



Költségvetési szabályok és a deficithajlam csökkentésének lehetőségei az új költségvetési rendszerrel szóló koncepció ismeretében

Borkó Tamás

Vélemény No 29.

2007. november

Költségvetési szabályok és a deficithajlam csökkentésének lehetőségei az új költségvetési rendszerről szóló koncepció ismeretében

Az elemzést készítette:

Borkó Tamás

Az elemzéshez használt adatbázis 2007. augusztus 30-án zárult le.

Céginformáció

Az ICEG European Center független gazdaságkutató intézet, amely Kelet- és Közép-Európa gazdasági folyamatait elemzi. Tudományos kutatásokat folytat, elemzéseket és előrejelzéseket készít, továbbá tanácsadással és rendezvények szervezésével foglalkozik. Tagja számos nemzetközi kutatási hálózatnak, illetve több hálózatot maga koordinál. További információt az intézet honlapján olvashat: www.icegec.hu.

Kapcsolat

ICEG European Center, 1118 Budapest, Dayka Gábor u. 6/B. Tel.: (1) 248 1160. Fax: (1) 319 0628. E-mail: office@icegec.hu.

Nyilatkozat

E kiadvány tájékoztató célt szolgál. Nem tekinthető ajánlatnak vagy tanácsadásnak bármely befektetési döntéssel kapcsolatban. Az ICEG European Center és a kiadvány szerzői nem tartoznak felelősséggel sem a kiadványban szereplő információk pontosságáért, teljességéért és megbízhatóságáért, sem a kiadvány használatán alapuló üzleti döntésből származó bárminemű következményért. A kiadvány tartalma előzetes értesítés nélkül változhat.

Bevezetés

Az elmúlt évtizedben, a világ számos országában a fiskális szabályok aranykorukat élik. A felerősödött fiskális keresletoldali diszkrecionalitás a költségvetési kiadások folyamatos emelkedéséhez vezetett, s ez pedig az adósságszintek jelentős megugrásához. Ennek kezelésére különböző gyakorlati és elméleti megoldások születtek: egyenleg- és adósságszabályok, kiadási- és bevételi limitek, eljárási szabályok, fiskális intézmények.

Magyarország, az elmúlt évek fiskális politikai teljesítménye, valamint az integrációs folyamat alakulása eredményeképpen olyan helyzetbe került, hogy megkerülhetlenné vált a költségvetési folyamatokat szabályozó és korlátozó keretrendszer megalkotása. Ennek mikéntjét azonban elméleti munkák és gyakorlati tapasztalatok határolják be, amelyek kiindulópontot biztosítanak a kérdéses rendszerről való gondolkodás számára.

A 2007. júniusában, a Pénzügyminisztérium által készített „A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció” egy több éves, a politikai közbeszédben korábban csak imitt-amott felbukkanó, de az elmúlt évek fiskális folyamatai eredményeképpen felerősödött szándék eredményeképpen született, felismerve a nemzetközi és belföldi kényszerítő tényezők megkerülhetlenségét. Azonban a szakmai és a politikai közvélemény véleménye is megoszlik a javaslattal kapcsolatban.

Ezen elemzés kísérletet tesz arra, hogy bemutassa a fiskális szabályokat övező nemzetközi és hazai keretfeltételeket, a magyar fiskális pozíció alakulását. A vélemény a potenciális költségvetési szabályrendszer két fontosabb vetületével foglalkozik. Egyrészt vizsgálat tárgyává emeli a kormányzati koncepció által is érintett költségvetési politikai szabályokat, másrészt áttekinti a javaslat által szintén érintett költségvetési hivatal kérdését.

Ez nem jelenti azonban a költségvetési eljárási szabályok, valamint a beszámolási szabályok jelentőségének megkérdőjelezését. Ennek rendkívül széles irodalma van, több nagyobb intézet is – OECD, IMF – rendelkezik iránymutatásokkal ezen a területen, amelyek megfelelő alapot jelentenek a költségvetés tervezésének, végrehajtásának, lezárásának és a kapcsolódó folyamatoknak a szabályozásához.

Gondolkodásunk elméleti és gyakorlati keretei

Kiindulópontként célszerű meghatározni egy olyan gondolkodási teret, amely orientálhatja a probléma felvetését és a megoldás keresésének irányát. Gondolkodási terünket öt sarokpont és az azok között meghúzó kapcsolatok határolják be.

1. A szabálykövetés kívánatos a fiskális politikában az időinkonzisztencia problémájának felvetése alapján. A gazdaságpolitikusoknak inkább valamilyen szabályhoz kell kötniük magatartásukat, mint a diszkrecionális döntésekhez. *Kydland és Prescott (1977)* szerint diszkrecionális döntések mindig az adott körülményeket figyelembe véve a legjobbak, de végül nem optimális tervezéshez és gazdasági instabilitáshoz vezetnek.¹ A diszkrecionális fiskális politika használata az üzleti ciklus nagyobb fluktuációját és így gyengébb növekedést okoz.² *Fatas és Mihov (2003)* empirikus vizsgálat alapján kimondta továbbá, hogy a fiskális politikára bevezetett korlátok, kényszerítő eszközök erőteljesen csökkentették a diszkrecionális beavatkozások gyakoriságát.

¹ Kydland, Finn E. – Prescott, Edward C. [1977]: Rules Rather than Discretion: The inconsistency of Optimal Plans, *The Journal of Political Economy*, Vol 85., No. 3., June 1977, page 473-492.

² Fatas, Antonio – Mihov, Ilian [2003]: The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 118. No. 4 page 1419-1447

2. Azon túl, hogy az euró övezeti csatlakozás az *acquis communautaire* része, a szakmai és politikai közvélemény többségének támogatását bírja, hogy Magyarországnak – szerkezeti adottságai által predesztináltan - minél előbb be kell vezetnie az eurót, ha a nominális konvergencia (maastrichti kritériumok teljesítésének) költségei nem válnak indokolatlanul nagyokká. Ennek megfelelően a konvergencia program által kijelölt, euró bevezetéshez vezető, a jelenlegi fiskális helyzetet figyelembe vevő, de minél kisebb növekedési áldozattal járó pályát kell teljesíteni.

3. Magyarország 2004-ben az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, amelynek eredményeképpen elfogadta annak jogi-intézményi feltételeit. Többek között szerződéses kötelezettséget vállalt a maastrichti kritériumok betartására, valamint az euró bevezetésére, amint annak államháztartási (hiány és adósság) és monetáris feltételei (infláció, kamatláb és árfolyam) megteremtődnek. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) nemzetek feletti fiskális szabály előírásai váltak irányadóvá. A szabályok lényegi változtatására lehetőség nincs, ami nem jelenti azt, hogy az Egyezmény nem hordoz magában szakmai, gyakorlati és politikai problémákat. Az Unió döntéshozói mindazonáltal felismerték, és ajánlás szintjén megfogalmazták azt, hogy sokkal nagyobb szerepet kell biztosítani a nemzeti fiskális szabályoknak és intézményrendszereknek, amelyeket az egyes államok a Stabilitási és Növekedési Egyezménnyel konzisztensen alkalmaznának és építenének ki.

4. Magyarország gyakorlatilag csatlakozása óta túlzott deficit eljárás alatt áll, amely együttesen a politikai és gazdaságpolitikai racionalitással, egy teljesen új – számaiban realisabb, intézkedéseiben megkérdőjelezhető - konvergencia program benyújtására készítette a kormányzatot. A kijelölt konvergencia pálya megvalósítása azonban a tágabb értelemben vett fiskális intézményrendszert (szabályok, eljárások és intézmények) jelentős kihívás elé állítja.

5. A jelenlegi kormánykoalíció számára az egyik - gazdaságpolitikai és hitelességi szempontból - legjelentősebb feladata a benyújtott konvergencia program megvalósítása. Ehhez azonban elengedhetetlen önkorlátozásra és megfelelő fiskális keretrendszer kialakítására irányuló politikai akarat.

Mindezek alapján elmondható, hogy a fegyelmezett fiskális politika folytatása azon túl, hogy a szakmai konszenzus támogatását bírja annak kedvező makrogazdasági hatásai miatt, nem csak pusztán nemzeti érdek, hanem külső, Magyarország által önként vállalt szerződéses kötelezettség is. A megfelelő fiskális politika biztosításának szükséges eszköze a megfelelő költségvetési szabályrendszer, a fiskális szabályok.

Az EU-8 fiskális szabályai és a magyar pozíció

Az elmúlt évtizedben a világ számos országában a fiskális szabályok aranykorukat élik. A felerősödött fiskális keresletoldali diszkrecionalitás³ a költségvetési kiadások folyamatos emelkedéséhez vezetett, s ez pedig az adósságszintek jelentős megugrásához. Ennek kezelésére különböző gyakorlati és elméleti megoldások születtek: egyenleg- és adósságszabályok, kiadási- és bevételi limitek, eljárási szabályok, fiskális intézmények.⁴

³ A diszkrecionális politika azt a makrogazdasági politikai cselekvést írja le, amely a gazdasági eseményekre aktív reagálást tesz lehetővé. Ennek eklatáns példáját adják a gazdasági ciklus korrekciója érdekében, döntően az infláció, kibocsátás és a munkanélküliség alakításának céljával foganatosított fiskális- vagy monetáris politikai lépések. Ezek az intézkedések nem szabályszerűen, hanem egyedi mérlegelés, ad-hoc döntés alapján történnek meg.

⁴ Borkó Tamás [2004]: A Stabilitási és Növekedési Egyezmény relevanciája és gazdaságpolitikai jelentősége Magyarország számára, ICEG Európai Központ Munkafüzet 7., 2004. június

A világban megfigyelhető fiskális szabálykövető magatartás hatásai és üzenetei a közép-kelet európai térség államait és így az új EU tagországokat is megérintették. Ezek gyakorlatilag mind alkalmaznak valamilyen jellegű fiskális szabályt. (lásd 1. számú táblázat)

Az EU-8 országokban alkalmazott fiskális szabályok többsége adósságszabály. A szabályok alig több mint a fele rendelkezik jogszabályi háttérrel, egy közülük alkotmányos beágyazottsággal. A szabályok felénél beszélhetünk olyan kikényszeríthetőségi mechanizmusokról, amelyek a szabály megszegése esetére korrekciós intézkedéseket és/vagy szankciókat helyeznek kilátásba. A szabályok több mint fele a kormányzás alsóbb szintjének (regionális és/vagy helyi önkormányzat) költségvetéseit korlátozó szabály.

1. Táblázat: Fiskális szabályok az EU-8 országokban

Év	Hatály (szint)	Mutató	Háttér	Szankció	
Egyenleg szabály					
Észtország	1993	Államháztartás	Nominális egyenleg	Koalíciós megállapodás	Lehetséges
Litvánia	1990	Helyi kormányzat	Nominális egyenleg	Törvény	Lehetséges
Kiadási szabály					
Csehország	2005	Központi költségvetés	Nominális kiadás korlát	Politikai megállapodás	Nincs (ex ante értékelés)
Bevételi szabály					
Lettország	1994	Központi költségvetés, Társadalombiztosítás	Nominális bevételi limit	Politikai megállapodás	Nincs (ex ante értékelés)
Adósságszabály					
Csehország	1998	Regionális kormányzat	Adósságszolgálati ráta	Politikai megállapodás	Lehetséges
Észtország	1997	Helyi kormányzat	Bevételhez viszonyított ráta	Törvény	Korrekciós intézkedések
Lengyelország	1997	Államháztartás	GDP arányos adósság	Alkotmány és törvény	Korrekciós intézkedések
Lettország	1994	Helyi kormányzat	Nominális adósság	Politikai megállapodás	Nincs (ex ante értékelés)
Litvánia	1997	Központi költségvetés	Adósságszint plafon	Törvény	Nincs (ex ante értékelés)
Magyarország	1996	Helyi kormányzat	Bevételhez viszonyított ráta	Törvény	Nincs (ex ante értékelés)
Szlovákia	2002	Regionális és helyi kormányzat	Nominális adósság	Törvény	Lehetséges
Szlovénia	1990	Helyi kormányzat	Bevételhez viszonyított ráta	Törvény	Nincs (ex ante értékelés)

Forrás: Nathalie Darnaut (European Commission), Fiscal rules in the New Member States, Annual Conference of ICEG European Center, Budapest, 7 April 2006

Az Európai Bizottság számításai szerint, a fiskális szabályozás EU-25 országra számított indexe alapján, a magyar fiskális szabály a leggyengébb az uniós tagállamok között. A Bizottság által számított index öt kritérium alapján értékeli a fiskális szabályokat, amelyek a következők. Jogszabályi beágyazottság (akkor erős a szabály, ha alkotmány vagy törvény rögzíti), az ellenőrző-monitoring testület státusa (akkor erős, ha a testület független), a végrehajtó testület státusa (akkor erős, ha a testület független), végrehajtási és szankcionálási mechanizmus (akkor erős, ha korrekció és szankció lép életbe eltérés esetén), átláthatóság és média nyilvánosság (akkor erős, ha rendszeresen nyilvánosságot kap a médiában).⁵ Az index kifejezetten erősnek értékeli az észt államháztartási egyenlegsabályt, a lengyel adósságszabályt, a szlovák regionális

⁵ Nathalie Darnaut (European Commission), Fiscal rules in the new Member States, Annual Conference of ICEG European Center, Budapest, 7 April 2006

és helyi kormányzatra irányuló adósságszabályt. A Bizottság által az összes EU tagra számolt fiskális szabály index alapján Magyarország ugyancsak a legrosszabb helyet foglalja el.⁶

Ezen szabályok áttekintése és a szabályokat értékelő indexek alapján elmondható, hogy a magyar államháztartási folyamatokat a kormányzás egyik szintjén sem korlátozza komoly fiskális szabály, de nem koherensek a tervezési és végrehajtási folyamatok se. A kívülről jövő ható tényező, az EU kritériumai, valamint a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, az itt nem tárgyalt okoknál fogva egyelőre még nem volt képes fenntartható pályára kényszeríteni a magyar fiskális folyamatokat és megakadályozni az államadósság jelentős mértékű növekedését, habár ebbe az irányba azért történtek lépések az elmúlt egy évben – gondolhatunk itt elsősorban a tavaly szeptemberben benyújtott „új szemléletű” konvergencia programra.

De érdemes egy rövid kitérőt szentelni az államháztartási folyamatok elmúlt évekbeli alakulásának, megvilágítva a kihívás mértékét és jellegét.

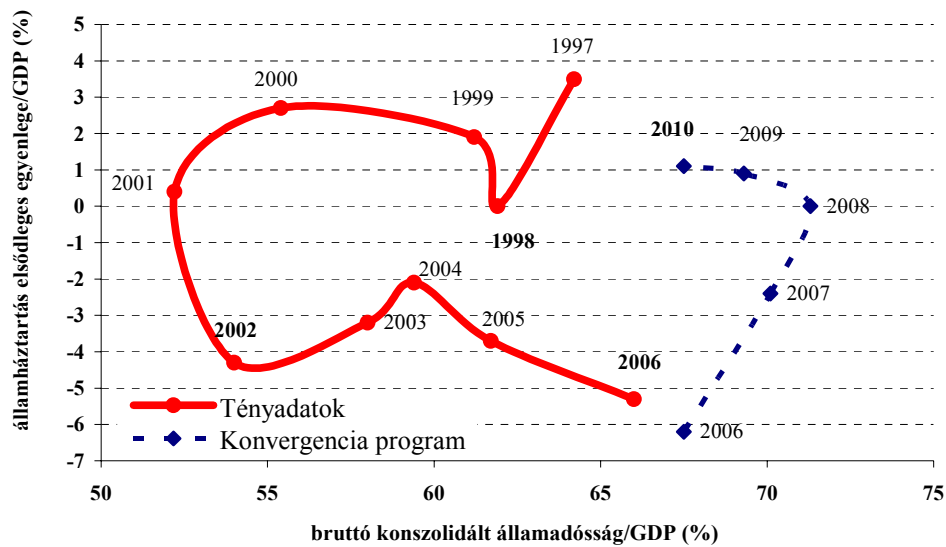
A magyar fiskális folyamatok alakulása és az abból adódó következtetések

A magyar államháztartás regionális összehasonlításban a legkevésbé fenntartható helyzetben van. Ezt igazolják az *1. számú melléklet* adatai. Mind a három szemléltetett államháztartási mutató (teljes egyenleg, elsődleges egyenleg és bruttó államadósság) tekintetében Magyarország a legrosszabb pozícióból indulhat a 2006-os adatok alapján.

A *1. számú ábra* az államháztartási alkalmazkodás pályáját mutatja. A görbe alakulása magáért beszél, hiszen mind az elsődleges egyenleg, mind az államadósság tekintetében egy fenntarthatatlan és kedvezőtlen irányú elmozdulás figyelhető meg.

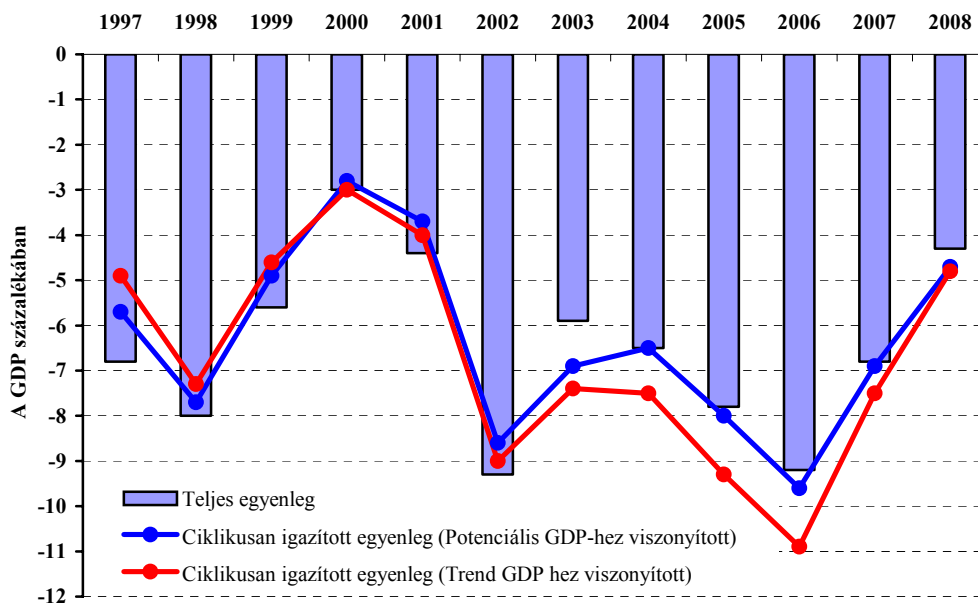
A magyar fiskális politika az államháztartási pálya ismeretében azt mutatja, hogy a politikai ciklusok erőteljesen tükröződnek a fiskális teljesítményen (1998, 2002 és 2006) és fenntarthatatlan fiskális pálya (magas elsődleges egyenleg hiány és gyorsuló ütemű adósságnövekedés) alakult ki 2002-2006 között. A megfigyelt időszak fiskális folyamataiból adódik még, hogy a fiskális politika hitelessége alacsony, a diszkrecionális fiskális politika szerepe pedig jelentős.

⁶ European Commission [2006]: Public Finances in EMU, DG ECFIN
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances2006_en.htm

1 Ábra A fiskális igazodás alakulása Magyarországon 1997- 2010

Megjegyzés: vastag betűvel a választási évek láthatóak
 Forrás: Eurostat, Konvergencia program⁷

Ha a 2. számú ábra alapján összehasonlítjuk a teljes egyenleget a ciklikusan igazított egyenlegekkel, akkor még azt a következtetést is levonhatjuk, hogy az elmúlt öt évben a kormányzat a gazdasági növekedés alakulásának köszönhetően jobb egyenlegeket tudott felmutatni. Vagyis, hogyha nem vesszük figyelembe a kedvező konjunkturális helyzetet, akkor a fiskális politika teljesítménye még rosszabb.

2 Ábra A ciklikusan igazított államháztartási egyenleg alakulása 1997-2006

⁷ Magyar Köztársaság Kormánya Magyarország aktualizált konvergencia programja
http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/country/countryfiles/hu/hu20062007_hu.pdf

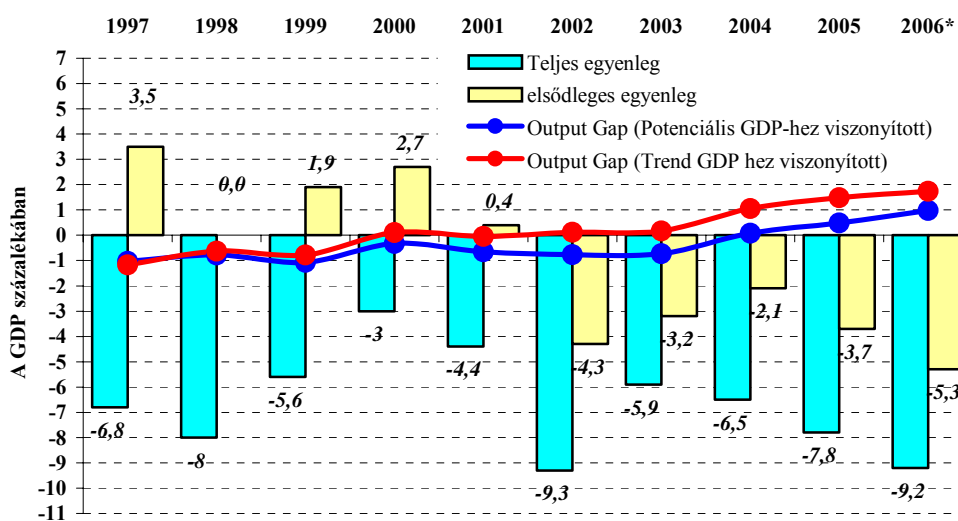
Forrás: Eurostat, AMECO, MNB

Érdemes némi figyelmet szentelni a *fiskális politika ciklikusságának* értelmezésére is. Anti-ciklikus az olyan fiskális politika, amely arra irányul, hogy megállítsa, vagy megfordítsa a folyó gazdasági trendet. A fiskális expanzió gazdasági recesszió, vagy lassulás idején, valamint a fiskális hűtés a gazdaság túlhevülése esetén anti-ciklikus költségvetési politikát definiálnak. Ugyanakkor az éppen aktuális gazdasági trend felerősítésére, vagy támogatására irányuló politikát pro-ciklikusnak nevezzük.

A pro- és anti-ciklikusság vonatkozásában messzemenő következtetések nem vonhatóak le, mivel nem állnak rendelkezésre megfelelő mélységű adatok. A 3. számú ábrán látható 1997-2006-os időszak egyenlegeinek és a kibocsátási rés alakulásának vizsgálatával óvatos kijelentésként megfogalmazható, hogy az elmúlt két politikai ciklus alatti években a hazai fiskális politika inkább anti-ciklikusnak volt mondható, kivéve az utolsó két évet, amikor a kedvező növekedési adatok melletti erőteljes pro-ciklikus fiskális expanzió volt megfigyelhető.

Ennek fő oka valószínűleg az, hogy a politikai ciklusváltás összekapcsolódott a kedvező növekedési trend alakulásával. Önmagában az ismétlődő választások logikája és a kormányzat magatartása egy mesterséges konjunktúraciklust idéz elő és tart fenn.

2 Ábra Az államháztartási egyenlegek és a kibocsátási rések alakulása 1997-2006



*nem végleges államháztartási adatok

Forrás: Eurostat, AMECO, MNB

A rendelkezésre álló idősorok alapján, a magyar növekedési ütemek jelentős ingadozást mutatnak, mint az EU-15 országok, vagyis nagyobb kilengéssel rendelkeznek. Ez pedig azzal jár, hogy a recessziós folyamatok és a fellendülési folyamatok is erősebbek, így az államháztartás ciklus-érzékeny részeire, az automatikus stabilizátorokra jelentősebb nyomás nehezedik. Ez még akkor is igaz, hogyha az EU-25 átlagához képest a költségvetés ciklikus érzékenysége közel ugyanakkora, viszont az EU-10 átlagához viszonyítva sokkal érzékenyebb.⁸

⁸ European Commission [2006]: Public Finances in EMU, DG ECFIN, 109. oldal
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances2006_en.htm

A költségvetés egyes tételei együtt mozognak a ciklussal, azaz együttesen a ciklust simítják. Ennek két eleme van: a költségvetés ciklikus érzékenysége és maga a gazdasági ciklusok nagysága és időtartama. A költségvetés ciklikus érzékenysége megmutatja, hogy a nemzeti jövedelem egy százalékos változása mekkora egyenlegváltozást idéz elő. A ciklikus érzékenység mind kiadási (munkanélküli ellátások), mind bevételi (jövedelemfüggő adók) oldalon létezik. A gazdasági ciklusok ingadozását pedig a kibocsátási rés mutatja. Ezen két elem minden országban más és más, mutatva a költségvetés szerkezetében, munka- és árupiacaik, gazdasági nyitottságuk és ciklikus mozgásuk terén meglévő különbségeket.

Mivel Magyarország esetében a bevételek ciklikus érzékenysége nagyobb, mint a kiadásoké, a bevétel alapú kiigazítás hatására a költségvetés ciklikus érzékenysége még tovább nőtt.⁹ Ez azon túl, hogy a konjunktúra ingadozásának való kitettség nőtt, azt is jelenti, hogy Magyarországnak a későbbiekben egy 3%-nál jóval alacsonyabb államháztartási egyenlegre célszerű törekednie – még nehezebbé téve a mindenkori pénzügyi kormányzat dolgát.

Fiskális keretrendszer Magyarország számára – szabály és intézmény

A fentiekben részletezett körülményeknél fogva nem kérdéses hogy a magyar gazdaságpolitikának (függetlenül politikai hovatartozásától) valamilyen lépést kell tennie, hogy deficit hajlamát kezelje, valamint hogy a politikai csatározásokat áthelyezze a költségek politikájára az érdemi, az elosztás szerkezetét és minőségét érintő politizálásra. Ez különösen aktuálissá válik a közeledő 2010-es politikai ciklusforduló közeledtével.¹⁰ A kérdés tehát nem az, hogy kell-e fiskális szabály, hanem az, hogy a bevezetendő szabály milyen jellegű legyen, az államháztartás mely részeit, elemeit érintse, és milyen hatóság biztosítsa ezen explicit kritériumok teljesítését?

Azért, hogy a mindenkori kormányzat elhivatott legyen a fiskális fegyelem betartásában, célszerű lenne egy nemzeti költségvetési felelősség keretrendszer bevezetése.¹¹ Ennek – mint láthattuk a keretfeltételek meghatározásánál – összhangban kell lennie a módosított, Stabilitási és Növekedési Egyezményhez kötődő keretrendszerrel.

A mozgástér nagy, hiszen a nemzetközi szakirodalom és gyakorlat rendkívül szerteágazó. A szűken vett fiskális szabályok tekintetében léteznek egyenlegsabályok (elsődleges, ciklikusan igazított, teljes), adósságsabályok, kiadási szabályok, sőt bevételi szabályok is. Fontos azonban, hogy az országra jellemző jogi környezettel, kulturális hagyományokkal összhangban kerüljön megválasztásra az üdvösnek vélt rendszer.

A magyar kormány legújabb elképzelése, koncepciója szerint három eleme lenne a költségvetési felelősség keretrendszerének.¹² Egyrészt lennének költségvetési-politikai szabályok. Bevezetésre kerülne egy adósságsabály: „fenntartható adósságszint: a központi alrendszer szintjén a reáladósság-szint tartása biztosítja a költségvetés-politika hosszú távú fenntarthatóságát, az adósságráta csökkenését”. Alkalmaznának egy egyenlegsabályt is, nevezetesen elsődleges egyenleg szabályt: „a költségvetési

⁹ Többen végeztek számításokat a ciklikus érzékenység becslésére. Coricelli, Fabrizio – Ercolani, Valerio [2002]: Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union, CEPR Discussion Paper No. 3672; Orbán Gábor – Szapáry György [2002]: A Stabilitási és Növekedési Paktum az új tagállamok szemszögéből, Közgazdasági Szemle, LI. Évf., 2004. szeptember, 810-831. oldal.

¹⁰ Ha az EU Parlamenti választásokat is beszámítjuk, akkor gyakorlatilag két évente jelenik meg a politikai kampányok deficitfinanszírozásának lehetősége, legközelebb 2008-ban.

¹¹ A költségvetési felelősség keretrendszerének fogalmát lásd Kopits György [2002]: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok, Pénzügyi Szemle 2007/2, 197-216. oldal

¹² Pénzügyminisztérium: A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció, 2007. június [http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalaricles/2A750FA81823D552C12572FE00510B90/\\$File/ktgv_rdsz_meguujitasa.pdf](http://www1.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalaricles/2A750FA81823D552C12572FE00510B90/$File/ktgv_rdsz_meguujitasa.pdf)

törvényben meg kell határozni a tárgyévét követő évekre vonatkozó elsődleges egyenleg célt, ami nem lehet elsődleges egyenleg hiány”. Végül lenne egy önkormányzati alrendszerre vonatkozó adósságszabály is: „egyes önkormányzatok szintjén a beruházások arányában limitált hitelfelvétel („arany szabály”) biztosítja a helyi költségvetés politika hosszú távú fenntarthatóságát, úgy, hogy az eddigi hitelkorlátozási szabály is fennmarad”.

A Vélemény csak a központi alrendszeri szabályokkal foglalkozik a továbbiakban, tehát a javasolt államháztartási adósságszabállyal és az egyenlegsabállyal.

Kopits és Symansky (1998) fogalmaz meg kritériumokat (KS-kritérium) arra vonatkozóan, hogy egy ideális fiskális szabálynak milyennek kell lennie - jól körülírtak, világosnak, egyszerűnek, rugalmasnak, végső céllal adekvátnak, kikényszeríthetőnek, konzisztensnek és strukturális reformokkal alátámasztottnak.¹³

A kormányzati koncepcióban szereplő adósságszabály és elődleges egyenlegsabály, ha együttesen lehet értékelni, nem éppen KS-kritérium képesek. Ugyan viszonylag jól definiáltak, hiszen felrajzolható az adósság nominális értékének pályája, a kamatkidadások egyenlege, valamint az elsődleges egyenleg is, ráadásul kiadási limitek is lesznek. Az átláthatóság, világosság szempontjából nem látható az, hogy miként lehet kiküszöbölni a kreatív könyvelés lehetőségét, illetve a vonal alatti tételek (pl. PPP) alkalmazásának kezelését, valamint nem lehet tudni, hogy a kiadási limitek pontosan mely kiadások vonatkozásában működnek, valamint nincs utalás egy esetleges aggregát kiadási limitre sem. A javasolt szabály-csomag nem egyszerű, ami nehezzé teszi az egyértelmű jogszabályi beágyazást, valamint a közvélemény felé való kommunikáció lehetőségét. A tervezet rugalmasságát elsősorban a több éves átfutás lehetősége adja, valamint az, hogy figyelembe veszi ciklusok miatt ingadozásokat, ami pozitív elem. Adekvátság szempontjából nem látható egyrészt az SGP-vel való harmonizáltság, valamint a probléma megoldásának sürgőssége és az azonnali cselekvés szándéka. A kikényszeríthetőség legnagyobb gátja egyrészt a már említett közvélemény felé való kétséges hatékony kommunikálhatóság, a módszertani manipuláció és a költségvetési trükkök alkalmazásának lehetősége. Konzisztencia vonatkozásában a gondot a kiigazítás módjának megválasztása jelentheti. A jelenleg megindult strukturális reformok eredményei pedig még nem látszanak, illetve az eddigi lépések elégtelennek értékelhetők.

2. Táblázat: Koncepcionális szabályok a Kopits-Simansky kritériumok fényében

<i>Ideális fiskális szabály (KS definíciók)</i>	Adósságszabály, elsődleges egyenleg szabály és kiadási limitek
1. Jól definiált	+
2. Átlátható, világos	+?
3. Egyszerű	-
4. Rugalmas	+?
5. Adekvát	+?
6. Kikényszeríthető	-?
7. Konzisztens	-
8. Strukturális reformokkal alátámasztott	-?

Megjegyzés: - inkább negatív, + inkább pozitív, ? a rendelkezésre álló elégtelen információból adódó bizonytalanság

Forrás: Kopits-Symansky (1998) tanulmányából átvett táblázat és értékelési szempontok, saját értékelés

¹³ Kopits, G. – Symansky, S. [1998]: Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, 162.

Kydland és Prescott (1977) megerősíti nézőpontunkat, hiszen szerintük a demokratikus rendszerekben egy szabálynak egyszerűnek és közérthetőnek, kommunikálhatónak kell lennie. Lehetnek intézményesített alapjai, ami nehezíti és időigényessé teszi a szabályok megváltoztatását és szankcionálja a szabálytól való eltérést.

Szabály - kiadási limitek

Az egyik leggyakoribb és talán legegyszerűbb, a jelenlegi helyzetben relevánsnak tűnő – a pénzügyminisztérium által is felismert - lehetőség a kiadási limitek megfelelő alkalmazása lehetne, amelynek persze lehet kiinduló alapja egy valamilyen egyenleg szabály, akár egy elsődleges egyenleg szabály is, de elegendőek lehetnek a teljes államháztartási egyenleg előírások is, első időszakban, a konvergencia programban meghatározottak, utána pedig a Stabilitási és Növekedési Egyezmény ide vonatkozó kritériumai.

A konvergencia programban minden évre meghatározásra kerültek(nek) aggregát teljes államháztartási hiány kritériumok, haladva a 3 százalékos GDP arányos államháztartási hiány kritérium felé. A lehető legvilágosabb, legátláthatóbb, legjobban kommunikálható, a legkönnyebben ellenőrizhető és végrehajtható, valamint az elemzés elején felvázolt keretfeltételekkel összhangban álló megoldást az egyes évente kijelölésre kerülő nominális kiadási korlátok jelenthetnék. Ez a fajta szabály ráadásul nem fosztja meg a költségvetést a rugalmasságától, hiszen a gazdasági ciklus változásaira a bevételi oldal megfelelő formában reagálhat.

A kiadási limiteken belül meg lehet határozni biztonsági tartalékot, amely tovább növelheti a rendszer rugalmasságát, persze e tartalék meghatározásánál óvatosságnak kell lenni, elkerülendő a rendszer szigorúságának gyengítését.

A kiadási limiteket tehát felülről – egyenlegszabályból kiindulva – lefelé lehetne meghatározni, természetesen többéves (3-4 éves) gördülő rendszerben.

Fontos, hogy az egyes, politikailag érzékeny területnek számító kiadás vonatkozásában, mint a nyugdíj-, szociális transzferek, költségvetési szféra bérei, gyógyszerkassza és közintézmények költségvetése stb. a kiadásokat és annak egyes altípusait, tehát sajátosságaikat és a prioritásokat figyelembe véve differenciáltan kellene limitekkel ellátni, amit a rendelkezésre álló tényadatok és a jövőre vonatkozó inflációs és növekedési előrejelzések figyelembevételével lehetne meghatározni. Fontos, hogy a költségvetésen kívüli tételek se maradjanak limit nélkül, így a kormányzati garanciák se. Az államadóssággal kapcsolatos kamatkiadások azonban kívül maradhatnak a limitáláson, ugyanis azok meghatározása rendkívül nehéz, rövid-távon ráadásul nehezen befolyásolható kiadási tételről van szó. Ugyanez igaz az önkormányzatok kiadásaira is.

Nem kerülhető meg az állami vagyont kezelő társaság, a MÁV, a PPP jellegű kiadások limitálása sem.

A kiadási limiteknek a költségvetési törvény részeivé kell válniuk., és a programtól és azok sarokszámaitól való eltérés esetére korrekció, azonnali intézkedések (automatikus kiadáscsökkentés, esetlegesen egyes kiadási tételek be-fagyasztása stb.), pótköltségvetés benyújtása válik kötelezővé. A kiadási limitektől való - politikai prioritások változása miatti - eltérés csak pontos forrásmegjelöléssel lenne lehetséges, azaz az egyik kiadási tétel növelése, csak a másik tétel csökkentésével párhuzamosan lenne lehetséges.

A kiadási szabályok kitűnő példáit szolgáltatja Finnország és Svédország példája, ahol pusztán a megfelelő fiskális keretrendszer kialakítása és megfelelő működtetése az államháztartási reformok és a költségvetési kiigazítás motorja lett.¹⁴

Persze minden fiskális-politikai szabály nem áll meg önmagában. Szükség van a megfelelő eljárásokra, valamint adott esetben a megfelelő intézmény létrehozására, vagy létező intézmények ez irányú hatásköreinek bővítése. Elkerülhetetlen a választópolgárok fiskális tudatosságának növelése, a megfelelő tájékoztatás és transzparens gazdálkodás szavatolása is.

Intézmény

Kétségtelen, hogy a fiskális szabály működését alátámasztandó, célszerű egy olyan intézmény felállítása, amely nem sértve a mindenkori országgyűlés által választott kormányzat jogosítványait, de némileg korlátozva azt, keretet szab, ellenőrzi és felügyeli a költségvetés végrehajtását. A legfontosabb funkciója egy ilyen szervezetnek a makrogazdasági adatokkal való manipuláció és a kreatív könyvelési tevékenység megakadályozása lenne.

Mit mond erre a kormányzati koncepció? Az *Országgyűlés Költségvetési Hivatala* a Parlament szerve, mely független a Kormánytól, párt-semleges, jól informált intézmény, független prognózisokat és becsléseket készít a Parlament által tárgyalt törvényjavaslatok költségvetési hatásáról. Vezetői és munkavállalói párt-semlegesek. Minden olyan információhoz hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek, amivel a pénzügyminiszter is. Rendszeres adatgyűjtést, makrogazdasági előrejelzést, a költségvetés belső megoszlását érintő paraméterek becslését elvégzi. Hivatalos dokumentumai nyilvánosak.

A működőképes rendszer felállításához azonban nem elég pusztán létrehozni egy hivatalt. Az ördög a részletekben rejlik, vagyis azokban a szervezeti, hatásköri, szellemi kapacitásbeli feltételekben, amelyek egy hiteles, autonóm és cselekvőképes intézményt definiálnak. Az ilyen fajta fiskális hivatal kritériumait *Wyplosz (2002)* fogalmazta meg körültekintően, amelyeknek a javasolt szervezet a rendelkezésre álló koncepcionális elképzelések alapján meg is felelne.¹⁵

Fontos mindenesetre, hogy az előrejelzés-elemzés-ajánlás hármass funkció lehetőleg egy kézben összpontosuljon, megfelelő személyi és anyagi függetlenégi garanciákkal. Az Állami Számvevőszék jelenleg csak az elemzés és az ajánlás hatáskörével bír, igaz e tevékenységét a nyilvánosság elől „elrejtve” végzi, nem értékelve ezzel tevékenysége minőségét és helyénvalóságát. Az Állami Számvevőszék azonban jelenlegi formájában nem rendelkezik a megfelelő, ilyen funkció ellátásához szükséges szaktudás, ellenben hiteles, elismert intézmény. Gondot jelenthet a költségvetési hivatal ÁSZ-ba delegálása olyan szempontból is, hogy azzal jelentős átalakításokat kell végezni a szervezeti működés átalakítására, ami figyelembe véve a magyar viszonyokat, hosszabb időt kell, hogy igénybe vegyen, amire viszont a jelenlegi körülmények között nincs igazán valószínű.

Természetesen egy új intézmény felállítása nem garancia a fenti funkciók hatékony biztosítására, megszüntetése könnyen megoldható, lett-légyen új, nem beágyazott szervezet. Továbbá, nagy valószínűséggel annak intézményi függetlensége jelentős nyomás alatt lesz. Az új intézmény hitelességének

¹⁴ Lásd a svéd kiadási szabályokról: Urban Hansson Busewitz – Yngve Lindh [2002]: Kiadási plafonok és költségvetési politika, svédországi tapasztalatok, Pénzügyi Szemle 2007/2

¹⁵ Wyplosz, Charles [2002]: Fiscal Policy: Rules vs. Institutions? Report prepared for the Swedish Government's Committee on Stabilization Policy in the EMU.

megteremtése jelenti talán a legnagyobb kihívást, de jó kiinduló pontot jelenthet ehhez egyrészt az öt-párti konszenzus, valamint az alkotmányos beágyazottság, a megválasztott menedzsment, illetve az első időszaki fejlemények.

A mondanivaló lényege azonban az, hogy nem bír jelentőséggel, hogy milyen kereteken belül, milyen névvel kerül megformálásra a kérdéses intézmény. Ami fontos, az a gyors hitelesség építés és a parlamenti pártok általi, 2/3-os támogatottság, a folyamatos nyilvánosság és átláthatóság biztosítása, a reális paraméterekkel történő előrejelzések és költségvetési tervezés, a lehetőleg korlátozott létszámú, professzionális, személyi és pénzügyi függetlenséggel megerősített stáb felállítása.

Összefoglaló megállapítások

A fegyelmezett fiskális politika folytatása nem csak saját érdek, hanem külső kényszer is. Az ismert keretfeltételek mellett, Magyarország az elmúlt években bizonyította hogy nem képes szakmai és az integrációból adódó érvek, előírások mentén, önkéntes alapon kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartási egyenleget kialakítani.

Magyarország a fiskális folyamatok kezelése, szabályozása kapcsán nem hagyhat figyelmen kívül néhány adottságnak tekinthető tényezőt, mint a maastricht-i kritériumokat, a Stabilitási és Növekedési Egyezményt, az euró övezeti csatlakozás szükségességét, a fiskális folyamatokat terhelő politikai és demográfiai feszültségeket.

Mindenképpen üdvözlendő a politikai közéletben megjelenő igény a fiskális szabályrendszer megerősítését illetően. Ennek legújabb fejleménye a kormányzat által előterjesztett „A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció”, amely gyakorlatilag egy fenntartható adósságszabályból, egy elsődleges egyenleg szabályból, egy az önkormányzatok adósságszabályát megerősítő szabályból, valamint eljárási előírásokból, és egy költségvetési hivatal felállításáról értekezik.

Jól látja a kormányzat, hogy három területen – mutató, folyamat és intézmény – kell aktivizálódni. Azonban kevésbé látható a javaslat összhangja a nemzetközi gyakorlattal és elméleti szakirodalommal, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktummal.

A megfelelő elkötelezettséget és így a fiskális politika hitelességét számos intézkedés mentén lehetne megerősíteni, ún. kilendítve a mindenkori költségvetési politikát egy rossz egyensúlyból. Létezik gyakorlatilag egy az EU szintjén működő teljes egyenleg, valamint ciklikusan igazított egyenleg szabály. (SNE) Ezt talán a kiinduló feltételeket leginkább figyelembe vevő, az egyes kritikus tételekre vonatkozó megfelelően megtámasztott kiadási limitek egészíthetnék ki, amely nemzetközi szakirodalomban megtalálható kritériumok szempontjából az egyik legjobb megoldásnak tűnik.

Figyelní kell persze a szabály megfelelő jogszabályi beágyazottságára, a létező és számon kérhető monitoring és végrehajtási folyamatokra is, amelynek leginkább egy költségvetési hivatal intézménye felelhet meg.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a szükséges intézkedések bevezetése csak akkor lehet hiteles, ha azonnali, még a jelenlegi kormányzati ciklus keretében átfogó keretrendszer kerül kidolgozásra és azt egy időben, minél erősebb – ahol lehet alkotmányos – háttérrel biztosítva kell elfogadni. A kétharmados, politikai konszenzuson alapuló, több törvényt is érintő változtatások szükségessége kétségtelen.

Jelentős vita várható az önkormányzatot érintő előírások tekintetében, amely azonban az önkormányzati finanszírozás átgondolása nélkül aligha vezet eredményre. Külön elemzést érdemelnek meg a Véleményben nem érintett költségvetési eljárási szabályok, valamint az egyéb átláthatósági szabályok is.

Mellékletek

1. melléklet: Az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok államháztartási mutatóinak alakulása 1997-2006

<i>Teljes egyenleg</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-15	-2,5	-1,7	-0,8	0,5	-1,1	-2,2	-2,9	-2,7	-2,3	-1,6
NMS-10	-	-	-	-2,9	-4	-4,7	-5,7	-4,5	-4,1	-3,9
Csehország	-3,8	-5	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9
Észtország	-	-	-	-0,2	-0,3	0,4	2	2,3	2,3	3,8
Lettország	1,5	-0,6	-5,3	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1	-0,2	0,4
Litvánia	-11,9	-3,1	-2,8	-3,2	-2,1	-1,5	-1,3	-1,5	-0,5	-0,3
Magyarország	-5,9	-8	-5,5	-2,9	-3,4	-8,2	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
Lengyelország	-4,6	-4,3	-1,8	-1,5	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9
Szlovénia	-	-	-	-3,8	-4,1	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
Szlovákia	-6,7	-4,8	-6,4	-11,8	-6,5	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,4
<i>Elsődleges egyenleg</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-15	-	-	-	-	-	0,9	0,1	0,2	0,4	1,1
NMS-10	-	-	-	-	-	-2,2	-3,1	-1,9	-1,6	-1,7
Csehország	-	-	-	-	-	-5,5	-5,5	-1,7	-2,4	-1,8
Észtország	-	-	-	-	-	0,6	2,3	2,5	2,5	3,9
Lettország	-	-	-	-	-	-1,5	-0,9	-0,3	0,3	0,9
Litvánia	-	-	-	-	-	-0,2	0	-0,6	0,3	0,2
Magyarország	-	-	-	-	-	-4,3	-3,2	-2,1	-3,7	-5,3
Lengyelország	-	-	-	-	-	-0,4	-3,3	-2,9	-1,5	-1,5
Szlovénia	-	-	-	-	-	-0,2	-0,7	-0,5	0,2	0,2
Szlovákia	-	-	-	-	-	-4,1	-0,2	-0,2	-1,3	-2
<i>Bruttó konszolidált államadósság</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-15	71	68,9	67,9	64,1	63,1	61,5	63,1	63,3	64,4	63,3
NMS-10	-	34,1	37,7	36,5	38,5	38,1	41,2	45,2	43,6	43,8
Csehország	12,2	12,9	13,4	18,2	26,3	28,5	30,1	30,7	30,4	30,4
Észtország	6,4	5,6	6	4,7	4,7	5,6	5,7	5,2	4,4	4,1
Lettország	-	9,8	12,6	12,9	15	13,5	14,4	14,5	12	10
Litvánia	15,2	16,5	23	23,8	22,9	22,2	21,2	19,4	18,6	18,2
Magyarország	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	54	58	59,4	61,7	66
Lengyelország	44	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,8
Szlovénia	-	23,6	24,9	27,4	28,4	29,1	28,6	28,9	28,4	27,8
Szlovákia	33,1	34	47,2	49,9	49,2	43,3	42,4	41,5	34,5	30,7

Forrás: Eurostat