

II. fejezet

A válságkezelés értékelésének kritériumrendszere

Bevezetés

Másfél évszázados, meg-megújuló tapasztalat, hogy a piacgazdaság működését viszszafejtő válságok jellemzik, amelyeket a piaci szereplők csak nagy veszteségek árán tudnak kezelni. Ezért napjainkban is az állam egyik legfontosabb funkciója a gazdaság stabilizációja. Következésképpen az állami válságkezelés értékelésének egyik kritériuma az, hogy az állam mekkora eszközöket képes mozgósítani a válság negatív hatásainak mérséklésére, illetve a válság utáni helyreállítás gyorsítására. Ez pedig döntő részben attól függ, hogy a gazdaság felfutó időszakában fenntartható fiskális (és monetáris) politikát folytatott-e. A válságkezelés értékelésének másik kritériuma, hogy az ennek érdekében hozott intézkedések mennyire segítik elő a versenyképesség növekedését a válság utáni időszakban. A harmadik kritérium pedig az, hogy a válságot követően a költségvetés gyorsan vissza tud-e húzódní a makrogazdasági egyensúlyt biztosító szintre. Magyarország uniós tagságára tekintettel a válságkezelés ma már nem marad teljesen nemzeti keretek között, hanem az uniós szabályozás és az Európai Unió által biztosított pénzügyi források is hozzájárulnak a válság kezeléséhez.

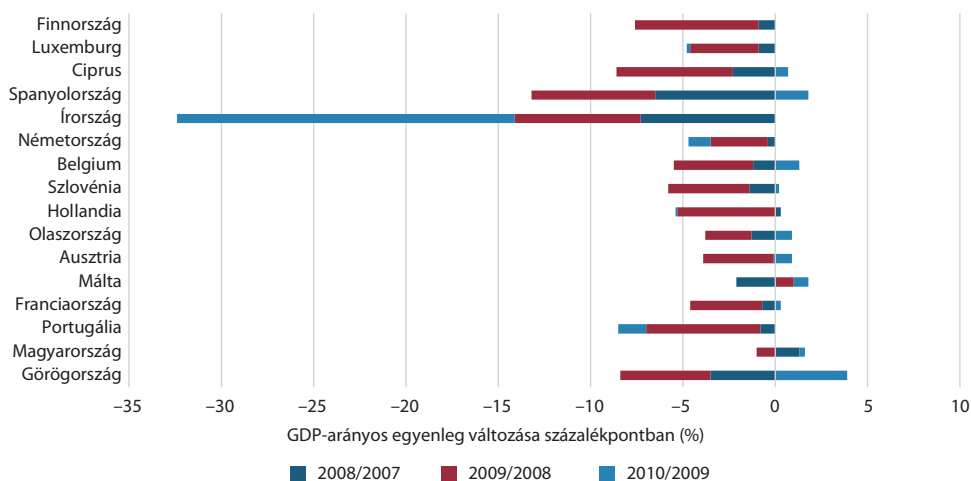
A 2008–2009-es globális pénzügyi válság kezelésének tanulságai Magyarország és az Európai Unió részére

Mi jellemzi az állam sikeres válságkezelését gazdasági szempontból? Erre a kérdésre a 2008–2009. évi globális pénzügyi válság tapasztalatai alapján viszonylag objektív választ lehet adni. Az 1929-ben kitört nagy világgazdasági válság óta a 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság volt az, amely a világ szinte minden államát érintő gazdasági visszaesést okozott. A két válság főbb adatainak összehasonlítása azt mutatja, hogy a fejlett országok növekedésének átlagát tekintve az 1929-ben kirobbanó válság hosszabban tartó és mélyebb volt, mint a 2008-ban kezdődő válság. Az előbbi esetben a gazdaság három éven keresztül tartó hanyatlása az átlagos GDP 15,6 százalékos zuhanását okozta. Az utóbbi esetben másfél évig tartott a recesszió, és 3,3 százalékkal mérsékelte a fejlett országok GDP-jének az átlagát. A harmadik évtől már szerény mértékben nőtt a fejlett országok GDP-jének átlaga.¹ A gazdasági visszaesés kisebb mértéke

¹ Lásd: John Ross: [China faces slower Western growth than in the Great Depression. LearningfromChina.com](http://chinafaceslowerwesterngrowththaninthegreatdepression.learningfromchina.com).

elsősorban annak volt köszönhető, hogy a fejlett országok 2008–2010 között tudatosan alkalmazták a fiskális és a monetáris politika eszköztárát a válság kezelésére. Ami így összességében sikeresnek bizonyult, ezért tanulságait célszerű volt levonni, egy következő válság negatív hatásainak még eredményesebb ellensúlyozása érdekében.

A 2008–2009-es válságnak a legfontosabb tanulsága az, hogy a magángazdaság a válságfolyamatok felgyorsulását nem tudja megállítani. A pénzügyi rendszer válságjeleinek nyilvánvalóvá válásakor beindult a csődhullám, a pénzügyi rendszer likviditása beszáradt, aminek következtében a válság a pénzügyi szektorról áttért a termelő és szolgáltató szektorokra is. Gyors, hatékony és összehangolt fiskális és monetáris politikai intézkedésekre volt szükség a válság gyors tovaterjedésének elkerülése érdekében. Ezek mértéke és jellege egyrészt attól függött, hogy a válságot közvetlen kiváltó „mérgezett” pénzügyi eszközök milyen súlyosan fertőzték meg az adott gazdaságot. Másrészt az állami beavatkozás terjedelme összefüggött azzal, hogy az egyes államok mekkora költségvetési túlköltekezést engedhettek meg maguknak. Mozgásterüket pedig behatárolta költségvetési hiányuk előző évekbeli szintje, illetve a korábban felhalmozott államadósság. Nyilvánvaló, hogy – jövőbeni pénzügyi stabilitásuk veszélyeztetése nélkül – a GDP-jük 1-1,5 százalékát kitevő gazdaságélénkítő csomagot csak azok az államok vethettek be, amelyek a válság előtt alacsony hiánnyal rendelkeztek. Ezt az összefüggést visszaigazolja az akkor az euróövezethez tartozó országok adatai (1. ábra).



1. ábra: A kormányzati szektor GDP-arányos hiányának évek közötti növekedése 2008–2010 között az euróövezet akkori tagállamaiban és Magyarországon

Forrás: Eurostat adatai alapján a szerzők szerkesztése

Az ábra jól szemlélteti az azt alapvető tendenciát, hogy 2008-ban és 2009-ben a költségvetési hiány a GDP százalékában a legtöbb országban megugrott, a 2007. évinél jellemzően 4-8 százalékponttal magasabb lett. Két országban, Írországban és Spanyolországban

azonban a 10 százalékpontot is meghaladta a hiány emelkedése, míg másik két országban, Máltán és Magyarországon csak minimális mértékben nőtt meg a költségvetés hiánya 2007-hez képest. Az 1. ábra az országokat a 2007. évi költségvetési hiányuk mértéke szerint növekvő sorrendben tartalmazza. Ez az ábrázolás kiemeli azt az összefüggést, miszerint a válság két évében leginkább azok az országok voltak képesek a válság negatív hatásait a költségvetési kiadások növelésével enyhíteni, amelyek a válság előtti pozitív vagy egyensúlyhoz közeli költségvetési egyenleggel rendelkeztek (Finnország, Ciprus, Spanyolország). A költségvetési hiányát 2008–2009 között legkevésbé növelő Málta költségvetési hiánya már 2007-ben is viszonylag magas volt, a GDP 2,1 százaléka. Az összefüggés azonban nem determinisztikus. Voltak olyan kedvező költségvetési pozícióval rendelkező országok (Luxemburg és Németország), amelyeknek a költségvetési egyenlege 5 százalékpontnál kevésbé romlott, míg a 2007-ben is jelentős deficitel rendelkező Portugália és különösen Görögország nem tudta elkerülni, hogy költségvetési pozíciója jelentősen romoljon. Szándékosan fogalmazunk így, hiszen a költségvetési hiány nemcsak a tudatos gazdaságélénkítési célú fiskális intézkedések hatására nőhet meg, hanem azért is, mert a válság hatására a költségvetés bevételei nagyon lecsökkennek, egyes kiadásai (például munkanélküli- és szociális ellátások) pedig jelentősen megnőnek.

Ezért célszerű megkülönböztetni a ténylegesen a válság enyhítése érdekében teljesített költségvetési kiadásokat és adómérsékléseket a költségvetési hiánynak a gazdaság visszaesése okozta emelkedésétől. Ezt kísérelte meg két elemző, Tobias J. Cwik és Volker Wieland.² Munkájuk eredményét az 1. számú táblázat összegzi, kiegészítve más fontos információkkal. A táblázat 5. oszlopának adatai azt mutatják, hogy a tudatos válságkezelési intézkedések mérete is igen különböző volt a vizsgált EU-tagországokban. Ha az itteni számokat összevetjük a 2007. évi GDP-arányos költségvetési hiány nagyságával (lásd a 2. oszlopot), akkor szintén azt állapíthatjuk meg, hogy általában a válság előtt kedvezőbb helyzetű tagországok voltak azok, amelyek grandiózusabb válságkezelési programokat engedhettek meg maguknak, de az összefüggés e táblázat adatai szerint sem igaz teljeskörűen. Példaként említhető, hogy a 2007-ben egyensúlyhoz közeli költségvetéssel rendelkező Belgium programja nagyon visszafogott volt, míg a 2007-ben 2,4 százalékos hiányt felmutató Ausztria az egyik legrobusztusabb válságkezelési csomagot hajtotta végre, igaz, két évre egyenletesen elosztva a többletkiadásokat.

Fiskális szempontból a sikeres válságkezelés másik kritériuma az, hogy a válság elmúltával egyensúlyhoz közeli állapotba kerül-e az adott tagállam költségvetése. Ezért a táblázat 6. oszlopában feltüntettük, hogy melyik tagállam mikorra érte el az eurózónában – 2011 után – kívánatosnak tartott állapotot, miszerint a kormányzati szektor hiánya nem haladja meg a GDP 1 százalékat. Azt látjuk, hogy a válság előtt is szigorú fiskális politikát folytató Finnország és Németország költségvetési hiánya – a hatalmas válságkezelési csomagja ellenére – már 2011-ben visszaállt a kívánatos szintre. A gyors fiskális konszolidáció összefügg azzal, hogy válságkezelő intézkedéseik egyrészt időben

² Tobias J. Cwik – Volker Wieland: *Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro area*. (CEPR Discussion Paper No. DP7389.) London, Centre for Economic Policy Research, 2009.

jól behatároltak voltak, másrészt a gazdasági szereplőket segítették a válság túlélésében. Az utóbbinak köszönhetően pedig gazdaságuk azonnal visszatért a növekedési pályára, amit az mutat, hogy 2011-ben már mindkét ország 2 százalékos feletti gazdasági növekedést ért el.

1. táblázat: Egyes EU-tagországok válságkezelő intézkedéseinek terjedelme és azok lehetséges hatásai

Ország	Költségvetési egyenleg 2007-ben	Válságkezelő költségvetési csomag a GDP százalékában			2010 után melyik évben csökkent a hiány a GDP 1%-a alá?	2010 után melyik évben érte el a GDP növekedése a 2%-ot?
		2009	2010	Együtt		
Finnország	5,1	1,25	1,25	2,50	2011	2011
Spanyolország	1,9	2,44	1,34	3,78	Egyikben sem	2015
Németország	0,3	1,44	1,93	3,37	2011	2011
Belgium	0,1	0,36	0,33	0,69	2017	Egyikben sem
Hollandia	-0,1	0,53	0,49	1,02	2016	2016
Olaszország	-1,3	-0,02	-0,05	-0,07	Egyikben sem	Egyikben sem
Ausztria	-1,4	1,71	1,63	3,34	2015	2011
Franciaország	-2,6	0,87	0,20	1,07	Egyikben sem	2011
Portugália	-2,9	0,60	0,28	0,88	2018	2017

Forrás: Cwik–Wieland (2009) i. m. adatai (idézi: Benczes István – Kutasi Gábor: Válság és konszolidáció. *Pénzügyi Szemle*, 55. [2010], 4. 798.) és az [Eurostat](#) adatai alapján a szerzők szerkesztése

A fenti két országgal szemben a visszafogott válságkezelést folytató Olaszország és Franciaország a vizsgált időszakban nem volt képes az egy százalékos meg nem haladó hiány elérésére. Esetükben tehát nem a válság miatti túlköltekezés akadályozta meg a kiegyensúlyozott költségvetés elérését. (A tényleges okok feltárása meghaladná e tanulmány célját és kereteit.)

Tanulságos Ausztria és Spanyolország adatainak összehasonlítása is. Mindkét ország a GDP-je 3 százalékos meghaladó összeget költött válságkezelésre. Ennek is köszönhetően az osztrák gazdaság már 2011-ben elérte a 2 százalékos növekedést, és a 2015-re a kívánatos költségvetési egyenleget. Ezzel szemben a spanyol gazdaság hosszan tartó recesszióba került (2013-ig folyamatosan csökkent a GDP-je), gazdasági növekedése csak 2015-re haladta meg a 2 százalékos, 1 százalékos alatti költségvetési hiányt pedig egyik vizsgált évben sem produkált. A spanyol példa azt jelzi, hogy a grandiózus válságkezelési csomag önmagában nem garantálja a gazdaság gyors és sikeres talpra állását egy válság után.

Belgium, Hollandia és Portugália viszonylag keveset költött tudatos kormányzati válságkezelésre. Valószínűleg ezzel is összefügg, hogy Belgium gazdasági növekedése nem tudta meghaladni a 2 százalékos mértéket, Hollandia és Portugália csak több év után (2016-ra, illetve 2017-re) tudta elérni azt. Költségvetési hiányuk is csak ezzel egyidejűleg, illetve az időszak végére került a GDP-jük 1 százaléka alá. Mindez arra hívja fel a figyelmet, hogy az 1 százalékos meg nem haladó költségvetési hiány eléréséhez

nemcsak szigorú fiskális politikára, hanem viszonylag dinamikus gazdasági növekedésre is szükség van.

Egy gondolat erejéig térjünk vissza az 1. ábrához. Erről az is leolvasható, hogy 2010-ben a legtöbb ország igyekezett mérsékelni a válság éve alatt megugrott költségvetési hiányát, és Portugálián kívül csak a 2007-ben kedvező költségvetési helyzetben lévő Luxemburg, Németország és Hollandia engedte meg magának a további költségvetési lazítást a gazdaság élénkítése érdekében. Írországot azért nem soroljuk ide, mert ott elsősorban egy nagyon súlyos bankválság kezelése miatt ugrottak meg a költségvetési kiadások.

A 2008–2009-es válság kezelésének elemzéséből az alábbi három következtetés adódik:

1. A válság kezeléséhez egy állam központi költségvetése akkor tud leginkább hozzájárulni, ha a gazdasági növekedés felívelő periódusaiban egyensúlyhoz közeli állapotba kerül, és így nem halmaz fel további államadósságot. Ekkor ugyanis megengedheti magának, hogy egy-két évig a költségvetési hiánya többszázalékos növekedésének árán a válság negatív következményeit mérséklő robusztus intézkedéscsomagot vezessen be.
2. A megfelelő tartalmú válságkezelési csomagok hozzájárultak a gazdaság gyors talpra állásához. A gazdasági növekedés hamarabb gyorsult fel, mint azokban az országokban, amelyek viszonylag keveset költöttek a válságkezelésre.
3. A grandiózus túlköltekezés azonban önmagában nem biztosította a sikeres válságkezelést. Ha viszont a gyors gazdasági élénkülés nem következett be, akkor a költségvetési kiadások kényszerű visszafogása tovább lassította a gazdaság dinamikus növekedési pályára állítását.

Az Európai Unió válasza a 2008–2009-es válságra: szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról

Az Európai Unió számára a pénzügyi válság legfontosabb költségvetés-politikai tanulsága az volt, hogy a maastrichti kritériumok teljesítése csak folyamatos és viszonylag dinamikus gazdasági növekedés esetén eredményez fenntartható költségvetést. A GDP 3 százalékát meg nem haladó, de azt több éven keresztül megközelítő hiány ugyanis az államadósság összegét jelentős mértékben megnöveli, amit a GDP dinamikus növekedése ki tud ellensúlyozni, azaz képes az államadósság-rátát az egyszer már elért 60 százalékos szint alatt tartani. Ha azonban egy válság következtében a GDP visszaesik, akkor az államadósság/GDP mutatója hirtelen jelentősen megemelkedik. A magas adósságráta miatt pedig a tagország kevesebbet költhet a válság negatív hatásainak enyhítésére. Következésképpen a maastrichti, illetve addigra már az Európai Unió működéséről szóló szerződésben rögzített kritériumok szigorítására lett volna szükség. Ehhez azonban az unió éppen csak hatályba lépett alapszerződését módosítani kellett volna, és fennállt a veszélye, hogy ehhez nem minden tagállam tudja megteremteni

a szükséges jogi feltételeket. (Több országban népszavazással kell egy ilyen döntést megerősíteni.)

A tagállamok egy másik megoldást választottak. 2011-ben (az Egyesült Királyság, a Cseh Köztársaság és Horvátország kivételével) aláírták „a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló szerződést,³ amely „kötségvetési paktumként” ismeretes. Ez egy államközi megállapodás, amelynek a célja a költségvetési fegyelem megerősítése elsősorban az euróövezet országaiban, de a szerződéshez a nemzeti valutával rendelkező tagállamok is csatlakozhattak. A szerződés többletkötelezettségeket ír elő a maastrichti kritériumokhoz képest. A megállapodás azt tűzi ki célul, hogy a tagállamok nemzeti költségvetése normál körülmények között kiegyensúlyozott legyen vagy többletet mutasson fel.⁴ Ezen „kötségvetési egyensúlyi szabálynak” való megfelelés érdekében az országoknak az éves strukturális hiányukat a GDP 0,5 százalékának megfelelő vagy annál alacsonyabb szinten kell tartaniuk. (A strukturális hiány az államháztartási hiány mínusz a gazdasági ciklus állami kiadásokra és bevételekre gyakorolt hatása.) Emellett a GDP 60 százalékát meghaladó államadóssággal rendelkező tagállamoknak GDP-arányos államadósságukat évente annak legalább az 5 százalékával csökkenteniük kell.

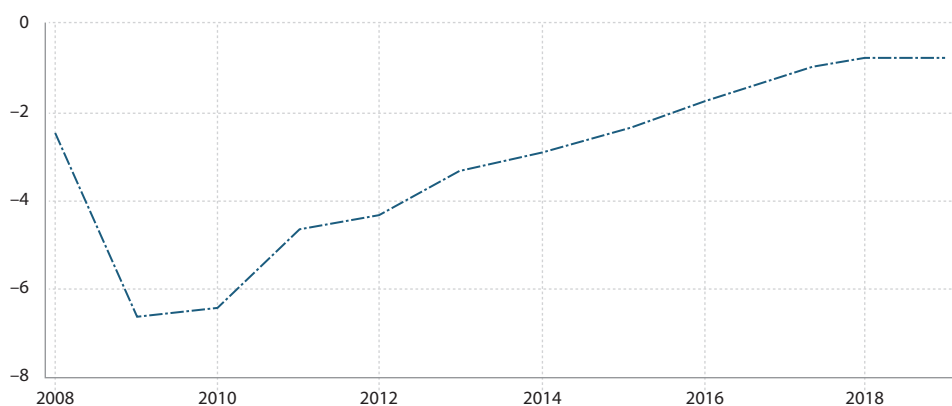
A szerződés ugyanakkor már eleve tartalmazza azt az esetet, amikor kivételes körülmények, például súlyos gazdasági hanyatlás következik be. Ilyenkor a tagországok ideiglenes mentességet kaphatnak a költségvetési egyensúlyi szabályok alól. Ezt a lehetőséget azonban a tagállamok csak akkor tudják kihasználni, ha a gazdasági növekedés időszakában valóban egyensúlyhoz közeli szinten tartják a költségvetési egyenlegüket. Célszerű ezért megvizsgálnunk, hogy a költségvetési szerződésnek ez a célkitűzése teljesült-e. Erre a kérdésre a válasz a 2. ábráról olvasható le.

Az ábrán jól látható, hogy a költségvetési deficit 2009-es és 2010-es mélypontjai után 2011-ben ugrásszerűen, majd 2012-től fokozatosan mérséklődött a GDP-arányos költségvetési hiány uniós átlaga, és 2019-re már kevesebb volt, mint 1 százalék. Következésképpen összességében az EU-tagállamok költségvetési pozíciója megfelelő volt ahhoz, hogy egy kivételes helyzetben a költségvetési kiadások növelése révén jelentős válságkezelési programokat lehessen indítani. (Sajnos ez nem mondható el minden tagállam költségvetési pozíciójáról: 2019-ben Romániában 4,3 százalékos, Franciaországban 3,0 százalékos, Spanyolországban 2,9 százalékos lett a költségvetés GDP-arányos hiánya. Ugyanakkor 16 EU-tagállamnak többletet mutatott a költségvetése 2019-ben.)

Nagyon gyorsan megszületett a túlköltekezést lehetővé tevő jogi döntés is. Az Európai Unió Tanácsa 2020 márciusában felfüggesztette a költségvetési szabályok alkalmazását. A döntést egyhangúan meghozó Tanácsot a tagállamok pénzügyminiszterei alkotják, következésképpen tagállami konszenzus volt abban, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó korlátok betartásának követelményét függesszék fel a sikeres válságkezelés érdekében.

³ A szerződést Magyarországon a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2013. évi XXXII. törvény hirdette ki.

⁴ A paktum több más szabályt is tartalmaz, de ezek közvetlenül nem kapcsolódnak e fejezet mondani-valójához.



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

Forrás: Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla: [A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején](#). *Polgári Szemle*, 16. (2020), 1–3. 71.

A Covid-19 okozta sokk enyhítése érdekében hozott fiskális döntésekből az látszik, hogy az EU tagállamainak kormányai és az EU intézményei megtanulták a 2008–2009-es válság leckéjét, és – néhány, nem jelentéktelen tagországtól eltekintve – összességében viszonylag stabil költségvetési helyzetben érte őket a koronavírus okozta járvány. Ezért is történhetett meg, hogy a tagállamok többsége robusztus fiskális és monetáris programokat indított nemcsak a járvány mérséklésére, hanem a járvány negatív gazdasági-társadalmi hatásainak az enyhítése érdekében is (2. táblázat).

2. táblázat: Az EU-tagállamok kárenyhítő fiskális és monetáris csomagjai összegének nagyságrendje a 2019. évi GDP százalékában

Kárenyhítő (fiskális és monetáris) csomag összege a 2019. évi GDP százalékában	Ország
4 százalék alatt	Olaszország, Írország, Románia, Ciprus, Bulgária
4 és 8 százalék között	Litvánia, Portugália, Szlovákia, Görögország, Lettország, Szlovénia, Finnország, Horvátország
8 és 12 százalék között	Hollandia, Ausztria, Spanyolország, Észtország
12 és 16 százalék között	Svédország, Dánia, Lengyelország, Luxemburg, Belgium, Málta
16 százalék felett	Franciaország, Magyarország, Cseh Köztársaság, Németország

Forrás: Banai Péter Benő: *A járványügyi helyzet költségvetési hatásai* című előadásának (Magyar Közgazdasági Társaság, 2020. július 16.) adatai alapján a szerzők szerkesztése

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a tagországok költségvetési hiánya a táblázatban feltüntetett összeggel növekszik majd, mivel azok egy részét eleve monetáris eszközök

finanszírozzák, másrészt a költségvetési finanszírozású csomagok fedezetét részben belső átcsoportosítások, köztük az uniós támogatási keretek ilyen célú átcsoportosítása fedezik. A költségvetési hiány növekedése azonban elkerülhetetlen. Az Európai Bizottság tavaszi előrejelzése szerint az EU-tagországok átlagában a 2020. évi hiány meghaladja a GDP 8 százalékát,⁵ ami az államadósság ugrásszerű növekedését is maga után vonja. Ez különösen érzékenyen érinti a már amúgy is súlyosan eladósodott dél-európai tagállamokat. Ezért is volt szükség arra, hogy az Európai Unió közösen finanszírozott programot indítson a járvány káros hatásainak mérséklését, a helyreállítást szolgáló tagállami programok finanszírozása érdekében. Az új kezdeményezés teljesen újszerű eleme az, hogy az Európai Unió,⁶ illetve nevében eljárva az Európai Bizottság veszi fel a kölcsönt, amely így nem növeli a tagállamok nemzeti adósságát.⁷

A közös finanszírozás érdekében az EU egy új eszközt hoz létre Next Generation EU (NGEU) elnevezéssel, amelynek főbb jellemzőiről az alábbiak szerint állapodtak meg az EU-tagállamok állam-, illetve kormányfői az Európai Tanács 2020. július 17–21. között tartott ülésén:

„A Covid-19-válság nyomán kialakult gazdasági és társadalmi helyzet kivételes jellege olyan rendkívüli intézkedéseket tesz szükségessé, amelyek támogatják a tagállami gazdaságok helyreállítását és rezilienciáját.

Az európai helyreállítási tervhez jelentős európai szintű köz- és magánberuházásoknak kell társulniuk annak érdekében, hogy az Unió határozottan a fenntartható és reziliens fellendülés pályájára álljon, munkahelyek jöjjenek létre és orvosolni lehessen a Covid-19-világjárvány által okozott közvetlen károkat, elősegítve egyúttal az Unió zöld és digitális prioritásait. Ennek legfőbb európai eszköze az NGEU által megerősített többéves pénzügyi keret lesz.

Annak érdekében, hogy az Unió rendelkezésére álljanak a Covid-19-világjárvány jelentette kihívások kezeléséhez szükséges eszközök, a Bizottság felhatalmazást kap majd arra, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon. A befolyt összegeket az NGEU-val összhangban átcsoportosítják uniós programokba.

Tekintettel arra, hogy az NGEU a szóban forgó ideiglenes, de rendkívüli körülményekre adott kivételes válasz, a Bizottságra ruházott hitelfelvételi hatáskör egyértelműen korlátozott a mérték, az időtartam és a hatály tekintetében.

Az NGEU-hoz a Bizottság a saját forrásokról szóló határozatban felhatalmazást kap arra, hogy az Unió nevében 2018-as árakon 750 milliárd EUR összeg erejéig hitelt vegyen fel a tőkepiacokon; az új nettó hitelfelvétel legkésőbb 2026 végén megszűnik. Az Unió a tőkepiacokon felvett hitelt kizárólag a Covid-19-válság következményeinek kezelésére használhatja fel.

⁵ *European Economic Forecast. Spring 2020.* European Commission, 2020. 58.

⁶ A lisszaboni szerződés hatálybalépése óta az Európai Unió jogi személynek minősül, így kölcsönügyletnek is lehet alanya.

⁷ Az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló, 2009. május 25-i 479/2009/EK tanácsi rendelet 1. cikk (5) bekezdése az államadósság fogalmát a következőképpen határozza meg: „a kormányzati szektor év végén fennálló bruttó adóssága névértéken, azon pénzügyi eszközöknek megfelelő kötelezettségek kivételével, amelyek a »kormányzati« szektor tulajdonában vannak.” Lásd: A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról.

A felvett hitel 2018-as árákon legfeljebb 360 milliárd EUR összegű kölcsönökre és 2018-as árákon legfeljebb 390 milliárd EUR összegű kiadásokra használható fel.

A visszafizetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban úgy kell ütemezni, hogy 2058. december 31-ig biztosítsa a tartozások folyamatos és kiszámítható csökkenését. A tervek szerint kamatfizetésre fordítandó, de igénybe nem vett összegeket előtörlesztésre kell felhasználni a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret időszakának vége előtt, minimális összeggel, amely e szintet túllépve növelhető, amennyiben addigra új saját források bevezetésére kerül sor. Az Unió által egy adott évben a tőke törlesztésére fizetendő összegek nem haladhatják meg a kiadások 390 milliárd EUR maximális összegének 7,5 százalékát.

A saját források felső összeghatárát ideiglenesen 0,6 százalékponttal növelni kell kizárólag abból a célból, hogy fedezni lehessen az Uniónak a Covid-19-válság következményeinek kezelésére felvett hitelből eredő valamennyi tartozását mindaddig, amíg e tartozások mindegyike meg nem szűnik, de legkésőbb 2058. december 31-ig.”⁸

Fontos megjegyezni, hogy a saját források felső összeghatárát egy uniós határozat mondja ki, amelyet az Európai Unió Tanácsa jogosult módosítani, de hatálybalépéséhez arra van szükség, hogy azt a tagállamok a saját alkotmányos rendjüknek megfelelően jóváhagyják. Magyarországon ehhez az Országgyűlés döntése szükséges, mivel a módosított határozatot törvényben kell kihirdetni. Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről jelenleg a 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat rendelkezik, amelyet Magyarországon a 2015. évi XCIII. törvény hirdetett ki. A saját források felső határáról a határozat 3. cikke (1) és (2) bekezdése rendelkezik a következők szerint:

„(1) Az éves kifizetési előirányzatok fedezetül az Unió számára alokált saját források teljes összege nem haladhatja meg a tagállamok összesített GNI-jének 1,23 százalékát.

(2) Az Unió költségvetésében szereplő kötelezettségvállalási előirányzatok teljes éves összege nem haladhatja meg a tagállamok összesített GNI-jének 1,29 százalékát. Megfelelő arányt kell fenntartani a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok között annak érdekében, hogy azok összeegyeztethetőek legyenek, valamint hogy lehetővé váljon az (1) bekezdés szerinti felső értékhatár betartása a következő években.”⁹

Az EU saját forrásainak az EU-tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) jelenleginél 0,6 százalékponttal magasabb szintig történő felemelése nem feltétlenül jelenti azt, hogy a tagállamok GNI-arányos befizetései nőnek majd meg, hanem a jelenlegi egyéb saját bevételek növelésére vagy új saját bevételek megteremtésére is sor kerülhet. Az erre vonatkozó konkrét döntéseket mindig az Európai Unió Tanácsának kell majd meghoznia.

Az NGEU-ból a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz finanszírozását 672,5 milliárd euró szolgálja, amelyből kölcsön 360 milliárd euró, vissza nem térítendő támogatás pedig 312,5 milliárd euró. Értelemszerűen ezt az eszközt ütemesen kell felhasználni, hogy a helyreállításra minél hamarabb sor kerülhessen. Ezzel összhangban az Európai Tanács

⁸ *Az Európai Tanács következtetései, 2020. július 17–21.* Európa Tanács, 2020. 2–3.

⁹ 2015. évi XCIII. törvény az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló, 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről.

következtetései azt mondják ki, hogy „a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz által nyújtott vissza nem térítendő támogatások 70 százalékára 2021-ben és 2022-ben kell kötelezettséget vállalni. A fennmaradó 30 százalékra 2023 végéig kell teljes egészében kötelezettséget vállalni. Az egyes tagállamok által felvehető kölcsönök maximális volumene főszabályként legfeljebb a GNI-jük 6,8 százaléka lehet majd. [...] A tagállamok nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveket készítenek, amelyekben meghatározzák az érintett tagállam 2021–2023-as reform- és beruházási programját. A terveket 2022-ben szükség szerint felülvizsgálják és kiigazítják a 2023-ra vonatkozó végleges forráselosztás figyelembevételére érdekében.”¹⁰ A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközben a 2021–2022-re vonatkozó kötelezettségvállalás felosztási kulcsára a Bizottság tesz majd javaslatot a GDP visszaesésének és a munkanélküliség növekedésének figyelembevételével.

Magyarország válasza a 2008–2009-es válság negatív következményeire

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

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

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

Forrás: KSH STADAT. KSH EDP jelentések.

Látható, hogy 2005-ben és 2006-ban, azaz a dinamikus gazdasági növekedés éveiben is igen magas lett a költségvetési hiány, és nőtt az államadósság-ráta. Ebből adódóan 2009-ben már csak minimális mozgástere maradt a költségvetésnek arra, hogy válságkezelő intézkedéseket tegyen. Igaz, a hiány 2009-ben meghaladta a GDP 4 százalékát, de még így is alacsonyabb volt a 2007. évinél, és mindössze 1 százalékponttal lett magasabb a 2008. évi hiánynál. Következésképpen a hiány növekedése szinte csak a bevételek mérséklődését tükrözi, és nem a gazdaságélénkítő kiadások növekedését. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy Magyarország azok közé az országok közé került, amelyeknél a legsúlyosabb recessziót okozta a globális pénzügyi válság.¹¹

¹⁰ Az Európai Tanács következtetései, 2020. július 17–21. i. m. 5.

¹¹ A folyamatokról részletes értékelést ad Domokos László: Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 4. 713–719.

A magyar jogi szabályozás is reagált a 2000-es évek közepének fegyelmetlen költségvetési politikájára, és ennek negatív következményeire. Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvénye rögzíti az úgynevezett államadósság-szabályt. Az Alaptörvény 36. cikkének (4)–(5) bekezdései kimondják, hogy:

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

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

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

A magyar költségvetés a Covid-19-járvány kitörésekor sokkal jobb állapotban volt, mint 2008-ban. Az Alaptörvény tartalmaz alapvető előírásokat a rendkívüli helyzetek költségvetési kezelésére. Az Alaptörvény 36. cikkének (6) bekezdése lehetővé teszi, hogy a fent idézett (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben az Országgyűlés, illetve a Kormány eltérjen.

Az Alaptörvény 53. cikke a veszélyhelyzetre vonatkozóan fogalmaz meg átfogó szabályokat. E cikk (1) bekezdése értelmében a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. E sarkalatos törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, amely 47. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg”.¹²

A felsoroltakból következően a járvány kitörésekor megvolt a pénzügyi és a jogi lehetősége is annak, hogy a magyar kormány sikeres válságkezelési intézkedéseket alkalmazzon. Ezek azonban csak a megfelelő keretet jelentették, amelyeket még meg kellett tölteni a válság természetét figyelembe vevő tartalommal. Erre tekintettel, több évtizedes költségvetési ellenőrzési tapasztalataira építve az Állami Számvevőszék (ÁSZ) is megfogalmazta és eljuttatta a Kormány részére a válságkezelési intézkedések kiválasztására vonatkozó helyénvalósági kritériumait.

A kritériumok meghatározásakor az ÁSZ abból indult ki, hogy számos javaslat fogalmazódott meg a járvány miatti gazdasági, társadalmi nehézségek mérséklésére.

¹² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

Következésképpen e jó szándékú javaslatok mérlegeléskor prioritási sorrendet kell felállítani, hiszen a meglévő tartalékok és a szigorú költségvetési korlátok feloldása ellenére a központi költségvetés mozgástere korlátozott: a pénzforgalmi hiány növelésének gátat szabnak az államadósság – inflációt nem gerjesztő – finanszírozásának a korlátai.

A legfőbb prioritás nyilvánvalóan a járvány kezeléséhez feltétlenül szükséges eszközök biztosítása, és a létalapjukat elvesztő állampolgárok megsegítése. Ezt követően azonban olyan javaslatok megvalósításának célszerű prioritást adni, amelyeknek kettős hatása van, azaz segítik a járvány okozta nehézségek enyhítését, de egyúttal hozzájárulnak ahhoz is, hogy a járvány utáni fellendülés során a magyar állami és üzleti szféra versenyképesebb legyen, és fenntartható módon működjön. Ezen belül arra célszerű törekedni, hogy az egyes intézkedéseknek több kedvező, egymást erősítő hatása legyen. Az egyes intézkedéseket komplex szemléletben úgy kell megtervezni és megvalósítani, hogy szinergiájuk maximális legyen. Az ÁSZ megítélése szerint ezt úgy lehet elérni, ha a kormányzat felállít egy kritériumrendszert, és azoknak a javaslatoknak a kidolgozását rendeli el, amelyek ennek a kritériumrendszernek a leginkább megfelelnek. Az ennek nyomán kidolgozott intézkedések megvalósítását is csak akkor támogatja a kormányzat, ha a döntés-előkészítés a kritériumok teljesítését, a teljesítés nyomon követhetőségét kellőképpen alátámasztja.

A kritériumok meghatározása előtt azonban fel kellett vázolni azt a feltételezett gazdasági környezetet, amely szükségessé és célszerűvé teszi a kritériumoknak megfelelő intézkedések meghozatalát. Alapvető és a korábbi válságok tapasztalataira is építő feltételezésünk az volt, hogy célirányos kormányzati intézkedések nélkül a járvány végeztével a gazdasági élet csak lassan normalizálódik, mivel a fellendülést kínálati, keresleti és strukturális problémák egyaránt hátráltatják majd. Kínálati problémaként azonosítottuk egyes vállalkozások megroggyanását, amelyek kormányzati segítség nélkül nem, vagy csak nagyon nehezen tudnak talpra állni. Keresleti problémaként arra számítottunk, hogy a jövedelmek csökkenése és az egzisztenciális problémák miatt a kereslet még azon termékek és szolgáltatások iránt is elégtelen lesz, amelyek pedig megfelelő kapacitásokkal rendelkeznek a növekedéshez. Ilyen feltételek mellett strukturális kihívásként jelentkezik majd:

- a munkaerő mobilitásának növelése (sok embernek kell majd munkahelyet, sőt szakmát változtatnia);
- a versenyképesség növelésének kényszere (egy beszűkült gazdaságban csak a versenyképesebbek maradnak életben);
- a körbetartozások problémájának feloldása (a legtöbb vállalkozásnak egyidejűleg nőnek meg a tartozásai és a követelései, de a tartozásait addig nem tudja teljesíteni, amíg az ő követelései nem folynak be).

Emellett figyelmet kell szentelni arra is, hogy a megtett intézkedések ne rontsák a költségvetési egyensúly középtávú fenntarthatóságát, azaz néhány éven belül visszaálljon az állam eladósodottsága mérséklésének folyamata.

Az ÁSZ egy ilyen kritériumrendszer tíz, úgynevezett helyénvalósági kritériumára tett javaslatot. Az első öt helyénvalósági kritérium a támogatandó célokra vonatkozott, míg a következő öt kritérium az intézkedések szinergiájának megítéléséhez szolgált támpontul. A helyénvalósági kritérium elnevezés arra utal, hogy a kritériumot konkrét jogszabályok nem írják elő, de azok megfelelnek a közpénzfelhasználás alkotmányos követelményeinek: a célszerűségnek, az eredményességnek és az átláthatóságnak. E kritériumoknak való megfelelés alapján lehet majd rangsorolni az intézkedési, illetve a befektetési javaslatokat. Az ÁSZ szándékosan a „befektetés” szót használta, annak a törekvésnek a célszerűségét hangsúlyozva, hogy az intézkedések – széles értelemben véve – megtérülő befektetések legyenek. Az intézkedési (befektetési) javaslatok közötti választáshoz az alábbi tíz helyénvalósági kritériumot fogalmazta meg az ÁSZ, megkülönböztetve az intézkedések céljára, illetve szinergiájára vonatkozó kritériumokat:

Az intézkedés (befektetés) preferált céljainak kritériumai:

1. A humán erőforrás képzettségi hiányosságainak megszüntetése, a foglalkoztatás rugalmasságának javítása.
2. Környezetkímélő technológia bevezetése, illetve az energia- és anyagfelhasználás csökkentése.
3. A digitalizáció vívmányainak széles körű elterjesztése, bevezetése állami és/vagy üzleti területen. Ideértve az ezt elősegítő képzést, továbbképzést, szabályozási és jogalkotási kezdeményezést is.
4. A gazdasági és az állami szereplők tevékenységeinek hatékonyságát, termelékenységét jelentősen javító fejlesztések (munkafolyamat-felülvizsgálat, gépesítés és technológiafejlesztés a nagy hozzáadott értékű területeken, és különösen a nagy létszámot foglalkoztató betanított munkát igénylő, rutinszerű műveletekből felépülő tevékenyek területén).
5. A kritikus infrastruktúra fejlesztése, nemzeti irányításának erősítése.

Az intézkedés (befektetés) szinergiájára vonatkozó kritériumok:

1. Az intézkedés fenntartható módon hozzájárul az adóegyszerűsítéshez, a gazdaság kifehérítéséhez, az állami működés integritásának erősítéséhez.
2. Az intézkedés javítja az állam igazgatási hatékonyságát.
3. Az intézkedés felgyorsítja a közszolgáltatások célszerű, hatékony és gazdaságos működését célzó változtatásokat (például a méretgazdaságosság térnyerése).
4. Az intézkedés visszaszorítja az állam kevésbé indokolt, esetenként pazarló kapacitását (vagyon és létszám, esetleg támogatás felszabadítása).
5. Az intézkedés ösztönzi és/vagy elismeri az állampolgárok kockázatkezelő, megelőzésorientált és tervezésalapú gondolkodását, öngondoskodását.

Az ÁSZ több olyan programot is a döntéshozók figyelmébe ajánlott, amelyek a fenti kritériumrendszernek megfelelnek. Ezek közül a következő keretes írásban vázlatosan egyet ismertetünk. Ehhez hasonlólt a később nyilvánosságra hozott kormányzati programcsomag is tartalmazott.

„Hátrányból előny” program – A munkaerő képzése a gazdaság szükségletének megfelelően

Az Európai Bizottság és az OECD Magyarországra vonatkozó tanulmányai kiemelik a humán erőforrás hiányosságait. Ezt a hátrányt előnnyé kellene változtatni azáltal, hogy az állam ösztönzi a munkáltatók azon képzési kezdeményezéseit, amelyek a szükséges képzettség megszerzésére irányulnak. Egy olyan konstrukció sürgős – már a kötelező otthon tartózkodás időszakában elkezdődő – kialakítása és bevezetése látszik célszerűnek, amelyben

- a munkáltató nem bocsátja el az átmenetileg munkát nem végző dolgozóit, hanem bérüket magas százalékos arányban megfizeti, és meg tudja határozni, hogy milyen képzést célszerű számukra nyújtani. (Ez a feltétel azt biztosítja, hogy csak olyan munkáltatók vesznek részt a konstrukcióban, amelyek elszántak az újrakezdésre, és ezért dolgozóikat megtartják és képezni akarják. Ugyanakkor továbbfoglalkoztatási kötelezettség előírását nem javasoljuk, mivel ez teljesíthetetlen feltétel lehet egy ilyen bizonytalan helyzetben);
- a munkavállalók vállalják a munkáltató által meghatározott foglalkoztatási feltételeket, valamint a képzést záró vizsga letételét;
- a képzést – legalább részben – távoktatás keretében nyújtják;
- azonnali, egyszeri intézkedésként vethető fel az a megoldás, hogy a kijárási korlátozás időszakában, illetve azt követően az állam magára vállalja a bérköltség maximum 50 százalékanak megtérítését, maximum 5 hónapos időszakra, valamint a képzési költségek egy részét, ha azt az állam által megjelölt képző intézmények valamelyike nyújtja. (Ez ösztönzést adna az állami képzési, átképzési intézményeknek arra, hogy a munkáltatói igényekre reagáló távoktatási programokat dolgozzanak ki. Ezt az érintett minisztériumoknak az intézményeik részére el kellene rendelniük.)

Ez a konstrukció kimondottan a munkanélkülívé válás kiváltását, illetve későbbre áttolását szolgálná. A képzés elősegítené a jobb elhelyezkedését azoknak, akiknek a munkáltatója megszűnik, leépül, így a munkavállaló más, új munkahelyen tud elhelyezkedni. Ez a konstrukció egyszerre biztosítana mind a három fél számára egy motivált megoldást: a munkavállaló, a munkáltató és az állam tekintetében jelenik meg a közös érdek.

A Kormány első gazdaságvédelmi csomagja nyilvánosságra hozatalát követően az ÁSZ rövid közleményben¹³ értékelte az intézkedéseket, kiemelve azoknak a válságkezelés eredményessége szempontjából meghatározó jellemzőit. Közleményében az ÁSZ megállapította, hogy a Magyarország 2020. évi központi költségvetésébe beépített tartalékok pénzügyileg lehetővé tették, hogy a koronavírus-járvány kezelésének első ütemében szükséges intézkedéseket a kormányzat meglépje, másfelől ahhoz is megfelelő alapot adnak, hogy a második ütemben megvalósítandó intézkedések finanszírozása mellett se lépje át a költségvetési hiány a GDP 3 százalékát.

Az ÁSZ egyetért azzal, hogy a Kormány – élve a veszélyhelyzeti törvényi felhatalmazással – a halasztható feladatok költségvetési előirányzatait jelentős mértékben csökkentette a járvány utáni talpra álláshoz szükséges pénzügyi keretek megteremtése érdekében. A közlemény azzal érvelt, hogy a gazdaság működésének minél gyorsabb

¹³ Lásd: www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/az-allami-szamvevoszek-allasfoglalasa-a-gazdasagvedelmi-intezkedesekrol.

és szélesebb körű helyreállítása a költségvetésből gazdálkodó, illetve onnan támogatott szervezeteknek is érdeke, mivel ennek révén teremtnének meg azok a költségvetési bevételek, amelyek az ő fenntartásukhoz, további zavartalan működésükhöz szükségesek.

Az ÁSZ a nyilvános közleményben is azt hangsúlyozta, hogy elsődlegesen olyan intézkedésekre van szükség, amelyek a járvány okozta társadalmi és gazdasági nehézségek enyhítése mellett egyúttal kedvezőbb helyzetet teremtenek a járvány utáni gazdasági fellendülés megindításához. Ezért elsődleges prioritásnak a munkahelyek megőrzését jelölte meg, mivel ez teszi lehetővé, hogy a járvány hatásainak enyhülését követően a termelés azonnal megindulhasson. Leszögezte, hogy a bérköltségek egy részének átvállalása és a kedvezményes vállalati hitelek biztosítása egyaránt ezt a célt szolgálja.

Az ÁSZ az általa javasolt „Hátrányból előny” program tartalmának megfelelően arra hívta fel a figyelmet, hogy célszerű lenne a bértámogatás folyósítása mellett az érintett dolgozók képzését is támogatni, ha a munkáltató versenyképességének fokozásához, kiemelten a digitalizáció térnyerésének előmozdításához erre szükség van. Az állam által fenntartott képző intézmények erre a kihívásra korszerű, távoktatási formában biztosított képzési programokkal tudnának hatékonyan válaszolni. (A képzés, különösen az informatikai tárgyú távoktatás a későbbiekben a kormányzati programoknak is fontos részét képezte.)

Az ÁSZ hangsúlyozta, hogy a járvány által legsúlyosabban érintett területek kiemelt támogatását a társadalmi szolidaritás mellett az is diktálja, hogy a normális gazdasági működés csak akkor áll helyre, ha ezeken a területen működő vállalkozások is életképesek maradnak. Mindazonáltal szembe kell nézni azzal, hogy a járvány súlya alatt számos munkahely megszűnik, ezért szintén indokolt, hogy a kormányzat már most egy jelentős összeget különített el olyan beruházások támogatására, amelyek új, korszerű munkahelyeket hoznak majd létre.

A 2021. évi központi költségvetési törvény mint a válságból való kivezetés irányítója

A válságkezelésnek az égető problémákat kezelő azonnali lépései mellett döntő jelentősége van a válságból való kiutat meghatározó intézkedéseknek. Sokan azon az állásponton voltak és vannak, hogy először az azonnali lépésekre kell minden erőt koncentrálni, és ha a tüzet eloltottuk, akkor foglalkozunk csak a „hogyan tovább” kérdésével. Ahogy azt a fent ismertetett helyénvalósági kritériumok is tükrözik, az ÁSZ megítélése szerint nem ez a célszerű hozzáállás, hanem az, ha a sürgős válságkezelési intézkedéseket már annak ismeretében hozzák meg, hogy merre van a kivezető út. Ezért az ÁSZ elnöke a járvány magyarországi megjelenésétől kezdve amellelt érvelt, hogy – a korábbi évek gyakorlatának megfelelően – a 2021. évi költségvetést is 2020 I. félévében fogadja el az Országgyűlés, mivel a költségvetés egy stabil támpontot jelent a gazdaság többi szereplője számára saját kilábalási terveinek elkészítéséhez. Ugyanakkor – mint azt a tanulmány elején bemutatott nemzetközi tapasztalatok is alátámasztják – a válság-

kezelés sikeressége szempontjából meghatározó jelentőségű a válság utáni év fiskális politikája, mivel ennek már egyszerre kell szolgálnia a gazdasági szereplőknek a válság utáni gyors talpra állását, valamint elindulnia a költségvetési stabilizáció felé. Az ÁSZ ezzel kapcsolatos érvrendszerének kifejtésére az ÁSZ elnökének a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat parlamenti vitáján elhangzott expozejá¹⁴ nyújtott lehetőséget. Ezért az ott megfogalmazott szempontokat ebbe a tanulmányba is beépítettük.

Arra a kérdésre, hogy célszerű-e a 2021. évi költségvetést már 2020 I. félévében tárgyalni, az expoze határozott igen választ adott. Hangsúlyozta, hogy a vírus okozta gazdasági és társadalmi problémák kezelésének nagyon fontos eszköze a 2021. évi költségvetés első félévi elfogadása, mivel ezzel az Országgyűlés több bizonytalanságot megszüntet. Elsőként azt emelte ki, hogy a költségvetési törvényjavaslat meghatározza, mekkora pénzüsszeget tud az állam 2021-ben a Covid-19 káros hatásainak mérséklésére és a gazdaság újbóli beindítására fordítani. Ezt elsősorban három tényező határozza meg:

- mekkora hiányt célszerű vállalni;
- mekkora összeget lehet más céloktól erre a két feladatra átcsoportosítani úgy, hogy a szükséges közfeladatok teljesíthetők legyenek;
- milyen lesz a 2021. évi „visszapattanásnak” a dinamikája?

Ez utóbbi azonban nem teljesen független változó, hiszen a költségvetésből finanszírozott gazdaságvédelmi és járványvédelmi programok terjedelmétől és eredményességétől nagymértékben függ az, hogy a gazdaság milyen gyorsan áll majd talpra. Az expoze sorra vette, hogy a költségvetési törvényjavaslat milyen válaszokat ad a három kérdésre.

A hiány célszerű mértékére a költségvetési törvényjavaslat azt a választ adta, hogy az uniós módszertan szerint számított hiány ne legyen magasabb az Európai Unióban meghatározott felső határnál, vagyis a GDP 3 százalékánál, de sokkal ne is legyen kevesebb, mivel 2021-ben még szükség lesz arra, hogy az állam a bevételeinél nagyobb arányban költson a gazdaság élénkítésére, illetve a járvány által okozott társadalmi problémák enyhítésére. A 3 százalék alatti hiánycél mellett több érv is szólt. Az első az, hogy az Európai Unió nem véletlenül határozta meg a GDP 3 százalékában a hiány felső korlátját, ennek a határnak az átlépése ugyanis egy nemzetgazdaság olyan súlyos egyensúlyhiányára utal, amely általában együtt jár más egyensúlytalanságokkal (például a fizetési mérleg egyenlegének romlása) is. Ebből következik a második ok, az, hogy a 3 százalék alatti hiánycél erős jelzés a nemzetközi közösség felé: a magyar gazdaság már 2021-ben visszatér egy fenntartható növekedési pályára.

A harmadik érv bővebb kifejtést igényel. Az ÁSZ számításai azt mutatták, hogy 1500 milliárd forint friss lakossági megtakarítás 2021-ben bevonható az államadósság finanszírozásába, ha a lakosság megtakarítási hajlandósága (az egységnyi jövedelemből megtakarításra fordított hányad) fennmarad.¹⁵ Ez utóbbihoz szükség van az állampá-

¹⁴ Domokos László: *Expoze a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájában*. 2020.

¹⁵ Állami Számvevőszék: *A COVID-19 járvány közpénzügyi hatásainak értékelése*. 2020a.

pír-vásárlást ösztönző további megtakarítási konstrukciók kidolgozására és bevezetésére. (Az ÁSZ számításaiival egyezően a törvényjavaslat indokolása szerint a Pénzügyminisztérium 2021-ben a lakossági állampapír-állomány 1000 milliárd forintot meghaladó emelkedésével számolt, és számított a hazai intézményi befektetők államkötvény-vásárlásainak növekedésével is.) Következésképpen az 1500 milliárd forintot el nem érő hiány az, amit a hazai megtakarítások várható növekedése biztonsággal finanszírozni képes. Más megközelítésben nagyságrendileg 1500 milliárd forint az a hiány, amelynek a finanszírozása biztos nem jár együtt hazánk külföldi eladósodottságának növelésével, illetve nem járul hozzá az infláció növekedéséhez sem. Ilyen mértékű hiány mellett 2021-től tovább folytatható a magyar gazdaság külföldi függőségének csökkentése.

Mindenből az következik, hogy a törvényjavaslat szerint 2021-ben mintegy 1500 milliárd forint az az összeg, amit az állam a bevételeken felül az államháztartás központi alrendszeréből a gazdaság élénkítésére, a családok, a vállalkozások és az egyes emberek megsegítésére tud fordítani. Emellett azonban az állam egyes adók adókulcsainak csökkentésével, az adókedvezmények bővítésével is hozzájárul a vállalkozások terheinek csökkentéséhez, különösen akkor, ha jövedelmüket fejlesztésre, innovációra fordítják.

A törvényjavaslat világos választ adott arra a kérdésre is, hogy mekkora összeget lehet más céloktól gazdaságvédelemre és a járvány káros hatásainak enyhítésére átcsoportosítani úgy, hogy a szükséges közfeladatok teljesíthetők legyenek. A 2021. évi költségvetés tervezete megtartotta a járvány miatti veszélyhelyzetben létrehozott három alapot. A Gazdaságvédelmi Alap és az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap kiadási előirányzatai azok, amelyeket közvetlenül fel lehet használni a gazdaság újraindítása és a járvány elleni eredményes fellépés érdekében. A Nemzeti Foglalkoztatási Alapnak a Gazdaságvédelmi Alapba történő beolvasztása azt a világos üzenetet hordozza, hogy a gazdaságvédelem legfontosabb célkitűzése a munkahelyek megőrzése, illetve új munkahelyek teremtése. Ez azonban egy szerves folyamat, azaz nemcsak a Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap előirányzatai szolgálják ezt a célt, hanem a Gazdaságvédelmi Alap minden előirányzata mögött ott áll a foglalkoztatás bővítésének a célkitűzése.

A szakirodalom a gazdaságélénkítés klasszikus eszközeiként említi a kormányzati beruházásokat. Ezért – értelemszerűen – a Gazdaságvédelmi Alap részét képezik a költségvetési szervek érdekkörében megvalósuló magasépítési beruházások. Ezek mellett azonban az önkormányzatok, illetve az államháztartáson kívüli szervezetek fejlesztéseinek támogatása is helyt kapott ebben az alapban. Sokféle – például a falvakat és a városokat (külön a fővárost), a kultúrát, a sportot, az oktatást, a turizmust, az agráriumot, a közlekedést, a területfejlesztést, valamint az egyházakat, a nemzetiségeket és a nagyvállalatokat érintő – fejlesztés kap a Gazdaságvédelmi Alap előirányzataiból sokmilliárdos támogatást.

Nyilvánvaló, hogy ezek a gazdaság talpra állásának a katalizátorai lehetnek, még akkor is, ha ezek az előirányzatok több év óta tartó fejlesztések folytatásának a fedezetét teremtik meg. Kedvező hatásukat nemcsak 2021-ben, hanem már 2020-ban kifejtik, hiszen azt az egyértelmű üzenetet küldik a gazdaság szereplői, a nem állami szervezetek

és a költségvetési szervek részére, hogy Magyarországon nem áll le az élet, és 2021-ben számíthatnak fejlesztéseik jelentős költségvetési támogatására.

A 2021. évi költségvetés I. félévi elfogadása elleni másik érv az volt, hogy rendkívül bizonytalanok nemcsak a 2021. évre, hanem a 2020. évre vonatkozó gazdasági prognózisok is. Ezzel kapcsolatban az expoé elismerte, hogy valóban nehéz azt megbecsülni, hogy a gazdaság 2020. évi megtorpanása milyen mértékű lesz, mivel az erre ható folyamatok időbeli lefutása szinte megjósolhatatlan. Ezt tükrözte a nemzetközi szervezetek előrejelzéseinek nagy szórása is. Ugyanakkor – érvelt az expoé – abban a prognózisok megegyeznek, hogy 2021-ben bekövetkezik a visszapattanás vagy felpattanás, bár ennek mértékét illetően nem egyformán optimisták az előrejelzések. Ezért a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat véleményezése során az ÁSZ figyelmen kívül hagyta a 2020. év bizonytalanságait, és azt vizsgálta, hogy a 2021. évi költségvetési elképzelések a 2019. évi teljesítéshez, azaz a biztos ponthoz miként viszonyulnak. Természetesen ehhez előbb el kellett végeznie a 2019. évi költségvetési folyamatok értékelését. Az erről szóló – a Költségvetési Tanács részére május közepén megküldött – elemzést¹⁶ az ÁSZ honlapján nyilvánosságra hozta.

A 2021. évi gazdasági és költségvetési folyamatok értékelésénél az ÁSZ a járvány miatti gazdasági visszaesés sajátosságaiból indult ki.¹⁷ A járvány szomorú tapasztalata az, hogy leginkább az egyéb betegségekben is szenvedő emberek váltak a fertőzés áldozatává. Az erős immunrendszerrel rendelkezők viszonylag könnyen átvészelték, ha megfertőződtek a koronavírussal. A gazdaságban is valami hasonló folyamat várható, azaz a válság kirobbanásakor is súlyos problémákkal küzdő nemzetgazdaságok szenvednek el a legtartósabb veszteségeket, míg az egészséges szerkezetű nemzetgazdaságok számára gyorsabb lehet a gyógyulás. Magyarország egészséges gazdasággal és államháztartással rendelkezett a járvány kirobbanásakor, így a gazdasági élet a járvány elmúltával hamar visszatérhet a régi kerékvágásba ott, ahol az csak rajtunk múlik. Ugyanakkor maradnak olyan területek, ahol a járvány megelőzése érdekében a korlátozó intézkedéseket tartósan fenn kell tartani. Természetesen nagy bizonytalanságot jelentett a járvány lefolyása. A szakértők már a nyár eleji kedvezővé vált helyzetben is a járvány második hullámának veszélyére figyelmeztettek. Ez a hullám a nyár végén elérte térségünket.

Emellett a gyors visszapattanás már 2020 májusában is kevésbé látszott valószínűnek a világ gazdaságba leginkább integrálódott ágazatokban. Látható volt, hogy a nemzetközi mobilitás visszaesése, a globális gazdaság problémái és egyes országok gazdaságának alapbetegségei miatt még évekbe telhet, amíg a világkereskedelem, a nemzetközi turizmus és az egyéb nemzetközi jellegű tevékenységek kiheverik a járvány következményeit. Ezen összefüggésekből az a reális következtetés adódik, hogy a magyar gazdaság 2021. évi teljesítménye meghaladja a 2019. évit, de nem éri el az eredetileg 2020-ra tervezett dina-

¹⁶ Állami Számvevőszék: *Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2019. II. félévi költségvetési folyamatokról*. 2020b.

¹⁷ Állami Számvevőszék: *Vélemény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról*. 2020c.

mikát. Erre a feltételezésre épült a 2021. évi költségvetési törvényjavaslatot megalapozó kormányzati makrogazdasági prognózis, amely azzal számolt, hogy a magyar gazdaság – a 2020. évi átmeneti visszaesés után – visszatér a növekedési pályára, amelyhez a beruházások, a fogyasztás és az exportnövekedés egyaránt hozzájárul. A prognózis szerint a fogyasztás bővülését segíti, hogy a keresetek ismét dinamikusán emelkednek majd, és a foglalkoztatás visszaáll a járvány előtti szintre, maga után vonva a munkanélküliség, vagy más szóval a munkaerő-tartalékok csökkenését.

A növekedés előrejelzése azzal a következménnyel járt, hogy a költségvetési törvényjavaslatnak teljesítenie kellett az államadósság-szabályt. Ezért az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat véleményezése során elsőként azt vizsgálta, hogy a prognosztizált gazdasági növekedés és a költségvetési törvényjavaslatnak a költségvetési hiányra vonatkozó célja, valamint néhány egyéb tényező alapján kellő biztonsággal teljesül-e az államadósság-mutató csökkenésének követelménye. A törvényjavaslatban rögzítettek szerint az államadósság-mutató 2021 végére tervezett értéke 3,3 százalékponttal kisebb a 2020. év végére várható értékénél, azaz a GDP több mint 3 százalékanak megfelelő mozgásteret biztosít arra az esetre, ha a GDP a prognosztizálnál kisebb mértékben nő, vagy az államadósság növekedése a tervezett mértéket meghaladja. Az ÁSZ kiszámolta, hogy a 2021. évben az államadósság-szabály akkor nem teljesülne, ha a tervezett GDP-növekedés mellett az államadósság további 1632,3 milliárd forinttal növekedne, vagy a nominális GDP növekedési üteme – a tervezett államadósság mellett – nem érne el a 3,4 százalékot.

A fentiekre tekintettel az ÁSZ – a Költségvetési Tanács véleményével megegyezően – a törvényjavaslatot megalapozó makrogazdasági prognózist megfelelő alapnak tekintette a 2021. évi költségvetés tervezéséhez. Mi következett ebből? Az, hogy a bevételi előirányzatok teljesíthetőségének értékelésekor az ÁSZ a makrogazdasági prognózist adottnak tekintette, és azt vizsgálta, hogy a tervezett bevételeket a kormányzati előrejelzésekkel összhangban, a jogszabályi változásokat figyelembe véve határozták-e meg. Hasonló megoldást követett azon kiadási előirányzatok megalapozottságának értékelésekor is, amelyek szoros kapcsolatban állnak a makrogazdasági előrejelzésekkel. Ilyen például a nyugdíjmelések vagy a nyugdíjprémium mértéke. Természetesen a kormányzati makrogazdasági prognózisban meg nem jelenő, de egy-egy bevétel teljesülését jelentősen befolyásoló tényező – például a kőolajárak – esetében az előirányzat megalapozottságának vizsgálatakor azt is értékelnünk kellett, hogy az adott tényezőnek az értékét a realitások talaján veszi-e számításba az előterjesztő. A makrogazdasági tényezőkkel szoros kapcsolatot nem mutató előirányzatok esetében azok számításokkal, intézkedésekkel való alátámasztottságának értékelése alapján tudja az ÁSZ megítélni megalapozottságukat. Az egyes előirányzatok minősítésének 2014-ben elfogadott szabályait az ÁSZ honlapjáról letölthető, nyilvános módszertan¹⁸ tartalmazza. Az ÁSZ nem változtatott a költségvetési előirányzatok megalapozottságát minősítő kritériumrendszerén, mivel

¹⁸ Lásd: *Módszertani útmutató. A Magyarország Központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat Véleményezését megalapozó ellenőrzéshez*. Állami Számvevőszék, 2014.

az átláthatóság és az objektivitás követelményének teljesülését egy sok bizonytalansággal terhelt helyzetben is fontosnak tartotta. Egy megváltozott helyzetben sem célszerű a sok éven át hitelesített mércét eldobni, mivel akkor elvesz az objektív összehasonlíthatóság lehetősége. Természetesen a mérés eredményeinek értékelésekor már figyelembe kell venni a körülmények módosulását.

A fentiekből következően az ÁSZ a 2021. évi költségvetési törvényjavaslatot is azért minősítette megalapozottnak, mert a következő három feltétel együttesen teljesült: a törvényjavaslat

- a benyújtáskor reális makrogazdasági feltételezésekre épült;
- előirányzatai a makrogazdasági prognózisban foglaltakkal és a jogszabályi változásokkal összhangban voltak;
- előirányzatait – kevés, az ÁSZ által tételesen megnevezett kivételtől eltekintve – részletes számításokkal, intézkedésekkel megalapozták, és azok visszaigazolták a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, illetve azt, hogy a kiadási előirányzatok elégségesek a közfeladat ellátására.

Az értékelés különbségének érzékeltetésére egy fontos példát mutatunk be. A korábbi években az ÁSZ a költségvetési törvényjavaslat hiányosságaként róta fel, ha a fejlesztési támogatások mögött nem állt részletes számítás. A járvány okozta bizonytalan helyzetben az összevont, konkrét fejlesztésekre még nem lebontott előirányzatokat jó megoldásnak tartottuk, mivel ez növeli a költségvetés rugalmasságát. Divatos szóval ezt rezilienciának nevezik, azaz annak a képességnek, hogy egy külső (sokk-) hatásra egy szervezet milyen gyorsan és eredményesen tud reagálni. A Számvevőszék 2019-ben hozott nyilvánosságra egy tanulmányt¹⁹ a költségvetési gazdálkodás rezilienciájáról, és ebben a rugalmasság egyik eszközeként mutatta be a hasonló programok támogatásának összevont előirányzatként történő megtervezését, mivel ez – szükség esetén – megkönnyíti a konkrét programok közötti átcsoportosítást. Ugyanez az elemzés a transzparencia kérdéskörével is foglalkozott, azt hangsúlyozva, hogy a tervezés rugalmasságának együtt kell járnia a végrehajtás átláthatóságával, mivel a költségvetés végrehajtása feletti országgyűlési és társadalmi kontroll csak ez által biztosítható. Jelenleg is alkotmányos kötelezettsége a költségvetési előirányzatokat – ideértve az összevont előirányzatokat is – kezelő szervezeteknek, hogy azok tényleges felhasználására és az arról való beszámolásra átlátható módon kerüljön sor. Természetesen az is fontos, hogy a végrehajtás megkezdése előtt az összevont előirányzatok felhasználására részletes számítások készüljenek, és kerüljön sor azoknak a programoknak az átütemezésére, amelyekre a 2021. évi költségvetés a korábban tervezettnél csak kisebb támogatást képes biztosítani.

¹⁹ Állami Számvevőszék: *A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei*. 2019.

A reziliencia kiemelt fontossága

Gazdasági sokk esetén – a járvány gazdasági hatásai vitathatatlanul sokkszerűek – a költségvetési reziliencia fogalma tágabb értelmezést kap, és elsődlegesen azt jelenti, hogy a költségvetés mennyire képes hozzájárulni a sokkos állapotban lévő gazdaság rugalmas helyreállításához.²⁰ Célszerű ezért kiemelni a 2021. évi költségvetésnek néhány olyan elemét, amelyek a tág értelemben vett reziliencia megteremtését szolgálják.

Elsőként a Gazdaságvédelmi Alapot említhetjük, amely a már említett gazdaságösztönzési és beruházási programok finanszírozása mellett olyan társadalmi célokat is támogat, amelyeknek közvetlen gazdaságélénkítő hatása is van. A lakástámogatások közel 250 milliárd forintos kerete esetében a kettős cél nyilvánvaló. A törvényjavaslat azonban idesorolja a nyugdíjprémiumot és a tizenharmadik havi nyugdíj visszaépítése első heti részének támogatását is. Megítélésünk szerint ez teljesen indokolt. A járvány kezelésének nemzetközi irodalmában hamar megjelent az a „helikopterpénznek” nevezett javaslat, amelynek az volt a lényege, hogy az állam adjon egy nagyobb összeget minden embernek, akik azt elköltik, és ettől nőni fog a fogyasztás, és élénkülni fog a gazdaság. A magyar kormány – kellő körültekintéssel – nem ezt a társadalmilag igazságtalan megoldást választotta, hanem célzottan a nyugdíjasoknak ad többletjövédelmet, és ezzel egy olyan réteg vásárlóerejét növeli meg, amelyet különösen érzékenyen érintettek a járvány gazdasági következményei. Ily módon a 13. havi nyugdíj fokozatos visszaépítése amellest, hogy a nyugdíjasok életszínvonalát emeli, négy éven keresztül ismétlődő lökést ad a fogyasztás növekedésének, és ezen keresztül a gazdaságot élénkíti.

Az Egészségbiztosítási és a Járvány Elleni Védekezési Alap összevonásának is üzenetértéke van. Kifejezi azt, hogy a járvány felértékelte az egészségügy jelentőségét, és nem egyszeri jelleggel volt szükség 2020-ban az egészségügyi kiadások jelentős növelésére, hanem az egészségügy korszerűsítésének és az ország fenntarthatóságát szolgáló fejlesztésének a célkitűzése a járvány akut szakaszának az elmúltával is fennmarad. Lényegében a korábbi Egészségbiztosítási Alap egészül ki egy járványügyi védekezési alaprésszel, azaz az egészségügy pótlólagos forrásokhoz jut a járvány miatt megnövekedett feladatai finanszírozásához.

A reziliencia megteremtésének egyik alapvető eszköze a tartalékolás. Ezért az ÁSZ véleményének kialakításakor előtérbe került a tartalékok megfelelőségének értékelése. A központi tartalékok – a béremelési intézkedések fedezetét biztosító céltartalék mellett – a GDP fél százalékának megfelelő összeget irányoznak elő rendkívüli intézkedésekre, valamint gazdaságvédelmi, beruházás-előkészítési és járvány elleni védekezési feladatokra. Az ÁSZ értékelése szerint e tartalékok mértéke elegendő azon kockázatok kezelésére, amelyek a költségvetési kiadások növelését teszik szükségessé. Természetesen értelmetlen lenne annyi tartalékot beépíteni a költségvetésbe, ami egy újabb súlyos járványhullám miatti több hónapos gazdasági lebénulás kockázatainak kezelésére elegendő,

²⁰ Lásd erről részletesen: Pulay–Simon–Kisapáti (2020) i. m.

hiszen ebben az esetben maga a tartalékolás, azaz a költségvetési kiadások drasztikus visszafogása akadályozná a gazdaság gyors felépülését.

Az ÁSZ további tartalékként vette számításba, hogy az Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapja 0 forint előiránnyal lett megtervezve, azaz az Európai Unióból ilyen címen 2021-ben érkező pluszbevétel a gazdaság élénkítését, illetve a munkahelyek megőrzését és bővítését szolgáló pótlólagos kiadások járulékos emelő forrása lehet, anélkül, hogy az államháztartás hiányát növelné.

A 2021. évi költségvetés ugyanakkor nem tartalmaz olyan tartalékot, amelynek elsődleges rendeltetése a költségvetési hiánycél betartásának és közvetetten az államadósság-szabály teljesítésének biztosítása. (Az elmúlt években ilyen célt szolgált az Országvédelmi Alap.) Tekintettel arra, hogy az államadósság-szabály teljesítéséhez a GDP 3 százalékát meghaladó mozgástér áll rendelkezésre, e tartalék hiánya az államadósság-mutató csökkentése követelményének teljesítését nem veszélyezteti, 1600 milliárd forint úgynevezett implicit tartalékkal lehet számolni.

A hiánycél teljesítése esetében azonban ilyen mozgástér nem áll rendelkezésre, a magasabb hiány vagy a GDP kisebb mértékű növekedése esetén a hiány meghaladja az uniós előírás szerinti 3 százalékos mértéket, amelyet hazai törvény is rögzít. Az uniós előírás betartásának kötelezettségét azonban az Európai Unió Tanácsa felfüggesztette, amely felfüggesztés – az EU gazdaságélénkítési törekvéseinek ismeretében – nagy valószínűséggel 2021-ben is fennmarad. Következésképpen önmagában a hiánycél betartása érdekében nem célszerű olyan tartalékot beépíteni a költségvetésbe, amely erőforrásokat von el a gazdaság élénkítését szolgáló intézkedésektől. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a törvényben előírt hiánycélt nem kell betartani, azaz 2021-ben is fegyelmezett költségvetési gazdálkodást kell folytatni, és elejét kell venni a kiadási előirányzatok túllépésének.

Magyarország 2021. évi központi költségvetésének július eleji elfogadása óta a gazdaság rezilienciája még inkább központi kérdéssé vált. A Covid-19-járvány második hullámának bekövetkezése nyilvánvalóvá tette, hogy a gazdaság nem képes a „visszapattanásra”, következésképpen rezilienciájának erősítése még jelentősebb költségvetési beavatkozást igényel. Ugyanakkor a költségvetés mozgásterét behatárolja az államadósság szilárd finanszírozhatóságának a mértéke. Ma úgy tűnik, hogy a globális pénzpiacok finanszírozási hajlandósága – a különböző pénzteremtési technikáknak köszönhetően – „végtelen”, ha kormányok által garantált kötvényekben tarthatják a befektetéseiket. A korábbi pénzügyi válságok tapasztalatai²¹ azonban arra figyelmeztetnek, hogy a nemzetközi pénzügyi piacok egyik pillanatról a másikra befagyhatnak, és ez a gazdaságot megbénító likviditásszűkét idézhet elő. Következésképpen a költségvetési expanzió kiterjesztésének együtt kell járnia a megnövekvő államadósság biztonságos, folyamatosan magas szintű likviditást biztosító finanszírozásával.

²¹ Lásd például: Lámfalussy Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008.

Ebben a helyzetben még inkább szükség van arra, hogy az Állami Számvevőszék által megfogalmazott, fent ismertetett kritériumok a költségvetési kiadások prioritási sorrendjének felállításakor érvényesüljenek. Ezek közül most csak kettőt emelünk ki. Az egyik a szinergiák erősítésének célszerűsége, azaz olyan intézkedések megvalósítása, amelyeknek több kedvező, egymást erősítő hatása is van. A legjobb példa erre az orvosok fizetésének a több mint duplájára emelése, a hálapénz egyidejű megszüntetése mellett. Ez az intézkedés nemcsak utat nyit Magyarország egyik legsúlyosabb etikai problémájának megoldása és az egészségügyre fordított közpénzek magánérdekű allokálásának megszüntetése felé, hanem pótlólagos jövedelmeket áramoltat a gazdaságba, és lehetővé teszi a hálapénzre tartalékolt megtakarítások célirányosabb felhasználását. További jó példaként említhetjük a lakásépítések fokozott támogatását, amely egyszerre javítja a lakáshelyzetet, a lakások energiafelhasználását, és teremt pótlólagos keresletet a gazdasági visszaeséstől sújtott építőipar számára.

Másodikként azoknak az intézkedéseknek a fontosságát emeljük ki, amelyek „ösztönzik és/vagy elismerik az állampolgárok kockázatkezelő, megelőzésorientált és tervezésalapú gondolkodását, öngondoskodását”. A számok azt mutatják, hogy a járvány okozta bizonytalan helyzetben az emberek jelentős része – nagyon racionálisan – tartalékolásra törekszik. A nemzetgazdaság és a megtakarítók számára is fontos azonban, hogy ezeket a tartalékokat ne a párnahuzatba rejtse el, és ne kamat nélküli folyószámlákon halmozódjanak fel, hanem olyan megtakarítási konstrukciókban, amelyek jelentős arányban az államadósságot finanszírozzák, másfelől viszont biztonságos hátteret jelentenek az öngondoskodáshoz. Ilyen lehet például a nyugdíj célú megtakarításra ösztönző állampapír.

Összegzés

A 2008–2009-es válság kezelésének negatív és pozitív tapasztalatait mind Magyarország, mind pedig az Európai Unió hasznosította. Természetesen minden válság különbözik az előző válságoktól, és ez különösen igaz a jelenlegi világjárvány miatt kialakult recesszió esetében. Mégis azt mondhatjuk, hogy a válság sikeres kezelése szempontjából igen fontos, hogy erre megfelelő pénzügyi erőforrások állnak rendelkezésre, és a válságkezelés jogi keretei is adóttak. A járvány elhúzódása azonban még inkább előtérbe állítja azt a követelményt, hogy a költségvetés ne egyszerűen csak sokat költsön, hanem célszerűen fektessen be a jövőbe. Csak így lehet elérni, hogy a költségvetés nagyobb arányú túlköltekezése ne csak a jelen problémáit enyhítse, hanem a gazdaság talpra állását is szolgálja.

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék: *A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának lehetséges eszközei*. 2019. <https://bit.ly/3td08PJ>
- Állami Számvevőszék: *A COVID-19 járvány közpénzügyi hatásainak értékelése*. 2020. <https://bit.ly/39qY1Qb>
- Állami Számvevőszék: *Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2019. II. félévi költségvetési folyamatokról*. 2020a. <https://bit.ly/3orgoZF>
- Állami Számvevőszék: *Vélemény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról*. 2020b. <https://bit.ly/2NK3Obj>
- Az Európai Tanács következtetései, 2020. július 17–21.* Európa Tanács, 2020. <http://bit.ly/2YAXNA1>
- Benczes István – Kutasi Gábor: Válság és konszolidáció. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 4. 791–807.
- Cwik, Tobias J. – Volker Wieland: *Keynesian government spending multipliers and spillovers in the euro area*. (CEPR Discussion Paper No. DP7389.) London, Centre for Economic Policy Research, 2009.
- Domokos László: Az előrelátást nehezítő átláthatatlanság a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. *Pénzügyi Szemle*, 55. (2010), 4. 713–719.
- Domokos László: *Expozé a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájában*. 2020.
- European Economic Forecast. Spring 2020.* European Commission, 2020. <https://bit.ly/2YmXsk7>
- Lámfalussy Sándor: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2008.
- Pulay Gyula – Simon József – Kisapáti Angéla: A költségvetés rezilienciája alapesetben és külső sokk idején. *Polgári Szemle*, 16. (2020), 1–3. 57–77. <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0705>
- Ross, John: *China faces slower Western growth than in the Great Depression*. <https://bit.ly/3rcXZlh>

Hivatkozott jogszabályok

- A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
2013. évi XXXII. törvény a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés kihirdetéséről
2015. évi XCIII. törvény az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló, 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről