A large, stylized number '10' in a golden-yellow color, set against a dark blue background. The '1' is a simple vertical bar, and the '0' is a large, rounded shape. The background features a silhouette of a city skyline with various church spires and domes at the bottom.

10 éves az Alaptörvény

KONFERENCIAKÖTET

2021



Online konferencia az Alaptörvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából

Fővédnök: **Dr. Kövér László**, az Országgyűlés elnöke

Program

2021. november 4., csütörtök

- 10.00 – 10.15 Konferencia megnyitása
Prof. Dr. Báger Gusztáv, a Magyar Nemzeti Bank elnöki főtanácsadója
- 10.15 – 10.35 Az Állami Számvevőszék a közpénzek alkotmányos óre
Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke
- 10.35 – 11.05 Az államadósság-szabály, mint az Alaptörvény közpénzügyi szempontból legjelentősebb rendelkezése
Dr. Kovács Árpád, a Költségvetési Tanács elnöke
- 11.05 – 11.35 Hogyan járul hozzá az MNB a magyar gazdaság stabilitásának biztosításához?
Dr. Kandrács Csaba, a Magyar Nemzeti Bank alelnöke
- 11.35 – 12.05 Az Alkotmánybíróság, mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve
Dr. Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke



Az Alaptörvény elfogadásának 10. évfordulója alkalmából szervezett konferenciát az Állami Számvevőszék 2021. november 4-én.

A „10 éves az Alaptörvény” Konferencia kötet a konferencián elhangzott előadások szerkesztett változatából került összeállításra.

A kiadványt szerkesztette: Állami Számvevőszék

BEVEZETŐ

KÖZPÉNZÜGYEK ALKOTMÁNYOS SZINTEN

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény a közpénzügyeket alkotmányos szintre emelte. Hangzott el több előadásban is az Állami Számvevőszék által az Alaptörvény elfogadásának 10 éves évfordulójára rendezett konferencián.

Joggal merülhet fel a kérdés, hogy miért volt erre szükség. Az Alaptörvény általános indokolása ehhez kapcsolódóan a következőképpen szól:

„Új fejezetben, egységesen jelennek meg az Alaptörvényben a közpénzügyekről szóló rendelkezések, amelyek a hiteltelen költségvetési és felelőtlen, az országot eladósító gazdaságpolitikával való végleges szakítás érdekében fokozott jelentőséggel bírnak. Az állami működés anyagi alapjainak fontosságát, az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő generációkra kiható jelentőségét elismerve alaptörvényi szintre kerülnek az állami kiadások és bevételek tervezésének és teljesítésének, valamint az állam és az önkormányzatok tulajdonában álló vagyonelemekkel való gazdálkodásnak az alapvető szabályai, továbbá az e feladatok ellenőrzésében és megvalósításában kiemelt szerepet játszó, a végrehajtó hatalomtól független intézmények.”

Az indokolás kapcsán érdemes tehát felidézni, hogy az Alaptörvény megalkotásakor milyen gazdasági-társadalmi kérdésekre kellett alkotmányos válaszokat adni. Az egyik ilyen kérdés Magyarország pénzügyi szuverenitása volt. Hiszen a 2008. évi pénzügyi- és később adósság válság következményeként Magyarország pénzügyi szuverenitása korlátok közé szorult. Ennek oka az volt, hogy Magyarország – az akkori költségvetési helyzetéből kifolyólag – nem tudott önerőből érdemben reagálni a 2008. évi válsághívásaira, külső segítségre szorult, aminek az „ára” a pénzügyi szuverenitás korlátozása lett.

Az Alaptörvény készítésekor a 2008. évi pénzügyi- és adósságválság hatásai napi, operatív szinten, markánsan jelen voltak a gazdaságpolitikában, a társadalmi és közéletben egyaránt. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete ezért erre vezethető vissza, annak célja az volt, hogy Magyarország pénzügyileg ellenállóbb legyen egy hasonló válsággal szemben. Az Alaptörvény ezért előírja, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, és ennek érvényesítése minden állami szervnek a kötelezettsége.

A pénzügyi szuverenitás azonban – elfogadva azt az egyszerű összefüggést, hogy a szuverenitáshoz szükséges intézkedéseknek költségei vannak – az állam szuverenitásának egészére kihat. Ehhez kapcsolódóan az Alaptörvény tartalmazza, hogy *„Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége.”* Ezt biztosítja a fentebb idézett alapelv, melynek érvényesüléséhez az Alaptörvény jogi és szervezeti garanciákat is társít. A konferencián elhangzott előadások ezeket részletesen ismertették is.

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezete és az ehhez kapcsolódó törvények által megteremtett rendszer első igazi próbája a 2020. évi pandémia okozta pénzügyi-gazdasági sokk és ezt követő válság volt. Ezt a kérdést részletesen a konferencián elhangzott előadások értékelték. Annyit azonban érdemes leszögezni, hogy az Alaptörvény közpénzügyi fejezetei és az erre épülő jogszabályi rendelkezések kellő alapot biztosítottak ahhoz, hogy a válság kezelésére kellő mozgásteret, rugalmasságot és rezilienciát legyen a döntéshozóknak.

A közpénzügyi fejezet jelentőségét érdemes más oldalról is megközelíteni. Számos állampolgári jog nem tudna érvényesülni a közpénzügyi rendelkezések alkalmazása és ellenőrzése nélkül. Gondoljunk az állami anyagi támogatásokra, mellyel az állam a szociális biztonsághoz való alapvető jogot biztosítja, vagy gondoljunk a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésre, melyek az állampolgárok alapvető szükségleteinek kielégítését biztosítják. Ezek mind olyan jogok, melyek érvényesülésének feltétele az adott állami szereplő részéről a felelős, átlátható és elszámoltatható gazdálkodás a közpénzekkel és a közvagyonnal. Az állami működésbe vetett bizalmat erősíti, ha az állampolgárok ismerik és tudják azt, hogy a közterhekből származó bevételekkel – melyek az állami működés bevételei – az állam hogyan gazdálkodik. Ez azonban az egyes, a közpénzzel és közvagyonnal gazdálkodó szereplőkön (kötségvetési szervek, közhivatalok, egészségügyi intézmények, oktatási intézmények, önkormányzatok, közszolgáltató állami társaságok, állami forrásokból gazdálkodó szervezetek stb.) múlik. Ezek a jogállamiság közpénzügyi szempontjai.

Az Állami Számvevőszék – a közpénzügyi ellenőrzés harmadik védelmi vonalaként – az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezéseit, valamint az ezek végrehajtását biztosító jogszabályi előírások alkalmazását ellenőrzi. Az Állami Számvevőszék célja tehát, hogy a jogállamiság feltételeinek megteremtéséhez – közpénzügyi szempontból – hozzájáruljon. Mindezt ellenőrzési és tanácsadó szerepkörével is végzi.

Az Állami Számvevőszék törvényben előírt feladata, hogy tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését. Az Állami Számvevőszék ezért nagy hangsúlyt fektet az Alaptörvényben lefektetett közpénzügyi alapelvek érvényesülésének az értékelésére. Feladatának tekinti, hogy ellenőrzései során értékelje az Alaptörvényben vagy adott esetben sarkalatos törvényekben lefektetett alapelvek más törvényekben, jogszabályokban biztosított garanciáit.

Ennek azért van különös jelentősége, mert az Alaptörvény tartalmazza, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság bizonyos hatáskörében 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.

A közpénzügyi tárgyú törvények felett tehát alkotmányos kontrollt – közpénzügyi szempontból – az Alkotmánybíróság nem gyakorolhat. Az Alkotmánybíróság elnökének előadásában olvashatjuk az erre vonatkozó gyakorlati, az alapjogi védelmet biztosító választ. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében foglalt alapelveknek a törvényekben, más jogszabályokban való érvényesülése azonban ezen túlmutat. Az Állami Számvevőszék éppen ezért értékeli ellenőrzései során a közpénzügyi tárgyú törvényeket, és azok állapotáról időről-időre beszámol az Országgyűlésnek éves beszámolója keretében, ahol ezekre felvetések keretében hívja fel a figyelmet.

KÖSZÖNTŐ

„Isten, áldd meg a magyart!

MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:

Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.

Valljuk, hogy a történelmi alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.

Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét naggyá teszik Magyarországot.

Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.

Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.”

Az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallással kezdődik. A Nemzeti Hitvallás rögzíti Magyarország helyét a nyugati civilizációban, és felidézi azokat a szellemi értékeket és történelmi tényeket, amelyek hazánk történetében kiemelkedők.

Tíz évvel ezelőtt, 2011-ben fogadta el az Országgyűlés Magyarország új Alaptörvényét, amelyet Schmitt Pál köztársasági elnök 2011. április 25-én, ünnepélyes keretek között írt alá.



„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

Schmitt Pál akkor ezt mondta: „Egy mindenki számára érthető, egyszerre magyar, nemzeti, korszerű és európai alaptörvény született, amelyre a magyarok nemzedékek múlva is büszkék lesznek, amely megőrzi alkotmányos hagyományaink minden eddigi erényét”, és hozzáteszi azt, amit “mi, XXI. századi magyarok fontosnak tartunk”. Nagy tisztelettel köszöntöm a rendezvény kiemelt vendégeként.

A hazai jogszabályi hierarchia csúcsán álló Alaptörvényben az egyik legalapvetőbb változtatást a közpénzügyek tárgykörének alkotmányos szintre való emelése jelentette, amely az Állami Számvevőszék feladatellátását is jelentősen meghatározta. Amellett, hogy a megújult Alaptörvény megerősítette az ÁSZ függetlenségét, illetve ellenőrzési jogosítványait, a szervezet súlyát is felértékelte, és azt a közpénzügyek bástyájává tette.

Az Alaptörvény, illetve annak önálló közpénzügyi fejezete azonban amellett, hogy az Állami Számvevőszéket a közpénzügyek őrévé tette, kialakított egy olyan gazdasági és jogi környezetet is, amely nem csupán a hazai gazdaság folyamatos erősödésének feltételeit biztosította az elmúlt években, de az egész világot sújtó válság kezelését is egyedülálló módon támogatta.

Annak érdekében azonban, hogy ez az alkotmányos környezet folyamatosan biztosított legyen, több szervezet elkötelezett munkája szükséges. A mai konferencia keretében olyan szervezetek vezetői részéről hallgathatunk meg előadást, amelyek működését és feladatellátását alapjaiban határozza meg Magyarország Alaptörvénye.

AZ ALAPTÖRVÉNY KÖZPÉNZÜGYI SZEREPE ÉS HATÁSA

EGY KUTATÓ SZEMÉVEL - AZ ALAPTÖRVÉNY 10. ÉVFORDULÓJÁN

PROF. DR. BÁGER GUSZTÁV, A MAGYAR NEMZETI BANK ELNÖKI FŐTANÁCSADÓJA



Bevezető előadásomban a 10 éves Alaptörvény gazdasági és közpénzügyi jelentőségének bemutatására három lépésben teszek kísérletet: először a közjó szolgálatában az Alaptörvény és a jogalkotás szerepét, majd az Alaptörvénynek a számvevőszéki ellenőrzésre gyakorolt hatását, végül pedig a közpénzügyi szabályozás kiegészítésének és finomhangolásának téziseit ismertetem.

Alaptörvény, jogalkotás, közjó

A közjó emelése számára kiinduló feltételrendszer alkotnak az állami törvények (elsősorban az Alaptörvény), a nemzetközi egyezmények, valamint a fejlődés mozgásterét behatároló belső és külső adottságok, körülmények.

Az egyik ilyen adottság, hogy a magyar jogrendszer alapját képező, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény közvetlen módon nem tartalmazta sem a közjó, sem a közérdek fogalmát.

A másik fontos körülmény az ezredforduló után kialakult kritikus közpénzügyi helyzet volt. A közpénzügyi rendszer kialakult súlyos hiányosságait felismerve az Állami Számvevőszék kutatóintézetében már 2006-ban elkezdtük a fiskális politika szükséges reformját célzó vizsgálatainkat. Ennek eredményeit az *ÁSZ a közpénzügyi modernizációs tézisekben* tette közzé (Állami Számvevőszék, 2007).

A tézisek közvetlen célja olyan szabályok és intézmények létrehozása, amelyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az volt, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség, a fenntartható fejlődés és a közjó külső és belső feltételei.

A 15 tézis közül kiemelt tézisekként megemlítem a következőket:

- a közpénzügyek új, korszerű, a gazdaságpolitika hitelességét növelő rendszerszerű szabályozása;
- az Alkotmány rögzítse a közpénzekkel való gazdálkodás elveit, blokkokra bontva;
- a közpénzügyi rendszer kiszámíthatóságához, a közbizalom megteremtéséhez szükséges az alapvető szabályok Alkotmányba foglalása;
- a szabályozás az államháztartás két szintjét, a központi és a helyi szintet különítse el;

„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

- a költségvetési egyensúly a fenntartható fejlődés egyik alapkövetelménye;
- a közpénzügyek tervezése és felhasználása során az „értéket a pénzért” elv érvényre jutását kell biztosítani;
- a végrehajtó hatalom felelősségének, a jogkövetkezményeknek az érvényesítése szükségessé teszi a közpénzekkel való gazdálkodás konkrét rendelkezésekbe foglalását, hogy a szabályokat megszegők esetében értelmezhetővé váljon a munkajogi vagy büntetőjogi felelősség.

Jóllehet a tézisekkel a meghívott szakértők, köztük a Pénzügyminisztérium és az MNB képviselői is egyetértettek; az ellenőrzési tapasztalatok is bizonyították, hogy a közpénzek gyenge hatékonyságát, a politikai szándékkal ösztönzött túlköltekezést nem lehet utólag ellenőrzésekkel orvosolni; a tézisek elfogadásának a folyamata mégis megrekedt az országgyűlési bizottságnál.

Az átfogó újraszabályozást támogató politikai egyetértés – a koalíciós kormányon belüli megosztottság miatt – nem bizonyult elégségesnek a reformjavaslat elfogadásához. Megállapíthatjuk, hogy a később elfogadott Alaptörvény és jogszabályok létezése bizonyosan lehetővé tették volna a modernizációs tézisek közel teljes körű megvalósulását a gyakorlatban. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a tézisek jelentős része – örömünkre – tükröződik az Alaptörvényben és az új közpénzügyi szabályokban.

A 2012 január 1-jétől hatályos Alaptörvény – szemben a korábbi Alkotmánnyal – már tartalmazza a közjó célját és mellette 6 összefüggésben említi a – közösségi jólét szempontjából inkább eszközjellegű – közérdek fogalmát. A közjával kapcsolatban az Alaptörvény kimondja: „az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ebből kiindulva a Miniszterelnök szavai a közjó aktuális végső céljáról a következők voltak: „2030-ra Magyarország tartozzon az Európai Unió öt legjobb országa közé, ahol a legjobb élni, lakni, dolgozni.”

A két kulcsszó, a közjó és a közérdek alaptörvényi irányadó szerepe feltételezi, hogy a szélesebb körű *magyar jogi szabályozásban* tartalomhordozóként folyamatosan jelen legyenek: sokoldalúan segítsék elő a közjó, e fontos *államcél* elérését. (Megemlítem, hogy a *közösségi jólét biztosítása* mellett a másik jelentős államcél a *külső és belső védelem fenntartása*, jóllehet ez utóbbival most nem foglalkozunk.)

A **1. táblázatban** azt látjuk, hogy a Törvényben megfogalmazott célok között a közjó fogalma 7-szer, a közérdek pedig 113-szor szerepel. A további jogforrások közül a Kormányrendelet, a Miniszteri rendelet és az Utasítások esetében a hangsúly inkább a közérdekre irányul, mint a közjóra. Kivétel az Országgyűlés határozata, a Kormányhatározat és a Köztársasági elnök határozata, amelyek nyomatékosítják a közjó szolgálatát. A közjóból összesen 31, a közérdekből pedig 186 említést találunk.

1. táblázat

A közjó és a közérdek fogalma használatának gyakorisága
a magyar jogszabályokban

	Közjó	Közérdek
Alaptörvény	1	6
Törvény	7	113
Kormányrendelet	3	30
Miniszteri rendelet	2*	19
Országgyűlés határozata	5	4
Köztársasági elnök határozata	2	0
Kormányhatározat	10	5
Utastás	1**	8
Összesen	31	186

* Mind a kettő EMMI rendelet.

** Ez az egy MNB utastás.

Jóllehet az állami jogalkotás szerepe fontos, de egyrészt a jogi kereteken kívül is ki kell terjednie a közjó támogatásának, másrészt a jog eszköz bizonyos célok előmozdítása érdekében, de nem az egyetlen eszköz.

Az állam akkor működik megfelelően, ha szolgálatát a közjó érdekében sokoldalúan teszi, ha megteremti a gazdaság számára a fejlődés feltételeit és a szükséges stabilitást. A közjó alapját három elv, a verseny, a szolidaritás és a fenntarthatóság harmóniája jelenti, hiszen az államnak egy erkölcsileg magasabb rendű célja is van: az egész nemzet, a közjó érdekében történő cselekvés.

A közigazgatás tehát nem technikai jellegű tevékenységet jelent, hanem olyan *értékekkel telített cselekvést, intézményi alkotást, amely a közösségi jólét megteremtésére irányul.* Az erős országhoz, gazdasághoz tehát nélkülözhetetlen a *hatékony közigazgatás, államháztartás.* A működésüknek nagy szerepe van abban, hogy az ország versenyképes, szolidáris, fenntartható és transzparens legyen.

Az Alaptörvénytől a stratégiáig

Hogyan valósulhatnak meg e követelmények hazánkban? Milyen közigazgatási munkafolyamat és hatékonyság képes megalapozni az eredményes kormányzati döntés-előkészítést és döntéshozatalt? Hogyan járulhatnak hozzá ehhez a tudományos kutatások?

E kérdések megválaszolására az úgynevezett lépcsőmodell felhasználásával tegyünk egy nagyon rövid gondolat-kísérletet (1. ábra). Az ábrán látható, hogy az egyik irányultság a

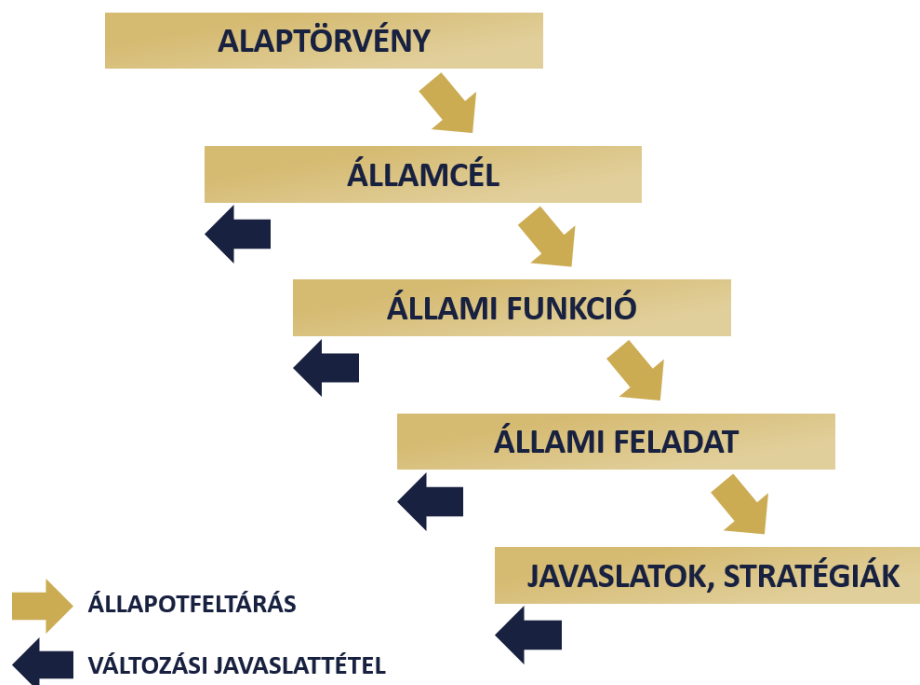
gazdasági és társadalmi *állapotok leírása*, a másik pedig az érvényesülő hatások és a működési hatékonyság kedvező változására tett *intézkedési javaslatok*.

Államcél

Az Alaptörvény szerinti *két államcélt* előbb már megismertük. Ebben a két államcélban fejeződik ki az objektív szükséglet, amit az állam elérni kíván a folyamatos fennmaradás és fejlődés érdekében. A fenti kérdésekre tehát oly módon adható általános, rövid válasz, hogy az eredményes közigazgatási tevékenység: az alkotmány, az államcélok dallamának végig hullámoztatása a döntéselőkészítési és a döntési folyamatokon, egészen a gazdaságpolitikai és költségvetési stratégiák kidolgozásáig.

1. ábra

Az állapotfeltárás és változási javaslat kapcsolata a döntéshozatalban



Forrás: Varga (2002) alapján saját szerkesztés, 2020

Állami funkció

Az államcélban kifejezett érdekek ténylegesen az *állami funkciókban*, az *állami tevékenység fő irányáiban és területein fejeződnek ki, valósulnak meg*. Itt már a rögválóságon van a hangsúly, és nem a követelményeken, a 'kell' megnyilvánulásain, ahogyan az államcél esetében indokolt. Ebből következően kiemelkedő jelentőségű azoknak a (statisztikai, ellenőrzési, közvélemény-kutatási, tudományos felmérési, stb.) információknak a szerepe, amelyek az állami funkciók működéséről és társadalmi hatásairól tájékoztatnak. Ez a „visszacsatolás” teszi lehetővé az államvezetés számára a gazdasági és társadalmi változásokat szolgáló döntéshozatali javaslatok kidolgozását.

A szakértői értékelés és felmérés céljaira az Állami Számvevőszékben korábban folyó kutatások számára a *funkciócsoportokat* úgy módosítottuk, hogy figyelembe vettük a globalizációnak a funkcióra gyakorolt hatását is. A kialakított 14 állami funkciócsoportot a **2. ábra** szemlélteti, mégpedig sajátos csoportosításban, úgymint *minimális funkciók, közbülső funkciók és aktivizáló funkciók*.

2. ábra

Az állami funkciók csoportjai

MINIMÁLIS FUNKCIÓK	
1	Védelem, törvényesség és rend
2	Tulajdonjogok biztosítása és védelme
3	Makrogazdasági irányítás
4	Közegészségügyi ellátás biztosítása
5	Szociális kohézió (a szegények helyzetének javítása)
6	Nemzetközi (globális) együttműködés erősítése

KÖZBÜLSŐ FUNKCIÓK	
7	Externáliák érvényesítése az oktatásban és a képzésben
8	Externáliák érvényesítése a környezetvédelemben
9	Az oktatás megfelelő minőségének biztosítása
10	Verseny és monopóliumok szabályozása
11	Nyugdíjbiztosítás, családtámogatás, munkanélküliek ellátása

AKTIVIZÁLÓ FUNKCIÓK	
12	Versenyképesség erősítése
13	Jövedelem-újraelosztás
14	Állami (pénzügyi) ellenőrzés

Forrás: Báger (2006) alapján, saját szerkesztés 2020

A felmérések alapján az állami funkciók típusaira vonatkozóan azt az eredményt kaptuk a 2008-2009 évi nemzetközi válság utáni helyzetre, hogy az aktivizáló funkciócsoportból a *versenyképesség erősítése* a leggyengébb láncszem; a minimális funkciócsoportból a *makrogazdasági irányítás, a közegészségügyi ellátás biztosítása és a szociális kohézió*; a közbülső funkciócsoportból pedig az *externáliák érvényesítése az oktatásban, a képzésben, valamint az oktatás megfelelő minőségének biztosítása*.

Az állami funkciók e korábbi felméréseinek felidézésével arra kívántam rámutatni, hogy újból célszerű lenne egy ilyen vagy hasonló felmérést elvégezni: egyrészt a korábbihoz képest megváltozott helyzet, egyes funkciók (pl.: a makrogazdasági irányítás) kedvezőbb helyzetének

bemutatása, másrészt a jelenből kiindulva az előremutató intézkedési irányok megalapozása érdekében.

Állami feladat

A közigazgatási tevékenység negyedik szintje az *állami feladat*, illetve az állami feladatok összességének az elvégzése. Itt a tevékenység már részletesen értelmezett, olyan mélységben, ahogyan például az *állami költségvetés* finanszírozza az állam sokirányú tevékenységét. Ennek esetszáma 3000-3500 közöttire becsülhető szemben – esetünkben – a 14 állami funkcióval. Ezt a vizsgálati szintet a *szakpolitikák szintjének* is lehet tekinteni és az állami feladatokból alkotott tevékenységcsoportokat pedig *szakpolitikáknak* (például a vidékfejlesztés, a környezetpolitika, és az államadósság-menedzselési politika). E gazdasági és társadalmi állapotok és politikák elemzésével megállapíthatók azok a mélyebb, tartalmi kölcsönös összefüggések, amelyek az egyes szakpolitikák között léteznek, és nélkülözhetetlenek az előremutató döntések megalapozása számára.

Indokolt és célszerű, hogy ezek az elemzések *a közös problémamegoldás optimalizálásának szellemében* járuljanak hozzá – a civil szféra aktív bevonásával – a konkrét társadalmi és gazdasági szükségletek kielégítéséhez. E feladatok megoldása szinte állandóan megújuló kihívást jelent nemcsak a közigazgatás mindennapjai, de a kutatások számára is. E területen folyó kutatások közül megemlítem azt az ígéretes kutatást, amely a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az *ösztönzőállam-modell felhasználásával* – Parragh Bianka vezetésével – vizsgálja a különféle állami feladatok megoldásának optimális módozatait. Lásd Parragh Bianka (szerk.) 2019; Parragh Bianka - Kis Norbert (szerk.) 2021.

Továbbá felhívom a figyelmet az előremutató, 2021-ben készült *„Magyarország Úrstratégiája”* című dokumentumra (Külgazdasági és Külügyminisztérium, 2021), amely sokoldalúan értelmezi a technológiai fejlődés, az úrszektor, a versenyképesség, a fenntarthatóság és a tudásalapú társadalom összefüggésrendszerének, valamint a társadalom magasabb életminőségének, a közjónak a harmóniáját. Következésképpen, a stratégiában hat alkalommal felvetődik a közjó jelentősége. Lásd továbbá: Parragh Bianka – Báger Gusztáv – Kovács Árpád – Tóth Gergely (2021).

Javaslatok, stratégiák

Az állami funkciókból és az állami feladatokból kiinduló közigazgatási és kutatási programok megvalósításának rövid távú eredményei lehetnek a gazdaság- és szakpolitikák, a kormányzati programok, a központi és önkormányzati költségvetések számára tett jobbítási (reform) javaslatok; közép- és hosszú távon pedig a versenyképességet javító és a fenntartható fejlődést ösztönző stratégiák kidolgozása.

Alaptörvény, számvevőszéki ellenőrzés

Áttérve az előadás második témakörére, a vázolt intézményi alkotási folyamatokhoz az *Alaptörvény új, és a korábbinál szélesebb körű felhatalmazásokat adott az Állami Számvevőszék számára*, elismerve eredményes tevékenységének hozzájárulását az állam működéséhez.

Alapvető jelentőségű változás az is, hogy az *Alaptörvény magasabb szintre emelte a közpénzügyek tárgykörét* és a közpénzekről szóló fejezetében rendelkezik a központi költségvetést, az államadósságot, a nemzeti vagyont, az átláthatóságot, a közteherviselést, a Magyar Nemzeti Bankot, a Költségvetési Tanácsot, valamint az Állami Számvevőszéket érintő alapvető, garanciális szabályokról.

A közpénzügyi fejezet fő elveként a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás követelményét rögzítette. A közpénzügyek felértékelődése jelentősen tovább növelte az ÁSZ szerepét: a kiemelt célok védelme állandó elemként beépült a számvevőszéki tevékenységbe.

A megváltozott jogi környezet *másik fontos ösztönző erejét* az Alaptörvényen nyugvó új sarkalatos *ÁSZ-törvény 2011. évi elfogadása* jelentette a Számvevőszékben folyó alkotómunka számára.

Ez az ösztönző hatás elsősorban *négy területen* nyilvánult meg és járt eredménnyel.

- Ezek közül elsőként említem az *erősebb jogosítványok garantálását*, amely lehetővé teszi, hogy az ellenőrzések ne maradjanak következmények nélkül: kötelező lett az ellenőrzött szervezetek számára a feltárt hiányosságok megszüntetését szolgáló *intézkedési tervek készítése*.
- A második terület az *ÁSZ függetlenségének a megerősítése*. Ez – az elvégzett tudományos nemzetközi összehasonlító elemzések eredményeivel is összhangban – megfelel a nemzetközi szervezetek (IMF, ENSZ és az INTOSAI, az Állami Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete) *függetlenségi standardjainak*. Összhangban az INTOSAI Limai Nyilatkozatával, az ÁSZ alapítását, jogállását markánsan az Alaptörvény határozza meg. Az Alkotmányos jogrend részét képező *ÁSZ*, a *szervezeti függetlenség* tekintetében is egybevághat a Limai Nyilatkozat követelményével. Ez állítható a *személyi és a pénzügyi függetlenségről* is.
- Az új *ÁSZ-törvény* harmadik hatásterülete az *integritás, az etikus vezetés és az átláthatóság erősítése*.

Az ÁSZ Kutató Intézetében folyó kétéves kutatási és előkészítési munka után az ÁSZ 2009-ben indította el a széles körű kutatásokkal megalapozott, nagyszabású *Integritási Projektjét* (Báger Gusztáv, 2012; Pulay Gyula, 2021). E Projekt létrejöttét az ÁSZ elnökei, Kovács Árpád és Domokos László a legnagyobb mértékben támogatták, néha – természetesen – alkotó szakmai viták eredményeként. Ezzel olyan szélesre tárult az Állami Számvevőszék kapuja, hogy kifért rajta egy korrupciós kockázatokat hét éven át, ismétlődően feltáró kérdőíves projekt az állami intézmények önkéntes részvételével, amely a korrupció üldözése helyett az integritás erősítését, ezzel a korrupció megelőzését állította középpontba. Így az ÁSZ ki tudott lépni azzal a jelentős javaslattal is, amely 2012-ben az integritási megközelítésen alapuló, a *Közigazgatás Korrupció-Megelőzési Kormányprogramjában* öltött testet. Szélesebb értelemben a jelképes

ajtón keresztül terjedni kezdett az *integritási kultúra* is, amelynek szellemisége – a *szervezeti integritáson keresztül* – az *Alaptörvényben megfogalmazott társadalmi értékeket erősíti*.

Az Integritási Projekt a közintézmények és csoportjaik számára a 2011-2017 közötti időszakban folyamatosan értékes, előremutató információkat nyújtott a korrupciós kockázatok és az azokat ellensúlyozó kontrollszintek nagyságáról és változásáról. Ezek alapján fontos következtetések adódtak a szervezeti integritás politika és a menedzsment számára arról, hol vannak a sürgős beavatkozási pontok a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében, hol célszerű növelni az „ellensúlyozó” kontrollok kiépítettségét.

Az Integritási Projekt ilyen és hasonló gyakorlati eredményei sokoldalúan felhasználható „minták” arra a célra, hogy a Kormány irányítása és felügyelete alatt álló államigazgatási intézmények *évente kötelezően felmérjék a működésükkel kapcsolatos korrupciós kockázatokat és a kockázatok kezelésére éves korrupció-megelőzési intézkedési tervet dolgozzanak ki*.

Az integritás erősítésére irányuló számvevőszéki erőfeszítések nemzetközi vonatkozásában is újszerűek, gazdagítják azt a szervezeti integritási programot, amely 2014 óta minden évben a megrendezésre kerülő *számvevőszéki nemzetközi integritási konferenciák* napirendi pontján szerepel.

- Az új jogi szabályozás negyedik hatásterületeként *a jó kormányzást segítő számvevőszéki tanácsadói szerep erősödését* emelem ki. Másfél évtizeddel korábban megkezdett tanácsadói tevékenység elsősorban az ÁSZ Kutató Intézetének a feladata volt. E funkció – összhangban a nemzetközi tendenciákkal – már az ÁSZ ellenőrzési tevékenységébe is beágyazottan működik, az úgynevezett rendszerszemléletű vagy holisztikus megközelítési ellenőrzésekkel, valamint az ÁSZ szervezetében a projektmenedzsment kultúrájának az elmélyítésével, kiemelt figyelemmel a vezetők sokoldalú képzésére. Emellett – a jó kormányzás támogatása érdekében – az ÁSZ szorgalmazza az állammenedzsment működésének megújítását és így a köztulajdonú társaságok hozzájárulásának emelését a közösségi jóléthez (Domokos László, 2019).

A közpénzügyi szabályozás finomhangolásának szükségessége

Az Alaptörvénnyel és az új jogszabályozással, az elmúlt 10 évben tett kormányzati intézkedésekkel, valamint a kapcsolódó tudományos kutatások eredményeivel elért, jól működő közpénzügyi rendszer *további kiegészítését és finomhangolását* részben a jól irányított állam fenntarthatósága, részben a világgazdasági környezet megváltozása indokolja.

A jól irányított állam fenntarthatósága érdekében – többek között – a következő irányú változtatások mérlegelése célszerű.

- Az Alaptörvény és az új szabályok jól szolgálták a jó állami kormányzáshoz szükséges *közpénzügyek hosszú távú fenntarthatóságát*, tekintettel a *globális szintű jó kormányzásban való részvétel igényeire is*. A fenntarthatóság szélesebb körű értelmezése alapján azonban kiegészítésre szorulhat azért, hogy a környezeti, gazdasági és társadalmi fenntarthatóságot is minél jobban támogassa. Közülük kiemelt figyelmet érdemel a környezeti fenntarthatóság, amely nagyrészt állami eszközökkel érvényesíthető.

„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

- A hazai intézményfejlesztés nemzetközi tapasztalataira és eddigi eredményeire építve az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében elindult az *állammenedzsmen*t gyakorlat továbbfejlesztése a közösségi jóléti szolgáltatások színvonalának emelése végett. Ennek érdekében indokolt a folyamatba épített kontroll mechanizmusokkal, többrétű számvevőszéki ellenőrzéssel a társaságok vezetőinek folyamatos értékelése a szabályosság, az eredményesség, a gazdaságosság, az elfogadott stratégia, valamint az etikai és integritás követelmények szempontjából.

A világgazdasági környezet vonatkozásában elsősorban a *koronavírus-járvány hatásai, valamint a nemzetközi versenyképesség javítása és a hosszú távú fenntarthatóság* indokolnak közpénzügyi finomhangolást.

- Nyilvánvaló, hogy – az életvédelem és a gazdasági hatások jelenlegi válságkezelése miatt – kialakult költségvetési egyensúlyi helyzet (nagy negatív deficit, megnövekedett államadósság-ráta) nem tartható fent hosszú távon. Javulása csak a monetáris politikával koordinált módon, fokozatosan történhet (Kovács Árpád, 2020).
- A költségvetési egyensúlyi helyzet javítása során – az egymásnak ellentétes hatású folyamatok elkerülése érdekében – kiemelt figyelem kell, hogy irányuljon az emelkedő inflációs folyamatokra is.

E folyamatok összehangolása során az eddiginél sokoldalúbb, alternatívabb mérlegelési és értékelési feladatok hárulnak az Állami Számvevőszékre és a Költségvetési Tanácsra, nemcsak az ellenőrzés és a hitelesség, hanem a szükségessé váló új szabályozások mérlegelésének a szemszögéből is.

- A versenyképesség és a hosszú távú fenntarthatóság közpénzügyi hatása elsősorban az adórendszeren keresztül nyilvánul meg. Az adórendszer jelentős támogatást nyújthat a versenyképességi és fenntarthatósági célok elérése számára akkor, ha az adóbevételek közvetlenül e célokat szolgálják, vagy ha az adóintézkedéseket szabályozási eszközként használják. (Természetesen ellenkező esetben az adórendszer akadályozza e célok elérését.) Szükséges, hogy e mérlegelés a hazai és a nemzetközi adószabályozás vonatkozásában is megvalósuljon és ily módon történjen előrelépés a fenntarthatóbb adórendszerek irányába.

A hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatban távlati kihívást egy új hosszú távú fenntartható közgazdasági elmélet kidolgozása jelent, amelyben a gondolati forradalom – Matolcsy György szerint – két alapelvre: a fenntarthatóságra és az életelvre épül (Matolcsy György, 2021).

Végül, a 10 éves Alaptörvény és nyomában az új jogszabályok hatásairól két összefoglaló megállapítást kívánok tenni. Az egyik: az Alaptörvény elfogadása előtti 10 éves időszakban, minden évben emelkedett az adósságráta, összesen a GDP 52%-ról 80%-ra, míg az Alaptörvény elfogadás után, tehát a 2012-2019 közötti időszakban minden egyes évben csökkent, összesen a GDP 80%-ról 65%-ra. A másik: a magyar gazdaság szép eredményeket ért el a foglalkoztatás, a gazdasági növekedés, a lakossági jövedelem, és ennek alapján a közösségi jólét területén az elmúlt tíz évben. Különösen értékes, hogy a szegénység és kirekesztődés jelzőszámai szintén jelentősen, a régiós értékeket meghaladóan javultak.

IRODALOMJEGYZÉK

Állami Számvevőszék (2007).: *A közpénzügyek szabályozásának tézisei.* ÁSZ, Budapest

Báger Gusztáv (2006).: *Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. századi globalizált világban.* In: Vigvári András (szerk.): *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest

Báger Gusztáv (2012).: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia.* Akadémiai Kiadó, Budapest

Domokos László (2019).: *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze.* Akadémiai Kiadó, Budapest

Kovács Árpád (2020).: *Felelős gazdálkodás – Az egyensúlyra törekvő monetáris és fiskális politika sikere Magyarországon.* In: Mernyei Á., Orbán B. (szerk.) *Magyarország 2020 50 tanulmány az elmúlt 10 évről.* Matthias Corvinus Collegium Budapest, 479-498. oldal

Külgazdasági és Külügyminisztérium (2021).: *Magyarország Úrstartégiája.* [online] KKM, Elérhető:

<https://space.kormany.hu/download/7/bd/c2000/Magyarorsz%C3%A1g%20%C5%B0rstrat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf>, Budapest.

Matolcsy György (2021).: *Új Fenntartható Közgazdaság I.-II.* [online] *Növekedés.hu*, Elérhető:

<https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-uj-fenntarthato-kozgazdasag-i>,
<https://novekedes.hu/mag/matolcsy-gyorgy-uj-fenntarthato-kozgazdasag-ii>, Budapest

Parragh Bianka (szerk.) (2019).: *Ösztönző állam – hatékonyabb vállalatok.* Akadémiai kiadó, Budapest

Parragh Bianka, Báger Gusztáv, Kovács Árpád, Tóth Gergely (2021).: *A reziliens és innovatív úripar magyar fejlesztési lehetőségei.* Pénzügyi Szemle, 1. szám, pp. 32-48.

Parragh Bianka, Kis Norbert (szerk.) (2021).: *Az ösztönző állam válságkezelése.* Ludovika Egyetem Kiadó, Budapest

Pulay Gyula (2021).: *Integrátsmenedzsment.* Akadémiai Kiadó, Budapest

Varga Csaba (2002).: *Előadások a jogi gondolkodás paradigmáiról.* Szent István Társulat, Budapest

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK A KÖZPÉNZEK ALKOTMÁNYOS ÓRE
DOMOKOS LÁSZLÓ, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ELNÖKE



Öt évvel ezelőtt az Alaptörvény elfogadásának ötödik évfordulóján elmondott beszédemnek az egyik fő mondanivalója az volt, hogy az Alaptörvény közpénzügyi fejezete, és kiemelten az abban rögzített államadósság-szabály jó alapot szolgáltatott Magyarországnak 2010 és 2015 közötti sikeres költségvetési konszolidációjához.

Most, öt évvel később, azt is elmondhatom, hogy a költségvetési egyensúly javítására és a GDP növelésére ösztönző államadósság-szabály hozzájárult Magyarországnak a járvány berobbanásáig tartó dinamikus és egyensúlyt tartó gazdasági növekedéséhez. Sőt, mi több az Alaptörvény szabályai a járvány okozta veszélyhelyzet kezeléséhez is megfelelő jogi háttérrel adtak. Az Európai Unióban és számos tagországában a válság kirobbanását követően kellett gondoskodni a szigorú költségvetési szabályok alóli mentesítésről, így teremtve mozgásteret a kormányok számára a járvány megfékezéséhez szükséges kiadások megtételéhez. Ezzel szemben a magyar Alaptörvény kidolgozói tudatában voltak annak, hogy rendkívüli helyzetek mindig jöhetnek, és már előre megadták a felhatalmazást ahhoz, hogy a gazdaság visszaesése esetén a Kormány kötelessége ne az államadósság-mutató mindenáron való csökkentése legyen, hanem azonnal megtehesse a helyzet orvoslásához szükséges intézkedéseket. Ez a jogi felhatalmazás és a korábbi években kialakított stabil makrogazdasági háttér együttesen biztosította a feltételeit a járvány negatív gazdasági hatásai mérséklésének, és mindenekelőtt az emberek életének és egészségének a védelméhez szükséges intézkedéseknek.

Az Alaptörvény és a közpénzügyek kapcsán legtöbbször azt szokták kiemelni, hogy az Alaptörvény egy önálló közpénzügyi fejezetet tartalmaz. Ez valóban jelentős előre lépés. Ennek értékelését megelőzően azonban szeretném felhívni a figyelmet az Alaptörvény „Alapvetés” című fejezetének az N) cikkére, amelynek (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ez azonban nemcsak egy absztrakt alkotmányos alapelv, hanem alkotmányos kötelezettség a költségvetésből gazdálkodók számára, mivel az Alaptörvény ugyanezen paragrafusának (2) bekezdése azt is kimondja, hogy „Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős”. Majd a harmadik bekezdés így folytatja: „Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani”.

Az én értelmezésemben ez azt jelenti, hogy Magyarország központi költségvetésének kiegyensúlyozottsága, a költségvetés hosszabbtávú fenntarthatósága olyan alkotmányos alapkövetelménnyé vált, ami jogi értelemben is összemérhető az egyéb alkotmányos jogokkal és kötelezettségekkel.

Megismétlem, hogy az idézett alapelv az Alaptörvény „Alapvetés” című részében található, ami világosan jelzi, hogy Magyarországon nem azért kell kiegyensúlyozott költségvetési politikára törekedni, mert ezt a nemzetközi pénzügyi szervezetek elvárják, hanem ez a saját jól felfogott érdekünk is. Sőt, a nemzetközi szervezetek pénzügyi gyámságától is akkor tudunk

megszabadulni, ha a magyar államadósságot meghatározó arányban hazai megtakarításokból tudjuk finanszírozni.

Ennek nyilván az egyik feltétele az, hogy az államadósság egy józan mértéket ne haladjon meg. Ezért az alapvetésből logikusan következik az Alaptörvénynek az az előírása, amely az államadósságot a GDP 50 százalékában korlátozza, és az államadósság-mutató folyamatos csökkentését írja elő mindaddig, amíg ezt a korlátot el nem érjük. Figyelemreméltó, hogy az Országgyűlés nemcsak az önkorlátozást vállalta ennek a szabálynak az Alaptörvénybe foglalásával, hanem létrehozta azt az intézményt, a Költségvetési Tanácsot, amely e szabály betartása felett őrködni köteles. Sőt – a világban szinte egyedülálló módon – a Tanácsnak vétőjogot biztosított arra az esetre, ha a költségvetési törvény számai a szabályt nem teljesítik.

A Költségvetési Tanács szerepéről Dr. Kovács Árpád elnök úr beszél majd részletesen. Én csak azt szeretném kiemelni, hogy hivatalból a Költségvetési Tanács tagja lett a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. Már az Alaptörvény elfogadásakor úgy értékeltem, hogy ez egy bölcs megoldás, hiszen ezáltal két független intézmény vezetőjén keresztül a Tanács döntéselőkészítő tevékenységébe becsatornázódik a monetáris politikai megközelítés és a fiskális politikával kapcsolatos tapasztalat, mivel az ÁSZ alapvetően a közpénzeket használó intézményeket ellenőrzi. A gyakorlat maximálisan igazolta az előzetes értékelésemet, mivel a Tanács munkájában mindvégig érvényesült a két megközelítés, és a Tanács elnöke által képviselt tudományos megközelítés szinergiája.

Az ÁSZ elnökének KT tagjává válását követően az Állami Számvevőszékről szóló törvény is módosult, kibővülve azzal, hogy az ÁSZ elemzésekkel támogatja a Költségvetési Tanács munkáját. Ez egy tanulási és fejlődési folyamatot nyitott meg az ÁSZ szakmai munkájában. Új módszertant dolgoztunk ki a költségvetési kockázatok értékelésére, amelyet a költségvetési törvényjavaslatok számvevőszéki véleményezése során is hasznosítani tudtunk. Az elemzéseink azonban nem korlátozódtak a rövidtávú költségvetési folyamatokra, hanem számos olyan elemzést készítettünk, amelyek az államadósság-szabály teljesülésének a középtávú kockázatait értékelik, ideértve azt is, hogy mely tényezők segítik az államadósság-mutató folyamatos és fenntartható mérséklését.

Az államadósság-szabály meghatározó jelentősége miatt kisebb figyelmet kap az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése, amely azt mondja ki, hogy a Kormány a központi költségvetést **törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével** és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. Úgy értékelem, hogy a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodásnak ez a másik alappillére. Az államadósság-szabály azt hangsúlyozza, hogy ne nyújtózkodj tovább, mint a takaród ér. A most idézett szabály pedig - folytatva a hasonlatot – arra kötelezi a Kormányt, hogy jól takaróddzon be, és ne csak törvényesen és átláthatóan, hanem célszerűen és eredményesen használja fel a közpénzeket. Fontos, hogy ez a követelmény nemcsak elvi szinten fogalmazódik meg az Alaptörvényben, hanem több más jogszabály kikényszeríthető módon tartalmazza az eredményesség, valamint a hatékonyság és/vagy a gazdaságosság követelményét.

Figyelemreméltó párhuzam, hogy az államadósság-szabály betartásához hasonlóan a költségvetés törvényes, célszerű és eredményes végrehajtásának garantor szervezetét is létrehozza az Alaptörvény, ez pedig az Állami Számvevőszék. Jól látszik ez abból, hogy az Alaptörvény ÁSZ-ra vonatkozó 43. cikkének (1) bekezdése az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységére ugyanazokat a jelzőket használja, mint a költségvetés végrehajtására. Idézem: az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi

költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit **törvényességi, célszerűségi és eredményességi** szempontok szerint végzi. Következésképpen az ÁSZ a költségvetés végrehajtásának mindhárom fontos aspektusát ellenőrzi. Ez ösztönzést ad arra, hogy az ÁSZ ellenőrzési módszereit folytonosan fejlesztve megfeleljen e hármas követelménynek.

Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének még egy előírását szeretném kiemelni, azt, amit a 38. cikk (5) bekezdése fogalmaz meg: Eszerint az „állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak **a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség** követelményei szerint. Jól látható, hogy itt is ugyanaz a három alapérték jelenik meg, mint a költségvetés végrehajtásánál és annak ellenőrzésénél. Ily módon az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének különböző előírásai szervesen kapcsolódnak egymáshoz. Ez megkönnyíti a Számvevőszék dolgát is, hiszen ugyanazoknak az elveknek az érvényesülését kell számonkérnie a közpénzekkel és a közvagyonnal való gazdálkodás minden szintjén. Ugyanakkor az idézett bekezdés az önálló és felelős gazdálkodás követelményét is előírja, amely megteremtette az elvi alapját a köztulajdonú gazdasági társaságok integritása ellenőrzésének.

Tavaly ünnepeltük az Állami Számvevőszék jogelődje megalapításának a 150. évfordulóját. Büszkén írhattuk ki az évforduló évében használt logónkra, hogy az Állami Számvevőszék 150 éve a közpénzek őre. Ebből az utolsó közel 10 évben az Alaptörvény által rögzített jogi keretek között végezhattük a munkánkat. Az Alaptörvény rendelkezései lehetőséget és motivációt adtak arra, hogy feladatainkat még eredményesebben teljesítsük. Ezért is tartottuk fontosnak az Alaptörvény 10 születésnapjának a megünneplését, egy az Alaptörvényhez méltóan magas szakmai színvonalú konferencia keretében.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY, MINT AZ ALAPTÖRVÉNY LEGJELENTŐSEBB KÖZPÉNZÜGYI
RENDELKEZÉSE

DR. KOVÁCS ÁRPÁD, A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS ELNÖKE



Gondolataim konferenciánk fő üzenetéhez, az Alaptörvény közpénzügyi szempontból legjelentősebb rendelkezéséhez, az adósságszabály érvényesüléséhez kapcsolódnak. A Költségvetési Tanács (továbbiakban: Tanács, KT) küldetéséből kiindulva arról szeretnék beszélni, hogy a Magyarországon elért gazdasági-államháztartási eredmények: a pénzügyi stabilitás megteremtése, a fenntartható gazdasági növekedés

elérése, valamint a pandémia elleni sikeres küzdelem és legújabban a gazdaság gyors növekedést hozó fordulatának miként lehetett és lehet hozzájáruló segítője egy alkotmányos rendelkezés és a hozzá tartozó pénzügyi szabályrendszer. Nevezetesen Alaptörvényünk Alapvetése fejezet N cikkének (1) bekezdéséről („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”) és az Állam fejezetének Közpénzek cím 36-37. és 44. cikkeiről, valamint Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (stabilitási törvény) szabályalapú költségvetés lényegét meghatározó pontjairól értekeznek. Köztük arról a közpénzügyi szempontból legjelentősebb rendelkezésről, az ún. államadósság-szabályról, amelynek bevezetése és alkalmazása fontos szerepet játszott a honi pénzügyi stabilitás megteremtésében és őrzésében.

Ahhoz, hogy Alaptörvényünknek a pénzügy stabilitás szempontjából e kiemelt jelentőségű rendelkezéséről összefoglalhassam gondolataimat, röviden ismertetnem kell a szabályalapú költségvetési politika lényegét. Azt a történelmi utat, ami 2011-re a magyar költségvetési tervezés egyik sarokkövéhez vezetett.

Közismert, hogy a fiskális politika célrendszere megvalósításának feltétele a költségvetés (államháztartás) tartósan egyensúly közeli állapota, a társadalmi szolgáltatások finanszírozhatósága, illetve az állami újraelosztás mértékének e célok eléréséhez szükséges szinten tartása. Meghatározó a szerepük nemcsak az államadósság csökkentése, hanem a nemzetgazdaság egészének versenyképessége szempontjából is. Végso soron tőlük függ a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntarthatósága.

Az elmúlt évszázad második felében nemcsak a feltörekvő, hanem a fejlett országok egész sorában állt elő a rendelkezésekre álló forrásokat meghaladó költségvetési túlköltekezés, s ennek következményeként a fenntarthatóság veszélyeztetettsége, az adósság növekedése, amit bankválságok is kísértek. Az állam életében így vált a legsúlyosabb veszéllyé, a költségvetés világában a legnagyobb „gonosszá” az államadósság kontroll nélküli növekedése. A pénzügyi stabilitás elvesztése már néhány éven belül paralizál(hat)ja egy ország társadalmi-gazdasági működését. (Lásd 1. ábra)

1. ábra

**Miért van szabályalapú költségvetésre szükség?
A túlköltekezés/hajlam megszüntetése érdekében!**

– A „fiskális alkoholizmus” - összefoglaló jellemzői és következményei –



Kopits György írásait alapul véve

A pénzügyi egyensúly visszanyerése és őrzése az ábrán bemutatott okán vált a világon mindenütt olyan stratégiai kérdéssé, amely új megoldásokat – szabályokat és intézményeket – követelt.

A fiskális politikának e célrendszerébe illeszkednek az ún. *szabályalapú költségvetést* megvalósító jogi normákba foglalt rendszerei. Ahhoz, hogy a magyar megoldást, a szabályalapú költségvetés hazai gyakorlatát ismertessük, igen röviden szólnunk kell ennek, a világban korábban – mondhatjuk – fiskális „csodafegyvernek” tartott szabályozási és intézményi (keret)rendszernek a nemzetközi karrierjéről.

Számos ország választotta a szabályalapú költségvetés bevezetésének útját remélve, hogy segítségével az egyensúlyi feszültségek visszaszoríthatók, *megteremthetők a tartós finanszírozhatóság*, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. Alkalmazásuk előbb Dél-Amerika gazdasági krízis sújtotta államaiban, majd a 80-as évektől szerte a világban, így Európában is elterjedt. Ennek érdekében törvényekbe, sőt alkotmányos előírásokba foglalták – numerikus szabályok formájában, meghatározott eljárásrend szerint tervezve és intézményesen ellenőrizve – a költségvetés kiadási-bevételi arányait, eladósodottságának elfogadható mértékét.

Az ún. „szabályalapú fiskális politika” többet jelent, mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabálykövetése, ugyanis ez a *költségvetési felelősség keretrendszerét* szabja meg költségvetés-politikai, eljárási-átláthatósági szabályokon, továbbá a betartásra garanciát jelentő intézményi mechanizmusokon keresztül. E szabályokból és mechanizmusokból – az adott ország sajátosságainak megfelelően – áll össze a gyakorlatban alkalmazott rendszer, aminek fő elemei a következők:

„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

- költségvetés-politikai szabályokat (például a költségvetés egyensúlyban tartására kiadási plafonokat vagy gazdasági teljesítmény-arányos adósság mértéket) alkalmaznak,
- költségvetési - eljárási szabályokat (például középtávú költségvetési tervezést, kiadások kötelező ellentételezését) vezetnek be,
- átláthatósági normákat (például eredményszemléletű számvitelt, beszámolási rendszert) érvényesítenek,
- intézményes garanciákat teremtenek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, illetve makro- és mikrogazdasági „felügyeletére” (például az adott ország számvevőszéke mellett – vagy esetleg annak szervezetén belül – a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti szerv és/vagy költségvetési tanács működtetése).

Az Európai Unió tagállamai – így Magyarország is – kisebb-nagyobb eltérésekkel, de jól megfogható, a fentiekben összefoglalt alapelvek mentén e szabályrendszert érvényesíti fiskális politikájában. Természetesen különbségek vannak attól függően, hogy az egyes országokban a nemzetgazdasági, pénzügyi feltételek romlása milyen gyors és mély volt, mennyire váltak szorítókká, azonnali cselekvésre ösztönzőkké a kialakult körülmények. Az általános jellemzőket mutatja a 2. ábra.

2. ábra

A túlköltekezés megakadályozásával kapcsolatos törekvések – a szabályalapú költségvetés

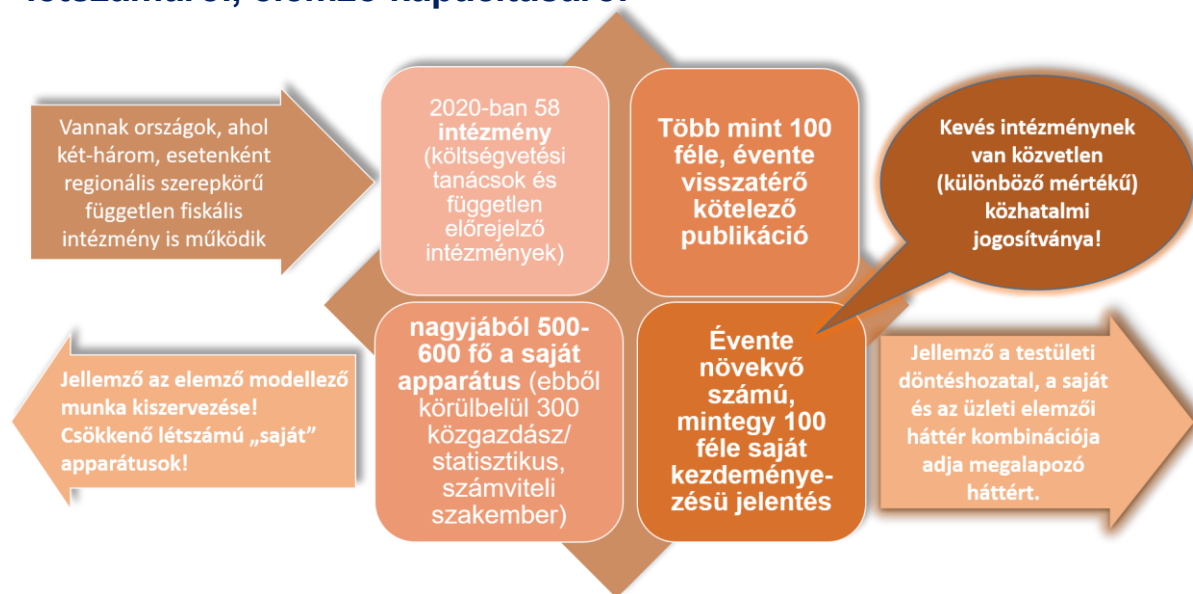


Forrás: KT titkárság, saját szerkesztés

A működő pénzügyi rendszer tradíciói és modernizációs, abszorpciós képességei mellett, lényegében így a társadalmi-gazdasági közeg – és mondhatjuk: politikai kényszer – határozta meg a szabályrendszer központi elemét, bevezetésének ütemét és működési körülményeit, valamint a betartásán őrködő intézmény felhatalmazásait, közhatalmi betagozódását. Erről mutat az OECD országokra nézve pillanatképet a 3. ábra.

3. ábra

Pillanatkép az OECD országok független fiskális intézményei létszámáról, elemző kapacitásáról



Forrás: KT titkárság, saját szerkesztés

Az Európai Unióban 8 ország már a 2007-2008-as globális pénzügyi-gazdasági válságot megelőzően bevezette a szabályalapú költségvetés gyakorlatát, ami hozzájárult ezen országok pénzügyi stabilitásához, sikeres válságkezeléséhez. A 2008-as világméretű pénzügyi válságot követően, 2019-ig az Unióban teljessé vált az ilyen költségvetési előírásokat és intézményi garanciákat alkalmazó tagországok száma. A bevezetés teljessé válásában a szabályalapú költségvetési gyakorlatot folytató országok túlköltekezéssel, globális pénzügyi válsággal szemben többnyire sikeres válságkezelése példája, s nem kevésbé az EU Bizottsága egységesítő költségvetési politikája szorgalmazása játszott döntő szerepet. Az Unió független fiskális intézményeit és hatásköri, beavatkozási jellemzőit mutatja a 4. ábra.

4. ábra

Független fiskális intézmények és jellemzőik a mai Európai Unióban

	Ország, A fiskális szabály bevezetésének dátuma	SE	UK	FR	DE	IE	PT	FI	DK	BE	AT	NL	IT	LU	ES	GR	BG	EE	PL	LV	HU	HR	RO	SK	SL	MT	CY	CZ	LT	
		1997- 98, 2007	1998, 2010	2013	2010	2011	2012	2010	2010	1989	2012	1945	2012	1990	2001	2011	1998	1998	1998	1990	2009	2011	2010	2012	2009	2014	2014	2017	1997	
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát				X	X	X				X					X					X									
	Stabilizációs alap															X	X	X												
	Strukturális többlet	X																												
	Elsődleges kiad. korlát	X		X							X				X															
	Összkiadási korlát				X									X			X													
	Folyó egyensúly		X																											
	Általános egyensúly			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Hatékonyság-vizsgálat												X																	
	Középtávú tervezés		X	X					X	X		X	X				X					X		X		X				
	Adósságkorlát		X						X			X	X		X	X					X		X		X	X		X	X	X
Fenntarthatóság											X		X												X			X		
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Nemzeti (kp.-i, szöv.-i)	X		X	X			X				X			X	X						X								
	Szubnacionális korm.				X		X				X	X	X			X														
A létrehozás alapja	Alkotmány			X	X				X				X								X	X		X		X			X	
	Törvény	X	X	X		X	X	X		X	X	X			X	X	X	X				X		X	X	X		X	X	
	Nemzetközi egyezmény																													
*Közjogi besorolás	Politikai, szakmai megállapodás				X			X		X				X								X								
	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	
Az IFI által alkalmazható szankció	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó																													
	Vétójog																					X								
	Hírnévvesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	
	Jogi			X	X		X		X	X	X						X		X					X					X	
Egyéb																														

Nincs intézményes garancia

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

Forrás: KT titkárság, saját szerkesztés

A szabályokban és az intézményes gyakorlatban hasonlóak a megoldások, de így is vegyes a kép a szabályalapú költségvetés elemeit alkalmazó szabály-mixben és a nemzeti fiskális intézmények feladat- és hatáskörében, a testületek felhatalmazásában, alkotmányos pozíciójának erősségében és az annak döntéseit megalapozó, alátámasztó szakmai háttér kialakításában is. Más-más a független fiskális intézmény életre hívásának módja és küldetése is. A két szélső pontból az egyik az egyszerű parlamenti többséggel elfogadott törvénnyel, esetleg politikai megállapodással létrehozott szabályrendszer, s alapvetően közjogi felhatalmazásokat nélkülöző, tanácsadó szerepet betöltő elemző-kutató intézmény, a másikon az alkotmányos szabályozással, az állami intézményrendszerben igen erős felhatalmazással és védelemmel bíró testület található meg. Magyarországon – Alaptörvényünknek köszönhetően – 2011-től utóbbi a jellemző.

Az alkotmányos pozíciótól, az állami intézményi hierarchiában elfoglalt helytől függően a független fiskális intézmények világában leggyakrabban az általános egyensúlyi követelmények betartására vonatkozó javaslattevési lehetőségek fordulnak elő. Uralkodó az intézmény tekintélyére alapozó véleménykövetés, de találunk konkrétabb előírásokat is, így a kiadásra, a középtávú tervezésre, az éves hiányra, adósságlafonra, vagy mint Magyarországon, az alaptörvényi rendelkezéssé emelt bruttó hazai termék (GDP-) arányos államadósság (államadósság-ráta vagy államadósság-mutató) csökkentési kritériumot.

Megemlítjük, hogy az Európai Unió maastrichti kritériumrendszere maga is sajátos keretrendszerként fogható fel. Követelményeit kötelező és egységes, merev „numerikus és eljárási szabályoknak” tekinthetjük. Gondoljunk a GDP-arányában 3 százalékos államháztartási hiány-limitre, vagy a 60 százalékos államadósság célra, s utóbbinál a fölötte lévő rész évente 1/20-ával történő kötelező csökkentésére.

Az euróövezet országaira nézve 2015-ben tanácsadó szereppel született meg az Unió fiskális intézménye, az Európai Fiskális Bizottság (European Fiscal Board).

Az igen vázlatos nemzetközi kitekintést zárjuk két kérdéssel és válasszal!

Egyrészt annak a kérdésnek a megválaszolásával, vajon a fiskális szabályok és intézmények (költségvetési tanácsok) belépésével *fegyelmezettebbé vált-e a gazdálkodás* a költségvetési szférában? Másrészt pedig azzal, milyen változásokat hoztak 2020-tól a szabályalapú költségvetés alkalmazásában a COVID járvány hullámai, alkalmazható volt-e az ilyen, nem gazdasági gyökerű válság körülményei között a „csodafegyver”.

Az első kérdésre egyértelműen azt válaszolhatjuk, hogy a szabályalapú költségvetés alkalmazásának kedvező, problémaoldó, gazdálkodási fegyelmet erősítő hatása alkalmasnak bizonyult a közgazdasági gyökerű, társadalmi teljesítménytől elszakadó túlköltekezés mérséklésére. Mindez a csökkenő költségvetési hiányban és az eladósodottság adta terhek fokozatos enyhülésében fejeződött ki.

Bár egyik-másik dél-európai uniós állam a pénzügyi rendszerét időről-időre csak sajátos „kényszerszolidaritás” adta segítséggel tudja működtetni, a szabályalapú költségvetési gyakorlat itt is hozott bizonyos eredményeket. A sikerebb országokban – így kiemelten a visegrádi országcsoportban, közte Magyarországon – az is célá válhatott, hogy az új fiskális politika a stabilitás és a növekedés feltételeinek költségvetési eszközökkel történő segítségével a társadalmi-gazdasági működés hatékonyságának erősödését is. Mindez egyben

rámutat arra is, hogy a szabályalapú költségvetés adta hozzájárulás mértéke nemcsak az írott szabályok szakmai tartalmától, hanem a társadalmi-politikai akarattól s a szabályrendszer betartásán őrködő nemzeti intézmények közjogi felhatalmazásától, illetve ezek erősségétől is függ.

Árnyaltabb és ma még nem lezárható a válasz a második kérdésre. Bár nyilvánvalóvá vált, hogy ebben a helyzetben az államadósságra, illetve annak csökkentési ütemére vonatkozó szabályok a súlyosan visszaeső társadalmi termék és a rendkívüli védekezési terhek körülményei közt alkalmazhatatlanok. Aligha várható el önmagában egy pénzügyi szabályrendszerrel a gyors sikert hozó „csodafegyver szerep”, úgy tűnik azonban, hogy a védekezésben és a kilábalásban jelentős súlya van a korábbi és az újrainduló évek pénzügyi stabilitásának. A válságkezelés és az újraindítás tapasztalatai ugyanis egyértelműen bizonyították, hogy azok az országok, ahol a szabályalapú költségvetési gyakorlat lényegi eredményeket hozott, a pénzügyi stabilitásban jelentősebb tartalékokkal rendelkeztek, jobb pozíciókból néztek szembe a válság terheivel és gyorsabban tértek vissza egy fenntartható növekedési pályára.

Magyarország e tekintetben egészen kivételes, történelmi léptékű eredményeket ért el. Képes volt arra, hogy a 2020-as év visszaesését mérsékelje, megőrizze és folytassa a legfontosabb társadalmi-gazdasági programokat. 2021-ben pedig a magyar gazdaságtörténetben példátlan, 8 százalékhoz közelítő gazdasági „visszapattanás” eredményeire támaszkodva, az Alaptörvény államadósság-szabályát újra betartva fenntartható, mérsékelt csökkenő adósságpályára térhet vissza.

A maastrichti előírások – még 2021-ben és 2022-ben is fennálló – felfüggesztése csak lekövette, hogy Európa országai, bár jelentős különbségekkel és pozíciókkal, kényszerűen hiteleket vettek fel, s visszatértek az eladósodottság korábbi, azóta leküzdött szintjére. Nem a hiány és az államadósság nominális nagyságrendje, hanem az GDP-arányos mérték újbóli csökkenő pályára állítása vált alapvető kérdéssé.

A kialakult helyzet felerősítette azt a vitát, ami a hitelfelvételekhez, a hitelből is finanszírozott fejlesztések mértékéhez, s ennek nemzetgazdasági szinteken más és más következményeihez kapcsolódik. A célzott, fenntartható növekedési pályára történő visszatérést segítő, a GDP növekedésétől elmaradó adósságnövekedést a szakmai közvélemény ma már elfogadhatónak tartja. Mindez új lehetőséget nyitott meg az adósságszabályok nemzeti szinteken differenciáltabb kezelésére. Valószínűsíthető, hogy az uniós követelményrendszer már a közeljövőben – várhatóan 2024-től – ebbe az irányba változni fog.

Kérem, engedjék meg, hogy mielőtt a honi fiskális politika, a szabályalapú költségvetés bevezetése és különösen az államadósság-szabályunk lényegének ismertetésére rátérnék, igen vázlatosan még szóljak arról, miért és hogyan jutottunk el Magyarországon annak felismeréséhez, hogy a fiskális (költségvetési) politikában a stabilitás megteremtéséhez a szabályalapú költségvetés keretrendszerének bevezetése elkerülhetetlenül szükséges.

Az ezredforduló után Magyarország nem egyedül került szembe azokkal a mind kezelhetetlenebbé váló államháztartási, túlköltekezési és következképpen elmélyülő adósságproblémákkal, amelyek az ország pénzügyi stabilitásának megingásához vezettek. Az államháztartás hiánya időről időre – a kedvező nemzetközi feltételek ellenére – az „egkebe szökött” Magyarországon: 2002-ben és 2006-ban megközelítette a GDP 10 százalékát. A magas hiányból egyenesen következett az államadósság GDP-ben kifejezett mértékének a 2000-es

évek elejétől megfigyelhető 2010-ig, a szabályalapú fiskális politika bevezetéséig tartó folyamatos emelkedése.

Az 1990-es évek első felében, majd átmeneti csökkenés után a 2000-es években magasra szökött államadósságnak nemcsak a visszafizetése, de az igen költséges finanszírozása (az adósságszolgálat, vagyis a kamat) hatalmas terhet ró(tt) az országra. Magyarországon 1993-1999 között a kamatkidás meghaladta az oktatásra, kultúrára és az egészségügyre együttesen fordított kiadásokat. Törvényszerű volt, hogy az állami újraelosztáshoz szükséges nagymértékű jövedelemelvonás (ezen belül magas adócentralizáció) ösztönözte a feketegazdaság felerősödését, ami az adózók számának szűküléséhez, az adóalapok eróziójához s még magasabb adókulcsokhoz vezetett. Ezek következményeként a piaci szféra beruházásai csökkentek, amiben közrejátszott a vállalatok hitelpiacról való kiszorulása is.

Az említett okok nálunk – sok más tényezővel, mint például az egyre alacsonyabb termelékenységgel – együtt jelentkezve a környező országokhoz képest a *gazdaság mérsékeltebb növekedéséhez, nemegyszer annak visszaeséséhez* vezetett, illetve a növekedés csak folyamatos külső forrás bevonásával – eladósodásból fedezve – valósult meg.

A meghirdetett államháztartási reformok, konszolidációs kísérletek húsz éven át tartó sikertelenségében szerepe volt a társadalmi elfogadás és támogatás hiányának. Továbbá annak, hogy a megfelelő költségvetés-politikai szabályok, vagyis azok a fékek ekkor még nem működtek, amelyek az állam által felvállalt feladatokat az ország teherbíró (adóerő-) képességéhez igazították volna, s annak is, hogy nem állítottak (írtak elő) követelményeket a közpénzek hatékonyabb felhasználása és szigorú elszámolása érdekében. A lakosság – az államháztartás túlsúlya ellenére – a közszolgáltatások színvonalának s így az életminőségüknek a folyamatos romlását, vagyis azt érezte, hogy nem teljesülnek várakozásai, noha azokat ismétlődően viszont látták a választási ígéretekben. Ráadásul a 2007-2008-as, pénzügyi válság induló, de általánossá terebélyesedő világgazdasági válság – ilyen helyzetben találva hazánkat – tovább gyengítette pozícióinkat.

A magyar államháztartás elmélyülő – az államháztartás fenntartható finanszírozását veszélyeztető és a reálgazdaság versenyképességét romboló – problémái nyomán 2006-ra vált nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltozás óta érvényesülő költségvetési gyakorlat a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. Nem volt tovább halasztható a változás. Érdemi fordulatra volt szükség a fiskális politikában: a kérdés az volt, hogy ennek a változásnak mi legyen a tartalma.

A fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás a kormánytól független szakemberek körében annak felismeréséhez vezetett, hogy az államháztartás hosszabb távú finanszírozásának fenntartása érdekében a kormányzati irányításnak alapvetően változnia kell. Annak már rövid távon is biztosítania kell a belsőleg konzisztens, a scenárió-választásnak megfelelő szabályozást és az államháztartás pénzügyi rendszerében a hosszabb távon „gondolkodó” költségvetési tervezést s a szabályok betartásán őrködő független kontrollt.

A fiskális fenntarthatósághoz szükséges *szabályok* jellegét, mind betartásuk intézményi garanciáit illetően alapvetően két irányba haladt 2006-tól a szakértői gondolkodás. Mint erről Báger Gusztáv professzor úr, az elképzelések kidolgozásának vezetője, az előbbieken részletesebben szolt, az Állami Számvevőszék *közpénzügyi modernizációs téziseket készített, amelyek rámutattak*, hogy az érdemi változáshoz a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottá, átláthatóvá és kiszámíthatóvá tenni. A Nemzeti Bankhoz köthető szakmai

kezdeményezés a költségvetési feszültségek leglényegesebb okát, a túlköltekezés megakadályozását helyezte koncepciója középpontjába, és a nemzetközi gyakorlatban már sikerrel alkalmazott *szabályalapú költségvetés* elemei adaptálását tartotta – a honi problémák oldásában is – célravezetőnek.

A szabályrendszer főbb elemeiről és főleg intézményes megoldásairól 2007-ben és 2008-ban élénk – mindinkább a konkrét megoldások irányába mozgó – szakmai vita bontakozott ki. Ehhez kapcsolódott a Pénzügyminisztérium formálta, újabb javaslat, ami egyszerű többséggel – mintegy az USA Congressional Budget Office koncepciója adaptációjaként – létrehozta volna az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát. A koncepció azonban nem tudott megfelelő választ adni arra az alapkérdésre, miként lehet a kormányzat és a törvényhozás oszthatatlan politikai döntéshozói autoritását és felelősségét a szakmai kontrollal összhangban tartani. Emellett mind az egyszerűség, átláthatóság, mind a végrehajthatóság, hatékonyság kérdésében aggályosnak bizonyult.

Miután a Pénzügyminisztérium javaslata lekerült a napirendről, kizárólagossá vált az a szakmai kezdeményezés, amely a *hiányhajlam mérséklésére irányuló keretszabályok bevezetését, a túlköltekezés megakadályozását* tűzte ki célul. Így született meg 2008 végére – a fenyegető államcsőd és az IMF-EU kölcsönfelvétel nyomása árnyékában – a *felelős költségvetési gazdálkodásról szóló, alkotmányos rendelkezésekkel azonban nem megerősített törvény*, amit felfogásából, beavatkozási mechanizmusából /kiadási limitjeiből/ adódóan „plafontörvénynek” is neveztek. Abban ugyanis a következő évi költségvetés kiadásainak főösszegét korlátozták. A 2009-re tervezettnek meg kellett egyeznie a 2008-as előiránnyal, később pedig a tervezett összeg reálértéke a GDP reálértéke várható emelkedési mértékének felével növekedhetett. Emellett bonyolult szabályokat alkottak a költségvetés tervezhető egyenlegére ugyanúgy, mint az államadósság előírható mértékére. A két koncepció azonosságait és különbségeit mutatja az 5. ábra.

5. ábra

Hazánkban a „plafontörvény” megalkotása előtt a Költségvetési Tanácsra és szervezetére, valamint közjogi szerepére alapvetően két koncepció élt

1. koncepció

A RENDKÍVÜLI ELADÓSODOTTSÁGBÓL
KÖVETKEZŐ FELADAT ÉS JOGKÖR

Tagjai:

– az MNB és az ÁSZ mindenkori elnökei,
valamint

– az államfőt képviselő szaktekintély

Titkárság: alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat ellátó háttér, erős alkotmányos pozíció és közjogi felhatalmazás, az éves költségvetés készítéséhez és elfogadásához történő erős kötődés

2. koncepció

A NEMZETKÖZI GYAKORLAT
MECHANIKUS ADAPTÁLÁSA

Tagjai:

– az államfőt képviselő szaktekintély, valamint
– az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek

Titkárság: önálló költségvetési forrásból működtetett, jelentős létszámú apparátus, gyenge közjogi felhatalmazás, középtávú előrejelző, tanácsadó szerep

2010 év végéig a 2. koncepció érvényesült, 2011-től visszatérés az 1. koncepcióhoz (átmenet szabályozása a 2011. évi költségvetési törvényben történt meg)

A *Költségvetési Tanácsra és szervezetére* vonatkozóan is két, eltérő koncepció élt. Bár abban egyetértés volt, hogy a testület elnöke az államfőt képviselő szaktekintély legyen, abban már vita bontakozott ki, hogy kik legyenek annak tagjai. Az eredeti elképzelés szerint a tagok a két, kormánytól független pénzügyi intézmény – az ÁSZ és az MNB – mindenkori elnökei, akiknek a munkáját alapvetően összefoglaló, szervező feladatokat ellátó kis létszámú titkárság segíti, míg a szakmai támogatást a számvevőszék és a jegybank hagyományosan magas szinten működő, jelentős makrogazdasági elemző kapacitása biztosítja, ha szükséges, külső szakértői háttérrel is igénybe véve. A másik megoldás ettől lényegileg tért el. A testület tagjai itt az államfőt képviselő szaktekintély mellett az ÁSZ és az MNB vezetői által javasolt szakemberek. A titkárság pedig önálló költségvetési forrásból működtetett jelentős létszámú hivatali apparátus – meghatározó makrogazdasági elemzőképességgel. A „plafontörvénybe” végül ez utóbbi koncepciót foglalták, amely 2010 végéig érvényesült.

A 2010-es választásokat követően megalakult Kormány – kétharmados parlamenti támogatottsággal – a jogrendszer egészének, ezen belül a közpénzügyeknek az áttekintésére, új alapokra helyezésére vállalkozott. Mindez új fejezetet nyitott a társadalmi teljesítménytől elszakadó adósságnövekedés elleni fellépésben, aminek alapját az Alaptörvény adósság szabálya, s az ennek betartásán örökös Költségvetési Tanács erős felhatalmazása, intézményrendszerben betöltött kiemelt, garanciális pozíciója teremtette meg.

Magyarország 2011. április 18-án elfogadott *Alaptörvénye*, mint már ma itt különböző nézőpontokból elhangzott, a közpénzügyeknek külön fejezetet szentel. Ebben rögzíti az Országgyűlés költségvetési jogát, továbbá kimondja, hogy a közpénzekkel átlátható és ellenőrizhető módon, a törvényesség, célszerűség és eredményesség követelményeinek szem előtt tartásával kell gazdálkodni, valamint korlátot állít az eladósodásnak nemcsak az államháztartás egészére, de azon belül külön a helyi önkormányzatokra is.

Az Alaptörvény meghatározta az államadósság évenként tervezhető mértékét is, amikor megalkotta az *államadósság-szabályt*. Ma is hatályos rendelkezése szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság e mértéket meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

A 2011-es stabilitási törvény kezdettől az úgynevezett *adósságképletbe* foglaltan szigorította az államadósság-szabályt, de azt 2015. évi hatálybalépéssel (2016. évre történő alkalmazással) tette követelménnyé. E szerint az államadósság tervévi összege nem emelkedhet jobban, mint a tervezett infláció és a prognosztizált GDP növekedés felének a különbsége. A KT 2016-ra már e szigorító szabály teljesülése esetén adhatta volna meg hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslathoz. Ugyanakkor – már korábban – látta, hogy ezen adósságképlet-szabály betartása kontraproduktívá vált volna egy meginduló erőteljesebb gazdasági növekedés esetén. Alkalmazásával 2016-ra a kiadásokat nagymértékben le kellett volna szorítani (vagy a bevételi előirányzatokat teljesíthetetlenül megemlíteni), amely az államháztartásra s ezen keresztül a gazdasági növekedésre nehezen kiszámítható következményekkel járt volna.

A KT először 2013-ban indítványozta az adósságképlet alapos felülvizsgálatát, 2016-ra pedig javasolta annak törlését és új szabály megalkotását. Ennek hatására is a stabilitási törvényt úgy módosították, hogy az adósságképlet-szabály az esetben lép be, ha az előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3 százalékot. Ha az előre jelzett infláció és a reál GDP növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3

százalékot, az államadósság-mutatónak az előző évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpont kell legyen. Valójában 2016-ra és a későbbi évekre az utóbbi előírás érvényesült, mivel a tervezett infláció nem lépte át a 3 százalékot. Újabb módosítás 2021-re történt, ekkortól csupán a 0,1 százalékpontos államadósság-mutató csökkenés maradt követelményként, – az erre vonatkozó európai uniós szabály érvényesítése mellett. Utóbbi pedig úgy szól: amennyiben az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja a 60 százalékot, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie (“egyhuszados szabály”). A szabály egyszerűbbé tételében, s gazdasági növekedést támogató jellege erősítésében a Tanács gyakorlati alkalmazhatósággal kapcsolatos észrevételeinek és javaslatainak is jelentős szerepe volt.

6. ábra

Az államadósság-szabály és az adósságképlet

Az Alaptörvény államadósság szabálya:

- az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság e mértéket meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. A KT 2012-2013-2014-2015-re e szabály megvalósulását vizsgálta a költségvetési törvény-tervezetekben, majd adta meg hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához.

A Stabilitási törvény – csak - 2015-től hatályos és így 2016-tól alkalmazandó adósságképlet előírása

- az államadósság tervévi összege nem emelkedhet jobban, mint a tervezett infláció és a prognosztizált GDP növekedés felének a különbsége. A KT 2016-ra már e szigorító szabály teljesülése esetén adhatta volna meg hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslathoz.

Ezen adósságképlet-szabály betartása kontraproduktívvá vált volna egy meginduló erőteljesebb gazdasági növekedés esetén. Alkalmazásával a kiadásokat nagymértékben le kellett volna szorítani (vagy a bevételi előirányzatokat irréalisan megemlíni), amely az államháztartásra s ezen keresztül a gazdasági növekedésre nehezen kiszámítható következményekkel járt volna. Ezért indítványozta a KT – a kontraproduktivitás elkerülése érdekében – először 2013-ban az adósságképlet alapos felülvizsgálatát, majd 2016-ra konkrétan annak törlését és új szabály megalkotását. Ennek hatására is a stabilitási törvényt módosították.

A 2015-ben módosított - 2016-tól alkalmazandó - Stabilitási törvény szabálya:

- A fenti adósságképlet előírása az esetben lép be, ha az előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme egyaránt meghaladja a 3 százalékot. Ha az előre jelzett infláció és a reál GDP növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, az államadósság-mutatónak az előző évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpont kell legyen. Valójában az utóbbi érvényesült 2016-ra és a következő évekre, mivel a tervezett infláció nem lépte át a 3 százalékot.
- Újabb módosítás 2021-re történt, ekkortól csupán a 0,1 százalékpontos államadósság-mutató csökkenés maradt követelményként, – az erre vonatkozó európai uniós szabály érvényesítése mellett. **Az uniós szabály pedig úgy szól:** amennyiben az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja a 60 százalékot, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie (“egyhuszados szabály”).

Az államháztartási stabilitás szilárdsága bizonyította és bizonyítja eme egyszerű megoldás költségvetési és gazdasági ösztönző hatását.

A 2011-ben elfogadott adósságszabály alapelveit tekintve időtállóan bizonyult és keretet adott azoknak a lépéseknek, amelyek 2011-2019 között a GDP-arányos államadósság mintegy 15 százalékpontos, a 80 százalék feletti szintről 66-százalékra mérséklődéséhez vezetett, s a koronavírus-járvány egészség- és gazdaságvédelmi kiadásai következtében kényszerű 2020. évi visszaemelkedés után, 2021-ben és várhatóan 2022-ben ismét meghatározó feltételét adja az államadósság-ráta csökkenő pályára visszatérésének.

A KT 2012-2013-2014-2015-re e szabály megvalósulását vizsgálta a költségvetési törvény-tervezetekben, majd adta meg hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslat elfogadásához.

Az alaptörvényi szabályozás *nemcsak a költségvetés tervezésére, elfogadására* fogalmazott meg előírást, *hanem annak végrehajtására is*. Rögzíti, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja – meghatározott kivételekkel – a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző

éven fennállóhoz képest növekedik. A kivételek közé tartozik – ugyanúgy, mint a költségvetés tervezésénél – a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése.

Az Alaptörvény az alkotmányos működés feltételei közé emelte a költségvetési stabilitás szabályainak betartásán őrködő Költségvetési Tanácsot. Az Alaptörvény 44. cikk (3) pontja alapján a Tanács működésének fő célja az államadósság arányának csökkentésére vonatkozó előírás teljesülésének biztosításában ragadható meg. A Tanács munkájában egyben következetes feladatfelfogás érvényesült. Eszerint tevékenységének középpontját az Alaptörvényben, valamint a stabilitási törvényben megfogalmazott, az államháztartás egyensúlyának elérését és megőrzését célzó előírások (elvárások) teljesülésének éves elemzése, a költségvetési törvények megalkotása és végrehajtása során történő számonkérése képezte.

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

Ez az erőteljes közjogi felhatalmazást adó megoldás meghaladja az Európai Unió más országai gyakorlatát, ahol – mint az előzőekben láttuk – inkább a figyelemfelhívó, tanácsadó jellegű, több-kevesebb véleményezési jogosultságokkal, amit – korlátozottan – erősíthet az adott intézmény számvevőszékhez vagy parlamenthez kapcsolása. Ezeknek az intézményeknek, testületeknek a közvetlen beavatkozási lehetőségei többnyire szerények. Közjogi felelősséggel nem járó, független makro-elemző, előrejelző munka a jellemző, amelynek megállapításai hasznosulásának erejét elsősorban az adott intézmény tekintélye, illetve az adott ország aktuális kormányzatának, parlamentjének figyelme adja. Ennek megfelelően a partner fiskális intézmények jellemzően több éves előrejelzések készítésére helyezik a hangsúlyt munkájukban. Szemben a magyarral, ahol ezek a hosszabb kitekintésű, a Tanács testületét szolgáló szakértői vizsgálódások az adott év költségvetésének testületi értékelésében hasznosulnak.

A stabilitási törvény fejt ki részletesen a Költségvetési Tanács kötelező feladatai végrehajtásának eljárási rendjét s a Kormány kapcsolódó feladatait, mindenekelőtt a központi költségvetési törvény (és annak módosításai) elfogadási folyamatára fókuszálva. Ha a KT a költségvetés tervezetének véleményezése során egyet nem értését fejezi ki, akkor azt a Kormánynak újból meg kell tárgyalnia, s egyeztetnie a Tanáccsal. Ennél „keményebb” a költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfeleléséről szóló tanácsi előzetes hozzájárulásra vonatkozó eljárási szabály: ha a KT – vétójogát érvényesítve – az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani és az eljárást addig kell folytatni, amíg a Tanács megadja a hozzájárulását. Mindezeket szervesen kiegészítve a Tanács kiemelt feladata a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság várható alakulásáról történő félévenkénti vélemény-nyilvánítás.

Az éves költségvetések készítésében való meghatározó, súlyos felelősséget hordozó részvétel olyan irányultságú, súlypontú vélemény- és döntés megalapozó szakértői munkát, kutatói, elemzői háttérrel igényel, ami segíti a KT tagjai döntéseinek megalapozását a költségvetés

tervezéséhez kapcsolódó feladatellátásukban. Az ÁSZ és az MNB – törvényi felhatalmazás alapján – folyamatosan támogatta a Tanácsot megalapozott döntései meghozatalában az általuk készített számos tanulmánnyal, elemzéssel (megállapítással). Mindezek mellett fontos szerepet töltött be ezekben az években a legkülönbözőbb témakörökben megrendelt és hasznosított – évente 10-20 között mozgó – tudományos, kutatóintézeti, piaci elemzői tanulmány is. A hosszabb és a középtávú kitekintések, fenntarthatósági tanulmányok, valamint az aktuális költségvetési törvény végrehajtásának félévente történő monitoringjához kapcsolódó elemzések előrejelzésükkel és visszacsatolásukkal ehhez teszik hozzá azt a többletet, amely a Tanács számára egyszerre segíti véleményalkotásában a horizont kiszélesítését és az éves költségvetési folyamatok, célok megvalósulásának sokoldalú vizsgálatát.

A Költségvetési Tanács egyéb, nem kötelező feladataira a stabilitási törvény azt mondja, hogy véleményt nyilváníthat a költségvetési törvényhez kapcsolódó törvények módosításáról és bármely kérdésről, amely összefügg a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával, az államháztartás helyzetével. Tágabban értelmezve a Tanács e feladatába illeszkedik a társadalmi, szakmai/média érdeklődés kielégítése, a közgazdasági szakma véleményének kikérése, valamint a nemzetközi szervezetek információ kérésének teljesítése, együttműködés más országok független költségvetési felelősségi intézményeivel, nemkülönben a nyilvánosság eszközeivel az államháztartás stabilitásának előmozdítása.

A KT tevékenységének hatása megmutatkozott a kormányzati tervezési munka megalapozottságának javulásában is. A költségvetési törvényeket ugyanis az utóbbi időben egyre kevesebb alkalommal kellett módosítani. Ilyenek voltak a járvány kitörését megelőző években a bevételi-beszédési tevékenység javulása révén teremtett nagyobb költségvetési mozgástér révén a fejlesztés- és bérpolitikai célú változtatások. Természetesen e tekintetben is fontos tényező volt a költségvetés stabilitásának erősítése, nemkülönben a makrogazdaság növekedésének fenntarthatóvá válásának előmozdítása.

Kérem, engedjenek meg itt néhány, a Tanács munkáját jellemző adatot. Az Alaptörvény rendelkezéseinek, illetve a stabilitási törvény azokat kibontó szabályainak megjelenését követő tízéves időszakban a Költségvetési Tanács összesen 83 (2012-ben 14, 2013-ban 17, 2014-ben 7, 2015-ben 9, 2016-ban 6, 2017-ben 6, 2018-ban 6, 2019-ben 6, 2020-ban 5, 2021-ben 7) határozatot hozott. Ebből 68 határozat a központi költségvetési törvényjavaslat (és a költségvetés módosítása) tervezetének véleményezéséről, továbbá a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának félévenkénti értékeléséről, illetve a zárószavazáshoz kapcsolódóan az előzetes hozzájárulás megadásáról, 15 határozat a Tanács működésével összefüggésben az előző év munkájáról szóló beszámolóról, valamint a következő évi munkaterv elfogadásáról tartalmaz testületi döntést.

A bevételek beszédése eredményességének erőteljes javulása, a kiadások kézben tartása eredményeként az egyensúly javulásával egyre kisebb költséggel volt finanszírozható a költségvetés. Az olcsóbb finanszírozás pedig elsősorban a gazdaságfejlesztés számára forrásokat szabadított fel, növekedési tényező. Ez alapozta meg a társadalmi jóléti (egészségügyi, oktatási, szociális) kiadások növekedésének forrását. Sajnos ezt a folyamatot a koronavírus-járvány „kerékbe törte”. Miként a nemzetgazdaság sérülékenysége, az államháztartás megítélése szempontjából különösen előnyös államadóságon belüli devizaarány csökkentését is. Napjainkban a GDP arányos államadóság újra csökkenőben. A

külfölddel szembeni tartozás is újra mérséklődik, tartóssá téve a belföldi kézben lévő adósság arányának emelkedő tendenciáját.

A Költségvetési Tanács határozatainak éves száma és tartalma alapján is végig követhető a magyar államháztartás stabilizálódásának, az államadósság COVID járvány okozta rendkívüli terhek jelentkezéséig tartó csökkenő pályája, majd a pandémiás helyzet sikeres kezelése és az újraindulás robusztussága is. A tanácsi határozatok és azok indoklása – a jelentős számú, esetenként súlyos kritikai megállapítás és jobbító szándékú korrekciós javaslat mellett – a gazdaság és az államháztartás stabilitása erősödéséről, az ország emelkedő pályájáról szóltak.

Végezetül kérem, engedjenek meg nekem néhány összegző gondolatot.

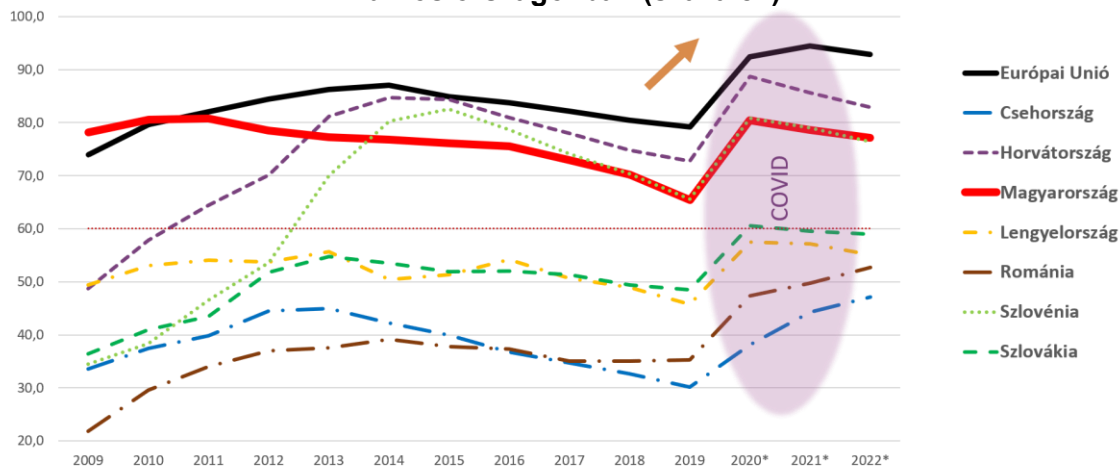
Elmondható, hogy a magyar rendszer nem csupán szigorú előírásai, egyszerű és átlátható, az államadósság elleni küzdelemre fókuszált alapelvei és betartatása őrzésének erős felhatalmazásai, hanem az európai gyakorlatba sajátosan illeszkedő megoldásai, túlköltekezési hajlamot mérséklő hatása, szemléletformáló,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

A Tanács a maga eszközeivel, nem utolsósorban költségvetési fegyelmet szolgáló erős felhatalmazásaival, de mondhatjuk, garanciális jelenlétével és az ezt támogató igen széles körű, sokoldalú megközelítésű szakértői munka segítségével az Alaptörvény rendelkezéseivel, elsősorban az adósságszabály előírásai betartásának őrzése útján kiemelt lehetőséget kapott, hogy hozzájáruljon a költségvetési egyensúlyi politika sikeréhez. Az Európai Unió átlagos és a hazánkkal határos EU tagországok államadósság pályáját mutatja 2009 – 2022 között a 7. ábra.

7. ábra

Az államadósság-ráta 2019-ig a környező országokban – Románia kivételével – csökkenő volt. Ebbe a trendbe illeszkedtünk a 2009 évi igen magas, a többi országhoz képest sokkal gyengébb szintről indulva. Az uniós átlagnál 2020-ban - a romlás mellett is - mindegyikünk jobban állt, 2021-22-ben – Románia és Csehország kivételével – újra csökkenő pályán.

A GDP-arányos államadósság Magyarországon, az EU átlagában és a környező uniós országokban (százalék)



Forrás: EUROSTAT, Európai Bizottság 2021 nyári előrejelzése, KT titkárság szerkesztés

A Magyarország ellen a csatlakozást követően nem sokkal indított túlzott deficit eljárás 2013-ban megszűnt, a GDP-arányos államadósság 2019-ig tartóan, jelentős mértékben, évtizedes horizonton csökkent, majd 2020-ban sikert hozott a válságkezelés, 2021-ben pedig a kiemelkedően gyors újraindulás.

Előadásom kereteit messze meghaladná, ha visszaidéznénk azokat a szakmai, vagy politikai indíttatású véleményeket, elismerő és kritikai, néha kételkedő megnyilvánulásokat, amelyek a testület munkáját, vagy akár személyi összetétele alakulását az elmúlt másfél évtizedben kísérték. Abban azonban mindenkor egyetértés volt és van, hogy a pénzügyi stabilitás őrzése feletti kontroll gyakorlása megköveteli, hogy a Tanács döntéseinek, véleményének szakmai megalapozottsága, tárgyyszerűsége megkérdőjelezhetetlen és mindenkor bizonyított legyen, függetlenül attól, hogy tagjai milyen intézményi, értékrendi, életútbéli és nem utolsósorban szakmai háttérrel érkeztek a testületbe. Így, noha döntésük mindenkor személyes, mégis fontos, hogy az milyen alapokon – szilárd tényeken, tendenciák, kockázatok felismerésén - nyugszik, s ez itthon és külföldön bárki által megismerhető legyen.

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

Az Alaptörvény, majd az abban foglaltakat kibontó stabilitási törvény elfogadása, a Tanács alkotmányos pozíciójának kiemelt jelentőségűvé válása után így lett alapkövetelménnyé a Tanács munkájának teljes átláthatósága, ami természetesen megkívánja, hogy a Tanács részére készült minden szakmai háttéranyag nemcsak a döntéshozó képviselők és kormányzati szereplők, hanem minden érdeklődő számára elérhető legyen. Úgy vélem, nemcsak a szűken

„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

vett szakma, hanem magyar államháztartás pozícióját, az ott kialakuló folyamatokat látni akaró, felelősen gondolkodó polgár számára adott a lehetőség, hogy végig kísérje, honnan hova jutottunk, s miért döntött úgy és akkor az állam pénzügyi stabilitásának megítélésében a Költségvetési Tanács.

Ha a magyar és az európai uniós szabályozás kapcsolódásaival, a hazai Költségvetési Tanács munkájának főbb jellemzőire, az elmúlt tíz évben tett ajánlásaira és különösen azoknak az államháztartás robusztus szilárdságában visszatükröződő hatására tekintünk vissza, eljutunk arra a következtetésre, hogy elengedhetetlen volt Magyarországon a költségvetési felelősség erősítése érdekében a szabályalapú költségvetés főbb előírásainak s az ezek megvalósításán őrködő intézmény garanciális működési szabályainak „felemelése” – 2011-ben – az Alaptörvénybe. Honi pénzügyeinkben az államadósság-szabállyal olyan garancia született, ami időtálló, s amely értéket őrizni kell.

HOGYAN JÁRUL HOZZÁ AZ MNB A MAGYAR GAZDASÁG STABILITÁSÁNAK BIZTOSÍTÁSÁHOZ?

DR. KANDRÁCS CSABA, A MAGYAR NEMZETI BANK ALELNÖKE



A mai ünnepség jó alkalmat biztosít arra, hogy az Alaptörvény 10 éves évfordulójának alkalmából áttekintsük, mi is történt gazdaságpolitikai szempontból az elmúlt évtizedben. A „szürke hétköznapokban” nem árt átgondolni, honnan indultunk és hova is érkeztünk. Az előadásom a Magyar Nemzeti Bank „szemüvegén” keresztül mutatja be mindezeket.

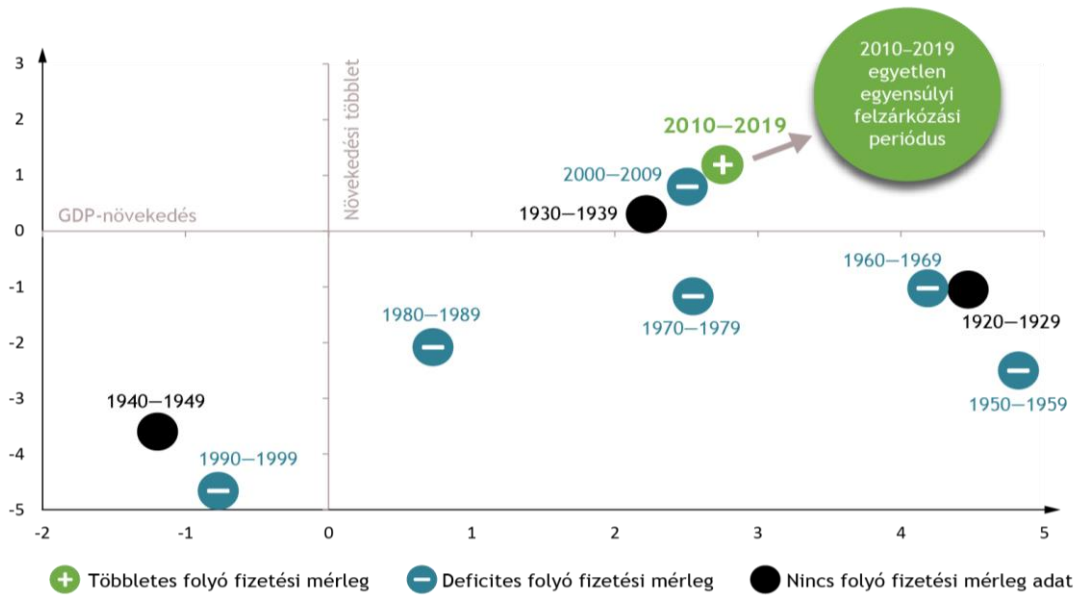
Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmúlt 10 év annak ellenére is példátlanul sikeresnek tekinthető, hogy a régiós országokat tekintve a kiindulási alap nem volt egyforma. Egyértelműen látszott, hogy megbukott a 2000-es évek a fogyasztást külföldi eladósodottságból finanszírozó gazdaságpolitikája. Az első komolyabb, 2008-2009-ben jelentkező pénzügyi válság ugyanis nehéz helyzetbe hozta az országot, és megmutatta azokat a makro-egyensúlytalanságokat, amelyekből nagyon kemény feladat volt felállni.

Az előző évtizedben az MNB a történelmi kamatcsökkentési ciklusa mellett számos innovatív programot hajtott végre, amelyek hozzájárultak – az árstabilitás elérésének elsődlegessége mellett – a fenntartható gazdasági növekedéshez és segítették az Alaptörvényben rögzített közpénzügyi cél teljesítését.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy az elmúlt évtized nagyon intenzív időszak volt, amelynek az első fele a nagy fordulatokról szólt: az adórendszer és a költségvetés nagy fordulatának sikerét az Alaptörvény létrejötte segítette, majd ezeket követően 2013-tól már a jegybanki fordulat is megindulhatott. Ezek együtt azt eredményezték, hogy az elmúlt évszázad egyetlen olyan időszakára került sor, amikor a pénzügyi és külső egyensúly fenntartása mellett tudtunk növekedni és közeledni a célszágok irányába.

1. ábra

A magyar gazdaság növekedési és felzárkózási periódusai



Forrás | Maddison és Eurostat alapján MNB

A 2010-es évek új és innovatív megközelítésének jellemzésre ötven intézkedést emelnék ki, amik a gazdaságpolitikai fordulatot megalapozták. Jól látható, hogy 2013-ig többségük (43 db) már megvalósult. A 2010–2013. években a strukturális változások zajlottak, 2013-tól pedig a Jegybank is bekapcsolódott ebbe a folyamatba, és megjelentek olyan nagy kezdeményezések, mint például az alapkamat-csökkentés három szakasza, vagy az önfinanszírozási program. A mögöttünk álló évtized az elmúlt évszázad legsikeresebb 10 évének számít gazdasági szempontból. Ismételten hangsúlyozom: mindezt úgy, hogy az elmúlt száz évben most először értük el és tartottuk fenn tartósan a „gazdasági növekedés és egyensúly” képletét.

2. ábra

2010-től megvalósult fordulatok



Forrás | MNB-gyűjtés kormányzati és jegybanki adatok alapján

2013-tól tehát az MNB-nél is új és innovatív megközelítés vette kezdetét. Hogy mi változott a jegybanki filozófiában? A korábbi „egy cél – egy eszköz” helyett a „több cél – több eszköz” megközelítésre álltunk át. Korábban kizárólag egy, az alapkamatra koncentrált Jegybankot láthattunk: a pénzügyi stabilitás nem volt olyan fókuszban, mint a 2010-es évektől kezdődően. A 2008-2009-es krízis gyakorlatilag egy pénzügyi válságból indult. Azért tudott begyűrűzni és nagyon erősen hatni a reálgazdaságra, mert nem voltak kézenfekvő makroprudenciális fékek a rendszerben. E kiindulópont határozta meg a monetáris politikát is: nem szerezhettünk érvényt mandátumunknak, ami az elsődleges cél, az árstabilitás elérése és fenntartása mellett a pénzügyi stabilitás fenntartása, valamint a gazdasági növekedés támogatása.

A 2013 után rugalmassá vált monetáris politikai keretrendszer és az innovatív jegybanki eszközök alkalmazása lehetővé tette, hogy az MNB a válságokra nagy volumenben, koordinált és célzott intézkedések sorozatával reagált, biztosítva ezzel a gazdaság minden szereplője számára a bőséges likviditást. A pénzügyi stabilitás és a gazdasági növekedés támogatása, valamint a monetáris transzmisszió erősítése is így vált elérhetővé.

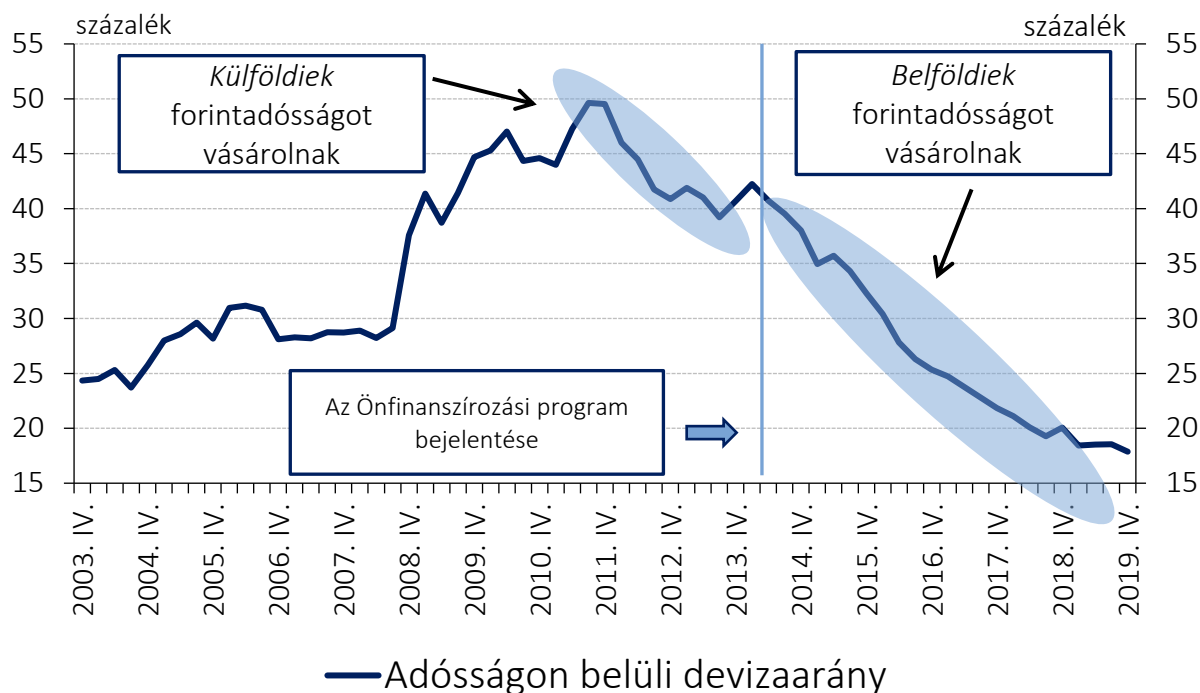
A cél eléréséhez elsődleges fontosságú volt, hogy valamennyi egyensúly helyreálljon. Az MNB mantadumához híven az árstabilitás elsődlegessége mellett egyaránt támogatta a növekedést és a pénzügyi stabilitást: 2016-ig az alapkamat több szakaszban 7 százalékról 0,9 százalékra csökkent. Ez 2013 és 2019 között az államnak összesen 3700 milliárd forint kamatmegtakarítást, s a lakosság számára mintegy 1750 milliárd forint megtakarítást jelentett.

Jól látható, hogy a 2008-2009-es válságot követően a forráshoz jutás a KKV-nak rendkívül nehéz volt, a szektor hitelezése gyakorlatilag befagyott. A cél az volt, hogy a magyar gazdaság mozgatórugóinak tartott kis-középvállalkozások életben maradjanak, forráshoz jussanak és tudjanak beruházni. A Növekedési Hitelprogram szakaszai megállították a vállalati hitelezés visszaesését. A növekedés több szakaszban valósult meg: volt, amikor a devizakiváltás volt fókuszban, akadt példa, amikor a beruházásnövelésre, máskor pedig a változó kamatú hitelek fixálására esett a hangsúly. A megtett intézkedések révén nemcsak helyreállt, de erőteljessé is vált a KKV-szektor hitel-növekedési dinamikája. Ennek köszönhető például, hogy a 2020-as járvány okozta gazdasági sokkból történő kilábalás hitelezési alapú volt. A hitelezés dinamikájának fennmaradásához az is kellett, hogy Jegybank NHP Hajrá néven újraindítsa növekedési hitelprogramját.

A 2010-es évek elején Magyarország államadóssága a régióknak többszöröse volt. Szerkezete sem volt jó, hiszen jórészt a külföld felé voltunk eladósodva. Az adósságállomány belső szerkezetének javítását az Önfinaanszírozási program 2014. évi bevezetése szolgálta. A devizaadósság arányát az államadósságon belül sikerült 20 százalék alá csökkenteni:

3. ábra

Az Adósságon belüli devizaarány alakulása



Forrás | ÁKK, MNB

Az államadósság szerkezete mellett fontos tényező a háztartások eladósodának jellege. A lakossági devizahitelek kivezetése gazdaságtörténelmi esemény volt. 2014 novemberében a forintosítás a lakosság oldaláról megszüntette a hitelek árfolyamkockázatát. Jól időzített lépés volt, hiszen 2015. január 15-én a svájci jegybank felhagyott az árfolyamküszöb alkalmazásával, amely a svájci frank jelentős erősödését eredményezte a forinttal szemben. A devizahitelek időben történt kivezetése a pénzügyi stabilitása erősítésének egyik kulcseleme volt. Az államadósság devizaarányának mérséklődésével pedig csökkent az ország külső sérülékenysége.

Minden élénkítést úgy tudunk végrehajtani, hogy közben a Jegybank mérlege szűkülni tudott. Ez szintén nagyon fontos eleme volt annak, hogy most a 2020-21-es legújabb válságra hatékonyan tudjunk reagálni, hiszen kellő mozgásteret biztosított.

Az infláció 2017-2020 között 90 százalékában a toleranciasávban tartózkodott (a 3% +/-1%). Egyedülálló eredmény, hogy ilyen hosszú időszakon keresztül egy ország az inflációs cél körül tudja tartani e mutatót.

A „több cél – több eszköz” keretrendszerben nemcsak a monetáris politikára összpontosított a Jegybank, hanem a makro- és mikroprudenciális eszközökre is. Bevezettük azokat a rendszerszintű kockázatokat kezelő szabályozásokat, amelyek nem engedik, hogy rossz irányba induljon el a hitelezés. Például ilyenek az adósságfék szabályok, amelyek megakadályozzák, hogy a fedezetül felajánlott ingatlan értékéhez vagy az adósjövedelméhez képest túlzottan mértékű hitelt csak egy bizonyos szintig adósodhat el valaki.

Az évtized végére magyar gazdaság egyensúlyi helyzetének javulása valamennyi fontos mutatóban tükröződött:



A gazdaság növekedése több mint 2 százalékponttal meghaladta az EU átlagát. Hazánk gazdasági fejlettsége az évtized során az Európai Unió átlagának 66 százalékáról 73 százalék fölé emelkedett.



A hazai foglalkoztatottsági ráta 2019-re a sereghajtók közül a régió élmezőnyébe és az uniós átlag fölé került.



Az MNB egyedülálló sikert ért el az inflációs cél elérésében: a 2017-2020 közötti időszak közel 90 százalékában az infláció a jegybanki toleranciasávban tartózkodott, ami nemzetközi szinten is példaértékű.



A bankok tőkehelyzete, sokkellenálló-képessége megerősödött.



A költségvetési hiány tartósan 2 százalék körül mozgott, számottevően csökkent az államadósság és 20 százalék alá mérséklődött a devizaadósság aránya.



Az összes külső egyensúlyi mutatónk markánsan javult, visszaigazolvá az ország stabilitását.

Magyarország tehát a korábban végrehajtott gazdaságpolitikai fordulatoknak köszönhetően a 2020-as járvány idején erős immunrendszerrel rendelkezett. Éppen ezért mondható el az is, hogy a 2020-as járványnál Magyarország nem „elszenvedett” egy válságot, hanem reagálni tudott arra. Volt mozgástér, hogy be tudjunk avatkozni és tompítani tudjuk a negatív hatásokat. A járvány okozta válságra válaszul az MNB több célzott programot és intézkedést hajtott végre, ami segítette, hogy az – elmúlt 30 évben először – egy ténylegesen V alakú válságból való kilábalás történjen meg. A válságkezelést az MNB lépései a gazdasági szereplők széles körének biztosított jelentős mértékű forrással támogatták. Határozott lépéseiknek köszönhetően az ország elkerülte a korábban már megtapasztalt hitel nélküli, s így elhúzódó kilábalást. Az MNB koordinált és célzott intézkedései 2021 november elejéig több mint 10 500 milliárd forint likviditást biztosítottak a magyar gazdaság szereplői számára.

A monetáris politikának most egyértelműen az árstabilitásra kell fókuszálnia. Az MNB ennek elérése érdekében júniusban indította el kamatemelési ciklusát, s megkezdte válságkezelő eszközeinek fokozatos kivezetését is.

Az aktuális monetáris politikai kihívásokkal kapcsolatban, a Monetáris Tanács elkötelezett az árstabilitás elérése és fenntartása mellett. Év végéhez közeledve a koronavírus-járvány negyedik hulláma, az ellátási zavarok, továbbá a magas energia- és gázárak vállalatokra gyakorolt hatása átmenetileg lassítják a helyreállást. A monetáris kondíciók szigorítása mindaddig indokolt, ameddig az inflációs kilátások fenntartható módon a jegybanki célsávon belül stabilizálódnak, és az inflációs kockázatok a monetáris politika időhorizontján újra kiegyensúlyozottá válnak. A monetáris szigorítás ezért 2022-ben is egészen biztosan folytatódik.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, MINT AZ ALAPTÖRVÉNY VÉDELMEÉNEK LEGFŐBB SZERVE

DR. SULYOK TAMÁS, AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKE



Tíz évvel ezelőtt, 2011. április 18-án az alkotmányozó hatalom új alapokra helyezte Magyarország alkotmányos berendezkedését és elfogadta Magyarország Alaptörvényét. Az alkotmány különleges szerepet tölt be egy nemzet életében: egyrészt meghatározza az alkotmányos berendezkedés kereteit, a legfontosabb állami intézményeket, illetve az állam és az állampolgárok közötti viszonyrendszert, másrészt

azonban egy keret, a társadalmi együttélés alaprendje, amely kifejezi a nemzet egységét és mint ilyen, magában hordoz értékeket, s egyúttal önmagában is értéket képvisel. Ahogyan a Nemzeti hitvallásban olvashatjuk, „Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”

Az Alaptörvény alapján az Alkotmánybíróságnak, mint az Alaptörvény védelméért felelős legfőbb szervnek, hármas funkciója körvonalazható. Először is biztosítani kell az Alaptörvény által garantált alapvető jogok érvényesülését. Ez a legfontosabb, minden más csak ez után következhet. Másodsorban, az Alaptörvény által meghatározott keretek között kell tartania az államhatalom gyakorlásának rendjét, végül pedig védenie kell az Alaptörvény szellemiségét, az Alaptörvény által rögzített értékeket.

Az Alaptörvény szellemiségét talán az egyik legfontosabb célkitűzésében ragadhatjuk meg legjobban, s ez a stabilitás megteremtésének célja, a magyar nemzet történelmi hagyományainak és értékeinek megfelelő olyan társadalmi és alkotmányos berendezkedés kialakítása, amelynek egyik meghatározó eleme a gazdasági stabilitás. Az alkotmányozó az Alaptörvény megalkotásakor felismerte, hogy egy kiegyensúlyozott, jól működő alkotmányos berendezkedés a XXI. században kizárólag stabil gazdasági alapokon nyugodhat. A gazdasági, pénzügyi stabilitás egy állam életében legalább olyan meghatározó erővel bír, mint az, hogy az állam és a társadalom struktúrája marandó értékeken nyugodjon.

Úgy hiszem ez az egyik fő indoka annak, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény egyfajta „pénzügyi alkotmánynak” is tekinthető, hiszen az Alaptörvény számos intézményen és rendelkezésen keresztül komoly hangsúlyt fektet Magyarország pénzügyi és gazdasági stabilitásának megteremtésére és megőrzésére.

Elmondható ugyanakkor, hogy az európai alkotmányok túlnyomó többsége – így például a francia és a német alkotmány is – meghatározza azokat az alapvető alkotmányos kereteket, amelyekben belül az államnak meg kell valósítania pénzügy- és gazdaságpolitikáját. Az Alaptörvény tehát egy európai tendenciához is csatlakozott azáltal, hogy az állam gazdálkodására vonatkozó alapelveket, a gazdasági, pénzügyi döntéshozatal, különösen a költségvetésre vonatkozó hatásköri és eljárási szabályok, illetve az államháztartás egyensúlyára vonatkozó garanciák alapjait a legmagasabb szintű jogforrásban rögzíti.

Amikor az Alkotmánybíróság szerepét elemezzük az Alaptörvény által teremtett pénzügyi, gazdasági környezetben, mindenképpen szükséges kitérnünk az Alkotmánybíróság funkcióját érintő azon szemléletváltásra, amely a 2012-től hatályos szabályokban öltött testet, illetve az Alaptörvény azon legfontosabb rendelkezéseire, amelyek az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú jogszabályokkal, illetve bírói döntésekkel összefüggő gyakorlatát meghatározzák.

Ami az Alkotmánybíróság szerepére vonatkozó szemléletváltást illeti, a rendszerváltás idején létrejött Alkotmánybíróság a társadalom számára évekig a pártállami önkényt felváltó új, jogállami korszak emblematikus intézményét jelentette. A magyar Alkotmánybíróság történelmi küldetése az volt, hogy a diktatúrából a jogállamba történő békés átmenet korszakában gyomlálja ki az alkotmányba ütköző jogszabályokat a folytonosság miatt lényegében változatlanul maradt jogrendszerből. A korábbi alkotmánybíráskodás fő feladata tehát lényegében a rendszerváltás lezárása volt, amely feladatát az Alkotmánybíróság már a 2000-es évekre sikeresen és magas szakmai színvonalon elvégezte. Mindemellett a rendszerváltás alkotmánya kisebb súlyt helyezett az egyéni („szubjektív”) alapjogvédelemre. Az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozó hatalom megszüntette az alkotmánybíráskodás korábbi rendszerét, és egy új, a szubjektív alapjogvédelmet hatékonyabban megvalósító szisztémát vezetett be.

Az Alaptörvény meghatározó újítása az volt, hogy az R) cikkel és a 28. cikkel bevezette az alapjogi bíráskodást, amelynek végső fórumává az Alkotmánybíróságot tette. Ezzel ugyanakkor ki is szélesítette az alapjogvédelem korábbi rendszerét. Ezt megelőzően ugyanis az alapjogvédelemben a bíróságok a konkrét utólagos normakontroll kezdeményezési lehetőségen túl nem vettek részt. Az alapjogvédelem egyedüli szerve az Alkotmánybíróság volt, amely alkotmányos feladatát szinte kizárólag absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben, negatív jogalkotóként látta el.

Az alapjogi bíráskodás rendszerében a teljes bírósági rendszer feladata a hatékony alapjogvédelem. A saját eljárásában minden bíró köteles érvényre juttatni az alapjogok védelmét, az Alkotmánybíróság „csupán” ultima ratio-s eszköz, klasszikus zárókő a jogrendszer boltzatában.

Az Alaptörvény által megteremtett alapjogi bíráskodás rendszerében szükség volt olyan eljárásjogi intézményre is, amely lehetővé teszi, hogy az Alkotmánybíróság valamennyi jogerős bírósági döntés alapjogokkal való összeegyeztethetőségét vagy annak hiányát is megvizsgálhassa. Ez az új jogintézmény az úgynevezett „valódi” alkotmányjogi panasz - a német *Urteilsverfassungsbeschwerde* mintájára -, amely a közigazgatás és a bírói jogalkalmazás teljes vertikumának alapjogi kontrollját teszi lehetővé. Az Abtv. 27. §-a szerinti valódi alkotmányjogi panasz eljárásban az alkotmányossági vizsgálat tárgya a bírói döntés maga, és nem az abban alkalmazott jogszabály. Meg kell jegyezni azonban, hogy a benyújtott valódi alkotmányjogi panaszok csak kis töredékében kerül sor jogerős bírósági döntés megsemmisítésére, évente legfeljebb 30 – 40 közötti számú esetben. Ez azt mutatja egyrészt, hogy az Alkotmánybíróság, a német tapasztalatok alapján, megfelelő szinten állította be a szűrőt, másrészt arra is utal, hogy a rendes bíróságok döntései alapvetően megfelelnek az alapjogi kritériumoknak, vagyis a bírói kar alapjogi felkészültsége kielégítő.

A releváns nemzetközi tapasztalatok alapján kijelenthető, hogy a valódi panasz bevezetésével a magyar Alkotmánybíróság egy igen erős és hatékony új hatáskörrel gazdagodott. Ezen új jogintézmény révén a magyar Alkotmánybíróság Európa mértékadó alkotmánybíróságai sorába

lépett, hiszen hasonló hatáskörrel bír, mint a szövetségi német vagy a spanyol alkotmánybíróság.

Az Alaptörvény az alapjogvédelem és az alkotmánnyal való összeegyeztethetőség követelményét a fentiek alapján tehát már nem csupán a jogalkotással szemben állítja fel - mint tette ezt a rendszerváltás alkotmánya -, hanem azt a jogalkalmazásra és annak minden szintjére is kiterjeszti, és egyben személyes jellegűvé teszi azzal, hogy az alapjogsérelemben érintettek személyesen is indítványozási jogot kaptak.

Az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozó egy politikailag neutrálisabb, mindazonáltal nagyon erős alapjogvédelmi felhatalmazással rendelkező, az európai fősodorba jobban beleillő alkotmánybíróság létrehozása mellett tette le a voksát. Ezzel összefüggésben megszűnt az ún. *actio popularis*, és ezzel az Alkotmánybíróság negatív jogalkotói szerepe visszaszorult.

Az Alaptörvény elfogadása óta tehát az alapjogvédelem vertikuma kiteljesedett, és hatékony alapjogvédelmi eszközrendszer jött létre az alkotmányjogi panaszok révén az egyéni, azaz a „szubjektív” alapjogvédelem hatókörének kiszélesítésével.

2012. január elseje óta ekként az Alkotmánybíróság immár mindhárom hatalmi ág felett alkotmányos kontrollt gyakorolhat.

Jelenlegi működése során a testület első sorban az alapjogok védelmére fókuszál, amit az is indokol, hogy az Alkotmánybírósághoz érkező ügyek túlnyomó többsége bírósági ítéletekkel szemben előterjesztett, „valódi” alkotmányjogi panasz.

Ami a pénzügyi, gazdasági vonatkozásokat illeti, az Alaptörvény a korábbi Alkotmánynál bővebb szabályozást tartalmaz. Már önmagában az a tény is beszédes, hogy az Alaptörvény külön fejezete foglalkozik a közpénzekkel, amelyre vonatkozóan legutóbb az Alaptörvény IX. módosítása vezetett be új rendelkezéseket.

Kiindulópontként azonban érdemes először az N) cikket megvizsgálnunk, hiszen a közpénzekre vonatkozó fejezetnek e cikk teremt elvi alapot. Az N) cikk szerint ugyanis Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, ugyanakkor az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során szintén kötelesek ezen elvet tiszteletben tartani.

Ezt követően az Állam című részen belül, a közpénzek fejezet alatt találjuk a többi között az államháztartás gazdálkodására vonatkozó alapelveket, a közteherviseléssel kapcsolatos alapvető szabályokra vonatkozó rendelkezéseket, az Állami Számvevőszékre, a Magyar Nemzeti Bankra és a Költségvetési Tanácsra vonatkozó alapvető szabályokat. Itt kapott helyet továbbá az Alkotmánybíróságot talán legszorosabban érintő úgynevezett költségvetési, vagy adóssághék.

Az Alkotmánybíróság a pénzügyi tárgyú törvények – így például a költségvetési törvény – vonatkozásában a jogrendszer más területeihez hasonlóan, funkciójának megfelelően állami kontrolmechanizmusként, mint egyfajta fék működik. Tartalmaz ugyanakkor az Alaptörvény egy, az Alkotmánybíróságra vonatkozó korlátozó rendelkezést is, amelyet a múltban számos alkalommal kritika alá vontak a jogtudomány képviselői. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint ugyanis, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során a központi költségvetést érintő egyes

pénzügyi tárgyú törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag négy alapjog sérelmével összefüggésben vizsgálhatja felül. Ezek: az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog, illetve a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jog.

Ugyanakkor 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 teljesülnek, vagyis fennáll a közjogi érvénytelenség esete. Meg kell továbbá jegyeznünk, hogy a korlátozás nem terjed ki e jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára, illetve a nem normakontrol jellegű, már említett valódi alkotmányjogi panaszra sem.

Az Alaptörvény azonban az említett korlátozó szabályozással együtt az összhangban áll az Alkotmánybíróság jogrendszerben betöltött szerepének korábban ismertetett változásával, egyúttal maradéktalanul biztosítja azon funkció ellátását, amely 2012-t követően a testület jellegadó funkciójának tekintendő: az alapjogi védelem biztosítását. Az Alaptörvény idézett rendelkezései alapján valamennyi feltétel adott ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság érvényesítse a gazdasági, pénzügyi élet szempontjából kiemelten fontos alapjogok érvényesülését, egyúttal hozzájáruljon e területen is a jogbiztonság fenntartásához. Ezen a kedvező összképen az államadósággal összefüggő fenti hatásköri szabály lényegesen nem változtat.

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ezt az ideiglenes és részleges hatásköri korlátozást az Alkotmánybíróság igyekszik jogértelmezési technikákkal tompítani, és mindeközben arra is ügyel, hogy a kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetési gazdálkodás Alaptörvényben rögzített elvének érvényesülését is elősegítse. A hatásköri korláttal érintett törvények körét ugyanis szűken, míg a megjelölt – az alkotmányos felülvizsgálatot kivételesen lehetővé tevő - alapjogokat tágan értelmezi, így biztosítva azt, hogy az alkotmányos védelem minél kiterjedtebb lehessen.

Az Alaptörvény M) cikke a gazdasági, pénzügyi tárgyú ügyek elbírálása során értelmezési alapként szolgál az Alkotmánybíróság számára annak rögzítésével, hogy „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. E rendelkezést úgy vélem érdemes az AT 28. cikkének kontextusában értelmeznünk, amely szerint „[a]z Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Van azonban még egy kiemelkedően fontos szempont, amelyet – a konkrét vizsgálandó alapjogon túl – az Alkotmánybíróságnak figyelembe kell vennie: a kiszámíthatóság és a jogbiztonság elsőrendű fontossága. Ez igaz a jogrendszer egészére, de a pénzügyi területre kiváltképpen.

A jogrend védelmével összefüggésben az Alaptörvény jogállami klauzuláját tartalmazó B) cikk (1) bekezdése a legfontosabb szabály. E szabályt az Alkotmánybíróság számos döntésében értelmezte, megadva ezzel alkotmányos jogrendünk jogállami kereteit. Ilyen elemek többek között: a normavilágosság, a kellő felkészülési idő követelménye, a visszaható hatályú jogalkotás tilalma. Utóbbi két kategóriát az alkotmánybírósági gyakorlat oly fontosnak ismerte el, hogy - bár azok nem alapjogok - sérelmükre hivatkozva egyedi alkotmányjogi panasz benyújtásának is helye van.

A fentiek fényében, kérem engedjék meg, hogy bemutassak néhány meghatározó ügyet az Alkotmánybíróság legújabb gyakorlatából.

A néhány évvel ezelőtt érkezett ügyben az indítványozó Magyar Nemzeti Bank az Abtv. 27.§-a alapján, valódi alkotmányjogi panasz eljárás keretében nyújtott be indítványt a Kúria és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletei ellen.

Az ügy előzményeképpen a Magyar Nemzeti Bank ellenőrizte egy befektetési társaság működését, majd kezdeményezte a társaság felszámolását, és vizsgálatot indított a társaság igazgatósági tagjával szemben. A vizsgálat eredményeképpen az igazgatósági tagot felügyeleti bíróság megfizetésére kötelezték egy olyan határozatban, amelyet a Nemzeti Bank egyik alelnöke írt alá ún. „átruházott kiadmányozási jogkörben” eljárva, a „Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján”.

A megbírságolt személy a fenti módon megvalósult kiadmányozást jogellenesnek tartva kérte a határozat hatályon kívül helyezését. Az elsőfokú bíróság hatályon kívül is helyezte azt, mivel álláspontja szerint a Pénzügyi Stabilitási Tanács hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozta a határozatot. A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét hatályában fenntartotta, és az alkotmányossági kérdésben érdemi és végleges döntést hozott.

Az Alkotmánybíróságnak az ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a kiadmányozás fogalmának a Kúria ítéletében foglalt értelmezése sérti-e az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő jogát. A testület ennek megítélésekor elemezte a jogszabályi környezetet, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását is. Míg a Kúria szerint a kiadmányozás lényegében a döntés aláírásával szinonim fogalom, addig a jogalkotó célja a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosításakor egyértelműen a kiadmányozási jog rugalmasabb értelmezésére irányult. A bíróságoknak a jogszabályokat a jogszabály céljára is tekintettel kell értelmeznie, a Kúria ezzel szemben nem vette figyelembe a jogszabály célját. A meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény 28. cikke egyértelműen előírt. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította a Kúria ítéletének alaptörvény-ellenességét, és azt megsemmisítette.

Engedjenek meg egy rövid kitekintést a Kúria és az Alkotmánybíróság kapcsolatát illetően. Magyarországon egészen privilegizált helyzetben vagyunk, mivel a két intézmény – az éppen aktuális elnökök személyétől függetlenül – jó kapcsolatot ápol egymással, annak szem előtt tartásával azonban, hogy a Kúriának és az Alkotmánybíróságnak más az alkotmányos funkciója: az Alkotmánybíróság csak az alkotmányjogi relevanciával bíró kérdésekben tud végső szót kimondani, míg az általános ügyekben a Kúriáé a végső szó. Viszonylag ritka az az eset, amikor az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt alkalmazva a saját szempont- és vizsgálati rendszerére tekintettel semmisít meg egy kúriai döntést, évente átlagosan legfeljebb 10 esetben fordul ilyen elő.

Ha már az Állami Számvevőszék szervezésében vagyunk itt, hadd folytassam egy, az Állami Számvevőszék jelentése elleni jogorvoslat vizsgálatának tárgyában született határozatunkkal. Ebben az egészen friss döntésünkben elutasítottuk azt az alkotmányjogi panaszt, amely a Párttörvény meghatározott rendelkezéseinek, illetve az ügyben született bírói döntés megsemmisítésére irányult.

Az indítványozó politikai pártnál az ÁSZ a törvény szerinti kétévenkénti szabályszerűségi ellenőrzést folytatott le, az ellenőrzése eredményét pedig jelentésében közzétette. A

jelentésben szerepelt, hogy az indítványozó tiltott támogatást fogadott el, így az ÁSZ őt bíróság megfizetésére kötelezte. Az indítványozó keresetet terjesztett elő a bíróságnál, amelyben elsődlegesen az ÁSZ-jelentés és a fizetési felszólítás megsemmisítését kérte. A bíróság a keresetet visszautasította. A végzés indokolása szerint az ÁSZ nem államigazgatási szerv, és hatósági hatáskörrel nem rendelkezik. Az indítványozó panaszában a jogorvoslathoz való joga megsértésére hivatkozott, álláspontja szerint alaptörvény-ellenes az a szabályozás, amely alapján az ÁSZ jelentései, az abban foglalt megállapításai, következtetései bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.

Határozatunkban kifejtettük, hogy a párttörvény azon okból nem teszi lehetővé az ÁSZ által kiadott felhívás (fizetési felszólítás) vonatkozásában az ellenőrzött szervezet részéről a jogorvoslati jog gyakorlását, mert az ÁSZ által, ellenőrzése során kibocsátott dokumentumok – a szervezet különleges közjogi státusza okán- nem minősülnek hatósági jogkörben hozott döntésnek, ekként nem vonatkozik rájuk az Alaptörvény szerinti jogorvoslati jog.

A határozatban támaszkodtunk a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos azon gyakorlatunkra, miszerint a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslat rendszere. Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek.

A konkrét esetben az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések ugyanis nem voltak akként értelmezhetőek, hogy az ÁSZ megállapításai alapján indult végrehajtási jellegű közigazgatási cselekmények jogszerűségét, erre irányuló kereset alapján a bíróság érdemben, a cselekmény jogalapja körében ne vizsgálhatná felül.

A határozatban kiemeltük, hogy a bíróságnak az érdemi felülvizsgálat során a párt támogatása visszafizetésének, illetve csökkentésének jogalapja körében az összegszerűségre is kiterjedő felülvizsgálatot kell végeznie, illetve a párttörvény alapján kiadott ÁSZ-felhívás nem teljesítése esetén az ÁSZ közvetlenül nem jogosult jogkövetkezmények alkalmazására, hiszen e tekintetben más szervek rendelkeznek intézkedési felhatalmazással.

Hosszasan folytathatnám a sort az Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntéseinek bemutatásáról, bár az Állami Számvevőszékkel összefüggő döntésekből előbb-utóbb kifogynék, s az időm is elfogy lassan. Kérem, engedjenek meg egy utolsó gondolatot Lámfalussy Sándortól, az euró atyjától: a nagy gazdasági döntéseknél nem egyszerűen a számokat kell elemezni, hanem történelmi távlatba kell tekinteni.

Ugyanezt elmondhatjuk az alkotmányozás folyamatára is. Az alkotmány – esetünkben az Alaptörvény – mint a nemzet életének kereteit meghatározó alapvető politikai és jogi dokumentum, a távlatokba kell, hogy tekintsen. Egy alkotmánynak nem elegendő egyszerűen csak az aktuális társadalmi, illetve nemzetközi helyzetre reagálnia. Szükség van arra, hogy egy alkotmány a távlatokat átfogva mutasson a jövő felé és egyfajta vízió mentén szervezze meg azt a közösséget, nemzetet, amely azt életre hívta.

„10 éves az Alaptörvény” Konferencia

Úgy hiszem, Magyarország mostanra tíz éves Alaptörvénye olyan alkotmány, amely világosan és hitelesen beszél a nemzet múltjáról, átfogja jelenét, s ugyanakkor egyértelmű vízióval rendelkezik a magyar nemzet jövőjéről.

Az Alkotmánybíróság – és Magyarország valamennyi alkotmányos intézményének – közös felelőssége az Alaptörvény értékeinek védelme annak érdekében, hogy az általa teremtett stabilitást és értékrendet megőrizzük a magunk, és az utánunk jövő generációk számára is.