

## Költségvetés az ÁSZ tükrében

A jövő évi büdzsé az elmúlt 28 év leginkább megalapozott, legstabilabb alapokon álló költségvetése lehet – mutat rá az Állami Számvevőszék. A bevételi oldal adótechnikai innovációi teret nyitnak a közterhek csökkentésének, és felelős, proaktív gazdaságpolitikával a kiadási előirányzatok kockázatai is mérsékelhetőek.

DOMOKOS LÁSZLÓ

Az Állami Számvevőszék elnöke

Az Állami Számvevőszék éves munkájának egyik megkülönböztetett feladata a következő év költségvetésének törvény által előírt véleményezése. A törvénytervezet szakmai értékelése feltárja az esetleges szabálytalanságokat, rávilágít a megvalósítási kockázatokra, s egyben hozzájárul a költségvetés tervezésének és végrehajtásának átláthatóságához. A magyar számvevőszék vizsgálata nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő színvonalú; az International Budget Partnership kétévente elvégzett, és legutóbb 2015 szeptemberében nyilvánosságra hozott Open Budget Survey felmérése szerint az ÁSZ költségvetési véleménye alaposabb és jobb minőségű a fejlett országok hasonló elemzéseinek átlagánál.

### Reális pályán a makrogazdaság

Idén a büdzsé véleményezésének feladatát az ÁSZ már 28. alkalommal látta el, és sorban a harmadik olyan törvényjavaslatot értékelte, mely a tavaszi ülészek alatt került az Országgyűlés elé. Az év első felében megszavazott költségvetés hosszabb távon is beláthatóvá teszi a közpénzügyi folyamatokat, meghatározza az ország bevételi és kiadási pályáját, s ennek keretében világosan kijelöli, milyen adóbevételekre számít következő évben a kormány. Mindezek az információk elsősorban nem a gazdaságpolitika irányítói, inkább a versenyszféra szereplői számára meghatározó fontosságúak, hiszen az eredményes, sikeres piaci jelenlét egyik elsőszámú feltétele a kiegyensúlyozott működési környezet. A költségvetés tavaszi elfogadása tehát olyan

előnyöket hordoz, melyek alátámasztják és a jövőben is kívánatosnak teszik a fiskális politika kereteinek „korai” lefektetését.

A költségvetési törvény – összhangban a Konvergencia Programmal – 2018-ra 4,3 százalékos gazdasági növekedést tűzött ki célul, mely 0,2 százalékkal magasabb az idei évre meghatározott növekedési ütemnél. Az európai uniós módszertan szerinti hiány mértéke a tervek szerint a GDP 2,4 százaléka körül alakulhat, így az elmúlt évek tendenciáit is figyelembe véve, a deficit bizonyosan a maastrichti kritériumokban meghatározott szint alatt marad. A vizsgálatunk eredménye azt mutatja, hogy a 3 százalékos követelmény legfeljebb akkor nem teljesülne, ha a hiány további 242,2 milliárd forintot meghaladó mértékben nőne a tervezett GDP-növekedés mellett. A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban meghatározott hiánycél tehát megfelel a gazdasági stabilitásról szóló törvényben rögzített elvárásnak.

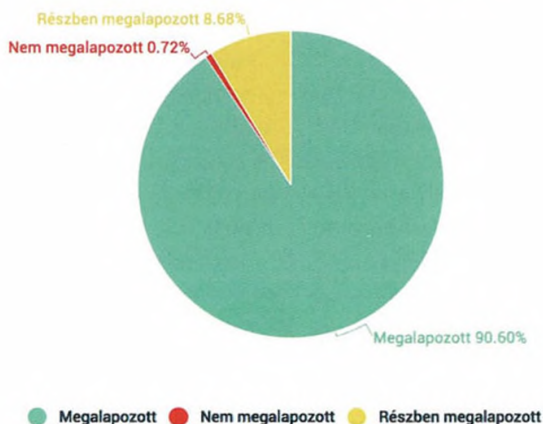
A GDP arányos államadósság-mutató 2018 végére 69,5 százalékra mérséklő-

dik, amely a 2017 utolsó napján várható 71,4 százalékhoz képest 1,9 százalékpontos csökkenést mutat – így a költségvetés teljesíti az úgynevezett államadósság-szabályt. Az ÁSZ véleménye szerint az államadósság-mutató javuló tendenciája további mozgásteret jelent a magyar költségvetés számára, az eladósodottsági szint csökkenése pedig lehetőséget teremt a gazdaságfejlesztés és más fontos társadalmi célok elérését szolgáló intézkedések megvalósítására.

### Cél a fenntartható kifizetés

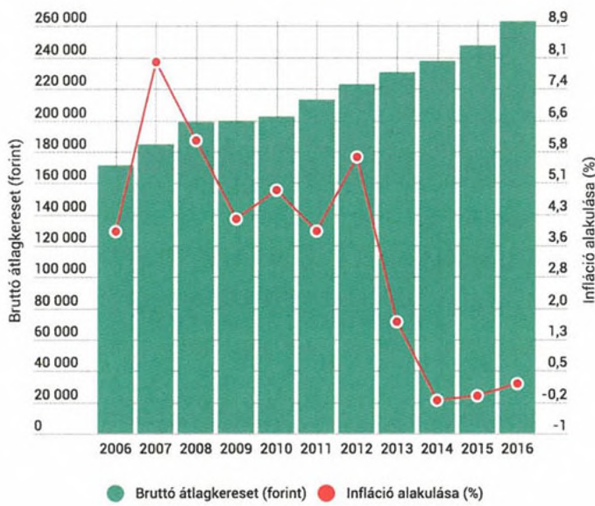
A törvény beható elemzése alapján kijelenthetjük: a 2018-as közpénzügyi folyamatokat az elmúlt évek legstabilabb, legkiforrottabb költségvetése szabályozza majd. Míg a 2015-ös törvénytervezet véleményezése során az ÁSZ mindössze a bevételi előirányzatok 72 százalékát ítélte megalapozottnak, egy évvel később, a 2016-os költségvetés véleményezésekor már közel a 90 százalékát, addig a 2017-esnél már a bevételi előirányzatok

A 2018-as költségvetés kiadási előirányzatai



Forrás: ÁSZ-szerkesztés

## A bruttó átlagkereset és az infláció 2006 és 2016 között



Forrás: ÁSZ-szerkesztés KSH-adatok alapján

100 százaléka megalapozottnak tekinthető. A jövő évi büdzsé az első, melynek bevételei kapcsán a számvevőszéki vélemény nem tárt fel bizonytalan tényezőket.

A bevételi oldal stabilizálódásához az adózási környezet fejlődése jelentős mértékben hozzájárult. Egyrészt 2016 óta megszilárdult, s ezáltal kiszámíthatóbbá, tervezhetőbbé vált az adórendszer, másrészt az elmúlt években bevezetett új eljárások – mint az elektronikus pénztárgépek vagy az elektronikus közúti áruforgalom ellenőrző rendszer (ekáer) – megfelelően működnek és megbízhatóan hozzák a tervezett bevételeket. Ezek az innovatív, a gazdaság fehéritését szolgáló intézkedések alapvető fontosságúak a központi költségvetés gazdálkodásának biztonsága szempontjából. Az utóbbi években a szakértői elemzők szerint a hazai feketegazdaság aránya a GDP 24 százalékáról 20–21 százalékra csökkent. Az illegális viszonyok további csökkentéséért és teljes felszámolásáért tovább kell növelni az adóbeszedés hatékonyságát, amely nemcsak öncél, hanem eszköz is lehet arra, hogy a későbbiekben mérséklődhessenek az adókulcsok. A gazdaság kifehéritéséből származó extra adóbevételt érdemes kisebb adókulcsok vagy célzott kedvezmények révén visszaforgatni a magánszemélyeknek és a törvényesen működő cégeknek, hiszen ezáltal nőhet az ország

versenyképessége és csökkenhet a fekete-kereskedelem. A terhek mérséklése, megfelelő hatósági intézkedések mellett, tovább tisztítja a viszonyokat; ezzel elindítva a fenntartható kifehérités emelkedő, pozitív spirálját.

A kiadási oldal tekintetében a számvevőszéki elemzés az Országgyűlésnek eredetileg benyújtott törvényjavaslatban a kiadások 8,68 százalékát csak részben, 0,72 százalékát pedig nem találta megalapozottnak, s 107,1 milliárd forintra becsülte az esetleges túlteljesítés összesített értékét. A büdzsé későbbi módosításai során ez az arány tovább emelkedett, így a végső, szavazásra bocsátott javaslat már 185,5 milliárd forint túlteljesítési kockázatot tartalmazott. Az ÁSZ felhívta a figyelmet többek között arra, hogy az autóbuzos személyszállítás finanszírozására elkülönített 65,3 milliárd forint nem elégséges a közszolgáltatás kiadásainak teljes körű fedezésére, ahogy az előző év tendenciái alapján a beruházások ösztönzésre szánt 50 milliárd forint sem ítéltető reálisnak – ezért 43,9, illetve 47,5 milliárdos kockázatot állapított meg. A Számvevőszék álláspontja szerint ugyanakkor mindez nem jelent veszélyt a költségvetés fő irányszámainak elérésére, hiszen a feltárt kockázatok megfelelő intézkedésekkel kezelhetőek, és szükség esetén az Országvédelmi Alapban rendelkezésre álló források is megfelelő bizton-

ságot nyújtanak az esetleges túlköltségek kivédésére.

A költségvetési kiadások kapcsán az ÁSZ rendszeresen jelzi, hogy napjaink egyre erősödő gazdasági környezetében nem az jelenti a fő kihívást, hogy az ország képes lesz-e finanszírozni a különböző közszolgáltatásokat, hanem az, hogy ezt a lehető leghatékonyabb, legeredményesebb formában teszi-e. Bár a magyar állam nagyságrendileg 3500 milliárd forintot költ el gazdasági funkciókra, a kiadások növekedése nem eredményez automatikusan nagyobb gazdasági eredményt, kizárólag akkor, ha a kiadások elé a kormányzat mérhető célokat állít, és azok teljesítését rendszeresen monitorozza. A közszférában az eredményességet annak alapján lehet mérni, hogy a közpénzek felhasználása elérte-e, illetve mennyire közelítette meg az előre meghatározott célt – az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai szerint azonban jelenleg a közszféra számos területén hiányoznak ezek az ellenőrzési viszonyszámok.

## A béremelés dilemmája

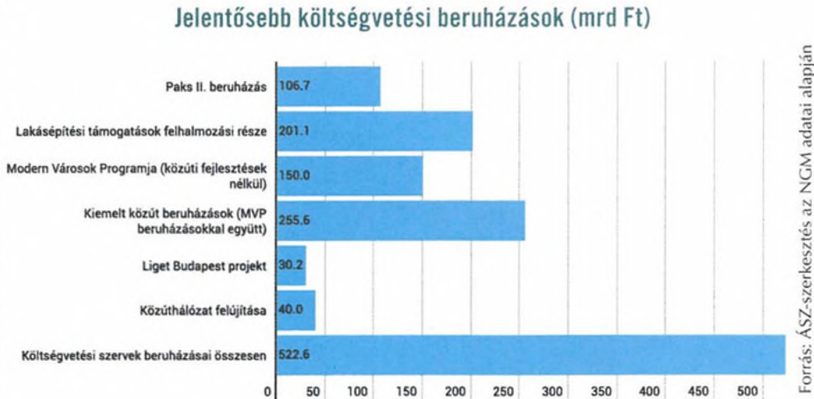
A költségvetés adataiból kitűnik, hogy tervezése során a kormány 3 százalékos inflációs rátával, valamint a magán- és a kormányzati szektorban egyaránt megmutatkozó, 10,4 százalékos bruttó bér- és keresettömeg növekedéssel és 8,8 százalékos bruttó átlagkereset növekedéssel számolt. Ez rendkívül kedvező a foglalkoztatottak szempontjából, és összhangban van a munkaerő piaci folyamatokkal, hiszen ma már nyilvánvaló, hogy a bérek szintjének emelése nélkül nem lehet hosszú távon fenntartani a magyar gazdaság versenyképességét. A keresetek emelésére irányuló programot tehát a Számvevőszék is üdvözli, és teljes mértékben támogatja, ugyanakkor felhívánák a figyelmet a kezdeményezés által támasztott költségvetési kihívásokra is.

Ahogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos kifizetéseknel, úgy a bérek rendszerszintű emelését célzó közpénzrfordításoknál is fontos, hogy a magasabb

kifizetés a teljesítmény (eredmény és hatékonyság) javulásával is együtt járjon. Ez a követelmény általános fejlődést, új körülményeket, technológiákat, valamint a teljes állammenedzsment megújulását kell, hogy maga után vonja. Amennyiben bérnövelési kezdeményezést nem kíséri megfelelő, a várható hatásokat kezelni képes kormányzati fegyelem, a program akár negatív hatást is gyakorolhat a költségvetésre. Fontos figyelembe venni, hogy a fizetések emelkedése szinte azonnali keresletlénkülést von majd maga után, így a gazdaságnak fel kell készülnie az intenzívebbé váló piaci igények kielégítésére. Optimális esetben ez a folyamat elsősorban a hazai termékekre és szolgáltatásokra támaszkodik majd, ám kedvezőtlenebb forgatókönyv esetén a kereslet az import értékét is növelheti, s ennek hatása ronthatja a folyó fizetési mérleg aktívumát. Szintén érdemes mérlegelni, hogy amennyiben a kereslet növekedése meghaladja a kínálatét, az az inflációs ráta emelkedését is maga után vonhatja.

## Ne fűtsük túl a lakáspiacot

A béremeléshez hasonlóan, ugyancsak rendkívül előremutató és hosszú ideje várt programsorozat indult a családok lakásvásárlásának elősegítése érdekében. A kezdeményezés kétségtelen társadalmi hasznának elismerése mellett azonban fontos felhívunk a figyelmet egy veszélyforrásra, mely a kormányzati intézkedéscsomag hatására jelentkezhet az ingatlanpiacon. A kormányzat által biztosított lakástámogatások jelentősen befolyásolják a lakáspiac fejlődését és általános jellemzőit; 2016-ban a korábbi évhez képest két és félszeresére ugrott az építési engedélyek és a lakásépítési bejelentések száma. A lakosság számára viszonylag gyorsan elérhetővé váló források élénk keresletnövekedést okoznak, melynek hatására rövid idő alatt váratlanul magasra szökhetnek az ingatlanárak – mivel a kínálati oldal jellemzően lassabban tud reagálni az ágazatban kibontakozó fordulatokra. A lakáspiac „túlfűtése” ennek követke-



tében negatív hatásokat válthat ki, ezért különösen fontos az ilyen típusú támogatások átgondolt és felelős alkalmazása, az állam ingatlanpiaci szerepének tudatos befolyásolása, szabályozása.

Az eddigi példákhoz hasonlóan, a gazdaság versenyképességét és a források felhasználásának hatékonyságát növelné az is, ha a kormány fejlesztené az állami beruházások projektmenedzsmentjét. Az Állami Számvevőszék három nagyobb költségvetési forrásból indított beruházást, a 150 milliárdos Modern Városok Programot, a 30,2 milliárdos Liget Budapest projektet, illetve a 2018-ban 106,7 milliárd forintból finanszírozott Paks2-beruházást vizsgálta. Az elemzés kockázatot tárt fel a Modern Városok Program esetében, mivel nem állt rendelkezésre olyan költségvetési terv, mely tartalmazta volna a kiadások megvalósulási időszakokra vonatkozó ütemezését, az egyes években a különböző tervezett kiadások értékét, valamint a több évre szóló költségvetési döntéseket. Hasonlóképp az ÁSZ álláspontja szerint a Liget Budapest Projekt esetében is szükséges lenne létrehozni a teljes megvalósítási időszakra szóló, egyes évekre lebontott beruházási költségvetést. A projektmenedzsment fejlesztése nem csak a kormányzati beruházások tervezhetőbbé, átláthatóbbá válását segítené elő, de hozzájárulna a költségek optimalizálásához is, hiszen a beruházások túltervezése éppolyan káros lehet a költségvetésre, mintha a források felhasználatlanok maradnának.

## Útmutató a nagyberuházásokhoz

A jelentős beruházások megvalósításához a Számvevőszék saját elemzéseivel és munkaanyagaival szakmai támogatást nyújt a projekteket felügyelő intézmények számára. Ennek keretében az ÁSZ – nemzetközi gyakorlatokat is feltérképezve – létrehozott egy módszertani útmutatót, melynek használatával a beruházásokban érintett szervezetek tételesen meghatározhatják, milyen integritási ellenőrzéseket célszerű kiépíteniük és működtetniük a projekt során jelentkező kockázatok eredményes kezelése érdekében.

A Számvevőszék véleményét és elemzéseit összegezve elmondhatjuk, hogy a jövő évi költségvetés tervezete hozzájárul Magyarország költségvetési stabilitásának fenntartásához és egyben támogatja hazánk fenntartható gazdasági növekedését. Az idei év eddig eltelt időszakára vonatkozó makrogazdasági adatok a 2018-as költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályára vonatkozó feltételezéseit alátámasztják. A hazai gazdasági mutatók kedvezően alakultak az elmúlt időszakban és illeszkednek a felvázolt kormányzati makrogazdasági elképzelésekhez. Amennyiben a kormány tudatos és proaktív politikával képes a megfelelő, minden érintett számára előnyös mederbe terelni a béremelések, a lakástámogatások és a jelentős állami beruházások kapcsán kimutatott folyamatokat, hazánk gazdasági kilátásai a jövő évben jelentősen javulhatnak. ■