

KOPITS GYÖRGY–ROMHÁNYI BALÁZS

A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai

Az utóbbi évtizedben Magyarország prociklikus költségvetési politikát folytatott: a kedvező nemzetközi környezet éveinek túlköltekezését hirtelen kiigazítás követte mélyülő globális pénzügyi válság közepette. Érzékelve a minden oldalról növekvő nyomást, az Országgyűlés szabályalapú költségvetés-politikai keretrendszert vezetett be, és létrehozta a Költségvetési Tanácsot. A Tanács fő feladata a költségvetés átláthatóságának növelése és az államadósság fenntarthatóságát biztosítani hivatott költségvetési szabályrendszer betartásának figyelése. Mintegy a svéd és az amerikai modell kombinációjaként a független szakértőkből álló Tanács munkáját saját szakmai gárdája támogatja. Ahogy a legtöbb hasonló intézmény, a Tanács is inkább a meggyőzés, semmint a kényszerítés eszközeivel élhet. Elébe menve a csak később hatályba lépő előírásoknak, a Tanács már működésének első évében aktív részesevé vált a költségvetési folyamatnak. Bár korai lenne végleges következtetéseket levonni, összességében eddig úgy tűnik, hogy a Tanács sikeresen ellátja a rábízott feladatokat. Ugyanakkor már az első tapasztalatok alapján is állítható, hogy a Tanácsnak nagyfokú függetlenségre, jól képzett szakértői stábra és a naprakész információkhoz való korlátlan hozzáférésre van szüksége ahhoz, hogy a felelős költségvetési politikával nem összeegyeztethető javaslatokra és döntésekre azonnal képes legyen a döntéshozók és a nyilvánosság figyelmét felhívni.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H61, L38, P48.

A költségvetési felelősségről szóló 2008. évi törvény által létrehozott Költségvetési Tanács tagjait az Országgyűlés 2009 februárjában választotta meg; a Tanács 2009 júniusában kezdte meg tevékenységét. Bár azóta nem telt el hosszú idő, az elmúlt év működésének áttekintése alapján is számos hasznos tanulság vonható le.

Tanulmányunkban először vizsgáljuk Magyarországon elmúlt évtizedben követett költségvetési politikáját, majd ismertetjük a Tanács létrejöttének tekervényes útját és működésének fő céljait. Elsősorban a Tanács működésének jellemzőire és jogszabályban előírt feladataira koncentrálnak, de kitérünk a rendelkezésére álló jogérvényesítő eszközökre is. Végezetül számba vesszük az előzetesen levonható tanulságokat és következtetéseket.

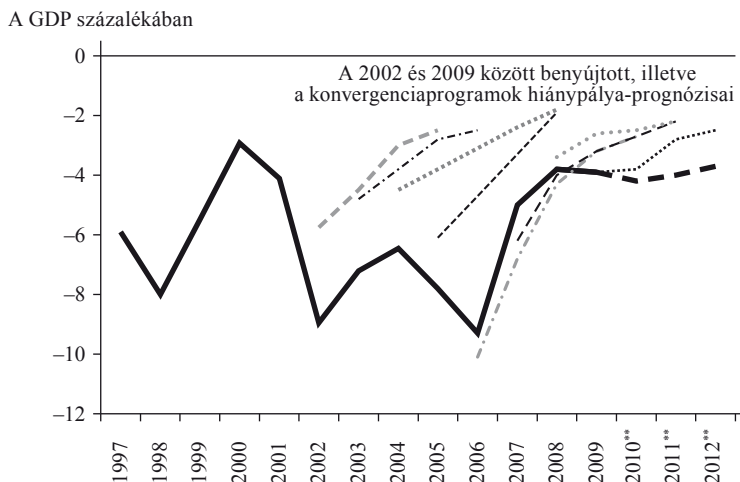
* A cikk a független költségvetési intézményekről a Magyar Tudományos Akadémián 2010. március 18–19-én megrendezett konferencián elhangzott előadás alapján készült.

Köszönettel tartozunk *Jakab Zoltánnak, Jankovics Lászlónak, Marcell Kingának, Oblath Gábornak és Török Ádámnak* észrevételeikért. Mindazonáltal az itt kifejtett véleményekért a felelősséget a szerzők vállalják.

A háttér

A 2000–2006 közötti időszakban jelentősen romlott a magyar államháztartás helyzete.¹ A költségvetési politikát az időbeli következetlenség és a közalapprobléma² jelenléte jellemezte, alakulását pedig inkább a választási ciklusok, semmint a makrogazdasági folyamatok mozgatták. Ezt mutatja, hogy 1990 óta a költségvetési hiány a négyévenkénti országgyűlési választások évében mindig megnőtt – méghozzá egyre magasabb szintre (1. ábra).

1. ábra
A költségvetési egyenleg*



* A kormányzati szektor nettó hitelfelvételi igénye (az úgynevezett maastrichti egyenleg).

** Technikai kivetítés.

Az informatikai buborék kipukkadásától – azaz a 2000-es évek elejétől – a globális pénzügyi válság kezdetéig (2007-ig) Magyarországra jelentős tőke áramlott be, ami lehetővé tette a jelentős mértékű külső egyensúlyhiány finanszírozását. Az egyensúlytalanság oka a háztartások alacsony megtakarítási hajlandósága és az állami szektor túlköltekezése volt. A globális likviditásbőség jellemezte *nagy mérséklődés* (*Great Moderation*) időszakában könnyen lehetett forrásokhoz jutni, különösen miután az európai uniós tagság elérhető közelségbe került, ami pedig nem csak Magyarországon segítette az egyensúlytalanságok kialakulását. Ilyen körülmények között a nominális kamatkülönbségeket kihasználó (*carry-trader*) befektetőket vonzotta az állampapírok magas hozama. A GDP-arányos államháztartási hiány 2006-ban tetőzött csaknem 10 százalékra, ami az EU-tagállamok között akkor a legmagasabb volt.

A 2006 végén benyújtott konvergenciaprogram volt négy év után az első olyan költségvetési kiigazítási ígéret, amelyet a kormány be is tartott (1. ábra). A Magyarországgal szembeni befektetői bizalom azonban gyorsan elillant 2007-ben, a pénzügyi válság megjelenésével az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában. Mivel az ország költségvetési pozíciója gyenge volt, bankrendszere már korábban integrálódott az euróövezetbe, a ma-

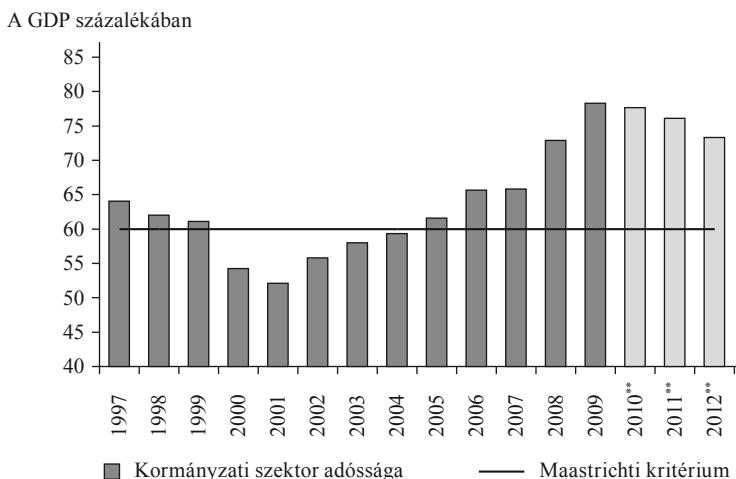
¹ Az EU-csatlakozás előtt Közép-Európában tapasztalt költségvetési engedékenységet elemzését lásd Berger–Kopits–Székely [2004], a magyar helyzetet pedig Ohnsorge–Szabó–Romhányi [2007] munkáiban.

² A közalapprobléma (*common-pool problem*) esetén az állami források elköltéséről rendelkező döntéshozók számára az adóbevételek közös erőforrást jelentenek, és ez – a közgazdasági elméletben ismert közlegelő-problémával analóg módon – túlköltekezéshez vezet.

gánszektor adósságában pedig jelentős volt a deviza aránya, a magyar bankrendszer likviditásszűkébe került, miközben az állampapírok másodlagos piaca befagyott. A közvetlen kiváltó ok az volt, hogy Európai Unió vezetői bejelentették: a mentő csomagokat (lényegében az EKB bankközi piaci garanciáit) az euróövezetre korlátozzák. 2008 októberében az illetékesek megkezdték a tárgyalásokat egy első, 18 hónapos kiigazítási programról,³ amelynek idejére egy, a Nemzetközi Valutaalappal és az Európai Unióval kötött készenléti-hitel-megállapodás biztosított finanszírozási forrásokat.

Összességében a GDP-arányos államadósság a 2001-es 50 százalékos mélypontról 2009 végére csaknem 80 százalékra nőtt (2. ábra). Ebben az időszakban a kormány költségvetési politikája határozottan prociklikussá vált. Az olcsó pénz időszakában több latin-amerikai és közép-európai feltörekvő gazdaságban szabályalapú makrogazdasági kereteket vezettek be (lásd *Kopits* [2002]), az ázsiai országok nagy része pedig jelentős devizatartalékokat halmozott fel. Magyarország ezzel szemben 2006-ig költségvetési expanziót valósított meg. Amikor viszont a globális pénzügyi válság és az ebből következő recesszió beköszöntével számos fejlett, valamint feltörekvő gazdaságban élénkítőcsomagot vezettek be – vagy legalábbis lehetővé tették az automatikus stabilizátorok működését –, Magyarország kénytelen volt éles fiskális kiigazítást végrehajtani, amihez monetáris szigorítás társult.

2. ábra
Az államadósság*



*A kormányzati szektor bruttó adóssága névértéken (közkeletű néven maastrichti adósság).

**Technikai kivetés.

Mind az élénkítés, mind a későbbi költségvetési szigor időszakában Magyarország élesen eltért az euróövezet átlagától, amit a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg is mutat (3. ábra).⁴ Az euróövezetben a költségvetési politika a jelek szerint anticiklikus (vagy

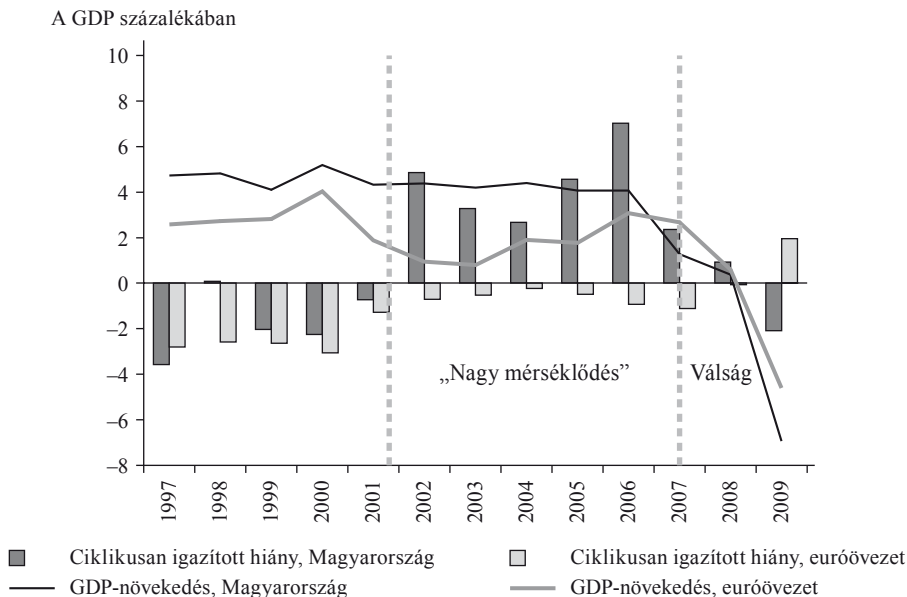
³ Ezt később hat hónappal meghosszabbították.

⁴ A 3. ábrán ábrázolt számításokat a ciklikusan kiigazított elsődleges hiány hozzávetőleges mércéjének kell tekinteni. Konkrétan a mögöttes, ciklikusan semleges költségvetési egyenleg az Eurostat kibocsátásírás-bebecslésén alapul, amelynek hibahatárát nem ismerjük, de jelentős lehet. Magyarország esetében úgy tűnik, a költségvetési egyenlegnek a kibocsátási részre vonatkozó rugalmasságát a valóságosnál nagyobbban tételezték fel, a 2010-es GDP-növekedés potenciális ütemét viszont alulbecsülték. Ugyanakkor e torzítás nem érvényteleníti a kimutatott fiskális impulzust [azaz a költségvetési politika irányvonalában (*fiscal stance*) bekövetkezett évenkénti változásokat].

közel semleges) volt, és az enyhén megszorító időszak után az évtized végén határozott anticiklikus expanzió következett be.

3. ábra

A költségvetési politika irányvonala, Magyarország és euróövezet



A felelőtlen költségvetési politika emellett, hogy destabilizálta a gazdaságot, a legnagyobb kárt a hitelesség aláásásával okozta. A hitelesség hiányát nemcsak az államadósság tényleges halmozódása okozta, közrejátszott a hatóságok átláthatatlan magatartása is. Általános gyakorlattá vált egyrészt a makro-költségvetési prognózisok optimizmusa, másrészt az elszámolások késedelmes, átláthatatlan és hiányos közzététele [ideértve a magánszférával közös (PPP) befektetésekhez kapcsolódó visszaéléseket és az állami vállalatok veszteségeinek megkésett elszámolását].

A Költségvetési Tanács létrejötte

Az államháztartási adatok romlásának láttán, 2006 tavaszán – az országgyűlési választások előestéjén – ismét napirendre került a költségvetési lazaság megfékezése. Az ezzel kapcsolatos vitákban felmerült az állandó költségvetési szabályok bevezetése és egy független költségvetési intézmény felállítása,⁵ részben a monetáris politika mintájára, ahol a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának felügyelete alatt 2001 óta viszonylag jól működik az inflációs cél követésének rendszere. E jórészt a kormányzaton kívülről eredő kezdeményezések támogatókra találtak a legnagyobb ellenzéki párt egyes vezetőiben. A kormány csak egy évvel később mutatott érdeklődést a szabályalapú keretrendszer felállítása iránt.

⁵ Míg Orbán–Szapáry [2006] egy költségvetési politikai döntéshozó költségvetési tanácsot javasolt, Romhányi [2007] és Kopits [2007a] egy már több országban működő, modell, a felügyeletre szorító intézményt tekintettek mintának.

A költségvetési szabályokra felmerült változatok között szerepelt államadósságra, költségvetési hiányra és kiadásokra vonatkozó plafon megállapítása is. A független költségvetési intézmény felállítására két főbb javaslat látott napvilágot. Az egyik a svéd költségvetési tanácshoz hasonló intézmény volt, amelyet szakmailag a makro-költségvetési elemzésben jártas szakértőkkel megerősített állami számvevőszék támogat. A másik javaslat egy viszonylag nagy, saját munkatársi kollektívával működő országgyűlési költségvetési hivatal volt, nagy vonalakban az Egyesült Államok kongresszusi költségvetési hivatalának (*Congressional Budget Office, CBO*) példája alapján.

Szintén vitatott kérdés volt, hogy a független költségvetési intézmény kapjon-e jogosultságot a szabályok betartásának kikényszerítésére. Volt, aki úgy érvelt, hogy az intézmény rendelkezzen *kényszerítő hatáskörrel*, hogy visszadobhassa a parlament elé terjesztett költségvetési törvényjavaslatot, ha az megsértené a költségvetési szabályokat; ebben az esetben a parlament csak kétharmados többséggel bírálhatná felül a költségvetési intézmény döntését. Mások úgy érveltek, hogy az ilyen törvényi jogosítvány ellentétes a demokratikus elvekkel, de talán nincs is rá szükség, mivel a Tanácsnak megfelelő *meggyőző erő* állna rendelkezésére a nyilvánosság révén is.

2007 nyarán a Pénzügyminisztérium nyilvánosságra hozott egy tervezetet, amely rendelkezett a költségvetési szabályok bevezetéséről és az országgyűlési költségvetési hivatal felállításáról.⁶ A kezdeményezést felkarolta a köztársasági elnök, aki felhívta a parlamenti pártok frakcióvezetőit, hogy egyeztessék nézeteltéréseiket, és fogadják el az ebből eredő törvényt. Ezt többpárti egyeztető tárgyalássorozat követte, amelyet az akkori pénzügyminiszter vezetett; csaknem egy éven keresztül folytak a tárgyalások (18 ülést tartottak) – csekély kézzelfogható eredménnyel. 2008 novemberében azonban az Országgyűlés a gazdaságpolitikai kiigazítás részeként elfogadta a többé-kevésbé az eredeti tervezeten alapuló költségvetési felelősségi törvényt.⁷ Bár a törvény végső változata több kompromisszumot tartalmazott, nem kapta meg a legnagyobb ellenzéki párt támogatását. Az új törvény az államháztartási törvényt is módosította; fő jellemzői között szerepel a költségvetés-politikai szabályok, eljárási szabályok és átláthatósági követelmények bevezetése. Emellett a törvény rendelkezik a Költségvetési Tanács felállításáról, amelyet szakmailag a Költségvetési Tanács Titkársága támogat, de amelynek nincs közvetlen jogi eszköze a szabályok, illetve követelmények betartatására.

A Tanács három tagból áll, akiket az Országgyűlés költségvetési ügyekért felelős bizottsága meghallgat, majd az Országgyűlés egyszerű többséggel választ. A Tanács jelenlegi tagjait a bizottság egyhangúan támogatta, a parlament pedig ellenszavazat nélkül választotta meg, ami ritkán fordul elő az erősen polarizált magyar politikai szintéren. Az egységes szavazást lehet úgy értelmezni, hogy azzal nemcsak a Tanácsnak szavaztak bizalmat, hanem utólag, hallgatólagosan a Tanácsot létrehozó törvényt is támogatták.

A törvény szerint a Költségvetési Tanács 2009 folyamán kezdte volna meg működését, inkább kísérleti jelleggel, számos tekintetben csupán próbálgatva azt a tényleges feladatkört, melyet csak 2010-től kellett volna ellátnia. Ehelyett a Tanács a korai kezdés mellett döntött. Mihelyt a törvényi és a fizikai feltételek megengedték (munkatársak felvétele, beszerzések stb.), a nyár folyamán megkezdődtek az előkészületek a Költségvetési Tanács Titkárságának felállítására.⁸ A Titkárság az első technikai kivetítést a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat előtt tette közzé.

⁶ A törvénytervezet elemzéséhez lásd *Kopits [2007b]*.

⁷ A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény.

⁸ A Költségvetési Tanács Titkársága központi költségvetési szerv, vezetője a Tanács elnöke, dolgozói alkalmazottak (túlnyomó részben közgazdászok, az alkalmazottak listája megtekinthető a Költségvetési Tanács honlapján: www.mkkt.hu).

A Költségvetési Tanács céljai

Tekintve, hogy a gazdaság sérülékeny, a Tanács legfőbb célja kezdettől fogva a költségvetési politika hitelességének helyreállítása volt – mind az állampolgárok, mind a hazai és nemzetközi pénzügyi szereplők körében. E célból a Tanács a törvényi előírásokkal összhangban új átláthatósági követelményeket kíván érvényesíteni. Azt kívánja biztosítani, hogy a nagyközönség naprakész, átfogó és érthető információhoz jusson a közpénzek sorsáról. Ehhez szükséges, hogy a kormány kötelező jelleggel, megfelelő gyakorisággal és részletességgel tegye közzé a közszféra működésének aktualizált tényleges és becsült adatait – túl az Eurostat követelményein, valamint a nemzetközi szervezetekkel megkötött készenléti hitelkeretre vonatkozó megállapodáshoz kapcsolódó kötelezettségeken.

Végző soron a költségvetési felelősségről szóló törvénnyel összhangban a Tanács az államadósság fenntartható pályára állításához kíván hozzájárulni. A nagyobb átláthatóság mellett ehhez szükség van a makro-költségvetési prognózisok megbízhatóságának folyamatos nyomon követésére, valamint az e célból megalkotott reáladósság-szabály és kötelező ellentételezési szabály betartatására (a szabályokról lásd a cikk későbbi részeit). Ha sikerül a hitelesség helyreállítása, akkor annak tükröződnie kell az országgokázati felárak csökkenésében. Ha a kockázati felár a visegrádi országok átlagára csökkenne, akkor csak az államadósság éves kamatkidadásain elérhető megtakarítás is már jóval meghaladná az egymilliárd eurót (a GDP több mint egy százalékát), nem beszélve a magánszektor kamatköltségeinek szintén tetemes csökkenéséről. Ami ennél is fontosabb, idővel ezek az előnyök tovább fokozhatják a növekedést.

A Költségvetési Tanács működési alapelvei

Egy költségvetést felügyelő szervezet hatékony működéséhez alapkövetelmény, hogy maximálisan független legyen a kormányzati beavatkozásoktól, illetve bármely politikai párt vagy érdekcsoport befolyásától. A törvény a Költségvetési Tanácsnak nagyfokú függetlenséget biztosít. Először is, a Tanács tagjait a köztársasági elnök, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a Számvevőszék elnöke jelöli. Csak olyan személyek jelölhetők, akik nem kötődnek aktívan politikai párthoz, és az elmúlt négy évben nem töltöttek be politikai pozíciót. A tagokat kilenc évre nevezik ki – azaz megbízatásuk több mint két négyéves választási ciklust ölel fel, és a kinevezés nem megújítható.

A Tanácsot az Országgyűlés hozta létre, és megszüntetése is csak törvény útján lehetséges. A költségvetési felelősségről szóló törvény értelmében a tagokat a parlament egyszerű többséggel választja, illetve – a törvényben meghatározott feltételek esetén – hívja vissza. Az Országgyűlés, annak bizottságai és a parlamenti képviselők kérdezhetik a Tanácsot; ebben az értelemben az Országgyűlés a Tanács legfontosabb ügyfele. Ugyanakkor, néhány más ország gyakorlatával ellentétben, a Tanács nem része a törvényhozásnak. Ha egyszer hivatalba lépett, a Tanács teljesen független az Országgyűléstől. Az egyetlen kivétel természetesen az éves költségvetési előirányzatának meghatározása, ami a törvényhozók kezében van. Hasonlóképpen független a kormánytól és a kormányzati szervektől is. A Költségvetési Tanács Titkárságának tevékenységét, beszerzési eljárásait és gazdálkodását, mint minden más közintézményét, az Állami Számvevőszék vizsgálja.

Rövid története során a Tanács függetlenségét mind az Országgyűlés, mind a kormány tiszteletben tartotta. Nem történt kísérlet arra, hogy akár közvetlen, akár közvetett módon befolyásolják vagy korlátozzák tevékenységét, még a költségvetési előirányzat útján sem. A Tanács nem egyeztet, főleg pedig nem hangolja össze elemzéseit, prognózisait és nézeteit semmilyen belföldi vagy külföldi állami vagy magánszervezettel. A Tanács ilyen

jellegű nyomásgyakorlást sem tapasztalt. E tekintetben a Tanács a magyar közpénzügyek valóban független intézményének tekinthető.

A Titkárság rendszeres és eseti szakmai konzultációkat folytat a Pénzügyminisztériummal, a szaktárcákkal, a Magyar Nemzeti Bankkal, a Magyar Államkincstárral, az APEH-hel, az Államadósság Kezelő Központtal, a Központi Statisztikai Hivatallal, valamint más állami és magánszervezetekkel. Emellett az állami intézményeket törvény kötelezi, hogy kérésre két héten belül bármilyen adatot átadjanak a Tanácsnak, amelyre annak feladatai ellátásához szüksége van, ideértve a bizalmas adatokat is – mivel a titoktartás a Tanácsra nézve is kötelező. E konzultációk és adatszolgáltatások módját az érintett intézmények vezetői által aláírt megállapodások szabályozzák. A kormánnyal folytatott konzultációk, illetve az adatszolgáltatás gyakorlata vegyes tapasztalatokat hozott, viszont az átláthatatlanság hagyománya, amely különösen a Pénzügyminisztériumot jellemezte az elmúlt két évtized során (és még inkább az azt megelőző négy évtizedben) érzékelhető változáson esett át, és a Tanács a korábban hozzáférhetetlen információk jelentős részéhez most a mindennapi gyakorlat szerint hozzájut.

A Tanács kellő távolságot tart mind a hazai, mind a külföldi partnerektől, mivel az általa közzétett valamennyi információ minden érdeklődő állampolgár és szervezet rendelkezésére áll. E szabály alól mindössze annyi a kivétel, hogy a hivatalos nyilvánosságra hozatal előtt minden elemzést és közleményt megkapnak a hivatalos partnerek.⁹ Emellett a Tanács elnöke rendszeresen találkozik is e partnerekkel, hogy tájékoztassa őket a Tanács álláspontjáról az időszerű költségvetési politikai kérdésekben. Ez a gyakorlat segít az információáramlás során keletkező fölösleges meglepetések elkerülésében, és támogatja a hatékony döntéshozói munkát a gazdasági és pénzügyi területeken, ami különösen fontos a fiskális feszültségek időszakában.

A törvény szerint a köztársasági elnök által jelölt tag kiemelt jogokkal és felelősséggel rendelkezik a Tanácsban (például ő a Tanács Titkárságának vezetője), a gyakorlatban azonban a Tanács tagjai úgy döntöttek, hogy minden döntést konszenzusos alapon hoznak. Ez a megközelítés növeli mind a Tanács hatékonyságát, mind állásfoglalásainak hatását.

A Költségvetési Tanács feladatai

Értékelés

A törvény előírja, hogy a Tanácsnak értékelnie kell minden törvényjavaslat központi költségvetésre gyakorolt hatását. A törvény előírásai alapján a Tanács makrogazdasági előrejelzéseket készít, valamint köteles a benyújtást követően és a zárószavazást megelőzően becslést készíteni minden törvényjavaslatnak a központi költségvetés külső bevételi és kiadási tételeire¹⁰ gyakorolt hatásáról.¹¹ Bár a törvény szerint ezek és más (később tárgyalandó) feladatok is fokozatosan léptek volna hatályba a működés első éveiben, a Tanács a törvény szellemében már 2009-ben elkezdte e feladatok ellátását.

⁹ Ezek a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a költségvetésért felelős miniszter, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint az Országgyűlés költségvetésért felelős bizottságának elnöke.

¹⁰ A költségvetés külső tételei a szaktörvények által meghatározott (vagyis törvénymódosítás híján csak a gazdasági-demográfiai folyamatok által befolyásolt) tételek. A külső és belső költségvetési tételek pontosabb meghatározását lásd a *Függelék B*) részében.

¹¹ Valójában a törvényjavaslatok, köztük a módosító javaslatok belső tételekre gyakorolt hatásának az értékelése inkább lehetőség, mint kötelezettség. Ám, hogy védjék az önkormányzatokat az új költségvetési szabályok korlátai közé szorított központi kormányzat által rájuk hárított fedezetlen kötelezettségek ellen, a Tanács köteles a jogszabályoknak a helyi önkormányzatok költségvetési pozíciójára gyakorolt hatását vizsgálni.

Első lépésként a Tanács 2009 augusztusában középtávú makrogazdasági technikai kivetítéseket tett közzé, előkészülve a szeptemberi költségvetési törvényjavaslatra. A *technikai kivetés* lényegében arra a kérdésre válaszol, hogyan alakulnának a költségvetés külső tételei a kihirdetett jogszabályi keretek változatlanlansága mellett. Március végén jelent meg a technikai kivetés aktualizált változata, amely feltételezte, hogy a 2010-es költségvetés a belső tételek vonatkozásában a parlament által jóváhagyott terveknek megfelelően valósul meg.

A Tanács munkaterve szerint a technikai kivetések a parlamenti ülészek előtt készülnek (általában késő nyáron és kora tavasszal), mivel ezek szolgálnak összehasonlítási alapul a költségvetési törvényjavaslatban és bármely más törvényjavaslatban szereplő intézkedés hatásainak számszaki értékeléséhez.

Emellett a Tanács közvetlenül a költségvetési törvényjavaslat benyújtása után, annak hatásait figyelembe véve prognózisokat készít, segítő a parlamentben vitázó képviselők tájékozódását. Ez először 2009 szeptemberében történt meg, és várhatóan a jövőben is gyakorlat marad a mindenkori költségvetési törvényjavaslat, illetve az esetleges pótköltségvetések benyújtásakor.

E kivetések mellé aktuális szakpolitikai kérdéseket vizsgáló alkalmi elemzések is születtek. Például 2009 augusztusában szimuláció készült az adórendszer és a szociális transferek változásairól, valamint a néhány hónappal korábban elfogadott strukturális reformcsomag közép- és hosszú távú makrogazdasági hatásairól. A 2010. márciusi jelentés költségvetési érzékenységi vizsgálatokat mutat be a főbb adó- és kiadási kategóriák alapjárához képesti kis változtatásaira vonatkozóan.

A makro-költségvetési kivetések és a szimulációk a magyar gazdaság költségvetési blokkal kiegészített, becsült dinamikus, sztochasztikus, általános egyensúlyi (DSGE) modellje alapján készültek.¹² A modellalapú kivetések – indokolt esetben szakértői vélemény alapján módosított – trendbecslésekre épülnek. A DSGE modellek alkalmazhatóságát előrejelző eszközként mostanában többen megkérdőjelezték (lásd például *Gordon [2009]*), főleg azért, mert nem sikerült tekintetbe venni a jelenlegi pénzügyi válság reálgazdaságra gyakorolt hatásait, aminek nyilvánvaló oka, hogy e modellekben egyelőre nincsen megfelelően specifikált pénzügyi szektor. Ettől eltekintve azonban a DSGE modellek robusztus és sokoldalú alapot nyújtanak a technikai kivetésekhez és a költségvetési szimulációkhoz – leginkább azért, mert explicit módon kezelik a gazdálkodók várakozásait.¹³

A Titkárság részletes becsléseket készít minden külső kiadási és bevételi intézkedés költségvetési hatásairól a döntési folyamat időszakában. E becslések összehangolt makro-költségvetési keretben készülnek, és már folyik a munka ökonometriai becslések és szakértői vélemények alapján viselkedési hatások figyelembevételére is. A Titkárság mindent megtesz annak érdekében, hogy valamennyi kivetés, becslés és a készítésükhöz használt módszertan azonnal és széles körben hozzáférhető legyen a nagyközönség számára.

A Tanács úgy találta, hogy a kormány 2010. évi költségvetési javaslatában szereplő prognózisok sokkal reálisabbak voltak, mint az elmúlt években, még akkor is, ha figyelembe vesszük a globális pénzügyi válságot és annak a válság kezdete, 2007 vége óta

¹² A *Függelék A*) része összefoglalja a *Jakab–Világi [2008]* által kidolgozott és *Baksa–Benk–Jakab [2009]* által módosított kétszektoros DSGE modellt. Bizonyos tekintetben a modell félkésznek tekinthető. Egyrészt a költségvetési blokk még fejlesztés alatt áll, másrészt most folyik a modell formális kiterjesztése az együttélő nemzedékek figyelembevételére (OLG–DSGE). Ez majd idővel részben lehetővé teszi a hosszú távú kvantitatív forgatókönyvek kidolgozását, több évtizedre előre tekintő időhorizonttal.

¹³ A várakozások jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni a költségvetési politika hatásainak elemzése során. Jól ismert tény, hogy ugyanaz a költségvetési intézkedés ellentétes hatással járhat attól függően, hogy a szereplők arra számítanak, hogy az állandó vagy csupán átmeneti lesz. A költségvetési szabályok megléte esetén a hatások főként azon múlnak, hogy a gazdasági szereplőknek (háztartások, vállalkozók stb.) milyenek a várakozásai a hatóságok költségvetési és monetáris válaszfüggvényének tényleges jellegéről és időbeli lefutásáról.

a gazdasági aktivitásra gyakorolt hatását. A kormány költségvetési prognózisai összességében igen közel álltak a Tanács 2012-ig tartó időszakra készített előrejelzéséhez, bár a belső szerkezetben voltak komolyabb eltérések is. Míg a 2010-re vonatkozó hivatalos makrogazdasági prognózisok a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor kissé pesszimizmának tündek, ezt többé-kevésbé ellensúlyozta a költségvetési becslések viszonylagos optimizmusa. 2011-re a makrogazdasági aggregátumokra vonatkozó általános egyetértéssel ellenkeztek a kormány túlzottan optimista költségvetési prognózisai. Mindkét esetben a korábbi évek gyakorlatát jellemző tipikus felültervezési hajlam eltűnése részben az Európai Bizottság és az IMF által a készenléti hitel-megállapodás keretében végrehajtott ellenőrzésnek is tulajdonítható.

Mindemellett a Tanács az államháztartási egyenlegre vonatkozó előrejelzéseket kísérő kockázatokat is azonosított. E kockázatok egy része kívül áll a központi kormányzat közvetlen hatókörén, és így a Tanács közvetlen látókörén is (például azok, amelyek a helyi önkormányzatok hiányát és az állami vállalatok nettó veszteségeit érintik). Ha ezek valóra válnak, jelentősen hozzájárulhatnak az államháztartási hiányhoz és az államadóssághoz.

Az átláthatóságot biztosító követelmények és eljárások tiszteletben tartása

A költségvetési felelősségi törvény a közpénzek átláthatóságát, a kormányzati kiadások feletti ellenőrzés erősítését szolgáló jogszabály. A 2010. évi költségvetéstől kezdve már a következő újdonságok is alkalmazandók: a központi költségvetés elszámolásainak konszolidációja; a többségi állami tulajdonban lévő vállalkozások veszteségének és nyereségének elszámolása a költségvetési egyenlegben; a külső és belső költségvetési tételek elkülönítése,¹⁴ valamint a törvényt módosítás nélkül történő kiadástúllépés (az úgynevezett felülről nyitott kiadási tételek) lehetőségének jelentős korlátozása. E változások egy része szigorúbb gyakorlatot kíván meg Magyarországon, mint azt az ESA95, illetve az Eurostat szabályai megkövetelnék. Ennek azonban nyomós oka az, hogy a hitelesség helyreállítása és fenntartása az elmúlt évek felelőtlen és átláthatatlan költségvetési politikája után többlet-erőfeszítést igényel.

A költségvetési felelősségi törvénnyel összhangban az Állami Számvevőszék, illetve a Tanács elnöke 2010 januárjában közösen felállított egy új, költségvetési elszámolási szabályokkal foglalkozó független szakértői bizottságot. A bizottságnak egy év áll rendelkezésére, hogy jelentést készítsen az átláthatóságot és megbízhatóságot elősegítő számviteli szabályok továbbfejlesztését célzó javaslatairól.

Sajnálatos módon a kormány több kísérletet is tett a törvényben foglalt jelenlegi átláthatósági követelmények fellazítására, illetve eltörlésére. A szabályok némelyikét egyszerűen figyelmen kívül hagyta a 2010. évi költségvetési törvényjavaslatban. A Tanács többször felhívta a figyelmet e törvénysértésekre, és felszólította a kormányt a törvény betartására. Bár elhangzottak ígérek egyes javaslatok visszavonására, végül a költségvetési törvényt a parlament változtatás nélkül fogadta el. Csak azóta, a végrehajtás során mutatott a kormány bizonyos hajlandóságot a törvény valamivel teljesebb körű alkalmazására.

Sokkal súlyosabb problémát jelentett az a javaslat, amely eltörlölte volna az állami vállalatok nyereségének és veszteségének rendszeres közzétételi kötelezettségét – miközben a tömegközlekedési vállalatokban egymást érték a pénzügyi botrányok. A Tanács tiltakozott a tervek ellen, amelyeket teljesen elfogadhatatlannak ítélt, aminek nyomán a kormány akkor kihátrált a javaslat mögül.¹⁵ Ezt a szabályt 2010 nyarán a kormány támogatásával a parlament a 2010. évi LXXIV. törvényben végül mégis eltörlölte.

¹⁴ A külső és belső költségvetési tételek meghatározását lásd a *Függelék B)* részében.

¹⁵ Lásd www.mkkt.hu honlapon a Tanács e jogszabályokra vonatkozó közleményeit.

A költségvetési szabályok betartása

A költségvetési felelősségi törvény vezérlő elve, hogy az államadósság elmúlt évtizedben tapasztalt gyors növekedését meg kell fékezni. Ezt a célt úgy kell elérni, hogy közben megakadályozzuk a gazdasági ingadozásokat felerősítő, prociklikus szigorítások és lazítások gyakorlatának folytatódását is. A három fő költségvetési szabály (lásd a keretes írást) célja, hogy megakadályozza az egyes törvényjavaslatok nettó hiánynövelő hatását (*kötelező ellentételezési szabály*) a tárgyévben és az azt követő évben; hogy korlátozza az elsődleges kiadások növekedését (*kiadási szabály*) és hogy állandó korlátot állítson fel a központi kormányzat reál-adósságállományára vonatkozóan (*adósságszabály*).

Költségvetési szabályok Magyarországon

A 2008-ban elfogadott költségvetési felelősségi törvény szabályalapú keretrendszer felállítását írja elő, amelynek célja az államadósság fenntartható szintjének biztosítása és a kormányzati kiadások féken tartása. E célok elérését elsősorban három szabály, az adósságszabály, a kiadási szabály és a kötelező ellentételezési szabály szolgálja. A szabályok az állami vállalatok kvázi-költségvetési tevékenységeit is tartalmazó központi kormányzatra vonatkoznak, és 2010. január 1-jétől hatályosak. A szabályok alkalmazására több transzparenciakövetelmény vonatkozik, ellenőrzésüket pedig a Költségvetési Tanács végzi.

Az *adósságszabály* értelmében a központi kormányzat adósságállománya nem növekedhet az inflációnál gyorsabban. Ennek érdekében, három évvel korábbi időpontról indulva, a szabály egy kétlépéses algoritmust ír elő, amelynek segítségével a kormány kiszámítja a belsőegyenleg-követelmény mutatószámát; ez az operatív célszám, azaz kötelező érvényű korlát, amely összhangban áll a végső költségvetési céllal, azaz az adósságkorláttal.

A tárgyévet megelőző harmadik év őszén – az adósságszabály alapján adódó adósságnövekmény és az előre jelzett nettó kamatkidadások különbségeként – előáll az *elsődleges egyenlegre előírt cél*.

Majd a tárgyévet megelőző második év őszén áll elő az elsődleges egyenlegre már rögzített cél és a külső tételek aktuális előrejelzése alapján a *tárgyévre vonatkozó belsőegyenleg-követelmény*.

A kormányt csak a belsőegyenleg-követelmény köti – mivel e felett van kontrollja – függetlenül attól, hogy a makrogazdasági tényszámok vagy a külső költségvetési tételek (például az adóbevételek vagy a munkanélküli-ellátások) esetleg eltérnek-e a prognózisoktól. Az adósságkorlát belső tételek egyenlegének tervezettnél rosszabb alakulásából adódó esetleges túllépését három éven belül korrigálni kell.

Összefoglalva, a szabályok betartása következtében a GDP-arányos államadósság középtávon a GDP reálnövekedésének függvényében csökken, miközben rövid távon teret enged az automatikus stabilizátorok működésének. Egy hároméves bevezető szakasz után az adósságszabályt a 2012. évi költségvetés végrehajtásában kell a maga teljességében alkalmazni.

A *kiadási szabály* szerint a kormány két évvel a tárgyév kezdetét megelőzően plafont határoz meg a konszolidált elsődleges kiadások növekedésére. Átmeneti intézkedésként 2010-ben és 2011-ben a szabály a kiadások növekedési ütemét reálértékben a GDP növekedési ütemének felében korlátozza. Így a kormánynak a költségvetési kiadások kívánatos szintjére vonatkozó szándékai időben széthúzódva tükröződnek a költségvetésben, de korlátozott a hirtelen, különösen a prociklikus, kiadási megugrások lehetősége.

A *kötelező ellentételezési szabály* szerint minden olyan (költségvetési vagy egyéb) törvényjavaslatot, amely az elsődleges kiadások növekedésével vagy a bevételek csökkenésével (ideértve az adókedvezményeket is) jár a folyó évben vagy az azt követő évben, ugyanazon törvényjavaslatban ellentételezni kell azonos mértékű kiadáscsökkentéssel vagy bevételnöveléssel.

A nemzetközi tapasztalatok szerint, miközben a gazdaságpolitikai szabályok végső céljai az érdekelt állampolgárok számára általában könnyen érthetők, az operatív célokkal fennálló tényleges kapcsolat nem mindig nyilvánvaló. Ebben a tekintetben az adósság-szabály az érvényben lévő monetáris szabályhoz hasonlít. Például az inflációs célt követő rendszerben az inflációs cél széles körben érthető, a cél és a tényleges inflációs ráta közötti különbséget pedig a sajtó is figyelemmel kísérheti, de az alapkamat és a megcélzott infláció közötti transzmissziós mechanizmust csak a monetáris politikai szakértők tudják követni. Hasonlóképpen a könnyen érthető adósságkorlát (végső költségvetési cél) és az elsődleges belső egyenleg (operatív cél) közötti kapcsolat sem kézenfekvő.

A törvény a szabályok érvényesítését, illetve azok Költségvetési Tanács általi ellenőrzését fokozatosan vezeti be. A Tanács azonban úgy döntött, hogy a kötelező ellentételezési szabályt már a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat vitájában is vizsgálni fogja. A képviselők által benyújtott mintegy 1400 módosító indítvány közül a Tanács Titkársága kiválasztott mintegy 300-at, és megvizsgálta, hogy megfelelnek-e a szabálynak. A fejlesztés alatt álló részletes módszertan alapján még a vonatkozó döntések előtt becsléseket készített a nettó költségvetési hatásokról, és úgy találta, hogy a kiválasztott indítványok túlnyomó többsége ellentétes a szabállyal. A Titkárság a becsléseket és az alapul szolgáló számításokat minden indítvány esetében az összes parlamenti képviselőhöz eljuttatta. A becslések jelentős sajtóvisszhangot is kiváltottak.

Emellett a Tanács meggyőződött arról, hogy a 2010-es költségvetési törvényjavaslat összhangban van a *kiadási szabállyal*.

Az *adósságszabály* alkalmazásának első évében a kormány nem köteles betartani az adósságcélna vonatkozó korlátot [lásd a *Függelék B*) részét]. Ehelyett a törvény arra kötelezi a kormányt, hogy az elsődleges egyenleget két évre előre, a belső tételek egyenlegét pedig egy évvel a tárgyév előtt rögzítse. A kormány a tárgyévben csak a központi költségvetés belső egyenlegére vonatkozó nominális limitet lesz köteles betartani. Ezzel szemben a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat a viszonyítási alapot a GDP százalékában határozta meg, nem pedig a törvényben előírtak szerint nominálisan, milliárd forintban. Ha a GDP arányában lenne megfogalmazva, akkor az operatív cél nem tenné lehetővé az automatikus stabilizátorok teljes körű működését.¹⁶

Az adósságszabály betartásának nyomon követése azzal a jelentős előnnyel jár, hogy a Pénzügyminisztérium döntéshozói két évre előre ismerik a belső egyenleg tényleges korlátját, függetlenül a bekövetkező makro-költségvetési fejleményektől. A Tanács a hiánykorlát és a technikai kivetítés összehasonlításával segíti a kormányt és a kormányzati szerveket abban, hogy előre láthassák a diszkrecionális mozgásteret, illetve azt, hogy milyen mértékű költségvetési feszültségre lehet számítani a jövőben. Ebben az értelemben a Tanács korai figyelmeztető szerepet játszik, így a kormány a fenntartható adósság céljával összhangban készítheti középtávú szakpolitikai terveit, és dolgozhatja ki a szükséges költségvetési reformokat. Ez a középtávú tervezési gyakorlat segít megakadályozni a váratlan, fűnyíróelven működő beavatkozásokat igénylő helyzeteket.

Röviden, az adósságszabály szerint, ha a kormány benyújtja a költségvetési javaslatot, a parlamenti vita főként a belső tételeknek az előző évben már meghatározott korláton belüli átcsoportosítását jelenti. A belsőegyenleg-követelmény meghatározása a prognosztizált külső tételek és kamatkiadások alapján egyszerű technikai gyakorlat. E feladat elvégzését a kormány akár át is adhatja Költségvetési Tanácsnak, ami politikai hatalmának és felelősségének csökkenése nélkül erősítheti a kormány hitelességét.

¹⁶ A belső kiadások összege jóval nagyobb, mint a belső bevételek összege. A belső bevételek és kiadások különbségéként definiált belső egyenleg nagyságrendileg 5200 milliárd forint hiányt mutat, ami a GDP 20 százaléka. Ha a belső tételek egyenlegét a törvény nem nominálisan, milliárd forintban, hanem a GDP arányában rögzíti, akkor a GDP csökkenése esetén (dekonjunkktúra) a belső tételek megengedett legnagyobb negatív egyenlegének is csökkennie kell, ami megszorítást – dekonjunkktúra esetén prociklikus költségvetési politikát – jelent.

Jogérvényesítés

A költségvetési felelősségi törvény körüli hosszás viták során ellentétes álláspontok fogalmazódtak meg abban a kérdésben, hogy a Tanács kapjon-e kötelező erejű jogérvényesítési hatáskört. Akik e megközelítés mellett érveltek, azt hangoztatták, hogy a Tanácsnak gyakorlatilag legyen joga akár el is utasítani a költségvetési törvényjavaslatot, ha úgy véli, hogy a becsült hiány nem áll összhangban a szabályok alapján meghatározott korlátokkal, hacsak az Országgyűlés legalább kétharmados többséggel felül nem írja ezt a döntést.

A végleges változatban a törvény semmilyen formális jogérvényesítési eszközt nem biztosít a Tanács számára. A Tanácsnak nincs lehetősége az értékeléseinek érvényt szerezni, tehát teljes mértékben a közvélemény és a pénzügyi piacok által gyakorolt nyomásra kell hagyatkoznia – csakúgy, mint a ma létező szinte minden más hasonló független költségvetési intézménynek. Ezért az elsődleges eszköz a Tanács véleményének különböző csatornákon történő nyilvánosságra hozatala és terjesztése. Végül soron a kormány magatartását a meggyőzés eszközével befolyásolja (a nagyközönség és a pénzügyi piacok által gyakorolt nyomás révén), nem pedig kényszerítő eszközökkel.

A fő kommunikációs csatornát az Országgyűléssel és a kormánnyal fennálló nyilvános és személyes kapcsolatok jelentik. A Tanács hivatalos véleménye elsősorban a közleményeiben jelenik meg. A 2010. évi költségvetési törvény parlamenti vitája során a Tanács elnökét háromszor hívták meg az Országgyűlésbe. Beszédet tartott és részt vett a költségvetési és pénzügyi bizottság első ülésén, felszólalt a plenáris ülésen, és végül a végszavazás előtt a bizottság számára előadott egy zárónyilatkozatot. Emellett az elnök többször találkozott a köztársasági elnökkel, a miniszterelnökkel, a pénzügyminiszterrel, illetve több képviselővel, valamint meghívást kapott, hogy felszólaljon az ellenzéki pártok frakcióülésén.

A Tanács elnöke és tagjai több csatornán keresztül is a sajtó rendelkezésére állnak, sajtótájékoztatókon, az írott sajtónak, televízióknak és rádióknak adott interjúkon, valamint az intézmény honlapján (www.mkkt.hu). Emellett előadásokat tartottak szakmai konferenciákon és találkoztak civil szervezetek és pénzügyi befektetők képviselőivel.

Elméletben a köztársasági elnök hatásosabb jogérvényesítő eszközzel is rendelkezik, nevezetesen egy alkalommal visszaküldheti a parlamentnek a megszavazott és aláírásra neki megküldött törvényt, amennyiben az nem áll összhangban a hatályos törvényekkel – beleértve az államháztartási, illetve a költségvetési felelősségi törvényt. Az elnök maga dönti el, hogy milyen súlyú a probléma, és hogy gyakorolja-e ezt az előjogát. Költségvetési törvény esetében ilyen még nem fordult elő.¹⁷ Mindenesetre ha ez megtörténne, akkor az Országgyűlésnek újra kellene szavaznia az (érdemben újra megvitatott és ennek alapján esetleg módosított) törvényjavaslatról, amely ezután automatikusan életbe lépne.

Tanulságok

Milyen – akár csak előzetes – tanulságok vonhatók le a magyar Költségvetési Tanács első évének tapasztalataiból?

1. Egy újonnan létrehozott független költségvetési intézmény nem veheti magától érteendőnek, hogy megalakulása után szerepét és mibenlétét megértsék, vagy hogy jótékony hatását elismerjék. Ezért a lehető leghamarabb meg kell ismertetnie magát, és be kellene

¹⁷ Mivel nincs precedens, és voltak enyhítő körülmények, például a bizonytalan gazdasági környezet, a köztársasági elnök úgy döntött, nem gyakorolja ezt a jogát a 2010. évi költségvetési törvény esetében, bár az a fent kifejtettek miatt ellentétes a költségvetési felelősségi törvénnyel.

mutatnia feladatainak profilját más kormányzervek és a nagyközönség számára. Ez az első lépés a hitelesség és a közvélemény támogatásának megszerzése felé.

2. Az intézmény függetlenségét lényegében a már létező hatóságokhoz fűződő viszonya határozza meg. A függetlenség megőrzéséhez fontos az újválaszthatóság kizárása még akkor is, ha a vezetőjének és tagjainak megbízatása túlnyúlik egy választási cikluson. Az intézménynek a lehető legnagyobb mértékben érvényesítenie kell a törvényben biztosított függetlenségét. Ha nincs más út, utolsó lehetőségként vezetőinek a nyílt konfrontációt is vállalniuk kell a kormánnyal, miközben kerülniük kell a fölösleges konfliktusokat.

3. Az intézmény a hitelesség megszerzéséhez szükséges szigorúsággal gyakorolja felügyeleti funkcióját. Minél kevésbé átláthatók a kormányzati döntések és elszámolások, annál szigorúbb felügyeletre van szükség. Szélsőséges esetben, ha a múltat a fiskális felelőtlenség jellemezte, a törvény betartatására indokolt a „zéró tolerancia”. A gyengéség látszata már induláskor tönkretetheti az intézmény hitelességét.

4. Az intézmény nem láthat el tényleges felügyeleti feladatot a költségvetési politika felett, ha nincs jól képzett és motivált szakértői gárdája és korlátlan hozzáférése az elemzéshez szükséges naprakész adatokhoz.¹⁸ Minél kevésbé átláthatók az állami elszámolások és költségvetési előrejelzések, annál nagyobb szükség van elemzői háttérszervezetre és az információhoz való hozzáférés biztosítására.

5. A kormány (illetve a Pénzügyminisztérium) a hitelesség helyreállítása iránti elkötelezettsége jelül lemondhatna a makrogazdasági prognózisok, illetve valamennyi külső (adó- és kiadási) tétel prognózisának készítéséről – vagy akár külső szervezethez utalhatná e tevékenységet. Miután az elmúlt években a közvélemény és a pénzügyi piacok szemében lényegesen csökkent a hitele, a kormány megszabadulhatna a politikai beavatkozásnak még a gyanújától is, ha e feladatot teljesen független intézménynek adná át. Ezzel szemben a költségvetés készítésének, különösen a belső tételek számszerűsítésének továbbra is a minisztérium feladatkörében kell maradnia.

6. Elengedhetetlen a hivatalos költségvetési előrejelzések azonnali véleményezése a megalapozottság, a transzparenciakövetelmények és a költségvetési szabályok szempontjából. Erőteljesen megkérdőjelezi az értékelő jelentések használhatóságát, ha nem a költségvetés különböző fázisairól történő parlamenti szavazásokat megelőzően készülnek el. Ahhoz, hogy a parlamenti vita során hatása lehessen, az intézmény véleményét be kell csatornázni a formális jogalkotási eljárásokba, ami azt jelenti, hogy a Költségvetési Tanács véleménye ugyanolyan irományként kerül valamennyi képviselő asztalára, mint bármelyik törvényjavaslat vagy módosító javaslat. Ezen túlmenően fontos, hogy a Tanács elnöke személyesen is felszólalhasson a plenáris ülésen és a parlamenti bizottságok ülésein. Minél korábbi fázisban megismerheti a parlament elé kerülő döntési alternatívákat, annál pontosabb és részletesebb elemzéseket képes készíteni azok várható költségvetési hatásairól, ami feltétele annak, hogy a Tanács hatékonyan tudja segíteni a törvényhozás munkáját.

7. Ha egy független költségvetési intézmény jogérvényesítő hatáskört kap (azaz például megvétőzhatja a költségvetést a makro-költségvetési előrejelzések irrealitása vagy a költségvetési szabályok be nem tartása miatt), az közvetlenül hozzájárulhat a költségvetési fegyelemhez. Ám a *meggyőző erő* – amely megnyilvánulhat az intézmény jelentései nyomán a tájékozott választópolgárok, a részrehabilitált sajtó és a befektetők által kifejtett nyomásban – még nagyobb hatással lehet, mint a formális szankciókkal való fenyegetés. Ez egy lassúbb folyamat, de ha sikerül szakítani az átláthatatlanság és az engedékenység kultúrájával, nagyobb és tartósabb eszköze a hitelesség építésének.

¹⁸ Svédország esete különleges. Ott a szakértői munkacapat a költségvetési tanácson kívül van, régóta működő, szintén a kormánytól független intézményekben.

Összefoglalás és következtetések

A pénzügyi piacokon átélt nehézségek nyomán és az egyre kevésbé fenntartható államadósság fényében 2008 novemberében az Országgyűlés elfogadott egy költségvetési szabályrendszert és létrehozott egy független költségvetési intézményt. Magyarország fiskális hitelességének helyreállítására a Költségvetési Tanács feladatai között szerepel a közpénzügyek elemzése és felügyelete. A Tanács feladata, hogy értékelje a költségvetésre vonatkozó előrejelzések megalapozottságát, felmérje az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslatok költségvetési hatásait, és vizsgálja a költségvetési szabályok érvényesülését.

A 2010. évi költségvetési törvényjavaslat értékelésében a Tanács úgy találta, hogy a benne szereplő makro-költségvetési előrejelzések nagyjából összhangban vannak a saját számításaival, bár jelentős kockázatok övezik az előre jelzett költségvetési hiányt. A Tanács többször hangsúlyozta, hogy a költségvetési törvényjavaslat nincs összhangban a költségvetési felelősségi törvényben előírt, egyes alapvető átláthatósági követelményekkel. Ami még fontosabb, sürgette a kormányt, hogy vonja vissza az államháztartási törvény módosítására tett javaslatait. Emellett rámutatott arra, hogy számos módosító javaslat nincs összhangban a kötelező ellentételezési szabállyal, és maga a törvény nem tart be az adósságszabály alkalmazására vonatkozó egyes követelményeket.

Összességében a Költségvetési Tanács számos sikert könyvelhet el, ezek közül néhányat érdemes külön kiemelni. Sikerült kiépítenie a tevékenysége támogatásához szükséges szakmai hátteret, ami lehetővé tette a 2010-es költségvetési törvényjavaslat értékelését. 2009 őszén, az első próbálkozás alkalmával meg tudta győzni a kormányt, hogy vonja vissza az államháztartási törvény felhígítására irányuló javaslatait. A Tanács kevésbé volt sikeres, amikor arról kívánta meggyőzni a kormányt, hogy a 2010. évi költségvetési törvényjavaslatban tartsa be az átláthatósági követelményeket, viszont a kormány jelezte szándékát, hogy a költségvetés végrehajtása során azokat be kívánja tartani. 2010 nyarán a parlament a kormány támogatása mellett több ilyen, átláthatóságot biztosító szabályt hatályon kívül helyezett.

A Tanács tevékenységének kezdetét megkönnyítette, hogy a döntéshozókat korlátozta a Nemzetközi Valutaalappal és az Európai Unióval kötött készenléti hitel-megállapodás, amihez hozzájárult a pénzügyi piacok rendkívüli nyomása is. Ezért elhamarkodott lenne kizárólag a Költségvetési Tanács meggyőző erejének tulajdonítani a tényt, hogy összességében, az előző évektől eltérően, a kormány jelentős önmérsékletet gyakorolt a költségvetés tervezése során. Ugyanakkor az is igaz, hogy a kormány nehezen hagyhatta volna figyelmen kívül a Tanácsot és annak jelzéseit, tekintve a közhangulatot és a sajtó jó részének támogató megnyilvánulásait.

A Költségvetési Tanács első éve alapján a következő tanulságok vonhatók le: a Tanácsnak nagyfokú függetlenségre, a függetlenség használatában bátorságra, jól képzett szakértői gárdára és a naprakész információkhoz való korlátlan hozzáférésre van szüksége ahhoz, hogy a költségvetési politika felelős vitelével összeegyeztethetetlen javaslatokra és döntésekre a felmerülés pillanatában legyen képes a döntéshozók és a nyilvánosság figyelmét felhívni. A költségvetés előkészítésével kapcsolatos, a makrogazdasági helyzetre és a költségvetés külső tételeire vonatkozó előrejelzések elkészítését a kormányzat tőle független költségvetési intézménnyel is elvégeztetheti.

A Költségvetési Tanács eredményességének igazi próbájához meg kell várni egy vagy több kormányváltást, és egy olyan időszakot, amikor a Nemzetközi Valutaalap és az Európai Unió vigyázó szemei sem lesznek az országon. A jelek arra mutatnak, hogy Magyarországon széles körű konszenzus van kialakulóban abban a tekintetben, hogy csökkenteni kell az ország sérülékenységét, és a költségvetési fegyelmezetlenség miatti oly sok késle-

kedés után a lehető leghamarabb be kell lépni az euróövezetbe. A Költségvetési Tanács és a költségvetési szabályok fontos szerepet játszhatnak e célok elérésében.

Hivatkozások

- BAKSA DÁNIEL–BENK SZILÁRD–JAKAB M. ZOLTÁN [2009]: Does the fiscal multiplier exist? A Magyar Közgazdaságtudományi Egyesület konferenciáján tartott előadás. Budapest, december, http://media.coauthors.net/konferencia/conferences/1/Baksa_Benk_Jakab_MKE_revised_10_12.pdf.
- BERGER, H.–KOPITS, GY.–SZÉKELY, I. [2007]: Fiscal Indulgence in Central Europe: Loss of the External Anchor? *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 54. no. 1, 116–135. o.
- GORDON, R. J. [2009]: Is Modern Macro or 1978-era Macro More Relevant to the Understanding of the Current Economic Crisis? A Közgazdasági gondolkodás történetéről rendezett nemzetközi kollokviumon elhangzott előadás, Sao Paulo, augusztus 3., http://faculty-web.at.northwestern.edu/economics/gordon/GRU_Combined_090909.pdf.
- JAKAB M. ZOLTÁN–VILÁGI BALÁZS [2008]: A magyar gazdaság egy becsült, sztochasztikus, dinamikus általános egyensúlyi modellje. *Magyar Nemzeti Bank Tanulmányok*, 9. sz.
- KOPITS GYÖRGY [2002]: Central European EU Accession and Latin American Integration: Mutual Lessons in Macroeconomic Policy Design. *North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 13.No. 3. 253–277. o.
- KOPITS GYÖRGY [2007a]: Költségvetési felelősség keretrendszere. *Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 197–216. o.
- KOPITS GYÖRGY [2007b]: A költségvetési felelősségről. Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. 67–72. o.
- OHNSORGE-SZABÓ L.–ROMHÁNYI BALÁZS [2007]: Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 243–292. o. <http://www.mkt.hu/docs/2007-12-07-15-36-01-Ohnsorge-Romhanyi.pdf>.
- ORBÁN GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY [2006]: Magyar fiskális politika: *quo vadis?* *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 4. sz. 293–309. o.
- ROMHÁNYI BALÁZS [2007]: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 341–376. o.
- SMETS, F.–WOUTERS, R. [2003]: An estimated Stochastic Dynamic General Equilibrium Model of the Euro Area. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1. No. 5. 1123–1175.

Függelék

A) A DSGE modell alkalmazása

A modell egy becsült sztochasztikus dinamikus általános egyensúlyi (DSGE) modell, mely *Jakab–Világi* [2008] kétszektoros DSGE modelljén, végső soron pedig *Smets–Wouters* [2003] munkáján alapul (részletesebben lásd *Baksa–Benk–Jakab* [2009]).

A modellezett kis, nyitott gazdaság egy sor sajátos jellemzővel rendelkezik: a termelés a munka, a tőke és az importált inputok függvénye, míg a belföldi termelés egy részét exportálják. A szereplők a trendinflációt adaptív módon tanulják a trendből és az előző időszak tényleges inflációjából.

Emellett a költségvetési politikával kapcsolatban a modell több leegyszerűsítést is tartalmaz. Először, a fogyasztók egy része teljes mértékben likviditáskorlátos, a ricardói ekvivalenciával nem számol, teljes (munkából és transzferekből származó) jövedelmét fogyasztásra költi. Ez teszi lehetővé, hogy a költségvetési politika bármely változásának rövid távon jelentős reálhatásai legyenek. (Ilyen szereplők hiányában a teljesen racionális és előretekintő szereplők minden költségvetési lépésről tudják, hogy az a jövőben adó-emeléshez vagy adómérsékléshez vezet. Ezért ricardói fogyasztóként ezt a tudásukat már mostani döntéseikben is érvényesítenék, és viselkedésük nem változna).

Másodsor, összesen három adófajta van: a munkavállalók által fizetett munkát terhelő adó, a munkáltatók által fizetett munkát terhelő adó és fogyasztási adó. (Az egyszerűség kedvéért a tőkeadókat nem szerepeltettük a modellben, mert azok empirikus modellezése meglehetősen bonyolult adatproblémákkal járt volna.) Ezek a gazdasági döntésekre torzító hatással járó adók a gazdaság hosszú távú jövedelmezőségét is befolyásolják. Az áfakulcsok esetében az a feltételezés, hogy a nettó árak „ragadósak”, tehát a cégek az áfa változtatásakor mindig újraáraznak.

Harmadrészt, a kormányzatnak kétfajta diszkrecionális („belső”) kiadása van: egyrészt pénzügyi transzfereket nyújt a likviditáskorlátos nem optimalizáló fogyasztóknak, másrészt árukat és szolgáltatásokat vásárol a magánszekortól.

Negyedrész, a deficit finanszírozásának kérdései a modellben meglehetősen leegyszerűsítettek; a fogyasztók előretételezett döntései miatt az államháztartás hiányának finanszírozási szerkezetét döntően az adórendszer szerkezetétől függ.

A modell becslése bayesi módszerrel történt. Az 1995 és 2009 közötti mintaidőszakra készített becslés figyelembe veszi, hogy 2001-ben változás történt a monetáris politikában, ami az általános egyenlőségi modellek esetében a modell teljes újrabecslését teszi szükségessé.

B) Az adósságszabály alkalmazása

Az adósságszabály működésének levezetéséhez a fő változókat a következőképpen határoztuk meg:

- az *államadósság* a központi kormányzat (benne a társadalombiztosítási alapok és más elkülönített állami pénzalapok) bruttókötelezettség-állománya; a reál-államadósság a nominális adósság a fogyasztói árindekszel deflálva;

- a *külső elsődleges kiadásokat és bevételeket* szaktörvények határozzák meg, ezért nem tartoznak az éves költségvetési törvény hatókörébe (ilyen tételt jelentenek például a nyugdíjak és az adóbevételek). Alakulásukat törvénymódosítás hiányában csak magángazdasági és demográfiai fejlemények befolyásolják. Jelenleg a nem konszolidált elsődleges bevételek mintegy 78 százaléka és a nem konszolidált elsődleges kiadások 34 százaléka külső tétel; e tételek egyenlege körülbelül a GDP 21 százalékát teszi ki;

- a *belső (diszkrecionális) elsődleges kiadások és bevételek* nem tartoznak a külső elsődleges tételek közé, amelyekre az éves költségvetési törvény határoz meg előirányzatot (például egyszeri beruházások, nem adó jellegű bevételek). Jelenleg az elsődleges bevételek fennmaradó 22 százaléka és az elsődleges kiadások 66 százaléka belső tétel, az egyenlegük pedig a GDP mintegy 20 százalékát kitevő hiányt mutat.

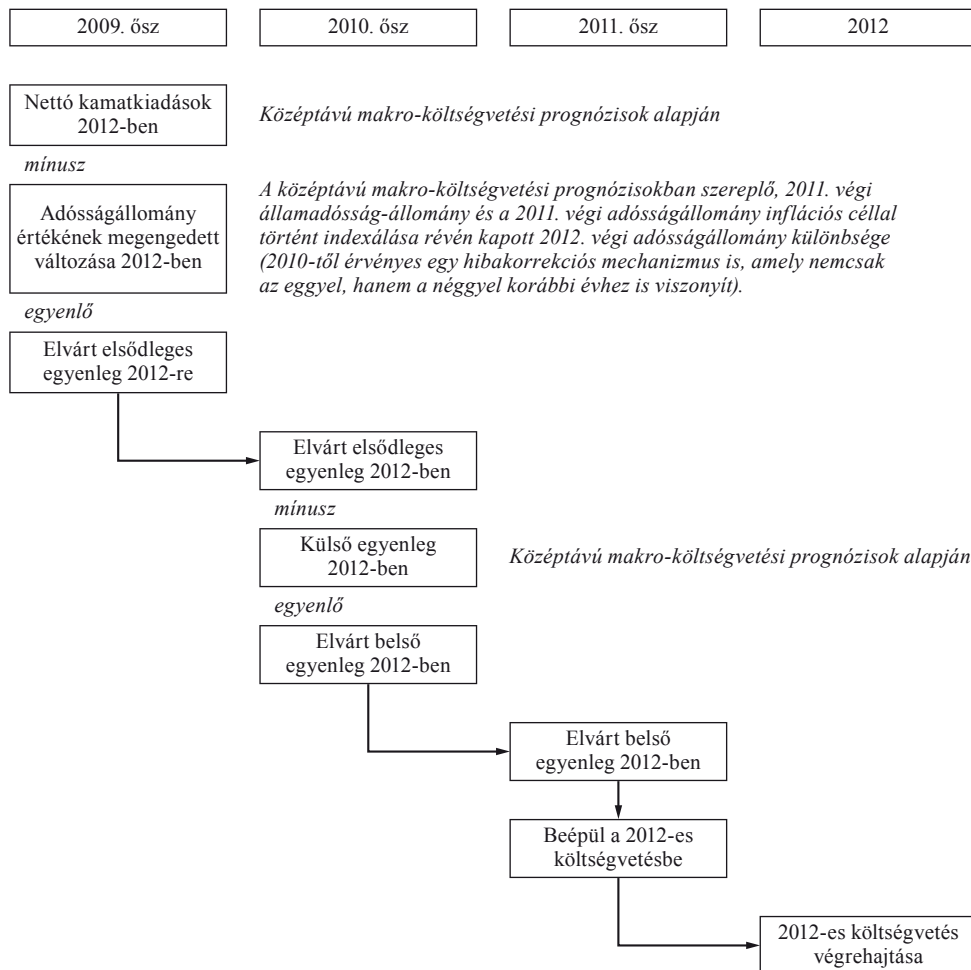
Az *Fl. ábra* mutatja a szabály levezetését 2009 őszétől kezdve, a 2010. évi költségvetésben meghatározottak szerint, végigkövetve a végrehajtás első évét a 2012. évi költségvetésig.

- 2009. ősz: a kormány meghatározza (a 2010-es költségvetésben) a 2012-re szükséges, elvárt elsődleges többletet, összhangban *a*) a prognosztizált adósságszinttel, ami 2012 végén reálértékben nem haladja meg sem a 2008-as szintet, sem a 2011-re prognosztizált szintet; és *b*) a 2012-re prognosztizált nettó kamatkidadásokkal.

- 2010. ősz: a kormány (a 2011. évi költségvetésben) elkészíti a külső tételek becslését 2012-re, hogy kiszámolja a belső tételek egyenlegét 2012-re – összhangban az előző évben meghatározott elsődleges többletre vonatkozó követelménnyel. Az így kapott belső egyenleg 2012-re nézve jogilag kötelező érvényű. Ha egyszer meghatározták a belső egyenleg követelményét, a külső tételekre a kötelező ellentételezési szabály vonatkozik abban az értelemben, hogy sem törvény, sem törvénymódosítás nem ronthat a külső tételek egyenlegén a következő két év egyikében sem. Más szóval, ha olyan intézkedést javasolnak, amely

Fl. ábra

Az adósságszabály alkalmazásának ütemterve, 2009–2012



a külső kiadások emelkedésével vagy a külső bevételek csökkenésével jár, ezt ellensúlyozó azonos nagyságú intézkedést is javasolni kell.

– 2011. ősz: a kormány benyújtja a 2012. évi költségvetési törvényjavaslatot, összhangban az előző évben meghatározott belsőegyenleg-követelménnyel.

Hibakorrekciós mechanizmus gondoskodik arról, hogy a reáladósság-állomány ne nőhessen végleges jelleggel.¹⁹ A leírtak szerint a t -edik év őszén (a $t + 1$ -edik évre vonatkozó költségvetési tervezet részeként) meghatározzák a $t + 3$ -adik év elsődleges egyenlegére vonatkozó célt annak érdekében, hogy a $t + 3$ -adik év végén az adósság reálértéken ne haladjon meg sem a $t + 2$ -edik év végi adósságszintet, sem pedig a $t - 1$ -edik év végi adósságszintnek a tényleges és megkövetelt belsőegyenleg közötti különbséggel növelt értékét, a legfrissebb becslések figyelembevételével – ez utóbbi szabály arra szolgál, hogy kompenzálja a belsőegyenleg-követelmény esetleges

¹⁹ 2011-ig él a szabály, hogy ha a technikai kivétítés alapján a tényleges elsődleges egyenleg várható összege a tárgyévben és az azt követő négy évben kedvezőbben alakul, mint az elvárt elsődleges egyenleg, akkor a különbséget a Stabilitási és Adóreform Alapba kell beszámítani, amelyet jövőbeli adócsökkentés céljára lehet felhasználni.

be nem tartásának hatásait. Ha a $t + 2$ -edik év végén az adósság magasabb, mint az eredetileg meghatározott korlát, mondjuk mivel a makrogazdasági feltételek romlása következtében a tervezettnél rosszabb lett az elsődleges külső tételek egyenlege, akkor a többletet továbbgörgetjük a $t + 3$ -adik évre, mivel továbbra is a $t - 1$ -edik év szintje a viszonyítási alap.

Az adósságszabály betartásáról több eljárési és közzétételi szabály is gondoskodik: a kötelező ellentételezési szabály, a gördülő hároméves indikatív költségvetési tervezés, a költségvetési hatásvizsgálatok, a magánszférával közös (PPP) programok elszámolási szabályai, az állami vállalatok teljes körű nyereség/veszteség elszámolása, valamint az a szabály, hogy a kormány pótköltségvetést köteles benyújtani, ha a költségvetés folyó évi várható egyenlege – a magángazdasági vagy demográfiai okoktól eltekintve – a tervezett GDP több mint 0,2 százalékaival rosszabb a költségvetési törvényben tervezett értéknél. Ez utóbbi két szabályt a parlament a kormány támogatása mellett 2010 nyarán, a 2010. évi LXXIV. törvény keretében eltörölte.

F1. táblázat

Az adósságszabály algebrai bemutatása

Változó	Definíció
Infláció	π_t
Államadósság átlagos nominális kamatlába	i_t
Reál-GDP	Y_t
Árszínvonal	P_t
Belső egyenleg (negatív)	X_t
Külső egyenleg (pozitív)	$M_t = M(Y_t, P_t)$
Elsődleges egyenleg	$B_t = M_t + X_t$
Teljes egyenleg	$O_t = B_t - I_t$
Államadósság	$D_t = D_{t-1} - O_t$
Nettó kamatkidadások (zéró kamatbevételt feltételezve)	$I_t = i_t D_{t-1}$
Államadósság-korlát	$D_{t+3}^* = \min \left[E_t \{ D_{t+2} \} \exp(\bar{\pi}_{t+3}); \tilde{D}_{t-1} E_t \{ \exp(\pi_t + \pi_{t+1} + \pi_{t+2} + \bar{\pi}_{t+3}) \} \right]$
Elsődleges egyenlegre vonatkozó követelmény	$B_{t+3}^* = E_t \{ D_{t+2} \exp(i_{t+3}) \} - D_{t+3}^*$
Diszkrecionális egyenlegre vonatkozó követelmény	$X_{t+2}^* = B_{t+2}^* - E_t \{ M_{t+2} \}$
Diszkrecionális egyenlegnek való megfelelés	$X_{t+1}^* \leq E_t \{ X_{t+1} \}$
Hibakorrekció	$\tilde{D}_t = D_t + (X_t^* - X_t)$

Megjegyzés: E jelöli a várakozási operátort, az \exp pedig a természetes alapú exponenciális függvény. Az inflációs célkövetés rendszerében $E_t \{ \pi_{t+3} \}$ az inflációs cél, melynek elérését két éves időtávon feltételezzük. A külső egyenleg a reál-GDP-n és az infláció kivül természetesen egyéb makrogazdasági és demográfiai változóktól is függhet.