 85. No. 3. (1977), 473-491. o.

<sup>114</sup> E folyamat leírását magyarul ld. BENCZES ISTVÁN – KUTASI GÁBOR: *Költségvetési pénzügyek*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, valamint GALBÁCS PÉTER: *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus*, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.

mények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelő átalakítása.<sup>115</sup> A numerikus formában definiált szabályokat e szerzők többsége arra való hivatkozással tartotta kevésbé hatásos eszköznek, hogy azok egyfajta kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok számára, illetve ha a rugalmasságnak engedve túl sok a kibúvó, akkor pedig a hitelességük sérül.<sup>116</sup>

Az intézményi reformok melletti kiállás (a szabályokkal szemben) jellemzően arra a politikai gazdaságtani megfigyelésre vezethető vissza, mely szerint demokratikus berendezkedésű országokban a töredezett, túl sok szereplős döntési folyamat olyan externális hatásokra vezet, amelyek az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezik.<sup>117</sup> Az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát egy alkusorozatként értelmezik e szerzők és arra világítanak rá, hogy az alku szereplői rendre az ún. közalap-problémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja ezért nem is lehet más, mint a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele. Ennek módja lehet a költségvetési

---

<sup>115</sup> Ld. ALESINA, ALBERTO – PEROTTI, ROBERTO: Budget deficits and budget institutions, in POTERBA, JAMES M. – VON HAGEN, JÜRGEN: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, 1999, The University of Chicago Press, Chicago-London, 13-36. o.; EICHENGREEN, BARRY: Institutions for fiscal stability, in *CESifo Economic Studies*, Vol. 50. No. 1. (2004), 1-25. o.; VON HAGEN, JÜRGEN: More growth for stability. Reflections on fiscal policy in Euroland, in *ZEI – EMU Monitor, Background Paper*, 2002, University of Bonn, valamint WYPLOSZ, CHARLES: *Fiscal discipline in EMU: Rules or institutions?* 2002, Graduate Institute for International Studies és CEPR.

<sup>116</sup> KENNEDY, SUSANNE – ROBBINS, JANINE – DELORME, FRANCOIS: The role of fiscal rules in determining fiscal performance, in *Fiscal rules*, 2001, Banca d’Italia, Róma, 237-266. o.

<sup>117</sup> DRAZEN, ALLAN: *Political economy in macroeconomics*, 2000, Princeton University Press, Princeton, N. J.; PERSSON, TORSTEN – TABELLINI, GUIDO: *Political economics*, 2000, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

folyamatban szereplők körének korlátozása (és különösen egy erőskezű pénzügyminiszter kinevezése), a parlament vétó-, illetve módosítási jogának limitálása, a teljes alkufolyamat transzparenciájának biztosítása, stb.<sup>118 119</sup>

Mindennek ismeretében talán meglepő is lehet, hogy az országok egy jelentős része inkább a fiskális szabályok bevezetését választotta.<sup>120</sup> A tervezési folyamat racionalizálása pedig az országok egy viszonylag kisebb csoportjára volt jellemző, meghatározóan az angol-szász országokban vált elfogadottá. Egy korábbi tanulmányunkban<sup>121</sup> amellet érveltünk, hogy Európában a vagy szabály vagy intézményi reformok kérdése egészen más kontextusban merült fel, mint mondjuk Ausztráliában vagy Új-Zélandon, ahol a költségvetési folyamat racionalizálását vitték sikerre a kilencvenes években. Úgy érveltünk, hogy

---

<sup>118</sup> VON HAGEN, JÜRGEN – HARDEN, IAN: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in *IMF Working Paper*, WP/96/78 (1996), Washington DC.

<sup>119</sup> Valójában két konkrét lehetőséget ajánlanak e szerzők (ld. például ALESINA – PEROTTI: *i. m.*). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az un. delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költségek miniszterek ebben a felállásban a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiába szerveződve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését nem ad hoc módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik, a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár egy un. többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már ez esetben is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy a felek betartsák a szerződéses vállalásokat.

<sup>120</sup> IMF: *Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances*, 2009, Washington DC.

<sup>121</sup> BENCZES ISTVÁN: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban, in *Külgazdaság*, Vol. 58. No. 11. (2004), 20-37. o.

a javasolt intézményi megoldások (azaz a tagállami költségvetési alkufolyamat reformja) a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrehozásának idején nem egyszerűen jelenthettek reális alternatívát. Mit jelentett volna ugyanis a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása a GMU egészében? Vagy delegálni kellett volna bizonyos nemzeti jogköröket nemzetek feletti szintre, ezáltal csorbítva a szuverenitást – például a közös költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével; vagy nem erősítve a szupranacionális szintet, az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait.

A kora kilencvenes években azonban sem az első, sem pedig a második megoldásra nem volt nyitott az Európai Unió, pontosabban annak tagállamai. Az első megoldás ugyanis egyértelműen a politikai unió megvalósításának irányában tett lépés lett volna, ami akkor még nem volt napirenden az EU-ban, sőt az EU kilátásba helyezett bővítése csak még nagyobb bizonytalanságot hozott e tekintetben. Ehelyett sokkal inkább a kormányköziség erősödött az EU-ban az elmúlt közel negyedszázadban. A reálisabbnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében (nemzeti szintű újratervezés) pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető exogénnak abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, úgy mint választási (és párt-) stb. rendszere határozzák meg. Mindez tehát végső soron magának a nemzeti szintű alkotmánynak az újrafogalmazását is jelent(h)ette volna, amire szintén nem volt meg a fogadókészség. Egyszerűbbnek tűnt a Gazdasági és Monetáris Uniónak csak a monetáris pillérét megépíteni, melyet ma a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillért pedig igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani. E „szükséges minimum”

sem volt kevés azonban. A GMU működési kereteit kijelölni hivatott Maastrichti Szerződésben a felek vállalták, hogy kölcsönösen monitorozzák a fiskális politika tagállami teljesítményét, baj esetén nem nyúlnak sem a monetizálás, sem pedig a tagállami kiségités eszközéhez (a híres-hírhető ki-nem-mentési záradék), illetve intézményesítették a túlzott deficit-eljárást, amelynek eleme a hiányra és az államadósságra megállapított felső érték. E keretrendszer a válság előtt kielégítően működött, ezért hiba volna most a válságot egyértelműen és kizárólag e rendszer fogyatékoságaihoz kötni.<sup>122</sup>

Nem meglepő módon az európai szuverén adósságválság hatására a viták ismét fellángoltak a szabályok versus intézményi reformok frontján. Míg azonban majd negyedszázaddal ezelőtt az Európai Unióban utóbbinak igazán esélye sem volt előbbivel szemben, mostanra gyökeresen megváltozott a helyzet. A tanulmány fő állítása ezért, hogy immáron nem tűnik lehetetlennek e két fegyvelemerősítő megoldás együttes alkalmazása sem. A szabályok és az intézményi reformok együtt formálják a jövő Európai Uniójának gazdasági kormányzását.

A továbbiakban előbb a szabályok szigorításának lehetőségeit és korlátait vesszük számba. Hosszabban is értékeljük a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezményt. A kvalitatív elemzés mellett a tagállami szintű fiskális szabályok hatékonyságának empirikus vizsgálatára is kísérletet teszünk. A tanulmány második nagy egységében a fiskális unió esélyeit latolgatjuk, mint az intézményi reformok egy lehetséges irányát. Megmutatjuk, hogy a fiskális unió koncepciója koránt sem egységes elgondolásokra épül: az ad hoc segítségnyújtást lehetővé tevő közös

---

<sup>122</sup> CSABA LÁSZLÓ: Válságkezelés Európában: új gazdaságfilozófia felé? in *Köz-gazdaság*, Vol. 8. No. 3. (2013), 47-61. o.; LOSONCZ MIKLÓS: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*, 2014, Tri-Mester, Tatabánya.

fiskális kimentési alaptól egészen az állandó transzferek intézményesítéséig, illetve a közösségi szintű adóbeszedésig terjednek azok az elképzelések, amelyek a szabályok helyett (vagy gyakran mellett) az intézményi reformokat proponálják.

## **1. FISKÁLIS SZABÁLYOKKAL A GMU MEGERŐSÍTÉSÉÉRT**

Fentiekben már utaltunk rá, hogy a korábbi „vagy szabály vagy intézményi reform” vitában az EU mostanra sokat engedett és láthatóan mind a két fronton harcot próbál indítani a fiskális fegyelem megerősítése érdekében. A kora kilencvenes évekkel ellentétben azonban, most úgy tűnik, a felek inkább az intézményi reformokat üdvözik, a szabályok további erősítését, sőt kiterjesztését pedig határozott kritika fogadja. E törésvonal egyfelől az Európai Bizottság és a tagállamok között érezhető (a Bizottság már 2010-ben elkötelezte magát a fiskális szabályok megtartása és hatékonnyá tétele mellett<sup>123</sup>), másfelől a Németország által dominált (kisebb) csoport és az EU többi tagállama között.

De mi is a fiskális szabály és legfőképpen: mi a probléma e szabályokkal? A fiskális politikai szabály olyan, „a költségvetési politika alakításával szemben támasztott és folyamatosan alkalmazott korlát vagy kényszer, amit a fiskális teljesítmény valamely széles értelemben vett aggregátumára határoznak meg”.<sup>124</sup> A szabály tehát olyan formálisan is rögzített és számszerű korlátozás, ami valamely releváns aggregált fiskális paraméterre – jellemzően az államadósság állományára és/vagy valamely pénzáramlási aggregátumra – kínál felső kor-

---

<sup>123</sup> European Commission (2010) Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination. Európai Bizottság, 2010. május 12.

<sup>124</sup> KOPITS, GEORGE – SYMANSKY, STEVEN: Fiscal policy rules, in *Occasional Paper*, No. 162. (1998), IMF, Washington DC. 2. o.



látot, többnyire kötelező érvénnyel. Elnevezése a gyakorlatban rendszerint norma, referencia-érték, szabály vagy elv. Formailag szintén változatos: lehet nemzetközi szerződés, alkotmányerejű-, illetve rendes törvény, esetleg rendelet, vagy öltheti kormányzati-, gazdaságpolitikai ajánlás, útmutató alakját is. Hatóköre kiterjedhet az államháztartás egészére (kiterjesztve akár a közszektor, így az állami vállalatok körére is), vagy részeire (különösen a központi kormányzatra), a föderális-, illetve a tagállami- és tartományi szint(ek)re. Az alkalmazás szigorának foka szerint megkülönböztetjük az *ex ante* és az *ex post* teljesítés igényét. Előbbi esetben a költségvetés tervezésekor és elfogadásakor kell érvényesíteni a fiskális politikai szabályt. *Ex post* teljesítés esetén a költségvetés végrehajtása során is tiszteletben kell tartani az előírást, az elszámolásnál akár szankció is kísérheti a deviáns magatartást, ilyen értelemben tehát szigorúbbnak is tekinthető, mint az előző megoldás. A büntetés módja a hitelesség csorbulásától a jogi szankciókon át (például pénzek kötelező átcsoportosítása) a pénzbírságig terjedhet. A szabályok betartásán örködhethet a (legfelsőbb) bíróság (de akár az alkotmánybíróság is), a pénzügyminiszter vagy a kabinetben belül felállított gazdasági csoport, továbbá a jegybank vagy a kormányon kívüli, független szakértői szervezet, mint például a több országban is működő költségvetési tanács.

A fiskális politikai szabályok alkalmazásának célját *Kopits* a következőképpen határozta meg: „[h]itelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának azáltal, hogy megszűnik a diszkrecionális beavatkozás. Mivel alkalmazásuk révén biztosítható a makrogazdasági fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága – függetlenül attól,

hogy éppen ki van kormányon – ezért használatuk révén megteremthető a bizalom.<sup>125</sup> Hatásosságukat tehát az dönti el, hogy mennyit tartanak be belőlük, és hogy ténylegesen is szankcionálható-e a szabályszegés.

Az EU-ban az elmúlt években megvalósított reformok egyik legfőbb célja a kormányzás hatékonyságának, vagy másként a szabályok betartásának és kikényszeríthetőségének megteremtése. Így például az ún. hatos csomag részeként a szokásos politikai nyomásgyakorlás eszközeinek használata mellett a szankcionálásban jóval erősebb szerepet fognak játszani a különféle pénzügyi büntetések (kamatozó-, illetve nem kamatozó letétek elhelyezése, majd szélsőséges esetben elvonása). Fontos újítás lehet, hogy a büntetés automatikusan jár majd és nem a politikai döntéshozók (így elsősorban az ECOFIN-ban helyet foglaló gazdasági- és pénzügyminiszterek) pillanatnyi érdekei szerint kerülnek alkalmazásra a jövőben – ami korábban éppen a rendszer teljes csődjét eredményezte.<sup>126</sup>

Célként jelenik meg továbbá az Európai Unió fiskális szabályrendszerének nemzeti szintű birtokbavétele. Ez egyfelől nemzeti szintű költségvetési politikai keretrendszerek kidolgozását jelenti, amelyek harmonizálnak az EU szupranacionális szabályaival is. Így erőteljesebb hangsúlyt kaphatnak a nemzeti szintű fiskális szabályok. Másfelől erőfeszítéseket tesznek a nemzeti statisztikai rendszerek egységesítésére (pontosabban egységesített módszertanok kidolgozására), az előrejelző-rendszerek transzparenciájának biztosítására, illetve az államháztartás fogalmának tisztázására (vagyis, hogy mi kerül a könyvekbe és mi marad ki onnan). A nemzeti fiskális tanácsok szerepe is felértékelődhet. Ebbe az új irányba illeszkedik a már 2011-től működő

---

<sup>125</sup> KOPITS, GEORGE: Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? in *IMF Working Paper*, WP/01/145 (2001), Washington DC. 3. o.

<sup>126</sup> CSABA LÁSZLÓ: *A fölemelkedő Európa*, 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest; LOSONCZ (2014): *i. m.*; RÁCZ MARGIT: *Unió kihívások és válaszok a 2000-es években*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest.

„európai szemeszter” gyakorlata is, amely a nemzeti költségvetések és a szerkezeti reformok együttes vizsgálatát teszi lehetővé.<sup>127</sup>

## **2. A GMU STABILITÁSÁRÓL, KOORDINÁCIÓJÁRÓL ÉS KORMÁNYZÁSÁRÓL SZÓLÓ EGYEZMÉNY ÉRTÉKELÉSE**

Az uniós fiskális szabályok fejlődése szempontjából az egyik legjelentősebb mérföldkő a 2012-ben elfogadott, a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: TSCG) volt. Az egyezmény újdonsága, hogy a korábbiakkal ellentétben immár a nemzeti szintű szabályalkalmazást is kötelezővé teszi.<sup>128</sup> Az egyezmény átfogó értékelése ugyan még korainak tűnhet, de tekintettel arra, hogy a szerződés aláírása 2012 márciusában megtörtént és a csatlakozó országok vállalták, hogy a rendelkezéseket mielőbb átültetik a nemzeti szabályozásukba is, érdemes röviden megvizsgálni azt.

A legtöbbet hangoztatott kritika a TSCG ellen, hogy nem része az EU jogi keretrendszerének, és mint ilyen, nem több egy kormányközi szerződésnél. Az egyezményhez ugyanis nem csatlakozott sem Nagy-Britannia, sem pedig Csehország. Jellegénél fogva így tovább erősíti azt a nem kívánt vonalat, ami a kormányközi tárgyalásokat, alkukat és általában is a kormány-köziséget teszi az EU meghatározó kormányzási, döntési mechanizmusává. Mint kormányközi szerződés, a szerződő felek (illetve azok kormányai) a meghatározó és döntési

---

<sup>127</sup> A hatos csomag, illetve az SNE reformjának hosszabb elemzésétől itt eltekintünk, erre ld. JANKOVICS LÁSZLÓ: A nemzeti gazdaságpolitikák mozgásteret az új európai keretrendszerben, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött*, 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 198-226. o. és LOSONCZ (2014): *i. m.*

<sup>128</sup> Ld. *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (a továbbiakban: TSCG), 2012. február 3.

jogkörrel rendelkező aktorok. Az Európai Bizottság következképpen látszólag háttérbe szorul. Csakhogy sem az ECOFIN, sem pedig az Európai Tanács nem rendelkezik akkora kapacitással és rálátással, hogy érdemben felügyelni vagy betartatni tudná a költségvetési fegyelem erősítését célzó új szabályokat. Nem meglepő ezért, hogy a szerződés maga nevesíti az Európai Bizottságot és felhatalmazza mind-ezen feladatok elvégzésére. A kormányköziség és a közösségi-módszer illetén keverése (vagy keveredése) azonban könnyen vezethet nem egyértelmű, nem transzparens döntési helyzetekhez. Márpedig a rendkívül szigorú szabályok nyilván erőteljes politikai csatározásokat indukálnak majd, amiben rendre állást kell foglalniuk a feleknek.

A szerződés további sajátossága, hogy a nem-teljesítés esetére a szupranacionális EU Bíróságát is bevonja a rendezésbe. A luxemburgi Bírósághoz maga a Bizottság vagy bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A Bíróság határozata pedig kötelező érvényű és pénzbüntetést is kiróhat a vétkes tagállamra (a GDP 0,1%-a erejéig).

További kihívást jelent a már eddig is gondokat okozó nemzeti birtokbavétel hiánya. Föderális berendezkedésű országokat tanulmányozva *Bordo és szerzőtársai* arra jutottak, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak.<sup>129</sup> Az új szabályozás egyik leggyengébb pontja azonban éppen a birtokbavétel. A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve (TSCG 3 (2) cikk). Így megszűnik az a korábbi gyakorlat, ami szerint csak szupranacionális szintű szabályok – értsd a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai – szorították fegyelemre a tagállamokat. Mostantól minden részes tagállam köteles saját jogrendszerébe is

---

<sup>129</sup> BORDO, MICHAEL – MARKIEWICZ, AGNIESZKA – JONUNG, LARS: A fiscal union for the euro: Some lessons from history, in *NBER Working Paper Series*, No. 17380. (2011).

átültetni a költségvetési szabályokat – egészen pontosan egy ún. adósságszabályt, amely a korábbiaktól eltérően nem a teljes nominális államháztartási hiányra, hanem a ciklikus hatásoktól és az egyszeri tételektől megtisztított strukturális hiányra fogatosít felső korlátot (értéke a GDP 0,5%). A szabályozás része még az is, hogy az adósságállományának ténylegesen és előre meghatározott mértékben kell csökkennie, ha meghaladná a Stabilitási és Növekedési Paktumban referencia-értékként rögzített 60%-os GDP arányt.

További kérdés, hogy a mostanra már meglehetősen összetett fiskális szabály-együttesben nem okoz-e mindez inkonzisztenciát és átláthatatlanságot. A vonatkozó elemzések alapján<sup>130</sup> talán nem. Az új szabályrendszer ugyanis nem az átláthatatlanságot erősíti, mivel a már meglévő és a most elfogadott szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek. A hierarchia csúcsán az új, tagállami szinten bevezetésre ajánlott strukturális egyenleg-szabály áll. Az EU-s szabályok pedig (úgy mint maga a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott szabályok vagy a hatos csomag fiskális szabályai) egyfajta védőhálóként szolgálnak majd (ld. az 1. táblázatot<sup>131</sup>).

---

<sup>130</sup> BLIZKOVSKY, PETR: (2012) Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? in *Policy Brief Series*, Issue 7. (2012), Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore; MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ: Fiscal rules: Timing is everything, in *Bruegel Policy Brief*, Issue 2012/03. (2012); VERHELST, STIJN: How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? in *European Policy Brief*, No. 6. (2012).

<sup>131</sup> Forrás: BLIZKOVSKY (2012): *i. m.*

Rangsor	Jogi alap	Instrumentumok	Paraméterek	Szankció	Döntés szankcióról	Részes államok
1	TSCG	Kiegyensúlyozott egyenleg szabálya	Strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Büntetés a GDP 0,1%-áig	EU Bírósága	25
2*	TSCG	Adósság-szabály	1/20 résszel csökkenteni az adósságnak a GDP 60%-ánál nagyobb hányadát	N/A	N/A	25
3	EU másodlagos jogforrás	Hatos törvény-csomag	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP0,5%-a alatt	Kamatkozó letétől (a GDP 0,2%-a) a bírságig (szintén 0,2%)	Tanács (fordított minőségi többség)	27, szankciók csak GMU tagokra

4	EU elsődleges jogforrás	Lisszaboni Szerződés 126. cikke, Protocol 12	Éves hiánya GDP 3%-a alatt	“Megfelelő” nagyságú büntetés	Tanács (minősített többség-)	27, szankció csak GMU tagokra
---	-------------------------	--	----------------------------	-------------------------------	------------------------------	-------------------------------

**1. táblázat:** A fiskális szabályok hierarchiája

Megjegyzés: \* hasonló adósság-szabály része a hatos csomagnak is.

Annak megítélése, hogy egy nemzeti szinten bevezetett szabály hatékony lesz-e, természetesen nem egyszerű. Az EU tagállamaiban használt fiskális szabályok hatékonyságának vizsgálatára egy korábbi tanulmányunkban<sup>132</sup> átfogó, az EU 27 tagállamára készített adatbázis került összeállításra (Horvátország nem voltak része a vizsgálatnak). A vizsgálat az 1990 és 2004/2007 közötti, azaz a 2008-2009. évi világgazdasági válságot megelőző időszakra koncentrált. (A mintába azon események kerültek bevélogatásra, ahol a fiskális szabályok bevezetésére 2004-ig sor került. A szabályok késleltetett hatásai a válságot megelőző esztendőig, azaz 2007-ig lettek nyomon követhetőek.)<sup>133</sup> A mintába csak olyan események kerültek bevélogatásra, ahol a tagállamok (1) nemzeti, vagy ahol indokolt szövetségi állami szinten, és/vagy (2) regionális (tartományi, tagállami) szinten, valamint (3) a társadalombiztosítási alapokra vonatkozóan honosítottak meg fiskális szabályokat. A helyi önkormányzatokra érvényesített fiskális szabályok tehát nem kerültek bevélogatásra. A vizsgálatba (i) az adósságszabályok, (ii) az egyenleg- vagy hiány-szabályok (gyakorlatilag kiegyensúlyozott államháztartás előírása), és (iii) a kiadási szabályok kerültek bevonásra. Megállapításra került, hogy a vizsgált időszakban az EU 27 tagországában összesen 34 olyan epizód/esztendő volt, amikor valamely ország nemzeti hatáskörben – tehát függetlenül az EU-szabályozástól – vezetett be új fiskális politikai szabályokat. Adatokat a Függelék közli. (Természetesen szabályokat már 1990 előtt is alkalmazott néhány ország. Belgiumban (egyenleg-szabály), Luxemburgban (adósságszabály), Németországban (egyenleg-szabály), valamint Spanyolországban (adósságszabály) is éltek ezzel a lehetőséggel a

---

<sup>132</sup> BENCZES ISTVÁN: Fiskális fegyelem: Válság előtt – válság után in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *20 év múlva*, 2011, Akadémiai Kiadó, Budapest, 150-219. o.

<sup>133</sup> A tagállamok egy részében, különösen a 2004 után csatlakozott országok esetében adatok csak 1992/1993-at követően állnak rendelkezésre.



döntéshozók.) A tanulmány tézise az volt, hogy az 1990 és 2007 közötti periódusban attól *függetlenül* javult az államháztartási fegyelem, illetve a vizsgált országok államadósság-pozíciója, hogy alkalmaztak-e saját hatáskörben (nemzeti szinten) fiskális szabály(oka)t vagy sem. Sőt a tanulmány arra is rávilágított, hogy a sikeres, tartós konszolidációt megvalósító államok rendre egy nagyobb, átfogó reform-csomag elemeként használták a szabályokat.

A továbbiakban ezen adatbázis felhasználásával arra teszünk kísérletet, hogy statisztikai módszerekkel is igazoljuk a szabályok vonatkozásában korábban megfogalmazott gyenge oksági összefüggést. A becslőfüggvény függő változója az éves bruttó államadósság változásának mértéke (a GDP százalékában). A magyarázó-változók két csoportot alkottak: szabály-változók, illetve az egyéb vagy kontroll változók.

$$\Delta(\text{Államadósság})_{i,t} = \alpha + \beta(\text{Szabály-változó})_{i,t-1} + \beta'(\text{Kontroll változók})_{i,t-1} + \varepsilon_{i,t}$$

A regressziós egyenletben a  $\beta$  paraméter(ek) becslésére egyfelől egy ún. (1a) szabály-dummyt használtunk, ami azt vizsgálja, hogy önmagában a szabály-bevezetés ténye a szabály-bevezetés évét követő esztendőben érdemi hatással volt-e (feltétezetően csökkenést előidézve) az államadósság-állományra. A szabály-dummy alternatívájaként egy (1b) szabály-indexet is alkalmaztunk, ami az adott szabály erősségét mutatja meg. A mutató erősségén azt értve, hogy mennyire kiterjedt, átfogó a szabály, mennyire kikényszeríthető, számon kérhető, ellenőrizhető és hogy mennyire büntethető a szabálytól való eltérés (e mutató értékét egy összetett eljárás során az Európai Bizottság határozta meg).

A kontrollváltozók köre viszonylag széles volt, helyet kapott (2) a ciklikus hatásoktól megtisztított elsődleges egyenleg (CAPB), a (3) kibocsátási rés és (4) a hosszú távú reálkamatláb. További kontrollváltozóként került a modellbe (5) egy ún. Maastricht dummy, ami azt hivatott mérni, hogy mennyiben volt jelentősége annak, hogy egy szabályt 1990 és 1997 között (ekkor a dummy értéke 1) vagy az után (értéke 0) vezettek be a tagállamok. Az eredményeket a 2. táblázat foglalja össze.

<b>Változók</b>	<b>(I)</b>	<b>(II)</b>	<b>(III)</b>	<b>(IV)</b>	<b>(V)</b>
Konstans	-0,25 (0,29)	-0,17 (0,26)	-1,75** (0,52)	-1,67** (0,51)	-1,44** (0,51)
Szabály-dummy	-0,57 (0,87)		0,46 (0,73)	0,58 (0,72)	
Szabályerőssége		-1,1** (0,25)			-0,32 (1,40)
CAPB			-0,74** (0,10)	-0,76** (0,09)	-0,72** (0,10)
Kibocsátási rés			-0,05 (0,14)	-0,21 (0,15)	-0,21 (0,15)
Kamatláb			0,72** (0,11)	0,89** (0,13)	0,84** (0,13)
Maastricht dummy				-1,79** (0,62)	-1,84** (0,62)

R <sup>2</sup>	0,002	0,07	0,32	0,34	0,35
----------------	-------	------	------	------	------

**2. táblázat:** A regressziós becslés eredményei (a szerző saját szerkesztése)<sup>134</sup>

Az eredmények igazolni látszanak a korábbi feltevéseket. A szabály-dummy hatása egyetlen esetben sem szignifikáns, sőt még az előjel sem feltétlenül a várt (negatív) hatást mutatja. A szabály-index ugyanakkor megfelelő irányú összefüggést igazol és – kontrollváltozók hiányában – hatása statisztikailag szignifikáns, vagyis minél erősebb egy nemzeti szinten bevezetett szabály, annál nagyobb mértékben csökken a bruttó államadósság GDP-ben mért aránya. De még a szabály-index sem mindenható: amint ugyanis a modellben használt kontroll-változók is szerepet kapnak, hatása inszignifikánssá válik.

Nem meglepő módon, az elsődleges egyenleg javulása minden esetben az államadósság mérséklődését váltja ki, ahogyan a hosszú távú reálkamatlábak mérséklődése is hasonló hatást gyakorol a függő változóra. Az EU 27 országán végzett vizsgálat ugyanakkor cáfolni látszik azt a (gyakori) meggyőződést, hogy országok az adósságot képesek volnának kinőni. A kibocsátási rés előjele ugyan megfelel a várakozásoknak, de hatása nem szignifikáns. Annál meglepőbb eredménnyel szolgált ugyanakkor a Maastricht dummy felvétele a becslő-függvénybe. Önmagában ugyanis már az időszaknak, vagyis annak is jelentős pozitív hatása volt az adósságmérséklődésre, hogy az az ún. Maastrichti felkészülési időszakban, azaz 1990 és 1997 között történt. Ezen időszakban kellett ugyanis a maastrichti konvergencia-kritériumokat teljesíteniük az EU akkori államainak. A GMU tagság kijelölése az 1997. december 31. adatok alapján történt. Így kerülhetett a GMU első körébe 11 tagállam az akkori 15 tagország közül. Mint is-

<sup>134</sup> Forrás: saját számítások BENCZES (2011): *i. m.* adatai alapján.

meretes, míg Nagy-Britannia, Dánia és Svédország saját elhatározásból nem csatlakozott, addig Görögország – egyetlenként – nem csatlakozhatott, mivel nem volt képes elérni a belépéshez szükséges referencia-értékeket.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a szabályok feleslegesek vagy hatástalanok volnának, ám hatásukat – amennyiben van – rendre közvetett módon fejtik ki, például az elsődleges egyenleg javulásán keresztül vagy a hosszú távú (és a piaci várakozásokra így jelentős befolyással lévő) kamatlábak alakulásán keresztül. A Maastricht dummy pedig egyértelműen arra mutat rá, hogy a politikai szándék és elköteleződés talán a legfontosabb tényező a fiskális fegyelem megteremtésében.

Számos kifogás ellenére a fiskális szabályok továbbra is meghatározó építőkövei maradnak az európai gazdasági kormányzási rendszernek. Hatékonyabb és számon kérhető szabályokkal talán valóban elérhető a közpénzügyi fegyelem. Mindez azonban nem jelent garanciát arra, hogy a költségvetési politika minőségétől függetlenül is ne nőhetne – akár drasztikusan is – az államháztartási hiány, illetve az államadósság. Írország vagy Spanyolország annak a példái az EU-ban, hogy a magánszektor eladósodása miként okozhatja a közszektor egyensúlyának megbomlását. Szélsőséges esetben pedig az átmeneti likviditási válság hitelességi és szolvencia-válságot eredményezhet. Ezt az „átvitelt” azonban még a legtökéletesebb szabály sem képes orvosolni, ehhez ugyanis már rendszerszintű reformokra van szüksége a GMU-nak. Ilyen rendszerszintű reform lehet(ne) a fiskális unió megteremtése az EU-ban.

### 3. A FISKÁLIS UNIÓ, MINT AZ EU JÖVŐJE?

A fiskális unió (vagy legalábbis a nagyobb közös költségvetés) gondolata nem új keletű az Európai Unióban. Az 1977-es keltezésű *MacDougall-jelentés* éppen azon az alapon utasította el egy monetáris unió felállításának ötletét, hogy az nem tudná megfelelően kezelni a „rövid távú és ciklikus fluktuációkat”.<sup>135</sup> A jelentés voltaképpen a közösségi transferek hiányára vezette vissza egy esetleges monetáris unió életképtelenségét. Mivel a politikai unió lehetősége akkor fel sem merült (sőt, ebben az időszakban éppen hogy az európai integrációs folyamat teljes leállításától lehetett tartani), ezért az egységes valutát sem tekintették reális opciónak.

Két évtizeddel később azonban, az egységes európai piac lehetőségén felbuzdulva, Jacques Delors bizottsági elnök és csapata már egyértelműen kiállt az egységes valuta mellett, azt mintegy az európai egységesülő piac betetőzésének és egyben szimbólumának tekintette. A *Delors-jelentés* sajátosságát az adta, hogy a monetáris egység mellett a gazdasági egységesülés mellett is hitet tett,<sup>136</sup> ezért is született az elnevezés: Gazdasági és Monetáris Unió. Az eredeti elképzelések tehát egy, az egységes piac dinamikájából következő erőteljes és intenzív makrogazdasági (gazdaságpolitikai) együttműködést is feltételeztek – ebbe nagyon is beleértve a költségvetési politikát, bár a fiskális unió, mint lehetőség, természetesen ez esetben sem merült fel explicit módon. Hogy a ténylegesen megvalósult GMU egyik pillére, a gazdasági, végülis jóval gyengébb lett, mint ahogyan az az eredeti tervekben szerepelt, a mindenkori reálpolitika számlájára írható. Így egyebek

---

<sup>135</sup> Commission of the European Communities: Report of the study group on the role of public finances in European integration (*MacDougall Report*), Vol. 1., 1977, Brussels, 12. o.

<sup>136</sup> Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union (*Delors Report*), 1989, Brussels.

mellett az a szokatlan szervezeti-intézményi megoldás is, amely a pénzügypolitika két ágát, a költségvetési és a monetáris politikát külön szintekre delegálta: előbbit a nemzetállamok hatáskörében hagyva, míg utóbbit az Európai Központi Bank felügyelete alá helyezve.

A válság hatására az első koherens elképzeléseket egy fiskális unió létrehozására meglepő módon nem is az Európai Bizottság, hanem az EKB korábbi első embere, Jean-Claude Trichet fogalmazta meg.<sup>137</sup> Trichet már egy 2010-es interjújában a föderális EU irányába történő elmozdulást proponálta. Kiemelte, hogy a föderalizmus erősítése hiányában „a gazdasági unióért – mely szerves része a GMU-nak – érzett felelősségvállalás egyértelműen tagállami szintű marad” és mint ilyen veszélyezteti az euró-zóna stabil működését.<sup>138</sup> Egy évvel később pedig már egy olyan konkrét kétlépcsős válságrendezést javasolt, ami feltételezi az aktív EU-szintű közreműködést. Tervei szerint első lépésként azok az államok, amelyek átmeneti fizetési problémákkal küzdenek, egy EU-s alaphoz fordulhatnak kimentésért. A pénzügyi segítségnyújtás azonban – elkerülendő az erkölcsi kockázat beágyazódását – csak szigorú feltételek mellett (volna) lehetséges. Ha azonban a bajba jutott tagállam nem képes (vagy nem hajlandó) a vállalt kötelezettségeknek eleget tenni, akkor második körben „az euró-zóna hatóságai jóval mélyebb és erőteljesebb jogosítványokat szereznek az adott ország gazdaságpolitikájának meghatározásában”.<sup>139</sup> E

---

<sup>137</sup> Barroso-t kritikák is érték amiatt, hogy nem volt pro-aktív a válság kitörését követően. Hagyta, hogy az állam- és kormányfők tegyenek javaslatokat a gazdasági kormányzás reformjára és ezzel szándékosan vagy sem, de a még intenzívebb kormányköziség felé terelte az Európai Uniót. Ld. WYPLOSZ, CHARLES: ‘Happy 2012?’ in *VOX*, 2012. Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7487> (2015.09.02.).

<sup>138</sup> Interjú Jean-Claude Trichet-tel a *Libération* c. lapban. Készítője: Jean Quatremer, 2010. július 8.

<sup>139</sup> TRICHET, JEAN-CLAUDE: *Tomorrow and the day after tomorrow: A vision for Europe*, 2011. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október

második szinten az EU-s szervek (különösen az Európai Tanács) már jelentős befolyásra tennének szert a tagállammal szemben. E befolyás intézményesítése érdekében Trichet javaslatot tett egy európai pénzügyminisztérium felállítására is, ami nem az egyes tagországok, hanem a közösség egészének érdekeit tartaná szem előtt és szükség esetén döntést hozhatna tagállami szintű közpénzügyi kérdésekben is.

Trichet gondolatai inspirációt jelentettek például a brüsszeli székhelyű Bruegel Intézet számára is. A Bruegel munkatársai – azon túl, hogy síkra szálltak a fiskális unió mellett, mely az euró-zóna stabilitásának záloga – részleteiben is kidolgozták egy közös pénzügyminisztérium működési kereteit.<sup>140</sup> Az új uniós intézmény elsősorban arra lenne hivatott, hogy folyamatosan monitorozza a tagállami gazdaságpolitikákat és szükség esetén – ha a tagállam gazdaságpolitikája a zóna egészének stabilitását fenyegeti – meg is vétőzhatná a vitatott nemzeti döntéseket. Ez természetesen egyben azt is jelentené, hogy a pénzügyminisztérium képes annak megítélésére, hogy egy állam likviditási problémákkal küzd-e vagy pedig fizetőképességi-gondokkal kell szembenéznie és ennek megfelelően kezeli a válságot. Fizetőképesség esetén a felálló intézmény akár a kormányzati kinevezéseket is véleményezhetné, sőt akár vétóval is élhetne. Legalább ilyen fontos eleme az elképzelésnek, hogy a pénzügyminisztérium adókat szedhetne be és azokból kifizetéseket teljesíthetne. A Bruegel munkatársai azonban még ennél is tovább mentek és szerepet szántak az intézménynek a betétbiztosítás megteremtésében és a válságmenedzselésben is.

A Tommaso Padoa-Schioppa (a továbbiakban: TPS) csoport (nevét a néhai olasz EKB-alelnökről kapta) még élesebben fogalmaz

---

24., elérhető: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111024.en.html> (2015.09.02.).

<sup>140</sup> MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ – WOLFF, GÜNTRAM: What kind of fiscal union? in *Bruegel Policy Brief*, Issue 2011/06. (2011).

és nem hagy kétséget afelől, hogy az egyetlen járható út az EU számára a fiskális unió létrehozása.<sup>141</sup> A GMU kiteljesedése folyamatában „*az egységes valuta legalább annyi fiskális föderalizmust igényel, amennyi a megfelelő működéshez szükséges, ugyanakkor ennél nem is többet*”.<sup>142</sup> A szerzők tehát tisztában vannak e lépés fontosságával, de egyben fel is ismerik a megvalósítás előtt tornyosuló politikai akadályokat, amikor elismerik, hogy csak annyi föderalizmust célszerű vállalni, amennyi mindenképpen szükséges. Tervezetük lényegi eleme a jelenlegi kormányközi gyakorlattól való elmozdulás a közösségi-módszer felé. Hasonlóan a Bruegel Intézethez, a TPS csoport is egy önálló, nemzetek feletti szereplő létrehozása mellett érvel,<sup>143</sup> elismerve egyben azt is, hogy mindez a tagállami szuverenitás csorbulását jelenti majd. A szuverenitás korlátozása különösen abban az esetben válik fontossá, ha egy tagállam nem képes magát a pénzügyi piacokról finanszírozni és segítségkéréssel fordul a közös alapokhoz. Gyakorlatban mindez azt jelentené, hogy „*a szuverenitás ott végződik, ahol a fizetőképesség véget ér*”.<sup>144</sup> A TPS csoport ugyan nem nevezi az EU-szintű intézetet pénzügyminisztériumnak, de gyakorlatilag hasonló jogosítványokkal ruházná azt fel, mint akár Trichet,<sup>145</sup> akár Marzinotto és szerzőtársai.<sup>146</sup> Az általuk megálmodott Európai Adósság Ügynökség (*European Debt Agency*) élén voltaképpen egy pénzügyminiszter állna, akinek feladatai közé tartozna – egyebek mellett – a tagállami teljesítmények felügyelete (különös tekintettel arra, hogy a tagok tiszteletben tartják-e a fiskális szabályokat), fizetéseképtelenség esetén pedig át is vehetné a közpénzügyek irányítását az érintett tagállamban.

---

<sup>141</sup> *Completing the euro: A road map towards fiscal union in Europe*. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe, 2012.

<sup>142</sup> Uo. 5. o.

<sup>143</sup> Uo. 17. o.

<sup>144</sup> Uo. 7. o.

<sup>145</sup> TRICHET (2011): *i. m.*

<sup>146</sup> MARZINOTTO – SAPIR – WOLFF (2011): *i. m.*



Közös ugyanakkor az elképzelésekben, hogy az újonnan felállítandó – nevezzük így – pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapna a pán-európai bankfelügyelet létrehozásában és működtetésében is. A bankunió létrehozását a fiskális unió sikeres működése feltételül is szabják a felek arra való hivatkozással, hogy az európai pénzügyi piacok integráltak és a bankok és államok között olyan mély kapcsolat feszül (ami túllép az államok közvetett, adósságpapírok általi banki finanszírozásán), aminek figyelmen kívül hagyása eredményezte részben a jelenlegi adósságválságot is.

#### **4. KIHÍVÁSOK, ELLENTMONDÁSOK**

Habár a fiskális unió létrehozása vonatkozásában mind erősebb konszenzus bontakozik ki az EU-ban, számos kérdés megválaszolatlan maradt. A GMU sajátos gazdaságpolitikai hierarchiájából fakad, hogy aszimmetrikus sokkok esetén az érintett tagállamok teljes egészében magukra maradnak, az anti-ciklikus pénzügypolitika vitelének teljes költsége elvben a sokkal sújtott államra hárul. Nemzeti fizetőeszköz és autonóm monetáris politika hiányában így a költségvetési politika marad(na) az egyetlen sokk-abszorbeáló pénzügy-politikai eszköz. A fiskális mozgástér azonban nem korlátok nélküli. Egyfelől az EU szabálykönyve jelentős mértékben szűkíti a tagállami fiskális politika mozgástérét – ezen ráadásul most még tovább is szigorít(ott) a TSCG. Másrészt a nemzetközi piacok is gyakorta éppen akkor sújtják az érintett tagállamot (magasabb kamatlábak formájában), amikor szükségé volna további mozgástérre. Ha tehát tagállami szinten sem elvi, sem pedig gyakorlati értelemben nincsen lehetőség érdemi intézkedésre aszimmetrikus sokkok esetén, akkor közös források bevonása enyhíthetne a feszültségeken. Csakhogy a helyzet ekkor sem feltétlenül ellentmondások nélküli. „Nem egyértelmű például, hogy miként lehetne elválasztani egymástól a fiskális kiegyenlítés biztosítási hatá-

sát egyfelől, ami alapvető fontosságú a makrogazdasági stabilizációban, és a jövedelem-újraelosztási hatást másfelől”.<sup>147</sup> E két hatás, vagyis a biztosítási hatás és jövedelem-újraelosztási hatás ugyanis nagyban különböznek egymástól. A biztosítás azt jelenti, hogy a közösségi segítségnyújtás alkalmankénti, ad hoc alapon történik és átmeneti jellegű; célja, hogy a sokkok esetén szükségszerűen fellépő jövedelem-fluktuációt mérsékelje. A jövedelem újraelosztása ugyanakkor természeténél fogva egy állandósult mechanizmus, gyakorlati értelemben transzfer egyik régióból (államból) a másikba. Ez utóbbi elképzésre ezért talán indokolt volna transzfer unióként hivatkozni.

A most megalapozódni látszó konszenzus a biztosítási hatás megteremtését célozná meg. Pontosabban: eddig nem születtek elképzelések arra vonatkozóan, hogy állandó jövedelem újraelosztási mechanizmust léptetnének életbe. Vagyis egyelőre nem került napirendre az, hogy a föderalizmus egyik alapvető fontosságú pillére, a központi adóztatás megvalósuljon. Így arról sincsen még szó, hogy a fejlettektől egy folyamatos transzfer áramolhatna a fejletlenebb, versenyképtelenebb régiókba. A tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy a sikeres föderális államok igenis elkötelezik magukat a jövedelmi különbségek nivellálása mellett, vagyis jóval többet vállalnak fel, mint amit a biztosítási hatás feltételez.<sup>148</sup> Talán meglepő módon még a brit jegybank első embere, Mark Carney, is arra sürgette az eutró-zóna tagállamokat, hogy erősítsék a fiskális uniót oly módon, hogy a gazdagabb

---

<sup>147</sup> FUEST, CLEMENS – PEICHEL, ANDREAS: European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? in *IZA Policy Paper*, No. 39. (2012), 6. o.

<sup>148</sup> BORDO – MARKIEWICZ – JONUNG (2011): *i. m.*; HENNING, C. RANDALL – KESSLER, MARTIN: Fiscal federalism: US history for architects of Europe’s fiscal union, in *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, 12-1. (2012).

régiók elkötelezik magukat a szegényebbek támogatására – akár közvetlen kifizetések, azaz transzferek formájában is.<sup>149</sup>

Az euró-zóna kritikusai nem felejtik el azt sem megemlíteni, hogy a kevés, de jól működő föderális állam, rendre a nemzeti össztermék 25 – 35 %-át vonja el a gazdaságtól és osztja azt el újra bizonyos szempontok alapján.<sup>150</sup> Az EU közös költségvetését illetően azonban még a legbátrabb elképzelések sem számolnak a GDP 2%-ánál nagyobb jövedelemcentralizációval. Természetesen ez az összeg sem elhanyagolható, mivel a közös pénzügyminisztérium jelentős hitelfelvevői kapacitással bírna, vagyis jóval olcsóbban finanszírozhatna egy kimentést a nemzetközi pénzpiacokról, mint az érintett tagállam egymaga – voltaképpen ez volna a nemzetek felett álló költségvetési intézmény legfőbb erénye. Mindazonáltal transzfer-mechanizmusként ez nem működtethető. Azt az alapvető problémát, amit a déli országok relatív fejletlensége és versenyképtelensége okoz az EU-ban, ezért ez az elképzelés nem is orvosolhatná.

De ha a kilátásba helyezett fiskális unió valóban nem támaszkodhat nagyobb bevételre, mint a tagok össz-GDP-jének 2%-a, akkor mi szükség van egyáltalán fiskális unióra és közös pénzügyminisztériumra, hiszen a kormányzási reform részeként a felek megállapodtak az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásában, ami pontosan azokat a funkciókat látja el, amelyeket a tervezett fiskális unió

---

<sup>149</sup> CARNEY, MARK: Bank of England chief urges eurozone fiscal union, in *The Wall Street Journal*, 2015. január 28.

<sup>150</sup> Ld. különösen a konzervatív FELDSTEIN, MARTIN: The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11. No. 1. (1997), 3-22. o., vagy a liberális KRUGMAN, PAUL: A continent adrift, in *The New York Times*, 2009. március 16. kritikáját.

is? Mindezt ráadásul anélkül teszi, hogy egy újabb közösségi intézmény, a pénzügyminisztérium, megszületne.<sup>151</sup> Az alap jelentősége ráadásul nem egyszerűen a rendelkezésre bocsátott forrásokban mérhető (összege jelenleg 700 milliárd euró). Legalább ennyire fontos az a válságrendezési mechanizmus is, ami az ESM aktiválásával megnyílik. Az ESM-hez likviditási támogatásért forduló állam ugyanis köteles alávetni magát egy átfogó makró-pénzügyi vizsgálatnak és köteles betartani a támogatás fejében megfogalmazott kiigazító lépéseket is. E vizsgálatban a Bizottság, az IMF és az EKB együtt vesznek részt. Legalább ennyire fontos azonban az ESM azon képessége, hogy a bankok feltőkésítésében részt vállaljon.

Az ESM sikere azonban – szemben például egy szupranacionális pénzügyminisztériummal és a fiskális unióval – nagyban múlik azon, hogy kormányzótanácsában meglesz-e a kellő politikai szándék és akarat a megfelelő intézkedések meghozatalára, illetve különösen annak kimondására, hogy adott ország valóban fizetéseképtelenné vált. Az ESM Kormányzótanácsában ugyanis ugyanazok a gazdasági- és pénzügyminiszterek foglalnak helyet, akik a túlzott deficit-eljárás megindításáról és a büntetések kilátásba helyezéséről döntenek (illetve nem döntenek). Márpedig korábban a Stabilitási

---

<sup>151</sup> Ismeretes, hogy az első lépéseket a válságrendezés irányába már 2010 tavaszán, közvetlenül a görög adósságválság hatásaként megtette az EU. Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (*European Financial Stability Facility*, EFSF) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus (*European Financial Stability Mechanism*, EFSM) azonban már csak nagyságrendjüknél, nehézkes döntési mechanizmusuknál és legfőképpen átmenti jellegüknél fogva nem értek, nem érhettek el átütő sikert. (Ld. KAPOOR, SONY: Building a crisis-management framework, in *Euro area governance: Ideas for crisis management reform*, 2010, European Parliament – Policy Department A.) A Lisszaboni szerződés ki nem mentési klauzulájának megsértését elkerülni kívánva a kormány és államfők ezért egy állandó alap felállítását kezdeményezték, amelynek létrehozásáról kormányközi szerződés rendelkezett (ld: Treaty Establishing the European Stability Mechanism, 2012).

és Növekedési Paktumot a választóiknak felelős politikai döntéshozók rendre ellenségként kezelték és minden eszközzel igyekeztek kibújni annak hatálya alól – amit következmények nélkül, könnyen meg is tehettek társaik támogatása és a „nagy mérséklet” növekedési plusszainak köszönhetően. Ilyen értelemben az ESM legnagyobb gyengesége most ugyanaz, mint ami a Stabilitási Paktumé is volt korábban: az átpolitizáltság és az ennek folyamányaként felmerülő ki(nem)-kényszeríthetőség problémája.<sup>152</sup> Az ESM hátránya továbbá, hogy döntései szükségszerűen hosszabb időt vesznek igénybe, mintha azt egy nemzetek felett álló intézmény hozná. Ráadásul végső hitelezőnek sem tekinthető, hiszen hitelezési kapacitása véges. Ezért is megfontolandó, hogy az ESM-et a tagállamok továbbfejlesztik pénzintézzé, akár egy Európai Monetáris Alappá, ami így közvetlenül is hozzáférhetne az EKB (elvben nem korlátos) forrásaihoz. Ez a megoldás akár előnyösebb is lehetne, mint a fiskális unió, hiszen utóbbi megvalósításához hosszú évekre lehet szükség, míg az ESM bankká alakítása belátható időn belül megtörténhetne.

## 5. FISKÁLIS UNIÓ ÉS KORMÁNYZÁS

Az Atlanti-óceán túlpartján a kezdetektől kritikusan fogadták a politikai unió nélkül megvalósuló monetáris együttműködés gondolatát.<sup>153</sup> Az optimális valutaövezetek elméletének egyik megfogalmazója, *McKinnon*<sup>154</sup> például arra figyelmeztet, hogy egy közös pénzügyminisztérium felállítása még koránt sem egyenértékű a fiskális unió meg-

---

<sup>152</sup> BEETSMA, ROEL – GRADUS, RAYMOND: A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis, in *CESifo Forum*, Vol. 13. No. 1. (2012), 17- 24. o.

<sup>153</sup> FELDSTEIN (1997): *i. m.*

<sup>154</sup> MCKINNON, RONALD: Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! in *Financial Times*, 2011. december 18.

teremtésével. McKinnon hangsúlyozza, hogy az európai pénzügyminisztérium csak akkor lehet életképes és hatékony intézmény, ha tényleges „vezetés” (*leadership*) is társul hozzá. A 18. századi USA-t és különösen Alexander Hamiltont állítja példaként az európai politikusok elé. *Henning és Kessler*<sup>155</sup> ennek megfelelően az USA gyakorlatát vetették össze az európai elképzelésekkel és figyelmeztettek: amikor Európa politikusai az USA korai éveire hasonló fiskális föderalizmusban gondolkodnak, akkor érdemes figyelembe venniük azt is, hogy az amerikai föderalizmus alakulása teljesen más logikát és fejlődési utat követett, mint az európai. A legfontosabb különbség, hogy az USA szövetségi szinten jelentős mértékű fiskális kapacitást teremtett mindjárt a létrehozásakor azáltal, hogy átvállalta tagállamai adósságát. Föderális kötvényeket bocsátott ki és föderális adóztatásba kezdett (különösen sikeres volt a vámok tekintetében). Amikor mindez megtörtént, csak akkor indult meg a tagállami szintű fiskális szabályok bevezetése azért, hogy további állami eladósodás ne veszélyeztesse a tagállami (és közvetetten a föderális) fenntarthatóságot. Ugyanis a központi kormányzat egyben azt is deklarálta, hogy nem vállalja magára a tagállamok adósságát a jövőben – és ehhez tartotta is magát a későbbiekben, hitelességet kivívva a maga számára.<sup>156</sup>

A „vezetés” kérdése gyakorlatilag a kormányzás minőségének lenyomata (de legalábbis a kormányzás egyik markáns dimenziója). Ezt azonban – szemben például az inflációs rátával vagy az államháztartási hiány mértékével – egyelőre nem hogy nem veszi figyelembe például az euró-zónához való csatlakozásnál az EU, de számszerűsíteni, vagy akár csak definiálni sem próbálja meg azt. A Világbank

---

<sup>155</sup> HENNING – KESSLER (2012): *i. m.*

<sup>156</sup> Még nagyobb probléma azonban, hogy a banki kimentés alapvetően az EU tagállamainak feladata, míg az USA-ban ezt a szövetségi állam vállalja magára, ami egyfajta végső hitelező is tehát.

munkatársai ugyanakkor jelentős erőket mozgósítottak annak érdekében, hogy a koncepció a kvantitatív módszerek szintjén is értelmezhető legyen. Kaufmann, Kraay és Mastruzzi<sup>157</sup> kormányzás alatt mindazon tradíciók és intézmények összességét érti, amelyek által megvalósul a közhatalom gyakorlása egy országban. Előbbi meghatározást operacionálizálva a szerzők a kormányzást (1) a kormány hatalomhoz jutásának, ellenőrzésének és leváltásának mechanizmusával; (2) a kormány közpolitikáinak hatékonyságával és szakszerűségével (illetve ezek hiányával); valamint (3) az állam és a polgárok közötti tranzakciók minőségével tették megfoghatóvá.

Egy korábbi írásunkban – lásd *Benczes és Rezessy*<sup>158</sup> – a Világbank és más intézetek mérései alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy miközben államok egy csoportja magas színvonalú és folyamatosan javuló nemzeti kormányzást képes felmutatni, addig egy másik, jellemzően a periféria-országokra szűkített csoportja a kormányzási minőség eróziójával kénytelen szembesülni. A kormányzás minősége alapján végzett klaszterelemzésünk kimutatta, hogy az Európai Unió nem tekinthető egységes, koherens közösségnek. Rendkívül erős törésvonalak szabdalják az uniót.

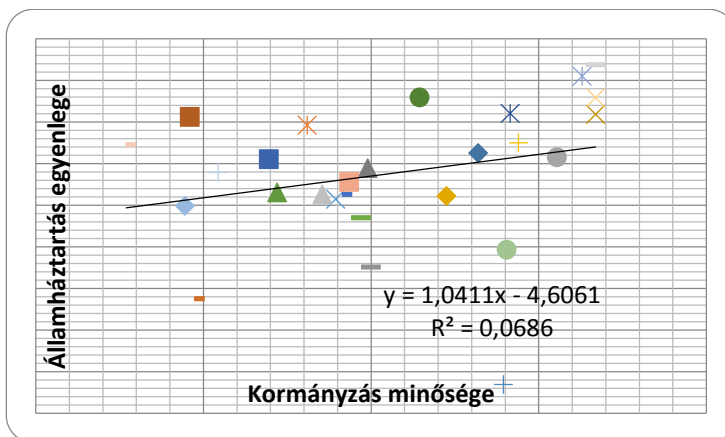
E széttartás azonban több szinten is érezteti negatív hatását. Első megközelítésben például a gyenge kormányzás gyenge fiskális teljesítménnyel jár együtt (még ha tévedés is volna esetleg a kormányzás minőségét magával a költségvetési politikai fegyelem mértékével azonosítani). A kettő között pozitív viszony mutatható ki, bár e kapcsolat meglehetősen laza – ahogyan azt az 1. és 2. ábrák mutatják.

---

<sup>157</sup> KAUFMANN, DANIEL – KRAAY, AART – MASTRUZZI, MASSIMO: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues, in *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 5430. (2010).

<sup>158</sup> BENCZES ISTVÁN – REZESSY GERGELY Felzárkózás és leszakadás Európában, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött*, 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 152-197. o.

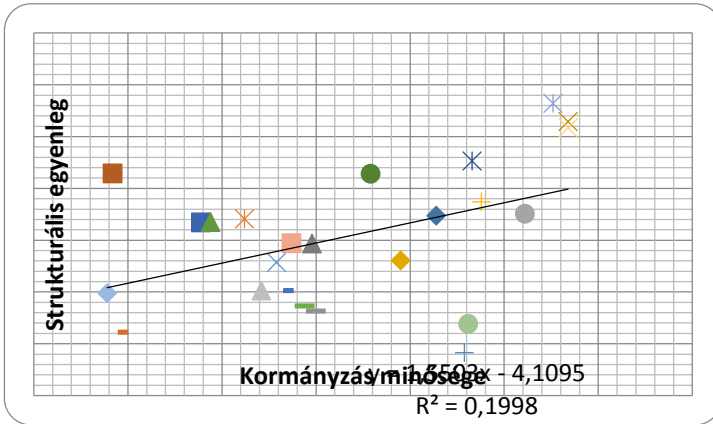
Mindazonáltal ott, ahol a kormányzás minősége a medián értéknél magasabb (vagyis jobb), ott az államháztartási hiány átlagos értéke is kisebb: -5,0% versus -3,5%.



1. ábra: Kormányzás és államháztartási hiány (a szerző saját szerkesztése).<sup>159</sup>

<sup>159</sup> Forrás: BENCZES – REZESSY (2013): *i. m.*, illetve az AMECO adatbázis alapján. Megjegyzés: a kormányzás minősége adatok normalizálva (várható érték 0, szórás 1). Államháztartási adatok: 2008 és 2013 közötti átlagok, a GDP százalékában.





**2. ábra:** Kormányzás és strukturális egyenleg (a szerző saját szerkesztése).<sup>160</sup>

A fenti ábrák azon túl, hogy megmutatják, pozitív kapcsolat feszül a fiskális fegyelem és a kormányzási minőség között, elsősorban azért hasznosak, mert azt is rögzítik, hogy (1) viszonylag gyenge kormányzás mellett is lehet szigorú költségvetési politikát vinni (ahogyan tette azt például Bulgária 2008 és 2013 között); illetve (2) viszonylag magas kormányzási minőség mellett is lehet fiskálisan gyenge a mindenkori kormányok teljesítménye. Utóbbi megjegyzés azonban kiegészítésre szorul. Az 1. és 2. ábra „kivételei” a pozitív kormányzási tartományban Nagy-Britannia és Írország. Két olyan állam tehát, amelyek kimondottan azért voltak kénytelenek felvállalni a jelentős hiányt és államadósság-felhalmozást, mert a válság miatti banki kimentést az egyes tagállamoknak kellett elvégezniük, abban ugyanis a közösség – legalábbis eleinte – nem vállalt, mert nem is vállalhatott szerepet. Ha Írország nélkül számítjuk a mediánál jobb kormányzási minőséget

<sup>160</sup> Forrás: BENCZES – REZESSY (2013): *i. m.*, illetve az AMECO adatbázis alapján. Megjegyzés: a kormányzás minősége adatok normalizálva (várható érték 0, szórás 1). Államháztartási adatok: 2008 és 2013 közötti átlagok, a GDP százalékában.

produkálók államháztartási egyenlegét, akkor e mutató a korábbi -3,5%-ról -2,5%(!)-ra javul, ami már jóval a Stabilitási Paktum által meghatározott 3%-os határértéken belül van. Megjegyezzük, hogy mindez a kormányzás koncepciójának egy hibájára is rámutat. A kormányzás koncepciója ugyanis úgy értelmezi a minél nagyobb GDP arányos banki eszközállományt, mint ami növeli (a gazdaság nyitottsága, integráltsága és liberalizáltsága miatt) a kormányzási minőséget. A válság ugyanakkor megmutatta, hogy ha az eszközoldal felduzzadása nem jár együtt megfelelő minőségű felügyelettel és kockázatkezeléssel, akkor az súlyosan veszélyezteti egy ország gazdasági, sőt politikai stabilitását is (nem beszélve a közpénzügyek fenntarthatóságáról).

Mindez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy kormányzás és hiány között egyértelmű oksági összefüggés volna kimutatható abban az értelemben, hogy csak előbbi van hatással utóbbira. Feltételezhető ugyanis, hogy a fiskális fegyelem érvényesülése önmagában is erősíti a kormányzás minőségét. A fenti adatok ismeretében egyáltalán nem túlzás ezért azt állítani, hogy az EU azon törekvése, hogy szabályok által fegyelmezze a fiskális politikát, nem volt haszontalan. Végso soron az egyes országok belátása (a szabálykövetés normává válása) volt az, ami érdemben meghatározta, hogy a fiskális fegyelem erőteljessé vált-e egy tagállamban vagy sem. Ez azonban átvezet egy másik és lényegi problémára. A nemzeti szintű kormányzás minősége ugyanis kiemelt figyelmet kell, hogy kapjon az uniós szintű kormányzási reform megfogalmazásakor és végig vitelekor. Európa vezetői láthatóan most is azt a korábbi hibás politikát folytatják, amelynek szellemében a GMU indulása óta a közösség – összhangban a szubszidiaritás elvével – kizárólag az uniós szintű reformokra koncentrált. Az optimális valutaövezetek elméletének endogén változata szerint azt remélték ugyanis, hogy a rendszerszintű reformok tagállami szinten is éreztetik majd hatásukat. Ez azonban egyáltalán nem valósult meg. A szakadék centrum és periféria között csak nőtt az euróra való áttérés

éveiben – habár ahogyan fentebb érveltünk, mindez nem feltétlenül a közös valuta miatt történt így, sokkal inkább az elhibázott tagállami szintű politikák miatt.

\*\*\*

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni a fiskális politika mozgásterét újabb szabályok által és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Úgy tűnik tehát, hogy a korábbi „szabályok vagy intézmények” vita az EU-ban ezúttal is sajátos módon oldódik meg: mindkettő egyszerre. Míg azonban a fiskális szabályok tagállami szintű birtokbavételével a GMU stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezmény valós és konkrét lépéseket valósított meg az európai gazdasági és pénzügyi integrációs folyamatban, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió most még jobbára csak ötlet vagy jó esetben terv marad. Kérdéses, hogy meddig tart az EU politikai döntéshozóinak lendülete és milyen konkrét intézkedéseket foganatosítanak annak érdekében, hogy ha nem is az EU, de legalább az euró-zóna szintjén felállhat egy közös pénzügyminisztérium, amely érdemi beleszólással bír a válsággal sújtott tagállamok gazdaságpolitikájába, és saját forrásaival maga is részt vesz a válságkezelésben.

## **Függelék**

	<b>Adósság- szabály</b>	<b>Egyenleg- szabály</b>	<b>Kiadási szabály</b>	<b>Összes epizód (évek száma)</b>
Ausztria		1999, 2001		2
Belgium		1992	1993, 1995	3
Dánia		1992	1994	2
Finnország	1995	1999, 2003	1999	3 (4)
Franciaország			1997, 1998	2
Görögország				–
Hollandia			1994	1
Írország			2000, 2004	2
Luxemburg		1992, 1993, 1999	1999	3 (4)
Nagy-Britannia	1997	1997		1 (2)
Németország				–
Olaszország		2001	1999, 2001	2 (3)

Portugália		2002		1
Spanyolország	2003	2002		2
Svédország		2000	1996	2

**1. függelék:** Szabályok az EU-15-ök csoportjában (1990-2004)<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> BENCZES (2011): *i. m.* Megjegyzés: Zárójelben az összes szabály száma, ha az nem egyezik meg az évek számával (egy azon esztendőben több szabály bevezetésére is mód nyílik).

Bulgária	2003			1
Ciprus				–
Csehország	1998, 2004			2
Észtország*		1993		1
Lengyelország	1997			1
Lettország				–
Litvánia	1997			1
Magyarország				–
Málta				–
Románia				–
Szlovákia	2002		2002	1 (2)
Szlovénia	2000			1

**2. függelék:** Szabályok az EU-12-ek csoportjában (1990-2004)<sup>162</sup>

<sup>162</sup> BENCZES (2011): *i. m.* Megjegyzés: \*Észtország (1993) adathiány miatt nem szerepel a későbbi adatelemzésben. Zárójelben az összes szabály száma, ha az nem egyezik meg az évek számával (egy azon esztendőben több szabály bevezetésére is mód nyílik).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ALESINA, ALBERTO – PEROTTI, ROBERTO: Budget deficits and budget institutions, in POTERBA, JAMES M. – VON HAGEN, JÜRGEN: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, 1999, The University of Chicago Press, Chicago-London, 13-36. o.
- [2] BARRO, ROBERT J. – GORDON, DAVID B.: Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy, in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12. No. 1. (1983), 101-121. o.
- [3] BEETSMA, ROEL – GRADUS, RAYMOND: A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis, in *CESifo Forum*, Vol. 13. No. 1. (2012), 17- 24. o.
- [4] BENCZES ISTVÁN – KUTASI GÁBOR: *Költségvetési pénzügyek*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [5] BENCZES ISTVÁN – REZESSY GERGELY Felzárkózás és leszakadás Európában, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött*, 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 152-197. o.
- [6] BENCZES ISTVÁN: Fiskális fegyelem: Válság előtt – válság után in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *20 év múlva*, 2011, Akadémiai Kiadó, Budapest, 150-219. o.
- [7] BENCZES ISTVÁN: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban, in *Külgazdaság*, Vol. 58. No. 11. (2004), 20-37. o.
- [8] BLIZKOVSKY, PETR: (2012) Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? in *Policy Brief Series*, Issue 7. (2012), Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore.
- [9] BORDO, MICHAEL – MARKIEWICZ, AGNIESZKA – JONUNG, LARS: A fiscal union for the euro: Some lessons from history, in *NBER Working Paper Series*, No. 17380. (2011).
- [10] CSABA LÁSZLÓ: *A fölemelkedő Európa*, 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [11] CSABA LÁSZLÓ: Válságkezelés Európában: új gazdaságfilozófia felé? in *Köz-gazdaság*, Vol. 8. No. 3. (2013), 47-61. o.
- [12] DRAZEN, ALLAN: *Political economy in macroeconomics*, 2000, Princeton University Press, Princeton, N. J.

- [13] EICHENGREEN, BARRY: Institutions for fiscal stability, in *CESifo Economic Studies*, Vol. 50. No. 1. (2004), 1-25. o.
- [14] FELDSTEIN, MARTIN: The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11. No. 1. (1997), 3-22. o.
- [15] FRIEDMAN, MILTON: *A program for monetary stability*, 1959, Fordham University Press, New York.
- [16] FUEST, CLEMENS – PEICHEL, ANDREAS: European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? in *IZA Policy Paper*, No. 39. (2012).
- [17] GALBÁCS PÉTER: Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [18] HENNING, C. RANDALL – KESSLER, MARTIN: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, in *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, 12-1. (2012).
- [19] IMF: *Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances*, 2009, Washington DC.
- [20] JANKOVICS LÁSZLÓ: A nemzeti gazdaságpolitikák mozgásterét az új európai keretrendszerben, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött*, 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 198-226. o.
- [21] KAPOOR, SONY: Building a crisis-management framework, in *Euro area governance: Ideas for crisis management reform*, 2010, European Parliament – Policy Department A.
- [22] KAUFMANN, DANIEL – KRAAY, AART – MASTRUZZI, MASSIMO: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues, in *World Bank Policy Research Working Papers*, No. 5430. (2010).
- [23] KENNEDY, SUSANNE – ROBBINS, JANINE – DELORME, FRANCOIS: The role of fiscal rules in determining fiscal performance, in *Fiscal rules*, 2001, Banca d'Italia, Róma, 237-266. o.
- [24] KOPITS, GEORGE – SYMANSKY, STEVEN: Fiscal policy rules, in *Occasional Paper*, No. 162. (1998), IMF, Washington DC.



- [25] KOPITS, GEORGE: Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? in *IMF Working Paper*, WP/01/145 (2001), Washington DC.
- [26] KYDLAND, FINN. E. – PRESCOTT, EDWARD C.: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, in *Journal of Political Economy*, Vol. 85. No. 3. (1977), 473-491. o.
- [27] LOSONCZ MIKLÓS: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*, 2014, Tri-Mester, Tatabánya.
- [28] LUCAS, ROBERT E.: Econometric policy evaluation: A critique, in BRUNNER, KARL – MELTZER, ALLAN H.: *The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy I.*, 1976, American Elsevier, New York, 19-46. o.
- [29] MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ – WOLFF, GÜNTRAM: What kind of fiscal union? in *Bruegel Policy Brief*, Issue 2011/06. (2011).
- [30] MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ: Fiscal rules: Timing is everything, in *Bruegel Policy Brief*, Issue 2012/03. (2012).
- [31] PERSSON, TORSTEN – TABELLINI, GUIDO: *Political economics*, 2000, MIT Press, Cambridge, Massachusettes.
- [32] RÁCZ MARGIT: *Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években*, 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [33] Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Delors Report), 1989, Brussels.
- [34] VERHELST, STIJN: How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? in *European Policy Brief*, No. 6. (2012).
- [35] VON HAGEN, JÜRGEN – HARDEN, IAN: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in *IMF Working Paper*, WP/96/78 (1996), Washington DC.
- [36] VON HAGEN, JÜRGEN: More growth for stability. Reflections on fiscal policy in Euroland, in *ZEI – EMU Monitor*, Background Paper, 2002, University of Bonn.
- [37] WYPLOSZ, CHARLES: *Fiscal discipline in EMU: Rules or institutions?* 2002, Graduate Institute for International Studies és CEPR.

## **FELHASZNÁLT EGYÉB FORRÁSOK**

- [1] CARNEY, MARK: Bank of England chief urges eurozone fiscal union, in *The Wall Street Journal*, 2015. január 28.
- [2] Commission of the European Communities: Report of the study group on the role of public finances in European integration (MacDougall Report), Vol. 1., 1977, Brussels,
- [3] Completing the euro: A road map towards fiscal union in Europe. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe, 2012.
- [4] European Commission (2010) Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination. Európai Bizottság, 2010. május 12.
- [5] KRUGMAN, PAUL: A continent adrift, in *The New York Times*, 2009. március 16.
- [6] MCKINNON, RONALD: Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! in *Financial Times*, 2011. december 18.
- [7] TRICHET, JEAN-CLAUDE: Tomorrow and the day after tomorrow: A vision for Europe, 2011. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október 24., elérhető: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111024.en.html> (2015.09.02.).
- [8] WYPLOSZ, CHARLES: 'Happy 2012?' in VOX, 2012. Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7487> (2015.09.02.).





**SZÉCHENYI**  2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**