

GYÖRFFY DÓRA

Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon

Az elmúlt időszakban a költségvetési deficit nagysága Magyarországon a gazdaságpolitika egyik legégetőbb problémájává vált, veszélyeztetve mind az eurózónához való csatlakozás időpontját, mind a fenntartható növekedést. Tekintve a konszolidáció utóbbi időben megfigyelhető nehézségeit, felmerül a kérdés, mivel magyarázható a tartósan magas deficit. A kérdést a tanulmány a hiány politikai gazdaságtani irodalma alapján válaszolja meg, amely az utóbbi időben a közgazdasági tényezők helyett egyre inkább az intézményi szabályozások fontosságát hangsúlyozza. A magyarországi szabályozórendszer áttekintéséből adódó fő következtetés: a költségvetési folyamat gyengeségei lehetővé teszik a rövid távú érdekek dominanciáját a döntéshozatalban, és így – lassuló növekedés és politikai feszültségek idején – nagyban erősítik a hiányra való hajlamot. Ezért a hosszú távon kiegyensúlyozott költségvetés megteremtéséhez elkerülhetetlen az államháztartási szabályozások reformja.*

Journal of Economics Literature (JEL) kód: H61, H62.

Magyarországon a magas államháztartási hiány a közös valuta bevezetésének egyik legfőbb akadályává és a fenntartható növekedés komoly korlátjává vált az elmúlt időszakban. Az eredetileg tervezettnél későbbi csatlakozás az eurózónához számos okból is károsnak tekinthető a magyar gazdaság növekedése szempontjából. Egyrészt a forint hosszabb ideig lesz kitéve a globális tőkepiacok hullámzásának, amely komoly veszélyeket rejt magában, főleg ha a gazdaságpolitika a piacok szemében nem hiteles.¹ Ez egyben azt is jelenti, hogy az államháztartás és folyó fizetési mérleg hiányát a befektetők csak magas kockázati prémium mellett hajlandók finanszírozni, és így a kamatszolgálat értékes forrásokat emészt fel. Másrészt az ország hátrányba kerülhet a külföldi működőtőke-befektetésekért folyó versenyben azokkal a környező országokkal szemben, amelyek korábban csatlakoztak. Végül: az euró bevezetésével járó növekedési többlet² előnye csak később válnak élvezhetővé. A magas hiány azonban az eurócsatlakozástól függetlenül is kedvezőtlenül befolyásolja a fenntartható növekedést. Az állami túlköltekezés erőforrásokat von el a magánszektorától, amelyet a külföldi tőkebehozatal vagy a magasabb inflá-

* A tanulmány egy korábbi változata elhangzott a Paradigm Shift – Information, Knowledge and Innovation in the New Economy című konferencián (Debrecen, 2004. december 3–4.). A korábbi verzióhoz fűzött hasznos észrevételekért köszönettel tartozom Csaba Lászlónak, Bokros Lajosnak és egy névtelen bírálónak. A dolgozatban megfogalmazottak a szerző véleményét tükrözik. A fennmaradó hibák vagy tévedések a szerzőt terhelik.

¹ Ennek a problémának bővebb kifejtését lásd Györffy [2005].

² Az MNB kutatói szerint a növekedési többlet akár 0,6–0,9 százalék is lehet a következő 20 évben (Csajbók–Csermely [2002] 9. o.).

ció csak időlegesen tud orvosolni (Erdős [2003] 176–193. o.). A növekvő adósság pedig jelentősen szűkíti a gazdaságpolitika mozgásterét mind a ciklikus stabilizáció, mind a strukturális reformok területén.³

A hátrányokat látva, felvetődik a kérdés, miért ennyire nehéz a költségvetési egyensúly megteremtése, és milyen tényezők állnak a hiányra való hajlam kialakulása mögött, amely hosszú ideje jellemzi Magyarországot. Ezek a problémák évtizedek óta fontos témái mind a közgazdaságtannak, mind a politikatudománynak, és az eddigi kutatások eredményei, amelyek az intézményi tényezők fontosságát hangsúlyozzák, felhasználhatók a magyar eset értékelésében is. Ebben a tanulmányban azt mutatom be, hogy a költségvetési folyamat gyengeségei, amelyek lehetővé teszik a rövid távú érdekek dominanciáját a döntéshozatalban, lassuló növekedés és politikai feszültségek idején nagyban hozzájárulnak a magas hiányhoz, ezért a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés megteremtéséhez átfogó intézményi reformokra van szükség.

A tanulmány szerkezete a következő: először bemutatom a hiány politikai gazdaságtanának fejlődését a gazdasági fundamentumok vizsgálatától az intézményrendszer közép-pontba állításáig. Utána részletem azokat az intézményi szabályozásokat, amelyek a tapasztalatok szerint döntően befolyásolják a költségvetés eredményét, majd azt elemzem, hogy a magyar szabályozási keret mennyiben felel meg ezeknek a követelményeknek. Végül kitérek arra, hogy a költségvetési döntéshozatalban az intézményi kérdések milyen csatornákon keresztül vezethetnek a magas hiány állandósulásához és az érdekcsoportok dominanciájához.

A költségvetési hiány politikai gazdaságtana

A hiány okainak feltárása az államháztartási hiány növekedésre gyakorolt negatív hatása miatt évtizedek óta fontos kutatási témája mind a közgazdaságtannak, mind a politikatudománynak. A magyarázatok közül elsőként a közgazdasági elemzések említhetők, amelyek elsősorban az üzleti ciklusok elméletére alapulnak. A keynesi makroökonómia szerint a gazdaság lelassulása esetén, amikor az elkölthető jövedelem alacsony, a hiány költségével a kormány növelheti az aggregált keresletet, és így hozzájárulhat a gazdasági aktivitás stabilizálásához. Ciklikus tényezők játszanak szerepet a fiskális politika adókielégítési elméletében is. A modellt Barro [1979] és Lucas–Stokey [1983] alkotta meg, amelynek alaptézise, hogy az adókat állandó szinten kell tartani, hogy minimalizálni lehessen a gazdaságtorzító hatásokat. Az üzleti ciklus változásai miatt azonban változatlan adóráták és kiadások mellett természetesen alakul ki hiány recesszió idején, valamint többlet-konjunktúra alatt. Bár ezek az elméletek sok esetben magyarázzák a hiány nagyságát, nem adnak kielégítő magyarázatot az 1980-as években a fejlett országokban megjelenő, ciklusokon átívelő állandó jellegű hiányra (Alesina–Perotti [1995] 9. o.).

A közgazdasági magyarázatok elégtelensége az állandó deficit megmagyarázására szükségessé tette más szempontok figyelembevételét és a politikai struktúrák elemzését. A külföldi megközelítések eme második csoportja a kormányzat többletköltekezését a demokrácia egyik következményének tekinti, amely abból ered, hogy a politikusok fő célja ebben a rendszerben nem a közjő biztosítása, hanem az újrávalásztás esélyének a növelése. Az első ilyen jellegű elméletet William Nordhaus alkotta meg, aki bemutatta, hogy

³ Amennyiben egy ország magas növekedés mellett adósságot halmoz fel, lassulás esetén a befektetői bizalom elvesztése miatt rákényszerülhet egy prociklikus politikára, amely súlyosbíthatja a recessziót (OECD [2003] 125. o.). A gazdaságpolitikái mozgáster szűkülése továbbá azt is jelenti, hogy a versenyképességet javító strukturális reformokat, mint például az adócsökkentést, el kell halasztani.

választások idején a kormányok általában lazább monetáris politikát folytatnak, melynek révén csökkenteni tudják a munkanélküliség arányát a választások idejére (Nordhaus [1975]). Bár Nordhaus a monetáris politikára alapozta az elméletét, empirikus tanulmányok bebizonyították, hogy a modell alkalmazható a fiskális politikára is, mivel a kormányok általában többet költenek választások előtt (Alesina–Roubini–Cohen [1997], Buti–van den Noord [2003]). Nordhaus mellett a hiány politikai eredetét legerőteljesebben Buchanan–Wagner [1977] képviseli. Elemzésük kiindulópontja a keynesi makroökonómia hatása a döntéshozókra a nagy gazdasági világválság után. A gondolat, hogy többletköltekezéssel az állam képes kiségeteni a gazdaságot a recesszióból, átalakította az állam szerepéről alkotott nézeteket, és a *laissez faire* politikája helyett egy aktívabb magatartás lett a jellemző. Az új nézőpont szerint az államnak kötelessége recesszió idején beavatkozni, és így a gazdasági jólét és a teljes foglalkoztatás mellett a költségvetés egyensúlya másodlagos prioritássá vált (Buchanan–Wagner [1977] 28–29. o.). Ezek a gondolatok gyorsan népszerűvé váltak először a közgazdászok, majd a politikusok körében. A döntéshozók számára a költségvetés kiegyensúlyozásának szükségtelensége különösen vonzó volt, hisz így a gazdaságot komoly költségek nélkül tudták politikai céljaiknak megfelelően befolyásolni. Ezen a ponton a szerzők elismerik, hogy Keynes eredeti elképzelései szerint az anticiklikus politikát a cikluson belül szimmetrikusan alkalmazzák, és így a ciklus egészében megvalósul a kiegyensúlyozott költségvetés. A probléma akkor alakult ki, amikor a döntések nem egy szűk, jól informált hatalmi centrum kezébe kerültek, akik politikai nyomástól függetlenül dönthettek, hanem demokratikus választásoktól váltak függővé, és így a keynesi elképzeléseket aszimmetrikusan alkalmazták: a kormányok valóban többet költöttek recesszió idején, de ezt konjunktúra során nem követte többlet, mivel a választók ilyenkor inkább alacsonyabb adókat vagy több közszolgáltatást igényelnek (101. o.). A Buchanan–Wagner-szerzőpáros szerint a politikai szereplők önértékelését a választók a fiskális illúzió miatt fogadják el, amely azt jelenti, hogy a jelen időszak költségeinek hasznait túlértékelik, míg a jövőben várható adók terhét alábecsülik. A jövőbeli események leértékelése mellett ez a magatartás azzal is magyarázható, hogy az adózási rendszer összetettsége miatt a választóknak nincsen átfogó információjuk a közösségi pénzügyek folyamatáról (Buchanan–Wagner [1977] 129–131. o.).

Bár a mindennapok tapasztalata alapján a hiány visszavezetése politikai okokra szinte magától értetődőnek tűnik, ezeknek az elméleteknek fontos korlátja az a tény, hogy nem mindegyik demokrácia hajlamos egyformán a deficitre. A magyarázatoknak ezt a hiányosságát az intézményi elemzések hidalhatják át, amelyek választ adnak arra a kérdésre, hogy a különböző intézményi struktúrák mennyiben erősíthetik vagy gyengíthetik a demokráciákban meglévő hajlamot a túlköltekezésre. Ennek a kutatási iránynak két nagy vonulata van: az egyik a kormányzaton belüli töredezettségre koncentrálnak, míg a másik a költségvetési folyamatban meglévő töredezettséget vizsgálja.

Az intézményi tényezőket vizsgáló első irányzat a kormányon belüli megosztottságot állítja a középpontba. Kiindulópontja az úgynevezett közösségi források elosztásának problémája, amely azt jelenti, hogy a különböző csoportok az általuk kiharcolt közösségi javak teljes előnyét élvezik, míg a költségeknek csak egy töredékét kell viselniük. E modell alapján jelezhető előre, hogy a döntéshozók számának növekedésével a költségvetés is növekedni fog, ugyanis az érdekcsoportoknak fontosabbak a kiadások, mint az adók alacsonyan tartása.⁴ Tanulmányukban Kontopoulos–Perotti [1999] a koalícióban

⁴ A modellt először a földrajzilag elkülönülő választókerületekre alkalmazta Weingast–Shepsle–Johnson [1981].

részt vevő pártok és a miniszterek számának az államháztartási hiányhoz való viszonyát elemzi. Az empirikus adatok 20 OECD-ország alapján azt mutatják, hogy a deficit kialakulásában az 1970-es és 1980-as években a miniszterek száma volt jelentős, míg az 1990-es években a koalíciós kormányzat jelenléte volt a fő magyarázó tényező. Ezeket az eredményeket megerősítették *Volkerink-De Haan* [2001] kutatásai is. A szerzőpáros 22 OECD-ország adatainak elemzéséből azt találta, hogy ha a miniszterek száma eggyel nő, az a defitit várhatóan 0,08 százalékponttal növeli meg, míg egy koalíciós kormány létrejötte esetén 0,4 százalékponttal magasabb hiány prognosztizálható (226. o.). Végezetül pedig az a kormány, amelynek nagy többsége van a parlamentben, valószínűleg kisebb deficitet halmaz fel, mint az, amelynek kicsi a többsége (228. o.). Ezek a kutatások alapvetően a választási rendszer fontosságára hívják fel a figyelmet, amely döntően befolyásolja, hogy koalíciós vagy egypárti kormány alakul-e ki. A politikatudománynak az egyik fontos eredménye, hogy többségi választási rendszerekben nagy valószínűséggel egypárti kormányzás jön létre, míg az arányos rendszerek koalíciós kormányzáshoz vezetnek.⁵ Tekintve a választási rendszerek megváltoztatásának nehézségeit, az intézményi kutatások másik ágának, amely a költségvetési folyamatok töredezettségét vizsgálja, nagyobb a gyakorlati jelentősége, és mindkét típusú kormányzatra kínál intézményi megoldást.

Tanulmányukban *Hallerberg-von Hagen*-szerzőpáros kétségbe vonja azt a tételt, hogy a választási rendszer szükséges vagy elégséges feltétel lenne a fiskális eredmények megmagyarázásában. A politikai berendezkedés jelentőségét ugyan nem tagadják, de azt hangsúlyozzák, hogy mindenféle rendszerben léteznek olyan intézményi megoldások, amelyek lehetővé teszik a magas hiány elkerülését. Többségi kormányokban a pénzügyminiszter szerepének növelése a költségvetés tervezésének, elfogadásának és végrehajtásának fázisában nagyban képes csökkenteni a hiányra való hajlamot (*Hallerberg-von Hagen* [1999] 214. o.). Bár ez a megoldás rendkívül hatékonynak bizonyult a hiány csökkentésében, komoly hátránya, hogy a pénzügyminisztert adó pártot így nehéz befolyásolni, és ezért koalíciós kormányok esetén más megoldás válik szükségessé, amelyet a szerzők szerződéses megközelítésnek hívnak. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés tervezésekor a miniszterek először megegyeznek a költségvetés sarokszámairól (lehetőleg nemcsak az adott évre, hanem az egész kormányzati ciklusra vonatkozóan) és a különböző tárcák költségvetésének teljes összegéről. Ebben az elrendezésben a pénzügyminiszternek nincsen kivételezett helyzete a célok meghatározásában, de fontos szerepet játszik a szerződés végrehajtásában (216. o.). Az elmélet empirikus vizsgálatához a szerzők az Európai Unió tagországaiban megvalósuló gyakorlatot vizsgálták meg 1990 és 1994 között. Először azt nézték, hogy a többségi és koalíciós kormányok valóban más intézményeket alakítanak-e ki a közösségi javak elosztásának problémájára adott válaszként. Az adatok azt mutatják, hogy a 9 ország közül, amely ilyen intézményeket létrehozott, 8 valóban az előre jelzett megoldást választotta – a többségi kormányok nagyobb hatalmat biztosítottak a pénzügyminiszternek, míg a koalíciós kormányok inkább a szerződéses módszert választották. Ennek megerősítése után a szerzők bemutatják, milyen előnyökkel járnak ezek a megoldások: azokban az országokban, amelyek bármelyik mechanizmust bevezették, a hiány alacsonyabb volt (a választási rendszertől függetlenül), mint azokban az országokban, ahol nem léptettek életbe ilyen megoldásokat (226. o.).

Az említettekén kívül a szakirodalom más intézményi megoldásokat is megnevez, amelyek hozzájárulnak az egyes országok között fennálló különbségek megmagyarázásá-

⁵ A többségi választási rendszerekben mindig csak az a személy, illetve párt kap mandátumot, amely és aki egy-egy területi egységen belül a legtöbb szavazatot szerzi meg, míg az úgynevezett arányos választási rendszerekben a mandátumokat a pártok listáira vagy jelöltjeire kapott szavazatok arányában osztják ki.

hoz a költségvetési hiány tekintetében. Campos–Pradham [1999] az új-zélandi és az ausztráliai államháztartási reform tapasztalatai alapján mutat rá a fiskális szabályozások komplexitására. A reformfolyamatban a koordinációs mechanizmusok és a számszerűsített célok megléte mellett más komoly változásokat is életbe léptettek, például a költségvetés átláthatóságának hangsúlyozását, valamint az eredményorientációt a közfeladatok ellátásában. Ez azt jelentette, hogy a vezetők felelnek az eredményekért, de a ráfordítások felhasználásában szabad kezet kapnak, beleértve a létszám növelésének, illetve csökkentésének a jogát (257. o.). A két ország között a fő különbség az volt, hogy míg Új-Zélandon a szolgáltatások *hatékonyságának* a növelésére helyezték a hangsúlyt, addig Ausztráliában a szolgáltatások *társadalomra gyakorolt hatása* alapján rangsorolták a feladatokat. Mindkét modell rendkívül sikeresnek bizonyult: Új-Zélandon egy évtized hiányfelhalmozását egy évtizeden át többlet követte az elsődleges egyenleg tekintetében, míg Ausztráliában hat év alatt sikerült 4,1 százalékos hiányból 2 százalékos többletet elérni. A két ország példája illusztrálja a költségvetési folyamat összetettségét, valamint egy átfogó intézményi elemzés szükségességét.

Az intézményi tényezők kiemelt szerepe a költségvetési teljesítményben egyáltalán nem meglepő a makroökonómiában végbement intézményi forradalom tükrében.⁶ A „szabálykövetés vagy egyedi döntések (*rules versus discretion*)” közgazdasági örökzöldje a monetáris politikában már régóta eldőlt a szabályok javára.⁷ A fiskális politikában ez a fordulat az 1990-es években kezdődött, és mára általánosan elfogadottá vált.⁸ A költségvetési szabályok kutatása nagyon hamar tett komoly gyakorlati jelentősségre szert, és az 1990-es években számos fejlett és fejlődő ország hajtott végre reformokat a költségvetési szabályozás terén (lásd *OECD* [2002]). A szabályozások szigorítása jelentősen javította a fiskális politika hitelességét, amit – az elmúlt évtizedben megfigyelhető – általános hiánycsökkenés egyik fő okának tartanak (*IMF* [2001], *Kopits* [2001], *OECD* [2002]). Nem véletlen, hogy a stabilitási és növekedési paktum reformjavaslataiban kiemelt szerepet játszik a nemzeti költségvetési szabályozások erősítése (*Eichengreen* [2003], *Európai Tanács* [2005]).

A fiskális szabályozások rendszere

A költségvetést szabályozó intézményi keret összetettsége szükségessé teszi a döntéshozatal különböző szakaszaiban meglévő szabályozások szisztematikus elemzését. Ebben a részben a szabályozásokat négy csoportba soroljuk: a tervezés szabályozása, a törvénybe iktatás szabályai, a végrehajtás szabályozása és az átláthatóságot biztosító rendelkezések.⁹ Az értékelés szempontja a következő: a szabályok mennyiben befolyásolják a deficitre való hajlamot, azaz mennyiben korlátozzák a kormányzatot a rövid távú célok előrehelyezésében, és mennyiben járulnak hozzá a közjavak elosztási problémájának megoldásához.

⁶ Az intézményi környezet és a gazdasági növekedés kapcsolatáról lásd *Aron* [2000], *Erdős* [2003] 132–141. o., *Csaba* [2005] 325–353. o.

⁷ A monetáris politika intézményi kérdéseinek összefoglalását nyújtja *Jankovics* [2005].

⁸ *Fatas–Mihov* [2003] 91 ország adatainak elemzésével mutatja be, hogy az aktivista költségvetési politika a makrogazdasági volatilitás növelésén keresztül jelentősen csökkenti a gazdasági növekedést, amely alátámasztja az intézményi korlátozások fontosságát.

⁹ A költségvetési folyamat szabályozásainak rendszerezésében a következő munkákra építünk elsősorban: *Blondal* [2002], *Allan–Parry* [2003] és *Gleich* [2003].

Tervezés

A tervezés szakaszában az első és legfontosabb kérdés, hogy mennyire megalapozottak a költségvetés alapjául szolgáló makroökonómiai előrejelzések. A növekedés és így a bevételek túlbecsülésével vagy az adósságszolgálat alábecsülésével előfordulhat, hogy a kormányzat olyan, pénzügyileg konzervatívnak tűnő költségvetési javaslatot terjeszt elő, amelyről csak év közben derül ki, hogy betartása irreális. Az ilyen típusú problémák hozzájárulnak a fiskális illúzió fenntartásához, mivel az év végén a kormány olyan váratlan makrogazdasági események számlájára írhatja a magasabb hiányt, amiért nem lehet felelőssé tenni (Alesina–Perotti [1999] 26. o.). Ezért a költségvetés tervezési szakaszában rendkívül lényeges, hogy a Pénzügyminisztérium a makrogazdasági alapfeltevéseket részletesen közzétegye.¹⁰

A tervezési szakaszban a második kritikus kérdés, hogy létezik-e a költségvetés valamelyik paraméterének valamilyen állandó korlátja. Az euróövezet tagországainak ilyen korlátot jelentenek a stabilitási és növekedési egyezmény rendelkezései, míg az új tagállamok közül Lengyelországban például alkotmányba van iktatva, hogy az adósságállomány nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, és külön törvény van arra is, mi a teendő, ha az adósság megközelítené ezt az értéket.

A tervezés harmadik fontos kérdése: a döntéshozatal sorrendje. Alapvetően kétfajta megközelítési módszert lehet megkülönböztetni, amelyeket a szakirodalom alulról, illetve felülről építkező megközelítéseknek nevez. Az alulról építkező megközelítés szerint a költségvetés sarokszámai csak a fejezeti szervek előzetes igényének benyújtása után alakulnak ki. A közjavak elosztási problémái elsősorban ebben az összefüggésben figyelhetők meg, mivel az ilyenfajta megközelítésnek *Blondal* [2002] szerint három fontos hátránya van: 1. minden minisztérium eredetileg jóval többet kér, mint amire valójában szüksége van; 2. mivel nincsen előzetes határ, a költségvetés növekedésre hajlamos lesz, és minden új programhoz külön pénzeket igényelnek; 3. mivel a költségvetés csak a folyamat végén áll össze, nehéz vizsgálni vagy meghatározni a politikai prioritásokat (14. o.). Az elmúlt években látva a rendszer alacsony hatékonyságát, számos OECD-ország bevezette a felülről való építkezést, ami azt jelenti, hogy először a kormány dönt az aggregált sarokszámokról, majd a költségvetési prioritások alapján jelöl ki korlátokat az egyes minisztériumok számára. A források elköltése utána már a miniszteren múlik. Svédországban például ez az elv jelenik meg abban a normában, hogy minden miniszter a saját pénzügyminisztere is egyben (*Blondal* [2001] 34. o.). A mögöttes gondolat szerint, ha a minisztériumok szabad kezet kapnak a források elosztásában, akkor inkább képesek rangsorolni a programokat, és így a ráfordítások tekintetében optimalizálhatják eredményeiket. Ez a megközelítés szemben áll a hagyományos ráfordításokat előtérbe helyező politikával, amikor a források szigorú kontrollja miatt a programok eredményeire nem fordítanak kellő figyelmet.

Elfogadás

Az előkészítési fázist – amikor a pénzügyminiszter és a miniszterek játszanak domináns szerepet – követően a törvénybe iktatási szakaszban a parlamenti képviselők szerepe döntő. A közjavak elosztási problémája ekkor is jelen van, hiszen – hasonlóan a miniszterekhez – az egyéni képviselők indítéka is az, hogy választóközrötük számára a lehető

¹⁰ Egy radikális javaslat szerint önálló előrejelző hivatalt kellene felállítani, amely a költségvetés tervezési szakaszában a makrogazdasági adatokért lenne felelős (*Jonung–Larch* [2004]).

legtöbb forrást szerezzék meg, tekintet nélkül arra, hogy a költségeket az adófizetők állják. Ezért – hasonlóan az előkészítő szakaszhoz – valamilyen szintű korlátozás a költségvetési törvényjavaslat módosítására elősegíti a költségvetési fegyelmet.

Az első kérdés ebben a szakaszban: vannak-e korlátozások a költségvetési módosító indítványokra, és ha vannak, akkor milyenek. A döntő szempont, hogy a módosító indítványok megváltoztathatják-e a költségvetés egyenlegét, vagy pedig nevesíteniük kell a többletköltség forrásait is – például más területektől való elvonás által vagy többletbevételekről szóló javaslattal. Lengyelországban alkotmányos szabályozás létezik arra, hogy a parlament nem növelheti a kormány által meghatározott hiány szintjét.

A második fontos kérdés az elfogadási szakaszban a szavazás mentére vonatkozik. Hasonlóan az előkészítési fázishoz, a felülről építkező stratégiák célravezetőbbek, mint az alulról építkezők. Ezért a költségvetési fegyelem szempontjából lényeges, hogy először a költségvetés sarokszámairól és az egyes fejezetekre jutó forrásokról döntsenek, és utána történjenek módosító indítványok a fejezeteken belüli elosztásról.

Az elfogadási szakasz harmadik lényeges eleme, hogy a költségvetési törvény megvitatása során mekkora a kormány parlamentbeli ereje, azaz mennyiben tudja véghezvinni a saját elképzeléseit, és mennyire képes ellenállni a képviselők költségnövelő elképzeléseinek. Ha a törvény lehetőséget ad a kormánynak a konstruktív bizalmatlansági indítványra a költségvetés tárgyalásakor, akkor a képviselők jobban rá vannak kényszerítve arra, hogy elfogadják a kormány javaslatait. Hasonlóan erős kötést jelent a parlament felosztatásának lehetősége akkor, ha az nem tudja elfogadni határidőre a költségvetési törvényt, hiszen így a határidő közeledtével jelentősen nő a kormány alkupozíciója (*Gleich* [2003] 20. o.). Ilyen szabály van érvényben például Csehországban, Észtországban és Lengyelországban.

Végrehajtás

A végrehajtó hatalom mozgásterét az elfogadott költségvetés ellenőrzésében és megváltoztatásában szintén hozzájárul a fiskális fegyelem létehez vagy hiányához. A végrehajtás hatékonyságának egyik alapvető feltétele a kincstári rendszer, amely lehetővé teszi a pénzmozgások ellenőrzését. Fontos kérdés, hogy a kormány mennyire rugalmasan változtathat az elfogadott költségvetés főszámain, és milyen mértékben csoportosíthat át a különböző fejezetek és időszakok között, hiszen bizonyos korlátozások nélkül kevés indítéka van a költségvetési törvény betartására. Ebből a szempontból a pótköltségvetés benyújtásának követelményéhez fűződő feltételek kritikusak: ha csekély eltérés is pótköltségvetés benyújtására kötelez, a kormány sokkal inkább fog ragaszkodni az eredeti törvényhez, mint magas küszöbérték esetén. A pótköltségvetésre való kötelezettség továbbá hozzájárul ahhoz, hogy a kormány *ad hoc* döntések helyett átgondolt stratégia alapján hajtson végre változtatásokat, amelyet a parlament is jóvá tud hagyni. Természetesen az sem előnyös, ha a pótköltségvetés küszöbértéke túl alacsony. Kisebb eltérések esetén a bevételek vagy a kiadások alakulásában ezért lényeges, hogy a törvények milyen formában teszik lehetővé egyes tételek zárolását. A kérdés ebben a szakaszban az, hogy a pénzügyminiszter vagy a kormány egésze dönt a zárolásról: ha a kormány egésze dönt ezekről a kérdésekről, akkor kisebb a valószínűsége, hogy határozott lépésekről döntenek, mintha a hiányért felelős személy, a pénzügyminiszter dönthet (*Gleich* [2003] 23. o.). Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy az *ad hoc*, fűnyíróelv szerinti megszorítások csak ideiglenes megoldást jelenthetnek a költségvetési egyenleg problémájára, mivel amennyiben alapvető területeken (például egészségügy vagy oktatás) kritikus forráshiány alakul ki emiatt, akkor ezt előbb vagy utóbb az államnak pótolnia kell.

Átláthatóság

A szabályozások utolsó csoportja a költségvetés *átláthatóságához* kapcsolódik, amely döntő a kormányzat fiskális politikájának elszámoltathatósága szempontjából. Tanulmányukban *Allan-Parry* [2003] négy fontos területet nevez meg, amelyek szerepet játszanak a költségvetés átláthatóságának biztosításában (3. o.): 1. középtávú tervezés, 2. a költségvetésen kívüli tevékenységek átfogó jelentése, 3. hatékony számviteli, ellenőrzési és jelentéstételi szabályozások és végül 4. az önkormányzatokkal való kapcsolatok rendezettsége.

1. A középtávú tervezés lényege, hogy az évi költségvetési folyamat rövid távú szempontjait ellensúlyozza. Ilyen keret nélkül a kiadások hatékonysága kérdéses lenne, mivel a forráselosztási döntések egyéves időtartamra szorítkoznának, és a programok hosszabb távú hatásait nem vennék figyelembe. A középtávú tervezés azonban nem merül ki a költségek három-öt évre való előrevetésében, elemei a következők (7. o.):

- a várható makrogazdasági folyamatok becslése és a kormány céljainak egyértelmű közzététele például a tervezett adósságszint vagy a hiány alakulásáról;
- az aggregált célok lebontása az egyes minisztériumok tervezett költségvetéseire;
- a különböző (köztük az új) programok költségeinek bemutatása;
- átlátható döntéshozatali folyamat az aggregált és a fejezeti költségvetési számok között, ami által a minisztériumok és a különböző hivatalok magukénak érezhetik a tervezetet;
- a középtávú tervezet közzététele a parlament elé kerülő éves költségvetési dokumentumokkal együtt;
- a középtávú tervek alakulásának nyomon követése: az eltéréseket és azok okait meg kell magyarázni.

2. A költségvetés teljessége a második fontos követelmény az átláthatóság megerősítésében. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés minden területéről be kell számolni, beleértve a következőket: költségvetésen kívüli alapok vagy önálló hivatalok, amelyek költségvetési pénzből gazdálkodnak; feltételes kiadások, ilyenek például az állami garanciák; kvázifiskális tételek, mint például az állami vállalatok által a piaci ár alatt nyújtott pénzügyi vagy egyéb típusú szolgáltatások,¹¹ és végül az adókedvezmények által okozott bevételkiesés. Ezeknek a tételeknek a közlése nélkül nem lehet teljeskörűen megítélni a kormány fiskális politikájának hatékonyságát és fenntarthatóságát. Általánosságban törekedni kell arra, hogy ezek a tételek épüljenek be a központi költségvetésbe, ami nem csupán a nagyobb átláthatóságához, de a költségek racionalizálásához is hozzájárul.¹²

3. Az átláthatóság harmadik követelménye a korszerű számvitel és pontos jelentéstétel a költségvetés végrehajtása folyamán. A korszerű számvitel a nemzetközi szervezetek szabványainak bevezetésével hozható létre. A fejlett országokban háromféle szabvány létezik: az IMF pénzforgalmon alapuló rendszere (GFSM 2001), az Európai Bizottság statisztikai hivatala által használt eredményszemléletű rendszer (ESA95) és végül a legátfogóbb a nemzeti számlák (SNA93) rendszere, amely a költségvetési szektort makrogazdasági összefüggésben vizsgálja, azaz tartalmazza a kvázifiskális tételeket is, és kizárja az átmeneti és könyvelési hatásokat. A három rendszer között lényeges különbségek vannak: más a tranzakciók elszámolásának időpontja, más módon különítik el a magán- és a fiskális szférát, másképpen kezelik a feltételes követeléseket. A pénzforgalmi szemlélet szerint például a teljesítés időszakában kell elszámolni az egyes tételeket, míg az

¹¹ A kvázifiskális tevékenységek bővebb felsorolását lásd *P. Kiss* [1998] 21–22. o.

¹² A teljesség elvének fontosságát az ázsiai válság tapasztalatai is megerősítették: bár a központi költségvetés helyzete nem adott okot az aggodalomra, az állami fejlesztési bankok portfóliói és a kiterjedt állami garanciák jelentős kockázatot hordoztak, s hozzájárultak a válság kitöréséhez (*Lámfalussy* [2000] 104. o.).

eredménysszámítású rendszerben mind a bevételeket, mind a kiadásokat abban az évben kell feljegyezni, amikor a kötelezettség – a tényleges pénzforgalomtól függetlenül – létrejön. Ennek a rendszernek különösen nagy jelentősége van az adósságpozíció megítélésében, mivel a kamatokat arra az időszakra könyvelik el, amikor azok felgyülemlekednek – ez megakadályozza például azt, hogy a késedelmes kifizetésekkel az egyenleget javítani lehessen.¹³ A három rendszer azonban nem kizárja, hanem kiegészíti egymást – az költségvetés aktuális pozíciójának megállapítását szolgálja a pénzforgalmi rendszer, a hosszabb távú fenntarthatóságot mutatja az eredménysszámítású rendszer, míg az SNA a teljes állami szektorról nyújt képet.

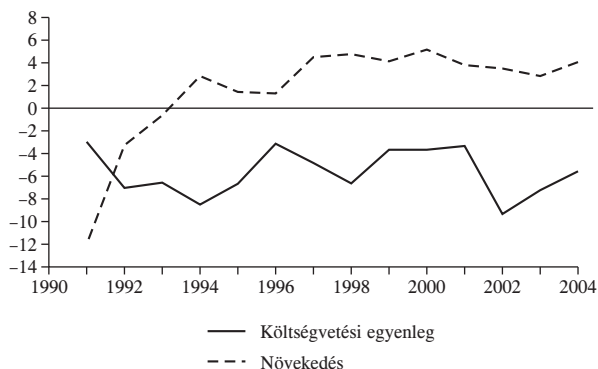
4. A negyedik követelmény az önkormányzatok gazdálkodásának átláthatósága és az adósságpozíciójuk figyelemmel kísérése. Bár sok országban létezik önkormányzati csőd-törvény, amely lehetővé teszi, hogy az állam ne viseljen felelősséget az önkormányzatok tartozásaiért, erősen kérdéses, hogy ez mennyiben betartható akkor, ha veszélybe kerülnek törvényben garantált állami alapszolgáltatások.¹⁴ Ezért az átláthatóság követelményeinek betartatása önkormányzati szinten szintén kritikus a költségvetési egyensúly kiépítő megítéléséhez.

Intézményi keret és költségvetési deficit Magyarországon

A költségvetési hiány Magyarországon

A következőkben megvizsgáljuk, hogy mivel magyarázható a deficitre való hajlam megéléte Magyarországon. Az 1. ábra bemutatja a hiány alakulását 1991-től.

1. ábra
Hiány és növekedés Magyarországon 1991–2004*
(a GDP százalékában)



* Az ábra pusztán illusztráció bizonyos tendenciákra, mivel a költségvetési hiány számítása az átmenet kezdete óta többször is változott, és ezért a különböző évek adatai nem feltétlenül összehasonlíthatók, főleg az 1990-es évek elején. A kiszámítás problémájáról bővebben lásd *Antal* [2004] 73–79. o.

Megjegyzés: ESA95 2002-től, 2004. évi értékek becslések.

Forrás: PM, MNB.

¹³ A különböző számítási módszerek közötti különbségek részletes elemzését lásd *P. Kiss* [1998] 19–32. o.

¹⁴ Ezek a kételyek tükröződnek a költségvetési kockázatokról folyó kutatásokban, amelyek az önkormányzati tartozásokat feltételes kötelezettségként tartják számon. Bővebben lásd *Európai Bizottság* [2004] 88. o.

Az 1. ábra Magyarország esetében is igazolja a nemzetközi szakirodalom álláspontját, miszerint a keynesi vagy adókimisítő modellek nem adnak megfelelő magyarázatot a hiány kialakulására: a konszolidáció 1995-ben lassúbb növekedés idején történt, míg a magas növekedési ütem 1997-től kezdve nem jelentett arányos csökkenést a hiányban. Miután a tisztán gazdasági szempontokat figyelembe vevő elméletek nem elégségesek a deficitre való hajlam magyarázatára, az okokat politikai tényezőkben kell keresni, amelyek választási megfontolásokat vagy a közjavak elosztási problémáját jelentik.

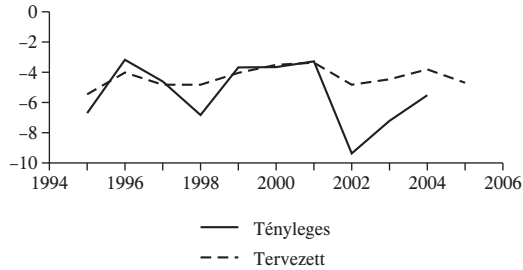
A választások fontosságát az államháztartási hiány nagyságában, úgy tűnik, megerősíti az 1. ábra: a deficit nagysága látványosan kötődik a négyévenkénti politikai ciklushoz. Mielőtt azonban a hiányt a demokrácia létének tulajdonítanánk, azt is meg kell fontolni, hogy választások más országban is vannak, és nem mindenhol vezetnek hasonló egyensúlyvesztéshez. A stabilitási és növekedési paktum bevezetése óta a politikai ciklus okozta kilengések szinte eltűntek az eurózónában (*Andrikopoulos és szerzőtársai* [2004] 147. o.). Az, hogy ezek a ciklusok teljes mértékben megszűntek-e, komoly vita tárgya, hisz tanulmányukban *Buti-van den Noord* [2003] még mindig találtak 0,5 százalékos körüli romlást a választásokat megelőző és a választási években (13. o.), ez még mindig sokkal jobbnak tűnik, mint a 2-3 százalékos lazulás, ami Magyarországon figyelhető meg a választásokhoz közeledve. A stabilitási és növekedési paktum hozzájárulása a politikai ciklusok csökkentéséhez szintén az intézmények jelentőségére mutat rá, amelyek korlátozhatják ezeknek a kilengéseknek a nagyságát. Hasonló szempontok miatt nem lehet elfogadni azt a nézetet sem, amely a hiányra való hajlamot a választási rendszer és az abból adódó koalíciós kormányzás számlájára írja. Mint a szakirodalmi áttekintésből kiderült, bár a koalíciós kormányzat valóban nehezebben oldja meg a közjavak elosztási problémáját, megfelelő költségvetési szabályozásokkal meg lehet teremteni a túlköltekezés indítékainak ellensúlyát. A következőkben a magyar szabályozási környezetet elemezzük abból a szempontból, hogy abban milyen mértékben alakul ki ez az ellensúly.

Tervezés

A tervezési szakaszban az első fontos kérdés a makrogazdasági előrejelzések megbízhatósága, amelyre az egész költségvetés felépül. Magyarországon 2002 óta hatalmas különbségek alakultak ki a GDP-arányos hiány tervezett és aktuális nagysága között, amelyet a 2. ábra illusztrál: 2002-ben 9,2 százalék 4,9 helyett, 2003-ban 7,2 százalék 4,5 helyett, míg a 2004-re várható érték akár a 6 százalékot is meghaladhatja a tervezett 3,8 helyett. Ezek az adatok önmagukban is megkérdőjelezik a makrogazdasági előrejelzések megbízhatóságát, amely a költségvetési folyamatot már a legelején problémássá teszi. Nem véletlen, hogy az *Állami Számvevőszék (ÁSZ)* jelentései rendszeresen az előrejelzések módszertanának pontosítását javasolják. Az egyik legfontosabb probléma, hogy a bevételek kockázatait a költségvetési tervezetben rendszeresen alábecsülik: 2004-ben például az ÁSZ az adó- és vámbevételek 70 százalékát magas vagy közepes kockázatúnak ítélte (ÁSZ [2004a] 5. o.). Később nem túl meglepő módon pontosan e tételekben jelentkeztek a tervezettnél kisebb bevételek. A 2005. évi költségvetésben (az óvatosság elvének deklarálása ellenére) a bevételek több mint 50 százalékát ítélte magas vagy közepes kockázatúnak az ÁSZ, elsősorban a személyi jövedelemadó, az áfa és a vámbevételek túltervezése miatt (ÁSZ [2004c] 18. o.). Továbbá a kormány a hiány csökkentését elsősorban a kamatok jelentős esésétől és így az adósságszolgálat csökkenésétől várja, amely szintén problémát okozhat, mivel a kamatok tervezésénél az Államadósság Kezelő Központ Rt. által megadott három lehetséges

2. ábra

A tényleges és a tervezett költségvetési egyenleg*
(a GDP százalékában)



* Az adatok összehasonlítására itt ugyanazok a megjegyzések érvényesek, mint az 1. ábra esetében.
Megjegyzés: ESA95 2002-től, 2004. évi értékek becslések.
Forrás: Economist Intelligence Unit.

pálya közül a legoptimistább változatot vette figyelembe, amelyet az ÁSZ irreálisnak ítélt (73. o.).¹⁵

Az előrejelzések hiányosságait a tervezés szakaszában más szabályozások sem ellensúlyozzák. Nincsenek kötelező korlátok sem a hiány, sem az adósság maximális értékére vonatkozóan. Az EU-nak évente benyújtott konvergenciaprogramok vállalásait a kormány nem tekinti kötelezőnek, és az abban foglalt célszámok rendszeres ártértékelése semmiféle következménnyel nem jár (lásd később az 1. táblázatot a középtávú költségvetés értékelésénél). 2004-ben vezették be a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatokra és a központi beruházásokra szóló pályázati rendszert, amelynek célja a kiadások jobb rangsorolása volt. Az ÁSZ szerint ez a módszer eddig nem felelt meg a várakozásoknak, mivel a minisztériumok továbbra sem gondoskodtak átgondoltabb rangsorról vagy az igények realitásos megítéléséről (ÁSZ [2004c] 19–20. o.). Az eredménycentrikus megközelítés változatlanul nincs jelen a tervezési folyamatban, a költségvetési igényekben még mindig elsősorban a szándékolt ráfordítások (mint például létszám), nem pedig az elérendő eredmények tükröződnek.

Elfogadás

A költségvetés elfogadásáról szóló szabályzatok sem igen járulnak hozzá a nagyobb költségvetési fegyelemhez. A szavazás során a képviselők először megvitatják mind a sarokszámokat, mind a fejezeti költségvetéseket, mialatt a módosító indítványokra semmilyen korlátozás nem vonatkozik. Ezután szavaznak a sarokszámokról, majd tovább vitatják a fejezeti költségvetéseket, amikor a sarokszámokon már nem lehet változtatni. Bár ebben az elrendezésben mind a felülről, mind az alulról építkező tervezés elemei jelen vannak, a folyamat önmagában nem ösztönzi a képviselőket a módosító javaslatok költségeinek a

¹⁵ A legoptimistább változat figyelembevétele még akkor is ellentmond az óvatosság elvének, ha időközben a kamatok valóban csökkentek. Ezzel kapcsolatosan azonban az *Economist Intelligence Unit* legutóbbi jelentésében arra hívja fel a figyelmet, hogy reálértéken a kamatok nem csökkentek, sőt, az alacsonyabb infláció miatt az áprilisi 7,5 százalék reálértéken magasabb, mint a decemberi 9,5 százalék (EIU [2005] 20. o.). Mindez azt jelenti, hogy a kamatok csökkenése nem feltétlenül jelent valós könnyebbséget a költségvetésnek.

társadalom egészének szempontjából való átgondolásra. Ez a gyakorlat ellentétes több más csatlakozó ország gyakorlatával, mint például Észtországgal, Szlovéniával vagy Lengyelországgal, ahol a módosító indítványoknak a javasolt többletkiadásra fedezetet is kell javasolniuk. Az ilyen típusú korlátozások hiánya miatt Magyarország egyike annak a négy OECD-országnak, ahol a benyújtott költségvetés a parlamentben jelentős módosításon megy keresztül, míg a többi 26 országban nem, vagy csak alig változtatnak a költségvetés tervezetén (*OECD* [2001] 160. o.). Tekintve, hogy Magyarországon jellemzően többségi kormány van hatalmon, a jelentős módosítás arra utal, hogy a változtatások elsősorban a kormányoldalról történnek, amely jelzi a költségvetési folyamat széttagoltságát. Mindemellett Magyarországon lehetőség van a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására a költségvetési vita során, ami elméletileg lehetővé tenné a kormány számára a szigorúbb költségvetés elfogadtatását.

Végrehajtás

Ellentétben a tervezési és elfogadási szakasszal, a költségvetés végrehajtásának jogi kerete az elmúlt években több változáson ment keresztül, és javuló tendenciát mutat. A pénzügyi tranzakciók ellenőrzésének hatékonyságáért a Magyar Államkincstár felel. Ez azt jelenti, hogy az államháztartás kifizetései egyfajta számláról történnek az 1995 előtti 3000 különféle számla helyett. Ez a rendszer jelentős megtakarítást jelentett a számlák közötti tranzakciók megszüntetése révén. Lehetővé vált az intézmények utólagos finanszírozása és a helyi önkormányzatokkal való nettó elszámolás, amely azt jelenti, hogy a kötelezettségekkel csökkentve utalják át az állami támogatásokat.¹⁶ A költségvetés pénzforgalmának ellenőrzése mindazonáltal így sem teljes: a problémák elsősorban a több mint 200 közhasznú társaságot érintik, amelyeket jórészt a minisztériumok alapítottak közfeladatok ellátására. Ezek a társaságok évi 85 milliárdos költségvetési támogatásban részesülnek, nem részei a kincstári rendszernek, számláikat kereskedelmi bankok vezetik. Az átláthatóságuk szintén erősen kérdéses, ezért az ÁSZ egyik fontos javaslata a megtakarításokra, hogy tisztázzák ezeknek a szervezeteknek a szerepét, és vonják be őket a kincstári gazdálkodásba (*ÁSZ* [2004a] 6–7. o.).¹⁷

A végrehajtás másik fontos jellemzője az egyedi döntések lehetősége. 2004-ben az előző években felgyülemlett maradványokat már zárolták, és 2005-ben arról is döntést hoztak, hogy ezeket nem lehet a következő évre átvinni, amit a nemzetközi szervezetek előrelépésként értékelték (*IMF* [2005], *EIU* [2005] 19. o.). 2004-ig a pénzügyminiszter jóformán szabadon változtathatott mind a sárokszámokon, mind a fejezetek közötti forráselosztáson, mivel a pótköltségvetés benyújtása csak abban az esetben volt kötelező, ha a kiadások 5 százalékkal magasabbak lettek a tervezettnél. 2005-től ezt az a rendelkezés egészíti ki, hogy 2,5 százalékos eltérésnél már az országgyűlés jóváhagyására van szükség. Mindazonáltal ennek a küszöbnek a csökkentéséről szóló ÁSZ-javaslat (*ÁSZ* [2004b] 48. o.) változatlanul nem valósul meg, ami jelzi, hogy a kormány nehezen adja fel a lehetőséget, hogy a költségvetést szabadon megváltoztathassa.

A végrehajtás harmadik eleme, hogy a magyar törvények a kormánynak lehetőséget nyújtanak a zárolásra, s a tapasztalatok szerint ebben a kérdésben a pénzügyminiszter egymaga dönthet. Ez elméletileg hozzájárulhat a szigorúbb költségvetési fegyelemhez,

¹⁶ A kincstári rendszer előnyeiről bővebben lásd *Thuma és szerzőtársai* [1998] 383–384. o.

¹⁷ Itt kell megjegyezni, hogy bár a kiszervezés gyakorlata az úgynevezett új közigazgatás (*new public management*) programja szerint hozzájárul az állam karcsúsításához és a feladatok hatékonyabb ellátásához, a kemény költségvetési korlát ennek a célnak az eléréséhez alapvető feltétel lenne.

de komoly hátránya, hogy a pótköltségvetés kötelezettségének hiányában a zárolásokról általában önkényesen vagy *ad hoc* módon döntenek. Amint már láttuk, az *ad hoc* döntések csak ideiglenesen jelenthetnek megoldást, és az önkényesnek tekintett megszorítások komoly társadalmi ellenérzést keltenek, ami veszélyeztetheti a további reformokat.¹⁸ Mindezt figyelembe véve, a pótköltségvetés benyújtása sokkal kedvezőbb és elfogadhatóbb lehetőség lenne.

Átláthatóság

Az államháztartási szabályozások negyedik csoportját alkotják a költségvetés átláthatóságát szolgáló rendelkezések. Magyarországon létezik középtávú tervezés, ugyanis mint EU-tagnak évente konvergenciaprogramot kell benyújtani. Az 1. táblázat bemutatja, hogy az elmúlt négy évben a különböző középtávú tervek milyen hiánycélokat jelöltek meg a közös valuta tervezett bevezetéséig.

1. táblázat
A költségvetési egyenleg tervezése és alakulása a GDP arányában
(ESA95 számítás szerint)

| Év | Előcsatlakozási program | | | Konvergenciaprogram | | Eredmény |
|------|-------------------------|------|------|---------------------|----------------|----------|
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004. május | 2004. december | |
| 2001 | -4,3 | -4,1 | - | - | - | -4,1 |
| 2002 | -3,5 | -5,7 | -9,2 | - | - | -9,2 |
| 2003 | -2,8 | -4,5 | -4,8 | -5,9 | -6,2 | -7,2 |
| 2004 | -2 | -3 | -3,8 | -4,6 | -5,3 | -6,1 |
| 2005 | - | -2,5 | -2,8 | -4,1 | -4,7 | - |
| 2006 | - | - | -2,5 | -3,6 | -4,1 | - |
| 2007 | - | - | - | -3,1 | -3,4 | - |
| 2008 | - | - | - | -2,7 | -2,8 | - |

* 2005 szeptemberében az Eurostat számára elküldött adat. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján ez a szám még változhat.

Megjegyzés: a számok összehasonlíthatósága miatt a 2004. decemberi konvergenciaprogram számai tükrözik a nyugdíjreform terheit is.

Forrás: Európai Bizottság, Pénzügyminisztérium, MNB.

1. A 1. táblázatból egyértelműen látszik, hogy a beadott programokat a kormány szabadon módosította, és az aktuális hiánycél az idő múlásával folyamatosan emelkedett. Így elmondható, hogy az előző részben kifejtett követelményeknek a magyarországi középtávú tervezési gyakorlat nem felel meg, és sem a kormány, sem az egyes tárcák nem érzik magukra nézve kötelezőnek az abban foglalt vállalásokat. Az eltérések az éves költségvetési anyagban csak utalások formájában szerepelnek, a kormány pedig nem számol be róluk rendszeresen. Ez a gyakorlat ellenkezik az Európai Unió követelményeivel, hiszen a konvergenciaprogramok benyújtása jogi kötelezettség az Európai Tanács 1466/77. számú határozata alapján, amely nyilvánvalóan nem pusztán formai követelmény, hanem feltételez bizonyos fokú elkötelezettséget a beadott program mellett.

¹⁸ Az 1995. évi megletésszerű kiigazítási program például az átmenet egyik szimbólumává vált, és az emléke valószínűleg nagyban hozzájárul ahhoz, hogy egy hasonló lépést a mostani kormány minden áron igyekszik elkerülni. A korabeli fogadtatásról lásd Antal [1998].

2. A teljesség elvének – az átláthatóság második követelményének – a betartása az elmúlt években meglehetősen vegyes képet mutatott. 2002-ben az államháztartási rendszerbe foglalták az ÁPV Rt. gazdálkodását és megszüntették az MFB kvázifiskális tevékenységeit. A javulás mellett azonban említést kell tenni az utóbbi időkben elszaporodó javaslatokról is, amelyek próbálják kivonni különböző költségvetési tételek elszámolását az államháztartási adatok köréből. Ebbe a körbe tartozik azon konstrukciók elterjedése, amely a magánszféra bevonását szolgálják az állami feladatok ellátásába (*public private partnership, PPP*), valamint a nyugdíjreform hatásainak kiemelése a hiányadatokból. A PPP-konstrukciók által az állam fejlesztésre szánt forrásainak jelentős részét ki lehet vonni az elszámolásokból, hiszen a befektetés finanszírozását részben a magánszféra vállalja. Mindemellett azonban azzal is számolni kell, hogy a szolgáltatások igénybevételeire vállalt kötelezettség hosszú távra szűkíti a gazdaságpolitika mozgásterét (*Kotán* [2005] 97–98. o.). A 2005. évi költségvetésben elsősorban az autópálya-építés és felsőoktatási beruházások terén van szó ilyen típusú fejlesztésről, amellyel az állam 300 milliárdot tervez megtakarítani. Ezek értékelésénél azonban az ÁSZ kiemeli, hogy a törvényjavaslat nem mutatja be, milyen rövid és hosszú távú előnyökkel járnak ezek a konstrukciók, és mi volt a kiválasztásuk alapja. Azt is kifogásolja, hogy hiányzik a projektekhez fűződő hosszú távú kötelezettségek nagyságának bemutatása (*ÁSZ* [2004] 46–47. o.). Mindez arra utal, hogy a konstrukció létrehozását elsősorban rövid távú költségvetési megfontolások vezérelték, nem pedig átgondolt hosszú távú stratégiai elképzelések. A PPP mellett a nyugdíjreform költségeinek elszámolása a másik fontos terület, ahol nemrég az állam könyvelési eljárások révén sikeresen csökkentette a hiányt: a 2004 decemberében kiadott konvergenciajelentés már a magánnyugdíjpénztárakba történő befizetésekkel csökkentve közli a hiányadatokat, és tervezi a maastrichti kritériumok teljesítését. A Európai Unió Tanácsának döntése szerint ezek a tételek azonban csökkenő mértékben számolhatók csak el – 2008-ban már csak a költségek 20 százalékát lehet levonni az aktuális hiányból (*Európai Tanács* [2005] 35. o.). Az elszámolási módszertől függetlenül a nyugdíjreformnak – a sokat hangoztatott keresleti hatása nélkül – is van költsége az államháztartás számára a nyugdíjalap hiányára felvett adósság kamatai miatt.¹⁹ A konszolidáció során a könyvelési technikákra való hagyatkozás nyilvánvalóan sérti a teljesség elvét és a politikai vezetés egyébként sem túl nagy elkötelezettségét a fegyelmezett államháztartási politika mellett tovább csökkentik.

3. A „kreatív” könyvelés lehetőségeit támasztja alá a transzparencia harmadik tényezője, a számviteli gyakorlat, jelentéstétel és ellenőrzés. Az EU-csatlakozás miatt az elmúlt években a költségvetés alakulását mind pénzforgalmi, mind eredményszemléletű rendszerben nyilvántartják. Az új rendszerre való áttérés lehetőséget nyújtott a mérlegelésnek a könyvelésben az ESA módszertanának bevezetése körüli viták miatt, amelyek sokszor nem szakmai, hanem kompromisszumos alapon dőlnek el, mint például a nyugdíjreform költségeinek kérdése. A MÁV veszteségeinek, illetve a nemzeti agrártámogatásoknak az elszámolása például továbbra is tárgyalás alatt áll (*MNB* [2005] 71. o.). Az MNB rendszeresen közli a hiány SNA rendszerben számolt adatait, amelyek azonban annak ellenére meglehetősen csekély figyelmet kapnak, hogy a hivatalos számoknál jóval magasabb értéket mutatnak.²⁰ Ez arra utal, hogy a kvázifiskális kiadások nagyságrendje még mindig jelentős, ami a teljesség elvét sérti, és a nemzetközi szabványok ellenére is változatlanul elterjedtek a „kreatív” könyvelési módszerek. A könyvelési metódusok mellett az adatok tálalása is rendkívül súlyos probléma. Az elmúlt években a hiány évközi adatait a Pénzügyminisztérium nagyon optimistán kommentálta, majd csak akkor módosította az

¹⁹ A nyugdíjbefizetések átsorolásának problémájáról bővebben lásd *Mellár* [2004].

²⁰ 2002 és 2005 között tartóan a GDP 8 százaléka felett van az SNA rendszerű hiány (*MNB* [2005] 72. o.).

éves deficitre vonatkozó tervet, amikor már mindenki számára nyilvánvaló volt, hogy az nem tartható. Ehhez járul az a gyakorlat, hogy a végleges adatok sokszor jelentős, akár több mint egyéves késéssel lesznek ismertek a módszertan folytonos változtatásainak köszönhetően. Erre extrém példa a 2003. évről szóló adatközlés: 2004 elején bejelentettek 5,6 százalékos hiányt, majd ezt módosították 5,9 százalékra, novemberben lett 6,2 százalékos, majd 2005 februárjában 7,2 százalékos. Ez a gyakorlat rendkívüli mértékben rontja a Pénzügyminisztérium hitelességét, és még egy esetleges javulást is kérdésessé tenné a nemzetközi befektetők szemében.²¹

4. Az átláthatóság negyedik követelménye az önkormányzatok gazdálkodásának szabályozását érinti. Magyarországon 1996-ban lépett életbe az önkormányzati csódtörvény, és az önkormányzatok hitelfelvételi lehetőségei szintén korlátozottak. Amint azonban az előző részben már kifejtettük, ezek a törvények hatástalanok lehetnek akkor, ha alapvetően veszélyben van a közfeladatok ellátása. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok pótfinanszírozásának (önhiki) az intézménye már önmagában is megkérdőjelezi a magyar önkormányzati csódre vonatkozó törvény hitelességét, hiszen sok száz önkormányzat számára gyakran politikai alapon odaítélt, rendszeres támogatássá vált (*Kopányi* [2001] 873. o.). A „feltételes kötelezettség” léte miatt ezért az önkormányzatokra vonatkozó szabályozások erősítése nem elhanyagolható a költségvetés átláthatósága érdekében. Hasonlóan a központi költségvetéshez, az önkormányzati szolgáltatások kihelyezése szintén lehetőséget ad a közösségi ellenőrzés elkerülésére – tekintve, hogy a koncessziós szerződések 10-20 évre titkosítottak. További probléma, hogy az önkormányzati beruházások szinte teljes egészében központi támogatásokra épülnek, ami azt jelenti, hogy saját hozzájárulás nélkül, jelentős többletkapacitással és túlfinanszírozással vannak tervezve (*Kopányi* [2001] 871–873. o.). Mindezt figyelembe véve, érthető, hogy az OECD 2004. évi jelentésében javasolja az adósságfelvételi korlátozások alóli kivételek felülvizsgálatát, a közbeszerzés szabályainak kiterjesztését és a középtávú költségvetési tervezés bevezetését az önkormányzatok számára is (*OECD* [2004] 10. o.). A szigorításokat azonban nagyban nehezíti, hogy az 1990-ben kormányzati modell „a decentralizáció szélsőséges változata volt” (*Kopányi* [2001] 870. o.), amely azt jelenti, hogy az önkormányzatok vagyoni és jogi önállóságát kétharmados törvények védik, és így számos javaslat a szabályozások szigorítására komoly ellenállásba ütközik.

Értékelés

Összegességében elmondható, hogy – a végrehajtást az elmúlt néhány évben javító intézkedéseken kívül – Magyarország fiskális szabályozórendszerében komoly hiányosságok figyelhetők meg.²² A gyengéséget tovább fokozza a szabályok körüli bizonytalanság az államháztartási rendszeres módosítása miatt.²³ Ez a gyakorlat még a végrehajtás tekintetében elért eredményeket is némileg más megvilágításba helyezi: a szigorodó ellenőrzés sokszor „kreatív” könyvelési eljárásokkal párosul. Ezt leginkább az áfa-visszatérítések

²¹ Erre utal az *Economist Intelligence Unit* rendkívül cinikus hangvétele a hiányra vonatkozó 2004. évi adatokkal kapcsolatosan, amely a kivárást javasolja (*EIU* [2004b] 21. o.).

²² A hiányosságok nemcsak a fejlett országokhoz képest kirívók, hanem közép-európai összehasonlításban is. Egy nemrégiben készült EKB-tanulmány tíz közép-európai ország (a nyolc csatlakozó állam, Bulgária és Románia) államháztartási szabályozási struktúráját vizsgálta a költségvetés különböző fázisaiban, majd az összpontszám alapján rangsorolta őket. A rangsorban Magyarország a 9. lett, csak Romániát sikerült megelőzni (*Gleich* [2003]).

²³ Az 1992. évi államháztartási törvényt 1995-ig 10-szer, 1995 és 2000 között 14-szer, 2000 és 2004 között 23 alkalommal módosították (*Kovács* [2005] 42. o.).

kapcsán lehetett érzékelni, amikor a szigorúbb ellenőrzésből adódó késedelem egyben lehetőséget nyújtott arra, hogy a Pénzügyminisztérium januárban 5,1 százalékos adatot közöljön a 2004. évi hiányra, ami azóta pontatlannak bizonyult. Az ilyen típusú *ad hoc* megoldások nem vezetnek tartós javuláshoz, és nem pótolhatják az államháztartási szabályozások átfogóbb, hosszú távú tervezést és átláthatóságot előtérbe helyező radikális reformját. A jelenlegi intézményi gyengeségek szinte automatikusan vezetnek a költségvetési hiány állandósulásához.

Az intézményi gyengeségek és a hiány közötti közvetlen kapcsolatot a kockázati prémium nagyságával lehet leginkább megragadni. A Nemzetközi Valutaalap számos tanulmánya is azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol a közpénzek kezelése átláthatóbb, és összhangban van a nemzetközi intézmények ajánlásaival, ott a kamatok jelentősen kisebbek, mint azokban az országokban, ahol kevésbé transzparens az államháztartás (*Glennerster-Shin* [2003], *Christofides és szerzőtársai* [2003], *Cady* [2004]). Ez azt jelenti, hogy a „kreatív” könyvelés utóbbi időben felerősödött gyakorlata a kamatszolgáltatón keresztül közvetlenül növeli az államháztartás hiányát: mivel a befektetőknek nincsen teljes képük az ország valós makrogazdasági pozíciójáról, ez számukra komoly kockázatot hordoz, amely a magasabb kamatprémiumban fejeződik ki.

Az intézményi gyengeségek közvetlen hiánynövelő hatásánál azonban lényegesen fontosabbak a közvetett hatások, amelyeknek következményeként a különböző érdekcsoportok uralhatják a költségvetési folyamatot. A tervezési folyamat gyengesége egyértelműen kedvez az érdekcsoportok dominanciájának: mivel a bevételeket rendszeresen túlbecsülik, a különböző lobbik a valós tortánál nagyobbat osztanak el. Óvatosabb becslések nagyban javíthatnák a helyzetet, ehhez azonban az is szükséges, hogy ne az ágazati minisztériumok ráfordítási igényeire kelljen megteremteni a szükséges fedezetet, hanem a reálisan tervezhető bevételeket osszák szét a kormány prioritásainak megfelelően hatástanulmányok alapján.²⁴ Az elfogadási szakasz gyengeségeire egyértelműen alkalmazható a közösségi javak elosztási dilemmája – mivel a számokat jóformán szabadon lehet változtatni, minden érdekcsoport anélkül maximalizálja követeléseit, hogy egymással egyeztetniük kellene, és így szembesülnének a források korlátozottságával, ami szintén többletköltséghez vezet. A végrehajtási szakaszban még mindig meglévő rugalmasság a kormánynak ad lehetőséget a politikai jellegű osztogatásban, és hozzájárul a választások előtt megfigyelhető pazarláshoz. A transzparencia hiánya követhetlenné teszi a folyamatokat, amely nemcsak növeli a fiskális illúziót, de rövid távon a hiány növelését is lehetővé teszi, hiszen sokszor csak jóval később, esetleg a következő kormánynál derül ki, és így a konszolidáció terhe másra hárul.

A költségvetési deficit és az intézmények közötti összefüggés értékelésében felvethető, hogy a tárgyalat hiányosságok ellenére az 1990-es évek második felében Magyarországon fenntartható költségvetési politika volt a jellemző (*Csillag* [2001] 827. o.). Ezzel kapcsolatosan azt kell megjegyezni, hogy a fenyegető válság árnyékában végrehajtott stabilizáció eredményeként néhány évre valóban megszűntek a költségvetési problémák, de az országra már az 1970-es évek óta jellemző túlköltekezés tendenciája nem fordult meg. Gyors növekedés idején, amikor mind a gazdasági szereplők, mind az állam bevételei magasak, kisebb az újraelosztásra való nyomás, és így az intézményi keret csekélyebb szerepet játszik a hiány alakulásában. A helyzet pontosan az ellenkező lassuló növekedés esetén, amikor a gazdasági szereplők az államtól remélnék segítséget, amely azonban szintén kevesebb bevételhez jut, mint konjunktúra idején. Ennek megfelelően a nemzet-

²⁴ Itt kell hangsúlyozni a prioritások fontosságát: hosszú távú stratégia és pontosan kijelölt célok hiányában nem lehet teljesítményt mérni, és csak a ráfordításalapú finanszírozás lehetséges, amely a bürokrácia forrásmaximalizáló törekvései (lásd *Niskanen* [1968]) miatt szinte automatikusan túlköltséghez vezet.

közi konjunktúra lassulásával az egyensúlytalanságok visszatértek, amelyet a túlpolitizált légkör csak tovább súlyosbított. Ekkor vált fontossá az intézményi környezet gyengesége, amely semmilyen ellensúlyt nem jelentett a költségvetésre irányuló nyomásnak. Itt érdemes elgondolkozni azon, hogy a jelenlegi helyzet könnyen negatív spirálba terelheti az országot, amikor a költségvetési hiány lassuló növekedéshez vezet, s ez az intézmények gyengesége miatt még nagyobb költségvetési hiányt okoz, újraindítva a kört.

*

Magyarországon az állandósult hiány és a kijelölt célok elmulasztása veszélyezteti a fenntartható növekedést, és nagyban rontja az ország hitelességét, hozzájárulva a kockázati prémium fejlődő országok között is magas szintjéhez. Az intézményi gyengeségek, amelyekre a tanulmány rávilágított, indokolják ezt a szintet, hiszen a rövid távú politikai megfontolásokra a szabályozórendszer nem teremt tényleges ellensúlyt. Így az elmúlt időszak tapasztalatai alapján az sem meglepő, hogy a befektetők választások előtt semmilyen javulást sem várnak,²⁵ amely magasan tartja a kockázati prémiumot. Ezeket a várakozásokat befolyásolhatná kedvezően egy átfogó intézményi reform, amely jelezné a piacnak a kormányzat elkötelezettségét a fegyelmezett költségvetési politika mellett.²⁶ Ez növelhetné az ország hitelességét, és elindíthatna egy pozitív kört, amely a csökkenő kamatokon át könnyítené a fiskális konszolidációt, ami további kamatcsökkentést eredményezne. Átfogó intézményi reformok hiányában viszont a hosszú távú stratégiát nélkülöző *ad hoc* megszorítások sem tartós gazdasági eredménnyel nem járnak, sem nem járulnak hozzá a politikai népszerűség növeléséhez.

Hivatkozás

- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1995]: The Political Economy of Budget Deficits. NBER Working Paper, No. 4637.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1999]: Budgetary Deficits and Budget Institutions. Megjelent: *Poterba-von Hagen* [1999] 13–36. o.
- ALESINA, A.–ROUBINI B.–COHEN, G. D. [1997]: Political Cycles and the Macroeconomy. MIT Press, Cambridge, MA–London.
- ÁSZ [2004a]: Vélemény és javaslatok a kormány takarékosági intézkedéseinek megalapozásához. Állami Számvevőszék, <http://www.asz.gov.hu>.
- ÁSZ [2004b]: Jelentés a Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, <http://www.asz.gov.hu>.
- ÁSZ [2004c]: Vélemény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetési javaslatáról. Állami Számvevőszék, <http://www.asz.gov.hu>.
- ALLAN, W.–PARRY, T. [2003]: Fiscal transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges. IMF Working Paper, No. 03/163.
- ANDRIKOPOULOS, A.–LOIZIDES, I.–PRODROMIDIS, K. [2004]: Fiscal Policy and Political Business Cycles in the EU. *European Journal of Political Economy*, Vol. 20. 125–152. o.
- ANTAL LÁSZLÓ [1997]: A kiigazítás – ahogy én látom. *Közgazdasági Szemle*. 2. sz. 97–122. o.
- ANTAL LÁSZLÓ [2004]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? *Közgazdasági Szemle Alapítvány*, Budapest.

²⁵ Ez a várakozás nyilvánul meg a vezető nemzetközi intézetek elemzéseiben: az *Economist Intelligence Unit* Magyarországról szóló 2004. évi jelentésében hangsúlyozza, hogy a fiskális oldalon nem várható javulás a következő két évben, mivel a kormánypárt meg akarja nyerni a 2006. évi választást (*EIU* [2004a] 22. o.).

²⁶ A költségvetési szabályozókkal kapcsolatos reformok és a hitelesség kapcsolatáról bővebben lásd *Kopits* [2004] 75–76. o.

- ARON, J. [2000]: Growth and Institutions: A Review of the Evidence. The World Bank Research Observer, Vol. 15. No. 1. 99–135. o.
- BARRO, R. R. [1979]: On the Determination of Public Debt. Journal of Political Economy. Vol. 87. No. 5. 940–971. o.
- BLONDAL, J. R. [2001]: Budgeting in Sweden. OECD Journal of Budgeting, Vol. 1. No. 1. 27–57. o.
- BLONDAL, J. R. [2002]: Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. OECD Journal of Budgeting, Vol. 2. No. 4. 7–25. o.
- BUCHANAN, J. M.–WAGNER, R. E. [1977]: Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes. Academic Press, San Diego–London.
- BUTI, M.–NOORD, P. VAN DEN [2003]: Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience of the early Years of EMU. OECD Economics Department Working Paper, No. 351.
- CADY, J. [2004]: Does SDDS Subscription Reduce Borrowing Costs for Emerging Market Economies? IMF Working Paper, No. 04/58.
- CAMPOS, J. E.–PRADHAM, S. [1999]: Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand. Megjelent: *Poterba–von Hagen* (szerk.) [1999] 233–264. o.
- CHRISTOFIDES, CH.–MULDER, CH.–TIFFIN, A. [2003]: The Link Between International Standards of Good Practice, Foreign Exchange Spread and Ratings. IMF Working Paper, No. 03/74.
- CSABA LÁSZLÓ [2005]: The New Political Economy of Emerging Europe. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CSAJBÓK ATTILA–CSERMELY ÁGNES [2002]: Az euró bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése. MNB Műhelytanulmányok, 24. sz.
- CSILLAG ISTVÁN [2001]: Költségvetési összhangzattan. Diktatúrából a demokráciába? Közgazdasági Szemle, 10. sz. 824–843. o.
- DARVAS ZSOLT–SIMON ANDRÁS [1999]: A növekedés makrogazdasági feltételei. Gazdaságpolitikai alternatívák. MNB Füzetek, 3. sz.
- DE HAAN, J.–MOESSEN, W.–VOLKERINK, B. [1999]: Budgetary Procedures – Aspects and Changes: New Evidence from Some European Countries. Megjelent: *Poterba–von Hagen* (szerk.) [1999] 209–232. o.
- EICHENGREEN, B. [2003]: What to do with the Stability Pact? Intereconomics, Vol. 38. No. 1. 7–10. o.
- EIU [2004a]: Hungary. Country Report. Economist Intelligence Unit, augusztus.
- EIU [2004b]: Hungary. Country Report. Economist Intelligence Unit, november.
- EIU [2005]: Hungary. Country Report. Economist Intelligence Unit, május.
- ERDŐS TIBOR [2003]: Fenntartható gazdasági növekedés. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2004]: Public Finance in EMU–2004. European Commission European Economy, 3. Brüsszel.
- EURÓPAI TANÁCS [2005]: Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact. Presidency Conclusions, European Council, 7619/1/05 REV 1. 22–39. o. Text available: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf
- FATAS, A.–MIHOV, I. [2003]: The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. Quarterly Journal of Economics, november, 1419–1447. o.
- FELDSTEIN, M.–HORIOKA, CH. [1980]: Domestic Savings and International Capital Flows. Economic Journal, Vol. 90. június. 314–329. o.
- GLEICH, H. [2003]: Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. European Central Bank Working Paper, No. 215.
- GLENNERSTER, R.–SHIN, Y. [2004]: Is Transparency Good for You and Can the IMF Help? IMF Working Paper, No. 03/132.
- GYÓRFY DÓRA [2005]: Eurócsatlakozás és fiskális konszolidáció Magyarországon. Tanulságok a globális tőkepiacok történetéből. Külgazdaság, 3. sz. 69–81. o.
- HALLERBERG, M.–VON HAGEN, J. [1999]: Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union. Megjelent: *Poterba–von Hagen* (szerk.) [1999] 209–232. o.
- HUGHES, H.T.–LEWIS, A. JOHN–VON HAGEN, J. [2003]: Fiscal Policy in Europe 1991–2003. An Evidence-Based Analysis. Center for Economic Policy Research, London.
- IMF [2001]: Fiscal Improvements in Advanced Economies. World Economic Outlook 2001. 3. fejezet, IMF. Washington, 85–115. o.

- IMF [2005]: Hungary-2005. Article IV Consultation Concluding Statement of the IMF Mission. <http://www.imf.org>.
- JANKOVICS LÁSZLÓ [2005]: A monetáris politika intézményi kérdései. Megjelent: *Hámori Balázs és szerkesztőtársai* (szerk.): Paradigm Shift-Information, Knowledge and Innovation in the New Economy. Conference Proceedings. Competitio Könyvek, Debrecen, 239–253. o.
- JONUNG, L.–LARCH, M. [2004]: Improving Fiscal policy in the EU: The Case for Independent Forecasts. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Economic Papers, No. 210. Brüsszel.
- KONTOPOULOS, Y.–PEROTTI, R. [1999]: Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries. Megjelent: *Poterba–von Hagen* [1999] 81–103. o.
- KOPÁNYI MIHÁLY [2001]: A költségvetési összhang mikroökonómiai nézőpontból. *Közgazdasági Szemle*, 10. sz. 870–874. o.
- KOPITS GYÖRGY [2001]: Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornaments? IMF Working Paper, No. 01/145.
- KOPITS GYÖRGY [2004]: Fiscal Policy and High Capital Mobility. Megjelent: *Kopits György* (szerk.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects. Palgrave Macmillan, New York, 66–80. o.
- KOTÁN ATTILA [2005]: Pazarlás vagy perspektíva? PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk. *Competitio*, Vol. 4. No. 1. 89–104. o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2005]: Tizenöt év az ÁSZ életében, tizenöt év tapasztalata a magyar államháztartás működéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, <http://www.asz.hu>.
- LÁMFALUSSY SÁNDOR [2000]: Financial Crises in Emerging Markets: An Essay on Financial Globalization and Fragility. Yale University Press, New Haven and London.
- LÁSZLÓ CSABA [2001]: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997). *Közgazdasági Szemle*, 10. sz. 844–864. o.
- LUCAS, R. E.–STOKEY, N. L. [1983]: Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12. No. 1. 55–93. o.
- MELLÁR TAMÁS [2004]: Egy statisztikai önbecsapás anatómiája. *Magyar Nemzet*, december 16. 6. o.
- MNB [2005]: Jelentés az infláció alakulásáról, 2005. május. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, <http://www.mnb.hu>.
- NISKANEN, W. A. [1968]: The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, Vol. 58. No. 2. 293–305. o.
- NORDHAUS, W. [1975]: The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, Vol. 42. 169–190. o.
- OECD [2001]: The OECD Budgeting Database. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1. No. 2. 155–171. o.
- OECD [2002]: Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules. *OECD Economic Outlook*, 72. 117–136. o.
- OECD [2003]: Fiscal Stance over the Cycle: The Role of Debt, Institutions and Budget Constraints. *OECD Economic Outlook*, 74. IV. fejezet, 125–142. o.
- OECD [2004]: Recommendations for Fiscal Consolidation. *OECD Economic Survey of Hungary*. OECD, Párizs.
- P. KISS GÁBOR [1998]: A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. *MNB Füzetek*, 11. sz.
- PEROTTI, R.–STRAUCH, R.–VON HAGEN, J. [1998]: Sustainability of Public Finances. CEPR–ZEI, London.
- POTERBA, J. M.–VON HAGEN, J. (szerk.) [1999]: Fiscal Institutions and Fiscal Performance. The University of Chicago Press, Chicago–London.
- THUMA JÓZSEF–POLACKOVA, H.–FERREIRA, C. [1998]: Reforms in Public Finance Management: *Bokros Lajos–Dethier, J.-J.* (szerk.): Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary. The World Bank, Washington, 378–398. o.
- VOLKERINK, B.–HAAN, J. DE [2001]: Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, Vol. 109. 221–242. o.