

Domokos László:
Az államadósság mérséklése: kötelezettség és lehetőség

Tisztelt Hölgyeim és Uraim! Kedves Közgazdász Kollégák!

Mint Önök előtt is nyilván ismeretes, a Költségvetési Tanács legfontosabb feladata örködni azon, hogy a központi költségvetés elfogadása során az államadósság csökkenésének Alaptörvényben rögzített célkitűzése teljesüljön. Ezért mai előadásomban – a Költségvetési Tanács tagjaként – az államadósság mérséklésének kötelezettségével és e kötelezettség teljesítésének lehetőségeivel foglalkozom, nem hallgatva el ennek nehézségeit sem. Bár a Stabilitási törvény értelmében „a Tanács és annak tagjaként eljáró személy által képviselt álláspont, meghozott döntés az Állami Számvevőszék elnökét és a Magyar Nemzeti Bank elnökét elnöki feladatainak ellátása során nem köti” és a sajtónak adott nyilatkozataimban a két funkciót igyekszem szétválasztani, most mégis az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentései alapján mutatom be az államadósság alakulásával kapcsolatos tényeket, trendeket az Önök részére. Az Állami Számvevőszék ugyanis számos olyan ellenőrzést végez, amelyek a Költségvetési Tanács döntés-előkészítő munkájában hasznosíthatóak, és amelyekre – azon kívül, hogy jelentéseink nyilvánosak és az ÁSZ honlapjáról letölthetők – e fórumon is érdemes a szakmai közvélemény figyelmét felhívni. Egyúttal azt is szeretném érzékeltetni, hogy téves az a vélemény, amely a Költségvetési Tanácsot elemző kapacitás nélküli testületnek tartja. Valójában mind a Magyar Nemzeti Banknál, mind az Állami Számvevőszéknél igen komoly, a Költségvetési Tanács munkáját segíteni tudó szakembergárda áll rendelkezésre, és e két szervezet alaptevékenységének eredményei (az MNB tanulmányai, az ÁSZ egyes jelentései, szakértői elemzései) is jól hasznosíthatóak a Tanács véleményének, állásfoglalásainak kialakítása során. A Stabilitási törvény folyamatban lévő módosítása jogilag is egyértelművé teszi ezt a helyzetet azzal, hogy kimondja: a Költségvetési Tanács tagjai az általuk vezetett szervezet által készített elemzések rendelkezésre bocsátásával segítik a Költségvetési Tanács munkáját.

Az államadósság tekintetében is ez a helyzet. Az ÁSZ a zárszámadás ellenőrzése során évente ellenőrzi az államháztartás központi alrendszerének adósságállományát, az adósságszolgálatl kapcsolatos bevételeket és kiadásokat, értékeli annak megbízhatóságát. Öt-hat éves rendszerességgel ellenőrzi az államadósság alakulását és kezelését is. Az elmúlt hetekben hoztuk nyilvánosságra az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalása 2006 és 2011 közötti alakulásának ellenőrzéséről készült jelentésünket. (Ezt megelő-

zően a 2000-2005 közötti időszak adósságának alakulását és kezelését törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontból az ÁSZ 2006-ban ellenőrizte.)

Az adósságsökkentés 2012. január 1-jétől hatályos alkotmányos kötelezettségére tekintettel az ÁSZ idén tovább erősítette ellenőrzési tevékenységét e területen. 2012-ben kidolgozta az államadósság-szabály betartását megalapozó államadósság-mutató ellenőrzésének speciális segédletét, és ennek alapján ellenőrizte e mutató kiszámításának megalapozottságát és helyességét. Az ellenőrzést úgy ütemeztük, hogy annak eredményeit, megállapításait a Költségvetési Tanács az államadósság-szabály teljesülésének értékelésekor már hasznosítani tudja, elsősorban az államadósság-mutató kidolgozásának módját illetően. Tekintettel a költségvetés elfogadásának elhalasztására, az ellenőrzés időtartamát meghosszabbítottuk, hogy az esetleges változásokat nyomon tudjuk követni. Ezért a jelentés még nem nyilvános, így annak egészen konkrét megállapításait nem ismertethetem. Annyit azonban elmondhatok, hogy az ellenőrzésünk nem talált olyan mértékű hiányosságot, amely az államadósság-szabály teljesülése megállapíthatóságát érdemben befolyásolja. Mielőtt azonban rátérnék a számvevőszéki jelentések Önök számára is releváns tanulságainak ismertetésére, röviden bemutatom magát az államadósság-szabályt.

2012. január 1-je mérföldkövet jelent a közpénzügyekben, a végrehajtó hatalom ellensúlyai „fogakat kaptak”. Az Alaptörvény 36. cikke (5) bekezdése szerint „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.” E szabály betartása fölött a Költségvetési Tanács őrökdi, amelynek – az Alaptörvény 44. cikkének (3) bekezdése alapján – vétőjoga van a költségvetési javaslat tekintetében, ha nem látja biztosítottnak az idézett államadósság-szabály betartását.

Annak érdekében, hogy az államadósság-szabály ne maradjon pusztán „jól hangzó” deklaráció, maga az Alaptörvény is tartalmaz végrehajtást és számonkérést támogató rendelkezéseket, amelyeket a szintén 2012. január 1-jétől hatályba lépett Stabilitási törvény további rendelkezésekkel egészít ki. Ez utóbbi törvényben meghatározott államadósság-mutató számlálójában az államháztartás központi alrendszerén kívül az önkormányzati alrendszer és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek együttes konszolidált év végi adóssága van, a nevezőjében pedig az éves bruttó hazai termék (GDP). Tekintettel arra, hogy itt költségvetési törvényjavaslatról van szó, az államadósság-mutatóban értelemszerűen tervezett, illetve várható értékek szerepelnek. Az államadósság-szabály értelmében ennek a mutatónak kell a költ-

ségvetési évben a viszonyítási, azaz a költségvetési évet megelőző évhez képest csökkennie. Betartásától csak különleges jogrend idején, illetve a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén lehet eltérni. (A Stabilitási törvény alapján tartós és jelentős visszaesésként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.)

Az államadósságon belül több mint 94 százalékot az államháztartás központi alrendszerének adóssága képvisel. Az önkormányzati rendszer adóssága az államadósság 5 százalékát teszi ki, míg az egyéb kormányzati szervek (a többségi állami vagy önkormányzati tulajdonba tartozó gazdasági társaságok, a közalapítványok tartoznak ide) adóssága összességében sem éri el az államadósság egy százalékát.

A fenti arányok ismeretében érthető, hogy korábban (2011. december 31-ig) államadósságként az Államháztartásról szóló törvény is az államháztartás központi alrendszerének adósságát nevesítette. Ebből adódóan az Állami Számvevőszék is ennek az adósságnak a 2006-2011. közötti alakulását és kezelését ellenőrizte 2011-ben. Melyek voltak az ellenőrzés legfontosabb megállapításai?

Az államháztartás központi alrendszerének adóssága 2006 januárjától a 2011. év végéig 64,2%-kal nőtt. Az államadósság növekedési üteme 2006-ban (15,2%) és 2008-ban (16,2%) kiugró volt, a többi évben 4,6-6,0% között alakult. A nagyobb arányú növekedést 2006-ban a magas központi költségvetési hiány, 2008-ban a Nemzetközi Valutaalaptól lehívott első hitelrészlet devizabetétként való elhelyezése okozta.

2006-2011 között az államadósság több mint 8200 milliárd forinttal emelkedett, az államadóssághoz kapcsolódó finanszírozási kiadás (kamatok, jutalékok) pedig közel 6600 milliárd forint volt. Következésképpen az államadósság növekedésének több mint 80 százalékát tették ki a meglévő adósságra fizetett kamatok, jutalékok. A magyar gazdaság tehát egy nagyon veszélyes helyzetbe került, ahol az államadósság növekedését meghatározó arányban az államadósság finanszírozásának költségei gerjesztik. Érthető, hogy az államadósság csökkentése elsődleges gazdaságpolitikai prioritássá vált, hiszen e nélkül az ország nem kerülheti el az adósságspirált.

Természetesen az államadósság finanszírozásával kapcsolatos kiadások megjelentek az éves költségvetésben. Ezzel magyarázható, hogy az államadósság növekedését döntően (közel 87 százalékban) a központi alrendszer hiánya okozta. A hiány államadósság-növelő hatása annak ellenére volt magas, hogy az éves központi költségvetés elsődleges egyenlege 2008-tól 2010-ig pozitívvá vált.

Mi a tanulsága ennek az államadósság-szabály szempontjából? Mindenekelőtt az, hogy az adósságmutató számlálóját leginkább a folyó költségvetés hiánya befolyásolja. A Költségvetési Tanácsnak tehát állásfoglalásának kialakításakor elsősorban a hiánycélra, annak realitására, teljesülésének kockázataira kell koncentrálnia. Ennek során nem kerülheti el a figyelmét az a több mint 1000 milliárdos tétel, amelybe az államadósság finanszírozása évente kerül. Sőt, ha a Költségvetési Tanács szakmailag hiteles véleményével, állásfoglalásaival kiszámíthatóbbá teszi a költségvetési politikát, akkor a kamatfelárak mérséklődésén keresztül maga is hozzájárul az államadósság olcsóbb finanszírozásához.

A másik tanulság az, hogy az államadósság alakulását egy-egy évben jelentősen befolyásolják a hiány alakulásától független tényezők is.

1. sz. táblázat

Az államadósságának változását eredményező néhány tényező hatása az államadósság alakulására (2006-2011)

Tényező	Mrd Ft					
	2006. év	2007. év	2008. év	2009. év	2010. év	2011. év
MNB tartalékfeltöltés	14,8	20,6	2,8	0,0	0,0	29,1
Privatizációs bevételek	-268,7	-67,3	-3,1	-1,1	-30,1	-36,7
EU támogatások megelőlegezései	35,8	-370,7	10,6	-34,4	125,1	-406,6
Adósságtóvállalás	415,9	58,2	0,0	0,0	0,0	246,0
KESZ és egyéb számla állományának változása	102,1	-95,1	-104,4	305,7	-9,6	240,5
IMF/EB hitel betét elhelyezés/ felszabadítás	0,0	0,0	1561,3	-304,6	-324,4	-496,3
Árfolyamhatás	-22,4	13,9	156,1	7,4	337,2	1 164,5

Forrás: Jelentés az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről 16. oldal

Hogyan lehet kezelni ezeket a tényezőket az államadósság-szabály teljesülésének értékelése során? Az államadósság-mutató törvényben szabályozott számítási módja a tervezett adósságadatokban az árfolyamhatást szándékosan kiszűri, azáltal, hogy a külföldi pénznemben kimutatott adósságelemeket azonos árfolyamon kell figyelembe venni. A mutató értékét nem befolyásolja az sem, ha az államháztartás központi alrendszere átvállalja az önkormányzati szektor és/vagy a kormányzati szektor egyéb szervezeteinek adósságát, mivel ezek az adósságok már

eleve szerepeltek az államadósság-mutatóban. Így is marad azonban néhány olyan, a költségvetési hiány alakulásától független tétel, amelyek több százmilliárd forintos eltérést okozhatnak a viszonyítási év és a költségvetési év adósságállománya között. Nehezíti az adósságszabály teljesítését, ha a költségvetési évben fel kell tölteni az MNB tartalékait. Ugyanakkor a privatizációs bevételek javítják az adósságmutatót. Ezekkel szemben az adósságmutatót pozitív és negatív irányban egyaránt módosíthatják azok a tételek, amelyek lényegében az államháztartás likviditásának biztosításához kapcsolódnak. Ilyenek az EU támogatások megelőlegezései, valamint Kincstári Egységes Számla (KESZ) és egyéb számla állományának változása. Az IMF/EB hitel betétként való elhelyezése/ felszabadítása az elmúlt években jelentős hatást gyakorolt az államadósság évenkénti alakulásra, az elkövetkezendő évek adósságállományát azonban már kevésbé befolyásolja. Az EU támogatások megelőlegezései a magyar kormányzattól szinte független tételek, ezért ezek hatásától indokolt lenne az adósságmutatókat megtisztítani. Ugyanakkor a KESZ és egyéb számlák állományváltozásának figyelembe vétele az adósságmutató számlálójában rövidtávon a kormányzat mozgásterét növeli az államadósság-szabály teljesítésében. E számlák állományának – költségvetési évben – tervezett csökkentésével a költségvetési év adósságmutatója százmilliárdos nagyságrenddel mérsékelhető mindaddig, amíg az nem veszélyezteti az államháztartás likviditását. Tekintettel a fent említett összefüggésre az ÁSZ az államadósság-mutató ellenőrzése során adatokat kért be a táblázatban bemutatott tételek tervezett alakulásáról is, és ezekre a Költségvetési Tanács is nyilván figyelemmel lesz az adósságszabály teljesülésének értékelésekor.

Vessünk egy pillantást arra, hogy a 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslat szerint az államadósság-mutató hogyan alakul 2012 és 2013 között. Ez a júliusi állapot, hiszen a mostani helyzetet még nem ismerjük. A változások új képletadatokat fognak mutatni a végleges számok elfogadása előtti pillanatban, de ezzel együtt az alábbiak is jól illusztrálják a kérdést.

2. sz. táblázat

Az államadósság-mutató és az azt meghatározó tényezők 2012-2013-ban

Megnevezés	2012. évi várható	2013. évi tervezett
Központi alrendszer hiánya (Mrd Ft)	619,7	677,3
Államadósság (Mrd Ft)	22901,0	23573,3
GDP volumennövekedése (árhatás nélkül)	0,1%	1,6%
GDP (Mrd Ft)	29366,3	30684,8
Államadósság-mutató	78,0%	76,8%

Forrás: Magyarország 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatában szereplő számok alapján az Állami Számvevőszék által készített összeállítás

A költségvetési törvényjavaslat tehát az államadósság-mutató 1,2 százalékpontos javulásával számol, ami lényegesen meghaladja azt az Alaptörvényben foglalt kötelezettséget, hogy a mutató értéke nem romolhat. Ez egyúttal a jövő évre nézve tartalékot jelent a mutatók nevezőjében és számlálójában szereplő értékek kockázatainak kezelésére. Melyek azonban a bemutatott adatokban rejlő kockázatok? Az első a GDP-nek a tervezettől eltérő alakulása. A 2013. évi mutató értékét rontja, ha a 2013. évi GDP nominálisan kisebb lesz a tervezettnél. Ezzel a kockázattal tehát komolyan kell számolni. A 2012. évi GDP vártnál kedvezőtlenebb alakulása csökkenti a 2012. évi államadósság-mutató értékét, ezáltal matematikailag könnyebbé teszi az államadósság-szabály teljesülését. Természetesen a valóságban ez nincs így, mivel a 2012. évi alacsonyabb bázis, a 2013. évi GDP értékét is kedvezőtlenül befolyásolja. A 2012. évi kormányzati prognózis – kilátásba helyezett – megváltoztatása szükségessé teszi a törvényjavaslatban szereplő számok újraírását, mind 2012, mind 2013 vonatkozásában. A Költségvetési Tanácsnak az új számokat értékelnie kell majd, ezért sürgette a Tanács már egy korábbi állásfoglalásában is, hogy a kormányzat alternatív makrogazdasági prognózist is dolgozzon ki.

A másik kockázatot az államadósság, mindenekelőtt az azt befolyásoló központi költségvetési hiány alakulása jelenti. A Közgazdász Vándorgyűlésen már hallhattunk erre vonatkozóan nagyon borúlátó vélekedéseket. A 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében az Állami Számvevőszék is számos kockázatra hívta fel az Országgyűlés figyelmét. A kockázatok tehát megítélésünk szerint is valóságosak. Ezért különböző érzékenységi számításokat végeztünk. Ezek közül most csak annak a számításnak az eredményét ismertetem, amely minden más tényezőt változatlanul feltételezve azt mutatja be, hogy a központi költségvetés mekkora hiánya mellett teljesülhet még az államadósság-szabály 2013-ban.

3. sz. táblázat

A központ alrendszernek az államadósság-szabályt még éppen teljesítő 2013. évi hiánya más tényezők változatlanságát feltételezve

Megnevezés	2012. évi várható	2013. évi tervezett
Központi alrendszer hiánya (Mrd Ft)	619,7	1038,1
Államadósság (Mrd Ft)	22901,0	23934,1
GDP volumennövekedése (árhatás nélkül)	0,1%	1,6%
GDP (Mrd Ft)	29366,3	30684,8
Államadósság-mutató	78,0%	78,0%

Forrás: Magyarország 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslatában szereplő számok alapján az Állami Számvevőszék által készített számítás és összeállítás

A számításhoz a 2013. évi államadósság-mutató értékét a 2012. évi mutató értékével azonosan vettük figyelembe. Az azonos mutató mellett a 2013. évi államadósság 360,8 milliárd forinttal nő meg, azaz a 2012. évi államadósság-mutatónál kisebb 2013. évi mutató eléréséhez az államadósság 360,8 Mrd Ft-nál kisebb mértékben nőhet meg. Ez a számított növekedés visszahat a központi alrendszer hiányának növekedésére is, azaz – a tervezés során alkalmazott feltételek változatlansága mellett – 1038,1 milliárd forintos összegnél alacsonyabb központi alrendszert terhelő hiány esetén tud teljesülni a 2013. évi, 78,0%-nál alacsonyabb adósságmutató.

Milyen következtetések adódnak az eddig elmondottakból? Ezeket három csoportba foglalva szeretném elmondani.

Következtetések az adósságszabály teljesülésére nézve. A 360 milliárdos növekedés a hiányt a GDP 1,2 százalékával, azaz 3,4 százalékra növelné, ami a maastrichti kritérium teljesülését nem biztosítaná. 2013-ban tehát még nem az adósságszabály teljesülése, hanem a túlzott deficit eljárás elkerülése a szigorúbb feltétel a költségvetési tervezésben. Természetesen Magyarország saját jól felfogott érdeke is az, hogy ne térjen le a költségvetési hiány mérséklésének útjáról.

Következtetések a jövő költségvetéseire nézve. Az államadósság-mutatókban most meglévő tartalék a jövő évre elfogyhat, azaz nem biztos, hogy az államadósság-állománynak a költségvetési hiánytól független elemei 2014-ben kedvezően alakulnak. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy újra kell gondolni a költségvetési tartalékok kérdését. A fentiekből is látható, hogy tartalékokra van szükség arra az esetre, ha a költségvetési törvényjavaslat benyújtása és a zárószavazás között a makrogazdasági paraméterek kedvezőtlenül változnak. Szükséges az évközi tartalékok megemlése is, hiszen a Stabilitási törvény előírja az államadósság-szabály betartóságának kontrollját a féléves adatok alapján és a költségvetés módosítását, ha az államadósság-csökkentési szabály betartása veszélyben van. Következésképpen egy kedvezőtlenebbé váló gazdasági környezetben a költségvetés teljes átírása a zárószavazás előtt vagy az év közepén csak akkor kerülhető el, ha a költségvetési törvényjavaslat, majd maga a törvény e helyzetek kezelésére megfelelő tartalékokat irányoz elő.

Következtetések az ÁSZ jövőbeni feladataira nézve. Az államadósság-mutató összetevőinek bemutatása arra is felhívja a figyelmet, hogy a központi költségvetés elsődleges hiányán kívül más tényezők is jelentősen befolyásolhatják az államadósság alakulását. A teljesség igénye nélkül csak a néhány legfontosabb elemet emelem ki:

- az államadósság-kezelés költségei,
- az önkormányzati szektor hiánya,
- a többségi állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok eladósodása,
- az államháztartás likviditási szükséglete,
- az MNB tartalékai feltöltésének kötelezettsége.

E tényezők alakulásának kézben tartása a kormányzat alapvető feladatává vált. Az ÁSZ nemcsak a jövőben törekszik majd arra, hogy ellenőrzéseivel hozzájáruljon az államadósság növekedését eredményező szabályossági és egyéb hiányosságok feltárásához, hanem már 2011-ben is több, a fenti tételek alakulására hatással lévő területen indított ellenőrzést.

Szeretném ismét hangsúlyozni, hogy az államadósság csökkentés kötelezettségének alapszámba foglalása szükséges lépés volt. Ennek a kötelezettségnek a teljesítése azonban nem hagyhatja érintetlenül a költségvetési tervezés és gazdálkodás teljes rendszerét.

Tisztelt Hölgyem és Uraim!

Végezetül engedjék meg, hogy összefoglaljam, milyen kitörési lehetőségeket látok jelen helyzetben a fent bemutatott problémával kapcsolatban. Javaslataimat és felvetéseimet hat pontba tömörítettem.

1. Fenntartható adósságcsökkentéshez a költségvetési gazdálkodásban eredményességnek és hatékonyságnak kell érvényesülnie, ennek feltétele a kiszámíthatóbb tervezés. A feladat alapú tervezés mellé a keret-korlátú gazdálkodást kell előtérbe helyezni.
2. A költségvetési kiadások mennyiségét és minőségét nem szabad elválasztani egymástól. A közkiadások mérséklésének, a takarékos gazdálkodás ideális módja az lenne, ha eredményességi követelményeket támasztanának minden adóforint elköltésével szemben.
3. A célszerűség és az eredményesség azt feltételezi, hogy az egyes költségvetési kiadási előirányzatokhoz egyértelműen meghatározott célok kapcsolódnak, és mérhető kritériumok állnak rendelkezésre annak eldöntéséhez, hogy a kívánt célok teljesülnek-e.
4. A költségvetési szervek információs és számviteli rendszere nem ad megbízható képet egy-egy szervezet gazdálkodásáról, közpénz-felhasználásáról. Az ÁSZ egyeztetett az önkormányzati érdekképviselőkkel a költségvetési információs rendszer átfogó korszerűsítésének szükségességéről. A Megyei Jogú Városi Önkormányzatok Szövetségének elnöke, Kósa Lajos az élére állt annak a kezdeményezésünknek, hogy a közszférában is az eredmény szemléletű számvitel kerüljön bevezetésre.

5. A kiadási oldalon csak látszólag lehet tetszőlegesen csökkenteni az előirányzatokat, valójában megtakarítást csak a hatékonyság növelésével lehet elérni. Kézenfekvő a korszerű vezetési módszerek adaptálása a költségvetési környezetre (kontrolling bevezetése, ingatlan- vagyongazdálkodás, készletezés, az amortizáció tényleges elszámolása és felhasználása az eszközök pótlására és megújítására). A magánszféra technológiai újításainak gyorsabb bevezetése a közfeladat ellátásban.

6. A közintézmények és a magánvállalkozások együttműködését célzó PPP-programok és „kiszervezések” közül is sokat ellenőrzött az ÁSZ, de a tapasztalatok lehangolóak voltak. Az együttműködésre máshol látok lehetőséget – ilyen terület például az állami és önkormányzati tulajdonban lévő kihasználatlan épületek közös hasznosítása, a vagyongazdálkodás megújítása. A közvagyon ne legyen elfekvő tőke, a közpénzre pedig ne kiadásként, hanem befektetésként kell tekinteni!

Zárógondolatként azt szeretném hangsúlyozni, hogy az államadósság-szabály következetes teljesítése a mainál sokkal jobb államháztartási információs rendszert, és rugalmasabb tervezést igényel. A költségvetési gazdálkodásban pedig az eredményességnek és a hatékonyságnak egyaránt érvényesülnie kell, de ennek feltétele a kiszámíthatóbb költségvetési tervezés. Az Állami Számvevőszék a maga eszközeivel ehhez szeretne a jövőben a „jó kormányzás” elősegítése jegyében hozzájárulni.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket!