

VIGVÁRI ANDRÁS*

FISKÁLIS STABILITÁS. MIT TANULHATUNK AZ EU-TÓL?

A világméretű pénzügyi válság nyilvánvalóan új kérdéseket vet fel és új válaszokat követel számos közgazdasági kérdésben. Már most látható, hogy az eddig uralkodó mainstream közgazdaságtan kormányzati szerepvállalásra vonatkozó álláspontja felülvizsgálatra szorul, de ami ennél sokkal fontosabb, hogy a kormányzati szektor tényleges működése is. Valószínűleg a kormányzat alapvető funkciói (MUSGRAVE és MUSGRAVE 1989) – allokáció, redisztribúció és stabilizáció – cél- és eszközrendszerüket tekintve komoly változásokon fognak átesni. Valószínűsíthető, hogy a mai mainstream által értelmezett kormányzati funkciók a globalizáció előrehaladtával módosulni fognak, illetve módosulóban vannak.

Ezen igények formálják az EU pénzügyi rendszerét is. Előadásomban a globális fejlemények kormányzati szerepvállalásra gyakorolt hatásainak, az EU pénzügyi rendszernek aszimmetriáinak felvillantása után az EU-ban tapasztalható közpénzügyi reformtörkvések Magyarországra vonatkozó tanulságainak összefoglalására teszek kísérletet. Határozott véleményem ugyanis az, hogy a közpolitikai célok helyes kitűzése mellett a pénzügyi menedzsment is jelentős szerepet játszik abban, hogy milyen hatékonyan érvényesülnek a kormányzati funkciók. Ilyen a kormányzati szektor működése is. Magam részéről úgy gondolom (VIGVÁRI 2005 117–124. o.), hogy a közpénzügyi (fiskális) rendszer a következő alapvető funkciókat látja el:

- Forrást teremt a közfeladatok ellátásának biztosításához.
- Forrásallokációt végez a különböző közpolitikai területek és a szolgáltatásokat ellátó gazdasági szereplők között.
- Újraelosztást végez egyfelől a különböző gazdasági szereplőcsoportok, másfelől a kormányzati szintek között.
- Ösztönzi az eredményes és hatékony közfeladat-ellátást és a kormányzati szektor irányításának egyik alapvető eszköze.
- A gazdaságokban jelentkező kockázatok kezelésének eszköze.

1. MÍLYEN KIHÍVÁSOKKAL NÉZ SZEMBE A KORMÁNYZAT A GLOBALIZÁLÓDÓ GAZDASÁGBAN?

Magam részéről megkülönböztetem a „stratégiai koordináló”, a „piactökéletesítő” és a „kockázatkezelő” funkciócsoportokat. Századunkban az első azért tekinthető az állam egyik minimális funkciójának, mert a létező és tovább fejlődő globalizáció

* BGF Pénzügyi és Számviteli Főiskolai Kar, egyetemi docens.

körülményei között az országokat alkalmassá kell tenni arra, hogy egyrészt képesek legyenek megszerezni a belőle származó előnyöket, másrészt pedig arra, hogy elő tudják teremteni a hozzá történő strukturális alkalmazkodással járó elkerülhetetlen költségeket. E funkció véleményünk szerint három mozzanatot foglal magában. Egyfelől a kormányzat aktívan részt vesz az információs aszimmetriák oldásában, a különböző gazdasági szereplők számára információkat biztosít. Másfelől a korábbiaknál jelentősebb szerep jut a versenypolitikának és versenyszabályozásnak¹. Harmadrészt ide tartozik a különböző kormányzati szintek közötti koordináció. A gazdaság térszerkezetének megváltozása, a „tér-idő” összezsugorodása és a technika fejlődése miatt a különböző kormányzati beavatkozások szintjei, színterei megváltoznak. Csökken a hagyományos szuverén szint szerepe és felértékelődik a szub- és a szupranacionális kormányzati szintek szerepe.

A globális versenyben történő helytállás megköveteli, hogy a kormányzati szektor olyan további újszerű gazdasági funkciót is ellásson, amit *piactökéletesítő funkcióként* jellemezhetünk. Az EU-t ért külső gazdasági kihívások (USA, Kína) jelentős kormányzati erőkoncentrációt feltételez. Az USA K+F teljesítményének jelentős részét közvetetten vagy közvetlenül a kormányzati szektor, illetve a jóléti rendszerek generálják². Ebbe – hagyományos terminológiával élve – beleértem tehát az allokációt, a redisztribúciót, amelyek a kollektív javak és a társadalom kohéziójának biztosításával képesek biztosítani a versenyképes tudásalapú társadalom alapfeltételeit.

A kockázatkezelő funkció a stabilizációs funkció globalizációs viszonyok közötti kiterjesztése, amely nem egyszerűen csak a konjunktúraingadozásokból adódó kilengéseket, de a globális pénzügyi rendszerből adódó hatásokat és a növekvő technológiai és környezeti kockázatokat is kezeli. A kormányzati cselekvés döntő szerepet játszik a totális piacként jellemezhető korai globalizáció különböző működési zavarainak kezelésében. Nem nehéz belátni, hogy a ló vontatta kocsik idején a közlekedés adott sebessége különösebb szabályozandó kockázatot nem jelentett. A vasutak, illetve a robbanómotós világában a magasabb sebesség nagyobb kockázatokat jelent, itt már kiterjedt szabályozásra van szükség. A légi közlekedés hangsebességénél gyorsabb világában a hagyományos, kétdimenziós „földhöz ragadt” közlekedés szabályai is elégtelenek. Valami hasonlónak vagyunk tanúi a piacgazdaság fejlődése során. Minél összetettebb a munkamegosztás, minél inkább felgyorsul a gazdaság működése a piac annál inkább veszélyes üzem. (VIGVÁRI 2005a)

Az új funkciókkal új forrásigények is teremthetők. A kormányzati szektor belső menedzsmentreformok miatt végbement teljesítménynövekedése, a szolgáltatások területén az IT-forradalom hatására bekövetkezett termelékenység növekedésnek is köszönhetően, a szükséges tartalékokat képes biztosítani. A bővülő feladatok miatt ezzel együtt világossá válik a költségvetési fegyelem felértékelődése. Ezt az igényt erősíti az a tendencia is, hogy a kormányzati feladatok vertikális megosztásával a fegyelem megsértésének lehetősége erősödik, a folyamatok kontrollálhatósága gyengül. A fegyelem erősítése azért is fontos továbbá, mivel a kormányzati szektor növekvő szerepet játszik a gazdaságokat érő külső sokkok kezelésében, amely számos direkt és feltételes kiadási igénye miatt megfelelő tartalékok birtokában teljesülő flexibilitást feltételez.

1 E funkciók újszerű tárgyalását l. Báger (2006).

2 Elég a katonai megrendelésekre, vagy a világ legdrágább egészségügyi rendszerére gondolni.

2. INTÉZMÉNYI ASZIMMETRIÁK AZ EU PÉNZÜGYI RENDSZERÉBEN

Mint minden rendszer, úgy az EU is különböző ellensúlyokkal, fékekkel képes belső működési egyensúlyát fenntartani. Az EU¹ mindig is, de különösen a kibővítés utáni állapotában mindig is jellemezhető volt belső egyensúlytalanságokkal, intézményi aszimmetriákkal. Pénzügyi vonatkozásban és a kormányzati funkciók szempontjából három ilyet említünk:

1. Az Unió pénzügyi piacai teljesen liberalizáltak, részei a globális pénzügyi piacok rendszerének, miközben a pénzügyi felügyeletet nemzeti szinten működnek csak². E helyzet a világ egészére jellemző, de az EU és különösen az euró-övezet kétségtelenül kedvező lehetőséget biztosítana arra, hogy e feszültség enyhüljön. Az EKB megfelelő szervezeti keretet jelentene egy közösségi szintű pénzügyi felügyeleti intézmény számára.
2. A második aszimmetria a monetáris és fiskális politikai intézményrendszer viszonyára értelmezhető. Míg erős közösségi szintű monetáris szabályozás valósul meg az EKB keretei között, addig közösségi szintű fiskális politika intézményi háttérrel hiányzik. A hagyományos fogalmakat alkalmazva a stabilizációs funkció érvényesítésének kérdéséről van szó. A stabilitáspolitikai kormányzati beavatkozásra sokk esetén van szükség. Ahogy korábban láttuk a stabilizációs funkció szükségességét illetően a közgazdaságtan különböző irányzatai véleménye megoszlik. (BERTHOLD (1993) 470–471. o.) A közös pénz bevezetése azonban e stabilizációs kérdést közvetlen gyakorlati problémaként vetette fel, így az nem megkerülhető. A nemzetek feletti stabilizációs funkció kormányzati eszközökkel történő megoldása egyben az EU föderalista irányú fejlődését eredményezné. A Maastrichti szerződés a minimális megoldást választotta azzal, hogy az európai monetáris hatóságot ruházta fel azzal a lehetőséggel, hogy a valutaövezet számára megfelelő gazdasági stabilitást biztosítson. Az EKB mellett a szerződés fiskális kritériumait továbbéltető stabilitási és növekedési paktum jelenti a másik egységes szabályrendszert. Ezen intézményi megoldások problémája, hogy a monetarista gazdaságfilozófia elvein állva kizárólag a pénzstabilitás biztosítására koncentrálnak működnek. Nem véletlen, hogy az első komolyabb sokk után elkezdődött a stabilitási és növekedési paktum lazítása. Ezek a törekvések önmagukban is világosan jelzik, hogy a gazdaságok működéséhez továbbra is hozzátartozik a kormányzat gazdaságstabilizációs funkciójának hatékony működése. A kibontakozó világméretű pénzügyi válság még inkább aláhúzza ennek szükségességét.

BERTHOLD az optimális valutaövezetek és a fiskális föderalizmus elméleteinek „közös részeként” megfogalmazta azt az állítást, hogy *„a közös valuta előnyei akkor érvényesülnek, ha olyan nemzetgazdaságok tömörülnek valutaunióba, amelyeknek politikai és gazdasági piacai hasonlóan működnek.”* (BERTHOLD (1993) 472. o.) Erre a megközelítésre rímelnék azok a javaslatok, amelyek független nemzeti esetleg szupranacionális keretben működő fiskális hatóságok létrejöttét sürgetik. (BENCZES 2003b) Ez egyben arra a kérdésre is utal, hogy e probléma leegyszerűsíthető-e a Közösségi Költségvetés terjedelmének kérdésére. Valószínűsíthető, hogy itt *döntően* nem mennyiségi kérdéstről van szó, ugyanakkor a közös költségvetés jelenlegi centralizációs hányada nem biztosít megfelelő háttérrel a már említett piactökéletesítő és kockázat-kezelő funkcióhoz. Az EU

¹ Az egyszerűség kedvéért a Maastrichti szerződés előtti állapotra is kiterjesztem az elnevezést.

² A kérdés bővebb elemzését l. Lámfalussy (2008) művében.

pénzügyi intézményrendszerének – benne a közös valuta jövőjének – egyik legfontosabb kérdése, hogy sikerül-e a kormányzati stabilizációs funkciót közösségi szinten biztosítani. A fiskális föderalizmus elmélete azt mondja, hogy föderális államokban gazdasági szempontból indokolt az újraelosztási és stabilizációs funkciót a szövetségi állami szintre vinni.

3. A harmadik aszimmetria a Közösség egészének fiskális rendszerén belül van. Arról van ugyanis szó, hogy a mai fiskális rendszert a nemzetállami „szuverén”¹ költségvetések alkotják. A szupranacionális költségvetés szerény terjedelme és döntően redistributív jellege nem felel meg az új kihívásoknak. A nemzeti és a szub-, illetve szupranacionális költségvetések, fiskális intézmények és szabályok új kombinációja szükséges-e ahhoz, hogy az EU érdemben tudjon reagálni a globalizáció kihívásaira. Az EU intézményrendszere, benne a közösségi költségvetés változásainak egyik mérföldköve az Alkotmányos Szerződés sorsa és a 2007–2013 utáni időszak közösségi költségvetése. A rendszerszemléletű megközelítés alapján bizonyosan állítható, hogy a közösségi költségvetéssel kapcsolatban várható fejlemények szorosan összefüggnek a valutaövezet fejlődésével, annak szabályrendszerével (pl. a maastrichti fiskális kritériumok és az SNP jövőjével) a tagországokon belüli közszektor reformok irányával és mélységével. A kérdés elméleti szempontból úgy vethető fel, hogy a kormányzati funkciók pénzügyi alátámasztása miként oszoljon meg a szupranacionális közösségi, a nemzeti és a szubnacionális költségvetések között. A legegyszerűbbnek látszó kérdés az allokációs funkció. Ebben az esetben a kollektív javak természete és a szubszidiaritás elve eligazítást ad. Már ma is léteznek – de a globalizáció miatt súlyuk nőni fog – szupranacionális kollektív javak. Az EU példáján ezt a schengeni rendszerrel illesztrálhatjuk. A szupranacionális költségvetések működésében a leggyengébb pont a kiadások kontrolljának kérdése. Az EU jelenlegi intézményrendszerén belül a parlament súlya relatíve kicsi, nagyon kevés lényegi kérdéssel foglalkozik. A jelentős pénzforrásokat érintő döntések színhelye a Tanács, illetve a Bizottság. A politológiai irodalom ezt a helyzetet *demokráciadeficitnek* nevezi.

Problémát jelent az EU szubnacionális kormányzati szintjeinek helyzete is. A tagországok igen változatos szubnacionális kormányzati rendszere² egyelőre konvergenciát nem mutat. A strukturális politikák célterületét továbbra is a NUTS 2-es szint jelenti, amely az országok többségében politikai legitimitással nem rendelkezik. Ahogy a tanulmány korábbi részében jeleztük a szubnacionális kormányzatok piactökéletesítésben betöltött szerepe nő. Az azonban figyelemre méltó, hogy 2003-ban, tehát a bővítés finisében és az új tervezési időszakot megelőző elosztási viták előtt megszületett az a közösségi rendelet, amely a NUTS 1 és NUTS 2 szintet megfelelő népességekategóriákhoz kötötte és a NUTS 1 megszünt nemzetállami szint lenni. Nem kizárható az a forgatókönyv, hogy a közösségi költségvetés készítésének egyik jövőbeni újdonsága lesz a NUTS 1 szintre koncentrált fejlesztéspolitikája.

1 Az idézőjelet az indokolja, hogy az euró-övezeti tagországok már a saját törvényes fizetőeszköz kibocsátásáról és ennek fiskális hasznáról lemondtak.

2 Gondoljunk a hazai és az egyesült királysági vagy a skandináv rendszerek eltéréseire.

3. A KÖLTSÉGVETÉSI FEGYELEM INTÉZMÉNYES BIZTOSÍTÁSÁNAK ESZKÖZEI

E keretrendszernek a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott két fő pillére a *számszerű fiskális szabályok* és a *fiskális funkciójú független intézmények* létrehozására irányuló törekvések voltak. Ugyanakkor azt gondolom, hogy e két meghatározó mozzanat nem érthető a maga teljességében akkor, ha a költségvetési menedzsment egyéb területein lezajlott „apró” változásokat figyelmen kívül hagyjuk. Ezért a következőkben ezekre is röviden kitérünk.

3.1. Költségvetési szabályok

Az euró-zóna országai által végrehajtott modernizációs (reform) folyamatnak első intézményesített lépése a költségvetési szabály megalkotása volt. A maastrichti konvergencia kritériumok majd a stabilitási és növekedési paktum is felfogható egy nemzetek feletti, az egyes tagországokban is érvényesítendő költségvetési szabálynak. Ezen túlmenően egyes országokban ezt az eszközt nemzetállami, vagy ami szintén gyakori, regionális illetve helyi önkormányzati szinten is alkalmazzák.

A fiskális szabályok tartós fiskális korlátot jelentenek s ezeket valamely összegző fiskális teljesítmény-mutatóban (például egyenleg, költségvetési-eredmény stb. fejeznek ki). A szabályok irányukat, tárgyukat tekintve négyfélék:

- helyi/regionális kormányzati,
- központi kormányzati,
- társadalombiztosítási,
- államháztartási szabályok.

A számszerű szabályoknak három fő típusa van:

- *egyenleg-típusúak*: az összesített, folyó, elsődleges, működési egyenleg vagy a ciklikusan kiigazított strukturális egyenleg;
- *folyó (flow) típusúak*: a különféle kiadási korlátok;
- *állomány (stock) típusúak*: az adósság/GDP rátára vonatkozó célok.

A szabályok jogszabály vagy gyakrabban irányelv, megállapodás formáját öltik a szabályozás tárgyával összefüggésben. Az ország-tapasztalatokat áttekintve megállapítható, hogy nincs összefüggés a szabályok formája és érvényesítésük hatékonysága között. Annál inkább a költségvetés eredményességét illetően. A szabályban foglalt mértékeken kívül e szabályok részét képezhetik – egyebek mellett – a felmentési záradékok és a nem-teljesítés következményei.

Az Unió Közpénzügyek Minősége Munkabizottsága felmérte a tagországokban alkalmazott költségvetési szabályokat az 1990 és 2005 közötti időszakra vonatkozóan. A szabályok száma a vizsgált időszakban megnőtt, jelenleg mintegy 60–70 szabály érvényes az Unió tagországaiban. A szabályok címzettje, irányultsága korábban főleg a helyi/regionális kormányzat volt. Jelentős és növekvő számban vannak szabályok a központi kormányzatra és újabban az államháztartásra és társadalombiztosításra is.¹

Típus szerint a szabályok

- bő 1/3 részben *egyenleg-típusúak* („arany szabály”, zéró vagy egyéb nominális korlát, a GDP %-ában);

¹ Magyarországon a kormány által a Bizottsághoz továbbított információ szerint egyetlen szabály van, mégpedig a helyi önkormányzatok – visszafizető képességükhöz igazított – adósságplafonjára.

- 1/4 részben az *adósságállományra vonatkoznak* (visszafizető képességhez igazított vagy egyéb nominális plafon, korlát a GDP %-ában);
- közel 1/3 részben *kiadás-korlátot jelentenek* (nominális vagy reálérték plafon a mértékre vagy a növekedésre);
- van néhány példa a *bevétel-korlátra* (adókulcs vagy adóteher a GDP %-ában).

Az Európai Unióban hatályos fiskális szabályok számát típus és irányultság szerint az 1. táblázat mutatja. E szerint megállapítható, hogy leggyakoribb a helyi, regionális önkormányzatokra vonatkozó egyenleg- és adósságállomány-szabály, valamint a központi kormányzati kiadásokra vonatkozó szabály. A helyi és a központi szintre vonatkozó szabályok különbségeit a 2. táblázat mutatja be.

Az önmagában érthető, hogy a legkevesebb számszerű szabály vonatkozik a bevételre, de az, hogy ezután az adósságállományra vonatkozó szabályok száma (17) a legalacsonyabb, mindenesetre elgondolkodtató. Az adósságállományra vonatkozó szabályok alacsony száma vélhetően azzal van összefüggésben, hogy az EU országok egy csoportjában az államadósság jelentősen meghaladja a fiskális kritériumokban előírt GDP arányos értéket.

Az irányultság összefügg az ország-típussal (az elemzés szempontjából célszerű ugyanis megkülönböztetni két ország-típust¹, angol szakkifejezéssel: a *delegation* meg a *contract countries*):

- egypárti vagy szoros koalíciós kormányzás esetén a fiskális hatáskör jellemzően egy intézményre van átruházva, delegálva (erős pénzügyminisztérium).
- lazább koalíció esetén jellemző az osztottabb hatáskör és – erősebb parlamenti kontroll mellett – a megállapodásokon alapuló kormányzás.

1. táblázat
Fiskális szabályok az EU-ban

Szabály irányja, típusa → ↓	Államháztartás	Központi kormányzati	Helyi és regionális kormányzatok	Társadalom-biztosítás	Összesen
Egyenleg-típusúak	4*	4	13	2	23
Adósságállományra vonatkozóak	2	3	12	-	17
Kiadásra vonatkozóak	3	10	4	3	20
Bevételre vonatkozóak	2	2	-	2	6
Összesen	11	19	29	7	66

Megjegyzés: Ebből két ország szabálya strukturális (ciklikusan kiigazított) egyenleg.

Mivel a bevételi szabályok jellemzően elvéve fordulnak elő, az elemzésben nem tértek ki ezekre, illetve magát a tényhelyzetet sem elemezték. A többi fiskális szabály hatását három szempont szerint vizsgálták:

¹ Ennek politikai gazdaságtani vonatkozásait l. Györffy (2005).

- életbe léptetés (lényeges módosítás) hatása a szabályban foglalt mutató alakulására;
- a fiskális szabály lefedési köre és hatássága;
- a fiskális szabály „komolysága” (például rendszeres figyelés, kikényszerítő mechanizmus).

A költségvetési adatok és a körkérdésre adott válaszok alapján az uniós elemzők azt vizsgálták, hogy javult-e a számszerű szabályban foglalt költségvetési teljesítménymutató a szabály életbe léptetését követő 1, 3 vagy 5 év folyamán, azaz a tárgyidőszakban. Az elemzéshez ciklus-korrigált adatokat használtak. Összességében azt lehetett megállapítani, hogy

- az egyenleg a tárgyidőszakokban javult, miközben az egész időszak átlagában érdemben nem változott;
- az összkiadás a tárgyidőszakban erősebben csökkent, mint az egész időszak átlagában.

2. táblázat
Jellemző eltérések a helyi és központi
költségvetés/államháztartás szabályai között

	Helyi/regionális	Központi költségvetés, TB és az államháztartás
Szabály címzettje országátípus szerint	A helyi kormányzatok szabályozása a <i>delegált</i> hatáskör alapján működő országokra jellemző.	A központi költségvetés szabályozása inkább a <i>megállapodások</i> alapján működő országokra jellemző.
Időtáv	Jellemzően éves	Jellemzően többéves
Szabály jogalapja	Jogszabály	Inkább megállapodások
Kikényszerítés ereje, komolysága	Erős; a korrekció jellemzően automatikus.	Gyengébb kötelezés; gyakran nincs előzetes előírás a nemteljesítés esetére.

E hatáselemzés problémája az, hogy a szabályok nagy része helyi, azaz alacsonyabb szintű, mint az államháztartáson kimutatható eredményhatás. E problémán segít az, hogy a szabállyal való lefedettség az Unióban a vizsgált időszakban átlagosan 25%-ról 75%-ra nőtt, ezen belül természetesen nagy szóródással.¹ A hatás-elemzés céljából egy úgynevezett. fiskális szabály-lefedettségi *indexet* definiáltak: ez az államháztartásból lefedett rész/az egész. (Ehhez az egyes országokban a többféle mutatót aggregálni kellett.) Ennek alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a lefedettség növekedése javítja az egyenleg-teljesítményt, mérséklődése fordítva, mivel növelően hat a kiadásokra.

A lefedettség hatáselemzésének azonban van egy nem elhanyagolható a problémája, hiányossága, miszerint minden szabályt egyenrangúnak tekint, holott nagyok a különbségek a szabályok „komolyságát” vagy szintjét illetően. Ezen segít a harmadik vizsgálati szempont, a „komolyság-elemzés”, amit öt szempont alapján végeztek el:

- a jogalap erőssége;
- a betartás figyelésének az intézményesülése, rendszeressége;
- a kikényszerítés intézményi alapja;

¹ Magyarországon még az időszak végén is csak 30% a lefedettség, miközben ez az arány az Egyesült Királyságban, Hollandiában és Svédországban 100%.

- a kikényszerítő mechanizmus és szankció előre meghatározottsága, automatizmusa;
- a média-visszhang, illetve -érdeklődés intenzitása.

A felsorolt szempontokra adott válaszokat pontozva tették alkalmassá a statisztikai elemzésre. Ezen az úton minden egyes szabályhoz egy szintetizált „komolysági” indexet rendeltek, amellyel korrigálták (beszorozták) a lefedési indexet. A korrigált indexeket országonként összegezve pontosítható a fiskális szabályok hatáselemzése.¹ Az elemzés alapján megállapítható, hogy a „komolysági” tényező az egyenleg vonatkozásában növeli, a kiadás vonatkozásában pedig tovább csökkenti a korábban említett koefficiens, azaz felerősíti a fiskális szabályok kimutatható, kedvező irányú költségvetési eredmény-hatását. Mindennek alapján a fiskális szabályok megalkotása és működtetése erősíti a fiskális fegyelmet különösen olyan viszonyok között, ha a szabályok az államháztartás nagy részét lefedik, betartásukat erős intézményi háttér, következetes és világos eljárási feltételek garantálják.

3.2. Speciális intézményi megoldások

A költségvetési szabályok megalkotásán túl a szakértők felvetették annak lehetőségét, hogy egy önálló fiskális hatóságot is felállítsanak (ez a hazai vitákban is felmerült²).

A *független intézmények* olyan – jellemzően közpénzből finanszírozott – nemzeti testületek, amelyek funkcionálisan függetlenek a kormányzattól, rendszeresen szolgáltatnak a fiskális politikát segítő előrejelzéseket, elemzéseket, értékeléseket, ajánlásokat. Megjelenésük szintén a már említett deficithajlamhoz, annak erősödéséhez kötődött.

A monetáris politika és – a független jegybank analógiájára – elméletben a fiskális politika megvalósítása is elképzelhető olyan módon, hogy az ehhez szükséges hatáskört, közbenső cél-meghatározást egy kormányzattól független intézménybe delegálják; beleértve az egyenleg-cél, adósság-szint és esetleg egyes kiemelt adókulcsok meghatározását is, de kizárva a delegált hatáskörök közül a politikai természetű újraelosztási kérdéseket, funkciókat. Az elméleti lehetőség ellenére nincs arra példa, hogy ilyen intézmény bárhol is működjön. A miérett a függetlenítés feltételeinek vizsgálata adja meg a választ. Az első kritérium, a politika által motivált torzítás veszélye a függetlenítés mellett szól ugyan, de további három előfeltétel – a monetáris politikával ellentétben – a fiskális ügyek esetében kevésbé teljesül.

- Mindenekelőtt konszenzus kellene arról, hogy miben áll az egészséges fiskális politika, mi annak a konkrét tartalma, ám a meghatározandó stabilizációs és fenntartási követelmény már politikai mérlegelést igényel.
- Az az alapkövetelmény, hogy újraelosztási kérdésben csak választott testület dönthet, lényegében az egyenlegre, illetve az adósságszintre korlátozná a független intézmény hatáskörét.
- A függetlenítés nem okozhat koordinációs zavart a kormányzás más, nem függetlenített funkcióival, mint például a munkaerőpiac befolyásolásában, illetve az ottani folyamatok hatásainak a kezelésében. Ezt a követelményt a fiskális politika – a monetáris politikánál közvetlenebb hatása miatt – aligha képes teljesíteni.

A már említett felmérés feltérképezte az 1990-2005. közötti időszakra a független fiskális hatósági funkcióval felruházott szervezeteket is. A kérdésekre adott válasz

1 Mint említettük, a vizsgálatba bevont több mint 60 szabályban mindössze egyetlen magyar van. Ráadásul a vázolt módon objektívvá tett minősítési módszer ezt az egyetlen szabályt a leggyengébbnek, „legkomolytalanabbnak” minősíti az Unióban alkalmazott összes szabály közül (a legerősebbnek minősítettek az ír, az angol, a svéd és a lengyel szabályok).

2 Olyannyira, hogy 2/3-os törvényjavaslatot is benyújtott 2007-ben a kormány.

szerint az Unióban 23 olyan intézmény létezett 15 tagországban, amely megfelel a fiskális funkciójú független intézmény meghatározásának. Az intézmények általában már régóta fennállnak, s számuk nem nőtt az utóbbi időben. A létező intézmények 2 alaptípusba sorolhatók. Az egyik az úgynevezett pozitív közgazdasági elemző a másik a normatív módon állást foglaló, ajánlattevő intézmények csoportja.

A pozitív közgazdasági elemző intézmények fő funkciójuk reális és óvatos makro-gazdasági előrejelzést adni a költségvetés készítéséhez. További előforduló tevékenységi területük:

- a célok, közbenső célok, fiskális szabályok konzisztencia-vizsgálata;
- a költségvetés végrehajtásának, a fiskális szabályok betartásának figyelése;
- a fenntarthatóság elemzése;
- az intézkedések hatáselemzése.

A felmérés során feldolgozott válaszok alapján az intézmények zöme foglalkozik pozitív közgazdasági elemzéssel, makro-gazdasági és/vagy költségvetési előrejelzéssel. Tíz országban van legalább egy független makro-gazdasági előrejelző intézmény. Közülük egyetlenként a belga intézmény makro-gazdasági előrejelzését kötelező jogilag alapként a költségvetés készítéséhez figyelembe venni.

További két országban – Ausztriában és Hollandiában – nincs ugyan a belgiumihoz hasonló jogi kötelezettség, mindazonáltal a költségvetést független intézmény makro-gazdasági előrejelzésére alapozzák. A kérdőívre adott válaszok alapján 12 intézmény végez költségvetési előrejelzést, közöttük egy német intézmény és a makrogazdasági előrejelzőként már említett holland intézmény. Számos intézmény, kutatóintézet készít költségvetési témájú elemzéseket, de közülük csak két további – az olasz és a görög – intézmény tartózkodik a normatív megközelítéstől.

A válaszok alapján a normatív módon állásfoglaló, ajánlást tevő intézmények csoportjába 15 intézmény tartozik, amelyek három típusba sorolhatók: tanácsadó testületek, független kutatóintézetek és kibővített funkciójú ellenőrző szervezetek. Négy országban működik normatív funkciójú tanácsadó testület. Fiskális politikáról rendszeresen állást foglaló és ajánlást tevő gazdaságkutató intézetre egyetlen példát mutatott ki a kérdőíves vizsgálat¹.

Auditorok, számvevő ellenőrök akkor kerültek be ebbe a csoportba, ha fő funkciójukon túlmenően rendszeresen tesznek normatív tartalmú megállapításokat, ajánlásokat. Függetlenségüket fő funkciójuk garantálja. Jellemzően nem készítenek előrejelzéseket. Hét uniós tagországi intézményt tartozik ebbe a csoportba, ebből kettő érdemel különös figyelmet.²

A már említett európai – holland és belga – példákon túlmenően röviden szólunk kell a független költségvetési intézmény ideáltípusaként számon tartott egyesült államokbeli szervezetről, a Kongresszus Költségvetési Hivataláról. Az intézmény szerepét nem érthetjük meg anélkül, hogy ne utalnánk az elnöki rendszeren alapuló végrehajtó hatalom és a törvényhozás közötti kényes egyensúlyra. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozás akár az elnök által beterjesztett költségvetési javaslat figyelmen kívül hagyásával is

1 Az egyes intézmények bővebb leírását l. Báger - Vigvári (2007)

2 Az Egyesült Királyság Nemzeti Számvevőszékének közel tíz éve feladata a költségvetési tervezési háttér-feltételezések megalapozottsági, óvatossági auditja. A kincstár nem köteles megfogadni az audit megállapításait, de a gyakorlatban ezt teszi. A magyar Állami Számvevőszék normatív megállapítást tesz, ha úgy véli túl optimisták egyes bevételi előirányzatok és/vagy fennáll a túlköltekezés veszélye a tervhez képes. Megállapításainak kiindulási alapját a költségvetési terv makro-gazdasági feltételezései képezik.

képes költségvetést alkotni. A hivatal az 1970-es évek első felében végrehajtott költségvetési reformok során jött létre és szakapparátusa lényegében minden költségvetési tervezési funkció végrehajtására képes. Ennek keretében az aktuális elemzésektől kezdve a hosszú távú folyamatokra vonatkozó előrejelzéseken keresztül az aktuális költségvetési évre vonatkozó makroelőrejelzésig és pénzügyi hatásvizsgálatokig szinte minden fontos technikai segítség nyújtására képes. A hivatal párhuzamosan dolgozik a végrehajtó hatalom költségvetési hivatalával, sajátos versenyhelyzet jellemzi működésüket.

Az uniós áttekintés azt mutatja, hogy a független intézmények elősegítik a fiskális feyelmet. Bár a fiskális politikában szóba sem jön a jegybanki függetlenséghez fogható státus (részterület hatásköri függetlenítésére is alig van példa), megállapítható, hogy

- az előrejelző funkció kormányzathoz való „kiszervezése” mérsékli a tendenciózus torzítás veszélyét és ezzel a deficit-hajlamot;
- a választókból becsülhetően a média-érdeklődés elősegíti a hitelességet;
- a szóban lévő intézmények 70 százalékának átlagon felüli szakmai minősítése ugyanakkor elősegíti a hitelességet.

Fontos körülmény, hogy az intézmények hitelessége jellemzően nem a státuson, jogszabályokon alapul, hanem a magas szakmai színvonalon és az átláthatóságon. E feltételek megléte esetén a rossz költségvetési politikának nagy a presztízs-veszteség kockázata a kormányzat számára. Az ok-okozati viszony pontos tisztázása nélkül ugyan, de megfigyelhető az, hogy ahol van független intézmény, ott jobbak, illetve javultak a fiskális mutatók.

Sajátos dilemma, hogy célszerű-e a pozitív és normatív funkciókat egy intézménybe vegyíteni. A pozitív funkció szakmailag nyilván segíti a normatívát, de gondoskodni kell a visszahatás kizárásáról. A független intézménynek általában tartózkodni kell a politikai jellegű alternatívákban való döntés befolyásolásától.

További kérdés a független intézmény szerepe a költségvetés-készítési folyamatban. Arra nincs példa, hogy egy független intézménynek – a saját korlátozott mandátuma keretei között – egyetértési joga volna a parlamenti betérjesztés előtt, de a parlamenti meghallgatás és – véleményeltérés esetén – a kormány indoklási kötelezettsége már ebbe az irányba mutató gyakorlat.

A siker fontos feltétele a függetlenség, amit finanszírozási garancia szavatolhat. A státus nem feltétlen garancia a függetlenségre, de kedvezőtlen politikai körülmények között hasznos lehet a függetlenség jogi biztosítója. A függetlenség ugyanakkor nem korlátozhatja az információhoz való hozzáférést. Fontos, hogy az intézmény mandátumát egyértelműen és világosan határozzák meg.

A speciális intézményes megoldások lezárásaként utalunk arra, hogy fontos és gyakran alkalmazott módszer valamilyen társadalmi szerződést, illetve politikai megállapodást tető alá hozni a fiskális kiigazítás megvalósítása, az SNP elfogadása után a fiskális fegyelem megőrzése érdekében. Ez lehet egyfelől politikai pártok (kormány és ellenzékek) közötti megállapodás, illetve öltheti – különösen a korporatív hagyományokkal rendelkező államokban – a három nagy társadalmi érdekcsoport, a kormányzat, a munkaadók és a munkavállalók közötti paktum formáját is. Sok helyen megkíséreltek élni a fiskális decentralizáció eszközével is, különösen azokban az országokban, amelyekben a föderális berendezkedésnek valamilyen hagyomány van. Több költségvetési feladat lokális szintre delegálása megkönnyíti a költségvetés tervezését, kevesebb lehetőséget hagyva a pazarlásra. Ilyen megoldásokkal találkozunk Ausztriában és Spanyolországban. Ez utóbbi példa jelentősége azért nagy, mert egy hagyományosan unitárius állam regionalizálása után teremtette meg a jelentős fiskális decentralizáció ellenére a fenntarthatóság intézményes kereteit.

3.3. A költségvetés készítés, az információgazdálkodás és az ellenőrzés rendszerének korszerűsítése

Látnunk kell, hogy az új korszerűsítési területekhez a közpénzmenedzsment hagyományos területei is felzárkóztak.

A költségvetési tervezés területén kiemelendő a független előrejelző intézmények, már bemutatott szerepe és a korszerű, teljesítményalapú megoldások növekvő szerepe. Kimutatható az előrejelzés „kiszervezésének” az optimista torzítás elleni hatása, de a költségvetési politikát pozitívan vagy normatívan megközelítő független intézmények általában is kedvezően hatnak a fiskális fegyelemre. A teljesítményalapú (pl. program-költségvetés) tervezési módszerek megfelelő módon kialakított információs rendszerekkel, a számvevőszéki teljesítményellenőrzési vizsgálatok¹ és eljárások előtérbe kerülésével érzékelhető minőségjavulást és/vagy erőforrás megtakarítást eredményeznek.

Az információgazdálkodás (számvitel, statisztika és az ezt támogató IT) területén komoly törekvés tapasztalható a részleges eredményszemléletű könyvvizetés, a költségvetésen és a mérlegén kívüli tételek megjelenítésére². Ez utóbbiak hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a köz- és magánszektor partnerségén alapuló közfeladat-ellátási formák (PPP) transzparensnek lehessenek.

A költségvetési készítési folyamatban fontos szerep jut az elfogadási eljárási szabályoknak. Ide tartoznak az éves és középtávú költségvetési folyamatok szabályai, egyebek mellett például a bevételt csökkentő, illetve a kiadást növelő javaslatok önfelfinanszírozási kötelezettsége vagy az évek közötti átjárás kezelése a költségvetés végrehajtása során.

4. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A hazai közgazdasági gondolkodás és ennek nyomán a gazdaságpolitika hajlamos hinni a „csodafegyverekben”, hajlamos bizonyos megoldások kritikátlan alkalmazására, az adott megoldás eredeti környezeti feltételeinek negligálására. Az utóbbi néhány évben a fenntartható költségvetéssel kapcsolatos koncepciógyártások voltak ilyenek. A politikuskok – érthetően – szeretik a jól kommunikálható, „csodafegyver-szerű” megoldásokat. Nos tudjuk, hogy miként nincsenek csodafegyverek, úgy a fiskális stabilitás sem egyszer, s mindenkorra érvényes megoldásai. A csodadoktorok tanácsainak elfogadása helyett célszerű a nemzetközi tapasztalatok elemzésén alapuló rendszerű megoldásokban gondolkodni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ALLEN, R. – TOMMASI, D. (2001): *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries* OECD Paris.
- BÁGER GUSZTÁV – VIGVÁRI ANDRÁS (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. ÁSZ FEMI tanulmány 2007. április.*
- BALASSONE, F. – FRANCO, D. – ZOTTERI, S. (2004): *Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU.* In: KOPITS, G. (2004) (ed.): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects.* Palgrave, IMF.
- BARR, N. (2009): *A jóléti állam gazdaságtana.* Akadémiai Kiadó.

¹ L. ezekről részletesebben Kovács (szerk.) (2007).

² Részletesebben l. Allen-Tommassi (2001).

- BENCZES ISTVÁN (2003a): Tétlenség vagy reform: releváns nemzetközi magyarázatok hazai viszonyok között. In.: Euró, érvek és ellenérvek. Stratégiai Füzetek. 16.
- BENCZES ISTVÁN (2003b): A stabilitási és növekedési paktum kritikai értékelése. Európai Tükör 3. szám, 59–78. o.
- BOKROS – DETHIER (1998): Public Finance Reform during Transition. The Experience of Hungary. World Bank, Washington.
- European Commission (2004): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our Common – future – Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged European Union 2007-2013. COM(2004) 101, Brussels.
- GLEICH, H. (2003): Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries ECB. Working Papers, 215. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp212.pdf>
- GYÖRFFY DÓRA (2005): Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában. Közgazdasági Szemle. 10. szám.
- KOPITS, G. (2004) (ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF.
- KOVÁCS ÁRPÁD (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances: Selecting an Action Scenario in Hungary following EU Accession. OECD Journal on Budgeting. Volume 6 – No. 3.
- KOVÁCS ÁRPÁD (szerk.) (2007): Az ellenőrzés rendszere és módszerei. Perfekt.
- LÁMFALUSSY SÁNDOR (2008): Pénzügyi válságok a fejlődő országokban. Akadémiai Kiadó.
- Magyar Köztársaság kormánya (2008): Aktualizált konvergenciaprogram.
- MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVE, P. B. (1989): Public finance in Theory and in Practice, International Edition McGraw-hill Book Company.
- OECD (2004): The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. OECD Journal on Budgeting, Special Issue Volume IV. No. 3.
- P. KISS GÁBOR – KARÁDI PÉTER – KREKÓ JUDIT (2005): Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika. MNB Háttér tanulmányok 2005/1.
- P. KISS GÁBOR (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevel vagy fügefalevel. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám.
- ROMHÁNYI BALÁZS (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2005a): Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben. In: VIGVÁRI ANDRÁS (szerk.): Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben. BME Pénzügyi és Számviteli Tanszék, 6–15. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2005b): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Üzleti Kiadó Kft.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2006): A közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. Pénzügyi Szemle, LI. évfolyam 2. szám, 127–146. oldal.
- VIGVÁRI ANDRÁS (2008): Pénzügy(rendszer)tan. 2. bővített kiadás. Akadémiai Kiadó.

ANDRÁS VIGVÁRI

Fiscal stability. What lessons can Hungary learn?

The paper intends to analyze the new role of the government in globalization, the experience gained by EU countries in fiscal stabilization and to learn lessons from practice of the EU and developed EU countries. The study has three main parts.

In the first part it describes the new emphasis on the role of the government in supporting the economy. Contrary to mainstream approach it introduces new functions like strategic coordination, perfection of operation of the market and risk-handling.

In the second part the paper discusses the asymmetries of the EU's financial system. Firstly, the asymmetry between the globally operating financial market and nationally working financial supervision; secondly, the imbalance between Community level monetary policy and national level fiscal policies; and thirdly, the problem of inadequate realization of the principle of subsidiarity, in other words inadequate redistribution of government functions between levels of the government.

The third part the paper discusses the main directions followed by developed EU countries and EU Common Budget in the field of appropriate fiscal stability. The main trends are the following:

- 1) implementation of fiscal rules;*
- 2) establishment of special institutions for encouraging fiscal discipline, mainly SGP;*
- 3) adaptation of modern budgeting techniques and procedures;*
- 4) improvement of information management (accountancy, statistics, IT-systems) systems;*
- 5) new approaches of control and auditing.*

The conclusion is that the proper handling and management of the impacts of the financial crisis calls for the modernization of public finances both on EU level and in Hungary. It should focus on sustainable and efficient public finance via modernization of public finance management.