

FISKÁLIS SZABÁLYOK ÉS INTÉZMÉNYEK AZ EU-BAN

KUTASI GÁBOR

* A kutatást a TÁMOP-4.2.1.B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatta.

Kivonat: A 2008-as pénzügyi válság a még komolyabb gazdasági visszaesést vetítette előre. Ezért az európai kormányzatok korábban nem látott mértékű gazdaságélénkítést indítottak el. A kiadások megnövekedett mértéke és a beszűkülő kötvénypiacok együtt komoly adósságválság felé lendítették ezeket az országokat. A tanulmány a költségvetési intézményi hasonlóságokat és különbségeket vizsgálja az EU centrumát és periferiáját összevetve. Mik azok a fiskális szabályok és költségvetési tanácsok? Hogyan alkalmazzák ezeket Európában? Képesek ezek az eszközök és intézmények megelőzni az adósságproblémát, vagy visszatéríteni az eladósodott országokat az egyensúlyi költségvetéshez? Milyen következtetések vonhatók le a válság előtt bevezetett szabályok kudarcából? A költségvetési tanácsok mely funkciója legyen a legfontosabb: koordináció, harmonizáció vagy a közpénzügyek felett őrökös? Mi a szerepe a költségvetési tanácsok függetlenségének az európai közpénzügyek kiegyensúlyozásában?

Kulcsszavak: fiskális szabályok, költségvetési intézmények, költségvetési tanács, EU
JEL: E02, E62, F36, G28, H10

*

1. Bevezető

A legtöbb fejlett országban számos tényező rombolja a költségvetési fenntarthatóságot. Az öregedő népesség problémája, a jóléti állam reformja, a klímaváltozás pénzügyi hatása, a gazdasági válságból való kilábalás költségei, az adóverseny, a munkaerőpiaci merevségek következménye már eleve óriási adósságállomány. (Nagyjából a GDP arányos államadósságszint 2011-ben a következő szinten állt: USA 100%, Japán 225%, Franciaország 80%, Németország 75%, Nagy-Britannia 70%, stb. lásd Eurostat.) A fejlett országoknak jellemzően problémája van a költségvetési egyensúly megtartásával. Ezen kívül az elsődleges egyenleg mutatója további hosszabb távú költségvetési kiigazítási időszak szükségességét jelzi ezen országok esetében. Különösen a nagy kulcsszereplő gazdaságoknak (USA, Japán, Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) kell szembenéznie drasztikus egyensúly-helyreállítással a következő évtizedekben a több éves fiskális élénkítést követően. A 2008-2009-es globális gazdasági válság komoly változást okozott sok EU tagállam közpénzügyeiben. Csupán hat EU tag volt képes 2009-ben tartani a deficitkritériumot. Ebből négy (Svédország, Dánia, Észtország, Bulgária) ekkor még nem volt euró zóna tag. Az összes többi állam divergenciát mutatott adósság és deficit tekintetében. 2010 óta, másfél év alatt sok euró zóna tagországban vált problémássá az adósságfinanszírozás (Görögország, Portugália, Írország, Spanyolország). Több euró tag került közelebb a nem hiteles mértékű eladósodáshoz (Olaszország, Franciaország).

A tanulmány azt elemzi, hogy mekkora szükség van a fiskális intézményekre a fenntarthatósági probléma megoldásához az EU tagállamok esetében. A szabályalapú költségvetés adja a keretét 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 keretrendszere, amely az egyes országok egyedi adottságaihoz is igazodjon. A szabályalapú költségvetési politika visszaszorítja a politikai döntéshozók költségvetési mozgásterét, a diszkrecionális lépéseiket, és olyan mechanizmusokat épít be a közpénzügyek folyamataiba, amelyek jelentős mértékben kizárják az „emberi tényezőt”. Ehelyett automatikus stabilizátorokat alkalmaz, amelyek olyan kiadási vagy bevételi tételek, amelyek a gazdasági konjunktúra alakulásától függenek, azaz a gazdasági növekedés, a fogyasztás, az exportértékesítés és a beruházások bővülése szerint változnak.

Már a 2008-as válság előtt is léteztek költségvetési tanácsok például Svédországban, Ausztriában, Belgiumban, Kanadában, Dániában stb. Míg a válság maga is szükségessé tette ilyen tanácsok alakítását, mint például az Ír Költségvetési Tanács (*Irish Fiscal Advisory Council*) vagy a Román Költségvetési Tanács. Vagy épp ellenkezőleg, ahogy a politikai érdek változott, gyengült bizonyos intézmények funkciója, mint például a Magyar Költségvetési Tanács esetében.

2. A költségvetési szabályok fejlődése

A szabályalapú költségvetés a költségvetési felelősség keretrendszerét szabja meg eljárási és átláthatósági szabályokon továbbá felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokon keresztül. E szabályokból és mechanizmusokból ország-specifikusan kell összeállítani a gyakorlatban alkalmazott költségvetési felelősség keretrendszerét.

A szabályalapú költségvetési politika visszaszorítja a politikai döntéshozók költségvetési mozgásterét, azaz a diszkrecionális lépéseket – amelyek egyszeri, egyedi beavatkozást jelentenek a finanszírozási mechanizmusokba, – és olyan mechanizmusokat épít be a költségvetési tervezés és végrehajtás folyamatába, amelyek jelentős mértékben kizárják az „emberi beavatkozás” lehetőségét. Ehelyett automatikus stabilizátorokat alkalmaz, amelyek olyan kiadási vagy bevételi tételek, amelyek a gazdasági konjunktúra alakulásától függenek, azaz a gazdasági növekedés, a fogyasztás, az exportértékesítés és a beruházások bővülése szerint változnak. Az automatikus stabilizátorok előnye, hogy nincs szükség egyedi döntésekre, amelyet nagyban befolyásolhatnának népszerűségi szempontok, továbbá a gazdasági ciklus során hatásaik kiegyenlítődnek, ezért a fenntarthatóságot nem veszélyeztetik.

A szabályok alkalmazásáról a következőket írja Kopits (2007):

„Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban a kormány köteles középtávú célként vagy felső határként rögzíteni az adóssághányadot, valamint megfelelő alsó határként a nettó eszközértéket. [...] a túlköltekező magatartás visszafogása érdekében Braziliában minden kormányzati szinten meghatározzák a megcélzott adóssághányadot. [Az EU-tagállamok] kötelesek a GDP 60 százalékára szorítani a bruttó adóssághányadot. [...] Alternatívaként numerikus korlát adható meg az általános deficit (Európai Unió, Peru, India) vagy alsó határ a teljes többlet (Chile, Svédország) vonatkozásában. [...] Egyes országokban a költségvetési egyensúlyra vonatkozó szabály mellett egyéb korlátok vonatkoznak a kormány kiadási szintjére (Bulgária, Venezuela), elsődleges kiadásaira (Argentína, Ecuador, Peru, Svédország), kamatfizetéseire (Kolumbia) és/vagy bértömegére (Brazília, Kolumbia). [...] A költségvetés egyensúlyára vonatkozó szabály meghatározható a strukturális vagy ciklikusan kiigazított egyensúly viszonylatában is (Chile, Svédország, Egyesült Királyság), ami lehetővé teszi az automatikus stabilizátorok működését. Hasonló funkciót tölt be a sokéves vagy középtávú költségvetési egyensúlyra vonatkozó előírás is (Új-Zéland, Észtország, Európai Unió), amely nemcsak az automatikus stabilizátorok működésére hat ki, hanem az aktív, anticiklikus diszkrecionális lépésekre is.”

Az általános vagy az elsődleges deficit maximumra illetve többlet minimumra vonatkozó előírás a legfontosabb és legkeményebb rövid távú költségvetési célkitűzés, viszont önmagában nem képes biztosítani a költségvetési fegyelmet. Ehhez szükséges az ún. kiadási plafonok bevezetése az egyes főbb kiadási tételekre. A kiadási plafon egyértelműen megszabja a kiadási tételek felső határát, így teljesen egyértelmű a kiadási mozgástér. Szükséges azonban, hogy a kiadási plafon ne puha korlát legyen, amit egyszerű parlamenti többséggel, ill. miniszteri vagy kormányrendelettel felül lehet írni. A kemény költségvetési plafonra és fegyelemre példa a belga Pénzügyi Főtanács. (Stienlet 2000: 215-34) Ennek a szervnek joga van kontrollálni a kormányzat kiadásait és a költségvetés tervezését. A Főtanács többségében parlamenti és kormányzati delegáltakból áll, ami legitimálja jogát arra, hogy befolyásolja a költségvetési tervezést.

A legtöbb számszerű költségvetési szabály a tervezés folyamatában kap igazi jelentőséget. Az előre definiált kiadási korlátok, vagy adósságra vonatkozó kritériumok itt jelentik az első féket. Minél magasabb rendű jogszabály szabályozza a kérdést, annál nagyobb valószínűséggel tartják be az előírást. Kopits (2007) az alábbi fő iránymutatásokat teszi a költségvetési szabályok bevezetéséhez:

- (1) Az egész közsférára ki kell terjeszteni a szabályalapú költségvetés szemléletét és gyakorlatát.
- (2) Erősíteni kell az eljárási szabályok szerepét, „ezen belül a költségvetési törvényben szigorúan kell értelmezni és alkalmazni a kötelező ellentételezés (PAYGO) elvét. A nagyszabású újítás, amely igazodna az egyezményben megfogalmazott kötelezettséghez a konvergenciaprogram készítésével és megvalósításával kapcsolatban, a hároméves költségvetési terv bevezetése lenne.”
- (3) Mindenképpen szabályt kell alkotni arra, hogy a pénzügyi kormányzatnak többletet kell elérnie a strukturális bevételek és kiadások elsődleges egyenlegében.

(4) Meg kell alkotni az önkormányzatok költségvetési egyensúlyára vonatkozó szabályokat is. Egy ilyen szabály általában minden olyan országban javíthatna valamit az önkormányzati szint fegyelme, ahol decentralizáltak a közpénzügyek, de sokkal fontosabb, hogy kemény korlátja legyen a hitelfelvételnek ezen a döntési szinten.

(5) Független költségvetési felügyeleti szervet kell biztosítani, amely folyamatosan figyelemmel kíséri a költségvetési tervezés és végrehajtás minden elemét.

3. A válság utáni szabályok

Az a tény, hogy sok európai ország néz szembe az adósságválság kockázatával azután, hogy a pénzügyi piacok alulkínálatossá váltak a pénzkínálat szempontjából, a 2008-as pénzügyi válságban, az annak a következménye, hogy a megelőző évtizedekben fegyelmezetlen költségvetési politikát folytattak. Ez részben a fiskális szabályok (kiadási plafonok, hiány limit, adósságplafon) mellőzését részben a vétő joggal bíró intézmények mellőzését jelentette, amelyek amúgy a hosszú távú fenntarthatósági célt szolgálták volna a politikai döntéshozók rövidtávú politikai érdekeivel szemben.

Előljáróban le kell szögezni, hogy a költségvetési szabályok önmagukban nem képesek kikényszeríteni a hosszú távú egyensúlyt célzó lépéseket, ha az erős politikai elkötelezettség csak a beszédek szintjén jelenik meg, nem pedig a tettekben. Benczes (2011:601) összegyűjtötte az a nagyszámú numerikus szabályt, amelyet 1990 óta alkalmaztak európai országokban. Arra következtetésre jutott, hogy a nemzeti fiskális szabályok alkalmazásához a fő érv a gyorsulva növekvő államadósság-állomány volt. Így főleg olyan országok vezettek be fiskális szabályokat, amelyek adósság szintje túllépte a GDP-arányos 70%-ot. Jellemzően az alacsony adósság szintű országok növelték eladósodottságukat a válságot megelőzően 1990 és 2007 között. Sőt, az 1990-es években euró zóna tagságra törekvő országokban, amelyek emiatt valóban csökkentették az adósságukat, a közös valuta bevezetését követően államadósság szintjük újra növekedésnek indult leszámítva Hollandiát és Finnországot. (lásd Mosley 2004:188, fig.1)

Talán az a rombolás, amelyet a pénzügyi válság okozott az európai országok hitelességében és fizetőképességében, újra a szabályok és az erős politikai elkötelezettség felé fordíthatja a költségvetési politikai döntéshozókat, mint ahogy történt Görögországban vagy Olaszországban a miniszterelnökök lemondásával és technokrata kormányok kinevezésével.

A költségvetési fegyelemről szól szakirodalom hangsúlyozza az adósságproblémából való kilépési stratégia fontosságát és a szabályok szükségességét. A hatékony kilépési stratégia a Blanchard, Cottarelli és Vinals (2010) által összegyűjtött jellemzők alapján a következő: (1) a gazdaságpolitikai döntéshozó intézmények integrált együttműködése, (2) rugalmas és folyamatos kiigazítás a stratégiában, (3) visszatérni a piaci alapú finanszírozáshoz, (4) a költségvetési lépések egyértelmű kommunikációja. Ugyancsak felhívják a figyelmet a gazdaságélénkítés abbahagyásának megfelelő időzítésére. Arra a következtetésre jutnak, hogy *„kulcsfontosságú prioritás és egyben gazdaságpolitikai kihívás a fiskális fenntarthatóság biztosítása annak fényében, hogy sok országban az adósság nekilendült.”*

Milyen fajta szabályokat volna érdemes újjáéleszteni? Blanchard, Cottarelli és Vinals (2010) országspecifikus adósság-célt (magasan fejletteknek a GDP 60%-a, felemelkedő gazdaságoknak 60%-nál alacsonyabb szint lenne hiteles), és elsődleges strukturális többletet javasol. Ezen kívül hiányolják a részletes költségvetési jelentést, a széleskörű költségvetési kockázatelemzést, az átfogó, középtávú, kötelező erejű költségvetési kereteket, a numerikus és eljárási szabályokat és a független költségvetési ügynökségeket (tanácsokat) az országok többségéből. Az a véleményük, hogy szigorúbb felülről lefelé irányuló közpénzügyi megközelítés nagyobb garanciát jelentene a költségvetési kiigazítás alkalmazására. Mindamelllett, hogy a költségvetési tervezés felülről lefelé irányuló, *„a költségvetési folyamat merevségei és kijátszhatósága gyengíti a fegyelmező erőt.”* Azt állítják, hogy a fentiek látszatalkalmazása veszélyezteti a költségvetési kiigazítás és a politikai elkötelezettség hitelességét. (Blanchard, Cottarelli és Vinals 2010:17-18)

Hallerberg és Scartascini (2011) úgy tekintenek a költségvetési intézményekre, mint egy közjószág probléma részeire, mivel a kiadási tárca miniszterei abban érdekeltek, hogy minél nagyobb finanszírozási és adóztatási összegek felett rendelkezzenek, a Parlament területi képviselői pedig csak a saját delegáló régiójuk érdekeivel foglalkoznak. Ebből kifolyólag a két szakértő szerint a központosított államháztartás a jobb megoldás, amelyet három módon látnak megvalósíthatónak: (1) numerikus szabályokkal, (2) eljárási szabályokkal, (3) átláthatósági szabályokkal.

Schick (2010) reméli, hogy a válság után a kormányok hajlandóak lesznek sokkal szilárdabb szabályokat alkotni, mint azelőtt. Három megközelítést említi a fiskális szabályoknak ennek kapcsán. Az első megközelítés feltételezi, hogy a gazdasági körülmények normalizálásához kellenek. A második a költségvetés kiegyensúlyozását sürgeti (nem keynesiánus módon) a gazdasági növekedés érdekében. A

harmadik meg akarja változtatni a fiskális szabályokat, mert a válság előtti szabályok kudarcot vallottak mégpedig azért, mert túl rugalmatlanok és kiigazodás-képtelenek voltak a változó üzleti környezethez mérve. Ennek következtében a régi szabályok prociklikusak voltak a növekedés éveiben és megszorítást eredményeztek a recessziós időkben. Schick feltételezi, hogy a 2009-2010-es diszkrecionális gazdaságélénkítés után diszkrecionális konszolidációnak kell következnie mielőtt vissza lehet térni a fiskális szabályokhoz. Schick javaslata a szabályok megújítása terén az, hogy a szabályok új generációja képes legyen anticiklikus hatásra. Arra kell kényszeríteniük a költségvetési intézményeket, hogy annyi többletet generáljanak, amennyi elegendő a GDP-arányos államadósság csökkentéséhez.

A rugalmasságra alapozva Creel és Saraceno (2010) módosította az ún. közpénzügyi „arany szabályt”, amely eddig azt elvet mondta ki, hogy jövedelmi multiplikátorhatással bíró beruházások finanszírozhatók hitelből, a folyó kifizetések nem. A szerzők leszűkítik ezt az adósságból való finanszírozást a nettó állami beruházások által okozott ciklikusan kiigazított költségvetési hiány mértékére.

4. Költségvetési tervezés és végrehajtás a keleti EU tagállamokban (EU8+2)

A közép- és kelet-európai országokban 1989 és 1992 között lezajlott politikai rendszerváltozást követően a gazdaságot szervező rendszer átalakulása is szükségessé vált. Pusztán ebből a szempontból az érintett országok mindegyike közel azonos háttérrel fogott hozzá a piacgazdaságba való átmenet levezényléséhez, és ezért azonos problémákkal kellett szembenézniük a gazdaságpolitika terén is. A volt kommunista költségvetési rendszerek az alábbi szerkezeti torzulásokkal terhelték a gazdasági átmenet indulását:

- (1) Nem különült el egyértelműen egymástól az állami költségvetés, az állami vállalatok költségvetése és a jegybank pénzügyi tartaléka.
- (2) A költségvetési szervek alárendelt szerepet játszottak. A termelés-tervezés eleve meghatározta a pénzügyi tervezés mozgásterét.
- (3) Az adórendszer jelentősen kedvezményezett bizonyos adófizetői csoportokat másokkal szemben, ezért egyáltalán nem érvényesült a semlegesség elve.
- (4) Az állami- és a magánvállalatok eltérő megítélés alá estek.
- (5) Az államháztartás számára könnyen beszédhető és ellenőrizhető bevétel forrást jelentettek az állami vállalatok, mert viszonylag gyenge információs aszimmetria élt az állami vállalati vezetés és az adóhivatal között, továbbá az állami vállalatok a központi banknál vezették számláikat. Ez tehát egy gyakorlatilag láthatatlan és a gazdaság szereplői számára érzékelhetetlen adóforrást biztosított a központonak. Bönker (2006)
- (6) Mindehhez hozzájárult további teherként, hogy a szociális ellátórendszerek finanszírozási mechanizmusai alkalmatlanok voltak arra, hogy kivédjék a mindenkori befizetők számának a mindenkori befizetőkkel szembeni relatív csökkenését.
- (7) Egy jelentős különbség is kimutatható volt a régió országai között: Bulgária, Magyarország és Lengyelország jelentős adósságterhet örökölt a tervgazdasági rendszerből, míg a többi EU8+2 ország minimális államadóssággal indult, ami miatt számukra az 1990-es évek gazdasági átmenete jellemzően puha költségvetési korlát mellett mehetett végbe.

A gazdasági és gazdaságpolitikai átmenet első szakasza az 1995 és 1999 közötti időszakban lezárult. Ezen időszakban minden EU8+2 országban végre kellett hajtani egy-egy jelentős költségvetési kiigazítási programot, akár a nemzeti finanszírozási rendszerek belső feszültsége miatt, akár nemzetközi pénzügyi válságok miatt. Előbbi inkább a közép-európai országokban jelentkezett, utóbbi pedig a balti országokban, az 1998-as orosz pénzügyi válság hatására. Költségvetési szempontból a kilencvenes évek második felének eredménye az, hogy a költségvetési egyensúly megteremtésével lehetősége nyílt a kormányoknak a fenntartható gazdaságpolitika kialakítására és arra, hogy megindítsák a költségvetési szempontból jelentős tételeket képező szociális támogatási (és szociális beruházási) rendszerek finanszírozásának középtávú reformját. Egyes kormányzatok éltek ezzel a lehetőséggel, míg mások nem. Az átláthatóság hiányát, amit a tervgazdasági rendszerből örökölték az országok, az IBRD (2004) egyebek mellett úgy jellemezte, hogy számos fehér folt érvényesült a számviteli rendszerben, a költségvetési tervezés és a szakpolitikák megalkotása egymástól teljesen leválasztva történt, valamint hiányzott a középtávú tervezés. Továbbá számos költségvetésen kívüli alap létezett és nagyarányú volt a feltételes kötelezettségvállalások száma is. Hiányzott a feladat- és teljesítményorientált finanszírozás, szétaprózódott a pénzforgalom és az adósság kezelése, és teljesen input-orientált volt a költségvetés.

Az első szakaszban végrehajtott költségvetési kiigazítások mindazonáltal létrehozták az EU8+2 országokban a stabil kiindulási állapotot. A releváns kérdés erre az időszakra vonatkozóan, hogy hogyan sikerült az országoknak élni azzal a lehetőséggel, amelyet ez a stabil kiindulási állapot biztosított, illetve, hogy mit értek el a csatlakozást megelőző években és az EU-tagság első pár évében. Érdekes ezt a kettőt elkülöníteni, mert az EU tagság szigorúbb költségvetési kötelezettségekkel jár, mivel az EU csatlakozási szerződésben ezek az országok vállalták a gazdaságpolitikai konvergenciát. Az 1999-től 2004-ig, illetve Románia és Bulgária esetében 2007-ig tartó időszakot ezért a gazdaságpolitika szempontjából célszerű az átmenet második szakaszának nevezni. Ebben az időszakban a csatlakozni kívánó országoknak lehetősége nyílt arra, hogy az előző időszak egyensúlyteremtő eredményeire alapozva, középtávon, költségvetési kötöttségek nélkül, a kezdeti években akár növekvő költségvetési egyensúlytalanságot is megengedve maguknak, megkezdjék az államháztartás kiadási és bevételi oldalának fenntarthatóvá tételét. Más szóval, lehetőségük volt megteremteni a hosszú távú fiskális egyensúly alapját.

A második szakaszban egyúttal lezárult a piacgazdasági átmenethez kapcsolódó privatizáció nagy volumenű hulláma is. Az állami vállalatok további értékesítéséből származó nagy összegű bevételekre így a továbbiakban már nem lehet számítani az éves hiány és a növekvő adósság ellentételezéseként. Ezért De Novellis és Parlato (2005) megfontolandónak tartja, hogy ha a privatizációs időszakban deficitessé vált egy ország költségvetése, akkor az utána következő időszakban célszerű az adóbevételeket növelni. Nem feltétlenül szükséges ehhez adókulcsemelés. A cél elérhető a kedvezmények szűkítésével, vagy az adóalap szélesítésével is, mint ahogy történt az Szlovákiában vagy a balti országokban is.

A harmadik – befejező – szakasz 2004-től, Románia és Bulgária esetében 2007-től számítandó, amelyben az újonnan csatlakozott tagországoknak már meg kell felelniük a konvergenciával kapcsolatos közösségi elvárásoknak is. A költségvetési politika számára azonban a túlzott költségvetési hiány korlátján túl egyéb kihívásokat is támaszt az EU-tagság. Hozzá kell járulni a közösségi költségvetéshez és a közösségi támogatásokból megvalósított projektekhez is (Köhler-Töglhofer et al. 2003; Kutasi 2006).

Az intézményi működés jellege és összetétele alapvetően meghatározza, hogy mennyire lehet hatékony a költségvetési politika. Hiába dolgoz ki a pénzügyminisztérium egyensúlyi költségvetést, ha azután akár már a kormányban más előterjesztést hagynak jóvá, vagy az állami intézmények nem hajtják végre. Az intézményi mutatók szintén a költségvetés gyengeségeit és sebezhetőségét keresik, de nem a költségvetés belső összetételében, hanem azokban a folyamatokban és intézményi jellemzőkben, amelyek a költségvetési tervezéstől a végrehajtás lezárásáig befolyásolják azt, hogy mennyire téríthető el a kiadási és bevételi szerkezet az eredeti céloktól.

Intézményi szempontból nagyon hasonló szerkezetet mutatnak az EU8+2 országok. A demokratikus politikai átmenet eredményeképpen hasonló politikai döntéshozó és ellenőrző intézményrendszer jött létre. Mindegyik nemzeti rendszer a többpárti koalíciós kormányzásra épül, amely eleve meghatározza azt, hogy a pénzügyminiszternek korlátozott befolyása van a szaktárcák kiadási kereteinek megnyirbálására. A pénzügyminiszter befolyása nagyjából mindenütt ugyanakkora. Egyetlen kivétel talán Észtország, ahol a költségvetés megalkotására vonatkozó törvény jogot ad a pénzügyminiszternek arra, hogy kihagyjon vagy megváltoztasson kiadási tételeket a költségvetési törvénytervezetben. Gleich (2003: 17-18) ezen kívül még két erősebb miniszterelnöki pozíciót emel ki: Szlovéniában és Lettországból a miniszterelnök felülbíráhatja a kabinet döntését.

Szlovéniában olyan többéves költségvetés-tervezési rendszert vezettek be, amely egyedülálló felépítésében és hatékonyságában is nem csak az EU8+2, hanem az OECD országok között is. Minden évben görgetve a két következő évre tervezik meg és fogadják el a költségvetést. Természetesen a második évit az azt megelőző évben újratárgyalják, tehát nem lehet mellőzni minden második évben a költségvetés tervezését és vitáját, de ekkor már nagyon korlátozott mozgástér van a módosításokra. Kraan és Wehner (2005) szerint ez azért képes hatékonyan javítani a költségvetési fegyelmet, mert egyrészt a szaktárcákat előregondolkodásra kényszeríti, így viszont a pénzügyminiszter előre tudja azok középtávú kiadásnövelési igényeit, ami számára információs előny. Másrészt a második év újratárgyalásakor már csak korlátozott mértékű változtatás lehetséges, ami javítja a költségvetési politika kiszámíthatóságát. És vegyük észre azt is, hogy a szlovén esetben úgymond mindig a „második évben” vannak, hiszen itt nem kétévenként újrainduló, megszakításos lépcsőzetességről, hanem folyamatosságról van szó. Azaz az éppen következő mindenkorai költségvetési évre a szaktárcák mozgástere a kiadási igények bővítése szempontjából mindig korlátozott.

Litvániában az úgynevezett Minisztertanács Bizottság (*Senior Cabinet Committee*) feladata, hogy ajánlást tegyen a költségvetési célszámokra és a stratégiai tervekre. Romániában és Csehországban a pénzügyminiszter és a miniszterelnök határozza meg az egyes szaktárcák kiadási limitjeit, de csak a kiadási igények ismeretében. (Kutasi 2008a, Kutasi 2008b)

5. Felügyeleti költségvetési intézmények

Blanchard, Cottarelli és Vinals (2010) megállapítja, hogy az erős költségvetési intézmények képesek javítani a költségvetés kiegyensúlyozását azáltal, hogy beazonosítják a fiskális kiigazítás szükséges mértékét, továbbá kidolgozzák és megvalósítják a hiteles konszolidációs stratégiát.

Schick (2010) három módját vázolja fel a költségvetési célok, plafonok és szabályok kikényszerítésének. Az első a célmeghatározás és tervmegvalósítás automatikusan visszatérő folyamata. Ez valójában az automatikus stabilizátorok rendszere azzal a hiányossággal, hogy nem védi semmi a politikailag motivált diszkrecionális lépésektől. A második mód a szupranacionális/nemzetközi szervezeten keresztüli kikényszerítés. Ez esetben a nemzetközi gyakorlat súlyos információs aszimmetriától és gyenge szankcionáló képességtől szenved. A harmadik mód egy felhatalmazott, független nemzeti ügynökség (a költségvetési tanács), amelynek beleszólása van a folyamatokba, és a saját makrogazdasági előrejelzésére támaszkodva figyelmeztetne a veszélyekre és kiigazításra szólítana fel, amelynek nyomatókat a közvélemény előtt kivívott hitelessége adna. Ahogyan az IMF (2010) fogalmazta meg, szükség van költségvetési ügynökségekre, hogy azok mindig elszámoltathassák a kormányt a célok, gazdaságpolitikák és tervek szempontjából.

A következőkben feltárjuk esettanulmányokon keresztül, hogy vajon a költségvetési tanácsok képesek-e erősíteni a fiskális fegyelmet, illetve melyek a gyenge pontjai az ilyen jellegű intézményeknek. Ezen kívül az európai gyakorlat kerül feltárára a legutóbbi időkig.

A Költségvetési Tanács (KT)¹ olyan tanácsadó testület a költségvetési tervezés és végrehajtás területén, amely jó esetben független más kormányzati intézménytől, továbbá szakmai tekintéllyel és hitelességgel bír. A feladata, hogy felmérje a költségvetési célokat, megállapítsa a megfelelőséget és a helyességét, segítsen a döntéshozóknak az adósság csökkentésében és a jövőbeni kockázatok felismerésében, és javítsa a nemzeti költségvetés átláthatóságát. A KT-nek lehet befolyása a költségvetési döntésekre, ha az általa kiadott vélemény nagyon hiteles és elfogadott a közvélemény számára, így gyakorol nyomást a politikai döntéshozókra annak érdekében, hogy megváltoztassák a fenntarthatatlan költségvetési célokat vagy intézkedéseket. A KT-nek elemeznie kell bármely, a költségvetéssel kapcsolatos indítványt és megbecsülnie annak hatását a költségvetési egyensúlyra és az államadósságra. Ezért is hívják úgy is, mint a közpénzügyek őre (*watchdog*).

Lars Clamforce, a Svéd Költségvetési Politikai Tanács korábbi feje az alábbiak szerint határozta meg a KT személyi kritériumait és intézményi feladatait: A tagoknak függetlennek kell lenniük a politikai szereplőktől, különösen a kormányzattól. A tudomány területről kell választani őket kiemelkedő szakmai tekintélyük alapján. Tudományos előéletük és tekintélyük lehet az egyetlen garancia arra, hogy a szakmai szempontok mindig felülírják a politikaiakat. A tudományos életből érkező szakértő kevésbé valószínű, hogy kockáztatná szakmai tekintélyét és hosszú távú tudományos karrierjét a politikai előnyökért. (Persze, ez sem mindig működik.) Egy KT feladatai közé tartozik az objektív makrogazdasági előrejelzés elkészítése a költségvetési előterjesztésekre alapozva, a kormányzati kezdeményezések költségvonzatának számszerűsítése, előzetes és utólagos értékelések, fenntarthatósági elemzések és a döntéshozók számára normatív javaslatok megtétele.

5.1 Az mérvadó példák

Szövetségi államok gyakorlata

Ott, ahol a regionális, tartományi, helyi kormányzatok erősek, a központi (szövetségi) kormány önmagában nem elegendő arra, hogy fenntartsa a fiskális fegyelmet és az adósságfinanszírozás fizetőképességét. Így szinte természetes és automatikus, hogy valamilyen testület létrejön a regionális költségvetések összehangolására.

A legjobb gyakorlat a szövetségi költségvetési felügyeleti testületre az Egyesült Államok Kongresszusi Költségvetési Hivatala (U.S. Congressional Budget Office), amely 1974 óta politikailag semleges, objektív elemzéseket készít a költségvetési hatásokról, hogy támogassa a Kongresszus gazdasági döntéseit. Ezen kívül más hasonló követő nemzetközi példa is található olyan jellegű KT-re, amelynek létrehozását a szövetségi koordinációs probléma motiválta, például az Ausztrál vagy a Kanadai Parlamenti Költségvetési Hivatal 2011 óta, illetve a Dél-Koreai Nemzetgyűlés Költségvetési Hivatala 2003 óta.

¹ Hasznos linkek a KT-ről: <http://www.finanspolitiskaradet.se> ; <http://mostlyeconomics.wordpress.com/2010/07/30/what-are-fiscal-councils/>

Számos európai példa is létezik a szövetségi költségvetési és adósságkezelési koordinációra. Dániában és Belgiumban erős a regionális kormányzati szint hatásköre, amely jelentősen befolyásolja a közkiadásokat, míg a központi kormányzat kiadási korlátai nem érvényesek rájuk. Dániában éves megállapodást kötnek. Belgiumban összetettebb a helyzet, mivel az ténylegesen is szövetségi állam.

A belga regionális önkormányzatok számára törvényileg engedélyezett, hogy amennyiben a régió önkormányzata azt indokoltnak látja, elmehet az ún. „természetes adósság” felső határáig. A gyakorlatban ez voltaképpen a regionális költségvetés szinte korlátok nélküli külső finanszírozásának lehetőségét teremtette meg. Emiatt az ország teljes közigazgatási költségvetésének hiánya folyamatosan túllépte a tervezett mértéket. A régiók szabad költségvetési mozgásterére egyben erkölcsi kockázatot is jelentett. Hogy ezt kiküszöböljék, a központi kormányzat a regionális önkormányzatokkal megegyezve létrehozta a Pénzügyi Főtanácsot (*High Council of Finance – HCF*). (Stienlet 2000) A HCF minden év júniusában kibocsát egy ún. tanácsadói jelentést a különböző közintézmények (központi kormányzat, régiók, szociális ellátórendszerek, helyi önkormányzatok stb.) szükséges pénzügyi és finanszírozási igényeire és lehetőségeire vonatkozóan. Továbbá adott esetben tanácsadói jelentést bocsát ki a kölcsönfelvételi kapacitás szűkítésének szükségességéről bármely közhatóságra vonatkozóan, ha az veszélyezteti Belgium GMU-val kapcsolatos célkitűzéseit, vagy a külső/belső pénzügyi egyensúlyban zavart okoz, esetleg rontja a költségvetés strukturális egyenlegét. A HCF testületében részt vesz a pénzügyminiszter, mint elnök, továbbá a pénzügyminisztérium, a nemzeti bank, a gazdasági minisztérium, a szociális minisztérium, a bankügyi bizottság, a központi gazdasági tervezőiroda, a régiós kormányzatok, illetve több pénzügyi intézet által delegált képviselő, valamint pénzügyi és gazdasági szakértők és adóügyi szakértők. A HCF nem bocsát ki normatív növekedési pálya-javaslatokat, viszont irányelveket határoz meg a költségvetési politika kialakításának általános céljaira vonatkozóan. A HCF tanácsadó szerv, ezért a döntés és végrehajtás a költségvetési intézmények kizárólagos joga.

A HCF-hez hasonlóan működik a spanyol Költségvetési és Pénzügypolitikai Tanács is (*Consejo de Política Fiscal y Financiera Financial*). A spanyol Tanács létrehozását egyebek mellett az indokolta, hogy Spanyolországban a központi költségvetés bevételeit, jogköreit és hatásköreit fokozatosan átcsoportosították a regionális önkormányzatokhoz 1988-tól, így a régiók a 2000-es évekre összességében már nagyobb államháztartási tételről dönthettek, mint maga a központi kormányzat. (Quintana és Torrecillas 2008)

A Német Szövetségi Köztársaság a föderális államok egyik legközpontosítottabb változatát hozta létre. A szövetségi államok (*Bundesländer*) önálló költségvetéssel rendelkeznek ugyan, de a költségvetési tervezést a szövetségi Pénzügyi Tervezési Tanács (*Finanzplanungsrat*) összehangolja a különböző szintek között. 2002-től a Tanács feladata a költségvetési fegyelem kikényszerítése a szövetségi államokban. Gyakorlatilag a Tanács felel azért is, hogy a szövetségi államok ne veszélyeztessék a maastrichti fiskális kritériumok teljesítését. (Lübke 2005)

Ausztria sajátos formában hozott létre KT-t 2002-ben, amely 14 főből áll és Államadósság Bizottságnak (*Staatsschuldenausschuss*) nevezik. Habár ez hivatalosan kormányzati bizottság, a szerkezete egyértelmű példája a szövetségi koordinációnak, mivel a tagok közül hat főt delegál a szövetségi kormány, hármat a az Osztrák Kereskedelmi Kamara, hármat a Szövetségi Munkaügyi Kamara és egyet-egyét az Osztrák Önkormányzatok Szövetsége, az Ausztriai Városok Szövetsége és a Tartományi Kormányzók Értekezlete. A Bizottságnak az elemzői háttérrel az Osztrák Nemzeti Banki biztosítja. (www.staatsschuldenausschuss.at)

A szövetségi állam jellegű KT nem képes politikailag teljesen függetleníteni magát más politikai szereplőktől, minthogy éppen az a szerepe, hogy a különböző politikai döntéshozói szintek és dimenziók között koordináljon. Ez természetes, mivel ezek hatékonyságukat nem úgy érik el, hogy a saját szakmai tekintélyükre és hitelességükre támaszkodva, a közvéleményen és a piaci szereplőkön keresztül nyomást gyakorolnak a kormányra, hanem összeegyeztetik a különböző szintű hatáskörök racionalitását.

Közpénzügyek őrei: holland és svéd innovatív jó gyakorlat

Az őr (vagy az angol megfelelő alapján örkutya) jellegre a legjobb innovatív példák a holland és svéd KT-k.

Mint intézményi szabályozó, Hollandiában a Költségvetési Felügyeletet (*Budget Inspectorate*), illetve az egyes szakminisztériumokhoz tartozó Költségvetési Igazgatóságokat (*Budget Directorate*) hozták létre. Előbbi megvizsgál minden szakminisztériumi kiadást, költségvetési előterjesztést és a szakpolitikák háttérét. Utóbbiak a minisztériumok pénzügyeiért és a miniszteri előterjesztésekért felelnek, illetve a pénzügyminisztériummal tárgyalnak (Blöndal és Kristensen 2002). Hollandiában továbbá 23 elkülönített kiadási területre külön-külön terjesztik be a költségvetési törvényjavaslatot, emellett az ellenzéki pártok a főbb tételekre egy „árnyékköltségvetést” is összeállítanak. A költségvetésben egyértelműen definiálni kell a

következőket: mi a cél, hogyan akarják azt elérni, mennyibe kerül mindez stb. Mindezeket visszamenőleg a holland állami számvevőszék vizsgálja. Hollandiában működik egy kormánytól független intézet is (*Centraal Planbureau*, illetve angolul hivatalosan *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*²), amelynek az a feladata, hogy elemzéseket készítsen az államháztartást érintő gazdasági kérdésekről (Debets 2007)

A svéd KT viszonylag későn, 2007-ben alakult a nagyon fegyelmezett, automatikus stabilizátorokra épülő svéd költségvetési működési keret részeként, de ez vált a KT ideális európai változatává a függetlenség, a hitelesség, a személyes tekintély, az előzetes elemzés szempontjából, tovább ahogyan a közvéleményen formálásán keresztül nyomást gyakorol a kormányzatra és ezáltal hatást gyakorol a költségvetésre.

„A svéd Költségvetési Politikai Tanács [Finanspolitiska rådet] egy 2007 augusztus 1-én alapított kormányzati ügynökség. A Tanács hat főből áll, amelyet támogat a négy alkalmazottból álló titkárság. A Tanács küldetése, hogy biztosítsa a svéd kormány költségvetési politikájának független elemzését. A Tanács felméri annak mértékét, amely a kormány fiskális politikai célkitűzéseinek elérésével jár. Ezek a célok felölelik a hosszú távú fenntarthatóságot, a költségvetési többlet célt, a központi kormány kiadási plafonját, és a fiskális politika illeszkedését a gazdasági konjunktúrához. A tanács azt is elemi, hogy vajon a gazdaság fejlődése illeszkedik-e az egészséges hosszú távú növekedéshez és a fenntartható magas foglalkoztatottsághoz. Kiegészítő feladati, hogy vizsgálja a kormány költségvetési előterjesztésének világosságát és áttekinthetőségét azokat a gazdasági előrejelzéseket és gazdasági modelleket, amelyeken az előterjesztések alapulnak. Végül a Tanácsnak meg kell próbálnia élénkíteni a nyilvános vitát a gazdaságpolitikáról.” (a KT honlapja www.finanspolitiskaradet.se)

Habár Clamforce (2010a) beszámol olyan politikai törekvésekről, amelyek semlegesíteni vagy eltörölni szándékoznak a KT-t Svédországban, a Tanács megőrizte hatásköreit, legitimitását, hitelességét, tekintélyét és függetlenségét.

Egy közpénzügyőr politikai halála: Magyarország rossz példája

A Költségvetési Tanács úgy indult, mint olyan független intézet, amely elemez, figyelemmel követ, megvizsgál mindent, ami kapcsolódik a közpénzügyekhez. A Tanács gazdasági elemzéseket és előrejelzéseket is készíthetett, illetve értékelhette a költségvetési előterjesztéseket. A Tanács három, szakmai hitelességgel és tekintéllyel bíró, független közgazdász tagból állt, akiknek munkáját saját titkári hivatal segítette készen gazdasági elemzések és előrejelzések készítésére. Tehát a KT 2010-es állapota nagyon hasonló volt a svéd KT-hoz. Ez lehetett volna a svédvel párhuzamos követendő példa, ha a politika nem szakította volna meg a történetet.

Egy évvel az Költségvetési Tanács ígéretes megalakulása után a kormányzópárt 2/3-os Parlamenti többsége feloszlatta az elemzői intézményi kapacitást és átalakította a háromszemélyes tanácsot. Független szakértők helyett az új változatban az Állami Számvevőszék vezetője, Nemzeti Bank elnöke és egy független elnök alkotta a KT-t. Így a KT költségvetési téren nemzetközi szaktekintélyű elnöke (Kopits György) lehetetlen helyzetbe került. Független elemzői háttér nélkül a közpénzügyek átláthatósági elemzése elvesztette addigi hitelességét a piacok előtt. A régi elnök lemondott és az akkori, kormánypártok által delegált államfő új elnököt jelölt a KT élére. Nem az újabb elnök(ök) személye hiteltelen, hanem az a folyamat, ahogy az átalakítás lezajlott. Jogilag minden törvényszerű volt, de a piaci szereplők, a nemzetközi partnerek nem fogják többé hiteles közpénzügyi örnek tartani a KT új változatát. A hitelesség lerombolása rontotta a költségvetés átláthatóságát a kötvénypiacok számára.

2010 novemberében a magyar kormánypárt javaslatot tett a Költségvetési Tanács költségvetésének jelentős megkurtítására. 825,5 millió forint helyett 10 millió forint maradt. Amely arra kényszerítette a régi KT-t, hogy feloszlassa az elemzői háttérrel első lépésben. Ez büntetésnek is tekinthető volt, miután pár héttel korábban a KT bírálta a költségvetést és a fiskális átláthatóság hiányát.

Azáltal, hogy megsemmisítő csapást mértek a független elemzői háttérre és a szakmai hitelességre, a költségvetési fegyelem intézményi tényezője komoly károkat szenvedett. Ezen kívül a pénzügyminisztérium beolvadt a Nemzetgazdasági Minisztériumba, így a költségvetési fegyelem felelőssége le lett minősítve államtitkári szintre a kormányon belül. A Költségvetési Tanács formálisan megmaradt, de az elemzéshez és hiteles függetlenséghez szükséges titkári hivatal nélkül. A KT az MNB és az ÁSZ elemzéseire számíthat.

² A CPB 1945-ben alakult a világháború utáni újjáépítés kidolgozására. Nevével ellentétbe (Központi Tervhivatal) nem gazdasági terveket készít, és még csak nem is vesz részt a költségvetési tervezésben, hanem döntéstámogató szerepe van. Ezért van angolul más elnevezése a hivatalnak (magyar fordításban: Hollandia Gazdaságpolitikai Elemzési Hivatala).

Ugyanakkor utóbbi két intézménynek nincs vétő joga, az ÁSZ csupán utólagos elemzésekre jogosult a közpénzügyek terén, az MNB pedig elsősorban a monetáris célokat részesíti előnyben.

Való igaz, hogy a kormánynak sikerült eredményeket elérnie a rövid távú költségvetési egyensúlyban, de a döntésekre befolyásoló hatású hiteles nyilvánossággal bíró szervek gyengítése el fogja mozdítani a közpénzügyeket az átláthatatlanság és fenntarthatatlanság felé. Noha a politikusok képesek megállítani az államadósság növekedését, ezt csak abban az esetben teszik meg, ha az közvetlenül veszélyezteteti pozíciójukat, és azonnal visszatérnek a az alkalmoszerű lazításhoz, ha az jobban szolgálja a rövidtávú politikai érdekeiket. Még ha az ÁSZ és az MNB folytatja is a makrogazdasági elemzést, a KT elemzői kapacitásának kiiktatásával a fiskális kockázat hosszú távú elemzésének hatásköre nem került át más szervezet felelősségi körébe, csak egyszerűen eltűnt az intézményi keretből.

Természetesen a KT átalakítása nem némítja el a hitelminősítő intézetek hangját a pénzpiacokon. A kötvénypiaci szereplők továbbra is hallgatni fognak az átláthatóságot vizsgáló intézményekre, még ha a KT nélkül az átláthatóság csökkent is.

Nem csak a magyar KT-nek kellett szembenéznie a létét veszélyeztető politikai kihívásokkal. Clamforce (2010a), a svéd KT korábbi elnöke írta, hogy a KT-k függetlensége és túlélése folyamatosan veszélyeztetett a politikai döntéshozók által, mivel egy hiteles és a közvéleményt meghatározó KT költségvetést érintő politikai lépésekre tett bírálata rontja a politikusok hitelességét és népszerűségét. Leginkább a hatalmon lévő pártok érzékenyek az ilyen "örkutya" viselkedésre, mivel az éves költségvetési törvényt főképp az ő céljaik határozzák meg.

5.2. Újonnan alapított közpénzügyi őrzők Európában: a jó példa másolása az EU-ban

Az újonnan alakult európai KT-k a 2008-as pénzügyi válság eredményei, pontosabban annak tovagyűrűző hatásaként növekvő eladósodottságé és a fenyegető adósságválságé.

A Költségvetési Felelősség Brit Hivatala (British Office for Budget Responsibility (OBR)) létrehozására történt javaslat gyors reakció volt az ellenőrizhetetlenül elszabadult költségvetési hiányra. 2008 végén a Konzervatív Párt, még ellenzékben javasolta ezt az ügynökséget.

A megvalósítás váratott magára 2010-ig. (<http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/>)

Az OBR nem egy svéd jellegű közpénzügyi őr abban az értelemben, hogy a közigazgatási hierarchiában alá van rendelve a Kincstárnak (ami itt a Pénzügyminisztériumnak felel meg). Igaz, az OBR a klasszikus közpénzügyi őr feladatait hirdette meg a maga számára, úgy mint a gazdasági és közpénzügyi előrejelzést, a kormányzat fiskális céljai felé haladás megítélését, a hosszú távú közpénzügyi fenntarthatóság felmérését, a költségvetési intézkedések költségére vonatkozó Kincstár általi számszerűsítésének részletekbe menő vizsgálatát. Clamforce (2010b) úgy vélte, hogy a „*valójában egy sor olyan lefektetett elv lett megsértve, amelyek az ilyen jellegű testületekre vonatkoznak*”. Az OBR és a Kincstár közötti függőségre vonatkozó bírálata azon alapul, hogy a Kincstár alkalmazottai dolgoznak az OBR-ben, a szabályok pedig megengedik az OBR-nek, hogy „*konzultáljon a pénzügyminiszterrel az anyagok elkészítése során*”. Ezen kívül szintén a függőség jeleként értelmezhető, hogy „*egy beépített hiba van az [OBR] előrejelzési feladatában. Azáltal, hogy a fiskális kitekintésre vonatkozó előrejelzést és ítéletalkotás egy időben készül a költségvetés kihirdetésével, elkerülhetetlennek tűnnek a színpalak mögötti "tárgyalások" a számokról a Kincstárral.*” Clamforce (2010b) hangsúlyozza, hogy egy közpénzügyi őr ügynökség hitelessége és tekintélye nem bírja el a zárt ajtók mögötti kapcsolatok és összefonódások semmilyen lehetőségét. Az ő javaslata az tehát, hogy az OBR és a Kincstár fizikailag, személyügyileg és működési szempontból is legyen elszigetelve egymástól.

Románia Költségvetési Tanácsa (Consiliul Fiscal) 2010 márciusában alakult a költségvetési felelősségi törvény (legea responsabilității fiscal-bugetare, legea 69/2010) nyomán. A tanács tagságát öt olyan akadémikus professzor tölti be, akiknek releváns makroökonómiai és költségvetési politikai háttere van. A Román Tudományos Akadémia, a Román Nemzeti Bank, a Közgazdaságtudományi Akadémia, a Román Bankintézet és a Román Bankszövetség jelöli őket, és kilenc évre nevezi ki őket a Parlament. A jelölésnek ezen folyamata erősíti a KT hitelességét és függetlenségét. A független elemzés és véleményalkotás érdekében a KT-nek saját Titkársága van, amelyik a Román Tudományos Akadémián belül működik, és amelyik a véleményeket, értékeléseket és ajánlásokat alátámasztó elemzéseket, előrejelzéseket és anyagokat készíti. A Titkárság tíz főt alkalmazhat, akiket a KT tagjai választanak ki. Tehát a román KT az eredeti, svéd közpénzügyi őr mértékadó jó gyakorlatát követi, így önmaga is követendő példává lett. (www.fiscalcouncil.ro)

Az Ír Költségvetési Tanács (IFAC) létrejött a bankválsághoz és annak mellékhatásához, a 2010-es 31,3%-os költségvetési hiányhoz kapcsolódik. Mindezek után mind a hazai környezet, mind a Közösség igényelte azt, hogy javuljon a körülmények, az átláthatóság és a fegyelem az ír közpénzügyekben. Így

2011 júniusában az IFAC megkezdte működését. Az intézményi szabványok nagyon hasonlóak a svéd közpénzügyi ör jellegű KT modelljéhez. Van saját titkársága az elemzésre és öt tanács tag a tudományos életből, akárcsak a román KT esetében. Az IFAC célkitűzéseit a következőképp határozták meg: „*A Tanács szerepe az, hogy függetlenül mérje fel és nyilvánosan véleményezze azt, hogy vajon a kormány megfelel-e a saját maga által felállított költségvetési célszámoknak és célkitűzéseknek. Felméri a kormány makroelőrejelzéseinek, költségvetési előrejelzéseinek és fiskális helyzetének megfelelőségét és helyességét. A Tanács szintén vizsgálni fogja a (rövidesen) törvénybe iktatott fiskális szabályoknak való megfelelés mértékét is.*” (www.fiscalcouncil.ie)

A szlovén Parlament által megszavazott Közpénzügyi törvény 2009-ben előírta a szlovén Költségvetési Tanács létrehozását, amely 2011 márciusában kezdet meg működését. (Fiskalni Svet) A feladatai nagyon hasonlóak a fent említett közpénzügyi ör ügynökségeihez. Hét tagja van, akiket öt évre jelöltek a tudományos életből. (www.fiskalnisvet.si)

Léteznek további kezdeményezések is Európában, amelyek a megvalósításra várnak. 2011 júniusában a bolgár pénzügyminiszter tett javaslatot a KT (Fiscal Board) létrehozására. (Novinite 2011) Azonban azóta sem történt semmilyen előrelépés. Szlovákia esetében a Szlovák Nemzeti Bank egy vitairatában (discussion paper) jelent meg a költségvetési tanácsra vonatkozó javaslat. (Horváth & Ódor 2009). A portugál kormány felállított egy munkacsoportot 2011 januárjában egy később megalkotandó Költségvetési Politikai Tanács lehetőségének vizsgálatára. Ennek neve Költségvetési Politikai Tanács Munkacsoport (Conselho das Finanças Públicas Grupo de Trabalho) 2012 januárjáig nem történt előrelépés a független fiskális ügynökség elindításában (www.cfipub.org)

6. Következtetések

A 2008-as pénzügyi válság a még komolyabb gazdasági visszaesést vetítette előre. Ezért az európai kormányzatok korábban nem látott mértékű gazdaságélénkítést indítottak el. A kiadások megnövekedett mértéke és a beszűkülő kötvénypiacok együtt komoly adósságválság felé lendítették ezeket az országokat. Mind az elméleti szakemberek, mind a gazdaságpolitikai döntéshozók (mint azt az Euro Plusz Paktum is mutatja) arra következtetésre jutottak, hogy a nemzeti szintű közpénzügyeket vissza kell téríteni a fegyelem, az átláthatóság, a fenntarthatóság és a hitelesség állapotába. Ennek eléréséhez támaszkodni kell a fiskális szabályokra és a közpénzügyek felett őröködő ügynökségekre. A fiskális szabályok esetében megállapították, hogy a jó szabály igazodjon a gazdasági konjunktúrához és legyen országra szabott. A költségvetési tanács intézménye kapcsán megállapítható, hogy egyre szélesebb körben terjed alkalmazásuk Európában, mivel képesek növelni a nemzeti költségvetés átláthatóságát. Ez utóbbit a pénzügyi szereplők egyre többre értékelik. Persze, mindezek a támaszok nem működhetnek hatékonyan, ha a gazdaságpolitikai döntéshozók elkötelezettsége gyenge.

Hivatkozások

Benczes I. (2011) Rule-Based Economic Governance in the European Union: A Reappraisal of National Fiscal Rules *Global Business & Economics Anthology* vol. II., issue 2., December, Business & Economics Society International, pp. 598-608

Blanchard, O.J. – Cottarelli, C. – Vinals, J. (2010) Exiting from Crisis Intervention Policies *IMF Policy Paper* International Monetary Fund February 4.

Blöndal, J. R. – Kristensen, J. K. (2002) Budgeting in the Netherlands *OECD Journal on Budgeting* vol. 1/3, pp. 43-80, OECD

Bönker, F. (2006): *The political economy of fiscal reform in Central-Eastern Europe. Hungary, Poland and Czech Republic from 1989 to EU Accession.* Edward Elgar Publisher, Cheltenham–Northampton.

Calmfors, L. (2010a) *The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons* Paper for Conference on Independent Fiscal Policy Institutions, Budapest, 18-19 March 2010.

Calmforce (2010b) How it's done in Sweden. From the outset the coalition failed to grasp just what gives a financial watchdog credibility *The Guardian* Wednesday 28 July 2010, download 03.02.2012. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jul/28/how-its-done-in-sweden>

Creel, J. – Saraceno, F. (2010) European Fiscal Rules after the Crisis *Journal of Innovation Economics* 2010/2 - n° 6, pp. 95-122, De Boeck Université

Debets, R (2007): Performance budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting* vol7., no.4., pp.1–26.

- Gleich, H (2003) Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. *ECB. Working Papers*. 215.
- Hallerberg, M. – Scartascini, C. (2011) Economic Crisis and Fiscal Reform in Latin-America *IDB Working Paper* IDB-WP-235, Inter-American Development Bank
- Horváth M. – Ódor L. (2009) Making Fiscal Commitments Credible Institutions for a Responsible and Transparent Fiscal Policy in Slovakia *NBS Discussion paper 2/2009*, National Bank of Slovakia, www.nbs.sk
- IBRD (2004) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report*, April 2004, World Bank, www.ibrd.org
- Kopits Gy. (2007) A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok *Pénzügyi Szemle* 2007/2 www.asz.hu
- Köhler-Töglhofer, W.–Backé, P–Schardax, F. (2003): Fiscal developments in Central and Eastern European EU accession countries. An overview one-and-a-half years before the May 2004 enlargement of European Union. In: *Focus on transition* No.1., Oesterreichische Nationalbank, Vienna, pp. 84–111.
- Kraan, D-J. – Wehner, J. (2005) Budgeting in Slovenia *OECD Journal on Budgeting* vol.4 no.4, OECD, Paris
- Kutasi G. (2008a) Az EU8+2-országok költségvetési versenyképessége *Pénzügyi Szemle* 2008/3 www.asz.hu
- Kutasi G. (2008b) Az EU8+2-országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során *Pénzügyi Szemle* 2008/1 www.asz.hu
- Kutasi G. (2006) A fejlett európai országok fiskális politikai tapasztalatai *Európai tükör* 2006/10
- Lübke, A. (2005): Fiscal discipline between levels of government in Germany. *OECD Journal on Budgeting* vol.5. no.2. pp. 24–39.
- Mosley, L. (2004) Government–Financial Market Relations after EMU. New Currency, New Constraints? *European Union Politics* Volume 5 (2): 181–209, SAGE , London
- Novellis, F. de–Parlato, S. (2005): Fiscal policy in the accession countries. In: Bernandi, L. et al. (szerk.): *Tax systems and tax reforms in Europe*. Sage, 72–95.
- Novinite (2011) Bulgaria's Finance Minister Yields Ground on Fiscal Board Vote after Meeting President *Novinite.com* June 8, 2011, Wednesday, 03.02.2012.
http://www.novinite.com/view_news.php?id=129087
- Quintana, J. I.–Torrecillas, J. M. (2008): Fiscal coordination in Spain. *Workshop – a Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico*, Roma, July 10–11.
- Schick, A. (2004) Twenty-five Years of Budgeting Reform *OECD Journal on Budgeting* vol. 4/1, pp. 81-102, OECD
- Stienlet, G. (2000) *Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in the 90s* In. Strauch & von Hagen (2000) pp. 215-234

*

<http://www.southeast-europe.org>
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Kedves kutató koléga! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*
Kutasi Gábor: Fiskális szabályok és intézmények az EU-ban. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 1. (2012 Tavasz) 11 o. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*