

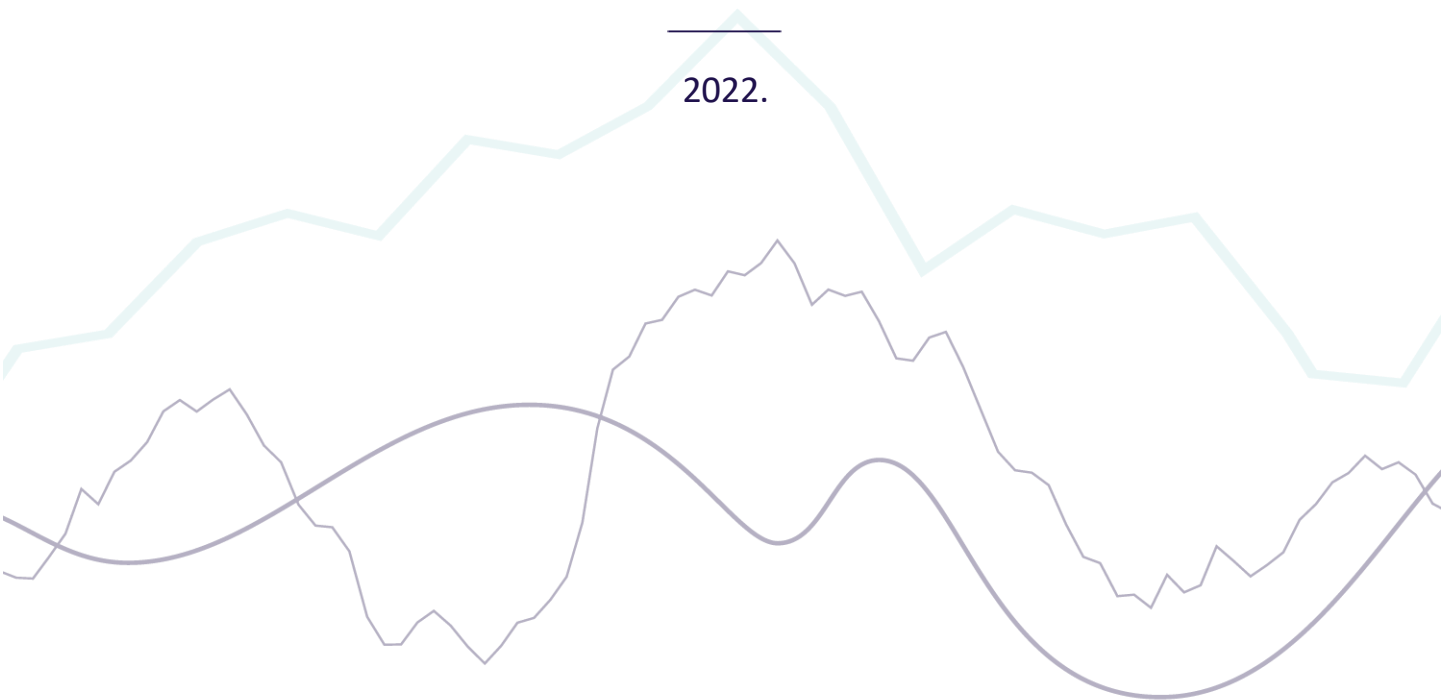


ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

Összefoglaló

az Állami Számvevőszéknek a Költségvetési Tanács munkáját  
segítő elemzéseiről





# ELEMZÉS

Összefoglaló  
az Állami Számvevőszéknek a Költségvetési Tanács munkáját  
segítő elemzéseiről



Engedélyező:

Domokos László  
elnök

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

## Készítette:

DR PULAY GYULA ZOLTÁN felügyeleti vezető

## Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3592-001/2022.

## TARTALOMJEGYZÉK

▶	<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....</b>	<b>5</b>
▶	<b>AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE .....</b>	<b>7</b>
▶	<b>RÉSZLETES ELEMZÉS .....</b>	<b>8</b>
	1. A Költségvetési Tanács feladatai .....	8
	2. A Költségvetési Tanács részére készített számvevőszéki elemzések típusai .....	9
	3. A Költségvetési Tanács részére készített számvevőszéki elemzések tartalmi vonatkozásai .....	11
	— 3.1. Fókuszban a költségvetési kockázatok .....	11
	— 3.2. Fenntarthatóság, sérülékenység .....	12
	— 3.3. A költségvetés sérülékenységi kockázatainak elemzése .....	13
	— 3.4. Fenntarthatósági kockázatok elemzése .....	15
▶	<b>MELLÉKLET .....</b>	<b>19</b>
	Az Állami Számvevőszéknek a Költségvetési Tanács munkáját támogató elemzései (2012-2021) .....	19
▶	<b>FÜGGELÉK .....</b>	<b>22</b>
	Az államadósság-mutató folyamatos csökkentése fenntarthatósága értékelésének értékfa modellje és az értékelés eredményei .....	22



## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

2012. évtől kezdve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) törvényben meghatározott feladata, hogy elemzéseket és tanulmányokat készítsen, és ezek rendelkezésre bocsátásával segítse a Költségvetési Tanácsot (KT) feladatai ellátásában. A KT költségvetési törvényjavaslatot véleményező munkájának segítése érdekében az ÁSZ egy új elemzési műfajt hozott létre, amelynek alapvető jellemzője, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez kapcsolódik. Az ÁSZ-nak a KT részére készül, a költségvetési törvényjavaslat véleményezést segítő elemzése jelentős mértékben az ÁSZ ellenőrzése során összegyűjtött és feldolgozott ellenőrzési bizonyítékokon alapulnak, tehát megbízhatóbbak bármely statisztikai adatszolgáltatásnál vagy tudományos becslésnél.

Az ÁSZ által a KT részére készített elemzések többsége kockázatelemzés. A költségvetés makrogazdasági kockázatai elemzésének módszerét 2007-ben az ÁSZ akkori Kutatóintézete dolgozta ki, és ezt fejlesztette tovább az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat egészének véleményezésére alkalmas, a kockázatok azonosításán, értékelésén és számszerűsítésén alapuló módszerrel.

Magyarország Alaptörvénye „Alapvetés” című fejezetének az N) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. Ez indokolta, hogy az ÁSZ elemzése egy adott év költségvetési hiánycéljának betarthatósága mellett az államadósság alakulását hosszabb távon befolyásoló tényezőkre, valamint a gazdasági növekedést meghatározó kulcstényezőkre is fókuszáljanak.

Az ÁSZ az államadósság-mutató folyamatos mérséklésének lehetőségét, azaz a költségvetési fenntarthatóságot is a kockázatelemzéssel értékelte, és erre saját kritériumrendszert dolgozott ki. E megközelítés lényege, hogy az ÁSZ nem prognosztizálja jövőbeni negatív események bekövetkezését, hanem a múltbeli összefüggések elemzése alapján mutat rá a kockázatokra.

A fenntarthatóság egyik ellentétpárja a fenntarthatatlanság, vagyis az a körülmény, amelynek a folytatása veszélyezteti a fennmaradást. A fenntarthatóság másik ellentétpárja a sérülékenység, amely annak a veszélyét jelenti, hogy egy fenntarthatónak látszó folyamatban történik egy sérülés vagy törés. A kétféle kockázat egyidejűleg is jelentkezhethet, egymás hatását felerősítve.

A fenntarthatatlanságot és a sérülékenységet célszerű megkülönböztetni, mivel sok szempontból más kockázatkezelési módszereket igényelnek. Az első esetben azokat a körülményeket, részfolyamatokat kell azonosítani, amelyek hosszabb távon fenntarthatatlanságot eredményeznek, értékelni kell, hogy ezek mikorra okozhatnak súlyos károkat, majd a káros folyamatokat ki kell küszöbölni. Az ÁSZ elemzéseiben rámutatott arra, hogy a sérülékenység ellentétje a reziliencia, azaz a rugalmas alkalmazkodó- és ellenálló-képesség. A reziliencia egyik alapvető eszköze a tartalékolás (túlméretezés), amelynek révén a vártnál vagy a szokásosnál rosszabb körülmények között is helyt tud állni az adott dolog, intézmény vagy személy. A másik alapvető eszköze a rugalmas struktúra és/vagy szabályrendszer, amely lehetővé teszi az alkalmazkodást a megváltozott körülményekhez. Így a sérülékenységgel szembeni kockázatok kezelésének is a két alapvető eszköze a tartalékolás és a rugalmassá tétel.

Az ÁSZ a KT részére készített elemzéseiben a költségvetési tartalékolás rendszerének kidolgozását szorgalmazta, mivel a tartalékok mozgásteret teremtenek a költségvetést végrehajtó szervezetek a nem tervezett kiadások fedezetére, vagy – el nem költésük révén – a kieső bevételek pótlására, ugyanakkor átlátható módon kijelölik a költségvetés végrehajtásáért felelős szervek mozgástérének határait is. Az ÁSZ és a KT kezdeményezéseinek is szerepe volt abban, hogy az elmúlt években a költségvetési tartalékolásnak egy többelmeű rendszere alakult ki. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy évek óta nem volt szükség a költségvetési törvény évközi módosítására.

Az államadósság-szabály folyamatos teljesülése kockázatainak elemzéséhez a legkomplexebb számvevőszéki hozzájárulás az ún. „értékfa” modellnek a kidolgozása volt, amelynek segítségével az ÁSZ rendszerezett formában tudta értékelni az államadósság-mutató alakulását befolyásoló legfontosabb tényezők kockázatát. Ezzel az elemzés a döntéshozók számára is fontos információkat nyújtott, és feltárt olyan területeket, amelyekre célszerű az ÁSZ ellenőrzéseit, elemzéseit fókuszálni.

Az ÁSZ elemzései azt mutatják, hogy az államadósság-mutató folyamatos javulása szempontjából a jövőben a legkritikusabb tényező az lesz, hogy mennyire tudja Magyarország a versenyképességet összehangolni a környezet védelmével, a természeti erőforrásoknak a jövő generációk számára történő megőrzésével. A jövőben a versenyképesség és a fenntarthatóság témaköre szorosan összefonódik. A piaci verseny önmagában nem tudja ezt az összehangolást elvégezni. Így a nemzetközi és a nemzeti szintű szabályozás feladata a tisztességes piaci verseny fogalmának újraértelmezése, kibővítése a XXI. századi nézőpontokkal.

A hosszútávú versenyképesség másik kulcstényezője a minőség, például az oktatás minősége, a termékek minősége, a szabályozás minősége. Az ÁSZ mandátuma szempontjából a közpénzek beszedése és elköltése minőségének van kiemelt jelentősége. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a mérhetőség objektív feltételeinek megteremtése. Ezért a KT részére készült ÁSZ elemzésekben is egyre nagyobb hangsúlyt kap ez a témakör.

Elemzéseivel az ÁSZ hozzájárult ahhoz, hogy a KT 2012-től kezdve valamennyi döntését konszenzussal hozta meg, és a Kormány, illetve az Országgyűlés a KT számos javaslatát figyelembe vette a költségvetéssel összefüggő döntései során. Így az ÁSZ-nak a KT munkáját segítő tevékenysége is azt a célt szolgálta, hogy az Országgyűlés megalapozott, alátámasztott, a kockázatokat kezelő, valamint az államadósság-mutató csökkentését lehetővé tevő költségvetést fogadjon el, és ezek a szempontok a költségvetés évközi esetleges módosításai, illetve végrehajtása során is érvényesüljenek.

A KT döntései utólag is helyesnek bizonyultak, mivel az államadósság-szabály megsértésére egyetlen évben sem került sor. 2012 és 2019 között az államadósság-mutató minden évben csökkent a megelőző évhez képest. 2020-ban a járvány miatt a bruttó hazai termék reálértéken csökkent, ami a törvényi szabályozás szerint felfüggesztette az államadósság-mutató mérséklésének kötelezettségét.

## AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

2012. január 1-én létrejött az új összetételű Költségvetési Tanács, amelynek hivatalból tagja az Állami Számvevőszék elnöke is. Ezzel összefüggésben az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: ÁSZ törvény) 2012. októberében egy új rendelkezéssel egészült ki. A beiktatott 5. § (13) bekezdés értelmében: „Az Állami Számvevőszék feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat készíthet. Az Állami Számvevőszék az elnök 13. § (2) bekezdés 1) pontjában foglalt feladataihoz kapcsolódóan elemzéseket és tanulmányokat készít, ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a Költségvetési Tanácsot feladatai ellátásában.” A szövegből kiolvasható, hogy az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) feladatköre jelentősen bővült.

A jelen elemzés elsődleges célja nem az, hogy listászerűen felsorolja, milyen elemzésekkel segítette az ÁSZ az elmúlt 10 évben a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT) munkáját. Ezt az összeállítást az elemzés melléklete tartalmazza. Az elemzés elkészítésének alapvető célja annak bemutatása, hogy az ÁSZ elemző munkájának milyen módszertani és tartalmi kihívásoknak kellett megfelelnie ahhoz, hogy a KT döntéseit eredményesen tudja segíteni, és ezen keresztül hozzá tudjon járulni az államadósságszabály folyamatos teljesülésének garantálásához.

Az államadósságszabály alapját képező államadósságmutató (az államadósság és a GDP hányadosa), mint szintetikus mutató egyaránt tükrözi a költségvetési folyamatokat (a számlálójában) és a gazdasági folyamatokat (a nevezőjében). Így alkalmas a volt arra, hogy az ÁSZ elemzéseinek a fókuszpontjába kerüljön. Az ÁSZ elsősorban olyan kockázatelemzéseket végzett, amelyek azoknak a kockázati tényezőknek a rövid- és középtávú alakulását értékelte, amelyeket jelentős hatással voltak vagy lehettek az államadósságmutatóra, és ezen keresztül az államadósságszabály teljesítésére.

Az elemzés elkészítésének módszere az ÁSZ által a KT rendelkezésére bocsátott elemzések logikai rendszerezése, először annak mentén, hogy az elemzések a KT mely feladatához kapcsolódtak, illetve időrendben miként gazdagodtak újabb elemzéstípusokkal. Ezt követően az elemzések tartalmi kérdéseit aszerint rendszerezi, hogy azok az államadósságszabály folyamatos fenntarthatósága kockázataihoz miként kapcsolódtak.

Mindezek előtt azonban az elemzés áttekinti a KT törvényben meghatározott feladatait, mivel az ÁSZ elemzései - a törvényi előírás szerint és azzal összhangban - azok ellátását segítették.



## RÉSZLETES ELEMZÉS

### 1. A Költségvetési Tanács feladatai

Magyarország Alaptörvényének 36. cikke rögzíti az államadósság-szabályt, amely szerint:

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

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

Az Alaptörvény 44. §-ával létrehozott KT az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szervként a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja. Egyúttal az államadósság-szabály betartását garantáló intézmény is, mivel a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a KT előzetes hozzájárulása szükséges. Ezt a KT akkor adhatja meg, ha a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési elfogadás előtt álló változata megítélése szerint teljesíti az államadósság-szabályt.

A KT nemcsak az államadósság-szabály formálisan teljesülését vizsgálja, vagyis azt, hogy a költségvetési törvényben a tárgyévre rögzítésre kerülő államadósság-mutató (az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya) alacsonyabb-e, mint a mutatónak a bázisévre várható értéke, hanem a tárgyévi mutató kiszámításának megalapozottságát is. Ez következik az Alaptörvény 44. cikkének megfogalmazásából, amely szerint a KT a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.

Az ÁSZ elsősorban a KT ezen alkotmányos feladatának ellátásához nyújt segítséget. Az ÁSZ törvény 5. § (1) bekezdése értelmében az „Állami Számvevőszék az Országgyűlés számára véleményt ad a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről, ...”. Látzólag egy párhuzamosságról van szó, mivel az ÁSZ és a KT is a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát vizsgálja. Valójában azonban a hatáskörökben nincs átfedés, mivel a törvényjavaslatnak más-más változatát véleményezi a két szervezet. Az ÁSZ az Országgyűlés részére benyújtott törvényjavaslatot véleményezi, és véleményét az Országgyűlés részére küldi meg. Ezzel szemben a KT a törvényjavaslatnak egy korábbi, a kormányzati döntésre előkészített, de még nem végleges tervezetét véleményezi, és véleményét a Kormány képviselőjének küldi meg. Emellett a KT a törvényjavaslatnak a zárószavazás előtt álló változata alapján határozza meg a véleményét arról, hogy az abban foglaltak teljesítik-e az államadósság-szabályt. Az államadósság-szabály teljesüléséről a KT már az egyeztetés első körében alakít ki véleményt. Következésképpen a zárószavazás előtt elsősorban azt kell vizsgálnia, hogy a körülmények változása (pl. nagyobb hiányt eredményező költségvetési módosító javaslatok elfogadása, a gazdasági környezet kedvezőtlenebbé válása, adótörvények módosítása) megkérdőjelezi-e az államadósság-szabály teljesülését.

A két szervezet hatásköre különbözősége ellenére a szakmai feladat tartalma ugyanaz: a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának értékelése. E feladat elvégzéséhez az ÁSZ rendelkezik megfelelő kapacitásokkal, a KT-nak azonban önálló elemzői apparátusa szándékoltan nincs. Következésképpen az ÁSZ KT munkáját segítő tevékenységének lényege, hogy a költségvetési törvényjavaslat két, a KT által véleményezendő változatainak megalapozottságát értékelő elemzést készít, és azt a KT rendelkezésére bocsátja. Ugyanez történik akkor is, ha az Országgyűlés a költségvetési törvényt évközben oly módon módosítja, hogy az a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztatja vagy a költségvetési hiány mértékét növeli. Ebben az esetben a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) értelmében a KT-nak a költségvetési törvény elfogadásánál meglévővel azonos feladatai és jogszabályai vannak.

A KT egy másik fontos feladata ahhoz - a Stabilitás törvényben rögzített - követelményhez kapcsolódik, miszerint az államadósság-szabálynak nemcsak a költségvetési törvényjavaslat elfogadásakor, hanem a végrehajtás során ténylegesen is teljesülnie kell. Ennek érdekében a Stabilitási törvény 5. §-a értelmében a Kormánynak a féléves adatok alapján vizsgálnia kell az államadósság-szabály teljesülését, és ha a vizsgálat azt mutatja, hogy az államadósságszabály várhatóan nem teljesül, akkor a Kormány köteles a központi költség-

vetésről szóló törvény módosítására törvényjavaslatot benyújtani az Országgyűlésnek. A KT garantőr szerepe itt is megjelenik, egyrészt abban, hogy a Kormány a költségvetési folyamatok féléves felülvizsgálatára a keredményéről tájékoztatja a KT-t, másrészt a KT maga is félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Az ÁSZ a féléves és az éves költségvetési folyamatokról készített elemzéseivel segíti a KT-t ennek a feladatának az ellátásában is. A féléves folyamatokról elemzést készít a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) is, amelynek elnöke szintén tagja a KT-nak. Így a KT két elemzés – és egyéb információk – alapján tud véleményt nyilvánítani arról, hogy fennáll-e az államadósság-szabály nem teljesülésének a kockázata.

## 2. A Költségvetési Tanács részére készített számvevőszéki elemzések típusai

A KT munkáját segítő első elemzés az államháztartás 2012. első félévi költségvetési folyamatairól szóló szakértői elemzés volt, amelyet az ÁSZ 2012. júliusában bocsátott a KT rendelkezésére, és honlapján is nyilvánosságra hozott. Az ÁSZ azóta is minden évben elemezte az I. félévi költségvetési folyamatokat. Az elemzések az első félévi költségvetési és makrogazdasági adatok alapján bemutatták, hogy a költségvetés mely jelentősebb előirányzatai esetében várható az év végére túlteljesülés vagy alulteljesülés, majd ennek alapján rámutattak az adott évi költségvetési hiánycél és az államadósság-szabály teljesülésének a kockázataira. Az elemzések e kockázatok számszerűsítésével és összegzésével segítették a KT véleményének kialakítását arról, hogy az államadósság-szabály teljesülése érdekében szükség van-e az adott évi költségvetési törvény módosítására.

A KT költségvetési törvényjavaslatot véleményező munkájának segítése érdekében az ÁSZ egy új elemzési műfajt hozott létre, amelynek alapvető jellemzője, hogy az ÁSZ ellenőrzési tevékenységéhez kapcsolódik. Az ÁSZ-nak a KT részére készülő, a költségvetési véleményezést segítő elemzése jelentős mértékben az ÁSZ ellenőrzése során összegyűjtött és feldolgozott ellenőrzési bizonyítékokon alapulnak, tehát megbízhatóbbak bármely statisztikai adatszolgáltatásnál vagy tudományos becslésnél. Annak érdekében, hogy a költségvetéshez kapcsolódó ellenőrzéseinek eredményeit rendszerezetten beépítse a KT döntés-előkészítési folyamatába az ÁSZ három fontos intézkedést tett:

1. Monitoring rendszert alakított ki, amely a tárgyévi költségvetési folyamatok szisztematikus megfigyelését és értékelését tette lehetővé.
2. A költségvetési törvényjavaslat véleményezéséhez olyan új módszertani útmutató<sup>1</sup> dolgozott ki, amely akkor is felhasználható, amikor az ÁSZ elemzést készít a KT részére a költségvetési törvényjavaslat tervezetéről.
3. Módszertani segédletet állított össze az államadósság-szabály betartásának ellenőrzéséhez.

Az utóbbi segédlet alapján ellenőrizhető, hogy az államadósság-mutató összhangban van-e a költségvetési törvényjavaslatban tervezett államháztartási hiány mértékével, az árfolyam-azonosság az adósságadatok tekintetében teljesül-e és végrehajtották-e a konszolidációt az egyes alrendszerek között. A segédlet szerinti eljárást követve az ÁSZ szisztematikusan ellenőrzi a bázisévi előzetes és a tárgyévi tervezett államadósság alakulására ható tényezőket, az államadósság számbavételének teljeskörűségét.

A KT munkáját segítő funkciója teljesítése érdekében az ÁSZ a költségvetés véleményezését megalapozó ellenőrzéseit két irányban is meghosszabbította, azaz hamarabb kezdi, és később fejezi be. A korábbi kezdés révén ellenőrzési bizonyítékokat gyűjt a költségvetési törvényjavaslat tervezetének értékeléséhez. A későbbi befejezés révén pedig azt ellenőrzi, hogy a parlamenti vita szakaszában a költségvetési törvényjavaslat hoz benyújtott és a Kormány által támogatott módosító indítványok miként befolyásolják az államháztartási egyenleget, és az államháztartásért felelős minisztérium kellő számításokkal, hatástanulmányokkal alátámasztotta-e azokat a döntéseket, amelyekkel a Kormány nevében módosító indítványokat támogatott. En-

<sup>1</sup>A „Módszertani útmutató Magyarország költségvetéséről szóló törvényjavaslat véleményezését megalapozó ellenőrzéshez” című dokumentum, és annak a későbbi módosításai nyilvánosak, azok az ÁSZ honlapján elérhetők. [https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes\\_szakmai\\_szabalyok/egyeb\\_utmutatok/03\\_a\\_koltsegvetes\\_velemenvezesenek\\_modszertana.pdf](https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/egyeb_utmutatok/03_a_koltsegvetes_velemenvezesenek_modszertana.pdf)

nek alapján az ÁSZ értékeli, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában az államháztartási hiány mértéke, illetve az államadósságnak a tervezett hiányból adódó növekedése összhangban van-e az államadósság-szabállyal.

Az ÁSZ folyamatosan végez olyan ellenőrzéseket, amelyek kapcsolódnak a központi költségvetés egyes előirányzataihoz. Például az ÁSZ rendszeresen végzett ellenőrzéseket a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, az Államadósság Kezelő Központnál, a Magyar Államkincstárnál, a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-nél, az önkormányzatoknál, a központi költségvetési szerveknél, a köztulajdonú gazdasági társaságoknál, amely ellenőrzések közvetlenül juttatják az ÁSZ-t a költségvetési törvényjavaslat véleményezése szempontjából is lényeges információkhoz. Ezek az információk pedig rendre beépülnek azokba az elemzésekbe, amelyeket az ÁSZ a KT munkájának segítése céljából készít, és amelyeket megküld az illetékes állami szervek vezetőinek is.

Annak érdekében, hogy az ÁSZ minél inkább ellenőrzési bizonyítékokon alapuló elemzésekkel tudja a KT munkáját segíteni, az ellenőrzései témaválasztásánál prioritásként kezelte a kormányzati szektor azon alrendszerének, illetve szervezeteknek az ellenőrzését, amelyeknek a hiánya, illetve adóssága hozzáadódik a költségvetés központi alrendszerének a hiányához, illetve adósságához. Ilyenek ellenőrzések voltak például az önkormányzatok pénzügyi helyzetének ellenőrzése, valamint az állami és önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok vagyongazdálkodásának ellenőrzése.

A kormányzati szektor hiánya és adóssága szempontjából kockázatot jelent a monetáris politika is, mivel, ha a Monetáris Tanács által szükségesnek tartott intézkedések következtében a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodása veszteségesé válik, és tartalékai nem elégségesek ennek fedezésére, akkor a központi költségvetésnek kell helytállnia. A monetáris politika ellenőrzésére azonban az ÁSZ nem jogosult, ezért az ÁSZ 2012-ben egy tanulmányt készített annak érdekében, hogy rávilágítson a monetáris politikához kapcsolódó kockázatokra és kérdésekre felvetésén keresztül iránymutatást adjon azok mérséklésére. Az elkészült tanulmány a gyakorlatban is hasznosult, hiszen az MNB 2013-ban kinevezett új vezetése által gyakorolt monetáris politika figyelembe veszi az ÁSZ által feltárt kockázatokat, és eredményesen mérsékelte azokat. Az ÁSZ azóta is háromévente elemzést készített a monetáris politika költségvetési kockázatairól, és azt megküldte a KT részére is.

Az ÁSZ hosszabb (3-5 éves) időszakot átfogó ellenőrzései és elemzései nyilvánvalóvá tették, hogy közvetlenül a KT munkáját, tágabb értelemben az államadósság-szabály folyamatos teljesítését nem elegendő csak a rövidtávon felmerülő kockázatok azonosításával segíteni, hanem célszerű módszeresen feltérképezni a hosszabb távon jelentkező, és az államadósság-mutató folyamatos csökkentését előbb-utóbb megnehezítő kockázatokat is. Az ÁSZ álláspontja szerint nem lehet fenntartható költségvetési pályára állni a hosszú távú kockázatok számbavétele nélkül. Ezért az ÁSZ-nak a KT munkáját segítő elemzései nem korlátozódtak arra, hogy a KT éppen aktuális véleményezési tevékenységéhez adjanak információt és szempontokat, hanem az ÁSZ a fenntarthatóságra hangsúlyt fektetve olyan elemzéseket is készített a KT részére, amelyek a gazdasági növekedésre, illetve a pénzügyi egyensúlyra lényeges befolyást gyakorló szakpolitikáknak (például exportösztönzés, beruházások támogatása, foglalkoztatáspolitiká, családpolitika, iparpolitika) az államadósság-szabály teljesülésére gyakorolt hosszabb távú hatásait tárták fel és értékelték.

Az ÁSZ-nak a költségvetéssel kapcsolatos elemzései 2013-tól egy új témakörrel bővültek. Az ÁSZ a 2012. évi költségvetési folyamatok utólagos értékeléséhez is készített elemzést, amelyet 2013 augusztusában a zárszámadás ellenőrzéséről szóló jelentésével egyidejűleg hozott nyilvánosságra. Az ezt követően évente megismételt, a zárszámadás évének makrogazdasági és költségvetési folyamatait, és azok összefüggéseit bemutató elemzésekkel az ÁSZ annak feltárására és bemutatására törekedett, hogy a makrogazdasági folyamatok milyen hatást gyakoroltak a költségvetési egyenlegre és az államadósság alakulására. Ezek az elemzések sem szorítkoztak egyetlen év adatainak elemzésére, hanem a költségvetési célok teljesülését leginkább befolyásoló makrogazdasági trendek (pl. külkereskedelmi egyenleg, beruházási ráta, lakossági megtakarítások, munkanélküliség alakulása) azonosításával az ÁSZ elő kívánta segíteni a későbbi évek költségvetési törvényjavaslatai véleményezésének jobb megalapozását is.

2018-tól kezdve az éves költségvetési folyamatok elemzésével az ÁSZ nem várta meg a zárszámadást, hanem a költségvetés pénzforgalmi adatainak ismeretében készített elemzést a 2017. II. félévi költségvetési folyamatokról a KT részére. Azóta minden év elején készít az ÁSZ az előző év II. félévének (ténylegesen az

egész évnek) a költségvetési folyamatait értékelő elemzést, ezzel segítve a KT-t abban, hogy félévente véleményezze a költségvetési folyamatokat. Ez a változás összefügg azzal is, hogy 2015. óta a költségvetési törvény országgyűlési elfogadása az I. félév végéig megtörténik. Következésképpen a bázisadatok értékeléséhez az szükséges, hogy az előző év költségvetési folyamatainak elemzése még tavasszal, azaz a költségvetési törvényjavaslat véleményezése előtt megtörténjen.

Elemzéseivel az ÁSZ hozzájárult ahhoz, hogy a KT 2012-től kezdve valamennyi döntését konszenzussal hozta meg, és a Kormány, illetve az Országgyűlés a KT számos javaslatát figyelembe vette a költségvetéssel összefüggő döntései során. Így az ÁSZ-nak a KT munkáját segítő tevékenysége is azt a célt szolgálta, hogy az Országgyűlés megalapozott, alátámasztott, a kockázatokat kezelő, valamint az államadosság-mutató csökkentését lehetővé tevő költségvetést fogadjon el, és ezek a szempontok a költségvetés évközi esetleges módosításai, illetve végrehajtása során is érvényesüljenek.

A KT döntései utólag is helyesnek bizonyultak, mivel az államadosság-szabály megsértésére egyetlen évben sem került sor. 2012 és 2019 között az államadosság-mutató minden évben csökkent a megelőző évhez képest. 2020-ban a járvány miatt a bruttó hazai termék reálértéken csökkent, ami a törvényi szabályozás szerint felfüggesztette az államadosság-mutató mérséklésének kötelezettségét.

A koronavírus-járvány a 2020. évben új kihívások elé állította a költségvetési politikát, hiszen a reziliens fiskális politika elsősorban azt igényelte, hogy a társadalom, az egészségügy és a gazdaság ellenálló képességét teremtsen meg a járvánnyal és negatív hatásaival szemben. Következésképpen a költségvetési egyensúly megőrzésére törekvésnek kifejezetten káros következményei lettek volna társadalmi és gazdasági szempontból is. Az ÁSZ a járvány hatásai és negatív gazdasági következményei mérséklése érdekében hozott kormányzati intézkedéseket több elemzésben is értékelte, és ezeket az elemzéseket a KT rendelkezésére bocsátotta.

2021-ben a magyar gazdaság újra növekedési pályára lépett. Ebből adódóan ismét alkotmányos követelménnyé vált az államadosság-mutató csökkentése. E követelmény teljesülését a KT ismét véleményezte és év közben is nyomon követte. A gyorsan változó járványhelyzet és ennek makrogazdasági, költségvetési hatásai indokoltá tették, a költségvetési folyamatok félévesnél gyakoribb értékelését. Ezért az ÁSZ 2021-ben az I. negyedévi költségvetési folyamatokról is készített elemzést, majd 2021. ősztől kezdve havonta hozott nyilvánosságra monitoring elemzéseket. Ezeket szintén a KT rendelkezésére bocsátotta.

### 3. A Költségvetési Tanács részére készített számvevőszéki elemzések tartalmi vonatkozásai

#### 3.1. Fókuszban a költségvetési kockázatok

Az ÁSZ által a KT részére készített elemzések felsorolásából látható, hogy ezek többsége kockázatelemzés. A költségvetés makrogazdasági kockázatai elemzésének módszerét az ÁSZ akkori Kutatóintézete dolgozta ki a 2007-ben, és ezt fejlesztette tovább az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat egészének véleményezésére alkalmas, a kockázatok azonosításán, értékelésén és számszerűsítésén alapuló módszerré.

A kockázatelemzés egyfelől magában foglalja a tervezési kockázatok feltárását ellenőrzési és analitikus eszközökkel (pl. a bázis bizonytalansága, számítási hibák, számításokkal nem megalapozott előirányzatok, fontos tényezők figyelmen kívül hagyása). Másfelől – az ÁSZ törvényi felhatalmazása teljesítése érdekében – a kockázatelemzés kiterjed a bevételi előirányzatok teljesíthetőségére is, amely jelentős részben a makrogazdasági mutatók alakulásától függ. Ebből adódóan a bevételi előirányzatok teljesíthetőségének értékelésére két lépcsőben került sor. A költségvetési törvényjavaslat tervezete megalapozottságáról a KT részére készült ÁSZ elemzések értékelték, hogy a költségvetési tervezés alapját képező, a kormányzat által készített makrogazdasági prognózisok más műhelyek előrejelzéseihez képest konzervatívnak vagy túl optimistának tekinthetők-e. Ha a KT úgy ítélte meg, hogy a kormányzati prognózis paraméterei a racionális feltételezésekkel egyező sávba esnek, akkor az ÁSZ a kormányzati prognózist adottnak tekintette, és a bevételi elő-

irányzatok teljesíthetőségének értékelését ennek alapján végezte el. 2012. óta minden évben ezt a megoldást tudta az ÁSZ alkalmazni, mivel a kormányzati prognózis realitását a KT egyetlen évben sem kérdőjelezte meg.

A költségvetési törvényjavaslatok véleményezésének módszere az elmúlt 10 évben csak a legszükségesebb mértékben (pl. jogszabályi változások átvezetése miatt) változott. Az előirányzatok megalapozottsága értékelésének stabil és átlátható mércéje hozzájárulhatott ahhoz, hogy az egymást követő évek költségvetési törvényjavaslatai tendenciájában egyre kevesebb az ÁSZ által megalapozatlannak ítélt előirányzatot tartalmaztak.

Az éves költségvetések mellett az ÁSZ az államadósság-mutató folyamatos mérséklésének lehetőségét, azaz a költségvetési fenntarthatóságot is a kockázatelemzéssel értékelte, és erre saját kritériumrendszerrel dolgozott ki. E megközelítés lényege, hogy az ÁSZ nem prognosztizálja jövőbeni negatív események bekövetkezését, hanem a múltbeli összefüggések elemzése alapján mutat rá a kockázatokra. Egy hasonlattal szemlélítve nem azzal segíti az árvíz elleni felkészülést (értsd a kockázatok kezelését), hogy megíósolja, mikor jön az árvíz, hanem a védógáták állapotát vizsgálja, és azok gyenge pontjaira, esetleges repedéseire hívja fel a figyelmet. Az ilyen típusú elemzéseknél fontos szabály, hogy a múltbeli elemzett időszaknak legalább háromszor olyan hosszúnak kell lennie, mint amilyen időtávra az elemzés jelezni akarja a kockázatokra. A visszatekintő elemzés egyáltalán nem az aktualitás hiányát jelenti. A jelenből (egy adott időpontból) sohasem lehet megalapozottan a jövőre következtetni, a múltban lejátszódott tendenciáknak azonban hatása van a jövőre is. A visszatekintő jellegű kockázatelemzés egyúttal alkalmas arra is, hogy az ÁSZ ellenőrzési megállapításait hasznosítsa.

### 3.2. Fenntarthatóság, sérülékenység

Magyarország Alaptörvénye „Alapvetés” című fejezetének az N) cikke (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”.

A kiegyensúlyozott és a fenntartható költségvetési gazdálkodás feltételezi egymást. A költségvetés tipikusan egy évre szóló pénzügyi terv, a fenntarthatóság viszont egy hosszabb távra vonatkozó fogalom. Az éves költségvetéseknek a kiegyensúlyozottság követelményének kell megfelelniük, ami azt igényli, hogy a költségvetési hiány ne legyen nagyobb a GDP 3 százalékánál. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy rendszeresen ismétlődnek olyan évek, amikor visszaesik a gazdaság teljesítménye, és 3 százalék fölé ugrik a hiány. Ezt pedig csak úgy lehet kiegyensúlyozni, ha a dinamikus gazdasági növekedés éveiben egyensúlyközelíti a költségvetés egyenlege. Következésképpen a költségvetési fenntarthatóságot kiegyensúlyozott vagy egymást kiegyensúlyozó éves költségvetések sorozataként definiálhatjuk.

A kiegyensúlyozott költségvetés azt eredményezi, hogy az államadósság nem emelkedik tovább, így a GDP növekedése elvezet az államadósság-mutató csökkenéséhez. Ez utóbbi úgy is bekövetkezhet, hogy az államadósság növekedésénél jobban emelkedik a GDP összege. Következésképpen a költségvetési fenntarthatóság könnyebben biztosítható a GDP dinamikus és stabil növekedése esetén, míg a GDP visszaesése veszélyezteti a költségvetési fenntarthatóságot. Ezek az összefüggések indokolták, hogy az ÁSZ elemzései ne csak egy adott év költségvetési hiánycéljának betarthatóságára fókuszáljanak, hanem az államadósság alakulását hosszabb távon befolyásoló tényezőkre (pl. az államadósság szerkezete), valamint a gazdasági növekedést meghatározó kulcstényezőkre (pl. gazdasági aktivitás, beruházások, K+F+I, klímasemlegesség) is.

A fenntarthatóság egyik ellentétpárja a fenntarthatatlanság, vagyis az a körülmény, amelynek a folytatása veszélyezteti a fennmaradást. Például az egymás utáni éves költségvetések súlyos deficitje fenntarthatatlan, mert az állam fizetőképtelenségéhez vezethet. De vannak olyan fenntarthatatlan vállalások is, amelyeknek a teljesítése egyre növekvő költségvetési kiadásokat igényel, míg végül finanszírozhatatlanná válnak (finanszírozásuk más fontos céloktól vesz el indokolatlanul sok költségvetési forrást). Példaként említhető az 1990-es évek végén bevezetett kötelező magánnyugdíj-pénztári rendszer, amely egyfelől egyre nagyobb összegeket vont el a társadalombiztosítási rendszertől, másfelől fenntarthatatlan várományokat ígért, a központi költségvetés garanciája mellett.

A fenntarthatóság másik ellentétpárja a sérülékenység, amely annak a veszélyét jelenti, hogy egy fenntarthatónak látszó folyamatban történik egy sérülés vagy törés. Ezt általában valami külső tényező okozza, de kell hozzá a folyamatnak a törékenysége, sérülékenysége is. Ilyen például az, amikor egy ország devizában

adósodik el. Látszólag kedvező a folyamat, hiszen a devizakötvények hozama, devizahitelek kamata alacsonyabb a hazai valutában kibocsátott kötvények kamatánál. Ha azonban a hazai valuta árfolyama váratlanul nagymértékben csökken, vagy az a deviza, amelyben az államkötvény denominált, hirtelen felértékelődik (láttunk erre példát a svájci frank esetében), akkor az az államadósság megugrásához vezet.

Mind a fenntarthatatlanságot, mind a sérülékenységet kockázati tényezőnek kell tekinteni a fenntarthatóság szempontjából. A kettőt azonban célszerű megkülönböztetni, mivel sok szempontból más kockázatelemzési, -értékelési és -kezelési módszereket igényelnek. Az első esetben azokat a körülményeket, részfolyamatokat kell azonosítani, amelyek hosszabb távon fenntarthatatlanságot eredményeznek, értékelni kell, hogy ezek mikorra okozhatnak súlyos károkat. Kezelésük pedig magának a körülménynek vagy a részfolyamatnak a megszüntetésével vagy megváltoztatásával lehetséges. Például, ha egy folyó gátjain repedések keletkeznek, ez évekig nem jelent problémát, de elérkezik az a pont, amikor már a gát ellenálló-képessége kritikus mértékig meggyengül, következésképpen a repedéseket meg kell szüntetni.

A sérülékenységre példa az erős gátrendszer, amely azonban nem elég magas, és egy ritka magasságú árvíz már átcsap felette. A sérülékenység tehát azt jelenti, hogy valami vagy valaki a ritka, váratlan helyzetekre, igénybevételre nincs felkészülve, ilyen esetekben nem képes az ellenállásra, csődöt mond, eltörik stb. A sérülékenység ellentétje a reziliencia, azaz a rugalmas alkalmazkodó- és ellenálló-képesség, amelynek birtokában valaki vagy valami a rendkívüli hatások esetében is megőrzi, illetve a hatás elmúltával visszanyeri a működőképességét. A reziliencia egyik alapvető eszköze a tartalékolás (túlméretezés), amelynek révén a vártnál vagy a szokásosnál rosszabb körülmények között is helyt tud állni az adott dolog, intézmény vagy személy. A másik alapvető eszköze a rugalmas struktúra és/vagy szabályrendszer, amely lehetővé teszi az alkalmazkodást a megváltozott körülményekhez. Így értelemszerűen a sérülékenységgel szembeni kockázatok kezelésének is a két alapvető eszköze a tartalékolás és a rugalmassá tétel. Ezek az eszközök nem a közgazdaságtan sajátjai, hanem megfigyelhetők a természetben is, és alkalmazzák ezeket a műszaki és egyéb tudományokban is.

A sérülékenységi és a fenntarthatatlansági kockázatok egyidejűleg is jelentkezhetnek, egymás hatását felerősítve, például egy magas vízszint nemcsak azzal fenyeget, hogy a víz átbukik a gáton, hanem azzal is, hogy áttöri a meggyengült gátat, amely a normál vízmennyiségnek még éveken keresztül ellent tudott volna állni. A sérülékenységi és a fenntarthatósági kockázatok együttes kezelésére hivatott a stratégiai kockázatmenedzsment, amely azonosítja a vizsgált folyamat fenntarthatatlansági kockázatait és sérülékeny pontjait, értékeli ezeket a kockázatokot, és ennek alapján megelőzésükre, illetve kezelésükre különböző időtávú cselekvési terveket dolgoz ki és valósít meg.

### 3.3. A költségvetés sérülékenységi kockázatainak elemzése

Egy ország költségvetésének sérülékenységét leginkább az okozza, hogy a költségvetési törvényjavaslat parlamenti benyújtásától a költségvetési törvény végrehajtásáig számos változás következik be ahhoz a feltételrendszerhez képest, amelyre alapozva a költségvetési törvényjavaslatot a Kormány kidolgozta. Ezek a változások lehetnek gazdasági, társadalmi, politikai jellegűek, de járványok, természeti csapások is bekövetkezhetnek. Magyarország méreteinél és gazdasága nyitottságánál fogva különösen kitett a világgazdasági változásoknak, de tranzitország jellegéből adódóan a geopolitikai feszültségek is súlyos következményekkel járhatnak Magyarország gazdaságára, és ezen keresztül költségvetésére nézve is.

A költségvetési törvény elfogadását követő környezeti változások kezelésének legkevésbé célszerű módja a költségvetési törvény évközi módosítása, mivel aláássa a költségvetési gazdálkodás kiszámíthatóságát és tervszerűségét. Nemcsak a költségvetésből gazdálkodó szervezetek számára okoz gondot, hanem az ő partnereiknek, beszállítóiknak is. A törvénymódosítás szükségességét nagymértékben mérsékli, ha a Kormánynak és a költségvetési fejezetek irányító szerveinek széles jogosítványuk van a költségvetési előirányzatok év közbeni, illetve évek közötti átcsoportosítására. Magyarországon ez a helyzet, ami növeli a költségvetés rezilienciáját. Ugyanakkor csökkenti – az Alaptörvényben szintén alapelveként rögzített – átláthatóságát, mivel a sok átcsoportosítás révén a költségvetés tényleges végrehajtása (a törvényben rögzített előirányzatok tényleges felhasználása) számottevően különbözik az Országgyűlés által elfogadottól.

Az ÁSZ a KT részére készített elemzéseiben elsősorban a költségvetési tartalékolás rendszerének kidolgozását szorgalmazta, mivel a tartalékok mozgásteret teremtenek a költségvetést végrehajtó szervezetek a

nem tervezett kiadások fedezetére, vagy – el nem költésük révén – a kieső bevételek pótlására, ugyanakkor átlátható módon kijelölik a költségvetés végrehajtásáért felelős szervek mozgástérének határait is. Az ÁSZ és a KT kezdeményezésinek is szerepe volt abban, hogy az elmúlt években a költségvetési tartalékolásnak egy többemű rendszere (rendkívüli tartalék, Országvédelmi Alap, Maradványelszámolási Alap, fejezeti tartalékok, céltartalékok, beruházási tartalék) alakult ki. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy évek óta nem volt szükség a költségvetési törvény évközi módosítására.

Az ÁSZ vezette be a KT részére készült elemzéseiben az „implicit tartalék” fogalmát. Ilyen tartalék akkor keletkezik, ha a költségvetési törvényben rögzített hiánycél, illetve államadósság-mutató kedvezőbb a Stabilitási törvényben meghatározott mértéknél. Az előbbi esetben a költségvetési törvényben tervezett hiány és a Stabilitási törvényben előírt legalacsony mérték (a GDP 3 százaléka) közötti különbség rovására még emelkedhetnek a kiadások, illetve csökkenhetnek a bevételek anélkül, hogy a hiány a törvényes mértéket átlépné. (Ugyanez a helyzet, ha az államadósság-mutató tervezett javulása meghaladja a Stabilitási törvényben rögzített 0,1 százalékot). Az implicit tartalék legnagyobb előnye, hogy felhasználásáról nem kell dönten, év végén nem kell kapkodva felhasználni. Az implicit tartalék olyan, mint amikor valaki megcélozza, hogy a vonat indulása előtt 15 perccel érjen ki az állomásra. Ilyenkor nem idegeskedik, ha 5-10 perces késést okozó dugóba kerül, ha pedig tényleg kiér 15 perccel korábban, akkor kényelmesen olvassgathat a vonat indulásáig.

Az államadósság-szabály teljesítése érdekében is lehet célszerűen tartalékokat képezni. Ennek módja, hogy a központi költségvetés az MNB-nél vezetett számláján nagyobb összegű forint és/vagy devizabetétet helyez el, és azt éven túl is ott tartja. Ez a betét elhelyezésének évében növeli a bruttó államadósságát, viszont mérsékli abban az évben, amikor a betétjei összegét csökkenti a kormányzat. Ez a tartalékolás – egy bizonyos mértékig – azért célszerű, mert biztonságosabbá teszi az államadósság finanszírozását, azaz mérsékli sérülékenységet. Az ÁSZ a KT részére készített elemzéseiben szintén szorgalmazta ennek a likviditást erősítő tartaléknak a növelését, azoktól az évektől kezdve, amikor az államadósság-mutató jelentős javulása már ilyen tartalékképzést is lehetővé tett az államadósság-szabály sérelme nélkül.

A tartalékolásnak mindig van költsége, ha más nem, akkor az elmaradt haszon, amit a tartalékolásra szánt összeg más célú felhasználásával el lehet érni. Ugyanakkor a megfelelő tartalékok megléte javítja az ország kockázati megítélését, ami mérsékli a befektetőknek az állampapírokkal szembeni hozamelvárását, azaz költségcsökkentést jelenthet. A kockázatkezelés érdekes összefüggése, hogy a kockázat látszata növeli a kockázat súlyosságának megítélését, és ezért a kockázatkezelés költségét is. A megfelelő szintű tartalékok viszont megszüntetik a kockázat látszatát.

A sérülékenységet növeli, ha eleve vannak különösen sérülékeny (törékeny) elemek, területek az államgazdálkodásában. Ilyenként említhető a külföldi devizában történő eladósodás, az államadósság finanszírozásában a rövid lejáratú állampapírok magas aránya. Idesorolandók az ún. indexált költségvetési kiadások, amelyek valamely tényező (tipikusan az árindex, esetleg az árfolyam vagy a minimálbér) növekedésével arányosan kötelezően megnövelendők, mivel ezek alakulása kikerül a költségvetés végrehajtásáért felelős szervek kontrollja alól. Ugyanezen ok miatt jelentenek fokozott kockázatot a felülről nyitott, azaz törvény módosítás nélkül is túlléphető előirányzatok. Sérülékenységet hordoznak az alultőkésített köztulajdonú gazdasági társaságok, mivel veszteséggé válásuk esetén a tulajdonosi jogot gyakorló állami szervezetnek vagy az önkormányzatnak tőkepótlási kötelezettsége keletkezik. Még folytatható lenne a felsorolás.

A sérülékenységet növeli a külső függőség nemzetközi szervezetektől, külföldi finanszírozóktól, mivel ezek a kockázatok jelentkezése esetén jellemzően a saját kockázatuk csökkentésére törekuszenek (például a külföldi befektetők kivonják a tőkájukat, a nemzetközi szervezetek pedig azonnali kiadáscsökkentést követelnek), keveset törődve ennek az országra gyakorolt negatív hatásaival. A magyar költségvetési politika által válhatott rezilienssé, hogy kiszabadult a nemzetközi szervezetek gyámsága alól, és az államadósság finanszírozásában növelni tudta a lakosság és a hazai intézmények szerepét a külföldi befektetők rovására.

Az ÁSZ nemcsak a KT részére készített elemzéseiben szentelt különös figyelmet ezekre a sérülékeny területekre, hanem ellenőrzési területeinek, témaköreinek kiválasztásakor is figyelembe vette a sérülékenységi kockázatokat, ellenőrzési jelentéseiben több javaslatot is megfogalmazott ezek körültekintő kezelésére.

A 2020-as koronavírus-járvány miatti súlyos gazdasági visszaesés nyilvánvalóvá tette, hogy a hiánycél tartására és az államadósság-mutató folyamatos csökkentésére irányuló költségvetési reziliencia csak a gazdasági környezet kisebb változásai esetében lehet prioritás. Az ÁSZ több elemzése is amellett érvelt, hogy sokszerű változások esetében a költségvetési politikának a gazdaság egésze rezilienciájának, azaz ellenálló-

képességének a megteremtésére kell törekedni, a magasabb költségvetési hiány és államadósság árán is. A KT részére 2020-ban készített elemzéseiben az ÁSZ ezt a szemléletet képviselte, jelezve, hogy a magasabb államadósság vállalásának a finanszírozhatóság szab határt. Ezért több elemzésében is foglalkozott azzal, hogy a járvány idején miként alakul a lakosság megtakarító képessége, és a megtakarításokat miként lehet az államadósság finanszírozásába becsatornázni.

Az ÁSZ elemzéseiben azt is kiemelte, hogy az államnak az emberi egészség és a gazdaság védelmét szolgáló nagyarányú költsékezését a korábbi években végrehajtott költségvetési konszolidáció tette lehetővé, azaz a sokszerű hatásokkal szembeni ellenálló-képességet sok év szilárd költségvetési politikájával lehet csak megalapozni. Ugyanakkor 2021-ben az ÁSZ – a KT tagjai egybehangzó véleményével összhangban – már szorgalmazta a fokozatos, de ütemes visszatérést az egyensúlyi pályához, mivel a költségvetési fenntarthatóság leginkább így biztosítható.

### 3.4. Fenntarthatósági kockázatok elemzése

Az ÁSZ számos költségvetési fenntarthatósági témáját érintő elemzést készített. Egyértelművé vált, hogy az államadósság-szabály folyamatos teljesíthetőségét célszerű a költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos számvevőszéki elemzések középpontjába állítani, mivel az Alaptörvény is ezt a követelményt támasztja az állami szervekkel szemben. Emellett szól az is, hogy az államadósság-szabály alapját képező államadósság/GDP hányados olyan szintetikus mutató, amelyben a költségvetési politika és a gazdaságpolitika szinte valamennyi elemének a hatása tükröződik.

Az államadósság-szabály folyamatos teljesülése kockázatainak elemzéséhez a legkomplexebb számvevőszéki hozzájárulás az ún. „értékfa” modellnek (lásd az 1. számú függelék) a kidolgozása volt, amelynek segítségével az ÁSZ rendszerezett formában tudta értékelni az államadósság-mutató alakulását befolyásoló legfontosabb tényezők kockázatát. Az „értékfa” modell alkalmazásával készült elemzés a kockázati tényezők alakulását három évre visszatekintve értékelte, és ennek alapján tárta fel, hogy mely tényezők, tényezőcsoportok jelentenek pozitív, illetve negatív kockázatot az államadósság-szabály teljesülése szempontjából. Ezzel az elemzés a döntéshozók számára is fontos információkat nyújtott, és feltárt olyan területeket, amelyekre célszerű az ÁSZ ellenőrzéseit, elemzéseit fókuszálni. Mintegy két évvel később az ÁSZ újabb elemzést készített az „értékfa” modell alkalmazásával. Az 1. számú függelék mindkét elemzés következtetéseit egy-egy táblázatban összegzi.

Az ÁSZ fenntarthatósággal kapcsolatos elemzései kiterjedtek a fenntarthatóságnak mind a négy dimenziójára (társadalmi, pénzügyi, gazdasági, ökológiai) és azok összefüggéseire is.

Az ÁSZ mandátumából következően az ÁSZ elemzései a fenntarthatóság társadalmi dimenziójának azokkal a területeivel foglalkoztak, amelyek jelentős közpénzben részesülnek vagy szorosabban kötődnek a gazdasági dimenzióhoz. Ilyenek voltak a családpolitika, a gazdasági aktivitás, az oktatás és az egészségügy. A családpolitikával foglalkozó két elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a sokelemű családi támogatási rendszer eredményes volt a teljes termékenységi ráta növelés szempontjából, de a szülőképes korú nők számának csökkenése miatt a tényleges gyermekszám tartós emelkedése nem várható. A népességszám csökkenése és a lakosság elöregedése kedvezőtlenül hat a munkaerő-forrásokra. Ezért jelentős eredmény, hogy ennek ellenére az elmúlt 10 évben a gazdasági aktivitás jelentősen nőtt, döntő részben a nyugdíjkorhatár fokozatos emelkedésének következtében. Ezáltal tapasztalt munkavállalók százezrei maradtak a munkaerőpiacon, hozzájárulva a gazdasági növekedéshez. A foglalkoztatás a 2010-es évek közepétől kezdve gyorsabban bővült, mint a gazdasági aktivitás, következésképpen a munkanélküliség csökkent.

A munkanélküliség alacsony szintje mellett a bővülő foglalkoztatáshoz a gazdasági aktivitás további növelésére lenne szükség. A nyugdíjkorhatár emelésével elért egyszeri gazdasági aktivitás növekedés hatása megszűnőben van. Így a gazdasági aktivitást már csak a nehezen mozgósítható inaktív rétegek munkaerőpiacra lépésével lehet növelni. Ezért előtérbe kerül a munkaerő-állomány növelése mellett/helyett a minőség javítása, magasabb szintű képzés és oktatás révén. Elemzéseink azt mutatták, hogy az oktatás terén van elmozdulás ebbe az irányba, de annak mértéke csekély.

Az egészségügy finanszírozásával foglalkozó elemzéseink súlyos fenntarthatósági kockázatokat tártak fel. A 2020-ban elindított nagyarányú átalakítások hosszabb távú hatása a Covid-járvány elmúltával lesz értékelhető.



A pénzügyi fenntarthatóság elsősorban a pénzügyi sérülékenység szisztematikus mérséklésével (az államadósság-mutató csökkentésével, az államadósság finanszírozásában a devizakötvények részarányának csökkentésével és a hazai befektetők szerepének növelésével) őrizhető meg. Az ÁSZ bevezette a gazdaság fenntartható kifehérítését szolgáló adópolitika fogalmát, azaz adózás hatékonyságát növelő intézkedések bevezetését, és az ennek révén keletkező nagyobb adóbevétel visszaadását a gazdasági szereplőknek, azaz a munkavállalóknak és a vállalkozóknak. Az ÁSZ elemzéseiben következetesen képviselte ennek célszerűségét, de rámutatott arra is, hogy az adórendszer rezilienciájának megtartása érdekében szükség van a fogyasztáshoz kapcsolt adókból beérkező robusztus költségvetési bevételekre is.

A gazdasági fenntarthatóság alapvető kérdése az volt, hogy a Magyarországon 2016 után elért gazdasági pálya, amelyet a dinamikus gazdasági növekedés és a külkereskedelmi egyensúly megőrzése egyaránt jellemzett, mennyire fenntartható. Az ÁSZ-nak a KT részére is megküldött elemzései feltárták, hogy a külkereskedelmi egyenleg igen jelentős aktívuma a 2010-es évek közepén egyfelől az - elsősorban a külföldi közvetlen befektetések révén - elért magas exportdinamikának, másfelől annak volt köszönhető, hogy a 2009-es válság hatására a lakossági megtakarítások dinamikusan nőttek, a vállalati szektor is megtakarítóvá vált, az állam pedig mérsékelte túlköltekezését. 2016 után azonban a vállalati szektor ismét nettó hitelfelvevő vált, a lakosság növelte fogyasztását és beruházásait is, aminek következtében a megtakarítási ráta csökkent, a külkereskedelmi mérleg egyenlege pedig fokozatosan romlott. 2019-re a folyó fizetési mérleg már deficitté vált. Ugyanakkor – elsősorban a magas beruházási rátának köszönhetően - a gazdasági növekedés dinamizálódott. Ezt a folyamatot törte meg a Covid-járvány.

2020-ban a gazdasági visszaeséssel párhuzamosan az export és az import volumene is számottevően csökkent, az import volumene azonban nagyobb arányban, így a külkereskedelmi egyenleg javult. Ehhez hozzájárult, hogy a lakossági és a vállalati megtakarítások is nőttek, azonban a kormányzati kiadások rekordmértékűvé duzzadtak. Ezek meghatározó része – ahogy az ÁSZ elemzései is bemutatták - a munkahelyek megőrzését, új munkahelyek létrehozását támogatta. Ennek is köszönhető, hogy a gazdaság visszaesésének mértéke 2020-ban kisebb volt az uniós átlagnál, illetve, hogy 2021. II. negyedévtől kezdve dinamizálódott a magyar gazdaság növekedése, és a foglalkoztatás az év végén meghaladta a 2019. év végi szintet. A gazdaság növekedése 2021 II. félévétől kezdve lelassult, elsősorban a globális kereskedelem problémái miatt. Ez visszavetette az exportot is. A külkereskedelmi egyenleget rontotta az energiahordozók világpiaci árainak ugrásszerű megemelkedése is. Ugyanakkor ezek a fejlemények azt is felszínre hozták, hogy a magyar gazdaság sérülékenységét növeli az gépkocsigyártási kapacitások kiemelkedően nagy súlya az exportban és az ipari termelésben. Az autóipar termelése ugyanis világszinten és Magyarországon is az ipari termelés visszaesését közel kétszeresen meghaladó mértékben csökkent, és a globális értékláncok helyreállításának zavarai is leginkább az autógyártást érintették.

Az ÁSZ KT számára készített elemzései alapján következtetések fogalmazhatók meg arra vonatkozóan is, hogy miként lehetne újra elérni gazdasági fenntarthatóságot, azaz a gazdaság ütemes, de a külső gazdasági egyensúlyt megőrző növekedését. A külföldi közvetlen tőkebefektetések Magyarországra vonzása továbbra is hajtóereje lehet a bruttó export árbevétel növelésének, azonban célszerű lenne még nagyobb erőfeszítéseket tenni, hogy a magyar export hazai hozzáadott értéktartalma-növekedjen, azaz a magas importtartalmú összeszerelési tevékenységek mellett/helyett magasabb hozzáadott értékű és több hazai beszállítást tartalmazó (pl. mezőgazdasági eredetű) termékek, szolgáltatások exportja valósuljon meg. A járvány elmúltával (vagy újabb hullámai súlyosságának csökkenésével) ismét lehetőség nyílik a turisztikai és logisztikai szolgáltatások exportjának dinamikus növelésére, kihasználva Magyarország geopolitikai adottságait.

A gazdaság újbóli dinamizálódása együtt jár azzal, hogy a vállalkozói szektor ismét hitelfelvevővé válik. Ez csak akkor nem jár együtt a külső egyensúly romlásával, ha a lakossági megtakarítások képesek kompenzálni a vállalati szektor nettó hitelfelvételeit és a kormányzati szektor adósságának növekedését. A fogyasztás bővülése bizonyos határok között stimulálja a gazdaságot, azonban komoly egyensúlyi, azaz fenntarthatósági problémát jelent, ha a lakosság nettó hitelnyújtó képessége a másik két szektor hitelfelvételeinek a szintje alá csökken. Ez aláhúzza annak fontosságát, hogy a kormányzati szektor hiánya térjen vissza az egyensúlyközeli állapothoz. A kormányzati szektor hiányának gyors csökkentése fékezheti a gazdasági növekedést, ezért a hiány mérséklését a gazdaság más területei élénkülésével összehangoltan célszerű végrehajtani. A

költségvetés összehúzódsakor célszerű a mainál szélesebb körben eredményesség szerinti szelekciót alkalmazni, azaz költségvetési támogatásokhoz eredményességi kritériumokat rendelni, és csak az azokat teljesítő programokat támogatni.

A kormányzati szektor hiányát csökkenti az idesorolandó gazdasági társaságok eredményesebb működése is. Magyarországon az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok nemzetgazdaságon belüli súlya uniós összehasonlításban viszonylag magasnak mutatkozik. Ezért a nemzetgazdaság egészének versenyképessége szempontjából az egyik kulcskérdés, hogy ez az alszektor összességében a költségvetési forrásokra támaszkodva tud csak fejlődni, vagy hatékonyságának javulása révén megteremti fejlesztésének forrásait is. Ebből az összefüggésből kiindulva az ÁSZ több tanulmányban is felhívta a figyelmet az állammenedzsment színvonalának javításának fontosságára, amelynek nyomán jelentős kormányzati intézkedések történtek. A köztulajdonú gazdasági társaságok eredményesebb működésének alapvető feltétele a valódi teljesítményük mérhetővé tétele, és erre alapozott teljesítménymenedzsment bevezetése.

A fejlődés ökológiai fenntarthatóvá tétele az egyik legnagyobb kihívás az emberiség előtt. Ebből, valamint az ennek nyomán született nemzetközi és hazai szabályozásokból következően az előttünk álló két-három évtizedben a GDP növelésének a feltétele az lesz, hogy a növekedést hordozó technológia és beruházások járuljanak hozzá az ökológiai (környezeti) fenntarthatósághoz, mindelelőtt a klímasemlegesség eléréséhez. Az utóbbihoz szükség van a pazarló fogyasztás visszaszorítására is. Az ÁSZ elemzéseiben feldolgozott, a fenntartható fejlődés célzó nemzetközi (pl. Egyesült Nemzetek Szervezete, Európai Unió) és hazai stratégiák azonban elsősorban technológiaváltás, termékcseré és a gazdálkodás új formáinak kialakítása (pl. körforgásos gazdaság), az infrastruktúra fejlesztése révén kívánja elérni a kitűzött célt. Mindehhez nagyarányú beruházásokra van szükség. Az ÁSZ elemzései rámutattak arra, hogy a magyar magas beruházási ráta kedvező feltételeket teremt a klímasemlegességet is szolgáló beruházások megvalósítására. E kedvező adottság kihasználásához arra van szükség, hogy a beruházások jelentős hányada számottevő mértékben hozzájáruljon az ökológiai fenntarthatósághoz. Ugyanakkor az ÁSZ elemzései felhívták a figyelmet a klímasemlegességre törekvés kockázataira, például arra, hogy a klímasemlegesség terén egy oldalon elért eredmények, máshol vagy/és más időpontban (késleltetve) a környezeti károk fokozódásával (pl. a veszélyes hulladék mennyiségének növelésével) járhatnak. Az ÁSZ elemzései levonták azt a következtetést is, hogy versenyképes csak az a nemzetgazdaság maradhat, amely képes alkalmazkodni a klímasemlegesség kihívásához, és be tud kapcsolódni az e kihívásra reagáló K+F+I válaszadásba.

A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szinten is elköteleződtek a fejlődés fenntarthatóságának előmozdítása, kiemelten az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai (a továbbiakban: SDG) megvalósításának ellenőrzése mellett. Az ÁSZ szisztematikus elemzésekkel tárja fel, hogy a 17 SDG mely Magyarország számára releváns rész céljai esetén adottak a feltételek ahhoz, hogy az ÁSZ teljesítményellenőrzéssel is értékelni tudja a magyar programok hozzájárulását az SDG-k eléréséhez. A már elkészült elemzéseket a KT rendelkezésére bocsátottuk, mivel a KT munkájában is egyre nagyobb hangsúlyt kap fenntartható fejlődés témaköre. A fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésében meghatározó szerepe van és lesz az állami újraelosztásnak, egyfelől annak, hogy mit fejleszt és minek a fejlesztését támogatja az állam, másrészt pedig annak, hogy az adóztatás révén mely tevékenységeket preferál, illetve milyen negatív externáliákat próbál megszüntetni. Fontos az állam szabályozó szerepe is, amely meghatározza, hogy a klímasemlegesség szempontjából káros termelést milyen ütemezésben kell majd visszaszorítani, figyelembe véve ennek a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásait. Az állam példamutatással, a zöldítésben való élenjárással is jelentős hatást gyakorolhat az ökológiai fenntartható fejlődésre.

Az ÁSZ elemzései arra hívták fel a figyelmet, hogy az államadósság-mutató folyamatos javulása szempontjából a jövőben a legkritikusabb tényező az lesz, hogy mennyire tudja Magyarország a versenyképességet összehangolni a környezet védelmével, a természeti erőforrásoknak a jövő generációk számára történő megőrzésével. A jövőben a versenyképesség és a fenntarthatóság témaköre szorosan összefonódik. A piaci verseny önmagában nem tudja ezt az összehangolást elvégezni. Így a nemzetközi és a nemzeti szintű szabályozás feladata a tisztességes piaci verseny fogalmának újraértelmezése, kibővítése a XXI. századi nézőpontokkal.

A hosszútávú versenyképesség másik kulcstényezője a minőség, például az oktatás minősége, a termékek minősége, a szabályozás minősége. Az ÁSZ mandátuma szempontjából a közpénzek beszédese és elköltése

minőségének van kiemelt jelentősége. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a mérhetőség objektív feltételeinek megteremtése. Ezért a KT részére készült ÁSZ elemzésekben is egyre nagyobb hangsúlyt kap ez a témakör.

## MELLÉKLET

## Az Állami Számvevőszéknek a Költségvetési Tanács munkáját támogató elemzése (2012-2021)

2012. évben

1. Szakértői elemzés Az államháztartás 2012. első félévi költségvetési folyamatairól
2. Szakértői elemzés: Az államháztartás 2012. I-IX. havi költségvetési folyamatairól

2013. évben

3. Elemzés az államháztartás 2013. I-VI. havi költségvetési folyamatairól
4. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2014. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezéséhez
5. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2014. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti munkájának támogatásához
6. A 2012. évi zárszámadás makrogazdasági összefüggései és kitekintés a 2013. évre
7. Elemzés az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról
8. A monetáris politika költségvetési kockázatai, különös tekintettel az adósságszabályra

2014. évben

9. Elemzés az államháztartás 2014. I-VI. havi költségvetési folyamatairól
10. Elemzés a 2013. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről
11. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről
12. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához

2015. évben

13. Szempontok a KT részére véleménye kialakításához a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről
14. Szempontok a KT részére véleménye kialakításához a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
15. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2015. I. félévi költségvetési folyamatokról
16. Elemzés a 2014. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről
17. Tanulmány a beruházás ösztönzési intézkedések számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához
18. Tanulmány a versenyképes tudás megszerzését és hasznosítását szolgáló állami intézkedések számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához

2016. évben

19. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről
20. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
21. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2016. I. félévi költségvetési folyamatokról
22. Elemzés a 2015. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről, a zárszámadás ellenőrzése kapcsán
23. Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához
24. Az államháztartás adósságkezelő rendszerének működése, az Államadósság Kezelő Központ Zrt. szerepe, teljesítménye

## 2017. évben

25. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről
26. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
27. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2017. I. félévi költségvetési folyamatokról
28. Elemzés a 2016. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről, a zárszámadás ellenőrzése kapcsán
29. A magyar kutatás-fejlesztés és innovációs tevékenység eredményessége
30. A maradványok keletkezésének és felhasználásának, valamint az uniós források hatása a költségvetés szerkezetére

## 2018. évben

31. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről
32. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
33. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. I. félévi költségvetési folyamatokról
34. Elemzés a 2017. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről, a zárszámadás ellenőrzése kapcsán
35. Elemzés az aktivitási ráta alakulásáról
36. A monetáris politika hatása a költségvetési kockázatok csökkentésére

## 2019. évben

37. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. II. félévi költségvetési folyamatokról
38. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetről
39. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
40. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2019.I. félévi költségvetési folyamatokról
41. Elemzés a 2018. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről a zárszámadás ellenőrzése kapcsán
42. Elemzés az alacsony gazdasági aktivitású társadalmi csoportok aktivitási rátája növelésének lehetőségeiről
43. A klímaváltozáshoz való alkalmazkodás fenntarthatósági, versenyképességi összefüggései
44. Használhatók-e anticiklikus gazdaságpolitikai eszközként az állami tulajdonú gazdasági társaságok fejlesztései?
45. A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei
46. Az adósságcsökkentés fenntarthatósága
47. A költségvetés szerkezeti változása különös tekintettel az uniós források ciklikusságára
48. A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata
49. Elemzés a magyar gazdaság kiegyensúlyozott növekedését befolyásoló tényezőkről
50. Az általános forgalmi adó csökkentés hatásai a fenntartható kifizetés folyamatára
51. A középtávú költségvetési tervezés szerepe és jelentősége

## 2020. évben

52. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2019.II. félévi költségvetési folyamatokról
53. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetről
54. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetről
55. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2020.I. félévi költségvetési folyamatokról

56. Elemzés a 2019. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről a zárszámadás ellenőrzése kapcsán
57. A digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról értékelő elemzés, figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére
58. Az uniós támogatások államadósságra és hiányra gyakorolt hatása
59. Az internetes kereskedelem bővülésének közpénzügyi szempontjai
60. A lakosság pénzügyi sérülékenységéről
61. A kisvállalkozások hitelezésének hatása a gazdaság kifehérítésére
62. A COVID-19 járvány közpénzügyi hatásainak értékelése
63. A járványhelyzettel összefüggő gazdaságvédelmi akcióterv munkaerőpiacra gyakorolt hatásai
64. A költségvetés fenntarthatósági célú elemzése
65. Sérülékenység mérséklése az államadósság vonatkozásában
66. Az export-import szerkezetének és volumenének változása, hatása a GDP változására
67. Az állam mérete, a centralizációs ráta, az újraelosztási ráta alakulása, az állam által folytatott adópolitika hatása a versenyképességre, valamint az anticiklikus gazdaságpolitika alakulására

## 2021. évben

68. Elemzés a 2020. II. féléves költségvetési folyamatokról
69. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetről
70. Szempontok a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat záró szavazáshoz
71. 2021. évi költségvetés végrehajtásának I. negyedéves monitoringjáról szóló elemzés
72. Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2021. I. felévi költségvetési folyamatokról
73. A 2020. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről a zárszámadás ellenőrzéséhez kapcsolódóan
74. A makrogazdasági és költségvetési folyamatok monitorozása - 2021. január \_ augusztus
75. A makrogazdasági és költségvetési folyamatok monitorozása - 2021. január - szeptember
76. A monetáris politika költségvetési kockázatai
77. A lakossági megtakarításokra és ezek államadósság finanszírozásba való bevonhatóságára ható tényezők
78. A klímaváltozáskockázatai és Magyarország felkészülése e kockázatok kezelésére
79. Az ipar hozzájárulása a gazdasági növekedéshez
80. A turizmus helyzete a járvány előtt és alatt
81. Integritás kockázatok és kontrollok újragondolása világjárvány idején
82. A mikro-, kis- és középvállalkozások adózásáról
83. Az államadósság-csökkenés fenntarthatóságának kockázatai a 2016-2019. évi folyamatok alapján
84. Next Generation csomag és a fenntarthatóság kérdése
85. A digitális eszközök adózásban történő alkalmazása
86. A piaci verseny szempontjai a Covid-19 világjárvány időszakában a védekezési eszközök tekintetében
87. A koronavírus -járványt követő gazdasági újraindulás: közpénzügyi hatások
88. A költségvetési politika Covid-19 járvány alatti alakulása különös tekintettel az ÁFA és az SZJA politikára.

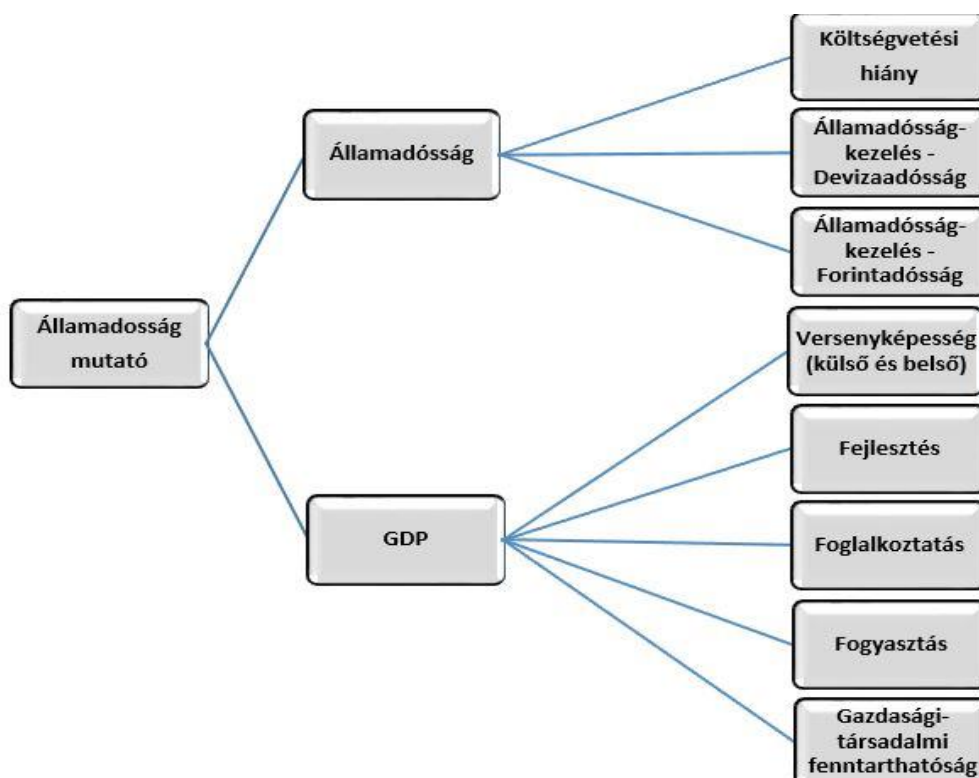
## FÜGGELÉK

## Az államadósság-mutató folyamatos csökkentése fenntarthatósága értékelésének értékfa modellje és az értékelés eredményei

Az államadósság-szabály folyamatos teljesítése kockázatainak rendszerezett vizsgálata érdekében ÁSZ adaptálta a versenyszférára kidolgozott ún. „értékfa” modellt. Az értékfa modell lényege, hogy a bonyolult jelenségeket felbontja azok közvetlen összetevőire (első elágazás), aztán ezeket további összetevőkre bontja (második elágazás), elvileg mindaddig, amíg olyan tényezőkhöz nem jut, amelyekre a döntéshozónak közvetlen hatása van. Elemzési szempontból az „értékfa” modellnek azért van jelentősége, mert segít megérteni és elkülöníteni a bonyolult jelenségekre ható tényezőket és számszerűsíteni azok hatását. „Az „értékfa” modell adaptált változatának első két elágazását szemlélteti az 1. számú ábra.

1. számú ábra

Az államadósság-mutató értékfájának első két elágazása



Forrás: ÁSZ (2019.), 8. oldal

Az értékfa modell alkalmazásával készült, 2019-ben nyilvánosságra hozott „Az adósságcsökkentés fenntarthatósága” című ÁSZ elemzés következtetéseit az 1. táblázat foglalja össze.

A táblázatból kiemelendő, hogy az államadósság-mutató javulását 2014-2017 között – az államadósság mérsékeltebb növekedése mellett – a GDP dinamikus növekedése eredményezte. A GDP-re ható öt tényezőcsoport (Versenyképesség-külső és Versenyképesség-belső, Fejlesztés, Foglalkoztatás, Fogyasztás) közül négy pozitív minősítése azt jelezte, hogy a vizsgált időszakban megtett intézkedések alapján rövid- és középtávon is folytatódhat az a folyamat, amelynek következtében a gazdaságot arányaiban egyre kevésbé terheli az államadósság.

## Az államadósság-mutató csökkenésére ható tényezőcsoportok és a tényezők minősítése (2014-2017)

Tényezőcsoport megnevezése	Tényezőcsoport minősítése	Fenntarthatósági tényező	Minőségi tényező	Mennyiségi tényező
Költségvetési hiány	Stabil	Stabil	Stabil	Negatív
Államadósság-kezelés – Devizaadósság	Pozitív	Pozitív	Stabil	Pozitív
Államadósság-kezelés – Forintadósság	Stabil	Stabil	Stabil	Stabil
Versenyképesség- külső	Pozitív	Stabil	Pozitív	Pozitív
Versenyképesség- belső	Stabil	Stabil	Negatív	Pozitív
Fejlesztés	Stabil	Pozitív	Stabil	Stabil
Foglalkoztatás	Pozitív	Pozitív	Pozitív	Pozitív
Fogyasztás	Pozitív	Pozitív	Pozitív	Pozitív
Gazdasági-társadalmi fenntarthatóság	Pozitív	Pozitív	Pozitív	Pozitív

Forrás: ÁSZ (2019) 4. oldal

A megismételt és 2021-ben nyilvánosságra hozott „Az államadósság-csökkentés fenntarthatóságának kockázatai a 2016-2019. évi folyamatok alapján” című elemzés során kapott értékelést a 2. táblázat összegzi.

## Az államadósságmutató csökkenésére ható tényezőcsoportok és a tényezők minősítése (2016-2019)

Tényezőcsoport megnevezése	Tényezőcsoport minősítése	Fenntarthatósági tényező	Minőségi tényező	Mennyiségi tényező
Költségvetési hiány	Stabil	Stabil	Stabil	Negatív
Államadósság-kezelés- Devizaadósság	Stabil	Pozitív	Stabil	Stabil
Államadósság-kezelés- Forintadósság	Stabil	Stabil	Stabil	Stabil
Versenyképesség- külső	Stabil	Stabil	Pozitív	Negatív
Versenyképesség- belső	Stabil	Stabil	Negatív	Pozitív
Fejlesztés	Stabil	Negatív	Stabil	Stabil
Foglalkoztatás	Stabil	Stabil	Pozitív	Stabil
Fogyasztás	Pozitív	Pozitív	Pozitív	Pozitív
Gazdasági-társadalmi fenntarthatóság	Pozitív	Pozitív	Negatív	Pozitív

Forrás: ÁSZ (2021.) 5. oldal

A táblázatból látható, hogy a vizsgált huszonhét tényező közül ötnek az alakulása jelentett negatív kockázatot az államadósság-mutató csökkenésére nézve. Ezzel szemben az elemzést kilenc olyan tényezőt azonosított, amelyeknek a fejlődése jelentősen hozzájárult az államadósság-mutató javulásához. Ennek alapján levonható az a következtetés, ha a járvány sokszerű hatása nem következik be, akkor az államadósság-mutató folyamatos csökkenésének a tendenciája folytatódott volna.





1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

**TEL:** +36 1 484 9100

**email:** [szamvevoszek@asz.hu](mailto:szamvevoszek@asz.hu)

**web:** [www.asz.hu](http://www.asz.hu) | [www.aszportal.hu](http://www.aszportal.hu)