

Kovács Árpád

Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országaiban

ÖSSZEFOGLALÓ: A költségvetési gazdálkodás hatékonyságának javítása, a teljesítményektől elszakadó túlköltekezés megakadályozása alapvető költségvetés-stabilitási feltétel, stratégiai kérdés. A szabályalapú költségvetés többet jelent, mint hogy a közpénzügyi menedzsmentek betartják a költségvetési tervezés és végrehajtás szabályait, s a gazdaság reál- és költségvetési szféráját a törvények uralma jellemzi. A szabályalapú költségvetés numerikus és eljárási szabályok alkalmazását igényli, betartásuk intézményes biztosításával. Utóbbival kapcsolatban kijelenthető, hogy Kelet-Közép-Európában az utóbbi időben megnőtt az érdeklődés a gomba módra szaporodó, a költségvetési túlköltekezés elleni küzdelemben már-már „csodafegyvernek” kikiáltott költségvetési tanácsok iránt. Az ilyen új intézmények létrehozása iránti igény egyben tagadhatatlan kritika a tervezési mechanizmusok korábbi folyamatáról és annak intézményesített megoldásairól. A tanulmány igyekszik képet adni arról, hogy a költségvetési tanácsok a független pénzügyi intézmények (IFI-k) családján belül mennyiben tekinthetők olyan új szervezettípusnak, amelyek intézményfejlődést tükröznek és az EU-hoz 2004-et követően csatlakozó európai „új demokráciák” közjogi rendszerében az ajánlható legjobb megoldást, a best practice-t jelentik. A teljesség igénye nélkül végzett áttekintés az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozó kelet-közép-európai országok független költségvetési intézményeinek pályájával, küldetésével, intézményfelfogásával foglalkozik, s utal a válságkezelésben betöltött szerepükre.

KULCSSZAVAK: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés, költségvetési stabilitás

JEL-kód: B15, E62, H15, H61, H63, L38,

A FELELŐS FISKÁLIS POLITIKA KERETRENDSZERE

A szabályalapú költségvetés mint a megalapozott tervezés feltétele

Ha a közbeszédet, de akár a szakmai cikkeket nézzük, szembeűnő az a terjedelem, amelyben a különböző politikai, szakmai véleményformálók foglalkoznak a Közép-Kelet-Európában újabban alakult költségvetési tanácsok (*fiscal council*) közjogi betagozódásával, függetlenségével, határozataik érvényesítésének útjával, feladatkörükhöz mért szervezeti-személyi alkalmasságukkal. Kevesebb figyelem jut ugyanakkor arra, hogy a költségvetési tanácsok az úgynevezett szabályalapú költségvetési keretrendszer¹

Levelezési e-cím: kovacs1948@gmail.com

bevezetésének köszönhetően jöttek létre, annak egyik lehetséges intézményes garanciájaként. Ez az intézményes garancia pedig korántsem köthető mindig és minden országban költségvetési tanács típusú² szervezethez. A költségvetési tanácsok a független pénzügyi intézmények (*independent fiscal institutions* – IFI) családjába tartoznak. A szabályalapú költségvetés keretrendszerében az intézményesített szabályozó képesség a fontos, ami az egyes országokban különböző erősségű közjogi eszközöket felsorakoztatva, más és más, bizalmi és hitelességi (tekintélyi) értékekre támaszkodva, közjogi eszközökkel (vagy azok nélkül is) valósulhat meg. E garanciális intézményi szerep betöltésének pedig nem feltétlenül és nem minden esetben szükséges záloga egy teljesen új, „más független intézményektől is független”, többnyire saját szakmai háttérre támaszkodó szervezet.

A garanciák erőssége ugyanis csak a költségvetési finanszírozás stabilitására, fenntarthatóságára, a túlköltekezés megakadályozására hozott szabályokkal, a fiskális rendszerrel, az adott ország kormányzásának jellemzőivel együtt értelmezhető. E szolgálat tehát egy szabályrendszer logikus következményeként, azt érvényesítve vált, válhat hasznos részévé a megalapozottabb pénzügypolitikának és – annak éves megvalósulásaként – az igények és a lehetőségek jobb összhangját, a stabilitást szolgáló költségvetési tervezésnek. Mindez önmagában is vitathatóvá teszi azt a felfogást, ami költségvetési tanácsokat az IFI-k családján belül egyfajta intézményfejlődési fázisnak tekinti. Ugyanakkor az is igaz, hogy meghatározott feltételek között – például a költségvetési fegyelem lazasága, a kormányzati tervezés megalapozottsági gondjai, bizalmatlanság a meglévő független intézményekkel szemben stb. – ez az intézményi megoldás lehet a legmegfelelőbb.

A SZABÁLYALAPÚ FISKÁLIS POLITIKA ÉRTELMEZÉSE, BEVEZETÉSÉNEK ÁLTALÁNOS INDOKAI

A szabályalapú fiskális politika több mint a költségvetés készítésének és végrehajtásának szabályozott folyamata. A szabályalapúság ebben a megközelítésben ugyanis azt jelenti, hogy költségvetés egyensúlyához/stabilitásához köthető úgynevezett numerikus szabályokon és eljárási, átláthatósági előírásokon, továbbá felüyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül, az egyes országok társadalmi-politikai örökségének lehetőségei között valósul meg a gyakorlatban alkalmazott költségvetési felelősség keretrendszeré.³

A rendszer alkalmazásától a 2008-as pénzügyi válság kitörése előtt azt várták, hogy segítségével visszaszoríthatók az egyensúlyi feszültségek, megteremthetők a tartós finan-

szírozhatóság, a növekedés, a fenntartható fejlődés feltételei. Megfordítható az a trend, amely a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában az elmúlt két évtizedben a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában, az államadósság növekedésében öltött testet (Oblath – Szapáry, 2006).

A válság tanulságai ezt a klasszikus funkciót azzal egészítették ki, hogy a szabályalapú fiskális politika a válságkezelés egyik eszköze lehet (Reinhart – Rogoff, 2010; Kovács Á., 2013).

A szabályalapú költségvetés bevezetésének tehát voltak és vannak általános, mondjuk így: költségvetés-szakmai, menedzselési gondokkal, társadalmi érdekharmónizációval közvetlenül összefüggő, válságtól független, de – hosszabb távú érvényesülésük esetén – a válságra való hajlandóság mérséklődését szolgáló okai.⁴

A költségvetés készítésekor az adott ország közjogi felépítésétől, hagyományaitól, vezényletének centralizációjától stb. függően, egyidejűleg több tíz- vagy akár százezer adatot kell kezelni. Kölcsönhatásaikat, összefüggéseiket modellezni, pénzügyi hídjaikat vizsgálni, hatásait kivetíteni stb. A folyamatok értése, a rövidebb-hosszabb távú külső és belső társadalmi-gazdasági elkötelezettségeket, feltételeket, politikai értékválasztásokat hordozó információtömegnek a befogadása, majd a költségvetés számaivá alakítása még a legmodernebb információtechnológiai, modellezési eszközökkel is nehéz. A helyes következtetések levonása pedig még nehezebb és még időigényesebb, hiszen a közeli és távlati kockázatok kontúrjai eltérő élességűek, és nehezen kapcsolható ki a folyamatban résztvevők szubjektivitása is. Mindez abba az irányba mutat, hogy a társadalom szélesebb csoportjai (a szavazók) és az általuk megválasztott, az ő érdek- és értékfelfogásukat artikuláló politikai irányítás a közvetlen (egy éven vagy legfeljebb választási cikluson belüli) kiadások fontosság-

gát (hasznait) túlbecsülje és a távlatban jelentkező terheket alábecsülje.⁵ Mindezek miatt erősödik a költségvetési folyamatok ciklikus-sága, és motivációi között nagy szerepet játszanak a rövid távú érdekek. Ezt a választásokhoz (ígéretkekhöz) kötődő szavazatmaximalizálási törekvés vagy – árnyaltabb megfogalmazásban – az eredetileg „keynesi indíttatású úgynevezett anticiklikus gazdaságpolitika aszimmetrikus (hatalommegtartást szolgáló – K. Á.) alkalmazása” erősíti fel,⁶ előbb-utóbb az államháztartás egyensúlyának megbomlásához vezetve el (Antal, 2004; Györfly, 2009; Muraközy, 2011). A szabályalapú költségvetés bevezetésének kettős (költségvetési és reálgazdasági) céljára elmondható, hogy megfelelő működés esetén a rendszer nemcsak élesebb kontúrú jogi keretet ad a költségvetési (államháztartási) gazdaság működéséhez, hanem

- megváltoztatja vagy legalábbis mérsékli a költségvetési túlköltekezésre való hajlamot, erősíti a távlatos gondolkodást, az érdekharmonizációt;
- megalapozza a jobb közép- és hosszabb távú költségvetési tervezést, előmozdítja az információs rendszerek modernizációját, hozzájárul a pénzügyi munka minőségének javításához, továbbá szemléletformálással és a szabályrendszer áttekinthetőségével általában is ösztönöz az átlátható és elszámoltatható költségvetési gazdálkodásra;
- áttekinthetővé és követhetővé teszi a költségvetés jogát gyakorló parlament számára is a döntéseket és hatásait. Megfelelő ismeretet nyújt minden szinten a döntéshozók számára a mai döntések távolabbi, jövőbeli következményeiről, illetve a meglévő determinációkról;
- hozzájárul az ország megítélésének akár már rövid távon bekövetkező javulásához. Az általa kedvezőbbé váló finanszírozási feltételeken túl versenyképességet erősítő hatású, hiszen a stabil költségvetés általában bátorítja a külföldi befektetőket;

• ösztönzi a minőségi fejlesztéseket – és egyben takarékos gazdálkodásra készítet, mivel megteremti a tartalékolás lehetőségét – és az éves költségvetési tervekben megjelennek a belépő fejlesztésekhez szükséges működési előirányzatok többletei is. Lehetőséget teremt a nagyobb horizontú fejlesztési elképzelések biztonságosabb tervezésére és megvalósításuk költségkihatásának számbavételére.

A szabályalapú költségvetési politika lényegi elemei a következők:

- költségvetés-politikai szabályok, amelyek egyenlegcélokat és az elérésüket szolgáló tervezési követelményeket határoznak meg – például a bevételek és a kiadások adósságszolgálat nélküli egyenlege (vagyis az elsődleges költségvetési egyenleg) nem lehet negatív, vagy az államadósság a GDP arányában nem növekedhet,⁷ a beruházások meghatározott arányokat képviselhetnek⁸ (Kopits, 2010);
- eljárási szabályok, amelyek a költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosítják (például hatásvizsgálatok és véleményezési kötelezettségek);
- átláthatósági normák (például eredmény-szemléletű számvitel, beszámolási rendszer);
- intézményes garanciák a költségvetés-politikai és az eljárási szabályok betartására, amelyek a folyamatok kontrollját és átláthatóságát biztosító intézményes funkciók meglétében öltenek testet. Idetartoznak a független költségvetési intézmények, amelyek különféle formákban és elnevezéssel, eltérő közjogi betagozódással és hatáskörrel, továbbá a véleményalkotásban különböző szakmai háttérrel⁹ (törvényhozáshoz, számvevőszékhez kapcsolódó költségvetési hivatal, tanács, kormánytól független tervezési hivatal, független költségvetési tanács stb.) örködnek a szabályok betartásán¹⁰ (Kopits, 2011; 2012; 2013; Török, 2011a; 2011b).

Az ilyen keretekben megalkotott költségvetés és az erre épülő finanszírozás magában hordozza a feladatok és a források jobb összhangját (Kopits, 2013). Ez pedig nemcsak a kisebb vagy nagyobb államháztartás kérdéséből teszi értelmezhetővé, hanem a költségvetési tervezés, gazdálkodás mai átláthatósági és elszámoltathatósági gondjainak oldását is segíti. Ha a fiskális szabályokat nem külső kényszer, hanem belső konszenzuson nyugvó elhatározás alapján vezetik be, lehetővé válik a több ciklust átívelő gondolkodás.

A SZABÁLYALAPÚ FISKÁLIS POLITIKA MEGOLDÁSAI A KELET-EURÓPAI EU-TAGÁLLAMOK GYAKORLATÁBAN

Mint az előzőekben vázoltuk, a szabályalapú fiskális politika válságtól független, előrelátó bevezetése – a költségvetés hosszabb távú egyensúlyi érdekeit szolgálva – igyekszik megátalni a rövid távú érdekmechanizmusok térnyerését. Az EU régebbi tagállamainak (EU-15) többségében és az újonnan csatlakozott országok közül Lengyelországban, Lettországban és Bulgáriában alapvetően ilyen, előrelátó indítatásnak tulajdonítható a szabályalapú fiskális politika egyik vagy másik megoldásának (garanciális feltételének) az évtizeddel korábbi megjelenése.

A pénzügyi válság, majd a gazdasági teljesítmények visszaesése és az ebből származó forráskiesés az Európai Unió minden tagállamában nehéz helyzetet teremtett. A fiskális politikák fenntarthatóságát azonban azokban az országokban veszélyeztette különösen súlyosan, ahol a gazdasági teljesítmény és a fogyasztás tartós kiegyensúlyozatlansága volt a jellemző, ahol a társadalmi ellátás elavult szerkezetben, egyszerre pazarlóan és forráshiányosan, adóssággenerálóan működött, ahol a komplexen értelmezett versenyképesség gyenge volt (Báger, 2010; Kovács Á., 2013).¹¹ Az

Európai Unió tagállamaiban a költségvetési hiányt a 2008-ban kitört pénzügyi válságig – Magyarország kivételével – többé-kevésbé kordában tartották. A válság kitörését követően azonban szinte általános jelenséggé vált a költségvetés gazdasági teljesítményektől elszakadó, rövid távú politikai céloknak alárendelt túlköltekezése. Indokául a társadalmi béke megőrzésének hamis érvei visszhangoztak az EU kevésbé versenyképes államaiban, a korábban csatlakozott déli országokban, illetve a fiskális alkoholizmusban¹² szenvedő Magyarországon.

Az EU-hoz 2004-ben vagy azután csatlakozott kelet-közép-európai országok többségének azonban nem voltak ilyen gondjai (Ódor – Kiss, 2011), főként azért nem, mert jóléti célokra az EU átlagánál messze kevesebbet fordítottak és nem cipeltek súlyos adósságterhet. Ezek közé az országok közé tartozott Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia és Bulgária.¹³ Bár jóléti rendszereik működtetését tekintve Csehország és elsősorban Szlovénia helyzete inkább a magyarhoz volt hasonló, relatív fejlettségük, az EU úgynevezett magországaival kialakított erős gazdasági kapcsolataik és csekély eladósodottságuk miatt a 2008-as válságot megelőzően ők sem tartoztak abba a körbe, ahol veszélyben volt az államháztartás finanszírozása. Más a helyzet Románia, illetve Horvátország esetében. Noha náluk sem jellemző a jóléti kiadások magas szintje, eladósodottságuk jelentős mértéke cselekvési kényszert okozott, mert a finanszírozhatósági feszültségek és az eladósodottsági következmények a válság körülményei között még élesebben ütköztek ki.¹⁴

Ezeknek a különbségeknek tulajdonítható, hogy a hasonló sorsú kelet-közép-európai országokban más és más időpontokban jelent meg az igény a szabályalapú költségvetési keretrendszer bevezetésére (Székely, 2010; Jankovics, 2012). Volt, ahol – nevezzük így – az előrelátás,¹⁵ volt, ahol az eladósodás kénysze-

re¹⁶ vezetett a szabályalapú költségvetési keretrendszer bevezetéséhez, és volt, ahol – mint például Csehországban – a tradicionálisan kiegyensúlyozott költségvetésre tekintettel nem merült fel ilyen politikai és szakmai igény.¹⁷

A csatlakozás után a kelet-közép-európai országokra is érvényesített maastrichti követelményrendszert kötelezően és egységesen alkalmazott numerikus és eljárási szabályoknak is tekinthetjük. Az e szabályok betartására való szándéknak, továbbá az EU legkülönbözőbb ellenőrzéseinek köszönhető, hogy az államháztartási gazdálkodás fegyelme az EU új tagállamaiban – Magyarország kivételével – 2004-től fokozatosan javult, ha nem is abban a mértékben, ami kívánatos lett volna.

A válság előtti években is a 3 százalék alatti maastrichti referenciaszint elérésére – többkevesebb sikerrel – törekvő országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Szlovénia) kevesebb konszolidációs lépést tettek, s jórészt azt a filozófiát követték, hogy a válság elmúltával a fiskális pozíció automatikusan javulni fog. Intézkedéseik nagyobb része a válság kedvezőtlen reálgazdasági hatásainak mérséklésére irányult; ez nagyban hasonlít a régi tagországok nagy részében követett gazdaságpolitikához (Palócz, 2010).

A szabályalapú költségvetés intézménye – ha nem is kifejtett módon – 2008-ban már több új tagállamban működött valamilyen formában. Lettországból (1990), Észtországból (1998), Bulgáriából (1998) és Lengyelországból (1998) a válságot jóval megelőzően is létezett ilyen megoldás. A válság kitörése után 2009-ben Magyarországon és Szlovéniában, 2010-ben Romániában, 2012-ben Szlovákiában vezették be a szabályalapú költségvetést, és ekkor hoztak létre független költségvetési intézményt – költségvetési tanácsot.

Az intézményi garanciákat nyújtó megoldások csoportosításánál gondot okoz, hogy mely intézmények sorolhatók ide, és egyáltalán miképpen állapítható meg a függetlenség foka.

Az Európai Unióban is számos olyan független fiskális intézmény működik, amelyet – a felelősségi keretrendszer elveit mereven alkalmazva – a szakmai közvélemény vagy akár az EU és az OECD értékelése nem sorol ebbe a körbe, noha hatásuk jelentős a költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatában. Ilyenek mindenekelőtt azok a számvevőszékek, amelyeknek az adott ország alkotmányos szabályozási keretei között nem feladatuk a költségvetési tervezés megalapozottságának vizsgálata. Más a helyzet azoknál a számvevőszékeknél (és itt van némi bizonytalanság a besorolásban), amelyek minden évben véleményt adnak vagy tanulmányt készítenek a költségvetési tervezéshez, vagy akár csak ellenőrzik a kormányzati tervezés alapjául vett úgynevezett makropálya megalapozottságát. Meg kell jegyezni, hogy a szakértők egy része, elvi megfontolásokból¹⁸ még az ezen képességekkel rendelkező szervezetek e körbe sorolásától, illetve a szabályalapú költségvetés érvényesítésében való közreműködésüktől is idegenkedik.

Az utóbbi években több régebbi EU-tagállamban túllépnek ezeken az aggályokon. A tapasztalatok szerint ugyanis az is jó megoldás lehet, ha a szabályalapú költségvetés betartásával összefüggő különböző – jelző, előrejelző, monitorozó stb. – feladatokat egy már létező független pénzügyi ellenőrző szervezetre bízják, illetve e szervezethez kapcsolnak egy új, kisebb vagy nagyobb belső autonómiával rendelkező testületet/tanácsot.¹⁹ Más esetekben – mint 2011-től Magyarországon is – a költségvetési tanács működését a legfelső szintű ellenőrző szervezet és a jegybank elemző apparátusa segíti a korábbi jelentős létszámú önálló, elkülönült szervezetbe illesztett szakmai háttér helyett. Bármely megoldást választja is egy ország, mindig lesznek az IFI-k munkája támogatásának olyan szakmai feladatai, amelyeket csak más intézmények tudnak ellátni, illetve külső erővel olcsóbban láthatók el. Így mindinkább gyakorlat a kutatóintézetek, pénzügyi

tanácsadó cégek bevonása, véleményük kikérése, ahol a szervező, összegző, szintetizáló döntés-előkészítő munka marad a költségvetési tanácsok 5–15 fős háttérszervezetére (titkárságára).²⁰

Vitatott kérdés, hogy miképpen érvényesüljön az IFI-k makrogazdasági, államháztartási előrejelző (kivetítő) szerepe. Természetesen ilyen, különböző mélységű előretekintő elemzéseket – saját vagy külső szervezet által technikailag kivitelezve – mindenütt készítenek ezen intézmények, hiszen értékeléseik ilyen háttér nélkül aligha készíthetők el. A valóságos kérdés azonban az, hogy a belső szakmai megfontolásokon, kialakult eljárási gyakorlaton túl az így készült dokumentumokat kötelezően vagy önkéntesen nyilvánosságra hozzák-e vagy sem, továbbá, hogy ezeknek a kivetítéseknek, prognózisoknak van-e valamilyen törvényben vagy más kötelező előírásban megfogalmazott, a tartalomra, távlatra, eljárásra, hasznosításra és a nyilvánosságra hozatal időrendjére vonatkozó rendje.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy bár törekvés van az EU szakmai szervezetei részéről az egységesebb gyakorlat kialakítására, a kép ebben a tekintetben is sokszínű. Az EU-ban vannak olyan országok, ahol az előrejelzés ma is, hagyományosan vagy szabály által kötelezővé téve az IFI feladatának szerves része, (például UK, Hollandia), és van ahol az IFI alkalmoszerűen, amikor indokoltnak látja, ad közre ilyen dokumentumot (Portugália, Lengyelország).²¹ *(Lásd 1., 2., 3. táblázat)*

Az EU szakmai szervezetei szerint, távlatilag a KT-k ideális feladatlistájához nemcsak a rendszeres önálló, előrejelzés-készítés tartozik, hanem a fontosabb szakpolitikai javaslatok (például adótörvények) kapcsán a kormányzati hatástanulmány értékelése (és/vagy önálló tanulmány készítése), illetve a számszerű szabályok teljesülésének ex post (utólagos) rendszeres, standardizált ellenőrzése is (jelenleg csak ex ante ellenőrzés van). Ez az igény a KT-k

szerepe igen erőteljes kiterjesztése irányában mutat. Jelzi azt a megközelítésbeli különbséget, ami a költségvetés-készítés politikavezéreltségével, illetve szakmaiságával kapcsolatos.

NÉHÁNY MEGJEGYZÉS A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS MAGYARORSZÁGI PÁLYÁJÁRÓL

A magyar államháztartás elmélyülő, a reálgazdasági versenyképességet romboló problémái nyomán az elmúlt évtized második felében vált a politikai döntéshozók és a szakmai fórumok számára nyilvánvalóvá, hogy a rendszerváltozástól érvényesülő költségvetési gyakorlat (az alkumechanismusokra, politikai ígéretekre és dogmákra épülő tervezés) a fenntartható fejlődési pályára térés esélyét zárja ki. A hiányhajlam a választások időszakában különösen felerősödött. A növekedési képesség leromlott, a potenciális növekedés zéró közeli volt. Bevételeoldali kiigazítások voltak a meghatározók (Kovács O., 2013).

A gondokat tetézte, hogy a fiskális konszolidációkban nem érvényesült kellően a rendszer szemlélet, a választott makroökonómiai fejlesztési funkció mindinkább kontraproduktívnak bizonyult, s nem volt belső elköteleződés, politikai konszenzus még a számszaki hiány- és adósságcélok elérésére sem. A konszolidációk 2010-ig elsősorban bevételeoldaliak voltak, amikor pedig kiadásoldali lépésekre került sor, az összetétel nem volt megfelelő. Következőként a kísérletek rövid életűeknek bizonyultak. Maradt a fiskális fenntarthatatlanság szélén való egyensúlyozás.

A gyenge megalapozottságú költségvetési tervezés már önmagában is a fegyelmettség végrehajtás egyik korlátja volt. Ennek politikai és szakmai belátása is hozzájárult, hogy 2006-ban – még jóval a válság előtt – megérlelődött a gondolat, hogy a szabályalapú költségvetésekkel kapcsolatos addig ismert nemzetközi

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS BETARTÁSÁN ŐRKÖDŐ FÜGGETLEN PÉNZÜGYI INTÉZMÉNYEK AZ EU TAGÁLLAMAIBAN A 2008-AS PÉNZÜGYI VÁLSÁGOT MEGELŐZŐEN*

		Ország, a fiskális szabály bevezetésének dátuma								
		DK 1962	BE 1989	LV 1990	SW 1997–1998, 2007	BG 1998	EE 1998	PL 1998	UK 1998	EZ 1998
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát					X				X
	Strukturális többlet vagy hiány		X		X					
	Kiadási korlát		X		X					
	Folyó egyensúly								X	
	Általános egyensúly	X	X	X			X			X
	Hatékonyság-vizsgálatok									
	Középtávú tervezés	X							X	
	Adósságkorlát							X	X	X
	Stabilizációs alap					X	X			
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)		X							
	Szubnacionális kormányzatok		X					X		
A létrehozás alapja	Alkotmány							X		
	Törvény	X	X	X	X					
	Nemzetközi egyezmény									X
	Politikai útmutató, megállapodás				X	X	X		X	
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X		X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó						X			
AZ IFI által alkalmazható szankció	Vétójog									
	Hírnévvesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Jogi							X		
	Pénzügyi									X

* Az összehasonlíthatóság érdekében igyekeztem a táblázatos összefoglalást úgy elkészíteni, hogy a szóhasználati, nyelvi, közjogi különbségeket áthidaljam, és így mutassam ki a jellemző azonosságokat és különbségeket. Az egyes országok rövidítése: DK – Dánia, BE – Belgium, LV – Lettország, SW – Svédország, BG – Bulgária, EE – Észtország, PL – Lengyelország, UK – Egyesült Királyság, EZ – Eurózána államai

Forrás: saját szerkesztés

**A KÖLTSÉGVETÉS BETARTÁSÁN ŐRKÖDŐ FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK
2014. JANUÁR 1-JÉN AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN, EU-15 ORSZÁGCSOPORT***

		Ország, a fiskális szabály bevezetésének dátuma												
		SE	UK	EZ	FR	DE	IE	PT	FI	DK	BE	AT	NL	IT
		1997–1998, 2007	1998, 2010	1998	2013	2010	2011	2012	2010	2010	1989	2012	1945	2012
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát			X		X	X	X						
	Strukturális többlet	X												
	Elsődleges kiadási korlát	X												
	Folyó egyensúly		X											
	Általános egyensúly			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Hatékonyság-vizsgálatok												X	
	Középtávú tervezés		X							X			X	
	Adósságkorlát		X	X	X							X		
	Fenntarthatóság											X		X
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)					X							X	
	Szubnacionális kormányzatok					X		X		X	X	X		
A létrehozás alapja	Alkotmány					X								
	Törvény	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzetközi egyezmény			X										
	Politikai, szakmai megállapodás	X	X											
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó													
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétőjog													
	Hírnévvesztés	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi					X								
	Pénzügyi			X										

*Az egyes országok rövidítése: SE – Svédország, UK – Egyesült Királyság, EZ – Euro zóna államai, FR – Franciaország, DE – Németország, IE – Írország, PT – Portugália, FI – Finnország, DK – Dánia, BE – Belgium, AT – Ausztria, NL – Hollandia, IT – Olaszország

Forrás: saját szerkesztés

**A KÖLTSÉGVETÉS BETARTÁSÁN ŐRKÖDŐ FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK
2014. JANUÁR 1-JÉN AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN* EU-13 ORSZÁGCSOPORT
(A BŐVÍTÉS 2004–2013-AS SZAKASZÁBAN CSATLAKOZOTT ORSZÁGOK)**

		Ország, a fiskális szabály bevezetésének dátuma								
		BG	EE	PL	LV	HU	HR	RO	SK	SL
		1998	1998	1998	1990	2009	2011	2010	2012	2009
Fiskális politikai szabály	Hiánykorlát	X								
	Stabilizációs alap	X	X							
	Összkiadási korlát	X								
	Általános egyensúly		X	X	X		X	X	X	X
	Adósságkorlát			X		X	X	X	X	X
	Fenntarthatóság									X
Hatáskör	Államháztartási	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Nemzeti (központi, szövetségi)					X				
	Szubnacionális kormányzatok			X						
A létrehozás alapja	Alkotmány			X		X			X	
	Törvény				X	X		X		X
	Politikai, szakmai, megállapodás	X	X				X			
Közjogi besorolás	Független, illetve parlamenti szerv	X	X		X	X	X	X	X	X
	Végrehajtó hatalmi ágba tartozó			X						
Az IFI által alkalmazható szankció	Vétójog				X					
	Hírnévesztés	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Jogi			X	X	X				

*Az egyes országok rövidítése: BG – Bulgária, EE – Észtország, PL – Lengyelország, LV- Lettország, HU – Magyarország, HR – Horvátország, RO – Románia, SK – Szlovákia, SL - Szlovénia

Forrás: saját szerkesztés

gyakorlat fontosabb elemeit adaptálva, meginduljon az előkészítő munka. Mind a számszaki szabályok lényegét, mind az intézményi garanciákat illetően két irányban folyt a gondolkodás. A felelős költségvetési gazdálkodásról 2008. év végén megszületett törvény a szabályok vonatkozásában végül alapvetően az adósságnövekedést a költségvetés kiadásához és nem a GDP-hez viszonyítva kezelte (Kopits – Romhányi, 2010). Így a szabályozást – a felfogásából, beavatkozási mechanizmusából adódóan – plafontörvénynek nevezték.²²

Noha abban, hogy a költségvetési tanács alapvető jellemzőit mutató, új testület adhatja a megfelelő intézményi garanciát, egyetértés volt, élesebb vita folyt az intézményi garanciákról. Az eredeti, 2006-ban megformált elképzelések szerint nem egy újabb, jelentős szakmai kapacitást képviselő elemző apparátus a garanciája a független, testületi véleményalkotásnak, hanem azok a személyek, akik független, nagy társadalmi presztízzsel rendelkező szervezeteket vezetnek, és amely szervezetek elemző kapacitásaikkal segítik a tanácsban he-

lyet foglaló vezetőiket.²³ A másik – az akkori kormánypartok és a külföldi (IMF-) szakértők által képviselt nézet – szerint egy jelentős makrogazdasági elemző apparátussal rendelkező, csak a költségvetési tanácsnak felelősséggel tartozó, önálló költségvetési forrásokból működtetett (munka-) szervezeti tanács mellé rendelése tudja biztosítani az elemzések tartalmi, módszertani és technikai szakmaiságát és hangsúlyozott függetlenséget.²⁴ Végül is az utóbbi álláspont érvényesült a 2008 végén elfogadott úgynevezett feles törvényben, amiben kétségtelen szerepe volt az IMF-hiteltfelvételhez kapcsolódó szakmai ajánlásoknak is.

Kétéves működés után a koncepció megváltozott. A KT működési modellje a 2010. évi szabályozás szerint visszatért az eredeti, a 2006-ban felvázolt elképzelésekhez. 2011-ben az új Alaptörvény rögzítette az úgynevezett adósságszabályt, továbbá megszületett a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló kétharmados törvény. A költségvetési felelősség érvényesítésének korábbi, 2009–2010-ben hatályos, alapvetően kiadási plafonokban, illetve hosszabb távú kitekintésekben gondolkodó megoldása helyett az új szabályozás az államadósság nemzeti össztermékhez viszonyított arányának csökkentését és az éves költségvetésekhez való erős kapcsolódást helyezte a középpontba.²⁵ A szabály betartását érvényesítendő pedig a tanácsnak – mint független pénzügyi intézménynek – közjogi felhatalmazást, napi szóhasználatban vétójogot adott,²⁶ a tanács működéséhez szükséges elemzőkapacitásokat pedig alapvetően az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Bank szakmai hátterére építette (Domokos, 2012), amit 2013-tól a tanács titkársága létrejöttétől, annak szervezésében, növekvő arányban külső tudományos és elemző kapacitások növekvő mértékben segítenek.

Az EU-bizottsági javaslatok rendre igénylik a magyar KT „elemzőképességének megerősítését”, illetve többéves előrettekintések készítését. Ez a megközelítés elsősorban nem abból

táplálkozik, hogy az EU szervei mit tartanak európai *best practice*-nek, hanem abból, hogy a javasolt feladatok kötelező ellátását fontosnak gondolja a nemzetközileg teljesen egyedi formális vétójog átlátható és elszámoltatható gyakorlásához. Ezért – szerintünk – a magyar KT esetében kevésbé irányadó, hogy jelenleg hány független intézmény publikál saját előrejelzést az EU-ban (amúgy egyre több), hiszen a magyar intézménnyel szemben a kiemelkedően erős vétójog miatt indokolhatóan magasabb szakmai elvárások támaszthatók. Az erre irányuló intézményfejlesztésnek nincs szabályozási korlátja.²⁷ A Tanács törekvése az EU Bizottság elemzőképesség erősítése iránti elvárásaival is összhangban, hogy szükség esetén, távlatilag, külön is közreadjon előrettekintő értékeléseket az államháztartás makrogazdasági alappályájának várható alakulásáról, illetve a középtávú költségvetési pozíciókról.

A SZABÁLYALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS MINT A VÁLSÁGKEZELÉS EGYIK INTÉZMÉNYES ESZKÖZE

A válság előtt még a gyorsan növekvő gazdaságú kelet-közép-európai országok – a jelentős belső piaccal rendelkező Lengyelországot kivéve – a krízis időszakában különböző mértékű visszaesést szenvedtek el, ami fiskális pozíciójukat is erőteljesen rontotta. A növekedés azonban többségükben 2010–2011-ben visszatért, és ezt követően az európai átlag felett alakul – Magyarország és Szlovénia kivételével. Az utóbbiban a válság azóta tovább mélyült.²⁸

Arról, hogy a válságkezelésben az azonosságok vagy a különbségek voltak-e inkább jellemzők, egyértelműen ki lehet mondani, hogy az alkalmazott megoldásokat tekintve több volt az azonosság, mint a különbség, és ez igaz az utóbb csatlakozott kelet-közép-európai országokra is.

Eltérések inkább a beavatkozások mértékében, a beavatkozási területek számában, aktivis-

ta, egyedi megoldásokkal operáló vagy inkább normatívabb, óvatosabb jellegében voltak és vannak. Bármelyik csatlakozó országot nézzük, a megismert szakirodalom, dokumentumok alapján nem állíthatjuk, hogy a válságkezelés lépéseit konzisztens, elméleti alapokra épített modell alapján tették volna meg. A közgazdasági szakirodalomban ismert modelleket, korábbi válságok, nemzeti egyensúlyi problémák kezelésében bevált elemeket igyekeztek adaptálni, több-kevesebb sikerrel, pályamódosítással. A nemzetközi szervezetektől kapott hitelek esetenként összekapcsolódtak a szabályalapú költségvetési keretrendszer és annak részeként a garanciákat adó intézmény típusára vonatkozó ajánlások elfogadásával is.

Az Európai Unióban is a költségvetési fegyelem, a takarékos gazdálkodás elérésének, a válság hozta váratlan helyzetek megelőzésének egyik leghatásosabb eszközt az úgynevezett numerikus és eljárási szabályokban, illetve azok betartásán örökődő intézményekben látták. Kérdés, hogy kimutatható-e bizonyos korreláció a fiskális szabályalkalmazás és az államháztartási stabilitás szilárdsága, valamint a sikeres válságkezelés között. A különböző nemzetközi minősítések, a makrogazdasági adatokból, hiánymutatókból, az eladósodás számaiból – bár ennek mértékének meghatározása további kutatásokat igényel – az tűnik ki, hogy van ilyen összefüggés.

A különféle nemzetközi értékelések és a statisztikából kitűnő, javuló eladósodottsági, gazdasági teljesítménybeli eredmények alapján nem túlzás az a következtetés, hogy abban a négy országban, ahol IFI-k már hosszabb ideje működtek, ott a költségvetési stabilitás fenntarthatóbb, a válság kezelése pedig magabiztosabb volt. A költségvetési keretrendszer kedvező hatása abban a felismerésben is megmutatkozott, hogy összefüggés van pénzügyi szabályok bevezetése, az IFI-k hatékony működése és a deficitproblémák oldódása között. (Ódor, 2014) Mindez további országoknak adott pél-

dát a válság második szakaszában a szabályalapú költségvetés bevezetésére és annak intézményi garanciája, költségvetési tanács életre hívására.

A fiskális szabályok – a különböző erősségű intézményi horgonyokkal egyetemben – sokfélék, s világszerte, így Európában is gyorsan szaporodnak. Az intézményi paletta, noha lehet jellemző, költségvetési tanács típusról beszélni Közép-Kelet-Európában, színes. A költségvetési egyensúly fenntartásán, a fiskális szabályok betartásán örökődő intézmények között ugyanúgy megtaláljuk a jelző, illetve előrejelző funkciót betöltőket, mint a gyengébb és erősebb közjogi eszközökkel, szankcionálási lehetőséggel (is) rendelkezőket. A szabályok erőssége (és alkalmazásuk formális és informális környezete), a politikai konszenzuskészség, a hosszabb távú érdekek és értékek felismerésének képessége, a pénzügy-igazgatás fegyelme és az IFI-k fokozatosan erősödő szakmai tekintélye fogja végső soron meghatározni, hogy a szabályalapú költségvetés intézményi garanciái a távlatban miként érvényesülnek.

Meg kell említeni, hogy nem szerencsés, ha a fiskális szabályok építménye túl bonyolult. Áttekintve a különböző szabályozásokat, ma inkább ez a jellemző. Mint ahogy az is, hogy megközelítésbeli különbségekhez vezet, hogy az EU Bizottság véleménye az egyes költségvetési tanácsok működéséről az EU Stabilitási és Növekedési Paktumában foglaltakra támaszkodik, míg ezek működése nemzeti szabályozásokon alapul. (Ódor, 2014)

Mindenütt kérdés az új intézmény szakmai háttérkapacitásainak működtetési költsége. A tapasztalatok szerint a szabályalapú költségvetés keretrendszerének felépítése még a hatékonyságra való igen erős törekvés mellett sem teszi egyszerűbbé és olcsóbbá a költségvetés elfogadásának folyamatát. Az újabb szabály- és fórumrendszer működtetése erőforrás igényel, s az is csak a költségvetésből származhat. Hosszabb távon derül ki, hogy a többlet-kötöttségek, többletráfordítások hogyan

aránylanak a költségvetési tervezés jobb megvalósulásából, illetve végrehajtása kontroljából származó előnyökhöz. Ezeket az előnyöket azonban nemcsak a szűken vett költségvetési gazdálkodásban kell keresni, hanem a társadalmi szemléletformálásban is, mert a szabályalapú költségvetés csak széles körű társadalmi,

politikai és szakmai támogatás mellett fejtheti ki hatását, amely fokozatosan átjárja a reálgazdaságot is. Mindez főleg azokban az országokban bonyolult kérdés, ahol nem a felismerés, hanem a pénzügyi válság nyomása vagy akár a nemzetközi megfelelési kényszer, a mintakövetés hívta életre ezt az új szabályrendszert.

JEGYZETEK

- ¹ A megnevezéssel kapcsolatos szóhasználatban vannak árnyalatnyi eltérések; például az Európai Unió intézményei többnyire a numerical fiscal rules (körülbelül számszerű pénzügyi előírások) kifejezést használják. Kopits György és Romhányi Balázs, miután 2008 decemberében megszületett a 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről, így ír: „...az Országgyűlés szabály alapú költségvetés-politikai keretrendszert vezetett be...” (Kopits – Romhányi, 2008, 573. oldal), vagy Székely Imre a „nemzeti költségvetési felelősség” keretrendszeréről ír Románia kontextusában (Székely, 2010), Kutasi Gábor „szabály alapú fiskális politikáról” ír (Kutasi, 2012), de megtalálható a „budgeting under expenditure rules” (körülbelül a pénzügyi szabályoknak megfelelő költségvetés-készítés) meghatározás is (Adema, 2008). Hozzám legközelebb a „szabályalapú pénzügyi politika” fogalomhasználat áll, amelyet a „felelős költségvetési keretrendszer” vagy a „szabályalapú költségvetés keretrendszere” talán még tovább konkretizál.
- ² A költségvetési tanács a globális és uniós szervezetek véleményéből, szakirodalomból követhetően nem csak pusztá elnevezést jelent. Olyan új, kisebb vagy nagyobb (minimálisan három, de akár tucatot is meghaladó létszámú), magas szintű szakmai presztízsű, kormánytól, parlamenttől független személyekből álló testület, amelynek háttérében olyan elemző kapacitások működnek, amelyek a kormányzat makrogazdasági számításaival, becsléseivel szemben képesek alternatív becslések, előrejelzések, technikai kivetítések készítésére, és amelyek tekintélyüknél fogva is képesek véleményük érvényesítésére.
- ³ „A szabály alapú költségvetés adja a keretet a költségvetési felelősségnek azon keresztül, hogy eljárási és átláthatósági szabályokat állít fel, továbbá intézményesíti a felügyeletet és a szankcionálás rendszerét. Ezekre a szabályokra és eljárásokra kell, hogy épüljön az alkalmazott közpénzügyi felelősség keretrendszerre, amely az egyes országok egyedi adottságaihoz is igazodjon.” (Kutasi, 2012, 1. oldal)
- ⁴ A költségvetési fegyelem érvényesítése a szakszerű és felelős költségvetési politikától, valamint kisebb részben a piaci, befektetői hatásoktól, az alkalmazkodási kényszertől várható. Nyilvánvaló hiba, ha pusztán az utóbbira alapoznak. A piac (ide értve a külföldi befektetőket is) eleinte általában passzívan viselkedik fellazult költségvetési fegyelem esetén, s azután váratlanul, akár válságyszerű feltételekkel kényszeríti ki a kiigazítást. Éppen az ilyen helyzetek elkerülésére vezettek be több országban költségvetési szabályokat, amelyek szűkítik a lehetőségeket az államháztartás hiánya, a kiadások, az adósság és az adóztatás hosszabb távú fenntarthatóságát veszélyeztető változtatások körében. Az Európai Unióban ezt a szerepet a Stabilitási és Növekedési Egyezmény hivatott betölteni. Az alkalmazott jogszabályok között egyaránt szerepelt alkotmányos rendelkezés, törvény vagy nemzetközi egyezmény. A szabályozás általában egynél több parlamenti ciklusra is kiterjedő, így a későbbi kormányokat is kötelezi (Bulgária, Észtország, Egyesült Királyság). Megjelenhet a szabályozás törvény és szakmai irányelv kombinációjaként is (Svédország). A vonatkozó szabályozás egyaránt lehet nagyon részletes és átfogó, kereteket meghatározó.

- ⁵ Ez még könnyebben megy, mert a pillanatnyilag racionális érdekek, például az előregező társadalom generációs érdekeinek érvényesítése, a terheknek a felnövekvő utódokra hárítása kisebb ellenállásba ütközik. Ennek következtében egyrészt önmagában is szűkül az értő beleszólás – az érdekharmonizáció – lehetősége (a civil ellenállás kockázata), és mind szűkebb személyi, vezetői körhöz kapcsolódhat a politikai döntéshozatal, másrészt jobban torzul(hat) a rövid és hosszabb távú érdekek érvényesítésében a preferencia-sorrend.
- ⁶ Ez azt jelenti, hogy míg recesszió idején a kormányok sokat költenek a visszaesés megakadályozására, ez fellendülés esetén nem párosul a költségvetési többletre való törekvéssel (Gyórfi, 2009).
- ⁷ Lengyelország az alkotmányában foglaltak szerint alakítja fiskális politikájának fő irányait. Az alkotmány kimondja, hogy az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, illetve, hogy a parlament csak a bevételek és a kiadások összetételéről dönt, a hiánycél megállapítása a kormány joga. Az államháztartási törvény több küszöbértéket, beavatkozási kötetmet is megfogalmaz: ha az adósságráta meghaladja a nemzeti össztermék felét, de még 55 százalék alatti, akkor a tárgyévet követő évre vonatkozó költségvetési tervezet nem tartalmazhat a tárgyévénél nagyobb adósságállomány-növekedést. 55 és 60 százalék közötti adósságmutató esetén már a további adósságnövelést is kizárják. 60 százalék felett a kormányzat már nem vehet fel semmiféle hitelt, a költségvetést egyensúlyban kell tartania vagy többletet kell felhalmoznia. A gyakorlatban Lengyelország a válságot megelőző időszakban folyamatosan 50 százalék alatt tartotta államadósság-rátáját, az azóta eltelt időszakban is 55 százalék alatt maradt: 2012 végén 52,7 százalék volt, majd 2013-ban átlépte az 55 százalékos lélektani határt. A lengyel államháztartási törvény értelmében kiadáscsökkentő intézkedésekre, illetve a magán-nyugdíjpénztári rendszer megváltoztatására is sor került.
- ⁸ Például a német alkotmány 1967 óta magában foglalja a bruttó beruházások szintjéhez kötött arany-
- szabályt, amely szerint a kormányzó erők csak a bruttó közberuházások erejéig vehetnek fel hitelt, kivételt csak a makrogazdasági egyensúlyt megzavaró körülmények jelenthetnek. Ez utóbbi kitétel megfogalmazása igen pontatlan, és számos problémát vonzott maga után. Nehéz eldönteni ugyanis, mikor tekinthető ingatagnak az egyensúly. A szabály bevezetése óta kétszer is az alkotmánybírósnak kellett döntenie, hogy a kormány törvényt sértett-e. E testület először 1989-ben úgy ítélkezett, hogy a kormány saját felelőssége, hogyan értelmezi a kivételt. A 2007-ben meghozott ítélet szintén felmenti a politikai erőket, de már javasolja a szabály módosítását. 2009 nyarára megszületett az új, 2010-től érvényes szabály: a strukturális egyenlegre vonatkozó hiányérték, amely szövetségi szinten a GDP 0,35 százaléka lehet. Németországban 2012-ben és 2013-ban csökkent a GDP-arányos adósságállomány.
- ⁹ A kapcsolódó szakmai feladatok tehát egyaránt rendelkezhetők új és meglévő intézményhez, testülethez és hivatalhoz, illetve azt támogató – önálló szervezetként működtetett vagy külső kapacitásokat igénybe vevő – szakmai háttérhez. Például lehet ez a háttérszervezet új elemző apparátus, megbízott tudományos (akadémiai) kutatóintézet, könyvvizsgáló, kutató, elemzőcég, az adott ország számvevőszékének, jegybankjának elemzői részlege.
- ¹⁰ Egyedileg, folyamatában kell vizsgálni, hogy az adott erősségű garanciális funkció betöltését miként alapozza meg az – akár külső, akár belső – szakmai háttér, s az adott választás mennyiben költségtakarékos. Az Európai Bizottság és az OECD szakmai szervezeteinek ismétlődő felülvizsgálatait is ebből a szempontból kell értékelni, azt is szem előtt tartva, hogy természetesen nekik is lehetnek szakmai prekonceptióik, hiszen nem légtüres térben dolgoznak, s nem előzmények nélkül kerül sor ezekre a vizsgálatokra.
- ¹¹ A többségében külső forrásokból finanszírozott növekedés 2008 előtt még tompította (mint például Görögországban, Spanyolországban, Portugá-

liában, Lettországon és persze Magyarországon) a túlfogyasztó, az újabb és újabb igényekkel terhelt, elavult jóléti rendszerek, államháztartási szerkezetek távlati finanszírozhatóságával kapcsolatos aggodalmakat. A 2007-es adatokból készített 2008. októberi EDP-jelentés alapján a GDP arányában a kormányzati hiány az EU-27-ben 0,9, az államadósság 58,7 százalék volt. A legmagasabb hiány Magyarországon volt (–5 százalék), öt Görögország követte (–3,5 százalék). A többi ország hiánya nem lépte túl a 3 százalékos határértéket, sőt 12 ország többletet ért el. Az adósság Olaszországban (104,1 százalék) és Görögországban volt a legmagasabb. Magyarország (65,8 százalék) a negyedik helyen állt. 8 ország volt a 60 százalékos küszöbérték felett. A 2012-es adatokra épülő 2013. októberi EDP-jelentés alapján a kormányzati hiány az ekkor már EU-28-ban 3,9, az adósság 85,1 százalék volt. A legmagasabb költségvetési hiányt ekkor Spanyolország (10,6 százalék) mutatta, amit Görögország (9,0 százalék), majd Írország (8,2 százalék) deficitje követett. Magyarország (2,0 százalék) igen kedvező pozícióban, a 21. helyen volt, bár ez jelentős részben a magán-nyugdíjpénztári források meghatározó része felhasználásának volt tulajdonítható. 12 országban volt a hiány a 3 százalékos küszöb alatt. 15 országban javult, 12 országban romlott a ráta a 2011. évi hiányhoz képest. A legmagasabb államadósság 2012-ben Görögországban (156,9 százalék) volt, de Olaszország (124,1 százalék), Portugália (124,1 százalék) és Írország (117,4 százalék) adatai sem voltak biztatóak. Magyarország (79,8 százalék) ekkor a 11. helyet foglalta el. 14 ország volt a 60 százalékos küszöb felett. 22 ország helyzete romlott, és csak 6 ország mutatója javult. 10 ország mindkét mutatója a küszöbérték felett, 6 országé alatta van. Összességében elmondhatjuk, hogy az éves hiányadatokban a 2010-es EU-csúcs óta van javulás, az adósság viszont a tagországok összességét tekintve tovább emelkedik, amit a 2013-as, előzetes adatok megerősítenek. (Az adatok forrása Vukovics Gabriellának és Bedekovics Istvánnak az EDP-jelentésről a Költségvetési Tanácsnak 2014. április 7-én bemutatott prezentációja.)

¹² Kopits György elhíresült, frappáns meghatározása a költségvetési lazaságok elkövetésének és a szigorúak a hirtelen váltakozásáról és az arra való hajlamról.

¹³ Nem említve, hogy ennek a kedvező helyzetnek az arát milyen arányban fizették meg ezek az országok korábban, és mennyiben tulajdoníthatjuk az évtizedekkel korábban kialakult súlyos szocialista örökségnek, a világtól való politikai és gazdasági elzártságnak.

¹⁴ A 21. század második évtizedében négy egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ (Muraközy, 2012). Nevezetesen az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami nehezíti a társadalmi modellek és a gazdaságok globális versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban – köztük nálunk – az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitelfelvétel, s az ebből következő, differenciált adósságválság, amely azonban az Európai Unió kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknek okoz súlyos, kilábalást nehezítő terheket.

¹⁵ Idesorolhatjuk leginkább Lengyelországot, Észtországot, Lettországot, Bulgáriát és később Szlovákiát.

¹⁶ Például Magyarország, Románia, Horvátország, Szlovénia esetében e kényszer egyértelmű.

¹⁷ Litvániában a válságot megelőzően az úgynevezett Minisztertanácsi Bizottság (Senior Cabinet Committee) feladata volt, hogy ajánlást tegyen a költségvetési célszámokra és a stratégiai tervekre. Csehországban a pénzügyminiszter és a miniszterelnök határozta meg az egyes szaktárcák kiadási limitjeit, de csak a kiadási igények ismeretében (Kutasi, 2008a; 2008b). Csehországról és Litvániáról azóta sincs olyan ismeret, amely a szabályalapú költségve-

tés bevezetésének érdemi megfontolását jelezni. Az EU Bizottság, az OECD és az IMF által közreadott dokumentumokból kitűnik, hogy az EU 13 állama-ira nézve alapvetően költségvetési tanács típusú, új garanciális intézményekben, létrehozásuk szorgalmazásában, illetve a meglévők (például Lengyelország) ilyen átalakításában gondolkodnak, miközben a régi tagállamok gyakorlatában tudomásul veszik a legkülönbözőbb megoldásokat. A kettős mérce – kimondva-kimondatlanul, de a dokumentumok szövegekörnyezetéből jól érzékelhetően – az érintett országok demokratikus intézményei stabilitásával kapcsolatos megítéléstől függ. (Lásd az irodalomjegyzékben felsorolt országjelentéseket, ismétlődő, összehasonlító értékeléseket.)

¹⁸ A hivatkozás általában az, hogy a szabályalapú költségvetés szolgálata alapvetően más tudást kíván, fejleszt ki a költségvetés végrehajtásának vagy a közszféra vagyongazdálkodásának kontrolljában, mint a költségvetés makrogazdasági szemléletű elemzése. Más esetekben pedig olyan gyakorlati okokra vezethető vissza a szembenállás, amelyek az adott szervezettel szembeni indokolt vagy indokolatlan szakmai vagy személyi bizalmatlanságot vagy annak hatalmi túlsúlyától való tartást tükröznek.

¹⁹ A szakmai háttérkapacitások megteremtésének gyakorlati egyszerűsége és a költségtakarékosságra való törekvés indokolta, hogy az Európai Unió országai közül Franciaország, Lettország és Finnország ezt az utat választotta.

²⁰ Az ECFIN (Directorate-General for Economic and Financial Affairs of European Commission) által tervezett konferenciák háttérbeszélgetéseinek kapott információk szerint általános törekvés a nagyobb létszámú (40–100 fős) saját háttérapparátust működtető intézmények részéről a belső létszám csökkentése és a feladatok mind nagyobb arányának külső szakértő, elemző szervezetek bevonásával történő megoldása.

²¹ A hivatalos előrejelző szereptől (például Egyesült Királyság) a csak saját hatáskörben felhasznált kitekin-

tésekig (például Lengyelország) a legkülönbözőbb megoldások találhatók meg, de továbblépésre ad lehetőséget például a magyar KT hatáskörében kialakult eljárásrend, ahol az ÁSZ és MNB hatáskörében készült ilyen tanulmányok, valamint a KT Titkárságának megbízása alapján készült tematikus elemzések nyilvánossága biztosított, a tapasztalatanyag összehasonlítható módon beépül a KT véleményébe, de nem válik hivatalos prognózássá.

²² 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.

²³ Tagjai az MNB és az ÁSZ mindenkori elnöke, akik az államfőt képviselő szaktekintéllyel együtt egy, az Állami Számvevőszék bázisán működtetett titkársági háttérre támaszkodva alkotnak véleményt.

²⁴ A működési modellről 2006-tól formálódó koncepció kezdetben a szerény költségű, meglévő szervezeti háttérre építő modellt részesítette előnyben, ami fokozatosan változott, de döntés nem született. 2008-ban a nemzetközi szervezetekkel folytatott hiteltárgyalások után sietősen, mintegy a szerződés mellékfeltételeit teljesítve két hét alatt vetették el azt, s az utóbb említett modellt elfogadva alkotott törvényt az Országgyűlés. Ebben a törvényben még azáltal is óvni kívánták e nézetek képviselői a KT önállóságát, hogy azt a költségvetés-készítés ellenőrzésében, elemzésben részt vevő más alkalmas szervezetektől – elsősorban az ÁSZ-tól – is távol kívánták tartani (Kopits, 2007b). Ezen szervezetek vezetőit nem saját személyükben kívánták látni a tanácsban, hanem csak az általuk az Országgyűlésnek javasolt és megválasztott, hangsúlyozottan nem az ő képviselőket ellátó szaktekintélyeket, akiknek véleménye – elsősorban – a tekintély erejénél fogva érvényesül.

²⁵ Az Alaptörvény, illetve a kapcsolódó feladatokat és hatásköröket kibontó, 2011 végén elfogadott 2011. évi CXCV., úgynevezett stabilitási törvény szerint, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét (mint az Alaptörvény szerint elérni kívánt mértéket) meghaladja, az Országgyűlés csak olyan költségve-

tést fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. A KT legfőbb feladata e szabály megtartásán őrködni azért, hogy csak olyan központi költségvetési törvény elfogadásához adhatja meg előzetes hozzájárulását, amely – meggyőződése szerint – az államadósság arányának a csökkenését eredményezi.

²⁶ A költségvetési törvény vagy annak módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat, amely a költségvetési hiány mértékét növelné, csak a tanács előzetes hozzájárulása alapján bocsátható zárószavazásra. Ha a Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulást megtagadja, az eljárást mindaddig folytatni kell, amíg a Költségvetési Tanács a törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását meg nem adja. Nyilvánvaló, hogy az ilyen felelősség viselése csak megfelelő elemzőképességű szakmai háttér megléte esetén, a rövid és hosszú távú makrogazdasági folyamatok értékelésével, a költségvetési egyensúly fenntarthatóságát befolyásoló tényezők azonosításával, tendenciájuk feltáráásával, úgynevezett technikai kivetítésekre támaszkodva lehetséges. A tanács munkájának segítéseként ezért került sor az utóbbi két évben számos képességfejlesztő lépésre. Ezek – az ÁSZ és az MNB elemző kapacitásainak alapvető támogatása mellett – utat nyitottak további, a KT titkárságának szervezésében folyó alternatív elemzések figyelembevételére, széles kitekintésű kutatóintézetek, akadémiai, egyetemi háttérkutatók, illetve az üzleti szektorhoz köthető prognózisok készítésére is,

amelyek a költségvetési pozíciók alakulásának távlatosabb és pontosabb megítélését, előrejelzését segítik.

²⁷ A Tanácsnak az adott törvényi keretek között [Gst. 23. § (1) bekezdés e) pont] is megvan a lehetősége, hogy a középtávú tervezés fejlesztéséhez, a középtávú elképzelések jobb megalapozottságához, saját elhatározásból – jelenleg is megteheti – középtávú kitekintést készítsen, ehhez nincs szükség a törvény módosítására. Ez azonban most nem kötelező feladata a Költségvetési Tanácsnak, és jelenleg az ilyen törekvései közvetetten és nem rendszeresen közreadott külön kivetítésekben valósulnak meg. Ezzel összhangban véleményében mindenkor tükröződnek azok a hatáskörében készített – középtávú kitekintést is tartalmazó, a KT honlapján is rendszeresen közreadott – tanulmányok, amelyek az ÁSZ és az MNB hatáskörében, illetve a KT titkársága megbízása alapján makrogazdasági összefüggésekben külső kutatóintézetek készítik. 2013-ban három, 2014-ben hat tanulmány készül. A Tanács az éves költségvetéshez kapcsolódó véleményében és a stabilitási törvényből következő hozzájárulása megalapozásában kockázatelemzések sorát használja fel és ennek alapján, hosszabb távra is előretekintve alakítja ki álláspontját.

²⁸ Magyarország különbözik az EU-10 országok többségétől. 2006-ig fiskális felelőtlenségével, a jóléti rendszerek fedezet nélküli finanszírozásával, utána viszont a leg súlyosabb kiigazítási mértékkel, majd a sok tekintetben különutas gazdaságmenedzselésével tűnik ki (Kovács Á., 2013; Palócz, 2010).

IRODALOM

ADEMA, M. (2008): Budgeting under expenditure rules in the Netherlands. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/WORKSHOP--2/ADEMAA---Fiscal-discipline-and-public-sector-efficiency.pdf

ANTAL L. (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Az átmeneti gazdaságok tapasztalatai. *Közgazdasági Szemle Alapítvány*. Budapest

ARTNER A. (2011): Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk. MTA Világgazdasági Intézet. *Műhelytanulmányok*. 88. szám

BARRO, R. J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy*. Vol. 82. No. 6, pp. 1095–1118

BÁGER, G. (2010): Financial Globalization – training

program book for the UN Institution for Training and Research [UNITAR]. Geneva, www.onitar.org/pft/elearning

BENCZES I. – VÁRADI SZ. (2011): Arany szabály helyett adósságfék: a német példa. *Köz-Gazdaság*. 2. szám, 91–103. oldal

BESLEY, T. – SCOTT, A. (2010): A new watchdog would guard us from debt. 25.02.2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4680>

DOMOKOS L. (2012): Az államadósság mérséklése: kötelezettség és lehetőség <http://www.asz.hu>

FRANCO, D. (2011): Fiscal Policy Councils: Why do we need them and what makes them effective? Comments on “The role of fiscal policy councils in Theory” by Xavier Debrun, Conference on “Fiscal Policy Councils”: Why do we need them and what makes them effective? Vienna, 31 January 2011.

GYÖRFFY D. (2009): Költségvetési Tanács Magyarországon. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 3. szám, 52–59. oldal

HAMILTON, H. W. [1919]: The Institutional Approach to Economic Theory. *The American Economic Review*. Vol. 9. No. 1, pp. 309–318

JANKOVICS L. (2012): Független fiskális intézmények. *Köz-Gazdaság*. 1. szám, 147–164. oldal

KOPITS GY. (2007a): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*. 2. szám

KOPITS GY. (2007b): A költségvetési felelősségről és az Országgyűlés Költségvetési Hivataláról szóló törvény: Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 4. szám

KOPITS, G. (2011): Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal on Budgeting*. November

KOPITS, G. (2012): Can Fiscal Sovereignty be Reconciled with Fiscal Discipline? *Acta Oeconomica*. May

KOPITS, G. (2013): Restoring Public Debt Sustainability: the Role of Independent Fiscal Institutions. *Oxford University Press*

KOPITS GY. – ROMHÁNYI B. (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*. Július–augusztus, 573–590. oldal

KOVÁCS, Á. (2011): Public Funds and their Auditing – training program book for the UN Institution for Training and Research (UNITAR), Geneva, www.onitar.org/pft/elearning

KOVÁCS Á. – HALMOSI P. (2012): Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. *Pénzügyi Szemle*. 1. szám, 9–26. oldal

KOVÁCS, Á. (2013): Crisis Management Similarities and Differences in the Newly Accessed Central and Eastern European Countries. In B. Farkas (ed.): *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Cambridge Scholars Publishing, pp. 152–177

KOVÁCS, B. – CSUKA, GY. (2012): The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland. In: *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States*, Conference Proceedings, University of Szeged, pp. 242–256

KOVÁCS O. (2013): A transzformatív erejű fiskális konszolidáció közgazdaságtana. Elmozdulás az innovatív fiskális politika koncepciója felé. PhD-értekezés, Debreceni Tudományegyetem

KUTASI G. (2008a): Az EU8+2-országok költségvetési versenyképessége. *Pénzügyi Szemle*. 3. szám

KUTASI G. (2008b): Az EU 8+2-országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során. *Pénzügyi Szemle*. 1. szám

KUTASI G. (2012): Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. Délkelet-Európa – South-East Europe. *International Relations Quarterly*. Vol. 3, No. 1, pp. 1–11

MURAKÖZY, L. (2011): Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*. 7–8. szám, 592–618. oldal

OBLATH G. – SZAPÁRY GY. (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*. 4. szám, 293–309. oldal

P. KISS G. (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a vi-szegrádi országokban. *MNB Szemle*. 2. szám, 25–38. oldal

ÓDOR, L. (2014): The good, the Bad and the Ugly – Lesons of the first phase of implementation of the Nem European fiscal framework, Discussion Paper No. 3/2014, CBR, www.ropectovarada.sk

PALÓCZ, É. (2010): Fiscal policies and the processes after the transition to present in Hungary and in Central and Eastern Europe. *Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány*. Budapest

REINHART, C. M. – ROGOFF, K. S. (2010): From Financial Crash to Debt Crisis. National Bureau of Economic Research Working Paper 15795, <http://www.nber.org/papers/w15795>. Letöltve: 2010. 4. 15.

SZÉKELY I. (2010): A költségvetési felelősség keretrendszere Romániában. In *Bodó Barna* (szerk.): Romániai Magyar Évkönyv 2009–2010. Sapientia, 489–500. oldal

TÖRÖK, Á. (2011a): The Costs and Risks of Excessive Government Debt. Conference on "Fiscal Policy Councils": Why do we need them and what makes them effective? Vienna, 31 January 2011

TÖRÖK, Á. (2011b): Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezésben. *Közgazdasági Szemle*. 7–8. szám, 577–592. oldal

TÖRÖK, Á. – VERES, A. (2011): The role, operation and future of independent fiscal councils within the European Union. Conference Report. *Acta Oeconomica*. Vol. 61, No. 2, pp. 225–232

EUROPEAN COMMISSION [2012a]: Independent Fiscal Institutions in the EU Member States, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm

EUROPEAN COMMISSION [2012b]: Fiscal frameworks across Member States: Commission services' country fiches from the 2011 EPC peer review. European Economy, Occasional Papers 91.

FELHASZNÁLT HONLAPOK, DOKUMENTUMOK

Ausztria (2012): Parliamentary Budget Office http://www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/L3_3.shtml.

Belgium (1989): High Council of Finance – Section „Public sector borrowing requirement” <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/Onzedienst.htm>.

Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, background document N° 1 for Session on draft principles for independent fiscal institutions 33rd

OECD Senior Budget Officials Meeting, Reykjavik, Iceland, 7–8 June 2012

EUROSTAT (2011): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

EUROSTAT (2012): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

Dánia (1962): Danish Economic Council. <http://www.dors.dk>.

Egyesült Királyság (2010): Office for Budget Responsibility. <http://budgetresponsibility.org.uk/>.

Franciaország (2012): High Council of Public Finances. <http://www.hcfp.fr/>.

Hollandia (1945): Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. <http://www.cpb.nl>.

Horvátország (2011): Fiscal Policy Committee. <http://www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku>.

IMF (2011): Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program, Approved by Anne-Marie Gulde-Wolf and Lorenzo Giorgianni January 11.

Írország (2011): Irish Fiscal Advisory Council. <http://www.fiscalcouncil.ie>. Fiscal Responsibility Act, <http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2013/02/FRA.pdf>.

Magyarország (2009): Hungarian Fiscal Council. <http://www.parlament.hu/kt>.

Németország (2010): Stability Council. http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html

OECD (2012): Economic Survey of Hungary.

OECD (2013): Economic Outlook, No 93 – June 2013 – OECD Annual Projections. <http://stats.oecd.org/inde>.

Olaszország (2012): Parliamentary Budget Office. http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Italy%20-%20UPB_feb13_EN.pdf

Portugália (2012): <http://www.cfp.pt/>.

Románia (2010): Fiscal Council. <http://www.fiscalcouncil.ro/index.html>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/14.html?&L=0,> [02.01.2011].