

PROF. DR. LENTNER CSABA

EGYETEMI TANÁR, INTÉZETVEZETŐ

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

ÁLLAMTUDOMÁNYI ÉS KÖZIGAZGATÁSI KAR

KÖZPÉNZÜGYI KUTATÓINTÉZET



Az új magyar állampénzügyi rendszertan – az Alaptörvénnyel összefüggésben

1. A stabil államműködés garanciális szabályai

A közpénzekkel való takarékos gazdálkodás, a költségvetési egyensúly megteremtése és hosszú távú fenntartása, valamint az államadósság csökkentése olyan kiemelt gazdaságpolitikai célok, hogy a megvalósításukat szolgáló legalapvetőbb elvek és szabályok Magyarország Alaptörvényében kerültek megfogalmazásra. A stabil állami pénzügyek a gazdasági növekedés tartós alapjainak megteremtéséhez és fenntartásához jó alapot adnak.

Az *Alaptörvény*¹ közpénzekkel és önkormányzatokkal foglalkozó részeinek sarkalatos pontja, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ismerve a tényadatokat és a 2010 előtti túlköltekező költségvetési gyakorlatot, a szabályozás úgy szól, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezekről a szabályokról csak 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 lehet eltérni.

Lényeges elem, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani, mely során a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel – nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét meghaladja – a különleges jogrend esetére meghatározott kivételekkel –, a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön és nem vállalható

olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, alkotmánybíróági vizsgálódást bekorlátozó szabályok érvényesülnek. A központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeknél állnak a speciális szabályok. Az Alkotmánybíróság e közpénzügyi tárgyú törvények esetében az Alaptörvénnyel való összhangjukat kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja csak felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására, kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

Az államháztartás részének minősülő helyi önkormányzati alrendszer irányába szabályozott tartalom, hogy a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. *Zéman* hangsúlyozza, hogy az önkormányzatok által működtetett vállalkozások meghatározó részei az önkormányzati szektornak, éppen ezért a lakosság magas színvonalú ellátása szempontjából fontos a kiegyensúlyozott működésük, amihez feltétlenül szükség van a stabil forrásszerkezetre és kontrollra.²

² HEGEDŰS SZILÁRD – ZÉMAN ZOLTÁN: *Tőkeszerkezeti elméletek érvényesülésének vizsgálata a hazai önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok körében*. Statisztikai Szemle, 2016. 94:(10) pp. 1032–1049., továbbá: ZÉMAN ZOLTÁN – TÓTH ANTAL: *Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése*. In: LENTNER CSABA (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest 2015. pp. 829–853.

¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Az Alaptörvény közpénzek fejezete és a közpénzügyi tárgyú törvények, különösen a sarkalatos törvények zárt egészet alkotnak. Biztosítják Magyarország pénzügyi stabilitását, és annak hátterében a felelős közpénz és közvagyon gazdálkodást. Az Országgyűlés az ország pénzügyi stabilitása és költségvetési fenntarthatóságának biztosítása érdekében a *központi költségvetésről szóló törvény* megalapozottságának független vizsgálata, valamint az államadósság csökkentésének elősegítése céljából az Alaptörvény rendelkezéseinek végrehajtására megalkotta a *stabilitási törvényt*³. E sarkalatos törvény az államadósság számítására és növekedésére korlátozó szabályokat tartalmaz, továbbá a közteherviselés, nyugdíjrendszer és a Költségvetési Tanács működésének alapvető szabályait részletezi. A *Költségvetési Tanács* testületként eljárva részt vesz a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében és az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartásának ellenőrzésében. A Tanács kizárólag az Alaptörvénynek és a törvényeknek alárendelve végzi tevékenységét. A Tanács tagjai önállóan alakítják ki véleményüket, álláspontjuk képviselőként függetlenek egymástól.⁴

Az államháztartás egyensúlyának és a közpénzakkal történő áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáit az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szabályozza. Az önkormányzati hagyományokat megőrizve és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket érvényesítve Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény garantálja a helyi választópolgárok önkormányzathoz való jogát, az önkormányzatok államcélok megvalósításához történő hozzájárulását, egyidejűleg a települések és helyi közösségek öngondoskodásra való képességének erősítését, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtését.

A Magyar Országgyűlés, költségvetési jogával élve,⁵ évente *költségvetési tervet* hagy jóvá a kormány előterjesztésére, amely a *Magyarország központi költségvetéséről szóló törvény* nevet viseli. A költségvetési év végén a kormány összeállítja a *zárszámadási törvényjavaslatot*, amelyet az Állami Számvevőszék ellenőriz, majd az Országgyűlés megtárgyalja, zárszámadási törvényt alkot.

A nemzeti vagyonra vonatkozó alapvető szabályokat az Alaptörvény és a rendelkezéseinek végrehajtására alkotott, a *nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény* tartalmazza. Az államháztartás bevételei biztosítják azokat a pénzeszközöket, amelyekből az állami feladatok ellátásával, illetve finanszírozásával kapcsolatos kiadások teljesíthetők. A közfeladatok megvalósításához azonban *nemcsak pénzeszközök*, hanem más *vagyonelemek is* szükségesek, mint különösen épületek, építmények, járművek, gépek, berendezések, szelle-

mi termékek, vagyoni értékű jogok, készletek. A bevételekre és kiadásokra építő költségvetési – pénzügyi szemléletű folyó – gazdálkodás és az állomány szemléletű vagyongazdálkodás között szoros kapcsolat áll fenn, hiszen a vagyontárgyak használata és hozadéka is közszükségleteket elégít ki. Az Alaptörvény megfogalmazásában „*az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.*” Az Alaptörvény fokozott védelmet biztosít a közpénzeknek és a nemzeti vagyonnak, valamint garanciákat rögzít az ezekkel való felelős és átlátható gazdálkodás érdekében.

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonról szóló törvény definiálja a közfeladat fogalmát is. A közfeladat jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

A szabályalapú⁶ tett államháztartás folyamatos működését további jogszabályok biztosítják. Az *adózási rendjéről szóló törvény* célja az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az adózó és az adóhatóság az adózási rendjéről szóló törvénynek megfelelően gyakorolhatja jogait és teljesíti kötelezettségeit. Ezen szabályozási mechanizmuson keresztül teljesülnek az *adónem törvények*, illetve a támogatások folyósítása. Az államháztartásba befolyó bevételek, és kiáramló támogatások rendje tehát az Art. által szabályozott. Az egyes adónemekre vonatkozóan pedig az adónem törvények (SZJA, ÁFA, TÁNYA stb.) közölnek részletes szabályokat. Az operatív fiskális folyamatok menedzselését – mint említésre került – a *Nemzeti Adó és Vámhivatal* végzi.

Az állami vagyon és a közpénzek feletti ellenőrzés az Alaptörvényből eredeztetve az *Állami Számvevőszékről alkotott törvényben* jelenik meg. Az Áht. VIII. fejezete az állami ellenőrzés három szintjét jelöli meg: számvevőszéki ellenőrzés, kormányzati ellenőrzés és az államháztartás belső ellenőrzése. A költségvetési rend szerint gazdálkodók pénzellátása, az állami pénzek kezelése az Államkincstáron keresztül történik, az államadósság kezelése pedig az *Magyar Államkincstár* szervezeti rendjébe tartozó *Államadósság Kezelő Központon* keresztül valósul meg.

Az Alaptörvény 41. cikke kimondja, hogy a Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja, amely külön sarkalatos törvényben (2011-es, majd a 2013-as jegybanktörvény) meg-

³ 2011. évi CXCV. törvény

⁴ A Költségvetési Tanács működéséről bővebben: KOVÁCS ÁRPÁD: *A Költségvetési Tanács a Magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról.* Pénzügyi Szemle, 2016., 61. évf., 3. szám, pp. 320–337.

⁵ KECSKÉS ANDRÁS: *John Austin gondolatai a jogról, a jogen kívüli tényezőkről és a szankciókról.* In: GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ, HORNYÁK SZABOLCS (szerk.): *Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére.* 383 p. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 2006. pp. 113–127.

⁶ KOVÁCS ÁRPÁD: *Rule-Based Budgeting: The Road to Budget Stability. The Hunarian Solution.* In: Polgári Szemle – Civic Review, 2017. 13. évf., Special, pp. 39–63.

⁷ 2011. évi LXVI. törvény. Az Állami Számvevőszék működését övező jogi környezetről részletesen: DOMOKOS LÁSZLÓ: *Az Állami Számvevőszék jogositványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás tükrében.* In: Pénzügyi Szemle, 2016. 62. évf. 2. szám, pp. 299–319.

határozott módon felelős a monetáris politikáért. Ennek keretében az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. Továbbá, elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját, amely a jegybankot az állampénzügyi rendszer intézményi részévé teszi, miáltal a nemzetgazdaság egészének sorsáért viselt felelősség alaptörvényi fundamentumra helyeződött. A Magyar Nemzeti Bank elnöke évente beszámol a jegybank tevékenységéről az Országgyűlésnek.

A Magyar Nemzeti Bank sarkalatos törvény szerinti szervei a Monetáris Tanács, amely a legfőbb monetáris politikai döntéshozó szerv, az igazgatóság, amely az operatív ügyeket koordinálja, illetve a felügyelőbizottság, amely a monetáris politikán kívüli gazdálkodási folyamatokat (bér-, anyaggazdálkodás, műszaki fejlesztés) ellenőrizheti.

A Magyar Nemzeti Bank a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) tagja. A Magyar Nemzeti Bank, valamint szervezetének tagjai a jegybanktörvényben foglalt feladataik végrehajtása és köteleseik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank (EKB) kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A Kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet, és nem kísérli meg a Magyar Nemzeti Bank, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során. A Magyar Nemzeti Bank elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik.

Tevékenységről és monetáris politikájáról évente legalább egy alkalommal beszámol az Országgyűlésnek. A Magyar Nemzeti Bank elnöke féléves rendszerességgel írásban beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának az MNB féléves tevékenységéről az éves beszámoló tartalmának megfelelő tartalommal. A Magyar Nemzeti Bank feladataival és a pénzügyi rendszer működésével kapcsolatos döntések és jogszabályok tervezeteire nézve ki kell kérni a Magyar Nemzeti Bank véleményét. A nemzetgazdasági miniszter a költségvetés Kormány által történő elfogadását követően haladéktalanul tájékoztatja a Magyar Nemzeti Bankot a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Magyar Nemzeti Bank jogosult a tervezettel kapcsolatos véleményét közvetlenül megküldeni a miniszternek. Ezt a véleményt a Költségvetési Tanács ülésén a Magyar Nemzeti Bank elnöke jeleníti meg. Az így megjelenített vélemény azonban nem köti a Magyar Nemzeti Bank elnökét a Költségvetési Tanács tagjaként biztosított jogainak szabad gyakorlásában.

2. A közpénzügyi tárgyú törvények és a stabilitás gyakorlati összefüggései

A közpénzügyi terület következetes leszabályozottsága és az elért stabilizációs eredmények között erős korreláció állapítható meg. A költségvetési gazdálkodás szabály alapúvá tétele hatékony és ellenőrizhető módját teremtette meg Magyarországon évtizedeken át hiányt, államadóságot és társadalmi feszültségeket „termelő” kormányzati pénzügyeinek, amelyet

2013-tól a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikája is támogat. A monetáris politika eredményei érdemben járulnak hozzá a magyar fiskális-költségvetési egyensúly és növekedési potenciális fenntarthatóságához, mely által a jegybank aktív gazdaságpolitikai szereplővé avanszált.

Magyarországot sérülékeny, kiszolgáltatott állapotban érte el a 2008-ban kirobbant gazdasági válság⁸, aminek egyik fontos oka volt, hogy a 2011 előtt hatályos magyar Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyi fejezetet, azaz nem volt olyan alkotmányos szabály, ami korlátozta volna az állam túlzott eladósodását. A 2011 áprilisában elfogadott Alaptörvény egyik újítása épp az volt, hogy közpénzügyi fejezettel és az államadóságra vonatkozó szabállyal egészült ki. Ezt tették teljes és konzisztens rendszerré a közpénzügyi tárgyú sarkalatos törvények. A megoldásra váró problémák súlyát és komplexitását jól érzékelteti *Stumpf István*, aki szerint „*A több mint egy évtizeddel korábban kialakított alkotmányos és önkormányzati modellben olyan belső feszültségek halmozódtak fel, amelyek komoly működési zavarokat és politikai ciklusokon átnyúló megoldatlan problémák egymásra torlódását eredményezték. A rendszerváltás »rendszere« nem képes hatékonyan kezelni az elmúlt évtizedben felhalmozódó szociális problémákat, nem tudott sikeresen alkalmazkodni a megváltozott nemzetközi erőterhez, bizalmatlanság alakult ki a politikai rendszer alapintézményei és normái iránt.*”⁹ Stumpf kifejti, hogy a kialakult helyzetben átfogó változtatásokra van szükség a társadalom egyes alrendszerében és az azt összehangoló politikai, kormányzati rendszerben.¹⁰

Magyarország költségvetése a bruttó hazai termék (GDP) 6-8%-át kitevő hiánnyal zárt 2002 és 2006 között minden évben, de 2007-ben is bőven 4% feletti volt a deficit. Az állampénzügyek rendbetétele 2011-ben kezdődött el, amikor az akkor érvényes európai uniós módszertan (ESA95) szerint számított egyenleg a GDP 4%-ára ugrott (elsősorban a nyugdíjpenztári rendszer átalakítása miatti egyszeri költségvetési bevételek miatt). 2012 óta a költségvetés hiánya minden EU-kompatibilis mutatószám szerint a 3%-os GDP-arányos érték alatt marad. A hiány csökkenésében szerepet játszott egyrészt az elsődleges (kamategyenleget nem tartalmazó) egyenleg javulása, másrészt a nettó kamatkidadások 2013-at követő csökkenése is.

A 2010 és 2013 között végrehajtott fiskális konszolidáció után, melynek egyik látványos eredménye volt, hogy Magyarország kikerült az Európai Unió túlzott deficit eljárása alól, 2013-ban megtörtént a monetáris politikai fordulat is¹¹. Az MNB megújított monetáris politikája¹² nagymértékben hoz-

⁸ Bővebben a témáról és a sikeres válságkezelésről: MATOLCSY GYÖRGY (2015): *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Kiadó, 2015.

⁹ STUMPF ISTVÁN: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Századvég Kiadó, Budapest 2014. 17. o.

¹⁰ Uő. Uo.

¹¹ MATOLCSY GYÖRGY – PALOTAI DÁNIEL (2014): *Növekedés egyensúlytalanságok nélkül*, Polgári Szemle, 10. évf. 1–2. szám, 2014. március.

¹² LEHMANN KRISTÓF – PALOTAI DÁNIEL – VIRÁG BARNABÁS (szerk.) (2017): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank 2017. Hozzávéve: a monetáris politikák változása világjelenség. Erről TATAY TIBOR: *A központi banki feladatok változása*. In: KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Állam – válság – pénzügyek: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*. Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr 2015. pp. 53–76., továbbá TATAY TIBOR: *A központi bankok változó szerepe*. Polgári Szemle, 2015. 11. évf. 1–3. szám, pp. 90–102.

zárult ahhoz, hogy az állampapír-piaci hozamok csökkenésén keresztül a költségvetés éves kamatkidadásai csökkenjenek. Az MNB becslése szerint 2013 és 2015 között a GDP mintegy 1%-át tette ki a kamatsökkentési hatás, amiben része volt a kamatsökkentési ciklusoknak, illetve a 2013 utáni célzott jegybanki programoknak, kiemelten az Önfinszírozási programnak¹³, valamint a monetáris politika jellegének stabil és megfelelő kommunikálására¹⁴. Az államadósság fokozatos átárazódása révén a jövőben a kamatkidadások további csökkenése várható, és a kamatmegtakarítás éves mértéke elérheti a GDP 1,7%-át is, azaz a 600-700 milliárd forintos szintet, amin felül még a jegybanki kamatkidadások csökkenését is figyelembe kell venni, hiszen a kamatsökkentési ciklusok elindulása óta az MNB kumulált kamatmegtakarítása megközelítette a GDP 2%-át (ami további több mint 600 milliárd forintot jelentett¹⁵). A kamatsökkentés ezen felül élénkítette a hazai beruházásokat és a fogyasztást, miközben a 2013-ban elindított Növekedési Hitelprogram pedig közvetlenül segítette a kis- és középvállalatok finanszírozását: mindkét program éves átlagban mintegy 0,5-0,5%-kal járult hozzá a GDP bővüléséhez, ami pedig a megnövekedett adó- és járulékbételeken keresztül az MNB becslése szerint évente a GDP 0,3-0,4%-ával javíthatta az államháztartás egyenlegét.

A magyar államadósság 2002-ben a GDP 55%-a volt, 2007-re 65% fölé emelkedett a ráta, 2010-ben pedig elérte a GDP 80%-át. Fontos kiegészítés, hogy míg 2004-ben az államadósságnak még alig több mint 25%-a volt devizában denominált, addig 2008-ban ez az arány már 40%-ot tett ki, 2010-re pedig 50% fölé emelkedett. Az Alaptörvény elfogadásának éve ebből a szempontból is fontos mérföldkő volt. 2011-ig jelentősen nőtt az államadósság, majd innen csökkenésnek indult az adósságállomány: a 80% feletti értékről elmozdulva, 2016-ra alulról közelítette meg a 75%-ot a GDP arányában mért államadósság, ami az adósság „tehetetlensége” miatt jelentős előrelépésnek tekinthető. Mindeközben a devizaadósság teljes államadósságon belüli aránya 50% feletti szintről 25%-ra csökkent, ami azt jelenti, hogy 5 év alatt arányaiban megfeleződött a devizaadósság, jelentősen csökkentve ezzel a devizakitettséget és az egész magyar gazdaság külső sérülékenységét (ezeket a lépéseket egészítette ki a lakossági devizahitelek kivezetése is¹⁶).

2010-ben az inflációs ráta 4-5% körül alakult havi szinten. Az Alaptörvény elfogadásának évét (2011) követően egy kisebb átmeneti emelkedés után, nagymértékben a nemzetközi folyamatoknak, illetve a rezsi-csökkenésnek köszönhetően az infláció jelentősen csökkent, majd az áremelkedés gyakorla-

tilag megszűnt. Ez tette lehetővé, hogy a Magyar Nemzeti Bank 2012 közepén elkezdje a már említett kamatsökkentési ciklusát.

Az Alaptörvény elfogadása előtt a magyar növekedési adatok is visszafogottak voltak: míg 2002 és 2005 között a magyar GDP gyorsabban nőtt, mint az egyéb visegrádi országok átlaga (4% szemben a régiós 2-3%-os átlaggal), 2006 és 2010 között azonban jellemzően 2-4 százalékponttal elmaradt a régiós versenytársak értékeitől. A fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes hatásaként 2013-ban Magyarország felzárkózása újraindult: a magyar növekedés 2013 óta szignifikánsan az eurózona növekedési feletti, stabilan a 2-4%-os sávban alakul. A 2017. áprilisi Konvergencia program előrejelzése szerint a magyar gazdaság növekedési üteme 2017 és 2021 között átlagosan 4%-os lesz, ami érdemi szintbeli emelkedést jelent középtávú összevetésben is¹⁷.

3. A közpénzügyi rendszer tartalmi bővülése

Az Alaptörvény közpénzügyek stabilitására vonatkozó követelménye fenntarthatóan a kormányzati fiskális politika által nem valósítható meg. A központi költségvetési mérleg egyensúlyhoz, közvetetten pedig a vállalati és háztartási szinteken megvalósuló kiegyensúlyozott működéshez elengedhetetlen a jegybank által szabályozott kamatpolitika, amely az adósságokra fordított kamatszolgálat mérséklésében, kvázi a költségvetési kiadások csökkenésében, míg a költségvetési bevételi oldalt gyarapító vállalati befizetések növeléséhez elengedhetetlen, az alacsonyabb kamatszázalékú források megszerzésében, a jövedelmező vállalati gazdálkodás elérésében érezteti hatását. A jegybank által moderált inflációs környezet segíti a befektetési-beruházási politikát makro és mikro szinten egyaránt. A moderált infláció biztonságot ad a vállalkozásoknak, és „optimális” költségvetési bevételeket generál (főleg) a közvetett adók révén az államháztartás számára. A 2007–2008-as évekre kialakuló pénzügyi válság azonban az infláció és a kamatszabályozáson túl a jegybankokra komplexebb nemzetgazdasági és társadalmi szerepeket rótt. Szükségessé vált a központi bankok növekedés ösztönző szerepének, fiskális politikát támogató mechanizmusrendszerének előtérbe kerülése és a pénzügyi stabilitás erősebb érvényesítése, vagyis a jegybanki többes mandátum célkitűzés rendszer megvalósítása. A magyar Alaptörvényben – a közpénzek fejezetén belül – kifejezésre is jut a jegybanki intézmény rendszer és jegybanki szerepek tárgyalása.

Mint kifejtésre került, a Magyar Nemzeti Bank elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül, a rendelkezésére álló monetáris politikai eszközökkel támogatja a Kormány gazdaságpolitikáját, meghatározza és megvalósítja a monetáris politikát. 2013-tól hármas mandátumrendszere van. Az árstabilitáson túl törekszik a pénzügyi egyensúly, és a gazdaságpolitika támogatására. Hagyományosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra. A Magyar Nemzeti Bank által kibocsátott bankjegy és érme – ideértve az emlékbankjegyet és emléké-

¹³ KOLOZSI PÁL PÉTER – HOFFMANN MIHÁLY: *A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel – A Magyar Nemzeti Bank jegybanki eszköztárának megújítása (2014–2016)*. Pénzügyi Szemle 2016/1 (p. 9–34.); KOLOZSI PÁL PÉTER – HOFFMANN MIHÁLY (szerk.) (2016): *Az Önfinszírozási program első két éve*, illetve KOLOZSI PÁL PÉTER: *Stabilabb és olcsóbb finanszírozást hozhatnak az MNB új eszközei*. Magyar Nemzeti Bank szakmai cikk. 2014. június

¹⁴ Magyar Nemzeti Bank: *Féldős jelentés*. 2016.

¹⁵ FELCSER DÁNIEL – SOÓS GÁBOR DÁNIEL – VÁRADI BALÁZS: *A kamatsökkentési ciklus hatása a magyar makrogazdaságra és a pénzügyi piacokra*. Hitelintézeti Szemle, 14. évf. 3. szám, 2015. szeptember, 39–59. o.

¹⁶ LENTNER CSABA: *A lakossági devizahitelezés kialakulásának és konszolidációjának rendszertani vázlatja*. Pénzügyi Szemle, 60. évf. 2015/3. pp. 305–318.

¹⁷ Magyarország Kormánya: *Magyarország Konvergencia Programja 2017–2021*. Megjelent: 2017. április

mét is – Magyarország törvényes fizetőeszköze. A magyar gazdaság külső stabilitásának megőrzése érdekében hivatalos deviza- és aranytartalmat képez, és kezeli azt. A devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveleteket végez. Felvigyázza a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszereket. Részt vesz a fizetési és elszámolási, valamint az értékpapír-elszámolási rendszerek kialakításában. Feladatai ellátásához szükséges statisztikai információkat gyűjt és hoz nyilvánosságra. Megvalósítja a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó politika kialakítását és vitelét. Ennek érdekében feltárja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatokat, elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését vagy megszüntetését.

A Magyar Nemzeti Bank számára feladatot csak törvény állapíthat meg. A Magyar Nemzeti Bank tevékenységének összhangban kell állnia a jegybanktvényben meghatározott feladataival és felelősségével. Egyéb tevékenységet – jogszabályban meghatározottak szerint – csak elsődleges célja és alapvető feladatai teljesítésének veszélyeztetése nélkül folytathat. Az Alaptörvény, illetve a sarkalatos jegybanki törvény egyidejűleg garantálja a Magyar Nemzeti Bank függetlenségét és biztosít tág teret a gazdaságpolitikában történő közreműködésre.

A korábban működő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének pénz-, tőke- és biztosítási piac felügyeletével kapcsolatos funkcióit, továbbá a fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti funkcióit is a Magyar Nemzeti Bank látja el 2013. október elsejétől. A két szervezet integrációjával biztosított lett a hatékony koordináció a makro- és mikroprudenciális felügyelet között, azaz megvalósult a pénzügyi rendszer egészének stabilitását veszélyeztető rendszerkockázati tényezők szerinti nyomon követése, illetve az intézmények egyedi felügyelését, az egyedi kockázatok nyomon követését szolgáló mikroprudenciális kontroll. Mind a makro- és mikroprudenciális felügyelet, vagyis a pénzforgalom igazgatása, mind pedig a monetáris politika tágabb információs bázishoz jut, javulnak a döntés-előkészítés feltételei, ellentmondásmentessé válik a pénzügyi közvetítőrendszer felé történő hatósági fellépés.

A jegybank által teremtett alacsony és moderált inflációs környezet, továbbá a hosszabb futamidejű, a piacinál alacsonyabb kamatozású beruházási hitelek, az alacsony alapkamat pálya következtében előáll olcsóbb államadósság finanszírozás, illetve a vállalkozások-háztartások kisebb kamatterheléssel történő hitelhez juttatása komplex nemzetgazdasági és társadalmi célokat szolgáló. A magyar jegybank maga mögött hagyva a 2013 előtti érvényesülő egy cél – egy eszköz (kizárólag infláció ellenes) politikáját újfent a közpénzügyi térben, a vállalati viszonyok között, továbbá a háztartások gazdálkodásában egyaránt pozitív felhúzó hatást kifejtő intézménnyé vált. A jegybanki többes mandátum politika a jegybankot nem csak a fiskális-kormányzati pénzügy politikát támogatóvá teszi, és válik így tartalmi részévé a gazdaságpolitikának, hanem a széles értelemben vett közjólét ügyét is szolgálja. E többes mandátum érvényesítésével nemzetközi trend követővé is válik a Magyar Nemzeti Bank, hiszen így már igazodik az amerikai, angol központi bankok és az utó-

bi években vállalkozásosztónzésben és állampapír piacon aktivizálódó Európai Központi Bank gyakorlata felé.

A közpénzügyi rendszer tartalmi bővülésének tudományos rendszertanná formálásában, vagyis a jegybanki terület közpénzügyi rendszerbe illesztésének magyarázatára a további gyakorlati megközelítések sem közömbösek. *Hetényi István* egykori pénzügyminiszter definiálásában a gazdaságpolitika célrendszere négyes vetületű. Így a gazdaságpolitika célja, hogy egyidejűleg gazdasági növekedést, pénzügyi egyensúlyt (kölségvetési és külgazdasági vetületben), alacsony inflációt és modernizációra képes gazdaságot alakítson ki és tartson fenn az eszközrendszerével. A kormányzati fiskális politika a maga költségvetési mechanizmusaival, jövedelem és gazdaság szabályozási eszközeivel azonban erre önmagában nem képes. Az optimális közgazdasági környezetben túl, beleérve hatékony adó és támogatási rendszert, nyereséges külkereskedelem generálást, fegyelmezett költségvetési gazdálkodást, mint fiskális politikai elemeket, bizony az optimális közgazdasági környezethez, amelyben növekedés és egyensúly egyaránt, egyidejűleg kialakítható, szükség van a kezelhető inflációra, a hitelfelvevők által „még” kigazdálkodható kamatokra, sőt, válságok idején központi banki hitelekre, az államadósság finanszírozásban való közreműködésre, ami szigorúan jegybanki territórium. Tény, hogy Magyarországon az európai uniós, európai központi bankos elvárások mértéktartó adaptációjának elmaradásában a jegybanki territórium – hibásan – kiemelésre került a közpénzügyi-gazdaságpolitikai térből. A jegybanki függetlenség téves, inflációfékezésre redukált értelmezésével a jegybank nemzetgazdasági-társadalmi szerepe az elmúlt évtizedekben minimálisra csökkent. 1995-re megszüntetésre került a Magyar Nemzeti Bank reálszektor refinanszírozó eszközrendszere (kisvállalati, mezőgazdasági refinanszírozási hitelek), majd az ezredforduló a jegybank az államadósság refinanszírozásból is teljes kivonásra került. A refinanszírozási funkciók felszámolásával a hazai kis- és középvállalkozói szektor, mezőgazdasági termelők kedvezményes hitelek nélkül maradtak, számos esetben a piaci verseny feladására kényszerültek. A Magyar Nemzeti Bank államadósság finanszírozás területéről történő idő előtti (2000-re) kivonással pedig nem csökkent a költségvetési hiány és államadósság, a finanszírozás külső kitettsége azonban megemelkedett, és a kamatok is felfelé íveltek¹⁸. Ezen a téren 2013-tól történtek változások, a jegybank reálgazdaság-refinanszírozási és államadósság finanszírozási ügyletekbe történő direkt, illetve indirekt bekapcsolásával, újraélesztésével.

4. Elméleti és nemzetközi alapvetések

A 2007-2008-ra kirobbant válság¹⁹ konszolidációs menedzsmentjébe, vagyis az állam aktív gazdaságpolitikai befolyásoló

¹⁸ LENTNER CSABA: *A Bankmenedzsment – bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv rendszertani fejezetének főbb tézisei*. In: LENTNER CSABA (szerk.): *Bankmenedzsment – bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest 2013. pp. 513–526.

¹⁹ KECSKÉS ANDRÁS – HALÁSZ VENDEL (2010): *A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében*. Jogtudományi Közlöny 65. évf. 4. szám 180–191. o.

és szabályozó szerepkörébe a központi bank is beletartozik. Nemzetközi példák (Fed, BoE, ECB) alapján igazolható, hogy a válság óta a jegybankok válságkezelő szerepe világ szerte felértékelődött. Olyan új jegybanki eszközök jelentek meg, amelyek a válság negatív jelenségeit közvetlenül oldják. A nemzeti költségvetési politikára, nemzetgazdasági folyamatokra direkt, javító hatást fejtenek ki. A programok jellemzően három elemből tevődnek össze. Az irányadó kammat 0 és 1% közötti szintjéből, amely a zéró alsó korlátot jelenti, illetve az irányadó kammat szinten tartása melletti elköteleződésből. Az alacsonyabb irányadó kamatrátá révén az államadósság finanszírozása olcsóbbá válik, sőt, a vállalatok-háztartások is kedvezőbb kamatszinten tudnak igénybe venni hiteleket a fejlesztéseikhez. Az alacsonyabb és kiszámíthatóbb kamatpálya a közpénzügyi stabilitást javító hatású. A válság kirobbanása óta széles körben alkalmaznak a jegybankok eszközvásárlási és hitelösztönzési programokat, amelyekkel a válság előtt túlhitelező kereskedelmi bankokat, illetve vállalkozásokat segítenek likviditási és beruházási szempontból. Nemzetközi térben is léteznek a nemzetgazdasági sérülékenységet csökkentő programok²⁰. A Magyar Nemzeti Bank többes mandátum érvényesítésével e nemzetközi trendek követőjévé vált, speciális nemzeti sajátosságokat (pl. devizahiteles konszolidáció²¹) is érvényesítve. 2013-óta igazodik az amerikai, angol központi bankok és az utóbbi években vállalkozásösztönzésben és állampapír piacon aktívizáló Európai Központi Bank gyakorlatához.

A válságkezelés során a központi bankok társadalmi felelősségvállalása is hangsúlyosabbá válik. A pénzügyi kultúra fejlesztésének előtérbe helyezésével túl a központi bankoknak jelentős szerepük lehet a bankrendszer, és a gazdaságba vetett bizalom fenntartásában, amit elősegíthet a központi bankok sajátosságaihoz igazodó társadalmi felelősségvállalási szemlélet.

A 2008-as válságot követően a válságkezelés megkövetelte, hogy a központi bankok módosítsanak addigi közgazdasági nézeteken nyugvó monetárispolitikai gondolkodásmódjukon. A tartós pénzügyi stabilitás és a gazdasági növekedés támogatására nagyobb hangsúly helyeződött. *Akerlof és Shiller*²² szerint a válság legrombolóbb hatása az, hogy bizalomhiány alakul ki a gazdaság szereplőiben a jövőt illetően. 2008-ban, a bankközi piacok befagyása a bizalom megingásából következett. A gazdaság normalizálódása, a bizalom visszaállítása viszont úgy erősíthető, ha a központi bankok is a 2008-at megelőző 20-25 évet jellemző monetáris politikai gondolkodástól eltérő keretrendszerbe helyezik el feladataik megvalósítását. Ennek szellemében a társadalmi hatások nagyobb súllyal való mérlegelése a döntéshozatalban és a feladatok megvalósításában szükséges. A vállalati (elsősorban a nagyvállalati) szektorban már korábban megjelent a társadalmi felelősség tudatos felvállalás a válság kirobbanása utáni időszak jellemzőjévé is vált. A klasszikus értelemben vett

gazdasági, jogi etikai és filantrópikus társadalmi felelősség²³ érvényesítése felerősödött, ám a tartalmi elemeket szemlélve ennél többről van szó. A hármass (többes) mandátum rendszer következetes érvényesítésével a jegybankok közvetlenül szolgálják a társadalom és a gazdasági szereplők, benne az államháztartás (fiskális politika) érdekeit. Politikájukat korrigálva a gazdaság beindításához alacsony kamatpályát és beruházási hiteleket generáltak, eszközvásárlási programokba és az államadósság finanszírozását könnyítő intézkedésekbe kezdtek. Vagyis, a jegybankok monetáris politikájában áthelyeződött a hangsúly a társadalmi és nemzetgazdasági folyamatokat segítő intézkedésekre, melyeknek óhatatlanul a klasszikus értelemben vett társadalmi felelősségvállalási vonzata is van. Tehát a tartalmi értelemben vett monetáris politikai felfogás változása a társadalmi felelősségvállalás kiszélesítésével is jár.

A válság világsszerte ráirányította a figyelmet a központi bankok stabilizáló szerepének fontosságára. Az Európai Központi Bank átfogó vizsgálatokba kezdett az európai bankrendszerben. *Zéman – Tóth* írásában kiemeli, hogy az európai nagy bankok kockázatvállalására jelentős hatást gyakorol vezetőinek javadalmazása. Ezeket a hatásokat mindenképpen folyamatosan elemezni szükséges és összevetni a BASEL-i bizottság és az Európai Bizottság elvárásaival,²⁴ melyek függvényében az eddigi extenzív hitelezési politikák változhatnak, a gazdaság dinamizálás más eszközei kerülhetnek előtérbe. A FED-nél jelentős erőforrásokat fordítottak a pénzügyi stabilitás ellenőrzésére, és a makroprudenciális megközelítés fontos kiegészítője lett az egészséges gazdaságot segítő eszköztárnak²⁵. Az Európai Központi Banknál a rendkívüli likviditási intézkedések kimutathatóan csökkentették a pénzügyi feszültségeket²⁶.

Érdekességképp érdemes röviden felidézni *Kecskés András* gondolatait, aki szerint a Magyar Nemzeti Bank társadalmi felelősségvállalása körében kifejtett tevékenysége nagymértékben hasonlít a nemzetközi szinten nagy jelentőségű szuverén alapok működéséhez. Ugyanis ezek az alapok is az adott ország fellendülési időszakában keletkezett többletbevételeket kezelik hasznos nemzet és társadalompolitikai célok érdekében.²⁷

*

²⁰ Áttételesen ilyennek tekinthető a Fed által alkalmazott Quantitative Easing, illetve a Bank of England Funding for Lending programja is.

²¹ KOLOZSI PÁL PÉTER – BANAI ÁDÁM – VONNÁK BALÁZS (2015): *A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivétele: időzítés és keretrendszer*. Hitelintézetek Szemle, 14. évf. 3. szám, 2015. szeptember, 60–87. o.

²² AKERLOF, G. – SCHILLER, R.: *Animal Spirits*. Corvina, Budapest, 2011.

²³ LENTNER CSABA – SZEGEDI KRISZTINA – TATAY TIBOR: *Társadalmi felelősség a központi bankok működésében*. Hitelintézetek Szemle, 16. évf. 2. szám, 2017. június, pp. 64–85.

²⁴ TÓTH J. – ZÉMAN Z.: *A bankmenedzserek javadalmazása Európában* KÜLGAZDASÁG LX: (7-8) pp. 81–101. (2016)

²⁵ YELLEN, J. L.: *Remarks at the Panel Discussion on „Shaping the Future of the Macroeconomic Policy Mix” At the „Central Banking: The Way Forward?”*, International Symposium of the Banque de France, Paris, France, November 7, 2014 <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20141107a.htm> Letöltés ideje: 2016. 06. 07.

²⁶ SZCZERBOWICZ U.: *The ECB Unconventional Monetary Policies: Have They Lowered Market Borrowing Costs for Banks and Governments?* The International Journal of Central Banking, December 2015. <http://www.ijcb.org/journal/ijcb15q5a3.pdf> Letöltés ideje: 2017. 07. 11.

²⁷ KECSKÉS ANDRÁS (2016): *A szuverén alapok jogi háttere és nemzetgazdasági szerepvállalása*. Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga 6: (2) pp. 151–169.

A központi bankok társadalmi felelősségvállalása mindenképpen megjelenik a gazdaságélénkítő lépéseikben. 2008-ban a FED jelentett be mennyiségi könnyítési programot (QE1). A piaci likviditás javításán túl, a program folytatása egyre inkább a gazdaság élénkítését szolgálta. Bár a FED célrendszerében alapítása óta a munkanélküliség csökkentése szerepel, amely célérését a gazdasági növekedés ösztönzése elősegíti, a cél elérésének eszköze nem tartozott a válságot megelőző húsz év monetáris gyakorlatához. Az Európai Központi Bank csak 2014 őszétől jelent meg olyan szokványostól eltérő eszközzel, amely közvetlen módon a gazdasági élénkülést szolgálhatja. A recesszióból kilábalni nehezen tudó Európai Unióban egyre nagyobb lett a társadalmi igény arra, hogy a növekedést a központi monetáris hatóság is jobban támogassa. A 2014 utolsó negyedében elkezdett, majd 2015 elejétől kibővített eszközvásárlási programot a piac szereplői egyöntetűen gazdasági stimulusként értelmezik. Az eszközvásárlási program egyben az állampapír piaci hozamok kilengéseinek csökkentését is segíti.

A központi bankok gazdasági felelősségét a változások hatására úgy értelmezhetjük, hogy a központi bankoknak érzékenyebbnek kell lenniük a gazdasági folyamatok társadalmi hatásaira. Szerepet kell vállalniuk abban, hogy a pénzügyi szektor egyes szereplőinek felelőtlensége ne okozhasson jelentős közpénzfelhasználást, reálgazdasági visszaesést, valamint

társadalmi feszültséget – így a felügyelet (mikro) jegybankba integrálása is önmagában már a közpénzügyi stabilitás fenntartása irányába mutató cselekedet, araszolás a kormányzati gazdaságpolitikai célok irányába.

5. Összefoglalás

A fiskális stabilitás követelményeinek Alaptörvényben és közpénzügyi tárgyú törvényekben történő leszállítása a konszolidáció létrejöttében kiemelt jelentőségű. A fiskális politika szabályalapúvá vált, amely a számon kérhetőséget és a felelős gazdálkodás alapjait megteremtette. A gazdálkodási fegyelem, továbbá az államháztartási alrendszerek területén végbemenet szervezeti-feladatellátási változások²⁸ a közpénzgazdálkodás hatékonyságát növelték.

A piacgazdaság működésében, kiemelten a gazdasági zavarokat követő konszolidációs időszakban a jegybank közpénzügyi stabilitásban betöltött szerepe nélkülözhetetlen. A központi bank nem csak a fiskális politikát támogató intézménnyé vált, hanem óhatatlanul a közpénzügyi-gazdaságpolitikai intézményrendszer részévé avanszált, amelyre többes mandátum célkitűzés rendszere, ehhez igazodó eszközrendszer, továbbá kibővített tartalmú társadalmi felelősségvállalása teszi alkalmassá.

²⁸ A társadalombiztosítás átalakításának indokát és folyamatát lásd NOVOSZÁTH PÉTER: The Main Challenges and Risks for Social Security Systems in the European Union. The Essence of Reforms in Hungary After 2010. In: Civic Review, 2017. Special, pp. 167–184. továbbá NOVOSZÁTH PÉTER: A társadalombiztosítás pénzügyei. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2014. munkáiban. Az önkormányzati gazdálkodás kereteinek változásáról bővebben: LENTNER CSABA: A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. In: Pénzügyi Szemle, 2014. 59. évfolyam, 3. szám, pp. 330–344.

NOVOSZÁTH PÉTER: A társadalombiztosítás pénzügyei. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.