

Tartalom

VERES JÁNOS: Modern állam – felelős gazdálkodás a közpénzekkel _____	193
--	-----

KÖZPÉNZÜGYEK

KITEKINTÉS – NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

KOPITS GYÖRGY: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok _____	197
URBAN HANSSON BRUSEWITZ – YNGVE LINDH: Kiadási plafonok és költségvetési politika _____	217
RICHARD EMERY: Költségvetési eljárások és intézmények az Egyesült Államokban _____	230

HELYZETKÉP – TRENDKÉP, ADATOK, ÖSSZEFÜGGÉSEK

OHNSORGE-SZABÓ LÁSZLÓ – ROMHÁNYI BALÁZS: Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006 _____	239
CSILLAG ISTVÁN: Visszaeső költségvetés-politika _____	286
DIRK-JAAN KRAAN: A magyarországi költségvetés politikai gazdaságtana _____	300

JÖVŐKÉP – MEGÚJULÓ SZABÁLYOZÁS, TÉZISEK, AJÁNLÁSOK

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: A közpénzügyek szabályozásának tézisei _____	314
CSAPODI PÁL: A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei _____	324
ROMHÁNYI BALÁZS: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához _____	335
P. KISS GÁBOR: Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevél vagy fügefalevél _____	371

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

JOSEPH E. STIGLITZ: A viharos kilencvenes évek (<i>Török Ádám</i>) _____	386
OLIVIER BLANCHARD: A posztkommunista átmenet közgazdaságtana (<i>Csaba László</i>) _____	390
ERDŐS TIBOR: Növekedési potenciál és gazdaságpolitika (<i>Antal László</i>) _____	395

PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat
Megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól
Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A folyóirat célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről,
valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében – a közszféra
és a nemzetgazdaság működésének főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről
és a kapcsolódó szakmai vitákról.*

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Akar László, Asztalos László György, Auth Henrik, Báger Gusztáv, Bod Péter Ákos,
Botos Katalin, Chikán Attila, Csapodi Pál (főszerkesztő), Erdei Tamás (társelnök), Fazekas Károly,
Gidai Erzsébet, Halm Tamás, Hetényi István, Katona Tamás, Kovács Árpád (elnök),
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Roóz József,
Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva

A SZERKESZTŐSÉG

Csapodi Pál (főszerkesztő), Lévai János (felelős szerkesztő),
Asztalos László György, Báger Gusztáv, Halm Tamás, Schweitzer Iván, Török Ádám (rovatvezetők),
Nagy Ildikó (szerkesztő), Görgényi Pálné (szöveggyóztató), Palló Éva (tördelőszerkesztő)

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai
által lektorált cikkeket közöl.

A kiadványról kereskedelmi célú másolat készítése
vagy más formában való felhasználása a kiadó engedélye nélkül tilos.

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi
Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodala László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Köz-
lönykiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert igazgató. ■ HU ISSN 0031-496-X., www.hknyomda.hu

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

E számunk szerzői

ANTAL LÁSZLÓ

elnöki főtanácsadó, Magyar Külkereskedelmi Bank Zrt.

BRUSEWITZ, URBAN HANSSON

szakértő, Pénzügyminisztérium, Svédország
az OECD svéd küldöttségének gazdasági és pénzügyi attaséja

CSABA LÁSZLÓ

a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja
a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Bizottságának
elnöke
egyetemi tanár, Közép-Európai Egyetem, Budapest

CSAPODI PÁL

főtitkár, Állami Számvevőszék
címzetes egyetemi docens, Szent István Egyetem, Gödöllő

CSILLAG ISTVÁN

elnök, Magyar Export-Import Bank Zrt.
elnök, Magyar Exporthitel Biztosító Zrt.
volt gazdasági és közlekedési miniszter

EMERY, RICHARD

szakértő, Kongresszusi Költségvetési Hivatal, Egyesült Államok

KOPITS GYÖRGY

a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja

KRAAN, DIRK-JAAN PHD

OECD-szakértő, a költségvetési országtanulmányok projektmenedzsere

LINDH, YNGVE

vezető gazdasági tanácsadó, Pénzügyminisztérium, Svédország

OHNSORGE-SZABÓ LÁSZLÓ

vezető közgazdász, Pénzügyminisztérium

P. KISS GÁBOR

vezető közgazdász, Magyar Nemzeti Bank

ROMHÁNYI BALÁZS

vezető közgazdász, Pénzügyminisztérium

TÖRÖK ÁDÁM

a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
egyetemi tanár, Pannon Egyetem, Veszprém
egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

VERES JÁNOS

pénzügyminiszter

*E számunk több cikkének szerkesztésében közreműködött Romhányi Balázs,
a Pénzügyminisztérium vezető közgazdásza.*

Modern állam – felelős gazdálkodás a közpénzekkel

A amikor a második Gyurcsány-kormány tavaly június eleji megalakulását követő napon meghirdette Új Egyensúly programját, sokan – szakmai körökben és másutt is – kételkedve fogadták.

A program meglehetősen ambiciózus mind a költségvetési konszolidáció, mind az államháztartási reformok tekintetében, s leginkább abban, hogy hosszú távon fenntartható pályát biztosítson a gazdasági növekedéshez, a felzárkózáshoz és megakadályozza a ciklikus egyensúlytalanság évtizedes gyakorlatát.

A kételkedés érthető, főleg ha visszatekintünk az elmúlt 16 évre, de akár hosszabb időszakokra is. Nem új jelenség, hogy a választások közeledtével az aktuális kormányok egyre kevésbé lesznek érzékenyek az egyensúlyi követelményekre és egyre inkább a választók komfortérzetét kívánják kiszolgálni.

A program születése óta, egy éve dolgozunk végrehajtásán, s ennyi idő alatt számos tekintetben változtak a vélemények. Ma már nem igen hallani olyan megfogalmazást, hogy a kormány nem is gondolja annyira komolyan konszolidációs programját. Az eredmények meggyőzőek. Jelentős az előrehaladás a költségvetési konszolidációban, és ezzel párhuzamosan a központi közigazgatásban, az oktatásban, az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben egyaránt megvalósulóban van a reform.

Olyan, korábban tabuként kezelt témákhoz nyúlt hozzá a jelenlegi kormány, mint a meglehetősen igazságtalan és igencsak sok pénzbe kerülő gázár-támogatási rendszer vagy említhetjük azokat a szabályokat, amelyek a gyógyszerár-támogatást működtették, s amelyek korábban nem tudták megakadályozni a gyógyszerkassza évről-évre történő kilukadását, túlköltését. És nem elhanyagolható az utazási, tömegközlekedési támogatási rendszer átalakítása sem.

Nagyot változott a korábbi esztendőkhöz képest a költségvetés helyzete. A változás sok szigorú intézkedésnek köszönhető. Ezek az intézkedések összehangoltan fejtik ki hatásukat, azt eredményezik, hogy a fekete és a szürke gazdaság egy része elkezdett fehéredni, erősödőben van az adófizetői fegyelem, lényegesen kockázatosabbá vált a közteherviselés kikerülése. Mindez aközben történik, hogy a kormány adóemelésre kényszerült az egyensúly javítása érdekében, s így mindenkinek növekedett a terhe.

A nagy változás a költségvetés mindkét oldalán tapasztalható. Lényegesen feszesebbé vált az állami, a közszféra pénzgazdálkodása. Már a múlt esztendő második felében is tapasztaltuk és az idei év első négy hónapjára is jellemző, hogy a tárcák, az intézmények a kereteken belül maradnak, nincs lényeges túlköltés. A költségvetés bevételei pedig rendre több pénz érkezik egyes adókból. Megugrottak a jövedékiadó-bevételek – amiben minden bizonnyal a szigorúbb, fokozottabb ellenőrzések alapvető szerepet játszanak – és jobban alakulnak a járulékbefizetések, nincs gond az általánosforgalmi-

adó- és a személyijövedelemadó-bevétellel sem. Így érthető, hogy a havi prognózisok teljesülésében közel egy éve nem fordult elő kellemetlen meglepetés.

Mindezek hatására lényegesen megnőtt a bizalom a magyar gazdaság iránt. Ezt a legszembetűnőbben az mutatja, hogy igen erős a forint, s ez az erős árfolyam több mint fél éve tartósan fennáll. Fontosak azok a jelzések is, amelyeket Magyarország az Európai Bizottságtól, a Nemzetközi Valutalaptól vagy az OECD-től kap. Ezek az intézmények mind-mind visszaigazolják, hogy az eddigi erőfeszítések eredményesek voltak, elindultunk azon az úton, amelyet egy évvel ezelőtt meghirdettünk.

Egy esztendő persze nem hosszú idő, és ez a program nem is egy évre szól. Nem is lehet mindazt a feladatot ennyi idő alatt elvégezni, amelyet az előző kormányok a megelőző másfél évtized során elmulasztottak. Bizonyos szempontból érthető, hogy halogatták ezeket a döntéseket, hiszen többségük nem igazán népszerű. Most azonban eljött az idő, lépni kell. Az ezzel kapcsolatos döntéseket a Gyurcsány-kormány meghozta, és következetesen kitart a program mellett. Ez a következetesség köszön vissza az első eredményekben, a kedvező szakmai visszajelzésekben, feltételezve, hogy nem marad el a folytatás.

A folytatás pedig következik, mégpedig a konvergenciaprogramnak megfelelően az államháztartási reform különböző területein, és ennek részeként a költségvetési rendszer korszerűsítésében is.

Az államháztartási reformtól összességében azt várjuk, hogy sikerül modernizálni az államot, felszámolni azokat a feszültségpontokat, amelyek a korábbi években megbiúsították az egyensúlyőrzést. De nem elegendő csupán ez a törekvés, szükség van olyan szabályrendszer kialakítására is, amely időről-időre jelzi a felmerülő gondokat, az egyensúlyt veszélyeztető új fejleményeket, megakadályozza az át nem gondolt, hosszabb távon eladósodást eredményező döntéseket, egyszóval biztosítja az egyensúlyőrzés követelményének érvényesülését a kormányzati és a parlamenti munkában.

E tekintetben nem csak a mindenkori kormányokat kell korlátozni, jó lenne, ha a parlament önmaga számára is biztosítaná ezeknek a szabályoknak a törvénybe iktatását, érvényesítését, szem előtt tartva az ország hosszú távú érdekét.

Ezen az úton elindultunk, de még csak az elején tartunk.

Már jó ideje tudjuk, hogy költségvetési szabályokra van szükség, meg kell változtatni a költségvetés tervezésének, készítésének mechanizmusát, az egész állami pénzgazdálkodás rendszerét. Tudtuk, de most jött el az ideje, hogy meg is csináljuk.

Így az ez évi költségvetésbe már beépítettünk bizonyos szabályokat. Két ilyen szabályt hagyott jóvá a parlament a 2007. évi költségvetés elfogadásakor.

Az egyik szerint 2008-tól nem lehet negatív az elsődleges egyenleg és a törvényben meghatározott mértékeknek megfelelően évről-évre nagyobb többlettel kell zárni. Ez ahhoz szükséges, hogy GDP-arányosan ne növekedjen, hanem mérséklődjön az adósságszint.

Működik egy másik költségvetési szabály is. Ennek lényege, hogy a tárcák, a fejezetek a parlament által meghatározott költségvetési keretüket nem költhetik el automatikusan, annak egy részéből fejezeti egyensúlyi tartalékot képeztek, s a kormány meghatározott időközönként, a tárcák munkájának, pénzköltési gyakorlatának értékelése alapján dönt a tartalékba helyezett források felhasználhatóságáról. Ez a rendszer mű-

ködik, az első ilyen értékelésre az első negyedévet követően, áprilisban került sor és a források egy részének, mintegy negyedének felhasználhatóságáról májusban született döntés.

Az említett szabályoknál azonban többre van szükség. Ezek ugyanis önmagukban még nem eredményeznek átfogó költségvetési gazdálkodási reformot.

Amin dolgozunk, az ennél több. Az állami pénzügyek teljes körű újraszabályozását készítjük elő az Állami Számvevőszék és a kormány e feladattal megbízott szakértő munkatársainak együttműködésével, bevonva a munkába a széles szakmai közvélemény szereplőinek jelentős tudásbázisát is. A korábbi törvény-előkészítési gyakorlaton jelentős mértékben változtunk. Az új együttműködéstől azt várjuk, hogy az elkészült javaslatokat ne csak egyszerűen a kormány előterjesztésének tekintsék, hanem olyan dokumentumnak, amely széles szakmai körök véleményét is tükrözi.

A jelenleg folyó munka magába foglalja az állambháztartási gazdálkodás szinte valamennyi területének újraszabályozását.

Az első jogszabály, a vagyongazdálkodási törvény tervezete május közepén készült el úgy, hogy erről a parlament még az első félévben dönthet. A törvénytervezet nem a privatizációra, hanem az állami vagyonnal való gazdálkodásra, annak hasznosítására helyezi a hangsúlyt. Lezárult az alapvető privatizációs időszak, a legfontosabb magánosítások befejeződtek. Ennek megfelelően a jogszabály új szervezeti struktúráját hoz létre, kialakítva annak korszerűsített működési szabályait.

Ugyancsak elkészült a költségvetési intézmények működését részleteiben szabályozó státusztörvény az első változata. Ez valószínűleg csak a második félévben kerül a parlament elé, még további szakmai egyeztetést igényel a kormány által jóváhagyott végső formájának kialakítása.

Ezen túl még két törvénytervezeten dolgozunk.

Az egyik a közpénzügyi felelősségről szól és létrehozza az Országgyűlés Költségvetési Hivatalát. A törvény alapvetően három költségvetés-politikai szabályt fogalmaz meg az egyensúlyőrzési rendszer keretében. Legfontosabb szabály a reáladósság szinten tartása. Vagyis az, hogy az adósság állománya az általános árszínvonal-növekedés üteménél gyorsabban nem növekedhet. Ahhoz, hogy az adósságráta ne növekedjen, olyan elsődleges egyenlegre van szükség, amely ezzel összhangban van. Mivel az önkormányzatok is az állambháztartás részei, szükséges eladósodásukat szabályozni. Erre dolgozzuk ki azt a szabályt, amely a beruházások arányában limitálja a nettó hitel felvételt.

A törvénytervezet részletesen tartalmazza a költségvetési eljárási szabályokat. A költségvetésről továbbra is évente szükséges dönteni, de tudjuk, hogy a büdzsé keretei bizonyos részekben már évekkorábban kialakulnak. Így egyensúlyőrző éves költségvetéseket csak úgy lehet készíteni, ha ezek a döntések figyelembe veszik a következő évek költségvetési kereteit. Hogy ez így történhessen, középtávú költségvetési terv készül, meghatározva három évre előre a fejezeteknek nyújtandó támogatásokat.

A jogszabály megtiltana az Országgyűlésnek olyan törvényjavaslat vagy módosító indítvány tárgyalását, amely növelné a költségvetési hiányt az adott vagy a következő években. Ellenkező esetben ugyanis aligha lehetne biztosítani a reáladósság szinten tartásával kapcsolatos legfontosabb szabályt.

Végül pedig módosítani tervezzük az említett jogszabályok hatására nagymértékben karcsúsodó államháztartási törvényt, hozzáigazítva, beépítve az új jogszabályi struktúrába.

Bár a jogszabályok reményeink szerint viszonylag gyorsan, még az idén elkészülnek, ám – éppen az új rendszer lényegéből fakadóan – hatásuk teljes egészében majd csak a következő évektől érzékelhető. A változás azonban már rövid távon is jelentős, részben azért, mert módosul a döntéshozók – legyenek azok kormányzatiak vagy a törvényhozásban résztvevők – hozzáállása, gondolkodása, részben mert minden évben a szabályrendszer egyre több eleme fog érvényesülni. A beépített fékek a választások közeledtével a politikusok számára újra szabják a mozgásteret.

Kérdés persze, hogy miként alakítható ki a jelenlegi politikai mezőben egy olyan konszenzus, amely lehetővé teszi az új szabályok elfogadását. Az egyetértés az alapvető kérdésben – abban, hogy nem veszélyeztethető az ország, a gazdaság az eladósodás növelésével – megvan. Nincs vita azon, hogy milyen fontos érték az egyensúly őrzése.

Remélhetőleg ennek mentén kialakulhat egy olyan konszenzus, amely biztosíthatja a szükséges parlamenti feltételeket, a közpénzekkel történő felelős gazdálkodáshoz, az ezt garantáló szabályok megalkotásához, érvényesítéséhez.

Fontosnak és hasznosnak tartom, hogy a maga módján a Pénzügyi Szemle is részt vállal e konszenzus megteremtésében azzal, hogy tematikus számában közreadja a közpénzügyi rendszer korszerűsítésére irányuló törekvéseket, valamint a kapcsolódó szakmai háttérösszefüggéseket bemutató, autentikus hazai és külföldi szerzők által készített tanulmányokat.

Veres János

Kopits György*

A költségvetési felelősség keretrendszer

Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok

A cikk a diszkrecionális fiskális politikával összefüggő jelentősebb problémákat és azok makrogazdasági kihatásait ismerteti. Ezt követően azt vizsgálja, hogy a kiválasztott országokban milyen főbb elemekből áll a szabályalapú költségvetési felelősségi keretrendszer. Bár az említett keretrendszerrel kapcsolatos tapasztalatok meglehetősen frissek, a cikk megpróbálja előzetesen felmérni azok hatásait, végezetül kísérletet tesz arra, hogy levonja a Magyarország számára releváns tanulságokat.

A diszkrecionális fiskális politika a világ számos országában időkövetkezetlenséggel és a közalap problémájával jár. A demokratikus társadalmakban a fiskális teljesítmény nemcsak a gazdasági, hanem a politikai ciklust is tükrözi az időkövetkezetlenség következtében. A közalap problémája ott gyakori, ahol a decentralizált pénzügyi állami intézmények, köztük az alsóbb kormányzati szintek „potyautasként” viselkednek, és nem veszik tudomásul, hogy ez milyen károsan befolyásolja az egész államhá-

tartási egyensúlyt. Hasonlóképpen a testületi vezetés alatt álló vagy koalíciós kormányok tagjain keresztül is érvényre juttathatnak egyes érdekcsoportok ilyen magatartást.

Az időkövetkezetlenség és a potyautas magatartás következtében a közpénzügyek alakulását hiányhajlam (*deficit bias*), prociklikusság és szerkezeti torzulások jellemzik. Idővel ezek a folyamatok – amelyeket gyakran strukturális rugalmatlanság és demográfiai feszültségek fokoznak – az államadósság fenntarthatóságának problémájához vezetnek. Továbbá hozzájárulnak a hátrányos makrogazdasági teljesítményhez, sőt esetenként a pénzügyi válságokhoz is.

Bár Magyarországot elkerülte a pénzügyi válság, itt is érvényesülnek ezek a folyamatok. Az elmúlt másfél évtizedben a fent nevezett problémák felerősödtek, és tavaly az EU-n belüli legmagasabb államháztartási hiányban (a GDP arányában) csúcsosodtak ki, illetve az államadósság állományának meredek emelkedéséhez vezettek. E tékozló állampénzügyi magatartás rövid távon hátrányos makrogazdasági következményekkel jár, hosszú távon pedig egyenesen fenntarthatatlan.

A fiskális felelősségről szóló 1994. évi új-zélandi törvény nyomán egyre több ország bevezetett szabályalapú költségvetési felelősség keretrendszert (kfk) az említett problémák kezelésére. A kfk olyan gyűjtőfogalom, amely át-

* A szerző a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja, a jelen cikk személyes nézeteit tükrözi. Hasznos felvetéseikért a szerző köszönettel tartozik Robert Hagemann-nak, Jens Henrikssonnak, P. Kiss Gábornak és Romhányi Balázsnak. A tanulmány korábbi verziója a költségvetési felelősségről az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank által 2006. május 19-én Budapesten tartott konferencián hangzott el.

fogja a fiskális politikai szabályokat, eljárási szabályokat, átláthatósági normákat, valamint ellenőrzési mechanizmusokat.¹ Az aggasztó állampénzügyi folyamatokra való tekintettel Magyarország számára hasznosak lehetnek az ilyen keretrendszer megtervezésével és megvalósításával kapcsolatban más országokban megszerzett tapasztalatok.

FISKÁLIS PROBLÉMÁK

Körülbelül a múlt század közepe óta sok demokratikus társadalom engedte meg magának az *időkövetkezetlen* fiskális politikát.² A hivatalba lépéskor a fiskális fegyelem betartására tett és fennhangoztatott ígéretet a kormányok rendszerint feladták a következő választásokat megelőző időszakban, mivel a politikusok kényszerítve érezték magukat arra, hogy újraválasztásuk érdekében vagy a kiadásokat növeljék, vagy pedig az adókat csökkentseék. Ezt tükrözte a nagyrészt a választási ciklus által dominált pénzügyi helyzet, különösen a feltörekvő piacú országokban, köztük néhány volt szocialista gazdaságban.

Ezen felül az érdekcsoportok ellenállhatatlannal nagy nyomást gyakorolhatnak a kormányra az általános költségvetési korlátot figyelmen kívül hagyva, és ezzel kialakul a *közalap probléma*.³ Ez a probléma különösen a decentralizált fiskális rendszerekben válhat akuttá, ahol az alsóbb kormányzati szintek expansionista pénzügyi magatartást tanúsítanak és figyelmen kívül hagyják, hogy mindez hogyan befolyásolhatja a költségvetést. Implicit módon a túlköltekező magatartás feltételezi, hogy a központi kormányzat és a többi alsóbb szintű kormányzat ezt ellentételező politikát folytat vagy pedig a központi kormányzat felkarolja a pénzügyi gondokkal küszködő szubnacionális kormányzatokat. E magatartás szélsőséges formáit figyelhettük meg a '90-es években Argentínában, Brazíliában és Indiában.

Az időkövetkezetlenség, amely gyakran jár együtt a közalap problémájával, hiányhajlamhoz, prociklikussághoz és kiadási torzulásokhoz vezet. A keynesi gazdaságpolitika által a gazdasági visszaesések időszakára előírt fiskális expanzió (illetve a fellendülések idejére előírt fiskális kontrakció) követése helyett, amelynél lényeges a szimmetria, sok kormány úgy reagált a gazdasági teljesítmény ingadozásaira, hogy diszkrecionális lépésekkel korlátozta a beépített fiskális stabilizátorok működését, ami felerősítette ezen ingadozások destabilizáló hatását.⁴ Engedélyezték az adócsökkentéseket és/vagy növelték a kiadásokat a jó időkben, a rossz időkben pedig visszafogták a kiadásokat vagy adóemeléseket vezettek be.

Idővel számos ipari ország nagyvonalú jóléti állam kiépítését tűzte ki célul, ezt azonban nem mindig kísérte az adóbevételek emelkedése, ami egyre nagyobb hiány kialakulásához vezetett.⁵ Következésképpen ez a tendencia hozzájárult a közszféra gazdasági aktivitáshoz viszonyított eladósodásához. A GDP-hez viszonyított növekvő adósság féken tartását nehezítette a szociális jogosultságok miatti kötelező kiadások emelkedése, amelynek oka részben az öregedő népességszerkezetben keresendő.⁶ Egyes országokban, például Svédországban, tarthatatlan fiskális helyzet állt elő, amely a bankszektor gyengélkedésével együtt komoly pénzügyi válságot idézett elő a kilencvenes évek első felében.

A feltörekvő piacú gazdaságokban, különösen Latin-Amerikában, a prociklikus költségvetési politikát súlyosbította az a tény, hogy az országok a gazdasági teljesítmény erős ingadozásainak voltak kitéve. Ez a probléma a külkereskedelmi cserearányok drasztikus változásaiból eredt, amit még tovább fokozott a külföldi befektetések hol csökkenő, hol emelkedő mértéke.⁷ A kiadás összetétele ebben a térségben is egyre torzultabb képet mutatott: a gazdasági fellendülések időszakai a szociális juttatások és a kormányzati szférában dolgozók

fizetésének emelésére ösztönöztek. A visszaesések idején pedig a költségvetés kiigazítását gyakran az infrastrukturális projektekre fordított befektetési kiadások drasztikus csökkentésével kezdték.

A ciklikusság okozta megrázkódtatások elensúlyozása és a növekedés előmozdítása helyett a diszkrecionális költségvetési politika hozzájárult a makrogazdasági instabilitáshoz, a lanyha növekedéshez,⁸ sőt a pénzügyi válsághoz is. Általánosságban elmondható, hogy az adósság fenntarthatósági problémái (amelyeket esetenként fiskális decentralizáció kísér) és a gyenge hazai bankrendszer miatt fokozódott a pénzügyi rendszer sebezhetősége a soha nem látott méreteket öltő külső liberalizáció és árfolyamrögzítés közepette.⁹ Nem meglepő, hogy a kilencvenes években az adósságválságot banki és valutaválságok kísérték a világ számos országában. Bár elsősorban Latin-Amerika, Ázsia és a posztoszocialista Európa feltörekvő gazdaságait érintették, e válságok néhány fejlett gazdaságot sem kíméltek (például Svédországot).

A KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉG KERETRENDSZERE

E problémák miatt egyre több fejlett és feltörekvő gazdaság fogadott el kfk-t. A magas tőkemobilitásra való tekintettel a kfk minél hamarabbi bevezetését sürgette a kibontakozó pénzügyi válság (Argentínában) vagy a közelmúltban szerzett válságtapasztalatok (Bulgáriában, Svédországban). Sok országban a kfk-t a szabályalapú monetáris politikával együtt vezették be, többnyire az inflációs célkitűzéssel, illetve néhány esetben árfolyamrögzítéssel.

Formailag a kfk-ról többféle jogszabály is rendelkezhet (lásd 1. táblázat): alkotmányos rendelkezés vagy magas szintű törvény (Brazília), rendes törvény (India) vagy nemzetközi egyezmény (Európai Unió), amelyet az egy-

mást követő választási ciklusokban hatalomra kerülő valamennyi kormány köteles betartani. Alternatív megoldásként a keretrendszer tartalmazhat politikai útmutatót (amely bizonyos esetekben lehet implicit is) vagy olyan megállapodást egy adott kormány koalíciós partnerei között, amely feltételezhetően – de nem szükségszerűen – kötelező érvénnyel bír a későbbi kormányokra is (Bulgária, Chile, Észtország, Egyesült Királyság), illetve tartalmazhatja a törvény és az irányelv kombinációját (Svédország). A törvény lehet nagyon részletes (mint Brazíliában), amely meghatároz minden tervezési és megvalósítási elemet. A spektrum másik végén előfordul, hogy a törvény átfogó körvonalakat határoz meg (mint Új-Zélandon és Indiában), amelyeket az éppen hivatalban lévő kormányok szabályzatai egészítenek ki.

Általában véve a kfk-t költségvetés-politikai és eljárási szabályok, átláthatósági normák, valamint egy felügyeleti és az esetleges megsértést szankcionáló mechanizmus kombinációja alkotja. (Ezen alkotóelemek nem feltétlenül egyenlő arányban játszanak szerepet.) A következő vizsgálat csak azon esetekre korlátozódik, amelyeknél ezek az elemek kritikus tömegben fordulnak elő az új-zélandi megközelítés hagyománya szerint. Nincsenek azonban benne korábban megszületett politikai szabályok, amelyekből többnyire minden más elem, de legfőképpen az átláthatóság hiányzik.¹⁰

Önmagában sem a törvény jogi formája, sem pedig részletessége alapján nem szabad általánosítani a helyes gyakorlatot. A kfk-t tulajdonképpen az országra jellemző körülményekhez kell igazítani, amelyek közé tartoznak a jogi előzmények és kulturális hagyományok. Elképzelhető, hogy egyes országokban sokkal erősebben betartják az implicit politikai útmutatókat, mint egy másik országban az alkotmányos előírásokat. Míg a latin-amerikai országokban inkább részletesen kidolgozott törvényi háttérbe ültetik a kfk-t, az angolszász országokban a

ORSZÁGTAPASZTALATOK: KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSÉG KERETRENDSZER

Ország, bevezetés dátuma	Fiskális politikai szabály ¹	Hatáskör ²	Forma ³	Hatóság ⁴	Szankció ⁵
Új-Zéland (1994)	MT általános egyensúly, adósságkorlát	GG	L		R
Svédország (1997–1998)	strukturális többlet, elsődleges kiadási korlát	GG	P, L	M	R
Bulgária (1998)	hiánykorlát, stabilizációs alap, összkiadási korlát	GG	P	M	R
Észtország (1998)	általános egyensúly, stabilizációs alap	GG	P		R
Lengyelország (1998)	adósságkorlát	GG, SG	C		J
Egyesült Királyság (1998)	MT folyó egyensúly, adósságkorlát	GG	P	M	R
Euróövezet (1998) ⁶	MT általános egyensúly, hiánykorlát, adósságkorlát	GG	T	M	F
Argentína (2000)	általános egyensúly, hiánykorlát, stabilizációs alap, elsődleges kiadási korlát	NG, SG ⁷	L	M	R
Chile (2000)	strukturális többlet, stabilizációs alapok	NG	P, L ⁸	M	R
Peru (2000)	általános egyensúly, deficitkorlát, stabilizációs alap, elsődleges kiadási korlát	NG	L	M	J
Brazília (2001)	folyó egyensúly, adósságcsökkentés, bértömegkorlát	NG, SG	C, L		J
Kolumbia (2001)	folyó egyensúly, adósságcsökkentés, bértömegkorlát, kamatkorlát	NG, SG	L		J, F
Ecuador (2003)	nemolaj-egyensúly, hiánykorlát, adósságkorlát, stabilizációs alap, elsődleges kiadási korlát	NG	L		J
India (2004)	folyó egyensúly, hiánykorlát	NG, SG ⁷	L		R
Venezuela (2004)	MT folyó egyensúly, stabilizációs alap, összkiadási korlát	NG	C, L	M	R
Nigéria (függőben)	folyó egyensúly, adósságkorlát, megtakarítási alap	NG, SG	L	E	J, F

¹ Minden szabály minden évre érvényes, kivéve ha kifejezetten több év átlagára (MT) vonatkozik.

² Államháztartás (GG), nemzeti (központi, szövetségi) kormány (NG) vagy szubnacionális kormányzatok (SG).

³ Alkotmány (C), törvény (L), nemzetközi egyezmény (T) vagy politikai útmutató vagy megállapodás (P).

⁴ Független felügyeleti (M) vagy végrehajtó (E) hatóság.

⁵ Szankciók a keretrendszer be nem tartása miatt: hírnévesztés (R), törvényszéki (J) vagy pénzügyi (F).

⁶ Bár a Stabilitási és Növekedési Egyezmény minden EU-tagállamra nézve kötelező, elvileg pénzügyi szankciót csak az euróövezeten belüli szabályszegésért rónak ki. Több euróövezeti tag további szabályokat állapít meg szubnacionális szinten vagy a konvergenciaprogramok részeként.

⁷ Számos szubnacionális kormányzat bevezette.

⁸ Törvénybe iktatva 2006-ban.

keretrendszer csak kontúrként szolgál, és jelentős hangsúlyt kap az átláthatóság. Az eredményességet a kfk hitelessége határozza meg a törvényi formájától függetlenül.¹¹ Ideális esetben a kfk implicit politikai útmutatóként működik, és csak később, a tanulási idő sikeres letelte után kell formába önteni. Például Chilében a költségvetési felelősségről szóló törvényt 2006-ban fogadták el, miután öt évig nem hivatalos, szabályalapú keretrendszerek között alkalmazták és tökéletesítették.

Költségvetés-politikai szabályok

A költségvetés-politikai szabályok állandó korlátot jelentenek valamely széles értelemben vett költségvetési mutató alakulására vonatkozóan. Ez a mutató kifejezhető akár az államadósság állományában, akár valamely pénzáramlási aggregátumban (államháztartási egyensúly, hitel-felvétel, kiadás vagy ezek bármelyik eleme). A költségvetés-politikai szabályok numerikus szabályok néven is ismertek, ha a GDP arányá-

ban határozzák meg őket. Egy decentralizált fiskális rendszerben elképzelhető, hogy a politikai szabályokat a szubnacionális illetékességi körben is alkalmazni kell. Hasonlóképpen azokban az országokban, amelyek valamilyen együttműködési megállapodás, például egy monetáris unió részesei, olyan közös politikai szabályokat határozhatnak meg, amelyek minden tagország kormányára nézve kötelezőek.

Általánosságban az *államadósság állomány*a (vagy a nettó eszközérték) az egyik legfontosabb mutatója egy ország sebezhetőségének. A pénzügyi piacok általában nemcsak a központi kormányzat, hanem az egész közszféra kinnlevő adósságára vonatkozó késedelmes fizetés kockázatát vizsgálják, mivel a központi kormány implicit garanciát vállal a közszféra többi része által felhalmozott adósságokra.¹² Általánosabban fogalmazva: a költségvetés fenntarthatóságának biztosítása vagy helyreállítása érdekében számos ország vezetett be politikai szabályokat, először az államadósság csökkentése, majd pedig annak prudenciális, GDP-arányos stabilizálása érdekében.¹³ Új-Zélandon és az Egyesült Királyságban a kormány köteles középtávú célként vagy felső határként rögzítené az adóssághányadot, valamint megfelelő alsó határként a nettó eszközértéket. Ezen túlmenően a túlköltekező magatartás visszafogása érdekében Brazíliában minden kormányzati szinten meghatározzák a megcélzott adóssághányadot. Hasonló okból az Európai Unióban a tagállamok kormányai kötelesek a GDP 60 százalékára szorítani a bruttó adóssághányadot. Az adóssághányadra vonatkozó felső határérték betartásához szükség van ahhoz, hogy működési célkitűzésként implicit vagy explicit módon (Brazília) elérjék a minimális elsődleges többletet (*lásd függelék*).

A szabályt gyakrabban szokás valamely átfogó *áramlásmutatóra*, például a költségvetési egyenlegre alapozni. A költségvetési egyensúlyra szabályok egész sora vonatkozik: az általános egyensúly, a folyó egyensúly, az elsődle-

ges egyensúly vagy a nemolaj-egyensúly fenntartása. Alternatívaként numerikus korlát adható meg az általános deficit (Európai Unió, Peru, India) vagy alsó határ a teljes többlet (Chile, Svédország) vonatkozásában. Az „aranszabályként” is ismert folyó egyensúlyi szabályt (Brazília, India, Venezuela), gyakran használják arra, hogy megakadályozzák az égetően szükséges állami befektetések elmaradását. A tényleges célt vagy numerikus korlátot (alsó határt) az adott ország körülményei határozzák meg¹⁴, mint például az egyszerűség, az átláthatóság és a könnyű technikai megvalósíthatóság.

Egyes országokban a költségvetési egyensúlyra vonatkozó szabály mellett egyéb korlátok vonatkoznak a kormány kiadási szintjére (Bulgária, Venezuela), elsődleges kiadásaira (Argentína, Ecuador, Peru, Svédország), kamatfizetéseire (Kolumbia) és/vagy bértömegére (Brazília, Kolumbia) annak érdekében, hogy kordában tartsák a fiskális egyensúly-hiány leggyorsabban növekvő elemeit és az ebből eredő torzulásokat a költségvetés összetételében. Ezen túlmenően a kiadási célkitűzéseknek a potenciális GDP-növekedéssel összhangban álló meghatározása (Ecuador) segíti a semleges pozíció elérését a ciklus folyamán.

Hasonlóképpen, a ciklikus semlegesség biztosítása érdekében a költségvetés egyensúlyára vonatkozó szabály meghatározható a strukturális vagy ciklikusan kiigazított egyensúly viszonylatában is (Chile, Svédország, Egyesült Királyság), ami lehetővé teszi az automatikus stabilizátorok működését. Hasonló funkciót tölt be a sokéves vagy középtávú költségvetési egyensúlyra vonatkozó előírás is (Új-Zéland, Észtország, Európai Unió), amely nemcsak az automatikus stabilizátorok működésére hat ki, hanem az aktív, anticiklikus diszkrecionális lépésekre is.¹⁵ Az anticiklikus eszközök ösztönzésének (vagy a strukturális, illetve középtávú egyensúlyi szabály támogatásának) alternatív módszere *megköveteli*, hogy rendkívüli tartalékokat helyezzenek el egy, a gazdasági fellendülé-

sek időszakában realizált fiskális többletekből létrehozott stabilizációs alapon. Ez a módszer *megengedi*, hogy a gazdasági visszaesések idején az alaptól finanszírozzák a hiányt (Argentína, Chile, Ecuador, Észtország, Peru).

A szabályok intézményi fedezete elsősorban attól függ, hogy milyen fokú a fiskális decentralizáció, illetve a különböző kormányzati szintek vagy kormányzati hivatalok autonómiája. Amint azt korábban jeleztem, a decentralizált rendszerekben a szabályokat általában külön-külön állapítják meg a nemzeti és szubnacionális kormányzati szinteken. A szubnacionális szabályok ügye különösen erős Argentínában, Brazíliában vagy Indiában. Ezekben az országokban olyan jelentős költségvetési kiigazításra van szükség, amit a központi kormány egyedül nem képes végrehajtani. Általánosabban fogalmazva, minél nagyobb szerepet játszanak az alsóbb kormányzati szintek a központi kormányzásban, annál nagyobb szükség van a szubnacionális szabályok alkalmazására a szubnacionális kormányzatok túlköltekezésének megakadályozása érdekében. Ez az érv egy nagyobb gazdasági területre, mint például az Európai Unió nemzeti kormányaira nézve is megállja a helyét.

Az említett érveket az az alapvető elv támasztja alá, hogy a szabályokat és különösképpen a kfk-t, a politikaalkotás *elszámoltathatósági szintjén* kell előírni. Másképpen fogalmazva, míg egy centralizált (vagy központosított) rendszerben a politikaalkotás és a döntéshozatal csak nemzeti vagy központi szinten történik, addig egy decentralizált rendszerben (föderációban vagy konföderációban) ezek a feladatok megoszlanak a nemzeti és szubnacionális szintű kormányok között. A jól működő szubnacionális szabályok egyik alapfeltétele mindig a bevételi források és a kiadási felelősségek stabil szétosztása a különböző illetékességi területek között, valamint az átlátható kormányzatok közötti transzfermechanizmus megléte a vertikális (regionális)

egyensúly érdekében.¹⁶ A decentralizált fiskális rendszerekben két lehetséges módszer is van arra, hogy a politikai szabályokat szubnacionális szinten fogalmazzák meg: az autonóm és a koordinált mód.¹⁷

■ Az *autonóm megközelítésben* a szabályalkotást az egyes szubnacionális kormányok kezdeményezik. Ezen alulról építkező módszer követésével Kanadában, Svájcban és az Egyesült Államokban számos szubnacionális kormányzat az aranszabály bevezetése mellett döntött, amelyet eltérő szigorúsággal tartanak be,¹⁸ mások pedig maradtak a diszkrecionális politikaalkotás mellett. Mindent összevéve ezekben az országokban a szubnacionális kormányzatok közvetlenül fordulnak a pénzügyi piacokhoz a szükséges hitelfelvétel céljából, és ritkán fordul elő, hogy a nemzeti kormány „mentőövet” dob a fizetéseképtelenné vált szubnacionális kormányzatoknak.

■ A *koordinált megközelítés* alkalmazásakor minden szubnacionális kormányzatra egységes szabályok vonatkoznak és egy központi hatóság felügyelete alatt állnak. Az esetek többségében e felülről építkező módszert azt követően vezetik be, hogy a központi kormány tőkeinjekcióval segítette, illetve implicit vagy explicit garanciával vállalta, hogy megmenti a nehéz helyzetben lévő szubnacionális kormányzatokat. Koordinációra a föderációkban (konföderációkban) is szükség van, ahol az alsóbb szintű kormányzatok felelősek a fiskális tevékenységek nagy részéért, viszont egy vagy több kormányzat nem megfelelő magatartása jelentősen befolyásolja a föderáció kollektív kockázati prémiumát. Ezért van az, hogy Brazíliában minden szövetségi állam, Németországban pedig minden Land (szövetségi állam) köteles az aranszabályt követni. Hasonlóképpen, mivel nem létezik hiteles, az egész EU-ra érvényes tőkeinjektálást tiltó rendelkezés, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény minden tagállamot kötelez arra, hogy a központi kormányzat pénzügyi helyzete középtávon egyensúly köze-

li állapotba kerüljön vagy többletet mutasson és hiánya ne haladja meg a GDP 3 százalékát.¹⁹

Eljárási szabályok

Az eljárás szabályok az előkészülettől a megvalósításig és ellenőrzésig tartó teljes költségvetési folyamatra vonatkozó szabályok sokaságát átfogják. Ezek a szabályok tekinthetők a szabályalapú kfk működéséhez szükséges intézményi infrastruktúra alappilléreinek – jóllehet vitatható módon éppen olyan nagy szükség van rájuk a diszkrecionális politikaalkotásban is. A költségvetési gyakorlatokra normál esetben vonatkozó szabályozásokon túl a főbb eljárás szabályok közé a következők tartoznak:

- középtávú költségvetési tervezés;
- minden újabb kiadási vagy adócsökkentési javaslatra vonatkozó kötelező ellentételezés;
- az el nem költött előirányzatok év végi lezárása.²⁰

Az elmúlt évtizedben sok ország vezetett be az éves költségvetési folyamat keretét megadó többéves költségvetési tervezési rendszert. Bár a gyakorlati megvalósítás (a részletesség foka, a makrogazdasági előrejelzések és a politikai feltételezések valószerűsége stb.) többnyire országonként eltérőek, elfogadott tény, hogy a középtávú költségvetési tervezés a jól tájékozott politikaalkotás és vita előfeltétele.²¹

Ennél is fontosabb, hogy a kfk egyik nélkülözhetetlen eleme a gördülő, többéves makroköltségvetési program, mivel felhívja a hatóságok és a pénzügyi piacok figyelmét arra, ha politikai kiigazításokra vagy reformintézkedésekre van szükség a keretrendszerek betartásához. Továbbá fegyelmezi a döntéshozókat és biztosítja, hogy azok felelősséget vállaljanak a költségvetési célkitűzések betartásáért. Ezen okok miatt a középtávú költségvetési előrejelzések készítése szerves részévé vált a fiskális

politikai szabályoknak és a kapcsolódó beszámolási kötelezettségeknek Brazíliában, Új-Zélandon, Peruban és az EU-tagállamokban. Például az euróövezetben a tagállamok kormányai rendszeres stabilitási programokat, az eurózónán kívül eső országok kormányai pedig középtávú konvergenciaprogramokat kötelesek benyújtani.

Ezen túlmenően a politikai szabály betartása érdekében hasznos kialakítani egy olyan mechanizmust, amely menetközben korrigálja a célkitűzéstől való, előre nem látott eltéréseket, kivéve ha ezek az eltérések olyan ciklikus ingadozásokból erednek, amelyek korrigálhatók a rájuk vonatkozó menekülési záradék alapján vagy ellensúlyozhatók egy rendkívüli alapból. Továbbá az úgy nevezett kötelező ellentételezés (PAYGO) elv alapján – amelyet az Amerikai Egyesült Államok 1990-es költségvetésének végrehajtásáról szóló törvény népszerűsített – minden bevételi veszteséget vagy kiadásnövekvést tartalmazó költségvetési javaslatnak tartalmaznia kell egy olyan elemet, amely megfelelő mértékben ellensúlyozza a költségvetési kiadást, hogy a teljes költségvetési előrejelzést ne kelljen módosítani (Brazília, Új-Zéland és több európai uniós tagállam).

Átláthatóság

Széles körben elfogadott tény, hogy a kormányzati struktúra és műveletek átláthatósága nélkülözhetetlen a hatékony költségvetési politikához,²² legyen az szabályalapú vagy diszkrecionális.²³ Az átláthatóságra azonban még nagyobb szükség van a fiskális politikai szabályoknál, mivel a politikaalkotásra nehezedő nyomás kikényszeríti a kreatív könyvelési és működési eljárások alkalmazását a szabályok formális betartásához, de nem az előre meghatározott teljesítménymutatók betartásához – amint azt *Goodhart* törvénye megjósolta a monetáris célkitűzésekkel kapcsolatban.²⁴

A kfk előnye különösen attól függnek, hogy időben rendelkezésre áll-e megbízható, érthető és átfogó információ a közszféráról és annak szándékairól. Ebbe a körbe tartozik az intézményi struktúra és funkciók átláthatósága mind a közszférán belüli kapcsolatok, mind pedig a kormányzat és a magánszféra közötti kapcsolatok vonatkozásában. Az átláthatóság kordában tartja vagy mérsékli a kvázifiskális tevékenységeket, amelyek burkolt támogatás formájában jelennek meg költség alatti árképzésben vagy kiszervezésben, vagy implicit kormányzati garancia formájában, amellyel megakadályozzák a nyílt költségvetési műveletek nyilvános felügyeletét.

Ugyanilyen fontos a világos és gyakori kormányzati beszámolóképzés, amely a fiskális szabályok betartása végett kötelező Új-Zélandon, Brazíliában, az Egyesült Királyságban és az Európai Unióban.²⁵ Ráadásul a jelentéseket nemcsak pénzforgalmi alapú elszámolás alapján kell elkészíteni, hanem eredményszemléletű elszámolási szabályok alapján is, amelyekre kevésbé jellemző a kreatív könyvelési technikák alkalmazása. Az átláthatóság megköveteli a költségvetési előrejelzéseket is, köztük azokat a középtávú programokat is, amelyeket valószínű makrogazdasági feltételezésekkel kell alátámasztani, különösen a termelékenység növekedését és a kamatlábakat illetően.²⁶

Felügyelet és érvényesítés

A költségvetés-politikai és eljárási szabályok, valamint az átláthatósági normák betartását folyamatosan ellenőriztetni kell, lehetőleg egy független hatósággal a média által végzett szakszerű felügyeleten és beszámoláson kívül. A számvitel és a jogszabályok betartásának hagyományos ellenőrzésén túl a kfk monitoringjához tartozik a valós idejű, széles hatókörű felügyelet, amelynek része a makrofiskális előrejelzések valószerűségének, illetve a fiskális

kockázatoknak és a fenntarthatóságnak a közép- és hosszú távú megbecsülése.

Intézményi oldalon a fő szempont a felügyeletért és érvényesítésért felelős hatóság jellege, ideértve a vonatkozó átláthatósági követelményeket is. A legtöbb esetben ezt a felelősséget a nemzeti számvevőszék gyakorolja (Egyesült Királyság), amely beszámol a törvényhozás és a közvélemény felé, míg a végső bírászkodás és döntés joga általában a bíróságok kezében van. A kérdés továbbra is az, hogy ezek a hatóságok mennyire alkalmasak technikailag a szabályok betartásának mérésére (ideértve a számviteli eljárásokat, a többéves tervezést stb.). E kompetencia és függetlenség biztosítása érdekében például Peruban a felügyeleti feladat ellátásával a központi bankot bízták meg. Ennél koncentráltabb módszer azonban a szakosított intézmények kiépítése (Chilében és néhány EU-tagállamban), amelyek feladata a kfk megvalósításának technikai felügyelete.²⁷ Egy kevésbé gyakori megoldás e feladatot egy parlamenti független szakértői hivatalra bízni. Bár szabályalapú fiskális politika nélkül, az Egyesült Államokban található Congressional Budget Office egy mintaesetnek számít, amelyet sikertelenül próbáltak bevezetni Venezuelában.

Egyes szerzők azt javasolták, hogy a fiskális politikaalkotást egy független fiskális tanács hatáskörébe kellene utalni.²⁸ Míg azonban a monetáris politikaalkotás kiszervezhető egy független monetáris tanács hatáskörébe, addig az ilyen fiskális tanács nem életképes, mivel nehéz egyértelműen meghatározni a megbízó és ügynök egyenlő feltételeken alapuló viszonyát a fiskális politika megvalósításakor. Gyakorlatilag sehol sem fogadták el a politikaalkotási hatáskörrel felruházott fiskális tanács felállításának javaslatát.²⁹

A decentralizált rendszerekben a felügyeleti funkciót a politikai szabály megalkotására kiválasztott módszer határozza meg. Míg ezt a funkciót az autonóm megközelítésnél a szubnacionális hatóság, a koordinált módszer köve-

tése esetén a központi (nemzeti vagy nemzetek feletti) hatóság tölti be. Az Európai Unióban az Ecofin (az EU Gazdasági és Pénzügyi Tanácsa) látja el a felügyeleti funkciót a Bizottság támogatásával és az Eurostat (az EU Statisztikai Hivatala) speciális (az elszámolási szabványok betartásának) ellenőrzése mellett.

A kfk betartását érintő eltérítő funkció részben a szabályok megszegéséért járó szankciók természetére és mértékére vonatkozik. A nemzeti kormány vagy az autonóm szubnacionális kormány számára a szankciók általában a választók vagy a pénzügyi piacok bizalmának az elvesztését jelentik. Néhány esetben a szabályok megszegése bírósági eljárást von maga után, amely végső fokon a pénzügyminiszter vagy más felelős kormányzati tisztségviselők bűnvádi eljárás alá vonásához vezethet (Brazília).

Elvileg, különösen a koordinált decentralizált rendszerekben, pénzügyi szankciókkal a vétkes kormányt sújtják, például úgy, hogy az EU eurózónába tartozó tagállamai nem kamatozó letéteket kötelesek elhelyezni (amelyek a költségvetésben maradnak, ha a túlzott hiányt nem korrigálják az előírt időn belül), azonnali pénzbüntetésekkel Kanadában és Kolumbiában vagy a költségvetési transzferek felfüggesztésével Brazíliában és az EU-ban (kohéziós alapokból juttatott támogatások felfüggesztésével az eurózónához nem tartozó EU-tagok esetében). A gyakorlatban azonban ritkán alkalmaznak pénzbírságot. A pénzügyi szankciókkal való fenyegetésen kívül a független hatóság feladata felmérni vagy megjósolni a szabályszegés mértékét, valamint a hatóságok által bevetendő korrekciós intézkedést kidolgozni vagy jóváhagyni.

ELŐZETES EREDMÉNYEK

A kfk-ról szerzett tapasztalatok meglehetősen frissek, a legtöbb országban egy évtizednél nem régebbiek. Általánosságban elmondható, hogy a többi makrogazdasági politikai szabályhoz

hasonlóan a kfk-t is legalább egy teljes gazdasági cikluson és egy teljes választási cikluson keresztül alkalmazni kell, mielőtt eredményességéről teljes képet alkotnánk. Ezért az eddig szerzett tapasztalatok csak arra elegendők, hogy előzetesen értékeljük a kfk-k széles körű makrogazdasági következményeit és potenciális mellékhatásait. Ennek ellenére e felmérés talán segít megválaszolni azokat az időnként felmerülő állításokat, amelyek szerint a szabályalapú keretrendszerek hajlamosak arra, hogy visszafogják a növekedést, súlyosbítsák a fiskális prociklikusságot, és fokozzák a közszférában tapasztalt torzulásokat.

Azok az országok, amelyek jóváhagyták a kfk-t, négy csoportba oszthatók az előírások betartásának foka szerint.

■ Az első csoportba azok az országok tartoznak, amelyek egymást követő kormányai teljes mértékben megvalósították a keretrendszer annak bevezetése óta. Ebbe a csoportba tartozik Brazília, Bulgária, Chile, Észtország, Új-Zéland, Peru és Svédország. Néhány euróövezeti tag, nevezetesen Finnország, Írország és Luxemburg is szigorúan betartja az EU Stabilitási és Növekedési Egyezményét, és ezért ezek is az első csoportba sorolhatók. E csoportban minden kormány betartja a jól megtervezett politikai szabályokat, a megfelelő procedurális szabályokat és a magas szintű átláthatósági normákat.

■ A második csoportban a keretrendszerek betartása egy vagy több tekintetben vegyes képet mutatott: a szabályok revíziója vagy laza értelmezése; a szabályokat nem köti terv; részleges megfelelés a szabályoknak; jelentős visszatérés a kreatív számviteli gyakorlathoz; illetve felfüggesztett szankciók a szabályok be nem tartása esetén. Ebbe a csoportba tartozik a legtöbb EU-tagállam és a legtöbb egyéb, felsorolt ország.

■ A harmadik csoportba olyan országok tartoznak, mint Argentína és Venezuela, ahol a keretrendszereket jelentősen felhígították vagy nem sokkal bevezetésük után feladták.

■ A negyedik csoportba olyan országok tartoznak, amelyek alig vagy egyáltalán nem rendelkeznek bizonyított tapasztalattal: Indiában csak a közelmúltban vezették be a kfk-t szövetségi és állami szinten, Nigériában pedig még függőben van a bevezetést szentesítő törvény elfogadása.

Általánosságban az említett országok tapasztalata megerősíti azt a közhelyserű kijelentést, hogy a szabályalapú kfk önmagában, a megvalósítást biztosító politikai akarat nélkül eleve kudarca van ítélve. Ezt talán Argentína esete illusztrálja a legjobban, ahol a költségvetési felelősségről szóló törvény kihirdetése önmagában nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy megakadályozza a fiskális engedékenységet és elhárítsa a 2001-es válságot.³⁰ Másképpen fogalmazva, a kfk a fiskális fegyelem fenntartását célzó politikai elkötelezettség formai kifejezése. Hasznos elkötelezettségi eszközként szolgálhat a hitelesség felépítéséhez, de nem varázspálca, amely garantálja a felelős fiskális magatartást.

A kfk hatásainak kezdeti értékelésekor az első csoportra kell koncentrálni, azaz azokra az országokra, ahol kielégítő volt a jól megtervezett keretrendszer betartása. Az e csoportba tartozó országok mindegyike sikeresen kiküszöbölte a hiányhajlamot azzal, hogy a kfk bevezetése óta csökkentette a GDP-arányos állami adósságot. Az adósság fenntarthatóságának javulása révén helyreállt a befektetői bizalom, mérséklődött az infláció és csökkentek a kamatok. Ezekben az országokban a növekedési ráta magasabb, a volatilitás pedig alacsonyabb volt, mint az összehasonlításként figyelembe vett térségekben (lásd 2. táblázat). Másrészt viszont a külső teljesítmény egyenetlen volt, amely azt tükrözi, hogy a közszféra egyensúlya és a magánszféra (negatív) megtakarítása együttesen járult hozzá a folyó fizetésimérleg egyensúlyhoz.

A keretrendszereket betartó országok között az egyetlen jelentős kivételnek Brazília számít, ahol a növekedés továbbra is gyér maradt, első-

2. táblázat

ORSZÁGTAPASZTALATOK: NÖVEKEDÉS ÉS VOLATILITÁS, KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉG KERETRENDSZERREL

(összehasonlítható térségekre vonatkozó mutatók zárójelben)

Ország, hatályba lépés dátuma	GDP növekedési ráta ¹ (mértani átlag)	GDP növekedési volatilitás ¹ (variancia)
Új-Zéland (1994) ²	3,6 (2,7)	0,2 (0,3)
Svédország (1997–1998)	3,0 (2,1)	0,4 (0,5)
Euróövezet: Finnország (1998)	3,3 (2,1)	0,4 (0,5)
Euróövezet: Írország (1998)	6,8 (2,1)	0,4 (0,5)
Euróövezet: Luxemburg (1998)	5,0 (2,1)	0,5 (0,5)
Bulgária (1998)	4,6 (3,8)	0,2 (0,6)
Észtország (1998) ²	7,2 (3,8)	0,2 (0,6)
Chile (2000)	4,4 (2,9)	0,4 (0,8)
Peru (2000)	4,0 (2,9)	0,6 (0,8)
Brazília (2001)	2,2 (2,6)	0,8 (0,9)

Forrás: Nemzetközi Valutaalap

¹ A kfk bevezetésétől 2005-ig számítva. Az összehasonlítás alapjául szolgáló térségekhez viszonyított átlag és variancia zárójelben olvashatók: a fejlett gazdaságok – Új-Zéland; EU euróövezet – Finnország, Írország, Luxemburg és Svédország; Közép- és Kelet-Európa – Bulgária és Észtország; valamint nyugati félteke – Chile, Peru és Brazília.

² Új-Zéland és Észtország esetében a számítások nem veszik figyelembe az 1998-as és 1999-es zéró növekedést, amelyet az ázsiai és az oroszországi válságok okoztak.

sorban a befejezetlen strukturális reformoknak köszönhetően. Ám a 2002. évi elnökválasztási kampány idején tapasztalt hirtelen árfolyam-kicsúcsosodás után Brazíliában jelentősen csökkent a kockázati prémium a kormány által felvett hitelekre, mihelyst a befektetők megnyugodtak afelől, hogy a balközép kormány be fogja tartani a kfk-t.³¹ Vitatható módon Brazília sikerét a potenciális pénzügyi válság sikeres elhárítását biztosító képességben és nem egyszerűen a növekedési teljesítményben kell mérni.

A csökkenő hiányhajlamtól eltekintve mindent összevéve a kfk betartása nem okozott prociklikusságot és újabb költségvetési torzulásokat. Ennek ellenére nem mindegyik ország volt egyformán sikeres ezen eredmény tekintetében. Voltak olyan erősen eladósodott feltörekvő piacú gazdaságok, amelyek csak kevés kfk-tapasztalattal rendelkeztek és nem tudták meggyőzni a befektetőket arról, hogy az aktivitás visszaesése esetén megengedhető a fiskális expanzió, mialatt nem romlik a strukturális költségvetési egyensúly. Ezekben az országokban a kfk valószínűleg prociklikus marad (azaz nem fogadja el a költségvetési hiányt) a visszaesések idején, amíg a hitelesség teljes mértékben helyre nem áll.³²

Ugyanezen az alapon egyes országokban, különösen a gazdasági visszaesés időszakában a kfk betartását bizonyos költségvetési torzulásokkal érték el (köztük az infrastrukturális projektek felfüggesztésével vagy feladásával). Ezek a torzulások enyhébbek voltak azokban az országokban, amelyekben a szabályokat kifejezetten e torzulások kiküszöbölésére tervezték. Például Brazíliában a bér- és nyugdíjkiadások korlátozásának célja, hogy e kiadásokat arányban tartsák a többi kiadással. Továbbá a folyó egyensúlyra vonatkozó követelmény (az aranyszabály) célja, hogy megvédjék a befektetési célú kiadásokat a költségvetési megszorításoktól.

Általánosabban kifejezve: voltak országok, amelyek szükségmegoldásokra (egyszeri kiadáscsökkentésre vagy adóemelésre) támasz-

kodva próbálták betartani a kfk-t, miközben elodázták a társadalombiztosítási és az adórendszer kulcsfontosságú reformlépéseit. Brazílián kívül idesorolható számos EU-tagállam, így a második csoportba tartozó országok, amelyek következőképpen csak rövid ideig vagy egyáltalán nem tudták a kfk-t betartani. A spektrum másik végén Chile, Finnország és Svédország azzal tűnnek ki, hogy az államháztartás átfogó átalakítása lehetővé tette a kfk szigorú betartását.

Nem fér kétség ahhoz, hogy a szabályalapú kfk-k hatásának felmérése egyelőre csak kísérleti jellegű és részleges lehet. A különböző korlátozások közé tartozik a mintaválasztás és azonosítás.³³ Mint említettem, egyes országokban a kfk szerves részét képezi egy szélesebb, szabályalapú, makrogazdasági politikai keretrendszernek, amelynek része egy rögzített árfolyam vagy inflációs célkövetés is. A fiskális és monetáris politikák ilyen változása – amelyet néhány esetben jelentős strukturális reformok kísérnek vagy előznek meg – tekinthető átfogó rendszerváltásnak. Mindent összevéve a kfk-k végleges értékeléséhez hosszabb historikus adatokra van szükség: lehetőleg a különböző országok összehasonlítható megfigyeléseinek nagyobb halmazát kell összevetni a tényellenes alapszcenárióval. Minden fenntartás ellenére az eddig összegyűlt tapasztalatok azt sugallják, hogy a kfk jelentős mértékben hozzájárulhat a politikai hitelesség helyreállításához és a gazdaság magasabb vagy fenntartható növekedési pályára állításához.

TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

Magyarország államháztartása óriási kihívás előtt áll. 2006-ban a központi kormányzati hiány majdnem elérte a GDP 10 százalékát, és ezzel uniós csúcstól állítottunk fel. Az államadósság a GDP 60 százalékát is meghaladja. Még vi-

szonylag optimista makrogazdasági feltételezések mellett is, a közép- és hosszú távú előrejelzések fiskális fenntarthatósági problémával számolnak.³⁴

Az elmúlt másfél évtizedben Magyarország a felsorolt fiskális problémák mindegyikét megtapasztalta.³⁵ A politikai ciklus gazdasági ciklus fölötti dominanciája nyilvánvaló a kormány pénzügyeiről összeállított bármelyik idősorból. A posztoszocialista átmeneti időszak elejétől mért fiskális deficitcsúcsok egybeestek a választási évekkel (1994, 1998, 2002, 2006).³⁶ A hiányhajlam erősödött ebben az évtizedben, az időkövetkezetlenség pedig grafikusán ábrázolható a középtávú hiánycélok és a tényleges hiányeredmények közötti olló nyílásával, amit az uniós hatóságokhoz benyújtott hivatalos előcsatlakozási és konvergenciaprogramok tartalmaznak (lásd 1. ábra).³⁷

Az időkövetkezetlenségen kívül a közalap problémája is erősen jelen van a központi kormányban – jobban, mint a helyi önkormányzatokban egy szövetségi struktúrán belül – mivel a

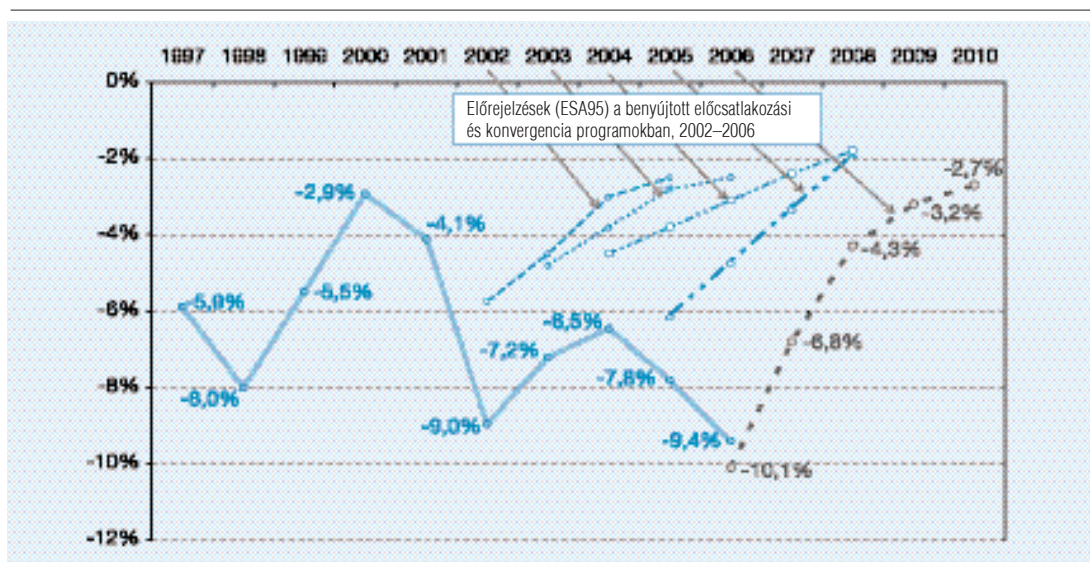
kiadásokért felelős minisztériumok a különböző érdekcsoportok (gazdák, tanárok, egészségügyi dolgozók) egymással versengő igényeit próbálják képviselni. Következésképpen érződik a hiányhajlam (amelyet főleg a szociális transferek emelkedése és a túlzott személyi kiadások okoznak), a prociklikusság és érződnek a kiadási torzulások.

Világos, hogy Magyarországnak a lehető leghamarabb kezelnie kell e fiskális problémákat, mindenekelőtt a fiskális fenntarthatóság helyreállítása érdekében. A közelmúltban az EU-tagsággal együtt a kormány magára vette a kötelezettséget, hogy rendszeresen középtávú konvergenciaprogramokat készítsen és aktualizáljon a Stabilitási és Növekedési Egyezményben megfogalmazott túlzott hiányeljárás keretében. A jelenlegi program részeként a kormány kötelezettséget vállalt a költségvetési hiány jelentős lefaragására, bár egyelőre főleg hézagpótló intézkedésekre támaszkodva. Ezen erőfeszítés támogatására a közelmúltban elfogadott költségvetési törvény arra kötelezi a kormányt,

1. ábra

MAGYARORSZÁG: ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENSÚLY, TÉNYLEGES ÉRTÉKEK ÉS ELŐREJELZÉSEK, 1997–2010

(a GDP százalékában)



Forrás: Pénzügyminisztérium és Központi Statisztikai Hivatal

hogy 2008-tól elsődleges egyensúlyt vagy többletet produkáljon.³⁸

Jóllehet dicséretre méltók, előfordulhat, hogy önmagukban ezek a lépések nem képesek rövid időn belül korigálni a mögöttes fiskális problémákat és visszafordítani a kormányzati politika hitelességének erózióját, amelynek oka, hogy a költségvetést a múltban jelentősen és többször túllépték. Ezért az egyezmény betartásán túl több más EU-tagállamhoz hasonlóan³⁹ Magyarországnak is fontolóra kellene vennie a szigorú, de valószerű, nemzeti szabályalapú kfk bevezetését az egyezmény szélesebb keretei között. E tekintetben öt tanulást vonhat le Magyarország a nemzetközi tapasztalatok alapján.

■ Az első tanulság az, hogy *a szabályalapú keretrendszer intézményi rendszerét az egész közszférára ki kell terjeszteni*, ideértve a központi kormányzat valamennyi költségvetésen kívüli műveletét és decentralizált intézményét, valamint az állami tulajdonú vállalkozások veszteségeinek valós idejű elismerését. Az átláthatóság javításának további lépései közé tartozik azoknak a kiadási programoknak a megfelelő könyvelése, amelyek feltételes kötelezettséget eredményeznek (például a köz- és magánszféra együttműködésében megvalósuló projektek). Szintén nélkülözhetetlen a körültekintő makrogazdasági feltételezéseken és megbízható paramétereken alapuló fiskális előrejelzések készítése és fiskális változókhöz való kapcsolása.

■ A második tanulság az, hogy *meg kell erősíteni az eljárási szabályokat*, ezen belül a költségvetési törvényben szigorúan kell értelmezni és alkalmazni a kötelező ellentételezés (PAYGO) elvét. A nagyszabású újítás, amely igazodna az egyezményben megfogalmazott kötelezettséghez a konvergenciaprogram készítésével és megvalósításával kapcsolatban, a hároméves költségvetési terv bevezetése lenne. Az utóbbi gördülő, indikatív tervként szolgálna az éves költségvetési döntések meghozatalához (a legkorábbi év kiiktatásával és egy-egy új év bevo-

násával minden egymás után következő évben). Továbbá alapul szolgálna a középtávú elsődleges kiadások nominális szintű, éves korlátjának a megállapításához. Végül pedig e korlátok betartása lehetővé tenné a magas személyijövedelemadó-kulcsok, társadalombiztosítási járulékok és az áfakulcsok csökkentését, amelyek mind túlságosan magasak Magyarországon a környező országokhoz képest.

■ Az adósságsökkentés gyorsításának fényében a harmadik tanulság az, hogy be kell vezetni *a strukturális elsődleges többletszabályt* – a brazil politikai főszabály mentén – úgy, hogy az állami adóssághányad a GDP 50 százalékára vagy az alá csökkenjen legkésőbb 2015-ig.⁴⁰ (Ez a szabály az elsődleges egyensúlyi cél logikus meghosszabbítása lenne 2008 után.) A megcélzott adóssághányad elérése után a kormány csupán a középtávú általános egyensúly fenntartását köteles biztosítani az egyezményben rögzítettek szerint. Az elsődleges kiadási korláttal együtt ez a politikai szabály megkönnyítené az anticiklikus magatartás megvalósulását.

■ A negyedik tanulság egy *önkormányzati folyó egyensúly szabály* bevezetésére vonatkozik. Egy ilyen szabály, amely sok, költségvetési szempontból decentralizált országban megtalálható, kikényszerítene némi költségvetési fegyelmet a szubnacionális szinten anélkül, hogy korlátozná a fölöttébb szükséges önkormányzati beruházások hitelből történő finanszírozását. Ennek elengedhetetlen feltétele egy kormányzati szintek közötti megállapodás a bevételi források és a kiadási felelősségek átlátható (lehetőség szerint formulán alapuló) elosztásáról, valamint kiegyenlítő transzfermechanizmusról. Az önkormányzati szabály szükségességét növeli a központi szinten jelentkező feszültség, amely az elsődleges többletkövetelménynek, illetve a kiadási szabályoknak való megfelelés kényszeréből fakad.

■ Az ötödik tanulság az, hogy *fel kell állítani egy független felügyeleti hatóságot*, amely folyamatosan ellenőrzi a kfk valamennyi elemének be-

tartását, ezen belül is különösen az elsődleges többletre és az elsődleges kiadásra vonatkozó szabályok, a hároméves költségvetési terv, a fiskális előrejelzések, valamint az ezekre vonatkozó átláthatósági szabványok betartását. Ez az intézmény javasolna korrekciós lépéseket és szankciókat a kfk be nem tartása esetén, valamint meghatározná a reform kulcsfontosságú területeit annak érdekében, hogy a fiskális keretrendszerek hosszabb távon is életképesek legyenek. A jelenlegi politikai polarizáció miatt nehéz elképzelni, hogy a parlamenten belül alakítsanak ki egy ilyen pártatlan hivatalt; ehelyett az lenne logikus, ha megerősítenék az Állami Számvevőszék szerepét és felhatalmaznák ilyen magasabb szintű felügyeleti tevékenység ellátására.

A többi országhoz hasonlóan a kfk sikeres magyarországi bevezetésének egyik fontos előfeltétele olyan strukturális reformok bevezetése, amelyek biztosítják a szabályok fenntarthatóságát a közsféra szigorú foglalkoztatási szabályai, a demográfiai feszültségek és a regionális egyenlőtlenségek ellenére. Tulajdonképpen több fronton is minél hamarabb haladást kell elérni: állami nyugdíjak, egészségügy, adózás és kormányzatok közötti fiskális kapcsolatok.⁴¹ Szükségtelen mondani, hogy ezt az erőfeszítést az EU-hatóságokhoz benyújtott legújabb konvergenciaprogram szigorú teljesítésével kell alátámasztani.

Ezen túlmenően, a szabályalapú kfk sikeres előkészítése együtt jár egy összehangolt, széles körű kampánnyal, amelynek része a közvélemény felvilágosítása és a médiában való megjelenés is, hogy a közvélemény megfelelő módon megértse az ilyen keretrendszer kialakításának szükségességét, és hogy széles körű támogatottságot szerezzenek a keretrendszer megvalósításához (Brazília, Új-Zéland, EU). A kampányt kísérfje olyan politikai vita, amely általános konszenzust eredményez a jogalkotók között a kfk bevezetésére. A választópolgárok és a jogalkotók mellőzése az előkészületi folyamatban már a kezdetek kezdetén alááshatja egy jól megtervezett kfk hitelességét.⁴²

ÖSSZEFOGLALÓ ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A fiskális politika aggasztó trendjeinek (hiányhajlam, prociklikusság és strukturális torzulások) korrigálására tett erőfeszítések keretében az elmúlt évtizedben számos ország bevezette a szabályalapú költségvetési felelősség keretrendszerét. Egy ilyen keretrendszer elfogadása – gyakran a szabályalapú monetáris politika bevezetésével együtt – az inflációs célkövetéssel vagy rögzített árfolyam-politikával a legmegfelelőbb eszköznek tűnik a pénzügyi válsághelyzetekkel szembeni sebezhetőség csökkentésére a magas tőkemobilitású nemzetközi környezetben. Egyes esetekben, nevezetesen az EU-ban, a kfk-t azzal a céllal vezették be, hogy mérsékeljék az egyes tagállamok potyautas magatartásának más tagállamokra gyakorolt kedvezőtlen hatásait.

Széles értelemben a kfk-t (numerikus) költségvetési-politikai szabályok, eljárási szabályok, átláthatósági szabványok, valamint felügyeleti és végrehajtási mechanizmusok jellemzik. Bár ezek az összetevők országonként jelentősen eltérőek törvényi alap, részletesség, szigorúság és hangsúly tekintetében, állandó korlátot szabnak a fiskális politikának.

A kevés tapasztalat ellenére az előzetes bizonyítékok azt sugallják, hogy egy jól megtervezett kfk betartása segít a politikai hitelesség kiépítésében, a kockázati prémium csökkentésében, valamint (a regionális átlagokhoz képest) fellendíti a gazdasági növekedést és csökkenti a kibocsátás ingadozásait. A külső egyensúlyra gyakorolt hatás egyenetlen, és ez tükrözi a magánszféra megtakarításait is. A kfk-t általában semleges vagy anticiklikus fiskális viszonyok között vezetik be, kivéve a nagy adóssággal küzdő feltörekvő piacgazdaságokat, ahol a visszaesések ellen prociklikus kiigazításokat alkalmaznak. Ugyan vannak olyan országok, amelyekben a keretrendszer betartását a közsféra megreformálása kísérte, más országokban hézgapótló intézkedésekre támaszkodva érték el a keretrendszer szabályainak a betartását.

Másfél évtizedes állandósult költségvetési egyensúlyhiány és az azzal járó drasztikus mértékű állami eladósodás után úgy tűnik, hogy a magyar hatóságok és a közvélemény készen állnak arra, hogy a gazdag nemzetközi tapasztalatok alapján megvizsgálják egy kfk kiépítésének lehetőségét. Más EU-tagállamokhoz hasonlóan, függetlenül attól, hogy azok az euróövezeten belül vagy kívül vannak, Magyarország sokat nyerne, ha elfogadna egy olyan testre szabott, nemzeti, szabályalapú keretrendszert, amely teljes mértékben kompatibilis a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szélesebb értelemben vett rendelkezéseivel.

A nemzetközi tapasztalatok alapján Magyarország legalább öt tanulságot vonhat le. Először is a kfk egész közszférára való kiterjesztésével javulna az átláthatóság; teljes körűvé válna a feltételes kötelezettségek számvitele és körültekintő fiskális előrejelzések készülnének. Másodszor meg kell erősíteni az eljárási szabályokat, ideértve a költségvetési törvény kötelező ellentételezési elv szerinti elfogadását, a gördülő, hároméves költségvetési program rutinszerű elkészítését, valamint az elsődleges nominális kiadások éves korlátozását. Harmadszor a közelmúltban tapasztalt állami adósságfelhalmozási folyamat visszafordítása érdekében komolyan el kell gondolkozni a kívánt adócsökkentésnek

megfelelő strukturális elsődlegestöbblet-szabály bevezetéséről – miután teljesült a 2009-re tervezett elsődleges egyensúlyi cél. Negyedszer egy önkormányzati folyó egyenlegi szabály hasznosan kiegészítené az egész államháztartásra vonatkozó szabályokat. Végül pedig a kfk betartását folyamatosan ellenőriztetni kell egy független hatósággal. A jogilag és technikailag megerősített Állami Számvevőszék megfelelőnek tűnik e feladat ellátására.

A kfk sikeres megvalósítása több fronton is haladást feltételez. Különösen fontos a folyamatos erőfeszítés az állami nyugdíjrendszer, az egészségügy és az adórendszer folyamatban lévő reformjainak befejezésére, továbbá az Európai Bizottsághoz benyújtott konvergenciaprogram szigorú betartására. Ezen túlmenően, a hitelesség és a kfk támogatásának alátámasztására a hatóságok szervezzenek összehangolt, széles körű kampányt és nyílt politikai vitát, amely széles körű konszenzust eredményez a jogalkotók között.

A kfk minden bizonnyal elősegítené, hogy Magyarország ésszerű időn belül belépjen az euróövezetbe. Ennél is fontosabb azonban, hogy bevezetése csökkentené Magyarország sebezhetőségét a közeljövőben fenyegető potenciális pénzügyi válsággal szemben, továbbá közép- és hosszú távon hozzájárulna a magasabb fenntartható fejlődéshez és fellendüléshez.

FÜGGELÉK

A FISKÁLIS SZABÁLYOK EGYSZERŰ SZÁMTANA

Egy fiskális politikai szabály vagy az államadósság prudenciális szintre való fokozatos csökkentéseként (vagy azon a szinten tartásaként), vagy pedig a GDP-hez viszonyított hányadaként fejezhető ki. Ugyanakkor ez a célkitűzés elég rugalmas lehet ahhoz, hogy biztosítsa az automatikus stabilizátorok hatásainak érvényesülését.

Az államadósság időbeli alakulását az alábbiak szerint írhatjuk fel:

$$d_t = [(1 + i)/(1 + g)] d_{t-1} - b_t$$

ahol (a GDP százalékában kifejezve, kivéve ha másképpen van jelölve)

d = az államadósság állománya,

i = az államadósságra vonatkozó átlagos névleges kamatláb,

g = a potenciális GDP növekedési üteme,

b = az elsődleges költségvetési többlet.

Egy rendkívül eladósodott országban a hatóságok célja a

$$d_{t+n}^* < d_t$$

amelynek elérésére n évre van szükség, ha az adóssághányad évente *minimum* x -szel csökken, a ciklikusan kiigazított elsődleges többletként kifejezett operatív szabály segítségével

$$b_t^* = (i - g) d_{t-1} + x \quad (1)$$

Továbbá, az operatív cél a potenciális (trend) növekedés viszonylatában:

$$b_t^* = r_t (1 - \alpha GAP_t) - c_t (1 + \beta GAP_t) - k_t$$

ahol

r = a kormányzati bevétel

c = az elsődleges folyó kiadás

k = a tőkekiadás

α = a GAP-hoz viszonyított bevételi rugalmasság

β = a GAP-hoz viszonyított kiadási rugalmasság

GAP = a tényleges GDP és a potenciális (trend) GDP különbsége.

Ezért

$b_t < b_t^*$ akkor *megengedett*, ha $GAP_t < 0$

és

$b_t \geq b_t^*$ akkor *szükséges*, ha $GAP_t > 0$.

Az (1) szabály betartását kísérhetik az adóssághányad olyan ingadozásai, amelyek eltérést mutatnak a potenciális növekedési rátától: az adóssághányad csökken (növekszik) a pozitív (negatív) eltérésekkel és változatlan, ha a gazdaság a potenciális növekedési pályán marad.

Az (1) szabály azt sugallja, hogy ha az adóssághányad megcélzott csökkentését a növekedési rátával egy szinten állapítjuk meg, azaz $x = gd_{t-1}$, akkor a megcélzott elsődleges többlet

$$b_t^* = id_{t-1} \quad (2)$$

ami *teljes egyensúlyt* jelent. Ebben az esetben a költségvetési egyensúlyra vonatkozó (2) szabály eredményeként a növekedési rátával egyező mértékben fog csökkenni az adósságráta.

Alternatív megoldásként egy olyan országban, amelynek infrastrukturális kiadásokra van szüksége magas várható társadalmi megtérülési rátával, a célkitűzés visszaállítható az aranyszabály szerint, amely *folyó egyensúlyt* ír elő:

$$b_t^* + k_t = id_{t-1} \quad (3)$$

A (3) szabály betartása természetesen könnyebb kell, hogy legyen, mint az (1) és (2) szabályé, de még ez is csökkenti az adóssághányadot a $k_t < gd_{t-1}$ mértékéig.

Azonban kedvezőbb lenne az aranyszabályt újra definiálni a *működési egyensúly* követelménye szerint (ami a folyó bevételek és a δ értékcsökkenési leírást is tartalmazó, folyó kiadások egyezősége), eredményszemléletű számvitel alkalmazásával,

$$b_t^* + k_t - \delta_t = id_{t-1} \quad (4)$$

Ezen túlmenően a költségvetési egyensúly kiegészíthető kiadási korláttal, amely vonatkozhat az elsődleges kiadásokra vagy azok egyik fő elemére, mint például a bértömegre. A kibocsátás vagy az árak ciklikus ingadozásaitól való védelem érdekében a korlát a potenciális GDP-hez képest is meghatározható.

JEGYZETEK

- ¹ A témák és a fejlett gazdaságok gyakorlatainak ismertetését lásd Kopits és Symansky (1998), valamint a Banca d'Italia (2001) kötetében. A feltörekvő piaci gazdaságok gyakorlataival kapcsolatban lásd Kopits (2004) tanulmányát.
- ² Lásd Buchanan és Wagner (1977) befolyásos cikkét a választási ciklusok hatásáról, valamint Kydland és Prescott (1977) cikkét az időinkonzisztenciáról.
- ³ Lásd a közalap problémájának elemzését Persson és Tabellini (2000) tanulmányában.
- ⁴ Az EU-ban és az USA-ban jelenlévő prociklikus politikák bizonyítékául lásd az Európai Bizottság jelentését (2000), illetve Taylor vonatkozó cikkét (2000).
- ⁵ Tanzi és Schuknecht (2000).
- ⁶ Az EU-tagországok állami adósságainak fenntarthatóságára vonatkozó legutóbbi számításokat lásd Deroose és szerzőtársai (2006) cikkében.
- ⁷ A prociklikusság bizonyítékáról lásd Gavin és szerzőtársai (1996), valamint Kaminsky és szerzőtársai cikkét (2004).
- ⁸ Fatás és Mihov (2003) egy fejlett és feltörekvő piaci gazdaságokból álló nagy minta alapján becsülték meg ezeket a hatásokat.
- ⁹ Kopits (2000).
- ¹⁰ Kopits és Symansky (1998).
- ¹¹ Kopits (2001).
- ¹² Itt is kivételt képezhetnek azok az országok, amelyekben a központi kormányzat előzőleg nem nyújtott „mentőövet” a mulasztó szubnacionális kormányzatoknak. Ilyen esetekben a hitelbesorolást végző cégek minden illetékességi területen külön mérlegelik a hitelfelvevő kormányzat kockázatait.
- ¹³ Nincs olyan specifikus adóssághányad, amely megfelelné ennek a kritériumnak. Ugyanakkor a gyakorlatban a 40 százalékot meg nem haladó adóssághányadot körültekintően meghatározott adóssághányadnak tartják a feltörekvő piaci gazdaságokban. Nyilvánvaló, hogy egy fejlett gazdaság vagy jelentős exportbevétellel, széles adóalappal, illetve erős pénzügyi vagy forrási adottságokkal stb. rendelkező gazdaság esetén ennél sokkal magasabb hányad is elfogadható. Lásd például a Nemzetközi Valutaalap (2003) és Hausmann (2004) tanulmányát.
- ¹⁴ Svédországban a strukturális többletcélt a GDP 2 százalékában határozták meg annak érdekében, hogy kihasználják a kötelező állami nyugdíjalapok működéséből származó, többek között a kormányzati számvitelre gyakorolt kedvező hatást. Chilében a GDP 1 százalékában meghatározott többletcéltől a központi bank veszteségeit kívánják fedezni.
- ¹⁵ A 2005. évi reform szerint az EU Stabilitási és Növekedési Egyezménye előírja, hogy a magas adóssággal rendelkező országok költségvetése középtávon egyensúly közeli helyzetet vagy többletet érjen el, míg a gyorsan növekvő és alacsony adóssággal rendelkező tagállamok számára a GDP-hez viszonyított maximum 1 százalékos hiányt engedi meg.
- ¹⁶ Lásd Rattso (1998) tanulmányát, amely skandináv nézőpontból elemzi a témát.
- ¹⁷ A két – argentin és brazil – megközelítés összehasonlítását lásd Kopits, Jiménez és Manoel (2000) tanulmányában.
- ¹⁸ Az USA vonatkozó tapasztalatait feldolgozó hatalmas irodalom legfrissebb áttekintését lásd Besley és Case (2003) tanulmányában.
- ¹⁹ Az EU-n belül több kormány is elfogadott már az Európai Gazdasági és Monetáris Unió szabályaiból származtatott szabályokat nemzeti és szubnacionális kormányzati szinteken; lásd az Európai Bizottság (2006) tanulmányát.
- ²⁰ Lásd például Poterba és von Hagen (1999) könyvét.
- ²¹ Az OECD-országokban alkalmazott többéves költségvetési és fiskális célkitűzésekkel kapcsolatban lásd az OECD (1995) tanulmányát.
- ²² Lásd a korai áttekintést Kopits és Craig tanulmányában (1998), amely a Nemzetközi Valutaalap által kiadott Code of Good Practics in Fiscal Transparency című dokumentum alapjául szolgál.
- ²³ Például Új-Zéland és Ausztrália 1998-as, a tisztességes költségvetésről elfogadott törvénye – amely ugyan nem tartalmaz fiskális politikai szabályt, de –

- előírja a nemzeti hatóságok számára, hogy nyilatkozzanak a fiskális stratégiával kapcsolatban; tegyenek közzé éves és évközi jelentéseket a fiskális kilátásokról és eredményekről; készítsenek intergenerációs jelentéseket; valamint választások előtti gazdasági és fiskális előrejelző jelentéseket.
- ²⁴ Charles Goodhart szerint egy numerikus mutató, mint például egy monetáris aggregátum, már nem hatékony fokmérő, ha politikai célként vagy teljesítmény-változóként használják.
- ²⁵ Ezt illusztrálják például a GMU eredményszemléletű elszámolási szabályai; a privatizációs bevételek finanszírozásként való besorolása a költségvetési egyensúly kiszámításakor; az adósság bruttó alapú számítása; valamint a szabályok kiterjesztése a központi kormányzatra.
- ²⁶ A strukturális költségvetési szabály betartásának megállapításához a ciklikusan kiigazított mérleget az outputgap átlátható és valószerű becsléseire kell alapozni. Az 1960-as években tapasztalt, nem átlátható hollandiai gyakorlatot lásd Wellink tanulmányában (1996). A mérési nehézségekről a közelmúltban Kiss és Vadas (2006) írtak cikket.
- ²⁷ Az EU-tagállamokban található ilyen intézmények leírását lásd az Európai Bizottság (2006) tanulmányában.
- ²⁸ Eichengreen és szerzőtársai (1999) és Wyplosz (2002).
- ²⁹ Lehetséges kivételként, Nigériában, egy még el nem fogadott törvény kiemelkedő végrehajtó feladatokkal, például egy közös megtakarítási alap kezelésével bíz meg egy fiskális tanácsot. A tervek szerint a tanács szövetségi és állami kormányzati képviselőkből fog állni annak érdekében, hogy bizalmat és támogatást kapjon az állami kormányzatoktól. Ez nélkülözhetetlen előfeltétel a fiskális felelősségről szóló törvényjavaslat elfogadásához.
- ³⁰ Lásd a téma kifejtését Kopits (2001) és Schick (2004) tanulmányaiban, valamint az európai országokban fellelhető bizonyítékokat Debrun (2007) cikkében.
- ³¹ Az EMBIG-index alapján Brazília piaci besorolása jelentősen javult ezen időszak alatt. 2002 tavaszán az állampapírok hozamfelára 600 bázisponttól 2000 bázispont fölé emelkedett. Azóta a hozamfelár fokozatosan lecsökkent a jelenlegi 200 bázispont körüli szintre.
- ³² Ezek a megállapítások összecsengenek a fiskális szabályokkal rendelkező országok egész sorára jellemző statisztikai bizonyítékokkal, amint az Manasse (2006) tanulmányában olvasható.
- ³³ Ezen túlmenően, néhány ország számára a 2. táblázatban bemutatott növekedési számítások fordított irányú kauzalitást tükrözhetnek a keret betartásával kapcsolatban, bár e lehetőséget minimalizálni próbálják azzal, hogy a megfelelést a strukturális fiskális egyensúly viszonylatában adják meg, illetve azzal, hogy elegendően hosszú időszakot fednek le a ciklikus ingadozások kiegyenlítése érdekében.
- ³⁴ A helyi jellegű „fiskális alkoholizmusban” szenvedő Magyarország és Olaszország jellemzését lásd Kopits (2006b) tanulmányában.
- ³⁵ Kopits (2006a) a politikai gazdaságtan szemszögéből vizsgálja a magyarországi fiskális magatartást. A többi új közép-európai EU-tagállamban fennálló összehasonlítható feltételek elemzését lásd Kopits és Székely (2004), valamint Berger és szerzőtársai (2007) tanulmányában.
- ³⁶ Megjegyzendő, hogy a hiánnyal kapcsolatos 1998-ra és 2002-re vonatkozó hivatalos adatok egy kicsit talán túlzóak (a GDP maximum 0,5 százalékának erejéig), mivel azok tükrözik a bizonyos állami vállalkozások által az elmúlt években felhalmozott veszteség elismerését.
- ³⁷ A szerző köszönetét fejezi ki Tésy Gabriellának az 1. ábra alapját képező adatok összeállításáért.
- ³⁸ Az aktuális konvergenciaprogram szerint a kormány szigorúbb célok betartása mellett kötelezte el magát (zéró elsődleges egyenleg 2008-ra, a GDP 0,9 százalékával egyenlő összeg 2009-re, illetve a GDP 1,1 százalékával egyenlő összeg 2010-re), mint amit a költségvetési törvényben foglalt elsődleges egyensúlyi szabály meghatároz.
- ³⁹ Például, nemrég, 2007. március 22-én Steinbrück pénzügyminiszter tájékoztatott egy reform-kezdemenyezésről, amely által megváltozna Németország aranyszabálya, összhangban az Egyezményvel.
- ⁴⁰ Lásd a függelékben az elsődleges többletcél levezetését a kívánt adócsökkentési pályából.
- ⁴¹ Lásd Kopits (1997) tanulmányát, amely idejekorán felvetette a társadalombiztosítási reform szükségességét a GMU fiskális referenciaérték megközelítésé-

hez. Az összes EU-tagállam előtt álló feladatok részletes áttekintését és számszerűsítését lásd az Európai Bizottság (2006) tanulmányában.

⁴² Peruban az a tény, hogy a Fujimori elnök vezette kormány igen rövid jogalkotói vita után sebtében

vezette be a kfk első változatát 1999 decemberében, megpecsételte a keretrendszer sorsát. Az elő-álló hitelvesztést csak hosszú vita után, illetve a következő, demokratikusan megválasztott kongresszus által módosított törvény elfogadásával lehetett megszüntetni.

HIVATKOZÁSOK

Banca d'Italia, Research Department (2001): Fiscal Rules, papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, February 1–3, Rome, Banca d'Italia

BERGER, H. G. – KOPITS, GY. – SZÉKELY, I. (2007): Fiscal Indulgence in Central Europe: Loss of the External Anchor?, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 54, No. 1 (February), pp. 116–135

BESLEY, T. – CASE, A. (2003): Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41 (March), pp. 7–73

BUCHANAN, J. – WAGNER, R. (1977): Democracy in Deficit: the Political Legacy of Lord Keynes (*New York, Academic Press*)

DEBRUN, X. (2007): Tying Hands is not Commitment: Can Fiscal Rules and Institutions Really Enhance Fiscal Discipline? *Bruegel Working Paper No. 1 (February)*

DEROOSE, S. – MONTANINO, A. – STROMSHEIM WOLD, I. (2006): The EU Approach to Fiscal Sustainability, in *Fiscal Policy and the Road to the Euro (Warsaw, National Bank of Poland)*, pp. 87–120

EICHENGREEN, B. – HAUSMANN, R. – VON HAGEN, J. (1999): Reforming Budgetary Institutions in Latin America: the Case for a National Fiscal Council, *Open Economies Review*, Vol. 10 (October), pp. 415–442

Európai Bizottság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (2000) *European Economy: Public Finances in EMU – 2000, No. 3 (Brussels, European Communities)*

Európai Bizottság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (2006) *European Economy: Public Finances in EMU – 2006, No. 3 (Brussels, European Communities)*

FATÁS, A. – MIHOV, I. (2003): The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118 (November), pp. 1419–1447

GAVIN, M. – HAUSMANN, R. – PEROTTI, R. – TALVI, E. (1996): Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness, *IDB Working Paper No. 13 (Washington, Inter-American Development Bank)*.

HAUSMANN, R. (2004): Good Credit Ratios, Bad Credit Ratings: the Role of Debt Structure, in Kopits, G. ed. *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects (London, Macmillan)*, pp. 30–52

KAMINSKY, G. – REINHART, C. – VÉGH, C. (2004): When it Rains, it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies, *NBER Working Paper No. 10780 (Cambridge, Mass.)*

KISS, G. – VADAS, G. (2006): Mind the Gap: International Comparison of Cyclical Adjustment of the Budget, in *Fiscal Policy and the Road to the Euro (Warsaw, National Bank of Poland)*

KOPITS, G. (1997): Are Social Security Finances Compatible with EMU? *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment PPAA/97/3 (February)*

KOPITS GY. (2001): Hogyan segíthet a fiskális politika a valutaválságok megelőzését? *Közgazdasági Szemle (április)*, 279–290. oldal

KOPITS, G. (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? in *Banca d'Italia, Research Department, Fiscal Rules, papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, February 1–3 (Rome, Banca d'Italia)*, pp. 59–83

KOPITS, G. ed. (2004): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects (*London, Macmillan*)

KOPITS GY. (2006a): Magyar költségvetési politika: politikai-gazdaságtani megközelítés” *Élet és Irodalom (február 17.)*, 4. oldal

- KOPITS, GY. (2006b): Billenési ponton Európa két beteg embere? *Élet és Irodalom* (október 6.), 5. oldal
- KOPITS, G. – CRAIG, J. (1998): Transparency in Government Operations, *IMF Occasional Paper No. 158* (Washington, International Monetary Fund)
- KOPITS, G. – JIMÉNEZ, J. P. – MANOEL, A. (2000): Responsabilidad Fiscal a Nivel Subnacional: Argentina y Brasil, *XII Seminario Regional de Política Fiscal: Compendio de Documentos* (Santiago, UNECLAC, January 24–26), pp. 25–57
- KOPITS, G. – SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper No. 162* (Washington, International Monetary Fund)
- KOPITS, G. – SZÉKELY, I. (2004): Fiscal Policy Challenges of EU Accession for the Baltics and Central Europe, in G. Tumpel-Gugerell and P. Mooslechner (eds.), *Structural Challenges for Europe* (Cheltenham, Edward Elgar), pp. 277–297
- KYDLAND, F. E. – PRESCOTT, E. C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, Vol. 85, pp. 473–491
- MANASSE, P. (2006): Pro-cyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions-A View from Mars, *IMF Working Paper WP/06/27* (January)
- Nemzetközi Valutaalap (2003): Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High? *World Economic Outlook* (September), chapter 3
- OECD (1995): Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management, (Paris, OECD)
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): Political Economics: Explaining Economic Policy (Cambridge, MIT Press)
- POTERBA, J. M. – VON HAGEN, J. eds. (1999): Fiscal Institutions and Fiscal Performance (Chicago, University of Chicago Press)
- RATTSO, J. ed. (1998): Fiscal Federalism and State-Local Finance: the Scandinavian Perspective (Cheltenham, Edward Elgar)
- SCHICK, A. (2004): Fiscal Institutions versus Political Will, in Kopits, GY. ed., Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects (London, Macmillan), pp. 81–94
- TANZI, V., – SCHUKNECHT, L. (2000): Public Spending in the 20th Century: Global Perspective (Cambridge, Cambridge University Press)
- TAYLOR, J. B. (2000): Reassessing Discretionary Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14 (Summer), pp. 21–36
- WELLINK, A. H. (1996): Budgetary Control: Goodhart's Law in Government Finances? in Kool, C., Muysken, J. and van Veen, T. eds., *Essays on Money, Banking and Regulation* (Dordrecht, Kluwer Academic Publishers)
- WYPLOSZ, C. (2002): Fiscal Policy: Institutions versus Rules, *CEPR Discussion Paper No. 3238* (London, Center for Economic Policy Research)

Urban Hansson Brusewitz – Yngve Lindh*

Kiadási plafonok és költségvetési politika

Svédországi tapasztalatok

A '90-es évek végén jelentősen megreformálták a svéd költségvetési folyamatot és fiskális kereteket. 2006-ban az új rendszer már nyolcadik éve működött. A cikk célja e rendszer, különösen a kiadási plafonok bemutatása, valamint az eddigi tapasztalatok megvitatása. A szerzők először a költségvetési folyamat és a svéd költségvetés kereteinek reformját mutatják be, külön kiemelve a kiadási plafonok és a többletcélkitűzések közötti kapcsolatot. Ezt követően a kiadási plafonok tapasztalatát, a költségvetési biztonsági tartalék mechanizmusát és a felső határ nominális szintjének meghatározása alapjául szolgáló elveket tekintik át. Megismerhetjük a rendszer problémáit, majd a rendszer 1998–2005-ös gazdasági ciklusban tapasztalt működését is.

* Mindkét szerző a svéd Pénzügyminisztérium munkatársa. Urban Hansson Brusewitz jelenleg mint gazdasági és pénzügyi attasé tevékenykedik az OECD svéd küldöttségénél; korábban a költségvetési osztály irányítása alá tartozó, a költségvetés főösszegéért és annak koordinálásáért felelős részleget vezette. Yngve Lindh vezető gazdasági tanácsadó a gazdasági ügyek osztálya alá tartozó államháztartási részlegnél. A jelen cikk a szerzők véleményét tükrözi, amely nem feltétlenül egyezik meg a svéd Pénzügyminisztérium véleményével. A cikk első változatát a Banca d'Italia Közkiadások című workshopján mutatták be és vitatták meg 2005. március 31. és április 2. között. A svéd költségvetési keretet a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék által a költségvetési felelősségről rendezett konferencián is megvitaták 2006. május 19-én. A szerzők köszönetet mondanak Robert Boijenek, Jonas Fischernek, Ake Hjalmarssonnak, Gösta Ljungmannak és Kopits Györgynek értékes hozzászólásaikért.

A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA KERETEINEK BEMUTATÁSA¹

A költségvetési folyamat és a kiadási plafonok

A svéd államháztartás két gyenge időszakon ment keresztül az elmúlt évtizedekben – először az 1980-as, majd az 1990-es évek elején. Az utóbbi időszakban volt a második világháború utáni történelem legsúlyosabb és valószínűleg az egyik legmélyebb pénzügyi válsága, amelyet a fejlett ipari világ mindaddig tapasztalt. Ezt a jelentős gyengülést részben a nemzetközi folyamatok lassulása befolyásolta, de kétségkívül voltak hazai okai is, amelyek a stabilizációs politikával, a dereguláció folyamatával és a bérlpolitikai folyamattal álltak kapcsolatban. Ebben az időben figyeltek fel a svéd költségvetési folyamat meglehetősen laza voltára is, ami szintén hozzájárulhatott a válsághoz.² Reformfolyamat elindítását kezdeményezték, amely az 1990-es évek második felében jelentős változásokat eredményezett a költségvetési folyamatban. Az 1997 januárjában bevezetett új költségvetési folyamat fő jellemzői a felülről építkező költségvetés, a többéves kiadási plafonok és a kormányzati többletre vonatkozó középtávú cél meghatározása.

A felülről építkező költségvetési folyamat egyértelműen meghatározza a pénzügyminisz-

ter feladatát a költségvetés összeállításánál. A többéves keret nominális kiadási plafonokat tartalmaz az elkövetkező két vagy három évre. Az elkövetkező két ($t+1$ és $t+2$) pénzügyi évre vonatkozó korlátokat már a korábbi években hozott döntések tartalmazzák. A kormány javaslatát az előttünk álló harmadik évre ($t+3$) vonatkozó kiadási plafonról a kabinet az augusztusi költségvetési megbeszélésen vitatja meg és hagyja jóvá. A vita alapja a pénzügyminiszter által benyújtott javaslat. A $t+3$. évre vonatkozó kiadási plafon a költségvetési törvényjavaslat keretében szeptemberben kerül a parlament elé, amely novemberben hagyja azt jóvá. A döntés útmutató jellegű, amelyet a parlament új határozattal módosíthat. A kiadási plafon azonban olyan nagy politikai presztízst hordoz, hogy erős a politikai elkötelezettség a korlát szinten tartása mellett.³

Az új költségvetési folyamatnak része egy úgynevezett kétlépcsős kerethatározati folyamat is. A soron következő pénzügyi évben a kiadási főösszeg 27 különböző kiadási terület között oszlik meg, amelyek mindegyikére először a parlament határozza meg a költségvetési sarokszámokat. E döntésnek meg kell egyeznie a $t+1$. évre korábban meghatározott kiadási plafonnal. Ezt követően a parlament jóváhagyja az egyes kiadási területeken belüli előirányzatok szintjét. Az előirányzatok végösszege nem haladhatja meg a korábban megállapított költségvetési keretet. Ezért ha egy kiadási előirányzatot növelni szeretnénk, akkor ugyanazon a kiadási területen belül azzal megegyező kiadáscsökkentést kell eszközölni. Ellenkező esetben a javaslat nem bocsátható parlamenti vitára. Az új parlamenti döntéshozatali folyamat csökkentette a kormányzati költségvetés parlamenti módosításainak a mértékét. A $t+2$. és $t+3$. évre vonatkozó indikatív kereteket szintén a parlament hagyja jóvá, és ezek a keretek szolgálnak kiindulási pontként a későbbi költségvetésekhez.

A korlát tartalmaz központi kormányzati kiadásokat, valamint a költségvetésen kívüli

nyugdíjrendszeri kiadásokat, de nem tartalmaz kamatkiadásokat, és a teljes általános kormányzati kiadásoknak csak körülbelül kétharmadát fedezi. A ciklikusan érzékeny kiadások, mint például az aktív munkaerő-piaci programokkal, a munkanélküli-segélyekkel és a társadalombiztosítással kapcsolatos kiadások, beletartoznak ebbe a korlátba.⁴ Az inflációt a kiadásokat befolyásoló egyéb tényezőkhöz hasonlóan kezelik, mindenféle automatikus kiigazítás nélkül. A kamatköltségek azon az alapon maradnak ki ebből a keretből, hogy rövid távon a kormány nem tudja azokat befolyásolni. A helyi önkormányzatok kiadásai a helyi önkormányzatok autonómiájára hivatkozva maradnak ki a korlátból. A költségvetési folyamatot irányító alapszabályok, így a kiadási plafonokra vonatkozó szabályok, 1997-től kezdve a költségvetési törvényben vannak összegyűjtve.

A költségvetés többletcélkitűzése

A '90-es évek végén megvalósított költségvetési politikai keretek két célkitűzést határoztak meg nemzeti szinten.⁵ A kiadási plafonon kívül olyan célkitűzések is vannak a többlet elérésére, amelyek a kormányzati szektorra, azaz a központi kormányra, az önkormányzatokra és az öregségi nyugdíjrendszerre vonatkoznak. A középtávú cél az, hogy (az ESA95 rendeletnek megfelelően) a kormányzati szektor többlete egy üzleti cikluson belül átlagosan a GDP 2 százalékával legyen egyenlő. Az egyik célmutató, hogy a (ciklusra és az egyszeri intézkedésekre korrigált) strukturális többlet a GDP 2 százalékát tegye ki. A többi mutató a többéves időtartamra (ciklusra) számolt átlag.

A gyakorlati *ex ante* megvalósításban a középtávú célkitűzés alapján éves célkitűzést állapítanak meg a tényleges költségvetési többletre vonatkozóan a t és a $t+1$. évben.⁶ Ezt az éves célkitűzést a kormány javasolja a $t+1$. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslatban a t év

szepemberében, amelyet a parlament hagy jóvá még ugyanazon év őszén. A megcélzott többlet két ok miatt térhet el a GDP-arányos 2 százaléktól. Az éves célkitűzés meghatározásakor először a (kibocsátási rés alapján mért) ciklikus helyzetet veszik figyelembe. Másodszor, ha kezdetben nagy eltérés mutatkozik a 2 százalékhöz képest, előfordulhat, hogy a megcélzott szint elérése egy évnél lassabban következik be.

Az éves célkitűzések teljesültek 2000-ben, 2001-ben, 2004-ben és 2005-ben. 2002-ben és 2003-ban a nem várt gyenge növekedés és az expanzionista költségvetési politika közrejátszott az eredmények alakulásában. (Lásd 1. táblázat)

A többletcélkitűzés mögötti motiváció

A többletcélkitűzés mögötti fő motiváció az államadósság csökkentése az öregedő népesség költségvetésre gyakorolt hatásának mérséklése érdekében. A célkitűzés tehát előretekintő. 2010 után az eltartott idősök és az aktív népesség hányada gyorsan fog emelkedni. Ahhoz, hogy az állami nettó hitelezés átlagosan 2 százalékon tartható maradjon, az elkövetkező évtizedben csökkenteni kell az államadósságot és a kamatfizetéseket. Ezzel csökken a költségvetési megszorítások (például adóemelések) szükségessége abban az időszakban, amikor az öregedő népesség miatt felmerülő költségek nőni kezdenek, továbbá az adóteher eloszlik a generációk között. A többletcélkitűzés fenn tarthatóságának kritériuma, hogy belátható

időn belül az adóssághelyzet nem rosszabbodhat, és ez a belátható idő elég hosszú legyen ahhoz, hogy magába foglalja a demográfiai szerkezetváltást is. A 2006. évi aktualizált svéd konvergenciaprogramban ismertetett becslések szerint a központi kormányzati arány 2050-ben alacsonyabb lesz, mint ma. A számítások figyelembe veszik azt a feltételezést, hogy a többletcélkitűzés 2015-ig teljesül.⁷

A többletcélkitűzés mögött meghúzódó második motiváció az, hogy elég nagy biztonsági tartalékot biztosítsanak ahhoz, hogy elkerüljék az EU költségvetési szabályai szerint a GDP 3 százalékaiban meghatározott túlzott deficitet, továbbá teljesítsék a Stabilitási és Növekedési Egyezmény középtávú célkitűzését, amely szerint a költségvetés közel egyensúlyi vagy többlettel rendelkező kell, hogy legyen. Svédország számára, ahol viszonylag nagyok a kiadási és bevételi hányadok, kis strukturális többletre van szükség ahhoz, hogy működhessenek az automatikus stabilizátorok és kiküszöböljenek bizonyos típusú költségvetési bizonytalanságokat.⁸ Ugyanakkor a megcélzott svéd nemzeti többlet valamivel ambiciózusabb, mint a Stabilitási és Növekedési Egyezményben megcélzott többlet. Ezért az automatikus stabilizátorok mellett helyet kaphatnak diszkrecionális politikák, ha megnő a veszélye a nagyobb kibocsátási ingadozásoknak.

A középtávú cél teljesítése hozzájárul a költségvetési politika hitelességéhez is, és ezáltal támogatja a monetáris politikát, továbbá mérsékli a piaci kamatlábakat. Ez pozitívan befolyásolhatja a befektetéseket.

1. táblázat

A KÖLTSÉGVETÉSI TÖBBLET-CÉLKITŰZÉS: ÉVES CÉLKITŰZÉSEK ÉS EREDMÉNYEK

(Többlet a GDP százalékában)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Éves célkitűzés	2,0	2,5	2,0	2,0	0,5	0,5	0,5
Eredmény	5,0	2,6	-0,5	-0,2	1,6	2,8	—

Forrás: Svéd Pénzügyminisztérium és Svéd Statisztikai Hivatal

Miért van két célkitűzés?

A többletcélkitűzés tekinthető átfogó célnak, míg a kiadási plafon a többletcélkitűzéshez tartozó működési kiegészítés. Ugyanakkor a kiadási plafonoknak is megvan a maguk erénye.

A két célkitűzéses rendszert több dolog is indokolja. Először is, ha a többletcélkitűzés támogatja is a hosszú távú fenntarthatóságot, illetve teret ad az automatikus és aktív stabilizációs politikáknak, nem korlátozza az összkiadást és az adóbevételek főösszegét. Ugyanakkor a többletcélkitűzéssel együtt a kiadási plafon szintje meghatároz egy ki nem mondott célkitűzést az adóbevételekre vonatkozóan. Ezért nincs szükség külön bevételi célkitűzésre, az elérni kívánt adószint pedig befolyásolhatja, hogy milyen kiadási plafont határoznak meg.

Másodsorban a felülről építkező költségvetési folyamatban, ahol az összkiadásra vonatkozó célkitűzésről a részletes kiadások meghatározása előtt döntenek, kifejezettebbé teszi a költségvetési döntéseket, és ezáltal jobban lehet érvelni az új kiadási javaslatok mellett. Következésképpen javul a szűkös költségvetési források elosztása.

Harmadsorban az előre meghatározott többéves kiadási plafonnal megakadályozhatók olyan helyzetek, amelyekben az ideiglenesen magas adóbevételekből finanszíroznak folyamatosan magas kiadásokat. Ezért a ciklikus fellendülések időszakában a költségvetés kiadási oldalán elkerülhető a prociklikus politika. A többéves rendszer támogatja a költségvetési politika hosszú távú irányát és erősíti annak hiteltességét.

A gyakorlati alkalmazás szempontjából a kiadási plafonok bizonyos szempontból előnyösebbek, mint a többletcélkitűzés. A nominális korlátok rendkívül átláthatók, a szigorú korlát egyszerűen svéd koronában van meghatározva, és ezért könnyen ellenőrizhető. Az eddigi ta-

paszlatatok azt mutatják, hogy ez hozzájárul a célkitűzés betartására vonatkozó politikai elkötelezettséghez, és jelentős politikai kiadások indokolják a korlátok be nem tartásától való tartózkodást. A költségvetési korlátokat más intézmények ellenőrzik, amelyek közül a Svéd Nemzeti Pénzügyi Hatóság (ESV)⁹ a legszigorúbb. Több alkalommal előfordult: ősszel ez a hatóság arról számolt be, hogy veszély fenyegeti a korlátok betartását, és ezek a jelentések a médiában is megjelennek. Ilyen esetben a kormány eddig még mindig korrigálta a kiadási politikáját annak érdekében, hogy tartani tudja a kitűzött célt. Másrészt viszont a középtávú többletre vonatkozó célkitűzés szimmetrikus és nehezebben ellenőrizhető cél.¹⁰ A szerkezeti egyensúllyal kapcsolatos intézkedések lehetnének megfelelőségi mutatók, de ezek az intézkedések közismerten bizonytalanok. Ráadásul a ciklus hossza sem világosan definiált.

A KIADÁSI PLAFONOK TAPASZTALATAI 1997 ÉS 2004 KÖZÖTT

A kiadási plafon szintje

A '90-es évek elején tapasztalt gazdasági válság idején az általános kormányzati kiadások meredeken emelkedtek a GDP-hez képest. 1993-ban a GDP-re vetített kiadások elérték a 70,4 százalékot. Az 1994-ben elindított, majd 1998-ra kiteljesedő konszolidációs programban elért megtakarítások elősegítették a kiadások GDP-hez viszonyított csökkenését. A konszolidációs program befejezése után az általános kormányzati kiadás GDP-arányos csökkenése tovább folytatódott 1998 és 2000 között: az 1998. évi 58,2 százalékról 2000-re 54,2 százalékra esett vissza. E kiadási hányad csökkenését leginkább a viszonylag szigorú kiadási plafonok eredményezték ezekben az években. A GDP-hez viszonyítva a kiadási plafon körülbelül 2,5 százalékkal csökkent 1998 és 2000 között.

Ugyanebben az időszakban az adóhányad körülbelül 1 százalékponttal emelkedett, és a költségvetési többlet 1,9 százalékról 5,0 százalékra emelkedett a GDP-hez viszonyítva. Ezért ezekben az években a kiadási plafon megakadályozta azt a helyzetet, amelyben a ciklikus fel lendülésnek köszönhető, ideiglenesen magas adóbevételeket az állandóan növekvő kiadások finanszírozására fordították volna.

A technikai változásokhoz igazítva a kiadási plafont viszonylag stabil szintre, a tényleges GDP közel 33 százalékára állították be a 2000 és 2004 közötti időszakban. Mivel azonban ezekben az években az átlagos gazdasági növekedés alacsonyabb volt, mint a trend növekedése, a potenciális GDP-hez viszonyított kiadási plafon némiképp csökkent 2000-tól kezdve. Ugyanebben az időszakban a kormányzati szektor elsődleges kiadásai, ideértve a helyi önkormányzati kiadásokat is, a Nemzeti Számlák szerint várhatóan a GDP körülbelül 0,8 százalékkal a GDP 52,5 százalékára fog növekedni 2004-ben. (Lásd a 2. táblázat¹¹) A kiadási plafonok mindaddig eredményesen fogták vissza

az állami kiadások növekedését, és fenntartották a szerkezeti többletet az általános kormányzati költségvetésben.

A technikai változásokra korrigált kiadási plafon az 1997-es GDP-arányosan számított 36,2 százalékról 32,5 százalékra csökkent 2005-ben. (Lásd 3. táblázat) A jelenlegi, 2008-ig érvényes korlát azt sejteti, hogy a kiadási hányad tovább fog csökkenni az elkövetkező néhány évben.

A költségvetési biztonsági tartalék

A kiadási plafon kritikus jellemzője, hogy utólagos dimenziója is van. Ezt úgy kell megvalósítani, hogy a plafon által korlátozott kiadás a meghatározott kiadási plafon alatt legyen. Nem elég a célkitűzést csak előzetesen betartani, amikor a plafont három évvel korábban meghatározzák vagy a költségvetést jóváhagyják.

Mivel a plafon korlátozza a tényleges kiadást – és nem csak az előírányzott összegeket – fi-

2. táblázat

A TECHNIKAI VÁLTOZÁSOKRA KORRIGÁLT KIADÁSI PLAFONOK

(milliárd svéd korona)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kiadási plafon	702	699	714	723	749	773	803	836	870
A GDP százalékában	36,4	35,3	34,3	32,9	33,0	32,9	32,9	32,8	32,5
Korlát alatti kiadás	678	697	712	718	744	773	800	834	864
A GDP százalékában	35,9	35,3	34,2	32,7	32,8	32,8	32,8	32,7	32,5
Költségvetési biztonsági tartalék	24,0	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7

Forrás: Svéd Pénzügyminisztérium és Svéd Statisztikai Hivatal

3. táblázat

A KORMÁNYZATI SZÉKTOR KIADÁSAI

(a GDP-hez viszonyítva)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kiadás	60,5	58,2	57,2	54,2	53,7	55,3	55,4	53,8	53,5

Forrás: Svéd Pénzügyminisztérium és Svéd Statisztikai Hivatal

gyelembe kell venni a kiadási előrejelzés bizonytalansági tényezőjét is. A váratlan fordulatok hatásának tompítására létezik egy puffer – a költségvetési biztonsági tartalék – a plafon és a felülről korlátozott kiadások között. A költségvetési biztonsági tartalék fő célja, hogy ellensúlyozza a kiadások ingadozásait, amelyeket az üzleti ciklusban előforduló változások és más makroökonómiai bizonytalanságok okoznak. A biztonsági tartalék arra szolgál, hogy ellensúlyozza azt a bizonytalanságot, amely abból ered, hogy a svéd kormányhivatalok az évek között átcsoportosíthatják az előirányzott pénzeszegek felhasználását.¹² Ám a költségvetési biztonsági tartalék nem csak rendkívüli tartalékalapként szolgál. Ha a biztonsági tartalék megfelelően nagy a bizonytalanság kezelésére, akkor némi teret is biztosít jövőbeni kiadási reformokhoz. Ezért a biztonsági tartalék ezen része tervtartálékként szolgál jövőbeli, el nem határozott vagy még be nem jelentett kiadási kezdeményezésekhez.

A nagy költségvetési biztonsági tartalék jelentősen csökkenti a plafon túllépésének kockázatát, valamint az aktív intézkedések szükségességét, ha ilyen kockázat esetleg felmerülne. Továbbá teret ad a költségvetés kiadási oldalán lévő automatikus stabilizátorok működéséhez. Másrészt viszont a túl nagy költségvetési biztonsági tartalék puhítja a költségvetési megszorítást; ezért a helyes arányt akkor kell megállapítani, amikor három évvel előre meghatározzák a kiadási plafont és a költségvetési biztonsági tartalékot. Nincs bevett elv arra, hogy miként kell meghatározni a költségvetési biztonsági tartalék megfelelő méretét. Amikor a plafont a hároméves költségvetési keret harmadik évére határozták meg, a költségvetési biztonsági tartalék általában a kiadási plafon két százalékát tette ki.¹³ Mivel a kiadási szint bizonytalansága kisebb az elkövetkező két évben, ezekre az évekre kisebb költségvetési biztonsági tartalékot fogadtak el.

A 2. táblázat az 1997-től 2005-ig terjedő időszak költségvetési biztonsági tartalékait mutat-

ja. Láthatjuk, hogy a kiadási plafon minden évben teljesült 1997-es bevezetése óta. 1997-ben a költségvetési biztonsági tartalék viszonylag magas volt a kiadási plafonhoz képest. 1998 és 2005 között azonban a költségvetési biztonsági tartalék viszonylag kicsi volt, a kiadási plafon mindössze néhány százalékát tette ki. 2006 és 2008 között a költségvetési biztonsági tartalék várhatóan magasabb lesz.

1998 óta a folyó évre vonatkozó költségvetési előrejelzések általában a kiadási plafon túllépésének veszélyét jelzik előre.¹⁴ Egyebek mellett ennek az az oka, hogy az új kiadási reformokról azután született döntés, hogy a kiadási plafont jóváhagyták és a gazdasági hanyatlás megkezdődött 2001-ben. Ez nyomást gyakorolt a kiadási plafonra, elsősorban a vártnál magasabb munkanélküli-segélyeken keresztül. A kis költségvetési biztonsági tartalékokat jelentős mértékben a betegbiztosítás vártnál magasabb költségei okozták. 1997-ben a táppénzen lévők száma az addig soha nem tapasztalt alacsony szinten volt. 1998-ban számuk emelkedni kezdett. Az előrejelzések azt jósolták, hogy ez az emelkedés nem fog sokáig tartani. Mivel az 1997-ben elindult emelkedést senki nem jelezte előre, a kormány csak nagy késéssel tudott rá reagálni. 2002-ben a táppénzen lévők aránya rekordot döntött. Ebből kifolyólag 1997 és 2003 között a betegsegélyezési költségek, ideértve a karkedvezményes nyugdíjakat is, gyorsan emelkedtek. A felülről korlátozott összkiadásokhoz képest a betegbiztosításra és a rokkantsági nyugdíjakra fordított költségek az 1997. évi 11 százalékról 15 százalékra nőttek 2003-ig.

A kiadási plafon alatt viszonylag kis költségvetési biztonsági tartalékkal bíró új költségvetési folyamat azt jelzi, hogy a kormányhivatalban első számú prioritás lett a kiadások rövid és hosszú távú tervezése. Az előrejelzés most központi szerepet játszik a költségvetés-készítésben és az évközi monitoringtevékenységekben is.

A kiadási plafonba jelentős politikai presztízst invesztáltak, továbbá a költségvetési törvény értelmében a kormánynak úgy kell cselekednie, hogy megakadályozza a plafon túllépését, amennyiben ennek kockázata felmerülne. Ezért erős a politikai és jogi elkötelezettség a felső határok betartására. A plafonok betartása érdekében a kormány a legtöbb évben élt a joggal, hogy a maximálisan megengedett kiadási szintet a parlament által előírányzott összegek alatt határozza meg az úgy nevezett korlátozó összegek alkalmazásával. Mivel a svéd költségvetési rendszerben a legtöbb előírányzat átvihető a következő évre, a korlátozó összegek a folyó évről a következő pénzügyi évre vittek át kiadási összegeket. Ezért a korlátozó összegek nem vezettek a kiadási szint tartós csökkenéséhez. Viszont csökkentették a következő pénzügyi évben érvényes költségvetési biztonsági tartalékokat, és ezzel vagy a kiadási reformok hatáskörét csökkentették, vagy pedig az adott évi költségvetési megszorítás szükségességét fokozták.

Néhány alkalommal a kormány tartós megtakarítást is javasolt, például a transzferrendszerekben a kiadási plafon sérthetlensége érdekében. E célból más intézkedések is alkalmazhatók. A kormány javaslatokat terjesztett be a parlamentnek arra vonatkozóan, hogy milyen kivételeket kellene alkalmazni az alól a rendes szabály alól, amely szerint az infrastrukturális természetű eszközbeszerzéseket az előírányzatokból finanszírozzák. Ehelyett a kormány néhány esetben azt javasolta, hogy az ilyen eszközbeszerzéseket a Nemzeti Adóssághivatalon keresztül kölcsönökből finanszírozzák. Ez azt jelenti, hogy az előírányzatokkal és a kiadási plafonnal kapcsolatos könyvelések az elkövetkezendő években, a kölcsönök törlesztésekor kerül sor, nem pedig abban a pénzügyi évben, amelyben a befektetéssel kapcsolatos kiadás felmerült. Ezért ugyanúgy, mint a korlátozó összegek esetében, valószínűsíthető, hogy a kölcsönből finanszírozott infrastrukturális projektek csökkentik a költségvetési biz-

tonsági tartalékokat az elkövetkező pénzügyi években. A kormány az adókedvezmények vagy a díjak nettó elszámolásának eszközét is alkalmazta, amikor veszélyeztetve látta a kiadási plafon betartását (lásd később).

A kiadási plafonok meghatározásának alapelvei

Amikor meg kell határozni az elkövetkezendő harmadik évre vonatkozó kiadási plafont, az első két évre korábban meghatározott plafonokat csak igen indokolt esetben lehet módosítani. Eddig néhány technikai kiigazítástól eltekintve sikerült a korábban meghatározott szinten tartani ezeket a felső határokat.¹⁵

Általában több tényezőt vesznek figyelembe a kiadási plafon meghatározásakor. Az egyik tényező, hogy a kiadási plafon befolyásolja az adóreformok hatáskörét vagy a középtávú adóemelések szükségességét. Ezért a kiadási plafonra tett javaslat elkészítésekor figyelembe kell venni a jövőbeni adóreformok kívánt szintjét. Az első egyenlet a $t+3$. évre vonatkozó adóreform kívánt szintje, a ΔT_{t+3} , valamint a kiadási plafon C_{t+3} közötti kapcsolatot illusztrálja.

$$C_{t+3} = R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - S - OE_{t+3} + M \quad (1)$$

ahol R_{t+3} a kormányzati szektor előre jelzett bevételeit jelöli, feltételezve, hogy a $t+3$. évre nem változnak meg az adózási szabályok¹⁶, S a kormányzati szektor strukturális többlete (a GDP 2 százaléka), OE_{t+3} pedig a felső határt meghaladó nettó kiadások előre jelzett összege is (amely főleg előre jelzett önkormányzati kiadásokból és a központi kormányzati adósság után fizetendő kamatból áll). Így tehát a tervezett adózási intézkedésekkel kompatibilis, felülről korlátozott kiadási szint $R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - S - OE_{t+3}$. A megfelelő költségvetési biztonsági tartalék (M) hozzáadásával megkapjuk a kívánt kiadási plafont.

A kiadási plafon alapján tervezett maximális kiadási szint $(C_{t+3}-M = R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - S - OE_{t+3})$ és a harmadik év kiadásainak ez alapján becsült összege közötti különbség (amennyiben a meghozott intézkedéseket meg is valósítják) megmutatja, hogy az adott évben potenciálisan mire terjednek ki a kiadási reformok.¹⁷ Ha ez a különbség negatív, akkor a kiadási oldalon költségvetési kiigazításra van szükség.

A kiadási plafon megfelelő megválasztása esetén az előre jelzett, a GDP 2 százalékát meghaladó strukturális költségvetési többlet felosztható a jövőben esedékes adóreformok és kiadási reformok között. Ha az előre jelzett strukturális költségvetési többlet azonban a GDP 2 százaléka alatt van, a különbséget inkább a kiadások kiigazítására és adóemelésre kell fordítani.

Az első egyenletben azonban a kiadási plafon felülről való meghatározásának az a módszertani problémája, hogy szükséges hozzá a jövőbeni adóreformmal és annak költségvetésre gyakorolt hatásával kapcsolatos információ. E probléma miatt a kiadási plafonokat más tényezők és szempontok alapján is meghatározták. Az egyik ilyen tényező a kiadási plafon és a GDP kapcsolata. Amint azt fentebb említettük, 2000-től kezdve a kiadási plafont körülbelül ugyanazon a szinten határozták meg GDP-arányosan. A többletcélkitűzés és az önkormányzati kiadások adott szintjén ez azt jelenti, hogy a kiadási plafonok meghatározásakor a kormány körülbelül ugyanolyan adóterhet tervezett az egész időszakra.¹⁸ Fontosnak tartották azt is, hogy a mostani évtizedben tendenciózusan ne növekedjék a kiadáshányad, mert 2010 után súlyos terhet ró a költségvetésre az öregedő népességszerkezet.

PROBLÉMÁK

A kemény költségvetési megszorítások hátránya, hogy kétes számviteli praktikák alkalmazására bátoríthatnak, és ezáltal csökkentik a központi költségvetés átláthatóságát.¹⁹ Rend-

szerint az ilyen műveletek bizonyos fokú rugalmasságot biztosítanak a kormány számára a költségvetési szabály megvalósításában. Svédországban, ahol a központi kiadások főösszegét meghatározó szabály van érvényben, a kiadási plafon legkönnyebben a nettó könyvelés bevezetésével vagy a támogatásoknak a költségvetés bevételi oldalára történő könyvelésével (adókedvezmény) játszható ki.

A költségvetési törvény rendszerint előírja, hogy az állami költségvetésben elvileg minden kormányzati bevételt és kiadást szerepeltetni kell, még hozzá bruttó módon. Ám a parlament hozhat olyan döntést, amely kivételt tesz e szabályok alól. Ez történt néhány esetben, amikor a kormány felhatalmazást kapott: döntsön bizonyos használati díjakból származó bevételek felhasználásáról. Ez azt jelenti, hogy a kapcsolódó költségek már nem jelennek meg az állami költségvetésben. Ezek a műveletek azonban viszonylag csekély hatással voltak a felülről korlátozott kiadásokra, és a javaslatokat átlátható módon terjesztették a parlament elé.

A kiadási plafonnal kapcsolatos másik probléma az adókedvezmény felhasználása. Adókiadás akkor jelentkezik, ha eltérés van az adófizetés és egy bizonyos referenciaérték vagy norma között. Svédországban 1996-tól kezdődően tesznek közzé adókiadási becsléseket a tavaszi költségvetési törvényjavaslatban (*Spring Fiscal Policy Bill*). A jelentés a legtöbb adótípusra kiterjed, például a nemzeti és helyi személyi jövedelemadóra, a társasági adóra, a társadalombiztosítási járulékokra és a legtöbb közvetett adóra. A jelentés több mint 150 különböző adókiadási tételt említ. Jelenleg a közzétett teljes adókiadás körülbelül 250 milliárd svéd korona vagy a GDP 8 százaléka. Ezen adókedvezmény közül néhány nagyon közel áll a normál kiadásokhoz, például az úgynevezett foglalkoztatási támogatáshoz, amelyet az önkormányzatokhoz kell befizetni az adószámlákra történő jóváírás útján. A közkiadásokkal közvetlenül összehasonlítható adókedvezmény 2005-ben a GDP

mintegy 0,4 százalékát tették ki.²⁰ Más adókiadási tételek kevésbé helyettesítik a normál kiadásokat. Elméletileg a kiadási plafon meghatározását követően új adókedvezményekre tett javaslatokhoz mellékelni kell egy olyan javaslatot is, amely a plafon lefelé történő technikai kiigazítására vonatkozik. Ám az adókedvezmény és a rendes kiadások helyettesíthetőségének változó mértéke miatt nehéz egyértelmű szabályokat hozni az ilyen technikai kiigazításokról. Ezért az új adókedvezmény mellé mindeddig általában nem készült javaslat a kiadási plafon technikai kiigazításáról. A kiadási plafon alatti kis költségvetési biztonsági tartalékok az adókedvezmény emelését sürgetik. Mindezt azonban eddig némiképp visszatartotta a többletcélkitűzés.²¹

A kemény költségvetési megszorítások fokozhatják a kisértést, hogy elfogult kiadási és bevételi előrejelzéseket tegyenek közzé. A költségvetési feltételezések stratégiai manipulálásával a kormány be tudja tartani a törvényt és számos magyarázatot tud felsorakoztatni ahhoz, hogy miért nem sikerült elérni a célkitűzést. A költségvetési előrejelzésben megjelenő politikai elem kockázata minden bizonnyal csökkenthető, ha a kormány elkötelezi magát a költségvetési szabály utólagos és előzetes betartása mellett is, valamint ha a kormányhivattól független hivatalok kísérik figyelemmel a költségvetés alakulását és készítenek független költségvetési előrejelzéseket. Jelenleg három hazai, a kormányhivatalon kívül eső testület figyeli a költségvetés végrehajtását és készít független rövid és középtávú előrejelzéseket a központi kormányzat pénzügyeiről.²² Természetesen a svéd államháztartást az Európai Bizottság és a Tanács is figyelemmel kíséri a Stabilitási és Növekedési Egyezmény tükrében. Mivel ezek az előrejelzések nyilvánosságra kerülnek, a kormánynak nehéz lenne olyan költségvetési előrejelzéseket készíteni, amelyek világos indoklás nélkül túlságosan eltérnek a külső előrejelzésektől.

A KÖLTSÉGVETÉSI KERETEK A KÜLÖNBÖZŐ CIKLIKUS HELYZETEKBE

A kiadási plafon 1997-es bevezetését követő időszakban a svéd gazdaságban megközelítőleg teljes üzleti ciklus volt. 1998 és 2000 között „jó évek” voltak, amikor az éves növekedési ráta elérte a 3,8 százalékot, a kibocsátási rés pedig pozitív volt 2000-ben. Ezzel szemben a 2001-től 2003-ig tartó időszak gazdaságilag gyengébbnek bizonyult. Az átlagos GDP növekedési ráta 1,5 százalék volt, a negatív *output gap* pedig 2003-ban volt a legnagyobb: a GDP mintegy 1,5 százalékát tette ki. 2004 és 2005 ismét az intenzívebb növekedés évei voltak: a növekedési ráta átlagosan 3 százalék körül mozgott. A ciklus profilja nem sokban különbözött az EU más tagállamainak ciklusától, bár az egész időszakra vetített átlagos növekedési ráta valamivel magasabb volt, mint az európai átlag.

A következőkben a kiadási plafonok és a többletcélkitűzések összehangolását mutatjuk be két különböző ciklikus helyzetben.

Emelkedő kiadások, 1998–2000

A „jó évek” időszakában a kiadási plafonok világos határt szabtak a költségeknek. A tervezettnek megfelelően, a központi kormány GDP-arányos kiadásai a GDP 2,5 százalékával csökkentek 1997 és 2000 között, és elérték a 32,4 százalékot. Az élénk ciklikus fellendülés által generált nem várt bevételeket a központi kormányzat adósságának törlesztésére, illetve bizonyos mértékben adócsökkentésre fordították. Ugyanakkor könnyen teljesíteni lehetett a többletcélkitűzéseket, és a költségvetési keret összességében erőteljesnek és jól funkcionálónak tűnt. Az összkiadások korlátozásával a kiadási plafonok támogatták az egészséges kontraciklikus politikákat. Kétségtelen, hogy a kiadási plafonok nélkül a költségvetési politika expanzionistább lett volna. A kereteket azon-

ban nem igazán tették próbára a szokatlanul kedvező makroökonómiai fejlődés miatt.

Az említett időszakban fenntartott növekedés és alacsony munkanélküliség mellett az infláció is mérsékelt volt. A fogyasztóiár-index általában csak évi 0,4 százalékkal nőtt. Az 1998-as költségvetési törvényjavaslatban megadott előrejelzésekkel és előrevetítésekkel összehasonlítva a növekedés évi 1,0 százalékkal gyorsabbnak, a fogyasztóiár-index alapján számított infláció pedig évi 1,3 százalékkal alacsonyabbnak bizonyult. Mivel a svéd rendszerben több transzfert a fogyasztóiár-indexhez indexálnak, (bizonyos időeltéréssel) az alacsony infláció enyhítette a kiadási plafonokra nehezedő nyomást. Ezt a fejlődést erősítette a munkanélküliséget csökkentő költségvetési hatás is. Ugyanakkor a ciklikus hatások ellensúlyozására fenntartott költségvetési biztonsági tartalékokat a „rossz években” többé-kevésbé teljesen felhasználták. Ezek a biztonsági tartalékok nem bizonyultak erős megszorításnak, és a költségvetési keret gyenge pontját képezték. Mindent egybevéve maradt még tér a diszkrecionális és bizonyos mértékig tartós, nem ciklikus kiadásnövekedés számára. Erre példa az oktatásra és kutatásra, valamint a családok és gyermekek gazdasági biztonságára fordított kiadások növekedése. A magasabb kiadásokra nehezedő nyomást azonban fokozták a betegek és rokkantak gazdasági biztonságára fordított kiadások, azaz a betegbiztosítások és rokkantnyugdíjak jelentős mértékű növekedése 1998 és 1999 között, majd 2003-ig folytatódó tendenciózus emelkedésük.²³

Összefoglalásképpen a kiadási plafonok azal járultak hozzá a kontraciklikus politikákhoz az adott időszakban, hogy szigorú határt szabtak az összkiadásoknak, de később csírájában a prociklikus politikákat is támogatták, mivel a költségvetési biztonsági tartalékot nem sikerült megőrizni azokban a későbbi időszakokban, amikor expansionista költségvetési politikára lett volna szükség.

A lassulás 2001 és 2003 között

A 2001-től 2003-ig tartó gyenge gazdasági helyzetben a GDP mintegy 5 százalékat kitevő többlet megközelítőleg az egyensúlyi helyzetet biztosító szintre süllyedt. A romlás mintegy kétharmadát a diszkrecionális költségvetési politikai intézkedéseknek, egyharmadát pedig az automatikus kiigazításoknak tulajdonították. A lassulás első két évében a költségvetési politika erősen expansionista volt, amibe beletartoztak a GDP mintegy 2 százalékat kitevő adócsökkentések, valamint a GDP körülbelül 1 százalékaival egyenlő kiadásnövekedések. 2003-ban, a hosszú lassulás utolsó évében a költségvetési politika már nem volt olyan expansionista, és csak mérsékelt kiadási emelkedéseket tartalmazott (a GDP 0,2 százaléka).²⁴

2001-ben és a 2002-es választási évben a ciklikusan jelentkező okok miatt nem nehezedett olyan nagy nyomás a kiadási plafonokra, mint az azt követő két évben. Ezt tükrözi a korábbi évek alacsony, fogyasztóiár-indexszel mért kapcsolt inflációjának késleltetett hatása, és hogy a lassulás időszakában csak későn kezdett emelkedni a munkanélküliség. Ezekben az években a biztonsági tartalékokra gyakorolt nyomás mögött két másik tényező is állt. Először, amint azt fentebb említettük, jelentős mértékben expansionista volt a költségvetési politika. A jelentősebb kiadásnövekedés a gyermeknevelési támogatások, az oktatás és kutatás, valamint az egészségügy, az iskolák és a szociális szolgáltatások finanszírozását szolgálta, az utóbbit úgy, hogy az önkormányzatok magasabb támogatást kaptak. E kiadásnövekedések nagy része tartós intézkedésnek tekintendő. Másodsorban a betegbiztosítás és a kerkedvezményes nyugdíjak költségei gyorsan, tendenciózusan és nem ciklikusan növekedtek. Azt is meg kell jegyezni, hogy a (félíg automatikus stabilizátornak számító) munkaerő-piaci politikával kapcsolatos kiadások nem növekedtek úgy, mint ahogy várható lett volna egy lassan

növekvő gazdaságban. Még 2003-ban sem, amikor nyilvánvalóan felgyorsult a munkanélküliség növekedése. Ennek egyik lehetséges értelmezése, hogy mivel a költségvetési tartalékok egyéb okokból elfogytak, a plafonok effektívvé váltak, és ez gátolta az automatikus stabilizátorok működését a költségvetés kiadási oldalán.

A költségvetési többlet így az automatikus kiigazítások és az aktív költségvetési politika hatására egyensúly közeli szintre esett vissza. A növekedési lassulás elhúzódása miatt az elsődleges egyenleg tényleges és strukturális értelemben is tartósan a GDP 2 százaléka alatt maradt.

ÉSZREVÉTELEK ÉS KONKLÚZIÓK

A '90-es évek végén a svéd reform tipikusan példázta, hogy a súlyos gazdasági és költségvetési válság mennyire szükségessé teszi a reformot.

Az egyik általános konklúzió az, hogy a nominális kiadási plafonok jól működnek. Először is a kormány az 1997-től 2005-ig terjedő időszakban, azaz kilenc évig betartotta a plafonokat. A kiadási plafonok segítettek a svéd kormánynak a hiányok kiküszöbölésében és az államháztartás stabilizálásában. 1997 és 2005 között a kiadási plafon közrejátszott abban, hogy a kormányzati szektor kiadási aránya a GDP 60,5 százalékaról 53,5 százalékára csökkent.

A kiadási plafonokra épülő új folyamat érzékelhetően fokozta a hosszú távú gondolkodást, mert a kiadási plafonokkal kapcsolatos döntések a folyamat korai szakaszában születnek meg.

Egy másik észrevétel szerint lehet némi igazság abban az állításban, hogy a szigorú szabályok bizonyos fokig támogatják a szabályok kijátszását célzó ösztönzőket. A parlament néhány esetben úgy határozott, hogy kivételt tesz a bruttó számvitel alól. A támogatásoknak a költségvetés bevételi oldalára vezetése, az úgynevezett adókedvezmény meghatározása szintén a kiadási plafon egyfajta kijátszásának tekinthető. Mindazonáltal ezen intézkedések viszonylag elhanyagolhatók voltak a kiadási főösszeghez képest.

Végül pedig nagyon fontos, hogy a politikát kialakító intézmény milyen magatartással vagy értékekkel viszonyul az államháztartáshoz. A mi értelmezésünk szerint a '90-es évek közepe előtt a gyorsan bővülő állami kiadásokat, a növekvő adóhányadot és a jelentős hiányokat a politikai berendezkedés nem tekintette komoly gazdasági vagy politikai problémának. Ám a '90-es évek elején a fenyegető központi kormányzati pénzügyi válság nyilvánvalóvá tette, hogy államháztartásunk alakulása és teljesítménye igenis számít. A tanulság az volt, hogy még a politikai többségre is vonatkoznak az alapvető gazdasági és pénzügyi törvények. A leckét azóta sem felejtettük el.

JEGYZETEK

¹ Ebben a részben Hansson Brusewitz (2002) és Heeringa-Lindh (2001) véleményére támaszkodunk.

² Molander (2000)

³ 1997 és 2001 között a $t+3$. évre vonatkozó korlátot a parlament tavasszal hagyta jóvá. 2002-től kezdve a jóváhagyás novemberben történik.

⁴ A ciklikusan érzékeny kiadások integrálását többek között az indokolja, hogy javul a költségvetési sza-

bály átláthatósága, ha a költségvetési keret egyre nagyobb területet fog át. A ciklikus hatásokat a költségvetési biztonsági tartalék hivatott kiegyenlíteni.

⁵ Nemzeti szinten a célkitűzések között szerepel a helyi önkormányzatok számára előírt költségvetési egyensúly is.

⁶ A 2003. évi költségvetés óta ez a gyakorlat van érvényben. Korábban az éves célkitűzéseket a teljes hároméves időszakra előre meghatározták.

- ⁷ A svéd államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozó becslések bemutatását és azok kapcsolatát a többletcélkitűzéssel lásd a 2007. évi költségvetési törvényjavaslatban, 2. Függelék Svédország gazdasága (13. fejezet), valamint Svédország 2006. évi konvergenciaprogramjában.
- ⁸ Empirikus becslések szerint az úgynevezett fél elaszticitás, amely a költségvetés érzékenységet méri, a kibocsátási rés (hazai fogyasztás és a források közötti ütemkülönbség) viszonylatában körülbelül 0,7, míg az EU-15-tagállamok átlaga 0,5.
- ⁹ Az ESV a kormánytól és a Pénzügyminisztériumtól függetlenül tevékenykedő hatóság.
- ¹⁰ A többletkezéssel azonban éves célkitűzéseket vetek alapul. Például ez történt a 2005-ös éves célkitűzés esetében.
- ¹¹ A kis különbség a plafon és a GDP-hányad, illetve a központi kormányzati kiadáshányad között a Nemzeti Számlák szerint főleg attól függ, hogy bizonyos központi kormányzati kiadások bevételként szerepelnek a központi kormány költségvetésében és nettó kölcsönként a Nemzeti Adóssághivatalban.
- ¹² A legtöbb előirányzatnál bizonyos korlátok között a fel nem használt előirányzatokat át lehet vinni a következő évre. A legtöbb előirányzatnál bizonyos korlátok között a következő évi előirányzat terhére is felvehető kölcsön. Az ilyen hitel automatikusan levonandó az átvitt pénzügyi szegzből a következő évben.
- ¹³ A plafonnal kapcsolatos döntések mögötti elvek megértéséhez lásd A kiadási plafonok meghatározásának alapelve című részt.
- ¹⁴ 2005-ben és 2006-ban azonban nem ez volt a helyzet.
- ¹⁵ Ilyen kiigazításra többször is sor került olyan költségvetés-politikai módosítások miatt, amelyek úgy érintették a felülről korlátozott kiadásokat, hogy nem befolyásolták az általános kormányzati szféra összkiadását. A kiadási plafon technikai kiigazítása után az új plafon és a felülről korlátozott kiadások közötti különbség elvileg ugyanakkora kell, hogy legyen, mint a kiigazításra okot adó változás előtt.
- ¹⁶ Amikor az elkövetkezendő harmadik évre vonatkozó kiadási plafon kerül meghatározásra, az adott évre általában körülbelül nullának veszik a kibocsátási rés értékét. Ezért a $t+3$. évre vonatkozó adó-előrejelzés általában azt az adóbevételt mutatja, amely a GDP potenciális szintje mellett várhatóan befolyik majd. Ez azt jelenti, hogy a kiadási plafont az első egyenletnek megfelelően kell kiszámítani, a GDP potenciális szintje mellett befolyt adóbevételek alapján. A ciklikus fellendülés következtében a vártnál magasabb (kibocsátási rés értéket eredményező) adóbevételt, ezért a költségvetési egyensúly javítására fordítják (amellett, hogy a kiadási plafon többé-kevésbé kötelező korlátot jelent).
- ¹⁷ Ez a különbség megegyezik a becslés alapján előre jelzett költségvetési biztonsági tartalék és a vésztartalék közötti különbséggel is.
- ¹⁸ A 2000-ben és 2001-ben elkönyvelt, jóval 2 százalékpont fölértékelés azonban adócsökkentést tett lehetővé.
- ¹⁹ Többek között erről ír Kopits (2001) és Milesi-Ferretti (2001).
- ²⁰ A központi kormány éves jelentésében általánosan elfogadott számviteli gyakorlatnak megfelelően. A 2007. évi költségvetési törvényjavaslatban ezt a kiadástípust jelentősen csökkenteni tervezik a 2007–2009 közötti időszakban.
- ²¹ Az adókedvezményről írt Boije is (2002).
- ²² A Nemzeti Adóssághivatal előrejelzéseket tesz közzé a központi kormány hitelszükségleteiről a folyó és az elkövetkezendő pénzügyi évben. A Nemzeti Gazdálkodási Hatóság évente körülbelül négyszer középtávú előrejelzéseket tesz közzé a központi kormány bevételeiről és kiadásairól (illetve a felülről korlátozott kiadásairól). A Nemzeti Gazdaságtudományi Hivatal negyedévente publikál előrejelzéseket a központi és a kormányzati nettó hiteligényekről, valamint a felülről korlátozott kiadásokról.
- ²³ Spring Fiscal Policy Bill 2004
- ²⁴ Svédország aktualizált konvergenciaprogramja, 2001–2004

IRODALOM

- BOIJE, R. (2002): Should tax expenditures be integrated into the budget process? *Sveriges Riksbank Economic Review*, 2 (Integrálni kell-e az adókedvezményt a költségvetési folyamatba?)
- HANSSON-BRUSEWITZ, U. (2002): The Swedish medium-term budget framework, in A Collection of Country Reports, *KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea* (A svéd középtávú költségvetés – országjelentések gyűjteménye)
- HEERINGA, W. – LINDH, Y. (2001): Dutch Versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison, in *Fiscal Rules, Chap 15, pp. 489–513, Rome, Banca d'Italia* (Holland kontra svéd költségvetési szabályok: Összehasonlítás)
- KOPITS, G. (2001): Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? in *Fiscal Rules, Chap 2, pp. 59–83, Rome, Banca d'Italia* (Hasznos politikai keret vagy szükségtelen díszítés?)
- MILESI-FERETTI, G-M. (2001): Good, Bad and Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting, *Discussion Paper Series, No 2663, CEPR* (A Jó, a Rossz és a Csúf? A költségvetési szabályok hatásairól kreatív számvittel)
- MOLANDER, P. (2000): Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences, in Strauch, R. R. and von Hagen, J., *Institutions, politics and Fiscal Policy, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London* (A költségvetési intézmények megreformálása: svéd tapasztalatok)
- Svédország aktualizált konvergenciaprogramja, 2001–2006, www.finans.regeringen.se
- Svéd Pénzügyminisztérium, 2005. évi költségvetési javaslat, 1998. évi Tavaszi költségvetési politikai törvényjavaslat és a központi kormányzat éves pénzügyi jelentései, 1997–2003, *Stockholm*
- Sweden, Country Study (Svédország, országtanulmány), Európai Bizottság 2005, www.europe.eu.int
- Sweden, Selected Issues, IMF 2005, www.imf.org (Svédország, válogatott témák)

Richard Emery

Költségvetési eljárások és intézmények az Egyesült Államokban

Ez az előadás a magyar Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank által Jó kormányzás és hatékony partnerség címmel szervezett konferenciára készült. Előadásomban az Egyesült Államok fiskális eljárásait, valamint a deficithez és a kiadásokhoz kapcsolódó szabályokat tekintem át. Emellett szólok az USA költségvetés-készítési folyamatának átláthatóságáról, főleg arra a két intézményre összpontosítva, amelyekhez szakmai előéletem leginkább köt: ezek a Gazdálkodási és Költségvetési Hivatal (Office of Management and Budget, OMB) és a Kongresszusi Költségvetési Hivatal (Congressional Budget Office, CBO).

AZ USA KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZERE DIÓHÉJBAN

Az USA költségvetési folyamata eltér a legtöbb OECD-ország rendszerétől. A különbség fő oka a hatalmi ágak szétválasztása, amelyről az amerikai alkotmány rendelkezik. A parlamenti rendszerekben a kormányt a parlamenti többség támogatja. Ha a költségvetés tekintetében konfliktus alakul ki, az akár a kormány bukásához is vezethet. Az amerikai költségvetési rendszer jellemzője az erős kongresszus és egy olyan felépítésű rendszer, amely költségvetési konfliktusokat teremt.

A költségvetés feletti ellenőrzést közösen

gyakorolja két párt: a republikánusok és a demokraták. A költségvetési vita jellege attól függ, hogy az elnököt adó pártnak többsége van-e a kongresszus egyik vagy mindkét házában. A Clinton-adminisztráció első szakaszában a demokrata elnök mögött demokrata többségű képviselőház és szenátus állt. Így az elnöknek sikerült elfogadtatnia egy jelentős deficitcsökkentő törvényt, amely a tervezett hiányból öt év alatt több mint 500 milliárd dollárt faragott le. E törvényjavaslatot egyetlen republikánus sem támogatta voksával. A Clinton-kormányzat utolsó pár évében mind a képviselőházban, mind a szenátusban a republikánusok kerültek többségbe. Az elnök nem folytatta a radikális kiadáscsökkentéseket és megvétózta a republikánusok által javasolt adócsökkentéseket.

Az Egyesült Államokban a kongresszus először határozatot hoz a későbbi törvényjavaslatok alapjául szolgáló sarokszámokról. A költségvetési határozat eljárási korlátot jelent a kiadási és adózási javaslatokat tartalmazó törvényhozói döntésekre nézve. Ezt követően nem egyetlen költségvetési törvényjavaslat születik. Ehelyett a költségvetés 10–15 „felhatalmazás” (előirányzat) és számos kiadási és adótörvény révén áll össze. Az elnök a kormánynak egységes költségvetést ad át.

Az amerikai kormány folyó tevékenységének finanszírozását 10–15 éves előirányzati tör-

vény rendez. Mivel e kiadásokat évente határozzák meg, ezeket „diszkrecionális” kiadásokként is szokás emlegetni. Az előirányzatokról rendelkező törvények kormányzatként vagy intézménycsoportonként szerveződnek. A kongresszus mintegy 1000 diszkrecionális költségvetési számlát határoz meg és mintegy 10 000 program, projekt és tevékenység finanszírozásáról dönt. A 2007-es költségvetési évre vonatkozólag az előző kongresszus csak két előirányzati törvényjavaslat tárgyalását fejezte be, a kormányzati tevékenység többi részét pedig egy „salátatörvényben” szabályozta, az előző évi mértékeket érvényben hagyva.

A szövetségi költségvetés több mint 60 százaléka kötelező vagy jogosultsági programokhoz kapcsolódik. Az e programokra szóló jogosultságot törvény határozza meg. Ha a kedvezményezett megfelel a törvényben meghatározott kritériumoknak, akkor az ellátás biztosítása kötelező. Jogosultsági programok például a társadalombiztosítás, amely az időseknek biztosít jövedelemtámogatást vagy a Medicare, amely az időseknek egészségügyi ellátást ad. A költségvetési hiány csökkentése érdekében az ellátásokról rendelkező törvényt kell módosítani. A költségvetés fennmaradó részét éves előirányzati törvények szabályozzák, más szóval diszkrecionálisnak tekinthetjük őket. 1962-ben a költségvetés több mint 67 százaléka tartozott ebbe a kategóriába. Ezzel szemben 2012-ben, mindössze öt év múlva, a kötelező kiadások várhatóan a szövetségi költségvetés majdnem 70 százalékára emelkednek.

Az Egyesült Államokban nem jelentett különösebb gondot a hiány hitelfelvétellel történő finanszírozása. Az amerikai államadósság állománya a 2006-os költségvetési év végére meghaladta a 4,5 ezer milliárd dollárt, ami a GDP 37 százalékának felelt meg. Ugyanebben az évben a szövetségi kormány hiánya 248 milliárd dollárra rúgott. 2007-re 258 milliárd dolláros deficit várható. Bár ezek elképesztő számok, a pénzügyi piacokon az USA Pénzügyminisztériuma a lehe-

tő legjobb kamatokkal kap hitelt. A kedvező kamatlábak oka szemmel láthatólag az USA gazdaságába vetett bizalom és az a biztos tudat, hogy az USA az adósságot törleszteni fogja.

KÖLTSÉGVETÉSI FEGYELEM AZ EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN

Az amerikai költségvetési rendszer szerkezetét jelentős részben az alkotmány határozza meg, amely a kormányzati struktúrában szigorúan elkülöníti a hatalmi ágakat. Az alkotmány elfogadása óta eltelt időben a költségvetési rendszer számos újítás révén sokat módosult; ezeket időről időre törvényi változtatásokban is keresztülvezették. A következőkben a jelentősebb változásokat foglalom össze röviden.

Alkotmány: az alkotmány 1. §-ának 9. bekezdése kimondja, hogy „a Kincstárból csak törvényi felhatalmazás alapján lehet kifizetést teljesíteni”. A 8. bekezdés felhatalmazza a kongresszust adók kivetésére és adósságok kifizetésére. E hatáskörök célja, hogy a nép választott képviselőinek kezébe adják a „kassza kulcsát”.

Hiányellenes törvény: biztosítandó, hogy a „kassza kulcsa” a kongresszusnál legyen, 1870-ben a kongresszus elfogadott egy törvényt, amely megtiltja, hogy bármely kormánytisztviselő a törvényben meghatározott mértéken túl kiadási kötelezettséget vállaljon. A hiányellenes törvény kimondta, hogy a költségvetési év során egyetlen kormányzati szerv sem költhet többet, mint amit a törvény megenged számára. Az OMB e felhatalmazás alapján jár el a költségvetés végrehajtása során. A kormányzati szervek kötelesek idő- vagy célarányosan felosztani az előirányzataikat, azért, hogy ne lépjék túl az előirányzott összegeket. E törvény megsértése szankciókat von maga után, a kevésbé súlyos fegyelmi eljárástól az elbocsátáson és bírságon át akár két évig terjedő börtönbüntetésig. A hiányellenes törvény megsértésének esetei közül több

mint 50 százalék a Honvédelmi Minisztériumhoz kötődik; ennek oka nem annyira a bűnös szándék, mint inkább pénzügyeik bonyolultsága. A büntetés legtöbbször megrovás, esetenként pedig az érintett személy áthelyezése vagy elbocsátása. Kevés esetben fordult elő, hogy büntetőeljárás indult volna az elkövetők ellen.

Az 1921-es költségvetési és számviteli törvény

Az USA történetének első százharminc évében nem létezett elnöki költségvetés. Minden kiadás diszkrecionális volt, és a költségvetés rendszerint egyensúlyban maradt, kivéve a háborús vagy recessziós időszakokat. A kongresszusi bizottságok közvetlenül a kormányzati szervekkel álltak kapcsolatban. Mivel hiányzott az egységes költségvetési szemlélet, a döntéshozatal szétaprózódott és nem létezett összehangolt stratégia. 1921-ben a kongresszus törvényben kötelezte az elnököt, hogy az egész kormányzati szektorra vonatkozólag nyújtson be költségvetést. E törvény hozta létre a Pénzügyminisztériumon belül a Költségvetési Hivatalt, a mostani Gazdálkodási és Költségvetési Hivatal elődjét. (Az OMB 1939-ben került át az elnök akkor felállított Végrehajtó Hivatalához.) E törvény hozta létre az Szövetségi Számvevőszéket is, amely a kongresszus ellenőrzési szerve.

Elnöki Bizottság a költségvetési koncepciókról

1967-ben *Johnson* elnök bizottságot állított fel az USA költségvetési rendszerének tanulmányozására. A bizottság egyik fontos ajánlása volt, hogy az Egyesült Államok költségvetése fedje le a szövetségi kormány valamennyi tevékenységét, ideértve az olyan önfinanszírozó programokat is, mint a társadalombiztosítás.

Kongresszusi költségvetési és zárolási törvény, 1974

1921 után a kongresszus és a végrehajtó hatalom közötti erőegyensúly az elnök javára bilent el. A kongresszus a költségvetést külön kiadási és adótörvények keretében tárgyalta, ugyanakkor a költségvetés egészére nézve semmilyen cselekvési lehetősége nem volt. *Nixon* elnök dobott kesztyűt a kongresszusnak, amikor nem volt hajlandó végrehajtani az általa nem támogatott programokra vonatkozó kiadásokról rendelkező törvényeket. A kiadások teljesítésének ez a megtagadása vált „zárolás” néven ismertté. Ez a két tényező vezetett 1974-ben a kongresszusi költségvetési és zárolási törvény elfogadásához. Ez a törvény:

- eljárást vezetett be az elnök által zárolt tételek azonnali tárgyalására,
- létrehozta a képviselőház és a szenátus költségvetési bizottságát,
- kötelezettséget írt elő a kongresszus két házának közös költségvetési határozat meghozatalára a költségvetési sarokszámok meghatározása érdekében,
- létrehozta a Kongresszusi Költségvetési Hivatalt, és
- a kiadási többletre, illetve az adócsökkentésre nézve csak minősített többséggel megváltoztatható törvényhozási „eljárési cövek” rögzítését írta elő.

Irányítás felülről lefelé – 1985–2002-es költségvetési szabályok

Az USA költségvetési rendszerét a huszadik század utolsó éveiben több törvény is módosította a fenntarthatatlan hiány megzabolázása érdekében.

► **Gramm-Rudman-Hollings:** az 1980-as évek közepén az Egyesült Államokban az előrejelzések az idők végezetéig kétszázmilliárd dolláros hiányt mutattak. 1985-ben a kongres-

szus elfogadta a Gramm-Rudman-Hollings-(GRH-) törvényt, amely deficit alapú költségvetési szabályt tartalmaz. E törvény abszolút hiánycélokat határoz meg és évenkénti csökkentést ír elő annak érdekében, hogy 5 éven belül egyensúlyi költségvetés álljon elő. A törvény biztosított egy 10 milliárd dolláros „puffert”, de ezen túl minden kiadásra „fűnyíróelven” csökkentést írt elő, amely „levágás” néven ismeretes.

▶ A 10 milliárd dolláros mozgástéren túl a GRH nem hagyott teret arra, hogy a gazdaság befolyásolja a költségvetést. A fűnyíróelv alapján végrehajtott csökkentések az ártatlanokat büntették volna; azokat is, akik nehéz politikai lépéseket tettek a költségvetés csökkentésére és azokat is, akik nem.

▶ Két év múlva nyilvánvalóvá vált, hogy a kongresszus képtelen úgy elérni a hiánycélt, hogy közben politikailag vállalható csökkentéseket hajtson végre a kormányzati programokban. A GRH-t ezért módosították és kevésbé ambíciózus célokat határoztak meg.

▶ Eredetileg a GRH szerint a CBO-nak és az OMB-nek közösen kellett meghatározniuk, hogy a plafont túllépték-e. A két szerv becsléséből átlagot számoltak. Az USA Legfelső Bírósága kimondta, hogy a hiánytúllépés meghatározása a végrehajtott hatalom feladata, így ezt a kormányzatnak kell megtennie. 1987-ben a CBO feladatköréből kikerült a GRH alkalmazása.

A költségvetést megalapozó törvény

1990-ben az USA egy másik megközelítést, kiadási szabály alkalmazását választotta. A törvényhozó és a végrehajtott hatalom költségvetési felelősei között folyó hosszadalmas tárgyalások eredményeképpen 1990-ben elfogadták a költségvetés-megalapozó törvényt (BEA).

Ez azzal a céllal született, hogy korlátozza a törvényhozás hatalmát a költségvetés felett. Li-

mitet vagy plafont határozott meg a „diszkrecionális” kötelezettségvállalási és kifizetési kerekre és kötelező ellentételezést írt elő a jogosultsági kiadásokra és a bevételekre. A kötelező ellentételezési rendszer szerint a jogosultsági ellátások növekedését vagy az adócsökkentést ellentételezni kell más kiadások csökkentésével vagy más adók növelésével. Ennek érvényesítésére olyan kötelező fűnyírás szabályok születtek, amelyek kizárólag a szabályt megsértő kongresszusi bizottságra vonatkoztak. A vártnál alacsonyabb gazdasági növekedés, a rossz szakmai becslések, illetve a vészhelyzetek nem eredményezték a fűnyírás működésbe lépését.

A szóban forgó törvény hatályát a kongresszus 1993-ban, majd 1998-ban meghosszabbította. A törvény által megállapított diszkrecionális plafonok 2002-ben lejártak. Azóta az elnöki költségvetésben javasolt diszkrecionális mértékek de facto plafonként működnek.

Jelenlegi kilátások

1998 és 2001 között az USA költségvetése többletet mutatott, így a politikusok kisebb készletet éreztek a költségvetési korlátok fenntartására. A 2001-es terrorista támadások, a gazdasági fellendülés megtorpanása és az afganisztáni, illetve iraki háború hatására az USA költségvetése deficitbe ment át. *Bush* elnök költségvetési célja az volt, hogy csökkentse az adókat és szinten tartsa a nem biztonsági célú kiadásokat. A kongresszusban a demokraták magasabb diszkrecionális kiadásokat és az adócsökkentések megszüntetését akarták elérni. Ezek a költségvetés-politikai különbségek megakadályozták, hogy megegyezés szülessen az új költségvetési szabályok terén. A politikai nézetkülönbségek azt sem engedték, hogy megegyezés szülessen az előregedő népesség okozta hosszú távú költségvetési problémák megoldása érdekében.

Mivel a költségvetés-megalapozó törvény már nincs érvényben, az USA hiányát egyedül az korlátozza, hogy nincs politikai megegyezés az elnök és a kongresszusi demokraták között. Sem az elnöknek, sem a kongresszusnak nincs elegendő szavazata ahhoz, hogy törvénybe iktassa a költségvetési politikákat.

A demokrata többségű kongresszus beleegyezett, hogy 2008-ra olyan költségvetési határozat szülessen, amely megnövelné a diszkrecionális kiadásokat. Abba is beleegyeztek, hogy a törvényhozás aláveti magát a felosztó-kirovó korlátozásnak. Az ellentételezés kötelezettsége megnehezíti, hogy az elnök meghosszabbítsa a 2010-ben lejáró adócsökkentések hatályát.

Az USA költségvetési szabályai kapcsán levonható tanulságok: a GRH, vagyis a deficitalapú szabályozás az Egyesült Államokban nem működött. Azért nem működött, mert nem tette lehetővé az alkalmazkodást a gazdaság változásaihoz. A költségvetés-megalapozó törvény, vagyis a kiadási szabályozás működött egészen addig, míg négy évnyi szufficit alá nem ásta a költségvetési korlátok politikai támogattságát.

Az USA tapasztalatai alapján a következő szempontokat javaslom a költségvetési szabályokhoz:

- a törvénybe foglalt költségvetési szabályok erősebbek,
- a törvényi szabályozás kapcsán elérendő konszenzus politikai konszenzust kényszerít ki,
- a költségvetési szabályok betartásához egyszerű és átfogó jogalkalmazási eszközök szükségesek,
- a költségvetési szabályok nem helyettesítik a politikai akaratot.

AZ USA KÖLTSÉGVETÉSE ÁTLÁTHATÓ

Két erős szerv: a végrehajtó hatalom oldaláról az OMB, a kongresszus oldaláról pedig a CBO az USA kormányának, a kongresszusnak és a

közvéleménynek is jelentős tömegű költségvetési információt biztosít, így az Egyesült Államokban a költségvetési kérdésekről elegendő információ birtokában folyhat a diskurzus. Az elnöki költségvetés és az egyes szervek indoklásai a kongresszus számára részletes információt biztosítanak az USA államháztartásának számos vetületéről. A CBO sok és kiváló minőségű jelentést, levelet és állásfoglalást ad ki a költségvetés témakörében. A költségvetésről további információt biztosítanak a sajtó, az internet és a különböző érdekképviseltek.

Gazdálkodási és Költségvetési Hivatal (OMB)

A Költségvetési Hivatalt (Bureau of the Budget, BOB) az 1921-es költségvetési és számviteli törvény hozta létre azzal a céllal, hogy egyetlen, átfogó költségvetést alkosson az USA számára. A hivatalt eredetileg az USA Pénzügyminisztériuma részeként hozták létre; 1939-ben került át az elnök végrehajtó hivatalához. A BOB elnevezése 1970-ben változott meg, hogy tükrözze átfogó kormányzati igazgatási funkcióit. Az OMB alkalmazottainak nagy része köztisztviselő (körülbelül 500 személyből 470); ők az elnökség támogatásának feladatával megbízott állandó munkatársak. Az OMB munkatársai közül mintegy 30-an a mindenkori elnök által kinevezett politikusok. Az OMB igazgatója az elnöki kabinet tagja és a Fehér Ház belső köréhez tartozik.

Kongresszusi Költségvetési Hivatal (CBO)

A Kongresszusi Költségvetési Hivatalt 1974-ben hozta létre a kongresszusi költségvetési törvény, azzal a céllal, hogy a kongresszus költségvetési és előirányzati bizottságai megfelelő szakértői támogatást kapjanak a végre-

hajtó hatalom Gazdálkodási és Költségvetési Hivatalának ellensúlyozására. A CBO-nál körülbelül 230 költségvetési szakember dolgozik, gyakorlatilag valamennyiük pártsemleges. Az igazgatót és az igazgató-helyettest felváltva választja a képviselőház és a szenátus költségvetési bizottsága.

A CBO a kongresszus „eredmény számlálója”

Ez a testület dolgozza ki az éves gazdasági előrejelzéseket és frissíti azokat félévente. Kidolgozza a költségvetési „alapfogatókönyvet” – politikailag semleges költségvetési prognózist –, amelyekhez mérlik valamennyi törvény költségkihatásait. Felülvizsgálja az elnöki költségvetést és rendszeresen elemzi a költségvetési kérdéseket, így például a hosszú távú egészségügyi ellátás költségvetési alternatíváit.

Közgazdasági előfeltevések

A végrehajtó hatalom mögött áll a „trojka” néven ismert informális csoport, amely a gazdasági előfeltevéseket kidolgozza. A trojka tagjai az OMB igazgatója, a pénzügyminiszter és az elnök gazdasági tanácsadó testületének vezetője. A CBO gazdasági előfeltevéseit felülvizsgálja a Gazdasági Tanácsadó Testület, amelynek tagja hat korábbi CBO-igazgató és 14 elismert közgazdász a közgazdasági gondolkodás széles spektrumából. A CBO gazdasági előfeltevései általában konszenzuson alapuló előrejelzések, ellentétben a végrehajtó hatalom előrejelzéseivel, amelyek általában optimista irányban hangoltak, feltételezve, hogy a kormányzat programjai pozitív gazdasági hatással lesznek. A CBO és az OMB feltételezései rendszerint közel állnak egymáshoz. Jelentéseik gyakran tartalmaznak egymás feltételezéseit összehasonlító táblákat.

A Federal Reserve (jegybank, Fed) szerepe

A Fed, az USA jegybankja formálisan nem játszik szerepet az USA költségvetési folyamatában. A Fed független szervezet, amely gondosan ügyel is függetlenségére.

Hagyományosan a Fed elnöke folyamatos informális kapcsolatot tart fenn a pénzügyminiszterrel, a Gazdasági Tanácsadók Elnöki Bizottságának vezetőjével és a költségvetési igazgatóval. Az elnöktől informálisan véleményt kérnek a gazdaságról, mielőtt az adminisztráció elfogadná a gazdasági előfeltevéseket. A költségvetés közzétételét megelőzően a költségvetési igazgató az elnököt tájékoztatja főbb szakpolitikai elképzeléseiről. Amikor az elnök a kongresszus előtt nyilatkozik, nem ritkán véleményt nyilvánít olyan fiskális politikai kérdésekről, mint a deficitcsökkentés vagy a jogosultsági programok csökkentésének szükségessége.

A középtávú gazdaságpolitikai keretek szerepe

Az amerikai kormány a múltban többször is alkalmazott többéves prognózist költségvetési kérdésekben. Az 1980-as és 1990-es években bevezetett, felülről lefele építkező költségvetési ellenőrzés öt éves időszakokra szólt. Jelenleg a jogi követelmény, hogy a Honvédelmi Minisztériumnál két éves előirányzatok szülessenek. E követelményen túlmenően a kongresszus nem rendelkezik két éves előirányzatokról. A kormányzati reform hívei továbbra is a két éves költségvetést szorgalmazzák, egyelőre nem sok sikerrel.

Az USA költségvetésének szinte valamennyi táblája a költségvetési évre, a folyó évre és az előző évre vonatkozó becsléseket tartalmaz. A költségvetési folyamatnak és a kongresszus előirányzat-meghatározásának fő célja szintén

egy évre terjed ki. A részletezés is egy évre korlátozódik, ami jelenleg a 2008-as évet jelenti.

A költségvetésben szerepel a pénzügyi évre vonatkozó éves előirányzat, plusz négyéves és tízéves összesen számok a kötelező kiadásokat vagy bevételeket érintő szakpolitikai javaslatokat illetően. Ezek a hosszú távú előrejelzések azért szükségesek, mert sok szakpolitikai intézkedés végrehajtása több évig tart és a teljes költségük több éven keresztül nem tudható.

Az olyan beruházási programok, mint a honvédelmi beszerzések, az energiakutatás vagy a nemzeti repülési és űrkutatási adminisztráció, a teljes projekt időtartamára vannak tervezve. A költségvetésben ötéves előirányzatok szerepelnek a költségekre.

A költségvetésben emellett szerepelnek a főbb jogosultsági programok hosszú távú prognózisai is. Hetvenötéves becslések és végtelen időtávú becslések szerepelnek a társadalombiztosításra, a Medicare-programra, valamint minden más nyugdíjprogramra, hogy a programok változásának biztosításmatematikai hatásait nyomon lehessen követni.

A CBO költségvetési és gazdasági kitekintése, a költségvetési alternatívák, az elemző tanulmányok és a költségbecslések mind tartalmaznak évenkénti prognózisokat öt évre, valamint tízéves prognózist. A hosszú távú előrejelzések olyan szakpolitikai változtatásokra is ki vannak dolgozva, amelyek jelentős éven túli hatásokkal rendelkeznek.

Az alappálya

A változatlan szolgáltatási szintet vagy változatlan szakpolitikákat feltételező alappálya viszonyítási pontként szolgál a szakpolitikai javaslatok költségeinek mérésére mind a költségvetésben, mind pedig a CBO elemzéseiben. Az OMB kidolgoz egy változatlan szolgáltatási szintet feltételező alappályát az elnöki költségvetéshez, amely a költségvetés „Elemzési szem-

pontok” fejezetében szerepel. A CBO egy hasonló becslést készít, amelyet kiindulópontként használ a készülő törvénytervezetek költségbecsléséhez.

Ezek a prognózisok mindenkor a kihirdetett jogszabályok és a gazdasági előrejelzések alapján készülnek. A diszkrecionális programok az inflációnak megfelelően korrigálásra kerülnek. Az alappályabecslések egyes kritikussai azt állítják, hogy a nominális befagyasztás jobb összehasonlítási alapot adna a diszkrecionális programokhoz. Mások azzal érvelnek, hogy a diszkrecionális programokat az infláció és a demográfiai változások fényében kellene módosítani.

A kötelező programok és a bevételek becslései tükrözik mind a demográfiai változások, mind a gazdasági előfeltevések hatásait.

A költségvetési törvényben szereplő alappálya nem tartalmaz válságkiadásokat, bár szükséghelyzetek a jövőben is elő fognak fordulni. Természeti katasztrófák következtében minden évben felmerülnek kiadások. Csak a katasztrófa súlyossága és a szövetségi beavatkozás mértéke nem ismert. Az iraki háború költségeit kivonták a költségvetési kontroll alól, mivel szükséghelyzetnek minősítették.

Költségvetési dokumentumok

Az USA költségvetése rengeteg információt tartalmaz. A minden februárban kiadott elnöki költségvetés négy kötetből áll, összesen mintegy 2000 oldal terjedelemben. Részei:

- az Egyesült Államok költségvetése – 200 oldalnyi szakpolitikai összefoglaló a költségvetésről, elnöki bevezetővel;
- elemzési szempontok – költségvetési témákban készült speciális elemzések összefoglalója, például egy fejezet a hitelprogramokról, egy másik a beruházásokról, megint másik a hitelfelvételről és adósságról;
- Költségvetési Melléklet – a javasolt előirányzatok, pénzügyi táblák és magyarázó

anyagok az 1200 költségvetési számla mindegyikéhez;

- idősoros táblák – a költségvetés különböző aspektusait bemutató táblák, köztük egyes táblák az 1789-es évre visszamenőleg. A legtöbb tábla az 1940-es évektől kezdődik.

A költségvetési köteteken kívül a költségvetés elérhető a világhálón, illetve a költségvetést alátámasztó részletes adatbázis is hozzáférhető. Az on-line adatok között szerepelnek a részletes teljesítmény és eredményadatok minden egyes szövetségi programra nézve.

Az egyes hivatalok az elnöki költségvetés alátámasztására részletes indoklást készítenek a

kongresszus számára. Például a Belügyminisztérium az előirányzati bizottságoknak kilenc, egyenként 400 oldalas kötetnyi háttéranyagot ad a költségvetési igényeinek alátámasztására.

Főbb CBO-jelentések

A CBO a kongresszus és a nagyközönség számára független információt szolgáltat a költségvetésről. (Lásd 1. táblázat) A CBO megalakulásától fogva nagy hangsúlyt helyez jelentései minőségére és a bennük szereplő becslésekre. Valamennyi jelentésük megtalálható az interneten.

1. táblázat

FŐBB CBO-JELENTÉSEK

Költségvetési és gazdasági kitekintés	Évente készül, a törvényhozási ülészek elején, tízéves prognózist tartalmaz, valamint összeveti a kormányzat és a magánszektor előrejelzéseit.
Költségvetési alternatívák	A jelentés számos szakpolitikai lehetőséget tartalmaz a kiadások csökkentésére vagy bevételek növelésére – ajánlások nincsenek.
Hosszú távú költségvetési kilátások	Az alternatív gazdasági forgatókönyvek kiadási és bevételi következményei 75, illetve 100 évre, az öregedő baby boom korosztályra.
Az elnöki költségvetés elemzése	CBO-becslések az elnöki költségvetés költségvetési kihatásairól, a CBO közgazdasági előfeltevései és költségvetési alappályája felhasználásával.
Havi költségvetési beszámoló	Az előző havi szövetségi kiadások és bevételek elemzése, a Pénzügyminisztérium tényleges havi fiskális adatai és a CBO éves költségvetési előrejelzései alapján (havonta egy).
Analitikus elemzések	A kongresszusi bizottságok kérésére a CBO elemzi az egyes szakpolitikai alternatívák költségvetési vonzatait: például az Egyesült Államokba irányuló nettó migráció előrejelzése vagy a mezőgazdasági világkereskedelem liberalizációjának hatásai (2006-ban 39 jelentés).

Költségbecslések

Az elnöki költségvetésben szerepel az elnök javaslatának valamennyi becsült költsége. A CBO újraszámolja az elnök javaslatait és becslést ad a kongresszus által közölt valamennyi törvényjavaslat költségeiről. A költségbecslésekben szerepel a törvényjavaslat öt- és tízéves

kiadási hatása, a becslés alapjának kifejtése, valamint szükség szerint a törvényjavaslatban szereplő kormányközi és magánszektorbeli kötelezettségekre gyakorolt hatások felmérése. Emellett a CBO informális becslést ad a törvényhozási folyamat korai szakaszában, illetve együttműködhet a bizottsággal a szövegezés átalakításában, hogy más költségvetési hatást érjenek el.

2006-ban a CBO több mint 600 formális költségprognózist állított össze, illetve mintegy 1000 becslést készített a tagállamokra vagy önkormányzatokra forrásfedezet nélkül kirótt feladatokról és kötelezettségekről.

Az OMB és a CBO kapcsolata

Az OMB és a CBO szoros munkakapcsolatban áll. Mindkét szervnél számos olyan munkatárs van, aki korábban a másik szervezetnél dolgozott. Fennállásának első tizenegy évében én magam is a CBO-nál dolgoztam, huszonegy évet pedig az OMB-nél töltöttem. Az OMB-beli posztomat előttem betöltő munkatárs a CBO-hoz ment át, az a személy pedig, aki az OMB-nél átvette a helyem, korábban a CBO igazgatóhelyettese volt. Emellett az amerikai törvények kimondják, hogy senki nem gátolhatja a szabad kommunikációt a törvényhozás és a végrehajtó hatalom munkatársai között.

Az eredeti GRH deficitkorlátozó eljárások szerint az OMB és CBO becsléseinek átlaga alapján határozták meg, hogy a hiányplafont átléptéke. Az OMB és a CBO a kongresszusi költségvetési bizottságokkal együttműködve határozta meg a GRH és a költségvetés-megalapozó törvény szerinti jogi lépésekhez az értékelés szabályait. E szabályok azt kívánták biztosítani, hogy mindkét szerv azonos elvek alapján értékeljen és így a viták a szakpolitikai különbségek, nem pedig az értékelés eltérései körül bontakozzanak ki.

Az OMB és a CBO vezetői együttműködnek annak érdekében, hogy a két szervezet által kiadott becslések a lehető legkevésbé térjenek el egymástól. Az egyes szervek költségvetési elemzői is rendszeresen együtt dolgoznak annak érdekében, hogy egyformán értelmezzék az egyes javaslatok költségvetési kihatásait. E szoros együttműködés célja, hogy elkerüljék az értelmezési jellegű nézeteltéréseket, ugyanakkor megőrizték az egyes szervek becsléseinek függetlenségét.

Az átláthatóság kérdése az Egyesült Államokban

Az USA költségvetése átlátható, ami köszönhető az OMB és a CBO erőfeszítéseinek, valamint a döntéshozók és a nagyközönség rendelkezésére bocsátott jelentős mennyiségű információnak. Ugyanakkor több aggodalomra okot adó tényező is mutatkozik.

Először is az USA költségvetése roppant bonyolult. A komplexitás elnyomja az átláthatóságot. Hiába a részletes és nagy tömegű információ, ez nem elegendő a transzparens költségvetési tájékoztatáshoz, ha az átlagos képviselő vagy a nagyközönség nem érti azt meg. Az alapvető költségvetési beszámolók talán túl bonyolultak ahhoz, hogy könnyen érthetők legyenek. Dolgozni kell azon, hogy a költségvetési információkat egyszerűbb formában tegyük közzé.

Ha a kormányzati programok végrehajtásáról nem áll rendelkezésre megfelelő információ, az csökkenti az amerikai államháztartási kiadások transzparenciáját.

Mind az OMB, mind a CBO jelentős mennyiségű költségvetési információt tesz közzé az interneten, de egyik internetes forrás sem felhasználóbarát. A közzétett információ a kiadott dokumentumok másolatát, illetve adatbázisok elérését jelenti, nem pedig kifejezetten az internetes felhasználók számára szerkesztett tájékoztatást. Tehát a költségvetést az internetes felhasználók igényeihez kell alakítani.

KÖVETKEZTETÉS

A jó kormányzáshoz megalapozott költségvetési politikára és nyitott költségvetési folyamatokra van szükség. Az amerikai példa közvetlenül talán nem alkalmazható Magyarországon, de sikereink és kudarcaink remélhetőleg hasznos tanulságokkal szolgálhatnak Magyarországnak számára is.

Ohnsorge-Szabó László – Romhányi Balázs*

Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006

*Egy lépés a költségvetési összefüggések átfogó elemzése felé***

A költségvetés bonyolult rendszer. Valószínűleg kevesen látnák át azonnal, hogy miként okozhatja a költségvetési egyenleg romlását a gyógyszerár-támogatások csökkentése. Márpedig erre nem elhanyagolható az esély, a támogatások csökkentése ugyanis növeli a gyógyszerek fogyasztói árát, az növeli a nyugdíjas árindexet, ami növeli a svájci indexet, az pedig növeli a nyugdíjadiadásokat. De az sem nyilvánvaló első ránézésre, hogy a közsféra béreinek befagyasztása vagy éppen a befagyasztás feloldása mekkora tétet jelent a hiány szempontjából, hiszen a bérkiáramlás hatását erősen tompítja az adó- és járulékbévételek ellenértékes változása, viszont fokozza a nyugdíjadiadások emelkedése, amelyet pedig annak adóbevételekre gyakorolt hatása tompíthat némiképp.

Költségvetési rendszerünk reformjának egyik alapfeltétele, hogy rendelkezünk olyan módszerekkel, amelyek segítségével előre jelezhető

különböző külső folyamatok és a gazdaság-, illetve társadalompolitikai intézkedések költségvetési hatásai. Reményeink szerint elemzésünk egyrészt segíthet a napirenden lévő különböző kiigazítási intézkedések és reformtörekvések pénzügyi jelentőségének felmérésében, másrészt első lépésnek tekinthető egy olyan általános keret kifejlesztése felé, amely szükséges a jelenleginél magasabb színvonalú költségvetési hatástanulmányok készítéséhez.

A rendszerváltás óta eltelt 16 évet tekintve 2000-ben volt GDP-arányos költségvetési deficitünk legközelebb a 3 százalékos maastrichti küszöbértékhez, ezért adódik az ötlet, hogy a 2000. évi költségvetési helyzethez viszonyítsuk a 2006. évi – kiigazítási program hatásai nélkül számított – helyzetet, és e két év GDP-arányos költségvetési tételeinek eltérése alapján kíséreljük meg áttekinteni a költségvetési politika elmúlt néhány évének történetét. A magyar költségvetési politika félmúltjának elemzése még rendkívül leegyszerűsített formában is sok tanulsággal szolgál a főbb költségvetési mechanizmusok működése szempontjából. Elemzésünk lényege, közvetlen célja azonosítani és számszerűen súlyozni a GDP-arányos költségvetési deficit nagymértékű emelkedésének okait és hatásmechanizmusait, lehetőség szerint megkülönböztetve a kormányzati intézkedésektől függő, illetve azoktól független hatásokat.

* A szerzők a Pénzügyminisztérium munkatársai, de az itt kifejtett nézetek kizárólag saját véleményüket tükrözik, amelyek nem feltétlenül egyeznek meg a Pénzügyminisztérium hivatalos álláspontjával.

**A munkában nyújtott segítségükért kiemelt köszönet illeti *Dunai Gábort* és *Herczegh Istvánt*, valamint következő kollégáinkat: *Braun Gábor*, *Csonka Gizella*, *Deméndi Zsolt*, *Elek Péter*, *Hüttl Antónia*, *Horváth András*, *Kádas Béla*, *Kocsis Ágnes*, *Kormos Istvánné*, *Ládonyi Orsolya*, *Légrády László*, *Lovas Zsolt*, *Marczell Kinga*, *Molnár István*, *Nátrán Roland*, *Nemes Károly*, *P. Kiss Gábor*, *Pavics Lázár*, *Petőfi Lászlóné*, *Scharle Ágota*, *Szabó László*, *Tabák Péter*, *Técsy Gabriella*, *Varró László* és *Zólyomi Péter*.

Elemzésünk két fontos szempontból is igen távol áll a tökéletességtől: egyrészt nem áll rendelkezésre olyan makrofiskális modell, amely minden lényeges hatásláncot konzisztensen volna képes kezelni, másrészt számos adat nem létezik a szükséges bontásban. Ennek ellenére úgy gondoljuk, hogy a kirajzolódó kép összességében alkalmas a leglényegesebb következtetések levonására. A legtöbb, amit remélhetünk, hogy dolgozatunk konstruktív vitát indít el a széles szakmai közvélemény köreiből a költségvetés-politikai elemzések adatbázisát, módszereit és következtetéseit illetően.

A dolgozat felépítése a következő: az első részben előkészülünk az elemzéshez, bemutatjuk a legfontosabb adatokat és adatproblémákat, valamint kiszűrjük a 2000. és 2006. évi költségvetési egyenlegről az egyszeri hatásokat, hogy világossá váljék a megmagyarázandó tényleges különbség. A második részben részletesen elemezzük az egyes tényezőcsoportokat, a harmadik részben pedig összefoglaljuk az eredményeket. Mivel a költségvetési politika elemzésének legfontosabb előfeltétele, hogy rendelkezésre álljanak a megfelelő adatok, érdeklődők számára külön Függelékben mutatjuk be *saját, nem hivatalos* adatbázisunkat. Természetesen, ahol csak lehet, hivatalos adatokat használunk (ezt pontosan jelöljük is), de több helyen saját közelítő módszereket vagyunk kénytelenek alkalmazni.

AZ ELEMZÉS ELŐKÉSZÍTÉSE

Az elméletileg tiszta megközelítés szerint 2006-ra minden tétel tekintetében a „mi lett volna, ha nem csinálunk semmit” (No Policy Change, NPC) szcenáriónak megfelelő adatot kellett volna használni. Ezt nem mindenhol sikerült megtenni, különféle okokból. Az egyik legfontosabb következtetés, hogy nem áll rendelkezésünkre olyan részletes NPC, amely alapján a különféle hatásokat fel lehetne bontani (például magán- és állami GDP). Ez részben annak is tulajdonítható, hogy még nem rendelkezünk megfelelő makromodellel, amely ilyen nagy mértékű elmozdulásokat is konzisztensen tudna kezelni.

Adatok és adatproblémák

A felhasznált adatokról az egyes részterületeken külön is fogunk szólni, de általánosságban elmondható, hogy lehetőség szerint eredmény-szemléletű adatokat használtunk, illetve ahol ilyen nem állt rendelkezésre, ott pénzforgalmi adatok alapján arányosítással közelítettük az eredmény-szemléletet.

Az alábbi adattábla mutatja be a fontosabb statisztikai idősorokat, amelyeket több tételnél is használtunk.

I. Alapadatok	NEMZETI SZÁMLÁK							(milliárd forint)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Bruttó kibocsátás alapján								
Vállalatok	22 109,4	24 671,7	26 287,3	28 677,9	31 371,5	33 706,5	36 834,8	
Termelő felhasználás	13 316,7	14 581,7	14 932,6	16 480,5	17 983,7	19 322,2	21 115,6	
GDP piaci áron	13 532,8	15 274,9	17 203,7	18 935,7	20 712,3	22 025,2	23 561,5	
Kormányzati GDP	1 956,9	2 259,3	2 678,1	3 119,1	3 258,3	3 447,9	3 574,0	
Magán-GDP	11 575,9	13 015,5	14 525,7	15 816,6	17 453,9	18 577,3	19 987,5	
<i>ebből: háztartások nem piaci tevékenysége</i>	814,0	830,1	847,4	914,0	1 003,5	1 033,1	1 089,6	
GDP alapján, háztartások nem piaci tevékenysége nélkül	10 749,5	12 349,4	14 032,7	15 316,5	16 646,1	17 832,1	19 293,3	
Kormányzati GDP	1 956,9	2 259,3	2 678,1	3 119,1	3 258,3	3 447,9	3 574,0	
Magán-GDP, háztartások nem piaci tevékenysége nélkül	8 792,6	10 090,1	11 354,7	12 197,4	13 387,8	14 384,3	15 719,3	

II. Alapadatok

MUNKAVÁLLALÓI JÖVEDELEM

(milliárd forint)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Munkavállalói jövedelem	5 832,5	6 853,4	7 775,5	8 663,9	9 500,4	10 171,9	10 844,7
kormányzati szektor *	1 415,0	1 690,6	2 098,5	2 488,4	2 614,1	2 772,6	2 827,4
magánszféra	4 417,5	5 162,8	5 677,0	6 175,5	6 886,3	7 399,3	8 017,3
Munkát terhelő elvonások, nemzetgazdaság	2 658,0	3 050,7	3 456,0	3 644,6	3 872,7	4 158,6	4 401,4
kormányzati szektor	791,2	797,6	1 063,2	1 156,5	1 304,1	1 333,6	1 337,0
magánszféra	1 866,8	2 253,1	2 392,9	2 488,1	2 568,6	2 825,0	3 064,3
Munkáltatókat terhelő járulékok	1 430,3	1 609,9	1 793,8	1 921,6	2 052,5	2 217,2	2 328,7
kormányzati szektor	424,1	413,3	540,7	597,2	678,4	705,3	694,5
magánszféra	1 006,2	1 196,6	1 253,0	1 324,4	1 374,1	1 511,9	1 634,2
Társadalombiztosítási járulékbevétel	1 097,9	1 226,8	1 364,4	1 508,3	1 624,1	1 773,2	1 925,0
kormányzati szektor	328,3	327,2	428,8	489,6	558,3	573,9	596,7
magánszféra	769,6	899,6	935,6	1 018,7	1 065,8	1 199,3	1 328,2
Munkaadói járulékbevétel (Munkaerő-piaci alap)	93,0	109,0	130,5	144,2	155,9	169,9	164,8
kormányzati szektor	27,8	29,1	41,0	46,8	53,6	55,0	51,1
magánszféra	65,2	79,9	89,5	97,4	102,3	114,9	113,7
Egészségügyi hozzájárulás (eho)	169,7	179,9	186,6	152,2	150,5	138,1	78,9
kormányzati szektor	47,1	38,8	49,3	36,8	39,5	44,4	18,7
magánszféra	122,6	141,1	137,3	115,4	111,0	93,7	60,2
Táppénz-hozzájárulás	13,3	14,4	17,9	21,1	22,2	22,8	19,5
kormányzati szektor	4,0	3,8	5,6	6,8	7,6	7,4	6,0
magánszféra	9,3	10,6	12,3	14,2	14,5	15,4	13,5
Egyéb járulékok	56,4	79,8	94,3	95,9	99,9	1 13,2	140,5
kormányzati szektor	16,9	14,4	15,9	17,2	19,4	24,6	21,9
magánszféra	39,5	65,5	78,4	78,7	80,5	88,6	118,6
Bruttó bértömeg	4 402,2	5 243,5	5 981,7	6 742,3	7 447,9	7 954,7	8 516,0
kormányzati szektor	991,0	1 277,3	1 557,7	1 891,2	1 935,7	2 067,4	2 132,9
magánszféra	3 411,3	3 966,2	4 424,0	4 851,2	5 512,2	5 887,4	6 383,1
Munkavállalókat terhelő járulékok és szja	1 227,8	1 440,8	1 662,2	1 723,0	1 820,2	1 941,4	2 072,7
kormányzati szektor	367,2	384,3	522,4	559,3	625,7	628,3	642,5
magánszféra	860,6	1 056,5	1 139,8	1 163,7	1 194,5	1 313,1	1 430,2
Munkavállalói, munkaerő-piaci alap járulékbevétele	42,5	49,8	59,5	46,4	47,8	57,8	50,6
kormányzati szektor	12,7	13,3	18,7	15,1	16,4	18,7	15,7
magánszféra	29,8	36,5	40,8	31,4	31,4	39,1	34,9
Munkavállalói ny.- és eü.-biztosítási járulék (tb)	220,0	259,8	308,4	355,1	405,3	433,9	449,9
kormányzati szektor	65,8	69,3	96,9	115,3	139,3	140,4	139,5
magánszféra	154,2	190,5	211,5	239,9	266,0	293,5	310,4
Személyi jövedelemadó	965,2	1 131,3	1 294,4	1 321,5	1 367,1	1 449,7	1 572,3
kormányzati szektor	288,6	301,8	406,8	428,9	470,0	469,2	487,4
magánszféra	676,6	829,5	887,6	892,5	897,2	980,5	1 084,9
Nettó bértömeg (kötségvetési számokból) **	3 174,5	3 802,7	4 319,5	5 019,3	5 627,7	6 013,3	6 443,3
kormányzati szektor ***	623,8	892,9	1 035,3	1 331,9	1 310,0	1 439,0	1 490,4
magánszféra ****	2 550,7	2 909,7	3 284,2	3 687,4	4 317,7	4 574,3	4 953,0

* Munkavállalói jövedelem a kormányzati szektorban, nemzeti számlák szerint (D.1), 2006-ra konvergenciaprogram

** Munkavállalói juttatások, szja és járulékok nélkül

*** Munkavállalói juttatás, kormányzati szektor, szja és járulékok nélkül

**** Munkavállalói juttatás, magánszektor, szja és járulékok nélkül

III. Alapadatok	EGYÉB LAKOSSÁGI JÖVEDELEM							(milliárd forint)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Nyugdíjkiadás	1 308,2	1 517,8	1 721,4	1 914,1	2 145,4	2 322,2	2 534,4	
Családtámogatások	252,6	313,5	346,1	397,9	388,6	406,2	484,0	
Lakástámogatási kiadások	51,9	65,9	89,5	168,4	225,7	273,6	244,6	
Egyéb támogatások	169,9	167,0	316,1	74,0	59,0	49,1	207,5	
Tulajdonosi jövedelem	579,2	574,2	629,3	535,9	668,2	750,0	700,0	
Vegyes jövedelem és működési eredmény (háztartások saját tulajdonú lakáshasználata)	2 414,6	2 721,5	2 848,4	2 931,8	3 162,9	3 261,9	3 327,1	
Egyéb jövedelem és hiba (maradékfelven)	-24,7	-40,2	-102,3	31,4	-31,2	485,8	-211,8	

IV. Alapadatok	RENDELKEZÉSRE ÁLLÓ JÖVEDELEM ÉS VÁSÁROLT FOGYASZTÁS KAPCSOLATA							(milliárd forint)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Rendelkezésre álló jövedelem (korrigálatlan)	7 926,3	9 122,3	10 168,1	11 072,7	12 246,4	13 562,1	13 729,2	
Pénzbeli rendelkezésre álló jövedelem (korrigálatlan)	7 112,3	8 292,2	9 320,7	10 158,7	11 242,9	12 529,0	12 639,6	
Pénzbeli lakossági megtakarítás	-16,9	83,7	242,9	38,2	483,0	939,6	399,2	
Vásárolt fogyasztás piaci áron	7 129,2	8 208,5	9 077,8	10 120,5	10 759,9	11 589,4	12 240,4	
Általános forgalmi adó	1 159,8	1 251,0	1 373,0	1 539,9	1 831,6	1 856,5	1 771,0	
Jövedéki, fogyasztási és regisztrációs adó	513,0	539,2	592,6	662,7	719,2	740,9	848,1	
Egyéb fogyasztást terhelő adó	89,5	102,1	108,6	136,4	178,4	176,4	193,0	
Terméktámogatások	159,3	181,5	197,2	174,4	203,6	195,2	209,4	
Vásárolt fogyasztás alapján	5 526,2	6 497,7	7 200,8	7 956,0	8 234,2	9 010,7	9 637,6	

V. Alapadatok	VÁLLALATOK							(milliárd forint)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Vállalati szektor bruttó működési eredménye	2 902,6	3 166,8	3 815,3	3 967,5	4 336,3	4 831,5	5 327,2	
Számított társasági adó	396,1	425,7	479,2	543,0	499,1	492,6	567,6	
Társaságiadó-kedvezmény	100,4	80,9	82,6	129,3	50,4	62,5	75,6	
Társasági adó	295,7	344,8	396,6	413,7	448,7	430,1	492,0	

VI. Alapadatok	LÉTSZÁM							(ezer fő)
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Foglalkoztatottság *	3 856,2	3 868,3	3 870,6	3 921,9	3 900,4	3 901,5	3 885,3	
kormányzati szektor **	791,4	788,6	800,4	818,7	816,6	805,9	796,1	
magánszféra **	3 064,8	3 079,7	3 070,2	3 103,2	3 083,8	3 095,6	3 089,2	
ebből: KSH szerint foglalkoztatott ***	1 891,7	1 891,7	1 879,7	1 884,6	1 919	1 923,1	1 931,7	
Nyugdíjasok létszáma	2 754,0	2 754,0	2 745,0	2 731,0	2 734,0	2 734,0	2 734,0	

* Foglalkoztatottak (a 15–74 éves népesség gazdasági aktivitása táblából)

** Kormányzati szektor: alkalmazásban állók létszáma, költségvetés (2.1.1.10. az alkalmazásban állók átlagos statisztikai állományi létszáma a költségvetési intézményekben). Magánszektor: maradék

*** KSH, létszám és kereset a nemzetgazdaságban (versenyszféra)

VII. Alapadatok

FAJLAGOS MUTATÓK

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Egy foglalkoztatottra jutó GDP	2,788	3,192	3,625	3,905	4,268	4,571	4,966
kormányzati szektor	2,473	2,865	3,346	3,810	3,990	4,278	4,489
magánszféra	2,869	3,276	3,698	3,931	4,341	4,647	5,088
Bruttó átlagbér (kölségvetési számokból)	1,512	1,772	2,009	2,209	2,436	2,607	2,791
kormányzati szektor	1,788	2,144	2,622	3,039	3,201	3,440	3,552
magánszféra	1,441	1,676	1,849	1,990	2,233	2,390	2,595
Nettó átlagbér (kölségvetési számokból)	0,823	0,983	1,116	1,280	1,443	1,541	1,658
kormányzati szektor	0,788	1,132	1,293	1,627	1,604	1,786	1,872
magánszféra	0,832	0,945	1,070	1,188	1,400	1,478	1,603
Bruttó átlagkereset (KSH), előző év = 100	113,5	118,0	118,3	112,0	106,1	108,8	107,4
kormányzati szektor	112,3	122,4	129,2	117,5	100,4	112,8	106,0
magánszféra	114,2	116,3	113,3	108,9	109,3	106,9	108,0
Nettó átlagkereset (KSH), előző év = 100	111,4	116,2	119,6	114,3	105,7	110,1	106,8
kormányzati szektor	110,0	119,5	127,5	118,0	101,2	113,7	105,4
magánszféra	112,1	115,0	116,0	112,3	108,0	108,4	107,4
Nettó bértömeg (KSH), előző év = 100	112,5	116,5	119,7	115,8	106,5	109,9	106,6
kormányzati szektor	108,9	119,0	129,4	120,7	99,9	112,3	103,5
magánszféra	113,7	115,7	115,2	112,5	109,6	108,7	107,8

VIII. Alapadatok

ÁRINDEXEK

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fogyasztóiár-index	9,80%	9,20%	5,30%	4,70%	6,80%	3,60%	3,50%
Nyugdíjas fogyasztóiár-index	-	-	5,30%	4,60%	7,30%	3,90%	5,00%

A felhasznált adatok feltüntetése azért fontos, mert többféle, egymástól eltérő módon összeállított statisztika létezik a témánk szempontjából fontos változókról. Ennek oka az eltérő mérítés mellett adathiba is lehet. A számításainkban szereplő nettó bérek alakulása nagyon eltér attól, mint amit a KSH létszám- és kereseti statisztikája mutat. Ennek jelentőségére az adatokról szóló függelékben fogunk részletesebben kitérni.

Az adatminőségre való tekintettel számításunk helyenként nem tud olyan mértékben konzisztens lenni, amennyire az elmélet és a téma fontossága megkövetelné. Mindazonáltal jelenleg úgy tűnik, a legjobb (legkevésbé

rossz) megoldást találtuk meg az egyes alternatív statisztikák közti választásunkkal. Ennek ellenére természetesen a vita lehetősége nyitva áll.

Az egyes magyarázó tényezőknél jelentkező és részben meg nem magyarázott „egyéb” tényező olykor magas értékében az adathibák is szerepet játszhatnak.

2006-ra különböző adatforrások alapján készített becslést alkalmaztunk. Általános törekvés volt, hogy a kiigazító csomag bevezetése nélküli esetet próbáltuk becsülni.¹ Inkonzisztenciát jelent, hogy az általunk alapul vett makropálya 2006-ra vonatkozó számai már az intézkedések *utáni* állapotot tükrözik.

Az egyszeri tételek és az adicionalitás hatásának kiszűrése

A strukturális problémák azonosítását megnehezítheti az üzleti ciklusok és a különféle egyszeri tényezők hatása. Szerencsére az üzleti ciklusok hatásának kiszűrésére esetünkben nincs szükség, mivel a kibocsátási rés az úgynevezett termelési függvény alapú ciklikus igazításos módszer alapján jó közelítéssel megegyezik a két összehasonlítható évben.²

Egyszeri hatásoknak tekintjük

- az autópálya-építést,
- bizonyos követelések elengedését (például az iraki adósság elengedése 2006-ban),
- a sokéves átlagot meghaladó mértékű árvízkiadásokat,
- az önkormányzatoknak általában a választási évre visszavezethető deficitnövekedését,
- a Gripen vadászpilóta gépek vásárlásának sajátos statisztikai elszámolásából eredő, kiugró tételeket.

Az egyszeri hatásokhoz hasonlóknak véljük az úgynevezett adicionalitási kritérium alap-

ján elvárt fejlesztési kiadásokat. Az adicionalitási kritérium, amely 2004-es EU-csatlakozásunkkal jelent meg, mint költségvetéspolitikai korlát, azt írja elő, hogy a tagállamok az uniós forrásokat nem használhatják meglévő fejlesztési kiadások kiváltására. Számításaink szerint az egyszeri tételek és az adicionalitás követelménye (pontosabban ezek hiánya) együttesen mintegy 0,3 százalékpontot magyaráz a 2000. évi GDP-arányos hiányból, viszont 2006-ban ez a hatás eléri a 2,6 százalékpontot.

Mint látható az 1. táblázatból, 2006-ban és 2000-ben is korrigálunk az autópálya-építésekkel. 2000-ben még főleg az NA Rt. finanszírozásában történt a kivitelezés, de mivel az NA része az ESA-körnek, ezért a 2000-es ESA-hiányszám tartalmazza ezt a tételt. Az önkormányzati és árvízkiadások 2000-ben és 2006-ban is átlagon felül alakultak. Az iraki adósságelengedéshez hasonlóra 2000-ben viszont nem került sor. A Gripen-kiadások esetében úgy jártunk el, hogy a teljes, 2001-től 2016-ig tartó kifizetési folyamat felosztottuk

1. táblázat

EGYSZERI HATÁSOK, ADDICIONALITÁSI KRITÉRIUM

(milliárd forint)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Egyszeri tényezők, összesen (A)	-39,9	-66,4	-365,7	-12,7	-129,0	-220,3	-417,5
Helyi kormányzat nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel, átlagtól vett eltérés*	11,3	67,0	-88,1	36,3	27,5	-39,2	-37,0
Helyi kormányzat nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel	-38,4	10,9	-151,3	-33,3	-48,6	-120,1	-123,6
Árvízkiadások, átlagtól vett eltérés*	-24,9	-8,0	-1,5	15,5	22,3	23,9	-12,5
Árvíz elleni védelemmel kapcsolatos kiadások a költségvetésben	52,9	39,6	37,1	23,6	20,5	21,7	61,3
Gyorsforgalmiút-építések rendelkezésre állási díjak nélkül	-26,3	-125,4	-276,1	-64,5	-178,8	-205,0	-252,2
Kötelezettségelengedés (2006-ban iraki adósságelengedés)							-40,0
Gripennel kapcsolatos kiadás, átlag felett							-75,9
Fejlesztéspolitika, összesen (B)	0,0	0,0	0,0	0,0	131,6	147,2	-194,1
Addicionalitási kritérium (bérkiadások, agrár jellegű tételek és gyorsforgalmiút-építés nélkül)					131,6	147,2	-194,1
Összesen (A+ B)	-39,9	-66,4	-365,7	-12,7	2,6	-73,2	-611,6
ESA-deficit (D)	396,8	627,7	1540,5	1364,9	1337,7	1719,0	2736,4
Korrigált ESA-deficit [D + (A+ B)]	356,9	561,3	1174,8	1352,3	1340,4	1645,9	2124,8

* Az ESA-hiány korrekciójának iránya: + = az ESA-hiányt növelő korrekció; - = az ESA-hiányt csökkentő korrekció

„gépidő-arányosan”, azaz figyelembe vettünk 2006-ban 7, 2007–2015 között évente 14 vadászgépet (összesen 133), és megnéztük, mi lenne az az összeg, amit e 133 „gépév” után egységesen fizetve visszakapnánk az eredeti összes kiadást. Az így kapott számot szoroztuk 7-tel, illetve 14-gyel, a konkrét évtől függően. Ezt követően rendelkezésünkre álltak a 2006–2015 közötti „valós” (természetesen csak becsült) szolgáltatási értékek. Egyszeri kiadásnak minősítettük a tényleges kifizetések ezektől való eltérését.³

Az EU az addicionalitási kritériumra tekintettel vizsgálja, hogy Magyarország az uniós csatlakozás utáni években, 2004–2006 átlagában többet vagy kevesebbet költött-e a bázisidőszak (1999–2001) átlagához viszonyítva bizonyos fejlesztési célokra. A fejlesztésinek minősülő kiadásokat a Függelék 1. táblázata mutatja.

Ezekből a tételekből azonban a mi számításaink konzisztenciájának biztosítása végett le kell vonni a felsorolt funkciókhoz kötődő folyó kiadások közül a gyorsforgalmi útépítéseket, mivel ezeket az egyszerű tényezők közt már számba vettük, valamint a bérjellegűeket, mivel a kormányzati béreket külön kívánjuk majd elemezni. Le kell vonni továbbá a fejlesztési célú agrárkiadásokat, mivel az agrárkiadásokkal az EU-val való költségvetési relációban foglalkozunk.

Az autópálya-fejlesztések a 2004–2006. években végig szerepet játszottak a költségvetési hiány szintjének megemelkedésében, amire 2006-ban ráakódott az addicionalitási kritérium szempontjából releváns egyéb kiadások megugrása is.

TÉTELES ELEMZÉS

Sorra vesszük azokat a költségvetési tételeket, amelyek GDP-arányos szintje jelentősen megváltozott a 2000–2006 időszakban. Kiindulási

pontunk minden tételnél a 2000. évi nominális szint, és azt vizsgáljuk, hogy a 2006-ig terjedő években bekövetkező nominális szintemelkedés milyen tényezőkre vezethető vissza. Viszonyítási pontként (alapszcenárióként) mindenhol jelezzük, hogy a GDP-hez viszonyított 2000. évi arány tartása milyen mértékű nominális emelkedést tett volna lehetővé. Ennek megfelelően a grafikus ábrázolásban a 2000. évi adat definíció szerint mindenhol nulla.

A költségvetési összefüggéseket összeadások és szorzások szintjére egyszerűsítettük, hogy a GDP százalékában mért tételek megváltozását összeadó tényezőkre tudjuk bontani. Ahol a teljes hatás két vagy több tényező szorzataként adódik (például adósságállomány és kamatláb), ott a teljes hatást a logaritmusok arányában osztottuk szét.⁴ Ennek a felbontásnak előnye, hogy egyrészt azonosságként teljesül minden esetben, tehát a megváltozás abszolút összegét egyértelműen és teljesen felosztja a szorzattényezők között, másrészt nem függ a tényezők sorrendjétől (szemben például a parciális hatásokon alapuló megközelítéssel, ahol egy tényező hatását a többi változatlansága mellett mérjük). Hátránya ugyanakkor, hogy bizonyos esetekben lehetne értelmes sorrendet adni a különféle tényezőknek, amiről viszont ezáltal nem veszünk tudomást.

Azok számára, akik a matematikai képleteket részesítik előnyben a szöveges leírással szemben, képlet formájában is felírjuk az összefüggéseket. Ehhez a következő jelölésrendszert alkalmazzuk:

Főjelként⁵:

<i>W</i> :	<i>lakossági jövedelem (milliárd Ft)</i>
<i>w</i> :	<i>lakossági jövedelem Ft/fő</i>
<i>N</i> :	<i>létszám (fő)</i>
<i>T</i> :	<i>adóbevétel</i>
τ :	<i>adókulcs</i>
π :	<i>árindex</i>

Felső index jelöli a szektort

p: magánszektor
g: kormányzati szektor
r: nyugdíjasok

Alsó indexben a tétel típusát

g: bruttó
n: nettó
w: munkajövedelmet terhelő
c: fogyasztást terhelő
p: profitot terhelő

Néhány további jelölést első előfordulásukkor nevesítünk.

Államtól származó jövedelmek

Az államtól származó jövedelmek három fő formáját különböztetjük meg:

- a kormányzati szektorban⁶ alkalmazottak bére,
- a lakosság rendelkezésre álló jövedelmét növelő támogatások és
- az ártámogatások.

A rendelkezésre álló jövedelmet növelő támogatások közül a – rokkantnyugdíjakat is tartalmazó – nyugdíjkifizetések és a családtámogatás érdemel kiemelt figyelmet. Az ártámogatások közé soroljuk a gyógyszer, az energia és a tömegközlekedés mellett a lakástámogatás valamennyi formáját is.

A kormányzati szektorban dolgozók bére

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A magánszektorban fizetett bértömeg egy foglalkoztatottra jutó értéke kétféleképpen is felbontható. Egyik oldalról felbontható az egy foglalkoztatottra jutó reál hozzáadott érték és a nominális egység bérköltség szorzatára, másik oldalról felbontható az egy foglalkoztatottra jutó nominális hozzáadott érték (továb-

biakban: termelékenység) és a reál egység bérköltség (extra béremelés) szorzatára. Tekintettel arra, hogy a vállalati döntés szempontjából jobban értelmezhető az egység bérköltség fogalma, ezért a közgazdasági elemzések előszeretettel használják ezt a felosztást, itt mégis inkább a „termelékenység + extra béremelés” felbontást fogjuk használni, mivel nem az inflációt, hanem a költségvetési tételek nominális GDP-hez viszonyított arányát kívánjuk elemezni.

Reál hozzáadott érték/fő	Reál hozzáadott érték/fő	Nominális hozzáadott érték/fő
Nominális egység bérköltség	Infláció	
	Reál egység bérköltség	Reál egység bérköltség

Feltételezzük, hogy hosszú távon stabil növekedés esetén a magánszektor bruttó bére az alapáron számított nominális hozzáadott értékkel növekszik, a kormányzati szektorban fizetett relatív bérek pedig a magánszektorban fizetett bérekhez igazodnak.

Mivel a kormányzati bérek tudatos politikai döntések alapján alakulnak, felvethető a demonstrációs hatás kérdése. Véleményünk szerint a vizsgált időszakban nem lehet egyértelműen az állami bérnövelések demonstrációs hatásaként értelmezni a magánszektor béralakulását, mivel

1 az állami béremelések mértéke minden évben előre ismert volt, és a magánszektor bérei ennek ellenére 1–2 év késéssel emelkedtek csak, méghozzá éppen abban az időben, amikor a közszférában létszámleépítés volt jellemző,

2 az állami szektor bérei az 1990-es évek folyamán jelentős mértékben lemaradtak a magánszektor bérei mögött (2000-ben a relatív bérelmaradás az állami szektorban elérte a 30 százalékot), tehát legalábbis „fékező” irányban nem jelentős a demonstrációs hatás,

3 egyik irányú relatív bérelmozdulás sem járt érdemleges létszám-átcsoportosulással, illetve foglalkoztatási hatással.

A munkavállalói jövedelem/nominális hozzáadott érték hányados alakulását mutatja az 1. ábra a kormányzati szektorban és a magánszektorban:

A kormányzati nettó bérek változását négy tényezőre bontjuk:

- a magánszektor nominális termelékenység-növekedésének megfelelő béremelés,
- létszám,
- extra béremelés és
- bérterhek átlagos effektív kulcsának változása.

Képlet formájában:

$$W_n^g = (1 - \tau_w) \omega_x^g N^g \eta w_{g,2000}^g$$

ahol

W_n^g : nettó bértömeg a kormányzati szférában,

τ_w : munkabért terhelő adók és járulékok effektív átlagkulcsa,

ω_x^g : kormányzati béremelés a magánszektor termelékenysége felett (2000=100),

N^g : a kormányzati szektorban foglalkoztatottak létszáma,

η : egy foglalkoztatottra jutó, a háztartások nem piaci tevékenységével korrigált nominális hozzáadott érték a magánszektorban (alapáron számított, háztartások nem piaci tevékenységével korrigált nominális GDP/foglalkoztatott, 2000=100),

$w_{g,2000}^g$: egy foglalkoztatottra jutó bruttó munkavállalói jövedelem a kormányzati szektorban 2000-ben.

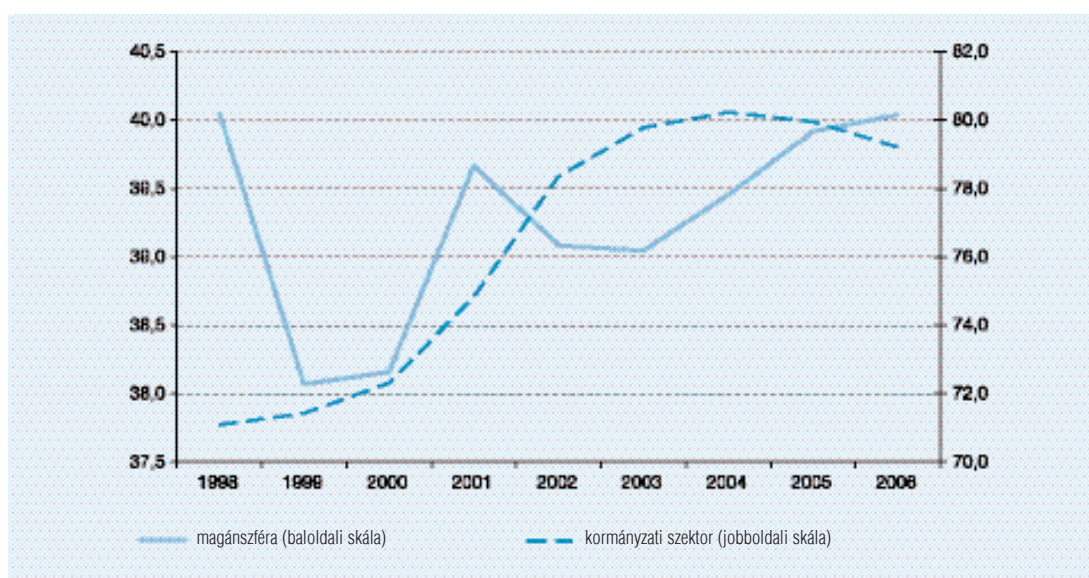
ÉREDMÉNYEK

A 2. ábrán látható, hogy az egy foglalkoztatottra jutó, alapáron számított nominális hozzáadott érték növekedése a magánszektorban meghaladta a piaci áron számított nominális GDP növekedési ütemét.

2001-ben és 2003-ban a köztisztviselők, 2002-ben és 2003-ban a közalkalmazottak bérét emelte a kormányzat a magánszektor termelékenység-növekedését jelentősen meghaladó ütemben. 2004-ben ehhez képest némi kiigazításra került sor, így a halmozott hatás 2006-ra

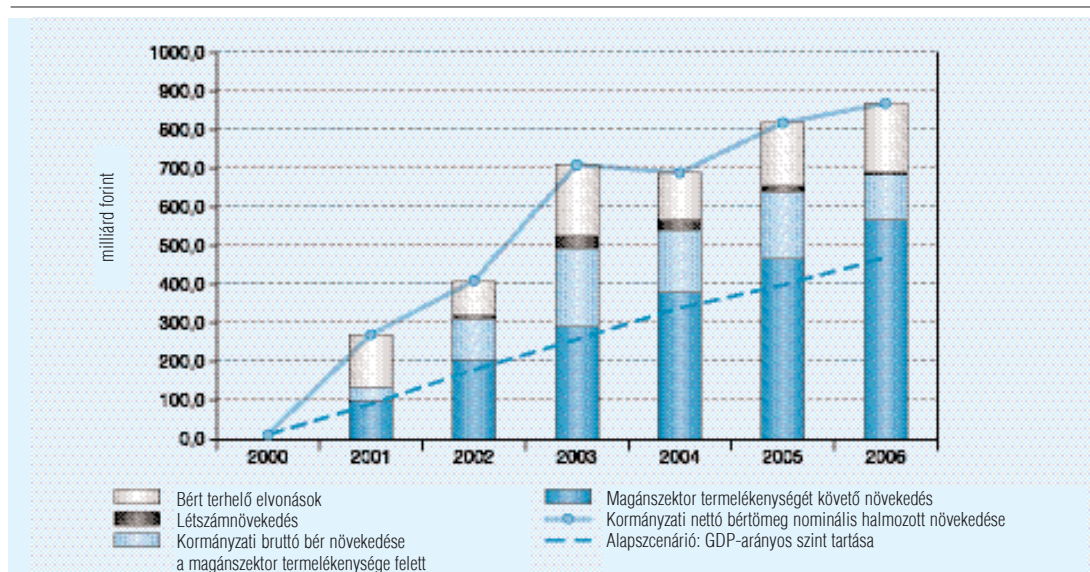
1. ábra

A BÉRHÁNYAD ALAKULÁSA A KORMÁNYZATI ÉS MAGÁNSZFÉRÁBAN



A KORMÁNYZATI NETTÓ BÉREK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

113 milliárd forintot, vagyis a GDP 0,5 százalékát érte el.

A közsférában foglalkoztatottak létszámának növekedése 2002–2003-ban jelentős volt, azonban a 2004–2006 időszakban (még a 2006-os kiigazító csomag részeként bejelentett lépések előtt) a korábbi többlet gyakorlatilag eltűnt, így a kormányzati létszámnövekedés hatása a 2006-ra kialakuló deficittöbbletben elhanyagolható.

A GDP-arányos nettó kormányzati bérkiadások növekedésében a legnagyobb szerepet a bért terhelő adó- és járulékelvonások csökkentése játszotta. Az így kieső költségvetési bevétel 2006-ban közel 180 milliárd forint, ami a GDP 0,8 százaléka.⁷

Nyugdíjak

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A nyugdíjak alakulását elsősorban az úgynevezett svájci indexálás határozza meg, amely fele-fele arányban tartalmazza a nettó bérek emelkedésének nemzetgazdasági átlagát és a nyugdíjas fogyasztói árindexet.⁸ Természetesen a nettó

bérek tartalmazzák mind a magán-, mind a kormányzati szektor béreit, következésképp ezek nominális GDP-t meghaladó emel(ked)ése a nyugdíjkiadások GDP-arányos szintjét is emeli. Az inflációt – bizonyos adatok és megfelelő modell hiányában, erős leegyszerűsítésként – külső adottságnak tekintjük, tehát nem elemizzük a bérek, adók és hatósági árak hatását a nyugdíjkiadásokra.

A vizsgált időszakban több alkalommal került sor a svájci indexet meghaladó nyugdíjemelésekre. A 2002-ben nyugdíjasonként kifizetett 19 000 forintos összeg közvetlenül növelte a nyugdíjkiadásokat, de ez nem épült be a nyugdíjba, így a 2006-os hiányt közvetlenül nem befolyásolta.⁹ A 2001-ben és 2002-ben végrehajtott „rendkívüli” nyugdíjemelések viszont beépültek a további évek bázisába, a 2003–2006 közötti négy év alatt pedig fokozatosan megjelent az úgynevezett 13. havi nyugdíj, ami úgy értendő, hogy a korábbi 52 heti nyugdíj helyett, 2003-ban 53, 2004-ben 54, 2005-ben 55, 2006-ban (és attól kezdve) 56 heti nyugdíjat kapnak a nyugdíjasok.

A nyugdíjasok száma a vizsgált 6 év során kis mértékben még csökkent is, viszont jelentős kiadásemelkedést okozott az úgynevezett cserélődési hatás, amelynek lényege, hogy az elhalálozottak nyugdíja átlagosan lényegesen alacsonyabb, mint a frissen nyugdíjba menőké.

A következő képlet adja meg a nyugdíjkiadások alakulását:

$$W^r = N^r \omega_S^r \omega_{13}^r \omega_{pol}^r \omega_c^r w_{2000}^r + W_{X,2002}^r$$

$$\omega_S^r = \frac{\left[\frac{N^g}{N^g + N^p} \frac{w_g^g}{\eta} + \left(1 - \frac{N^g}{N^g + N^p} \right) \frac{w_g^p}{\eta} \right] (1 - \tau_w) \eta + \pi^r}{2}$$

ahol

W^r : teljes nyugdíjkifizetés,

$W_{x,2002}^r$:egyszeri 19 000 forintos kifizetés 2002-ben,

$w_{g,2000}^r$: átlagnyugdíj 2000-ben,

w_g^g : egy foglalkoztatottra jutó munkavállalói jövedelem a közszférában,

w_g^p : egy foglalkoztatottra jutó munkavállalói jövedelem a magánszférában,

N^g : a közszférában foglalkoztatottak létszáma,

N^p : a magánszférában foglalkoztatottak létszáma,

N^r : nyugdíjasok létszáma,

ω_S^r : svájci index,

ω_{13}^r : 13. havi nyugdíj bevezetésének hatása,

ω_{spec}^r : svájci indexen felüli, bázisba épülő (politikai) emelések hatása,

ω_c^r : cserélődési hatás (maradékfelven),

π^r : nyugdíjas fogyasztóiár-index,

τ_w : munkavállalói jövedelmeket terhelő adók és járulékok átlagkulcsa.

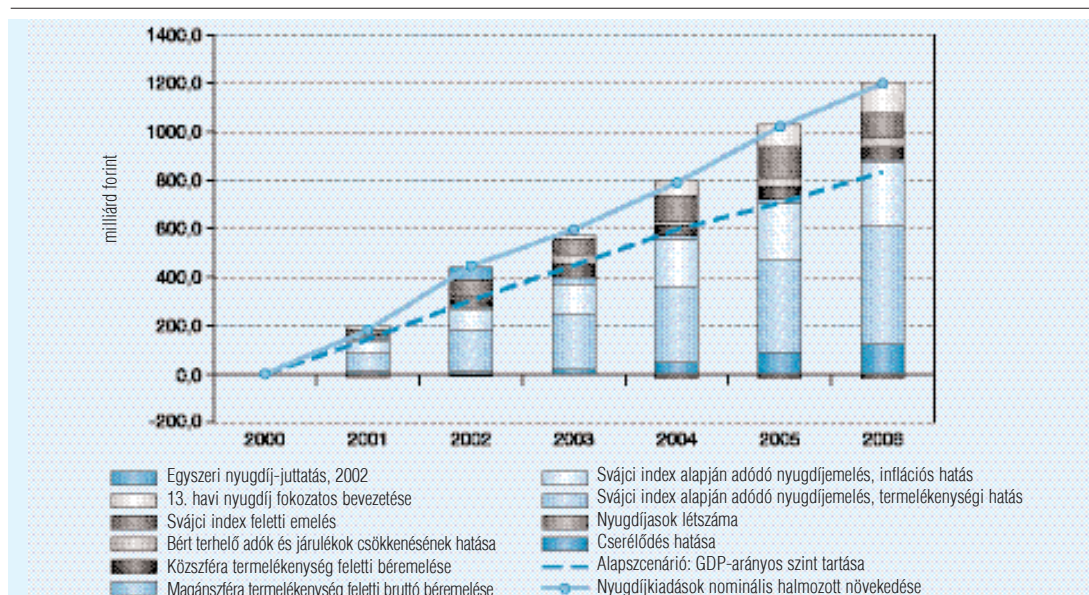
EREDMÉNYEK

A vizsgált időszakban a nyugdíjkiadások GDP-hez viszonyított aránya mintegy 1,5 százalékponttal emelkedett. A 3. ábra mutatja, hogy a ráta jó közelítéssel visszatért volna a 2000-es szintre, ha mind a kormányzati, mind a magánszektorban csak a termelékenység által indokolható béremelésekre került volna sor, valamint az infláció és a cserélődési hatás a ténylegesen

3. ábra

A NYUGDÍJKIADÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

megfigyelt szerint alakul (tehát elvonatkoztatunk az extra béremeléseknek az inflációra és a friss nyugdíjasok nyugdíjára kifejtett hatásától) és nem kerül sor rendkívüli nyugdíjemelésekre.

A nyugdíjasok létszáma egyelőre nem játszott lényeges szerepet e kiadások alakulásában (0,1 százalékpontos csökkentő hatás) és a magánszektorban végrehajtott extra béremelés kiadásnövelő hatása is kisebb volt 0,1 százalékpontnál.

Mondhatni, hogy a GDP-arányos nyugdíjkiadások megemelkedését szinte teljes mértékben megmagyarázzák a kormányzati intézkedések: a bérterhek csökkentése (0,1 százalékpont) a kormányzati bérek extra emelése (0,2 százalékpont), a nyugdíjak svájci indexen felüli emelése (0,5 százalékpont) és a 13. havi nyugdíj bevezetése (0,5 százalékpont).

A számítási módszer megválasztásakor tekintetbe kell venni az egyes intézkedések és egzogén tényezők kölcsönhatását (például a 13. havi nyugdíj hatása amiatt nagyobb, hogy 2002-ig a svájci index szerint adódónál nagyobb emelésekre került sor) is. A 13. havi nyugdíj hatása jóval kisebbnek adódik, mint a 2006-ban ezen a címen kifizetett összeg (170 milliárd forint), ami annak az eredménye, hogy a 13. havi nyugdíj bázisát a svájci indexáláson túl a svájci indexen felüli emelések, valamint a cserélődési hatás is növelte. Ezen a ponton vitatható az események sorrendjétől elvonatkoztató logaritmikus felbontás alkalmazása, mivel a politika elvben tisztában volt a nyugdíjrendszer adottságaival (a svájci index feletti emelésekre már 2002-ig

jórészt sor került, és a cserélődési hatás is ismert jelenség), amikor megszületett a döntés a 13. havi nyugdíjról. Ennek megfelelően védhető az az álláspont is, hogy a 2006-ban 13. havi nyugdíjra kifizetett teljes összeg a 13. havi nyugdíjat bevezető intézkedés következménye.

A közszférában végrehajtott béremelések és a bérterhek csökkentése a nettó bértömegemelésen keresztül emelik a svájci indexet és ezáltal növelik a nyugdíjakat. Azt feltételeztük, hogy a svájci indexen *felüli*, politikai döntésen alapuló emelések nem lettek volna kisebbek, ha a nettó bérek lassabban emelkedtek volna. Másképp fogalmazva, abból indultunk ki, hogy a politika a nettó béremelkedéshez képest kívánta a nyugdíjasokat egy fix százalékos emelés mértékéig jobb helyzetbe hozni. Azaz egy nagyobb nettó keresetemelkedéshez magasabb, politikai döntésen alapuló extra nyugdíjemelés tartozik. Ez a megoldás azért ésszerű, mivel a politikai közbeszédben az aktuális béremelésekkel szokták leginkább összehasonlítani a nyugdíjat, és nem elemzik a béremelés mögötti tényezőket.

Mint jeleztük, a gazdaságpolitikának az inflációra gyakorolt hatásait kellő mélységben nem tudtuk elemezni. Mindazonáltal készítettünk egy becslést arra, hogy – elvonatkoztatva a bérek alakulásától – önmagában a svájci index inflációs komponensén keresztül milyen mértékben hatottak a kormányzati intézkedések a nyugdíjkiadásokra. A 2000 utáni hatósági ár-emelések és a 2004 utáni adóintézkedések miatti többletinfláció 2006-ban 24 milliárd forinttal növelte a nyugdíjkiadásokat. (Lásd 2. táblázat)

2. táblázat

AZ INFLÁCIÓ HATÁSA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Infláció hatása, éves</i>	52,6	35,2	36,8	63,7	37,3	39,2
piaci	52,4	34,8	36,4	33,8	26,3	57,1
állami intézkedések, közvetlen hatás	0,2	0,4	0,4	29,9	11,0	-17,9
<i>Infláció hatása, kumulált</i>	52,6	87,8	124,6	188,3	225,6	264,8
piaci	52,4	87,2	123,6	157,4	183,8	240,9
állami intézkedések, közvetlen hatás	0,2	0,6	0,9	30,8	41,8	23,9

Felhívjuk a figyelmet, hogy számításaink a politikai döntésű nyugdíjemeléseknek a költségvetési kiadásokra gyakorolt bruttó hatását mutatják. A magasabb nyugdíjak miatt magasabb rendelkezésre álló jövedelem és ezzel összefüggő többletfogyasztás, illetve – adóbevételek miatt a döntések deficitre gyakorolt hatása kisebb a fent bemutatottnál. Ezt az összefüggést tételesen kezeli a fogyasztási adókra vonatkozó elemzésünk.

Családtámogatások

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A költségvetés a vizsgált időszak folyamán egyrészt a személyijövedelemadó-rendszer családi jellegű kedvezményei, másrészt a családokat támogató közvetlen kiadások (családi pótlék, gyed, gyes stb.) formájában támogatta a családokat. A teljes támogatás e kettő összegeként adódik.

EREDMÉNYEK

Amint a 4. ábrán látható, 2001–2002-ben a családi jellegű szja-kedvezmények növekedése

okozta a családtámogatások GDP-arányos szintjének emelkedését, 2003-ban viszont az új kormány a családi pótlékot emelte. 2004-ben a családtámogatások összege csökkent, 2005-ben GDP-arányosan szinten maradt, 2006-ban viszont ismét jelentősen növekedett a családi pótlék nagy mértékű – a lényegében megszűnő adókedvezmény összegét meghaladó – emelése következtében. A vizsgált 6 év alatt a családtámogatások GDP-arányos összegében mintegy 0,2 százalékpontos növekedés következett be.

Gyógyszerkiadások

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

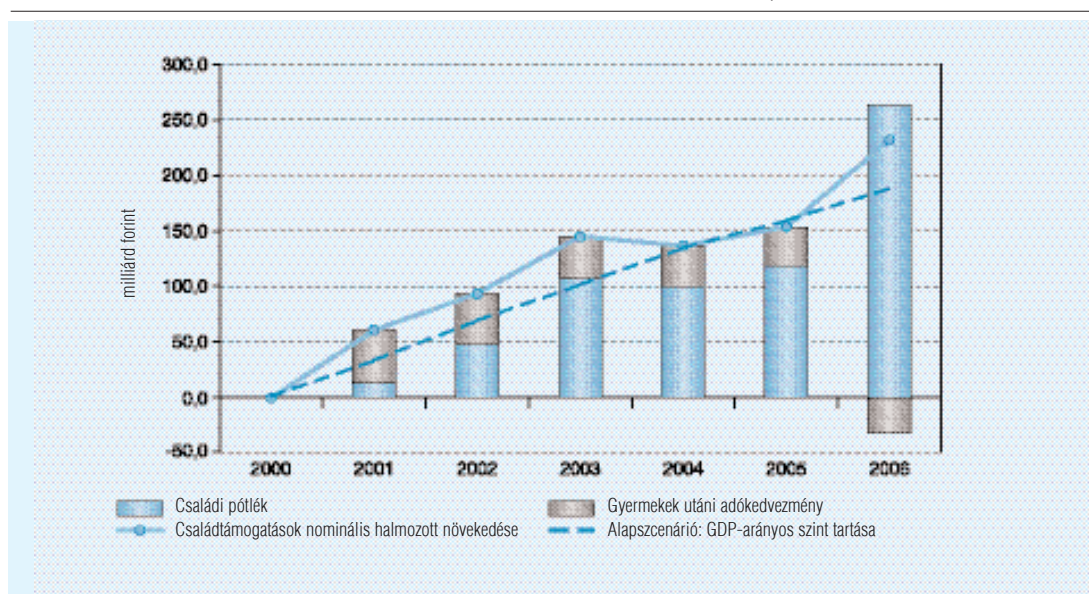
A költségvetés gyógyszer-ártámogatás címen¹⁰ teljesített kiadásai egyrészt a lakosság által megvásárolt gyógyszerek nominális értékétől (gyógyszerfogyasztás), másrészt az állami támogatás ezen belüli arányától függ.

Három lényeges hatást sajnos nem tudunk elemezni: a gyógyszerfogyasztáson belül a hazai és importgyógyszerek közti arányeltolódást, az importált gyógyszerek áremelkedését

4. ábra

A CSALÁDTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

és a gyógyszerfelírás állami (tb) szabályozásának keresletre gyakorolt hatását.

Adatok nélkül hivatkozunk mindössze arra, hogy a gyógyszerárak az infláció felett emelkedtek ebben az időszakban, ami növelte a gyógyszerfogyasztás nominális értékét, miközben a rendelkezésre álló adatok (dobozszám) alapján lényeges volumennövekedés nem volt megfigyelhető. A megfigyelt átlagár-emelkedés okának elsősorban nem a belföldön előállított gyógyszerek *termelői* árának emelkedése látszik, hanem az importgyógyszerek súlyának és forintárfolyamot követő árának emelkedése.

EREDMÉNYEK

2006-ra 0,5 százalékponttal nőtt az állam GDP-arányos gyógyszerkiadása. (Lásd 5. ábra) Számításunk eredménye szerint alapvetően az összes gyógyszerfogyasztási kiadás alakulása növelte meg az állami gyógyszerkiadásokat és nem az állami támogatások arányának növekedése. Az időszak elején inkább megtakarítás mutatkozott az állami támogatásokban, majd

2006-ban – még a nyári kiigazító program előtt készített prognózis szerint – újra szerény megtakarítás mutatkozott. Jelentősebb állami támogatás visszafogása csak akkor lett volna elérhető, ha az állam fokozatosan kivonul a gyógyszerek fogyasztásának támogatásából, ami a fogyasztói ár növekedésén keresztül a vásárolt mennyiség növekedését is fékezte volna, további költségvetési megtakarításokat eredményezve.

Lakástámogatási kiadások

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Lakástámogatást 2000 és 2006 között összesen 21-féle jogcímen adott a kormány. Ezeket az áttekinthetőség javítása végett három kategóriába vontuk össze.

1 Támogatások jelentős áthúzóó hatással

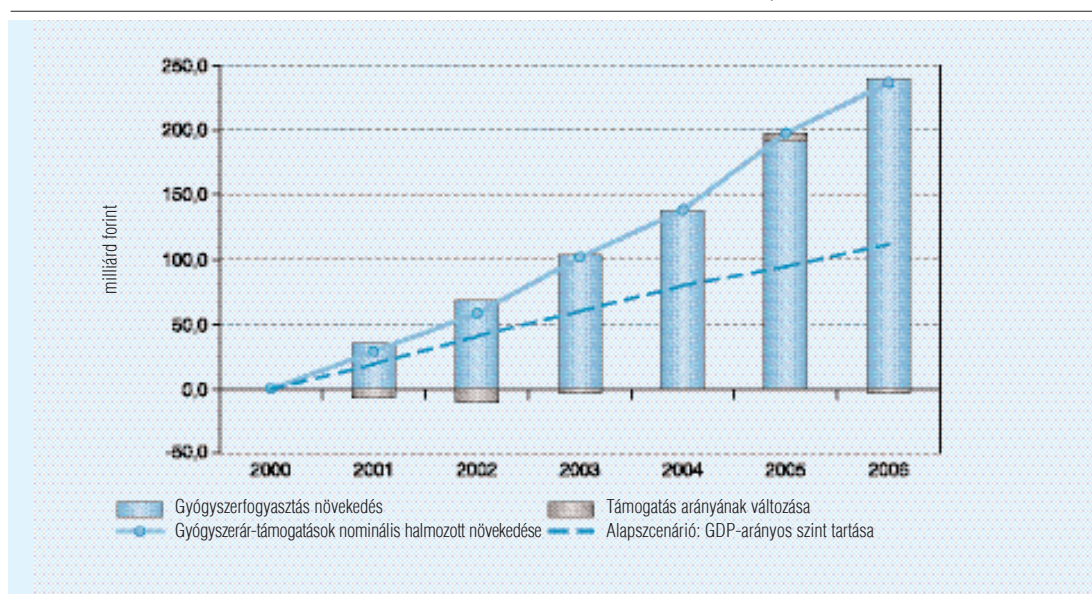
Bizonyos tehetetlenség érvényesül a kiadások alakulásában, mivel a költségvetést jelentős múltbeli kötelezettségek terhelik.

Típusai: lakásvásárlási hitelkamat-támogatások új lakásra, használt lakásra, önkormányzati

5. ábra

A GYÓGYSZERTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

vízi közmű és lakásfelújítási célú hitelekre, lakástakarékpénztári megtakarítások támogatása.

② Támogatások jelentős áthúzóó hatás nélkül

E támogatásokat a kormányzat elvben képes lenne egyik évről a másikra megszüntetni.

Típusai: lakásépítési kedvezmény, fiatalok otthonteremtési támogatása, adó-visszatérítési támogatás, panelfelújítási támogatás, mozgáskorlátozottak támogatása, lakáscélú hiteltörlesztések személyi jövedelemadó-kedvezménye.¹¹

③ A vizsgált időszakban kifutó támogatásformák

A 2. kategóriába tartozó támogatások GDP-arányos növekményét teljes mértékben kormányzati szándéknak tulajdonítjuk. A 3. kategóriába tartozó kifizetések csökkenése külső adottság a 2000–2006-os időszak szempontjából, mivel korábbi döntések miatt szűntek meg az idesorolt támogatási formák.

Az 1. kategória vegyes képet mutat, mivel részben kormányzati döntések alakították,

ugyanakkor jelentős a korábról felhalmozott állományok terhe, amelyet érint a kamatlábak alakulásának (monetáris politikának) hatása is.

A különféle lakástámogatási formák forintban kifejezett éves összegének 2000 és 2006 közötti alakulását az alábbi egyszerű képlet írja le:

$$H = \sum H_s + (T_H^- + \sum H_i) + \sum H_{out}$$

ahol

H : lakástámogatások,

H_i : támogatások jelentős áthúzóó hatással,

T_H^- : lakáscélú hiteltörlesztések szja-adó-kedvezménye,

H_i : támogatások jelentős áthúzóó hatás nélkül,

H_{out} : kifutók.

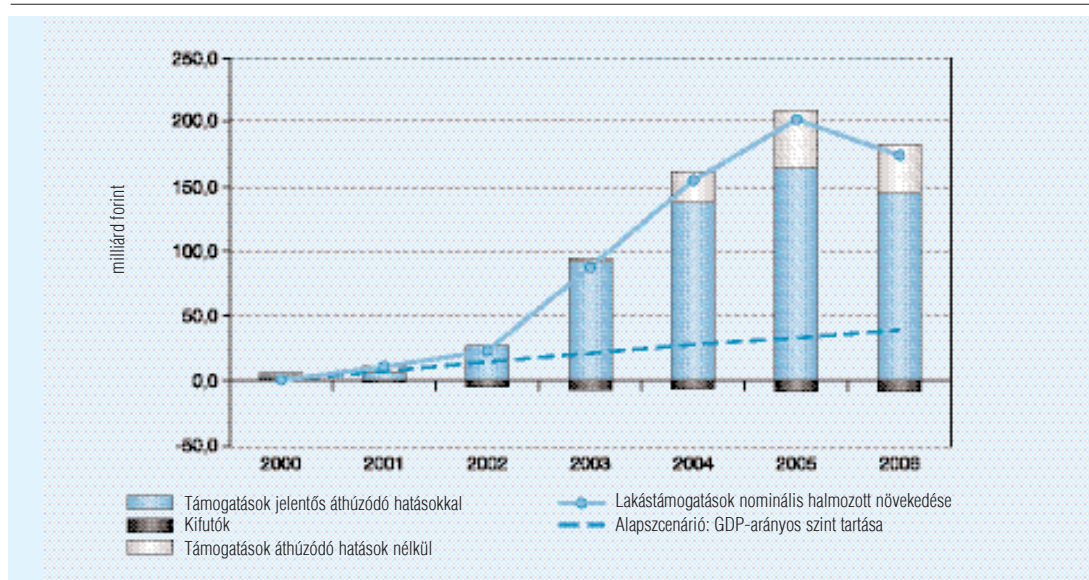
EREDMÉNYEK

Az 1. kategória +0,6 százalékponttal; a 2. kategória pedig 0,1 százalékponttal növelte a deficitet, miközben a 3. kategória –0,1 százalékpontos csökkenést okozott. (Lásd 6. ábra)

6. ábra

A LAKÁSTÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

Az 1. kategória növekménye változatlan kamatlábak mellett 0,1 százalékponttal még nagyobb lett volna. Számításaink szerint (lásd C függelék) a GDP-arányosan 0,6 százalékpontos kiadásnövekményből legalább 0,2 százalékpontot a rendszer nagyvonalúságának 2000 utáni növekedésére lehet visszavezetni, tehát legfeljebb 0,5 százalékpontos növekményt determináltak a 2000-ben fennálló feltételek és a kamatláb-változások.

Egyéb támogatások

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Az egyéb támogatások közé a háztartási energia (gáz és villany), valamint a vasúti tömegközlekedés támogatási rendszerét soroljuk.¹² E szolgáltatások állami támogatása a szolgáltató vállalatoknak (MOL, MVM és MÁV) nyújtott közvetlen költségvetési támogatások mellett e vállalatok kvázifiskális tevékenységét is tartalmazza.

Jelen elemzésünk szempontjából kvázifiskális tevékenységnek tekintjük azt a relatív veszteséget, amelyet egy kormányzati szektoron kívüli állami vállalat a hatósági árszabályozás következtében szenved el. Az ilyen tevékenység végzése nem feltétlenül jelenti az adott gazdasági egység tartós veszteségét, azaz nem fenntarthatatlan, elvben hosszú távon is folytatható. Jó példa erre a MOL, amelynek a háztartási gázárak támogatása összességében jelentős veszteséget okozott a 2000-es évek elején, de egyéb bevételei miatt vagy kisebb veszteséget, vagy jelentős nyereséget tudott felmutatni (nem függetlenül az állami bányajáradék adott – akár jelentős profitot is lehetővé tevő, alacsony – mértékétől). Az MVM a hazai tulajdonú atomerőmű alacsony áraival tudja ellentételezni részben vagy egészben az állami árszabályozás rá háruló költségeit, a külföldi erőművekkel viszont olyan szerződések állnak fenn, amelyek miatt velük ezt nem – vagy csak kis mértékben – tudja megtenni. A MÁV esetében a személyszállítás állam által ki

nem fizetett költségét a vállalat az áruszállítás üzletágban termelődő (vagy legalábbis elszámolt) nyereségéből tudja bizonyos mértékig ellentételezni.

Ha a vállalat csak részben van állami tulajdonban, akkor csak az állami tulajdonhányadra jutó veszteségrész tekintendő kvázifiskális tevékenységnek, mivel a magánszektorba tartozó tulajdonosok tulajdonhányadára jutó veszteségrész implicit adóként (a lakosság állami támogatását finanszírozó bevételeként) értelmezendő.¹³ Ezt a „bevételt” vagy megtakarítást azonban csökkenti a vállalat adósságának esetleges időnkénti átvállalása vagy feltőkésítése. A teljes állami támogatás és a magántulajdonosokra áthárított veszteség, mint megtakarítás (vagy „bevétel”) különbsége terheli meg a költségvetést (növeli a deficitet) egy adott évben.

Az i vállalat által nyújtott szolgáltatás állami támogatásának költségvetési hatását a következő bontásban értelmezzük:

$$W_n^i = W_b^i - T^i = W_b^i - (S^i - W_d^i)$$

ahol

W_n^i : az i vállalat által nyújtott szolgáltatás nettó (költségvetésben megjelenő) állami támogatása,

W_b^i : az i vállalat által nyújtott szolgáltatás teljes állami támogatása (fogyasztóiárkiegészítés, termelői támogatás és a vállalat üzemi vesztesége),

T^i : az i vállalat által nyújtott szolgáltatással kapcsolatos költségvetési megtakarítások,

S^i : az i vállalat állami árszabályozásra visszavezethető veszteségének magántulajdoni hányadra eső része + „címezett elvonás”,

W_d^i : tőkejuttatás (beleértve adósságtvállalást is) az i vállalatnak.

Külön megemlítjük, hogy a lakossági gázártámogatás finanszírozása céljából a költségvetés egyfajta külön bányajáradékot vetett ki 2003-tól

a MOL-ra, amelyet „címzett elvonásként” értelmezzünk. A fogyasztók által élvezett állami gázártámogatás a MOL gázüzletéga veszteségének (2001–2002-ben) és az állam által közvetlenül (a 2003-ban létrehozott úgynevezett energiagazdálkodási céllelőirányzatból) a gáz árának támogatására kifizetett összeg. A gázártámogatással kapcsolatban elért állami megtakarítás a vállalat magántulajdonosaira – egyfajta adóként – rákényszerített veszteség (2001–2002-ben), valamint az energiagazdálkodási céllelőirányzatba (egc) való vállalati befizetés.

EREDMÉNYEK

Alighanem meglepő, hogy a mi számításunk szerint a gázártámogatás az időszak elején nem jelentkezett nettó támogatásként, mivel a MOL üzleti veszteségével (a veszteségnek a MOL-nak a tulajdonosait illető profitjára terhelésével) finanszírozható volt az ár alacsonyan tartása. A 2006. évi jelentős gáz-ártámogatási deficit döntő oka az importált gáz árának emelkedése, amelyet nem tudott ellentételezni az immár tel-

jesen privatizált MOL-ra kivetett költségvetési befizetési kötelezettség. (Lásd 7. ábra)

A villamos energia árának támogatása egyedül 2001-ben járult hozzá jelentősen a hiányhoz, amikor a korábban okozott jelentős veszteségek következtében az MVM-et az államnak fel kellett tőkésítenie.¹⁴

A vasút állami támogatása elsősorban 2002-ben jelent meg, amikor a költségvetés több mint 100 milliárd forint összegű adósságállományát vállalta át a társaságnak, de a 2005–2006. években is számottevő az állami támogatás, ami már a megemelt közvetlen támogatás formájában jelent meg.

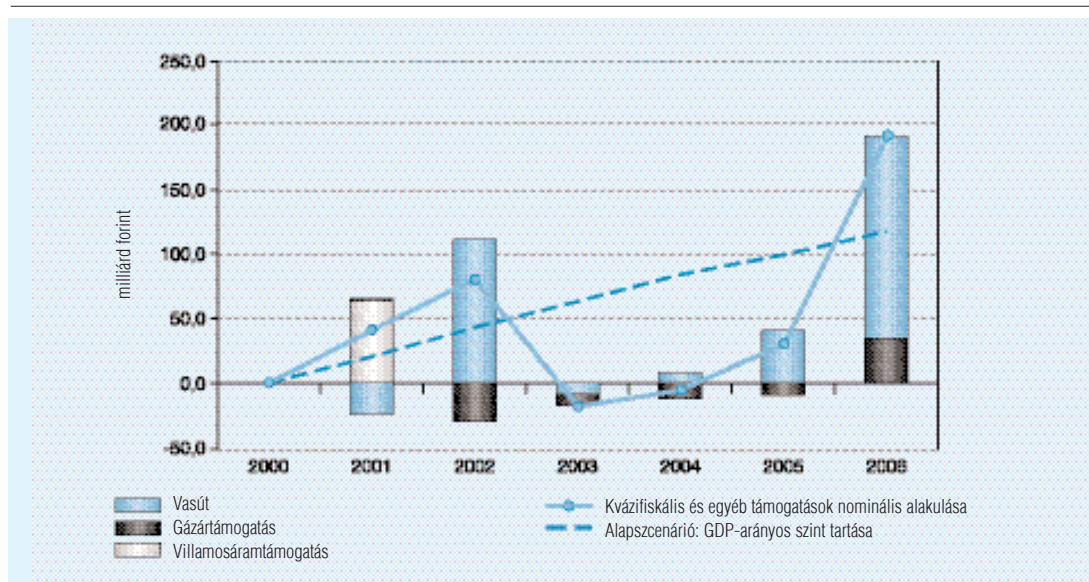
Magánszektorból származó adóbevételek

Az adórendszerrel kapcsolatos elemzésnek figyelembe kell vennie, hogy a kormányzati bérek emelését nettó módon számoltuk, ezért itt csak a magánszektorban fizetett adók és járulé-

7. ábra

AZ EGYÉB TÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

kok összegét kell elemeznünk. Az adókedvezmények egy részét (lakás- és családtámogatás) már korábban tárgyaltuk, ezért ezeket itt nem fogjuk figyelembe venni. Az egyszerűsített vállalkozói adót (eva) az egyszerűség érdekében teljes egészében fogyasztást terhelő adóként kezeljük. Nem vállalkoztunk az adómorál és az adóbeszedési hatékonyság változásának becslésére és hatáselemzésére.

Társasági adó

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A társasági adó alakulását négy tényező hatására bontjuk: az adóalap (vállalati szektor bruttó működési eredménye) alakulása, az adókulcsok (és néhány egyéb adózási szabály, például az iparüzési adó levonhatósága) változása, a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadójának bevezetése, valamint az adókedvezmények csökkenése.

Az adóalap GDP-től eltérő növekedését külső tényezőnek tekintjük. Az adókedvezmények alakulását azért gondoljuk inkább külső

tényezőnek, mivel egyrészt ezek legalább annyira függenek a vállalatok, mint a kormányzat döntéseitől, másrészt az adókedvezményeket biztosító kormányzati intézkedések jelentős része már jóval a vizsgált időszak előtt megszületett.

$$T_{pn} = T_{pnc} + T_{pnf} + T_{pno} = GDP \left(\frac{S}{GDP} \right) \frac{T_{pgc} - T_p}{T_{pgc}} \tau_p O_p + T_{pnf} + T_{pno}$$

ahol

GDP : nominális GDP,

S : vállalati szektor bruttó működési eredménye,

T_{pn} : nettó társasági adó,

T_{pg} : bruttó társasági adó,

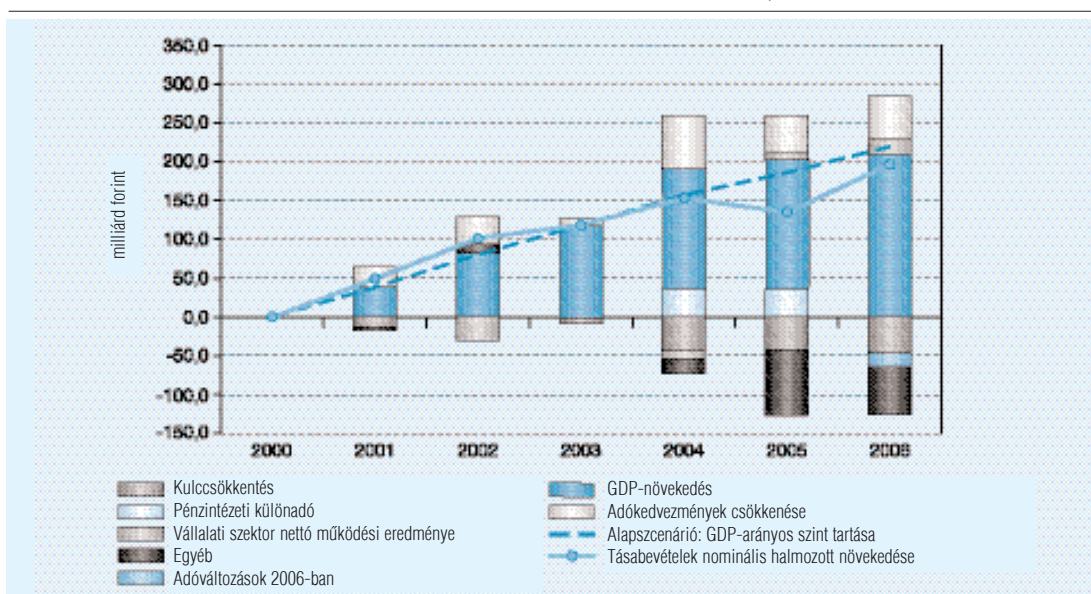
T_{pnc} : korrigált nettó társasági adó (nettó társasági adó a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadója és a 2006-os adórendszerbeli változások nélkül),

T_{pgc} : korrigált bruttó társasági adó (nettó társasági adó a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadója és a 2006-os adórendszerbeli változások nélkül),

8. ábra

A TÁRSASÁGIADÓ-BEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

- T_{pnf} : hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadója, nettó,
- T_{pn6} : 2006 évi adóváltozások hatása, nettó (szakértői számítás a következő adószabály-változásokra: az iparüzési adó leírhatósága, ennek áfahatása, értékcsökkenési leírás változása, 10 százalékos kulcs bevezetése),
- T_p^- : szűken vett adókedvezmények,
- τ_p : törvényi társaságiadó-kulcs,
- O_p : egyéb hatások és maradék.

EREDMÉNYEK

A GDP-arányos társaságiadó-bevételeket csökkentette a társaságiadó-szabályok változása (mindenekelőtt az adókulcs csökkentése) és egyéb adószabályok változása (+0,3 százalékpont). (Lásd 8. ábra) Ezzel szemben növelte a bevételt a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadójának bevezetése (-0,2 százalékpont), valamint az adókedvezmények csökkentése (-0,2 százalékpont).

Úgy tűnik, hogy növelte a bevételeket az adóalap GDP-nél gyorsabb növekedése (-0,1

százalékpont), viszont csökkentették egyéb tényezők (+0,3 százalékpont).¹⁵

Személyi jövedelemadó

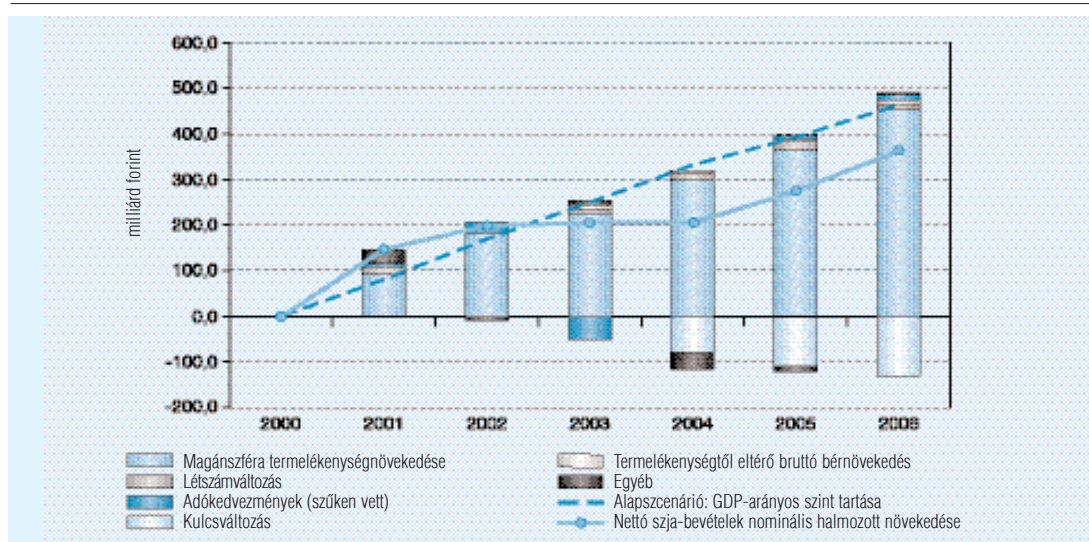
BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Az szja-bevételekből leválasztjuk az elkülönülten adózó jövedelmek adóját, mivel az utóbbit nem elemezzük.¹⁶ Az így kapott korrigált szja-bevételek alakulását a magánszféra termelékenysége, a termelékenység feletti béremelések, a magánszektorban foglalkoztatottak létszáma, az effektív adókulcsok¹⁷ és az adókedvezmény alakulása befolyásolta. Az adókedvezmények közül két tétel emelendő ki: az egyik az időszak elején még létező nyugdíjjáradék-kedvezmény, amely az időszak végén megszűnt, a másik az adójóváírás, amely viszont 2003-ban jelentősen megnőtt. Ezek a változások egyértelműen kormányzati döntésként értékelendők. A családi adókedvezményt és a lakáscélú hiteltörlesztés adókedvezményét az államtól származó jövedelmeknél már tárgyaltuk, ezért itt ezeket figyelmen kívül hagyjuk, és az adókedvezményeket befolyásoló egyéb tényezőktől is eltekinttünk.

9. ábra

A MAGÁNSZEKTORBÓL SZÁRMAZÓ SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓ-BEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

$$T_{PI,n}^p = T_{PI,n,2000}^p \eta \left(\frac{w_s^p}{\eta} \right) N^p \frac{T_{PI,n}^p}{T_{PI,e}^p} \tau_{PI} O_{PI}^p$$

$$T_{PI,n}^p = T_{PI,g}^p - T_{PI,-}^p$$

ahol

$T_{PI,g}^p$: bruttó szja-bevétel a magánszférából,

$T_{PI,-}^p$: szűken vett adókedvezmények,

$T_{PI,n,2000}^p$: $T_{PI,n}^p$ 2000-ben,

τ_{PI} : szja-átlagkulcs,

O_{PI}^p : maradék, egyéb hatások.

EREDMÉNYEK

A GDP-arányos deficitet a magánszféra termelékenység feletti béremelései és létszámnövekedése mérsékeltek (–0,1 százalékpont), az effektív kulcs csökkenése +0,6 százalékponttal növelte, az adókedvezmények leépítése pedig (az időszak végén) –0,1 százalékponttal csökkentette.

A GDP-arányos nettó személyijövedelemadó-bevételek 2001-ben nőttek, majd a 2002–2004. években – az adókedvezmények megugrása miatt – visszaestek. 2005-ben a visszaesés megállt, de 2006-tól tovább folytatódott a nettó bevételek csökkenése a kulcscsökkentés miatt, amelyet csak részben ellensúlyozott az adóalap szélesítése, azaz a kedvezmények csökkentése.

Járulékok

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A járulékbetételek alakulását a magánszektor termelékenysége, bruttó béreinek termelékenység feletti emelkedése, a járulékkulcsok változása és a magánnyugdíjpénztárak növekvő taglétszáma befolyásolta. Az állami nyugdíjbiztosítási alapba fizetett munkavállalói tb-járulékok emelése 2003-ban és 2004-ben kompenzálta a magánpénztártagok magánpénztárakba fizetett járulékkulcsának emelését. (2003-ban a munkavállalói nyugdíjjárulékot emelték 0,5 százalékponttal, 2004-ben pedig az egészségügyi járulékot 1 százalékponttal.) Nem vállalkoztunk az egészségbiztosítási járuléklafon 2001-ben bekövetkezett eltörlésének

hatásvizsgálatára. Mindazonáltal a teljes egyéb tételt egzogénként értelmezzük.

A következő összefüggés mutatja be a kiemelt tényezőket:

$$T_S = \sum T_{Si}^p = \sum \eta \left(\frac{w_s^p}{\eta} \right) N^p \tau_{Si} R^{pp} O_{Si}^p$$

ahol

T_S : járuléktömeg,

T_{Si}^p : i járulékbetétel (munkavállalói tb-járulék kivételével) a magánszférából,

τ_{Si} : járulékkulcs i járuléknál,

R^{pp} : $i =$ munkavállalói járulék esetén: nem magánpénztártagok aránya, 2000 = 100, $i \neq$ munkavállalói járulék esetén: 1,

O_{Si}^p : egyéb tényezők hatása maradék, 2000 = 100.

EREDMÉNYEK

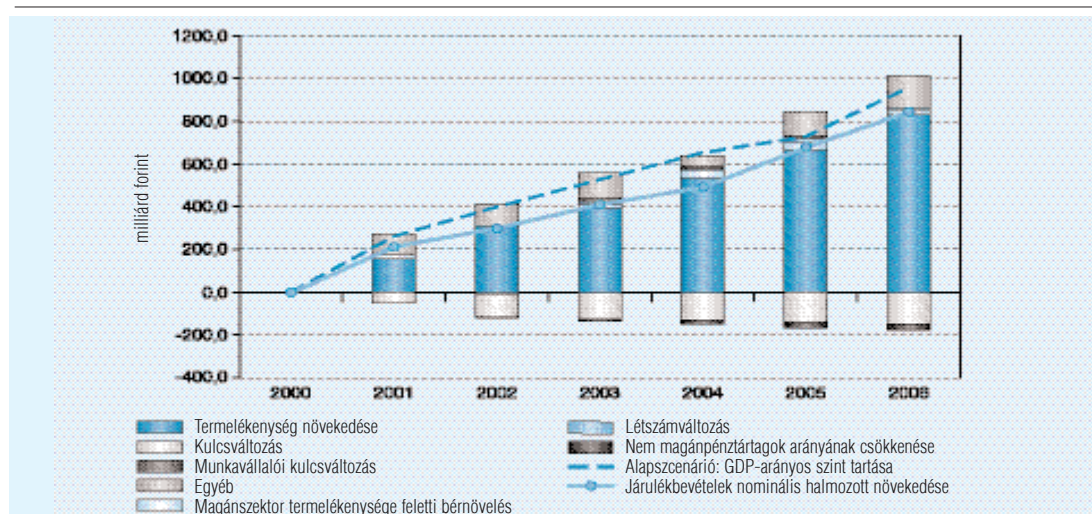
A deficitet csökkentette a termelékenységjavulás feletti béremelkedés (–0,1 százalékpont) és a munkavállalói járulékkulcsok emelése (–0,1 százalékpont); viszont növelte a munkaadói járulékkulcsok csökkentése (+0,6 százalékpont) és a magánnyugdíjpénztárak relatíve növekvő taglétszáma (+0,1 százalékpont) idézte elő.

A magánpénztárak 2000-ben 0,6, 2006-ban 1,5 százalékponttal növelték az ESA-hiányt, azaz a vizsgált időszakban 0,9 százalékponttal járultak hozzá a deficithez. A magánpénztárak hatása (azaz a magánpénztári kulcsváltozás és a magánpénztári tagság arányának növekedése) viszont a mi számításunk szerint ennél jóval kisebbnek adódik. Azért van ez így, mivel időközben – mint korábban már említettük – az állami tb-alapoknak jutó munkavállalói járulékok emelésével részben kompenzálták a kiesést, és a mi számításunk az utóbbi kulcsemelésekkel nettózott – kisebb – deficitnövelő hatást számszerűsíti.

A (munkaadói) járulékkulcsok csökkentése miatti járulékbetétel-kiesés 209 milliárd forintot tett ki. Ebből a kormányzati szektorban foglalkoztatottak bérén jelentkezett 64 milliárd forint, így a kulcscsökkentések a költségvetés egyenlegét ténylegesen érintő hatása csak 145

A JÁRULÉKBEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

milliárd forintra tehető. Az „egyéb” tényező jelentős pozitív értéket vesz fel (–0,6 százalékponttal csökkentette a deficitet).

Egészségügyi hozzájárulás

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A magánszektorból származó egészségügyi hozzájárulás (eho) alakulását a tételes érték és a magánszektorban foglalkoztatottak létszámának változása magyarázza.

$$T_{eho}^p = N^p \tau_{eho} O_{eho}$$

ahol

T_{eho}^p : ehobefizetés a magánszférából,

τ_{eho} : tételes eho mértéke,

N_{eho} : magánszektorban foglalkoztatottak létszáma,

O_{eho} : maradék, egyéb hatások.

EREDMÉNY

A tételes eho csökkentése a GDP-arányos deficitet +0,7 százalékponttal emelte, a foglalkoztatás változása lényegében nem befolyásolta. A tételes eho növelése minden évben elmaradt a nominális GDP növekedési ütemétől. (Lásd 11. ábra)

Általános forgalmi adó

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

Az áfát befolyásoló legfontosabb tényezők:

- a rendelkezésre álló jövedelmet az alapszcenárióhoz képest növelő hatások,
- a fogyasztási szerkezet eltolódása a normál áfakulccsal adózó termékek felé és
- a kulcsváltozások.

A rendelkezésre álló jövedelmet a korábban elemzett és számszerűsített állami intézkedések és a magánszektor bérhányadának növekedése térítették el az alappályától. Ezek belső aránya szerint lehet felosztani a magasabb rendelkezésre álló jövedelemből fakadó áfatöbbletet.

$$T_V = T_V^{PC} + T_{V,0}^{PC} + T_V^G + T_V^{FI} + T_V^O =$$

$$= W_C \frac{W}{W_{-1}} (1-s) C_{struk} \tau_V O_V + T_V^G + T_V^{FI} + T_V^O$$

ahol

T_V : nettó áfa- és evabevétel összege,

T_V^{PC} : vásárolt fogyasztás és lakossági beruházások áfája,

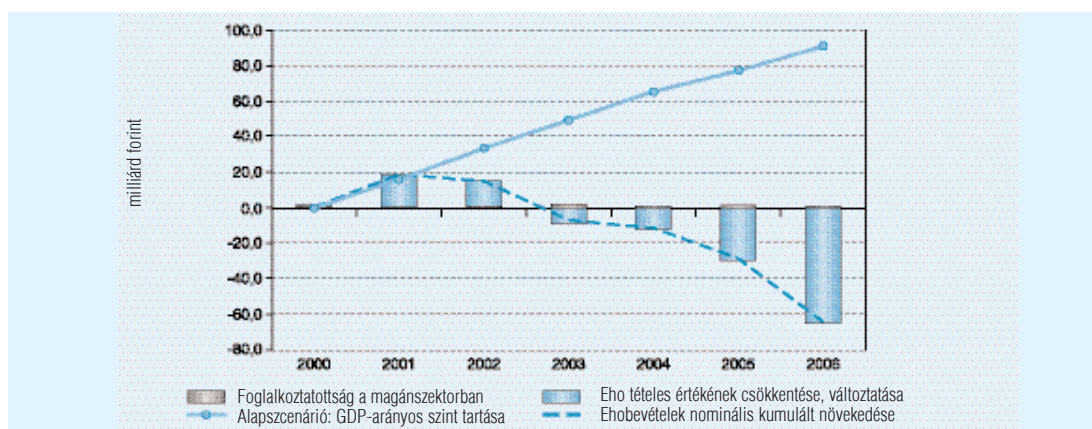
$T_{V,0}^{PC}$: vásárolt fogyasztás és lakossági beruházások áfája 2000-ben,

T_V^G : kormányzati szektor által fizetett áfa,

T_V^{FI} : pénzintézetek áfája,

A MAGÁNSZEKTOR EGÉSZSÉGÜGYI HOZZÁJÁRULÁSÁBÓL SZÁRMAZÓ BEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

- T_V^O : egyéb áfa,
- W : rendelkezésre álló jövedelem,
- W_C : korrigált rendelkezésre álló jövedelem a rendelkezésre álló jövedelmet befolyásoló kormányzati intézkedések és a magánsektor bérhányadának növekedése hatásának levonásával,
- s : háztartások nettó hitelnyújtása (rendelkezésre álló jövedelem arányában),
- C_{struk} : fogyasztási szerkezet eltolódásának hatása az effektív áfakulcsra, 2000 = 100,
- τ_v : áfakulcsváltozás és -átsorolások hatása az effektív áfakulcsra, 2000 = 100,
- O_V : maradék, egyéb hatások (a vásárolt fogyasztás áfájánál), 2000 = 100.

EREDMÉNYEK

A deficitet csökkentette az államtól származó jövedelmek emelkedése és a közvetlen adókat érintő szabályváltozások közvetett, pozitív hatása (2006-ban -0,3 százalékpont), a magánsektorbéli bérhányad-emelkedés (2006-ban -0,1 százalékpont) és a fogyasztási szerkezet eltolódása a normál áfakulccsal adózó termékek felé (-0,1 százalékpont). Összességében növelték a hiányt a kulcsváltozások (+0,2 százalékpont). (Lásd 12. ábra)

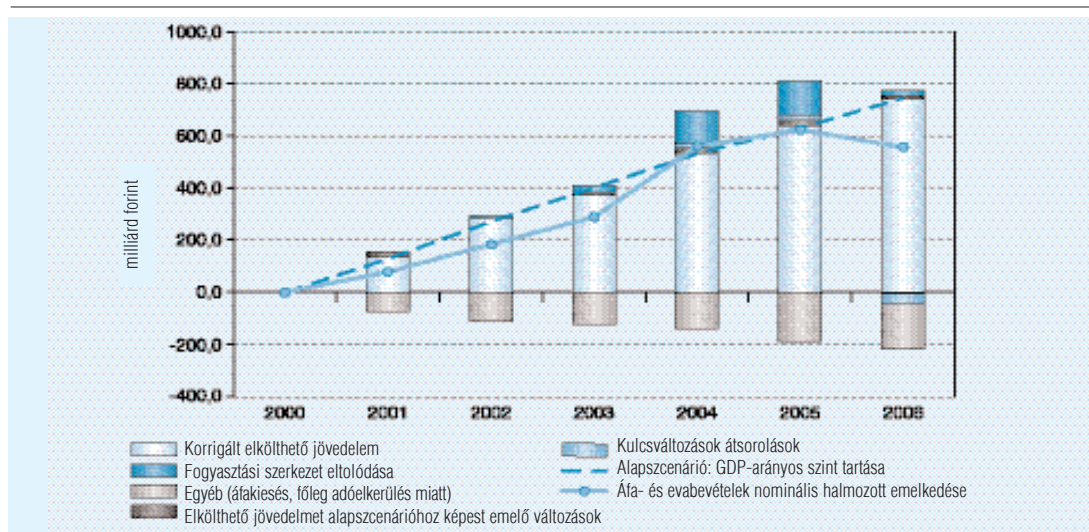
A 2006-os évben nagy bevételkiesést okozó normál áfakulcs csökkentésének negatív hatá-

sát a 2004. évi kedvezményes kulcsnövelés pozitív hatása jórészt ellentételezi, ezért viszonylag mérsékelt a kulcsváltozások hatása, ha több évet együtt tekintünk. A 2006-os csökkentés mintegy 200 milliárd forintos deficitet jelentett a költségvetésnek (a mi számításunk szerinti alapszcenárióhoz képest).

Az „egyéb”, meg nem magyarázott maradék jelentős és negatív előjelű tétel. Ebben bizonyára nagy szerepet játszik az a sokszor hangoztatott tény, hogy az EU-csatlakozás kapcsán hátróztan megnőtt az adóelkerülés mértéke, amelyet az adóbeszedési rendszer megváltozására (önbevallásos rendszerre való átállás) szokás visszavezetni. A rendelkezésre álló adatok tanúsága szerint az adóelkerülés nem a csatlakozás nyomán, hanem már korábban megnőtt (nagyága már 2001-ben elérte a GDP 0,4 százalékát), de ez nem érvényteleníti az alapállítást, miszerint az adóelkerülés arányának megnövekedése összefügg a csatlakozási folyamattal, mivel az EU-ban elterjedt áfacsalás jellemző technikáinak nem a tagság, hanem a külkereskedelmi forgalom az alapja. Ezen túlmenően nem zárható ki, hogy az adóelkerülés aránya a hazai forgalomban is megemelkedett. E két hatás együttesen mintegy +0,7 százalékponttal járult hozzá a deficittöbbletkezéshez.

AZ ÁFABEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

A fogyasztást terhelő egyéb adók

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A fogyasztást terhelő egyéb adókat befolyásoló legfontosabb tényezők a rendelkezésre álló jövedelmet összességében növelő állami intézkedések, a magánszféra bérhányadának növekedése és az effektív adókulcs csökkenése (a jövedékiadó-tételek revalorizációjának rendszeres elmaradása).

Üzemanyagot a háztartások végső fogyasztásként, a vállalatok pedig további termelés céljára vásárolnak. Ennek megfelelően az üzemanyagok jövedéki adójából származó állami bevétel alakulását három tényező magyarázza:

- a GDP növekedése,
- a vállalati szektor termelő felhasználásának GDP-től eltérő alakulása és
- az effektív adókulcs.

Mivel az EU-csatlakozás miatt Magyarország is köteles volt bizonyos mértékig harmonizálni a jövedékiadó-tételeket (elsősorban a cigaretta árának kötelező adótartalma tekintetében), ezen intézkedések nyomán többletbevétele képződött az államháztartásnak. E többletbevételel korrigáljuk a tényleges adóbevétel

telt, mivel a harmonizáció hatásait az EU-csatlakozásról szóló részben számoljuk el.

$$T_j = W_c \frac{W}{W_c} (1-s) \tau_{jH} + Y^p \frac{Q^p}{Y^p} \tau_{jE}$$

ahol

T_j : fogyasztást terhelő adók áfa nélkül (jövedéki, fogyasztási és regisztrációs adó, energiaadó, játékadó, gépjárműadó, egyéb áruhasználati és szolgáltatási adók) az EU-harmonizáció miatti többletbevétel levonásával,

Y^p : a magánszektor hozzáadott értéke,

Q^p : a vállalatok termelő felhasználása,

τ_{jH} : a háztartási fogyasztás effektív átlagos jövedéki adókulcsa,

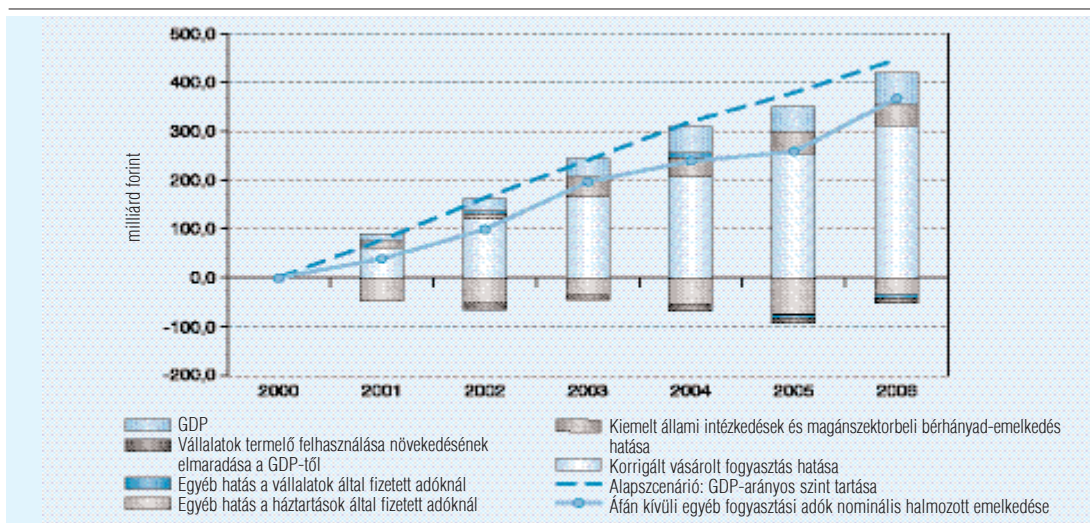
τ_{jE} : a vállalati termelő felhasználás effektív átlagos jövedéki adókulcsa.

EREDMÉNYEK

A rendelkezésre álló jövedelmet emelő állami intézkedések és a magánszektor bérhányad-emelkedése -0,2 százalékponttal csökkentették a deficitet az egyéb fogyasztási adókból származó bevételek révén, de az egyéb, főleg a revalorizá-

A FOGYASZTÁST TERHELŐ EGYÉB ADÓBEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

ciók elmaradásából eredő hatások (+0,2 százalékpont) ezt ellensúlyozták. (Lásd 13. ábra)

Kamatkiadások

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A kamatkiadások változásának felbontásánál szakítottunk azzal a módszerrel, hogy a termelékenység-, illetve GDP-arányos változást tekintjük alapszcenáriónak. Ehelyett konstruáltunk egy alapszcenáriót, amelyben azt tételeztük fel, hogy GDP-arányosan a 2000-es maastrichti elsődleges hiány marad fenn az időszak egészében. Ez felelt meg annak az általában alkalmazott feltevésünknek, hogy a kiadások és a bevételek GDP-arányos nagysága az alap-szcenáriókban változatlan. A kamatokra vonatkozó alapszcenárióban a 2000. évi monetáris és finanszírozási kondíciók (implicit kamatlábak, tehát a kamatfelár is és a forint-/devizaadósság aránya) maradnak fenn, de az adósságállományokat korrigáltuk a tényleges privatizációs bevételekkel (tehát azt tekintettük alapesetnek, mintha 2000 után nem lett volna privatizációs bevétel).

A kamatkiadás változásának felbontásához a

maastrichti adósságot (forint, illetve deviza), a költségvetés kamatkiadásait, valamint a forint-/devizatörlesztésre számított implicit kamatlábakat használtuk, amelyeket egyszerűen a kamatkiadás és az adósságállomány hányadosaként kaptunk.

A kiinduló összefüggés:

$$\frac{I}{Y} = \frac{i^D D^D + i^F D^F}{Y}$$

ahol

Y : a nominális GDP,

I : a kamatkiadás,

i : az implicit kamatláb,

D : az adósságállomány ($D = D^F + D^D$),

valamint

a D és F felső indexek rendre a forint-(domestic), illetve a deviza-(foreign) minőségekre utalnak.

Ebből némi algebrai átalakítással kapjuk, hogy:

$$I = i^F D + (i^D - i^F) \frac{D^D}{D}$$

A privatizáció hatását a tényleges, valamint az – alábbi képlet szerint – megmagyarázott ka-

matkiadás különbözeteként, maradékelven számítottuk.

A GDP-arányos kamatkiadás változását első lépésben felbontottuk két tényezőre. A két tényező (külön-külön történi) felbontása során az elsőből kaptuk az implicit devizakamatláb változásának hatását, illetve az adósságállomány megváltozásából adódó hatás egyik részét; a második tagból nyertük a kamatfelár alakulásának hatását, az adósság belső szerkezetének megváltozásából eredő módosulást, valamint az adósságállomány változásából fakadó hatás másik felét. Az adósságállomány változását felosztottuk három tényezőre: a nominális GDP megváltozásának hatására az alapszenárió szerinti adósságállomány a GDP növekedési ütemétől eltérő növekedésének hatására és a költségvetés pozíciójára ható politikai és politikától független folyamatok miatt kialakuló többlet elsődleges deficitnek hatására. Képlettel:

$$\frac{D^p_{t+1}}{D^p_t} = \frac{Y_{t+1}}{Y_t} \left(\frac{D^A_{t+1}}{D^A_t} / \frac{Y_{t+1}}{Y_t} \right) \left(\frac{D^p_{t+1}}{D^p_t} / \frac{D^A_{t+1}}{D^A_t} \right)$$

ahol

D^p : tény adósságállomány privatizációs bevétel nélkül,

D^A : alapszenárió szerinti adósságállomány privatizációs bevétel nélkül.

A szorzat három tagja reprezentálja rendre az említett három hatást.

EREDMÉNYEK

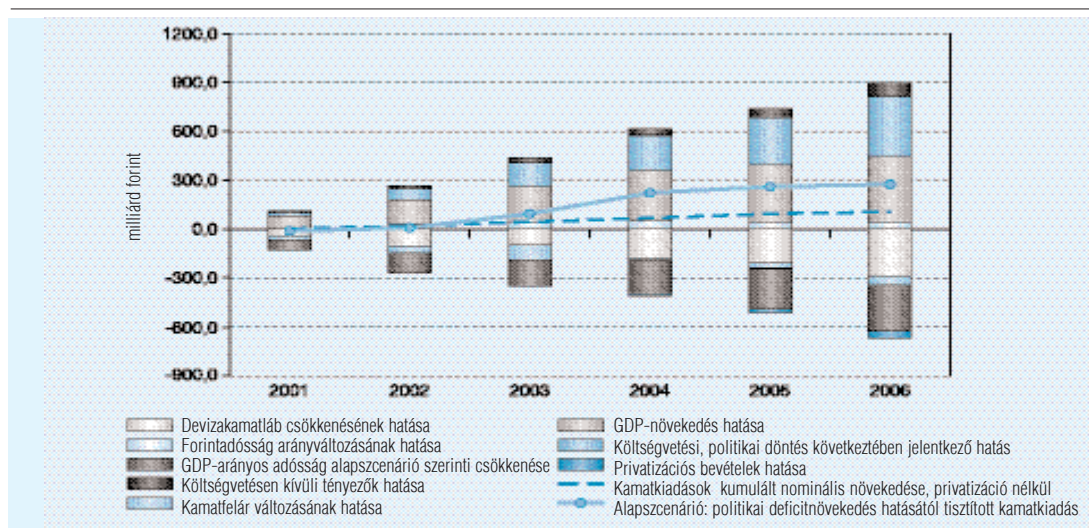
A számításaink alapján adódó alapszenárió szerint az államadósság csupán a GDP 36,9 százalékra rúgott volna 2006-ban, így a kamatkiadás 1,6 százalékponttal lett volna kevesebb GDP-arányosan a lényegesen jobb költségvetési egyenleg miatt (még a kedvezőtlenebb 2000-es kamatlábak mellett is). (Lásd 14. ábra) A kedvező nemzetközi körülményekkel összefüggésben csökkenő devizakamatlábak (-1,25 százalékpont) és a kamatfelár mérséklődése (-0,18 százalékpont) viszont jelentős mértékben ellensúlyozta az adósságállomány növekedésének kedvezőtlen hatását (+1,56 százalék).

A privatizációs bevételek miatt -0,18 százalékponttal lett kisebb a hiány, a költségvetés-politikával nem összefüggő makrofolyamatok miatt viszont +0,33 százalékponttal nőttek a kamatkiadások. Kisebb mértékben (+0,18 százalékpont) a forintadósság arányának növekedése is rontotta az egyenleget.

14. ábra

A KAMATKIADÁSOK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

EU-csatlakozás hatása és a vámbevételek

BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A költségvetési deficitet növeli az EU-ba történő közvetlen befizetés és a vámrendszerrel kapcsolatos nettó bevételkiesés, ami a megszűnő vámbevételek és az EU által fizetett vámbeszedési költségtérítés különbsége. A deficitet csökkenti az EU-visszatérítés¹⁸ és a cukorilleték beszedési költségeinek megtérítése. Az uniós előírások miatt megemelt jövedéki adótételeket is az uniós csatlakozással hoztuk összefüggésbe, teljesen analóg módon a vámsökkentéssel. Az EU-ból érkező agrártámogatások a hazai költségvetés ilyen jellegű teteleit részben kiváltották, ami a deficitet csökkentette.

Mi csak az EU-csatlakozás közvetlen hatását vesszük az alábbiakban szemügyre. Nem számolunk azzal, a költségvetés számára kedvező hatással, hogy az uniós forrásokból kisebb hazai költséggel lehet a korábbi programokat finanszírozni. Ezt a megoldást egyébként az addicionális kritériumok miatt is indokoltan tartjuk.

EREDMÉNYEK

Az EU-ba történő befizetések GDP-arányosan 0,8 százalékponttal növelték a deficitet, míg a vámrendszerrel kapcsolatos deficit 1 százalékpontra tehető. Az EU-visszatérítés és a cukorilleték beszedési költségeinek megtérítése összességében elhanyagolható nagyságú.

A jövedéki adótételek uniós előírások miatti emelésének deficitcsökkentő hatása 0,3 százalékpont, az EU-ból érkező agrártámogatások pedig 0,3 százalékpont nagyságrendű magyar költségvetési kiadást váltottak ki. (Lásd 15. ábra)

Maga az uniós csatlakozás tehát a nevesített tényezők miatt összesen 1,1 százalékponttal növelte a GDP-arányos deficitet, amin az sem változtat, hogy éppen e hatás kompenzálása volt a kedvezményes áfakulcs 2004-es megemelésének fő célja.

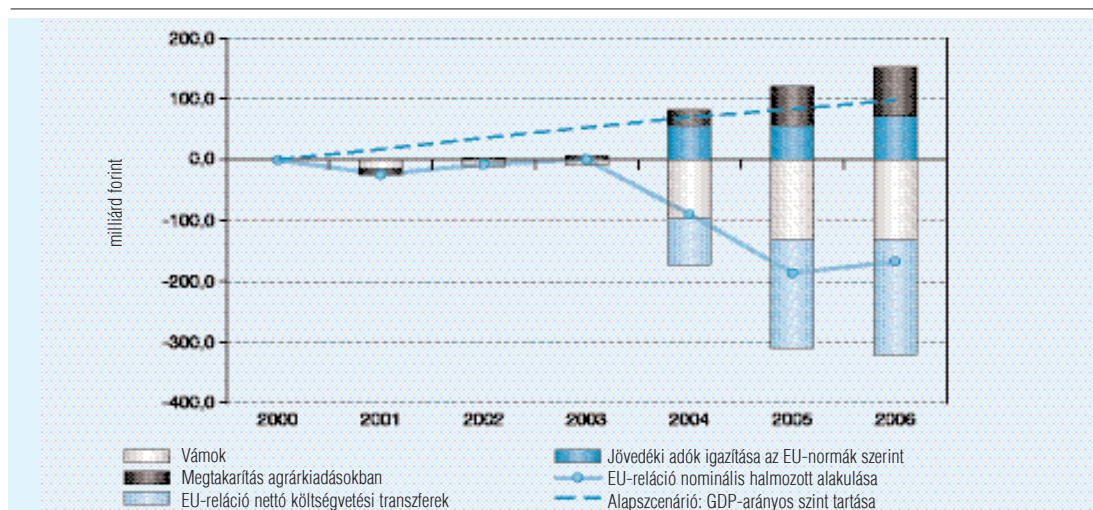
ÖSSZEFOGLALÁS

Áttekintettük a 2000 és 2006 közötti időszakban lezajlott legfontosabb változásokat a központi kormányzat költségvetésének szerkezetében és számszerűen bemutattuk a költségve-

15. ábra

AZ EU-RELÁCIÓ ÉS A VÁMBEVÉTELEK ALAKULÁSA

Nominális halmozott emelkedés a 2000. évi szinthez képest



Megjegyzés: a pontos adatok megtalálhatók a C függelékben

tési hiány megemelkedésének főbb okait. A 2006. év esetében azt az elképzelt hiányt tekintettük az összehasonlítás tárgyának, amely – szakértői becslések szerint előállt volna, ha nem kerül sor az év közepén jelentős kiigazító intézkedésekre. A két év GDP-arányos költségvetési hiányainak összehasonlítása előtt mindkét év adatát megtisztítottuk az egyszeri hatásoktól, így a megmagyarázandó különbség 6,2 százalékpontonra módosult. Az egyes tényezők összesített – különféle hatásmechanizmusokon keresztül együttesen kifejtett – deficit-növelő hatását a 3. táblázat mutatja.

Számításaink azt mutatják, hogy a deficit megnövekedésének okai nem lokalizálhatók a kiadások vagy bevételek valamelyik szűkebb területére és semmiképpen sem tulajdoníthatók egy-két fontos gazdaságpolitikai döntésnek. Gyakorlatilag szinte valamennyi lényeges tétel szerepet játszott a folyamatban: minden fontos adónem, az államtól származó valamennyi lényeges lakossági jövedelemfajta, maga az EU-csatlakozás és mindennek következtében – természetesen – maga az adósságteher. (Az egyetlen kivétel az állam működésével kapcsolatos úgynevezett dologi kiadások, amelyek – talán a kormányzati szektorban foglalkoztatottak létszámának változatlanságával összhangban – nem emelkedtek a nominális GDP-nél gyorsabb ütemben.) A hiányt növelő intézkedések számának nagysága és eltérő jellege a közbeszédben gyakran teret kapó, túlzottan leegyszerűsítő, egy vagy két okot megjelölő magyarázatokat megfosztja alapjuktól. Ugyanakkor a számok azt is megmutatják, hogy részgazságok a felsorolt tulajdonképpen mindegyik okot említő magyarázatban vannak.¹⁹

Az elemzésben nemcsak az állami intézkedések hatását, hanem bizonyos – a politikai döntéshozatal szempontjából – egzogén tényezőket is figyelembe vettünk. Az endogén – kormányzat indukálta – és egzogén tényezők megkülönböztetése fontos szempontja a tanul-

mánynak, az ebben a vonatkozásban alkalmazott választásaink ugyanakkor nem zárják le a vita lehetőségét (ezért is fordítottunk nagy figyelmet a felhasznált adatok dokumentálására).

Saját besorolási elveink szerint a politikai döntésektől közvetlenül nem függő hatások nagyjából inkább javították az egyensúlyt (elsősorban a nemzetközi kamatok csökkenése és a bérhányad növekedése a magánszektorban), ezért elmondhatjuk, hogy a deficit növekedését a gazdaságpolitika által kontrollálható döntések okozták. Ezeket a politikai döntéseket öt csoportra oszthatjuk:

- az államtól származó lakossági jövedelmek és transzferek növelése (2,8 százalékpont),
- a magánszektor adóterhelésének csökkentése (1,8 százalékpont),
- az EU-csatlakozás (1,1 százalékpont),
- az egyszeri kiadások (főleg autópálya-építések) és egyéb fejlesztéspolitikai kiadások (2,2 százalékpont) és ezek következtében az adósság és a kamatkidadások növekedése (1,4 százalékpont).

Ennek a mindent átfogó költségvetés-politikai lazaságnak a következtében a GDP 66%-ára emelkedett az adósságállomány nagysága, miközben a számításaink alapján adódó alapszcenárió szerint csupán a GDP 36,9%-ára rúgott volna 2006-ban. Mindez megerősíti azt az általános véleményt, hogy a költségvetési politika és a költségvetési rendszer egésze szorul(t) kiigazításra és reformra. A 2006 közepén bejelentett kiigazító intézkedések ennek megfelelően az államtól származó jövedelmek GDP arányában korábban bekövetkezett emelkedését várhatóan – a nyugdíjak kivételével valamennyi jövedelemfajta esetében – visszafordítják, a magánszektorból származó adóbevételek pedig ismét emelkedni fognak a megemelt adókulcsok következtében. Összeségében az adóterhelés várhatóan nem emelkedik a 2000. évi szint fölé.

Nyilvánvalóan nem feltétlenül az elmúlt 6 év adócsökkentéseinek teljes visszafordítása

A DEFICIT MEGVÁLTOZÁSÁT MAGYARÁZÓ TÉNYEZŐK JELENTŐSÉGE

Politikai döntések	Deficitnövelő döntések	politikai döntések miatti adósságállomány-növekedés hatása	1,56	11,47	9,33	
		egyszeri hatások (autópálya-beruházásokkal együtt)	1,48			
		kormányzat nettó béremelése a magánszféra termelékenység-növekedése felett	1,45			
		EU-csatlakozás miatti nettó vámbevétel-kiesés	1,00			
		fejlesztéspolitika	0,82			
		ehocsökkenés	0,66			
		szja-kulcs csökkentése, svájci indexre gyakorolt hatással	0,63			
		tb-kulcs csökkentés	0,55			
		svájci indexen felüli, bázisba épülő (politikai) nyugdíjmelékek hatása	0,54			
		13. havi nyugdíj	0,52			
		EU-befizetés és -visszatérítések egyenlege	0,48			
		családtámogatás a központi költségvetésből	0,46			
		gázártámogatás, (kvázifiskális jellegű megtakarítást is figyelembe véve)	0,31			
		lakás-kamattámogatás kedvezményének változása 2000 után	0,21			
		áfakulcsok és -besorolások változása	0,20			
		tásakulcsváltozás	0,19			
		fogyasztást terhelő egyéb adók revalorizációjának elmaradása	0,17			
		lakástámogatások áthúzódó hatások nélkül	0,13			
		tásaadószabály változások 2006-ban	0,08			
		kormányzati létszámváltozás	0,03			
Deficitsökkentő döntések	gyógyszertámogatás intenzitásának változása	-0,01	-2,14			
	szja-adókedvezmények csökkentése (családi és lakástörlesztés-kedvezmény nélkül)	-0,06				
	pénzüntézetű különadó	-0,15				
	családi adókedvezmény csökkentése	-0,28				
	agrártámogatások kiváltása EU-transzferekkel	-0,35				
	privatizációs bevétel hatása a kamatkialadásokra	-0,18				
	rendelkezésre álló jövedelmet befolyásoló állami intézkedések adóhatása	-0,43				
	vasúti közlekedés támogatása, nettó	-0,68				
	Egyéb hatások	Deficitnövelő hatások		adóelkerülés hatása az áfabevételekben (maradékfelven)	0,73	2,69
				nyugdíj, cserélődési hatás	0,54	
gyógyszerfogyasztás növekedésének hatása a gyógyszer-támogatásra			0,53			
lakáskamat-támogatási rendszer determinációja			0,52			
forint/deviza adósságarány változásának hatása			0,18			
nem magánynyugdíjpénztár-tagok arányának csökkenése			0,15			
termelő fogyasztás GDP-től elmaradó növekedése (fogyasztást terhelő egyéb adóknál)			0,05			
demográfiai hatás a nyugdíjkiadásokra (nyugdíjasok létszámcsökkenése)			-0,05			
Deficitsökkentő hatások			egyed lakástámogatások kifutása	-0,07	-3,63	
			fogyasztási szerkezet eltolódása	-0,07		
	magánszféra létszám-növekedése	-0,08				
	tásaadóalap GDP-t meghaladó növekedése	-0,08				
	kamatcsökkenés hatása a lakáskamat-támogatásokra	-0,13				
	kamatfelár változásának hatása	-0,19				
	magánszféra bérének termelékenységet meghaladó növekedése	-0,21				
	tásaadó-kedvezmények csökkentése	-0,23				
	egyéb (megmagyarázatlan tényező az szja, a járulékok és a tása esetében)	-0,39				
	deficitet befolyásoló, nem politikai döntéssel összefüggő tényezők hatása a kamatkialadásokra	0,33				
GDP-arányos adósság alapszenárió szerinti csökkenése	-1,20					
devizakamatláb változásának hatása	-1,25					

az optimális megoldás a költségvetés rendbetétele érdekében, hiszen ezek az intézkedések részben a munkajövedelmek átlagon felüli terhelését csökkentették. Az EU-csatlakozás közvetlen negatív költségvetési hatása nem fog eltűnni, hiszen a befizetések a GDP arányában növekednek, míg a bevételek továbbra sem a költségvetésbe folynak be, ezért ezzel az állandósult egyenlegrontó hatással részben jogosan indokolható valamilyen mértékű adóterhelés-növelés. A legnagyobb kockázatot a következő években az adósságteher jelenti, mivel – amint láttuk – a ka-

matkiadások GDP-arányos csökkenésének kizárólagos oka az eurókamatláb csökkenése volt. Ha netalán az elmúlt évek trendje megfordul, akkor ez a forintkamatlábának emelkedését is magával hozhatja, ami százalékpontonként nagyságrendileg 0,7 százalékpontos GDP-arányos deficitnövekedést jelent. Ez ellen középtávon az adósságráta, rövid távon viszont csak a forint kockázati felárának csökkentése lehet ellenszer. Ez utóbbi elősegítésének jelenleg nem ismerjük jobb receptjét, mint a gazdaságpolitikai fegyelem és hitellesség helyreállítása.

FÜGGELÉKEK

A – FÜGGELÉK

1. táblázat

AZ ADDICIONALITÁS SZEPONTJÁBÓL STRUKTURÁLISNAK MINŐSÜLŐ KIADÁSOK

	Funkcionális kiadási csoport	Kiadás típusa
1	2	3
1. Alapinfrastruktúra		
Közlekedés	F12 a, b, d	Tőke jellegű kiadások és támogatások
Telekommunikáció és információs társadalom	F12 c	Tőke jellegű kiadások és támogatások
Energia	F09	Tőke jellegű kiadások és támogatások
Környezetvédelem és vízügy	F14	Tőke jellegű kiadások és támogatások
Egészségügy	F05	Tőke jellegű kiadások és támogatások
2. Emberi erőforrások		
Oktatás, képzés	F04	Tőke jellegű kiadások és támogatások
	F04 b,c	Folyó kiadások és folyó támogatások fele
	F04 a,d	Támogatások és működési célú pénzeszközátadások
Kutatás-fejlesztés	F01 e,d	Tőke jellegű kiadások és támogatások, valamint folyó kiadások és folyó támogatások fele
3. Termelőszféra		
Mezőgazdaság /vidékfejlesztés/halászat	F10	Bizonyos kiadások
Ipar	F11	Tőke jellegű kiadások és támogatások, valamint támogatások és működési célú pénzeszközátadások
Szolgáltatások	F13 b	Tőke jellegű kiadások és támogatások, támogatások és működési célú pénzeszközátadások
Turizmus	F13 b	Egyes sajátos előirányzatok ²⁰
4. Egyéb	F13 a	Támogatások és működési célú pénzeszközátadások Tőke jellegű kiadások és támogatások

B – FÜGGELÉK

2. táblázat

KÖLTSÉGVETÉSI ADATOK A JÁRULÉKOK BELSŐ MEGOSZLÁSÁRÓL ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÁLTAL FIZETETT ÁFÁRÓL, PÉNZFORGALOM

(millió forint)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Járulékok típusai							
Munkaadókat terhelő járulékok, kormányzat, kiadási tábla	385 970,8	432 404,8	510 039,3	599 477,7	617 831,3	661 091,8	669 552,5
Társadalombiztosítási járulékbévitel az államháztartáson kívülről	756 723,3	884 450,7	920 507,1	1 000 629,7	1 086 971,3	1 136 393,5	1 186 042,8
Társadalombiztosítási járulékbévitel az államháztartáson belülről	315 986,1	312 417,2	406 389,9	476 472,6	494 720,8	601 963,6	522 193,7
Munkaadói járulékbévitel	93 714,9	110 655,3	131 754,0	146 334,5	157 507,2	172 832,2	166 711,0
Egészségügyi hozzájárulás	169 712,1	179 933,5	186 646,3	152 175,5	150 455,8	138 090,8	78 937,0
Egészségügyi hozzájárulás államháztartáson belülről	47 113,4	38 842,2	49 328,9	36 792,2	39 471,3	44 396,7	18 708,0
Egészségügyi hozzájárulás államháztartáson kívülről	122 598,7	141 091,3	137 317,4	115 383,3	110 984,5	93 694,1	58 098,0
Táppénz-hozzájárulás	13 386,8	14 624,5	18 066,0	21 382,6	22 380,3	23 164,7	19 730,4
Egyéb járulékok	56 793,3	81 058,9	95 248,5	97 284,4	100 856,2	115 192,2	142 109,5
Munkavállalókat terhelő járulékok	264 551,1	314 355,3	371 391,3	407 579,2	457 600,4	500 284,9	506 234,3
Munkavállalói járulékbévitel	42 864,0	50 537,4	60 035,3	47 141,3	48 259,5	58 787,3	51 146,7
Munkavállalói nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékok (társadalombiztosítás)	221 687,1	263 817,9	311 356,0	360 437,9	409 340,9	441 497,6	455 087,6
Államháztartás dologi kiadásai között szereplő áfával kapcsolatos tételek							
Előzetesen felszámított áfa	117 135,9	130 360,7	147 124,9	155 338,9	185 661,2	198 296,8	
Áfabefizetés	11 722,9	12 918,4	14 790,8	16 403,8	15 964,9	15 817,4	

Megjegyzés: a 2004–2005-ös pénzforgalmi számokat korrigáltuk: a 2004-eshez hozzáadtunk, a 2005-ösből kivontunk 40 milliárd forintot.

Forrás: Pénzügyminisztérium

C – FÜGGELÉK

Adatok, megjegyzések és számítási részeredmények

Kormányzati szektor bérei

Számításunk – némileg jogtalanul – feltételezi, hogy az állami alkalmazotti kör összetétele (ágazati megoszlása) nem változott meg, így számításunkban a ténylegesen bekövetkezett szerkezeti eltolódásból fakadó hatások a bérek emelésének hatásával keverednek.

A számításban a kormányzati szektorban és az állami vállalatoknál dolgozók bére szolgál alapul, ami a nemzeti számlákban szereplő munkavállalói juttatásnak felel meg. A kormányzati szektor valamivel szélesebb, így a bértömeg is nagyobb (GDP-arányosan mintegy 0,4 százalékponttal), mint a költségvetési zárszámadásokban kimutatott államháztartási kör bére. Mivel a kormányzati döntések ezt a szélesebb kört is érintik, célszerű ezekkel a számokkal dolgozni.

Megjegyzendő, hogy a 2006-os év számait óvatosan kell kezelni, elsősorban mivel csak előzetes számokról van szó, másodsorban mivel ezek nem állnak rendelkezésre pontosan abban a szerke-

zetben, amelyben a 2000–2005-ös számok. Így a 2006-os évre a bruttó munkavállalói kategória a *konvergenciaprogram* (kp) számából indul ki, de a megfelelő kormányzati szektorban kifizetett járulékos és szja-bevétel a 2006-os *költségvetési törvény* alapján becsült.

3. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Magánszektor termelékenységét követő növekedés	99,6	206,3	293,9	383,1	470,3	570,2
Kormányzati bruttó bér növekedése a magánszektor termelékenysége felett	36,5	104,6	201,4	155,5	168,0	112,7
Létszámnövekedés	-2,7	9,2	31,7	29,0	17,7	5,9
Béрт terhelő elvonások	135,6	91,4	181,1	118,6	159,2	177,8
Kormányzati nettó bértömeg nominális halmozott növekedése	269,1	411,5	708,1	686,2	815,2	866,6
Alapszenárió: GDP-arányos szint tartása	80,3	169,2	249,0	330,9	391,5	462,3

Nyugdíjkiadások

4. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Éves nyugdíjkiadások összesen (milliárd forint)	1308,2	1517,8	1721,4	1914,1	2145,4	2322,2
Nyugdíjasok létszáma (ezer fő)	2754,0	2754,0	2745,0	2731,0	2734,0	2734,0
Kifizetett hetek száma (13. havi nyugdíj)	52,0	52,0	53,0	54,0	55,0	56,0
Előző évhez képesti változás						
Svájci index szerinti emelés	1,127	1,125	1,095	1,063	1,068	1,052
Politikai emelés	1,028	1,030	1,012	1,011	1,005	0,992

5. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nyugdíjasok létszáma	0,0	0,0	-4,6	-12,4	-11,5	-12,0
Svájci index alapján adódó nyugdíjemelés, termelékenységi hatás	91,0	179,2	232,3	317,0	391,3	487,1
Svájci index alapján adódó nyugdíjemelés, inflációs hatás	52,6	87,8	124,6	188,3	225,6	264,8
Magánszféra termelékenység feletti bruttó béremelése	4,5	8,8	21,9	15,8	16,8	10,2
Közszféra termelékenység feletti béremelése	7,4	36,5	64,2	42,8	58,2	52,0
Béрт terhelő adók és járulékok csökkenésének hatása	-10,3	-1,6	16,4	12,6	26,1	19,4
Svájci index feletti emelés	34,0	75,2	96,9	118,6	134,7	127,3
13. havi nyugdíj fokozatos bevezetése	0,0	0,0	26,7	56,0	88,6	122,4
Cserélődés hatása (maradékfelven)	4,5	7,4	18,5	50,9	91,0	126,6
Egyszeri nyugdíj-juttatás, 2002		53,0				
Nyugdíjkiadások nominális halmozott növekedése	183,7	446,2	596,9	789,5	1020,9	1197,7
Alapszenárió: GDP-arányos szint tartása	144,8	305,1	449,0	596,6	705,7	833,4

Mind a magán-, mind a kormányzati szféra nettó keresetemelkedésére vonatkozóan a *KSH-adatok* használtunk. Ezt azért fontos kiemelni, mivel a költségvetési szféra nettó béreinek alakulására a *költségvetési adatok* alternatív adatforrásként használhatók. Azonban – mint említettük már – az utóbbi alapján jelentősen más nettó bértömeg és bérszámok, valamint eltérő dinamika adódik. A nyugdíjak elemzésénél azért használjuk a KSH-statisztikát, mivel a svájci index szerinti emelés-

nél ezt veszik alapul. A két statisztika összehangba hozására eddig tett erőfeszítéseink ellenére nem látjuk a valódi megoldást.

Családtámogatások

6. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Családi pótlék	13,5	47,1	107,1	100,1	118,5	263,2
Gyermekek utáni adókedvezmény	47,3	46,4	38,3	35,9	35,1	-31,8
Családtámogatások nominális halmozott növekedése	60,9	93,5	145,3	136,0	153,6	231,4
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	32,5	68,5	100,8	134,0	158,5	187,2

Gyógyszertámogatások

7. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gyógyszertámogatás	150,8	179,5	209,0	251,8	289,0	348,9	388,0
Gyógyszerárindex, termelői	103,2	105,4	105,4	112,1	108,0	106,5	107,0
Gyógyszerárindex, kumulált	103,2	108,8	114,6	128,5	138,8	147,8	158,2
Gyógyszer fogyasztás (lakosság által fizetett összeg)	83,3	111,0	134,4	146,4	159,0	177,6	222,1
Összes gyógyszerfogyasztási kiadás	234,1	290,4	343,5	398,2	448,0	526,5	610,1
Támogatás aránya	0,64	0,62	0,61	0,63	0,65	0,66	0,64

A táblabeli adatokat óvatosan kell kezelni, mivel a 2005-ös és 2006-os évre a lakosság gyógyszerfogyasztására még nem állnak rendelkezésre a KSH Egészségügyi Statisztikájának számai. Proxyként a kiskereskedelmi statisztika gyógyszer, gyógyászati termék értékesítésével foglalkozó kereskedelmi egységek forgalmára vonatkozó számait vettük alapul.

8. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fogyasztóiár-index, CPI	14,5	24,9	36,6	53,4	67,7	80,6
Termelői gyógyszerár-emelkedés, CPI felett	-0,6	-0,5	12,9	16,2	24,6	34,5
Gyógyszervolumen (maradék)	21,7	44,0	55,2	68,2	99,1	125,3
Támogatás arányának változása	-6,8	-10,1	-3,6	0,3	6,7	-3,2
Gyógyszerkiadások nominális halmozott növekedése	29	58	101	138	198	237
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	19	41	60	80	95	112

Lakástámogatások

9. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Támogatások jelentős áthúzóó hatásokkal	8,2	14,9	35,1	100,6	145,0	172,4	152,8
Kamattámogatások	2,4	8,2	27,7	89,7	130,4	154,9	129,5
Önkormányzati hitelek kamattámogatása*	0,7	0,2	1,8	4,9	6,3	6,7	7,0
Lakás-takarékpénztári támogatások	5,1	6,5	5,7	5,9	8,3	10,7	16,3

(folytatás a következő oldalon)

(folytatás az előző oldalról)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Támogatások áthúzódó hatások nélkül	32,6	37,1	31,2	34,8	57,6	77,5	69,9
Lakásépítési kedvezmény**	24,2	21,3	19,2	30,1	33,3	39,1	38,2
Lakásépítési kedvezmény (szoc.pol), megelőlegezett kedvezménnyel	-0,2	-0,2	-0,3	0,0	1,0	2,7	9,2
Fiatalok otthonteremtési támogatása	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,6	16,0
Adó-visszatérítési támogatás (áfa)	5,0	6,2	6,5	9,0	9,7	6,0	2,1
Panelfelújítás	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,8
Mozgáskorlátozottak támogatása	2,3	2,3	3,1	2,8	2,4	2,3	1,8
Egyéb, pénzforgalmi áthúzódásokkal	1,3	7,5	2,7	-7,2	11,2	9,0	1,8
Kifutók	8,9	8,3	6,0	1,8	1,4	1,1	0,5
Lakáscélú hiteltörlesztésre fizetett összeg***	2,2	5,6	17,3	31,2	21,8	22,6	21,4
Lakáskiadások nominális halmozott növekedése	51,9	65,9	89,5	168,4	225,7	273,6	244,6
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	51,9	58,6	66,0	72,7	79,5	84,5	90,6

* Víziközmű és lakásfelújítási célú hitelek támogatása

** Otthonteremtési és panelfelújítási támogatással együtt

*** Szja-adókedvezmények között

A lakáshitelkamat-támogatások növekedésében a kormányzati intézkedések és az egyéb tényezők hatásának különválasztása nem egyszerű feladat. A 2000 utáni számtalan szabályozásváltozás, a jelzáloglevél- és hitelállomány növekedése, a monetáris feltételek változása, valamint ezek interakciója gyakorlatilag elemezhetetlen a kellő pontossággal. Az állományi adatok pontos és a hitel felvételekre vonatkozókkal összhangban levő statisztikája sem áll rendelkezésre, és teljesen hiányoznak a 2004 előtti állományadatok. A Magyar Téglás Szövetség Lakáshitel Monitorja szolgáltatott információt 2000-tól, és csak 2003-ban vált a kötelező adatszolgáltatás részévé, hogy a bankok információt nyújtsanak a témával foglalkozó minisztériumi egységnek.

Mi azt a megoldást választottuk, hogy a kamattámogatásos konstrukciók esetében a kormányzati intézkedésnek a 2000-es támogatási feltételek fennmaradása esetén vártnál nagyobb kiadásnövekedést tekintjük. A 2000-es támogatási feltételeket és a 2006. első negyedévre rendelkezésre álló jelzáloglevél- és hitelállományokat használva készítettünk becslést 2006-ra. Ezt a becslést a 2000-es és a 2006-os releváns monetáris paramétereket használva is elvégeztük annak érdekében, hogy a kamatok változásának hatását is felbecsüljük.

$$H_r = H_{rM} + \{D_{kieg6} I_{kieg0} + (D_{kieg6} (I_{kieg6} - I_{kieg0})) + (H_{kieg6} - D_{kieg6} I_{kieg0} - D_{kieg6} (I_{kieg6} - I_{kieg0}))\}$$

ahol

H_r : lakáskamat-támogatások növekedése (Ft) 2000 és 2006 között,

H_{rM} : jelzálogkamat-támogatás változása (Ft) 2000 és 2006 között,

H_{kieg6} : kiegészítő kamattámogatás összege 2006-ban,

I_{kieg0} : kiegészítő kamattámogatás százalékos mértéke, 2000-os benchmarkkamatlábak mellett,

I_{kieg6} : kiegészítő kamattámogatás százalékos mértéke, 2006-os benchmarkkamatlábak mellett,

D_{kieg6} : kiegészítő kamattámogatású hitelállomány 2006-ban.

A jelzálogkamat-támogatások (H_{rM}) növekedése csupán a jelzáloglevelek volumenváltozásából fakad, lévén a 2000-es támogatási rendszer fix kamatot állapít meg támogatásként.

A kiegészítő kamattámogatás változásával kapcsolatban a $D_{kieg6} I_{kieg0}$ tag azt fejezi ki, hogy mekkora lett volna a kiadás a kamatlábak változása nélkül; a $D_{kieg6} (I_{kieg6} - I_{kieg0})$ kifejezés mutatja a kamatlábak változásának hatását a kiadásokra; a $H_{kieg6} - D_{kieg6} I_{kieg0} - D_{kieg6} (I_{kieg6} - I_{kieg0})$ kifejezés pedig a támogatási rendszer változásának összes egyéb hatását egyesíti.

A 10. táblázatból látható, hogy a jelzáloglevelekre és a kiegészítő kamattámogatásos hitelekre nyújtott támogatás 126,9 milliárd forint volt 2006-ban. A 2006-os állományon a 2000-es támogatási feltételek mellett 76,8 milliárd forintos támogatási igény keletkezett volna. A monetáris kondíciók 2006-os javulása a 2000-es feltételekkel felvett hitelek támogatásában 30,9 milliárdos megtakarítást eredményezett. Az adott állomány mellett és a monetáris politikai kondíciók változásának hatását kiszűrve az egyéb tényezők 50 milliárd forintos kiadásnövekedést okoztak. Az egyéb tényezőkön értjük a támogatási rendszer „nagyvonalúságát” vagy „szűkmarkúságát”. A támogatási rendszer feltételei nyilván befolyásolják a hitelfelvételi kedvet (a hitelállomány alakulását), de szintén jelentős hatással bír a lakosság jövedelmi helyzete, a korábbi időszakban elmaradt lakossági beruházások pótlási igénye, a jövedelemmegoszlás és egy sor szocio-ökonomiai tényező, valamint a támogatási rendszer megváltozására vonatkozó várakozás is. Egyéb tényező volt a támogatási rendszer 2000-hez képest történő – különösen a jelzáloglevelekhez nyújtott támogatások tekintetében – nagyvonalúbbá válása. A jelzálogkötvény és a támogatott hitelek növekedése részben endogén, részben egzogén tényezőkre vezethető vissza, ám mi nem tudtuk ezek relatív súlyát megítélni.

10. táblázat

	2005	2006	2000-es támogatási feltételek szerint becsült kiadás 2006 eleji állományon		2006-os kiadás	Eltérés, 2000–2006		
	II. n.év	I. n.év	2000-es monetáris kondíciók	2006-os monetáris kondíciók		Összesen	ebből monetáris kondíciók változása	monetáris kondíciók kívüli tényezők
Jelzáloglevél kamattámogatású hitelek								
Jelzáloglevél, kamattámogatott összesen*	1 258 391	1 257 725	37 732	37 732	93 850	56 118	0	56 118
Kiegészítő kamattámogatású hitelek								
Kettő oldal kamattámogatás**	192 243	184 707	18 200	9 286				
Csak kiegészítő kamattámogatás***	424 459	456 351	51 812	29 788				
Kiegészítő kamattámogatás összesen	616 703	641 057	70 012	39 074	33 000	-37 012	-30 938	-6 074
Összesen #	1 875 094	1 898 783	107 744	76 806	126 850	19 106	-30 938	50 044

* 3 százalékpontos támogatás

** Kétoldali hitelkamat: megfelelő benchmark – 5,5%

*** Egyoldali hitelkamat: megfelelő benchmark – 4%

Kiegészítő kamattámogatású hitelek+Jelzáloglevél, kamattámogatott összesen

A kamattámogatások, áfa-visszatérítési jogcím 2000 és 2006 közti 124 milliárdos növekményéből 50 milliárdot – a 2006-os GDP arányában 0,2 százalékpontot – tekintünk a 2000 utáni kormányzati intézkedések következményének (az ezzel kapcsolatos óvatos fogalmazás fontosságára újra és újra felhívva a figyelmet). A 2000-es feltételek fennállása, az állomány egzogénnek feltételezett növekedése és a monetáris politika változatlansága esetén 107,7 milliárd forintra nőtt volna a kiadás, ezt csökkentette volna 31 milliárd forintra a kamatok mérséklődése. Ezek összehatásaképp a 2000-es támogatási feltételek „befagyasztása”, de a támogatási rendszer megtartása esetén is 76,8 milliárd forintra nőtt volna a kiadás.

Nagy kérdés, hogy a lakáshitel-állomány hogyan alakult volna állami támogatás hiányában. Ezt az összefüggést az elemzésnek ebben a fázisában nem vizsgáltuk. Annyi elmondható ezzel kapcsolatban, hogy 2001–2002-ben a támogatási feltételek jelentősen javultak, ami az állomány növekedését az egyébként valószínűsíthetőhöz képest felgyorsította. Azonban a 2003 végén bevezetett szabályozási változások visszafogták a hitelállomány gyarapodását. A támogatott hitelállomány bővülésébe a jövedelmek dinamikus növekedése is belejárt. Valószínű, hogy a lakásberuházásokat és így a hitelfelvételi kedvet befolyásoló tényezőknek is nagy szerepe volt az állomány növekedésében.

Egyéb támogatások

A számításhoz szükséges adatokat jelentős részben a szóban forgó vállalatok beszámolóiból és a költségvetési zárszámadásokból vettük. Az MVM esetében a vállalat által kérésünkre készített becslést használtuk.

11. táblázat

(milliárd forint)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
MÁV-val kapcsolatos adatok							
szokásos vállalkozási eredmény (veszteség)	24,8	32,0	41,2	36,1	54,9	87,6	79,4
egyedi támogatás	47,3	50,7	56,5	58,8	53,2	53,0	52,5
fogyasztóiár-kiegészítés	20,0	21,3	24,3	24,2	27,9	28,8	30,5
MÁV adósságtvállalások	36,5	0,0	117,7	0,0	0,0	0,0	0,0
MVM-mel kapcsolatos adatok							
MVM-árképzés okozta veszteség változása*	12,5	9,9	40,7	-36,9	-1,1	-10,7	0,0
MVM feltőkésítése	0,0	32,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
MOL-lal kapcsolatos adatok							
Gáz- és energetika-üzletág vesztesége	-118,9	-124,1					
Gázártámogatás a költségvetésben, egc-kiadás**				1,1	43,8	76,0	208,8
Gázártámogatás a költségvetésben, egc-bevétel**				10,1	65,8	108,7	84,2

*+ = veszteség növekedése

**egc = energiagazdálkodási célelőirányzat

12. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Egyéb támogatások (I+ II + III)*	169,9	167,0	316,1	74,0	59,0	49,1	207,5
<i>I. Vasúti közlekedés támogatása, nettó (= I.1.–I.2.)</i>	<i>140,2</i>	<i>72,0</i>	<i>316,1</i>	<i>83,0</i>	<i>81,0</i>	<i>81,8</i>	<i>83,0</i>
I.1. Vasúti közlekedés támogatása, bruttó (a+b)	128,5	104,0	239,7	119,1	136,0	169,4	162,4
a. MÁV vesztesége (szokásos vállalkozási eredmény)	24,8	32,0	41,2	36,1	54,9	87,6	79,4
b. Vasút által kapott állami transferek**	103,7	72,0	198,5	83,0	81,0	81,8	83,0
I.2. Állam „bevétele” (megtakarítása) a vasút kvázifiskális tevékenységéből, (c–d)	-11,7	32,0	-76,5	36,1	54,9	87,6	79,4
c. MÁV vesztesége (szokásos vállalkozási eredmény)	24,8	32,0	41,2	36,1	54,9	87,6	79,4
d. Adósságtvállalás	36,5	0,0	117,7	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>II. Villamosáramár támogatása, nettó (= II.1.–II.2.)</i>	<i>0,0</i>	<i>64,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
II.1. Villamosáramár támogatása, bruttó (a+b)	12,5	41,9	40,7	-36,9	-1,1	-10,7	0,0
a. MVM-árképzés okozta veszteség változása	12,5	9,9	40,7	-36,9	-1,1	-10,7	0,0
b. MVM feltőkésítése	0,0	32,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(folytatás a következő oldalon)

(folytatás az előző oldalról)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
II.2. Állam „bevétele” (megtakarítása) az MVM kvázifiskális tevékenységéből, (c-d)	12,5	-22,1	40,7	-36,9	-1,1	-10,7	0,0
c. MVM-árképzés okozta veszteség változása	12,5	9,9	40,7	-36,9	-1,1	-10,7	0,0
d. MVM-feltőkésítése	0,0	32,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Gázár támogatása, nettó (= III.1.-III.2.)	29,7	31,0	0,0	-9,0	-22,1	-32,7	124,6
III.1. Gázár támogatása, bruttó (a+b)	118,9	124,1	0,0	1,1	43,8	76,0	208,8
a. MOL-gázüzletág vesztesége	118,9	124,1					
b. Energiagazdálkodási célleírányzat kiadása				1,1	43,8	76,0	208,8
III.2. Állam „bevétele” (megtakarítása) a MOL kvázifiskális tevékenységéből, ill. egc-bevételként (c+d)	89,2	93,1		10,1	65,8	108,7	84,2
c. Magántulajdonra eső hányad (osztalék kiesése)	89,2	93,1					
d. Egc-bevétel				10,1	65,8	108,7	84,2

* Az egyéb támogatásoknak a változása befolyásolta az ESA-hiány forintösszegét (csökkenés = kimutatott ESA-hiányt csökkentő, növekedés = kimutatott ESA-hiányt növelő)

** Fogasztóiár-kiegészítés, egyedi támogatások, adósságtóvállalások

Társasági adó

13. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vállalati szektor bruttó működési eredménye	2902,6	3166,8	3815,3	3967,5	4336,3	4831,5	5327,2
Társa, nettó, tény	295,7	344,8	396,6	413,7	448,7	430,1	492,0
ebből különadó*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	35,6	36,1
Adókedvezmények	100,4	80,9	82,6	129,3	50,4	62,5	75,6
Tásakulcsok **	18,0	18,0	18,0	18,0	16,0	16,0	16,0
Adóváltozások hatása 2006-ban***							-18,8
Nettó társa, korrigált#	295,7	344,8	396,6	413,7	448,7	394,5	474,7

* Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások

** 2006-tól 10 százalékos kulcs is megjelenik

***Iparüzési adó leírhatósága, áfahatás, értékcsökkenési leírás, 10 százalékos kulcs bevezetése

Hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások különadója nélkül, 2006-os adórendszerbeli kedvezmények hatása nélkül

A társasági adó eredményszemléletű nettó értékéből indultunk ki.

A hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások 2005-ben bevezetett különadójának értékére vonatkozóan létezik publikus kormányzati becslés, de a 2006-os egyéb adószabály-változások nagyságára csak PM szakértői számítás állt rendelkezésre. Az adókedvezmények 2000-hez viszonyított eltérése a zárszámadások alapján számítható.

14. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kulcscsökkentés	0,0	0,0	0,0	-43,2	-40,4	-44,5
Adóváltozások 2006-ban	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-18,8
Különadó	0,0	0,0	0,0	0,0	35,6	36,1
GDP	38,7	82,5	118,0	156,2	166,9	209,7

(folytatás a következő oldalon)

(folytatás az előző oldalról)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vállalati szektor nettó működési eredménye		-10,9	11,5	-8,2	-8,9	7,7	19,9
Adókedvezmények		26,0	35,4	7,1	68,2	49,8	54,6
Egyéb		-4,8	-28,5	1,0	-19,2	-85,3	-60,7
Tásabevételek nominális halmozott növekedése		49,1	100,8	117,9	153,0	134,4	196,3
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása		38,1	80,2	118,1	156,9	185,6	219,1

Személyi jövedelemadó

15. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Összes személyi jövedelemadó, nettó	965,2	1131,3	1294,4	1321,5	1367,1	1449,7	1572,3
Elkülönülten adózó jövedelmek adója	74,2	80	95,5	95,2	103,4	120,8	141,8
Átlagos adókulcs*	29,0	29,1	29,1	29,1	26,1	25,1	24,7
Bruttó szja, korrigált***	1111,8	1296,4	1455,7	1637,0	1577,7	1643,4	1753,3
ebből: közszféra (becsült)	332,5	345,8	457,5	531,4	542,4	528,8	544,2
magánszféra (becsült)	779,3	950,6	998,2	1105,6	1035,4	1114,6	1209,2
Adót csökkentő kedvezmények**	154,8	179,7	176,1	277,4	206,1	213,3	222,7

* Számított adó/összevont adóalap

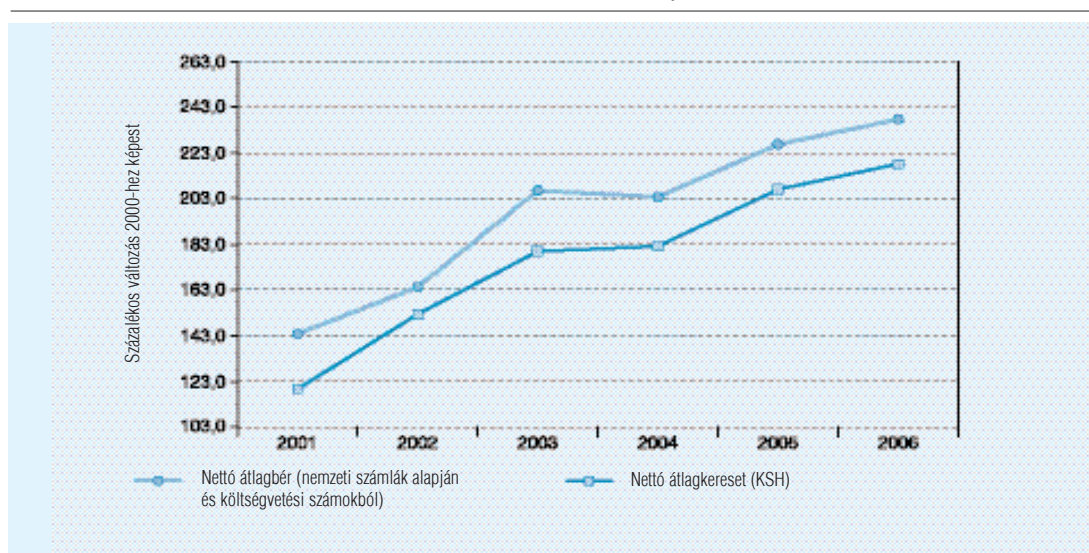
**Magánszektor, becsült, szűken vett kedvezmény

*** Elkülönülten adózók szja-ja nélkül

A KSH két formában közöl adatokat az államháztartásban foglalkoztatottak béréről. Egyrészt közli a nemzeti számlák keretében az államháztartási munkavállalói jövedelmet, amely összhangban van a költségvetés ESA-módszertan szerinti adataival, másrészt közli az államháztartásban foglalkoztatottak átlagbérét és létszámát, amely nemcsak szintjében, hanem dinamikájában is jelentősen eltérő eredményre vezet. Elemzésünk tehát ezen a ponton inkon-

1. ábra

NETTÓ ÁTLAGJÖVEDELEM KÉTFÉLE ADATBÓL, KORMÁNYZATI SZEKTOR



zisztens, mivel a nyugdíjak esetében – törvénnyel összhangban – a nettó átlagbér statisztikáját vettük figyelembe, míg a kormányzati bérkiadások esetében a nemzeti számlákban szereplő bértömegeket.

Az ESA szerinti szja-bevételeknek a verseny- és a költségvetési szféra közötti megoszlására csak *pénzforgalmi adatok* alapján lehet becslést adni. Néhány járulék éves összegét a PM-ben készült *pénzforgalmi* adattáblák részletezik aszerint,²¹ hogy mennyi származott a kormányzati és mennyi a magánszférából. A szja-nál és azoknál a járulékoknál [munkaadói és munkavállalói (munkaerő-piaci) járulékbefizetés, táppénz-hozzájárulás, munkavállalói nyugdíj- és egészségbiztosítási járulék], ahol ilyen bontás nincs, ott az előbbi járuléktípusoknál látható aránynak megfelelően osztottuk fel a bevételt a kormányzati és magánszféra között.²²

A pénzforgalom és az eredményszemlélet közti eltérés 2004–2005-ben okoz nagyobb problémát, amit megpróbáltunk korrigálni. A 2004-es évet *illető* 13. havi bér kifizetésére 2005-ben került sor. A 2004-re *járó*, de csak egy évvel később *kifizetett* 13. havi bérkifizetés a 2005. évi *eredmény-szemléletű* kormányzati munkavállalói juttatást nem érinti, viszont a *pénzforgalmi* szemléletű kormányzati szektorból származó járulékokat növeli.

A korrekció azt jelentette, hogy a körülbelül 40 milliárd forintra tehető pénzforgalmi járulékot a 2004-es államháztartáson belülről származó járuléktömeghez hozzáadtuk, míg a 2005-ösből levontuk.

A B függelékbeli adattábla nem a teljes ESA-körre vonatkozik, hanem csak az államháztartásra. Erre tekintettel minden évben korrigálni kellett ebben az adattáblában a kormányzati szféra szja- és járulékbefizetését egy olyan hányadossal, amely az ESA-kör és az államháztartás arányát fejezi ki a fizetett bértömegben. [A *költségvetési zárszámadásokban* szereplő (munkáltatói járulékkiadásokkal együtt értett) személyi kiadások és az ESA szerinti munkavállalói juttatások arányával korrigáltunk, ami 94–96 százalék között mozgott az időszakban.]

Pontatlanság forrása lehet, hogy a 2006-os évben a kormányzati munkavállalói juttatások a konvergenciaprogramban szereplő adatokkal egyeznek meg, míg az egyes konkrét járulékokra és az szja-bevételek megoszlására a magán- és a kormányzati szféra között még csak közelítő becslést adtunk. [Feltételeztük, hogy a 2006-os évre a kiigazítási program előtt várt összes járulékelmaradás fog bekövetkezni. Ez körülbelül 1,8 százalékos csökkenést jelentene minden egyes járulékfajtánál (a munkaadói tb-befizetésnél, a munkaadói (Munkaerőpiaci Alapba történő) befizetésnél, a táppénz-hozzájárulásnál stb.) a költségvetési törvény szerinti szinthez képest.]

Az átlagos adókulcsokat az APEH által készített, a *magánszemélyek szja-bevallásaira* vonatkozó adattábláiból számoltuk. A pontos eredményeket a következő táblázat mutatja.

16. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Magánszféra termelékenységnövekedése	92,3	182,5	227,2	299,1	363,3	453,9
Kulcsnövekedés a magánszférában	1,1	2,4	2,7	-76,2	-108,1	-129,3
Termelékenységtől eltérő bruttó bérnövekedés, magánszféra	12,7	-3,5	5,6	17,0	17,8	11,9
Magánszféra létszámváltozása	3,4	1,3	9,0	4,5	7,5	6,3
Adókedvezmények a magánszférában	8,2	19,6	-48,7	-0,4	6,8	14,1
Egyéb tényező a magánszférában	28,6	-4,8	8,0	-39,3	-13,0	5,5
Szja-bevételek nominális halmozott növekedése	146,3	197,6	203,7	204,8	274,3	362,5
Alapszcenário: GDP-arányos szint tartása	80,4	169,4	249,4	331,3	391,9	462,8

Járulékok

17. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Munkaadói tb-járulékkulcs	33,0	31,0	29,0	29,0	29,0	29,0	29,0
Munkaadói MPA-járulék	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Magánpénztártagok száma, ezer fő *	2193,0	2253,0	2226,0	2304,3	2403,4	2508,7	2608,7
Nem magánpénztártagok száma, ezer fő	1663,2	1615,3	1644,6	1617,6	1497,0	1392,8	1276,6
Magánpénztár-tagok PAYGO-járulékkulcsa	5,0	5,0	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5
Nem magánpénztári nyugdíjtagok PAYGO-járulékkulcsa	11,0	11,0	11,0	11,5	12,5	12,5	12,5
Átlagos PAYGO-járulékkulcs, tény	7,6	7,5	7,5	7,4	7,6	7,4	7,1
Átlagos PAYGO-járulékkulcs, hipotetikus**	7,6	7,6	7,6	7,5	8,0	8,0	8,0
Nem magánpénztár tagok aránya, %	43,1	41,8	42,5	41,2	38,4	35,7	32,9
Munkavállaló MPA-járulékkulcs	1,5	1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	1,0

* PSZÁF adatai

** Állandó tagsági arány mellett

A magánnyugdíjpénztárak hatását két tényezőre osztottuk fel.

(1) Egyrészt az időszak egészében a magánpénztárba fizetendő járulék nőtt a tagok esetében 6-ról 8 százalékra (az állami kasszába fizetendő csökkent 2-ről 0,5 százalékra), a nem magánpénztártagok esetében pedig 8-ról 8,5 százalékra nőtt az állami kasszába fizetendő járulék kulcsa.

(2) Másrészt csökkent a nem magánpénztári tagok aránya. A járulékkulcs-változás hatását azzal a feltevéssel számoltuk, hogy a pénztártagok aránya a foglalkoztatottakon belül a 2000-es értéken maradt.

Az „egyéb” – kisebb értékű – járulékok és a táppénz esetében nominális helyett csak effektív kulcsról beszélhetünk (ami egyenlő a befolyt járulék és az adóalap hányadosával). A pontos eredményeket a következő táblázat mutatja.

18. táblázat

(millió forint)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Termelékenység növekedése	213 088	436 695	569 759	783 752	959 654	1 180 370
ebből: a kormányzati szektorban	57 557	129 306	172 564	246 480	294 240	349 674
a magánszektorban	155 530	307 389	397 194	537 271	665 414	830 697
Magánszektor termelékenysége feletti növelés	42 508	59 701	127 958	130 587	137 668	90 928
ebből: a kormányzati szektorban	21 103	65 577	118 221	100 060	105 111	69 097
a magánszektorban	21 405	-5 876	9 737	30 528	32 557	21 831
Kulcsváltozás	-72 564	-158 440	-184 957	-191 785	-202 150	-209 137
ebből: a kormányzati szektorban	-20 492	-48 626	-57 772	-61 849	-63 112	-63 783
a magánszektorban	-52 072	-109 813	-127 185	-129 937	-139 038	-145 354
Létszámváltozás a magánszférában	5 680	2 131	15 708	8 016	13 798	11 495
Munkavállalói kulcs változása*	0	0	-2 566	14 147	14 700	15 002
Nem magánpénztártagok arányának csökkenése	-2 612	-1 330	-4 996	-14 839	-24 477	-35 069
Egyéb	30 276	113 063	126 970	102 067	148 433	173 458
ebből: a kormányzati szektorban	-55 859	5 677	4 644	54 699	31 332	26 572
a magánszektorban	86 135	107 386	122 326	47 368	117 100	146 886
Járulékbevételek nominális halmozott növekedése	214 066	299 085	402 072	485 230	676 033	854 059
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	134 522	283 468	417 211	554 394	655 779	774 415

* Azonos magánpénztári taglétszám arány mellett

Általános forgalmi adó

Az általános forgalmi adót befolyásoló főbb tényezők alakulását a következő táblázat mutatja.

19. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rendelkezésre álló jövedelem, W	7926,3	9122,3	10168,1	11072,7	12246,4	13553,4	14161,4
Korrigált lakossági jövedelem, Wc	7926,3	8906,5	9943,5	10321,3	11468,2	12605,2	13296,6
Vásárolt fogyasztás, C	7129,2	8208,5	9077,8	10120,5	10759,9	11589,4	12436,9
Korrigált vásárolt fogyasztás, Cc	7129,2	8014,3	8877,2	9433,8	10076,2	10778,6	11677,4
Kiemelt tényezők hatása, C/Cc*		1,02	1,02	1,07	1,07	1,08	1,07
Átlagáfa, tényleges**	17,1	17,1	17,2	17,3	19,1	19,1	16,6
Átlagáfa, hipotetikus***					17,2	17,3	17,3

*Bérhányademelkedés, állami elvonások és pénzbeni juttatások rendelkezésre álló jövedelmet alakító hatása

**Fogyasztóiár-index füzetek alapján

***Fogyasztóiár-index füzetek alapján, adószabály-módosítás nélkül

20. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Áfa, eredményszemlélet	1159,8	1251,0	1373,0	1539,9	1831,6	1856,5	1771,0
Eva			42,9	74,6	96,2	108,9	
Vásárolt fogyasztás + lakossági beruházás áfája,							
Evával együtt	1004,8	1097,5	1215,0	1364,2	1627,5	1700,8	1626,6
Lakossági beruházások	40	47,5	51	56,4	58	58	59,6
Egyéb vásárlás	155	153,5	158	218,6	278,7	252	253,3
<i>ebből:</i> állam	128,9	143,3	161,9	171,7	201,6	214,1	na
GDP%-ában	1,0	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	na
pénzügyintézet	33	33	34	43,6	na	na	na
egyéb szektor	11	11	12	22	na	na	na

Az áfabevételek közül a vásárolt fogyasztáshoz kapcsolódót elemeztük részletesen. Az eva bevezetése 2003-tól az áfabevételeket csökkentette elsősorban. Számításunkban a vásárolt fogyasztás és a lakossági beruházások áfájának és az evának az összegét magyaráztuk meg a relevánsnak tartott tényezőkkel.

A lakossági beruházások áfája a vásárolt készletek áfáját jelenti, viszont a nagyobb részt jelentő lakossági sajáterős építkezések áfáját a vásárolt fogyasztás áfája foglalja magában. Ezért a lakossági beruházások áfáját együtt kezeltük a vásárolt fogyasztás áfájával.

Az *egyéb vásárlás* legjelentősebb tétele az államháztartás működési kiadásainak áfatartalma, ez nettó szemléletben nem érinti a költségvetést. Egyébként egyes költségvetési kimutatások szerint ezek a GDP-nek viszonylag állandó, 1 százalékos körüli részét tették ki. (Megjegyzendő, hogy a 2003-ig a költségvetési zárszámadásokban bemutatott, az állami szervek vásárlásából származó áfabevételek számadata némileg eltér az előbbi kimutatásokban szereplő értékektől.) A pénzügyintézeti szektorból és a tárgyi adómentes árukól/szolgáltatásokból származó egyéb áfabevételek pusztán becslés értékükkel szerepeltek 2003-ig a zárszámadásokban, igazán komoly számítás nincs mögöttük. A vásárolt fogyasztáson és a lakossági beruházásokon kívüli áfabevételek összességükben 0,1 százalékponttal kisebbek lesznek várhatóan 2006-ban, mint 2000-ban voltak.

A táblázatban szereplő korrigált vásárolt fogyasztás egy olyan szcenárióhoz tartozik, amelyben

a lakosság rendelkezésre álló jövedelmét a magánszektor bérei a termelékenységgel együtt növekedve befolyásolták volna és az általunk kiemelt kormányzati intézkedések sem emelték volna meg; ugyanakkor a lakosság fogyasztási (megtakarítási) hajlandósága a ténylegessel egyezett volna meg. A rendelkezésre álló jövedelem tényleges értékeit korrigáltuk a magasabb magánszférabeli bérek, valamint az állami intézkedések hatásával.

A munkavállalói tb-intézkedések hatását úgy számoltuk, hogy a mindenféle elvonástól mentes munkavállalói juttatásokat beszoroztuk az egyes években hatályos és a 2000-ben hatályos járulékulcsok különbségével. Mivel összességében a munkavállalói járulékok nőttek, ezért a rendelkezésre álló jövedelem csökkent emiatt.

A vásárolt fogyasztást terhelő átlagos áfakulcs számításánál a KSH által használt fogyasztási súlyokat vettük át. Ezek két éves késéssel kerülnek be a fogyasztói árindexbe, így például a legfrissebb, 2006-os füzet a 2004-es súlyokat közli. Ebből következően 2005–2006-ra csak becsülni tudtuk az átlagos áfakulcsot. Azt tételeztük fel, hogy folytatódott a fogyasztási szerkezetnek az időszak elején tapasztalható, a normál kulcsú termékek felé való 0,04 százalékpontos éves eltolódása. A PM szakfőosztálya készített táblát, amely a Fogyasztói árindex című füzetben szereplő áru- és szolgáltatáscsoportok áfakulcsára adott becslést.

21. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Korrigált vásárolt fogyasztás hatása	139,5	281,0	370,1	534,9	637,7	739,7
Kiemelt tényezők hatása*	25,2	24,7	82,6	84,8	95,8	84,0
Fogyasztási szerkezet eltolódása	3,6	14,6	29,8	11,3	14,6	17,3
Kulcsváltozások, átsorolások**	0,0	0,0	0,0	131,9	137,9	-46,9
Egyéb	-75,5	-110,1	-122,9	-140,1	-190,0	-172,2
Vásárolt fogyasztás és lakossági beruházások áfájának nominális halmozott növekedése, évával	92,7	210,3	359,5	622,7	696,0	621,9
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	129,3	272,6	401,1	533,0	630,5	744,6

*Bérhányademelkedés, állami elvonások és pénzbeni juttatások rendelkezésre álló jövedelmet alakító hatása

**2004: kedvezményes kulcs emelése, 2006: normál kulcs csökkentése; könyv és villamos energia átsorolása

A következő táblázat a kiemelt tényezőkből származó áfabevételek 81,3 milliárd forintos tételének megoszlását mutatja be.

22. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rendelkezésre álló jövedelmet befolyásoló egyes tényezők, százalékos megoszlás	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Bruttó béremelkedés a termelékenység felett a magánszektorban	52,3%	-8,6%	14,6%	25,0%	24,6%	20,1%
Létszámemelkedés a magánszektorban	2,4%	0,8%	1,8%	0,9%	1,2%	1,0%
Nyugdíj-korrekciós politikai intézkedések	15,8%	33,5%	16,5%	22,4%	23,6%	28,9%
Családtámogatások	13,1%	11,1%	5,9%	0,3%	-0,5%	5,1%
Lakástámogatások	3,4%	10,5%	12,7%	18,8%	19,9%	17,8%
Közsféra bér- és létszámemelés*	19,1%	66,9%	39,6%	29,2%	25,7%	19,7%
Szja-intézkedések**	-6,0%	-14,1%	8,9%	14,5%	15,5%	19,2%
Munkavállalói tb-intézkedések	0,0%	0,0%	0,0%	-11,1%	-10,0%	-11,8%

*Ideértve a béremelés közvetett hatását a többlet-nyugdíjemelésekre

** Adókulcs és -kedvezményváltozások hatása, kormányzati és magánszférában egyaránt

Egyéb fogyasztási adók

23. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Áfán kívüli egyéb fogyasztási adók	603	641	701	799	898	917	1 041
Áfán kívüli egyéb fogyasztási adók, korrigált*	506	534	587	679	698	728	827

*Az EU-csatlakozás miatti emelések becsült hatását és vállalatok által vásárolt üzemanyag jövedéki adóját levonva

A jövedékiadó-bevételeket korrigáltuk az EU-csatlakozás miatti adóérték-emelések hatásával, mivel ezt a tényezőt az EU-csatlakozás költségvetési hatásai között tárgyaljuk.

Jövedéki adót nemcsak a lakosság, hanem kisebb részben a vállalatok is fizetnek üzemanyag-vásárláskor. A lakosság üzemanyag-vásárlását a rendelkezésre álló jövedelméből fizeti, a vállalkozások viszont termelő felhasználásuk részeként vásárolják. Ennek megfelelően kétfelé bontottuk az egyéb fogyasztási adót, és a két részt különbözőképpen magyarítottuk.

24. táblázat

Lakossági komponens	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vásárolt fogyasztás, korrigált	60,9	119,7	164,8	206,6	252,4	310,8
Kiemelt állami intézkedések és bérhányad növekedés hatása	12,4	12,2	41,4	39,2	44,2	42,5
Egyéb*	-45,8	-50,8	-33,5	-54,2	-75,0	-32,5
Áfán kívüli egyéb fogyasztási adók nominális halmozott növekedése	27,5	81,1	172,6	191,6	221,7	320,9
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	60,9	119,7	164,8	206,6	252,4	310,8

Vállalati komponens	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP	12,3	25,1	36,2	50,3	55,3	65,4
Vállalatok termelő felhasználása	-3,1	-13,1	-13,2	-14,8	-13,0	-11,0
Egyéb	2,0	5,5	0,8	11,5	-5,7	-7,9
Vállalati üzemanyag jövedéki adója	11,2	17,5	23,8	47,0	36,6	46,4

*Valorizációk elmaradása és adóbehajtás

Arra nem tudtunk vállalkozni, hogy az adóbeszedés hatékonyságának hatását leválasszuk az egyéb tényezőkétől, de egyéb információk arra utalnak, hogy a csempészet a korábbihoz képest teret nyert, így ez is hozzájárult az adók csökkenéséhez. Az utóbbi tényezőben az EU-csatlakozás, illetve a határok kinyílása minden bizonnyal szerepet játszott, amit az adóhatóság hatékonyságának javításával lehetett – volna – ellensúlyozni. A jövedéki adó beszedésében viszont 2006-ban jelentős pozitív változás történt.

Egészségügyi hozzájárulás

25. táblázat

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eho a magánszektorban	122,6	141,1	137,3	115,4	111,0	93,7	58,1
Eho nagysága, Ft/fő	3 900	4 200	4 500	3 450	3 450	3 325	1 950

A kormányzat a fix összegű egészségügyi hozzájárulás (eho) összegét 2000 és 2002 között 3900-ról 4500 forintra emelte, majd 2003-ban jelentősen (4500-ról 3450 forintra) csökkentette, utána szinten tartotta 2005. november 1-jéig, amikor is újabb, 1950 forintra történő csökkentésére került sor.

26. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Foglalkoztatottság a magánszektorban	0,6	0,2	1,5	0,7	1,1	0,7
Eho tételes értékének csökkentése változtatása	17,9	14,5	-8,7	-12,3	-30,0	-65,2
Eho-bevételek nominális kumulált növekedése	18,5	14,7	-7,2	-11,6	-28,9	-64,5
Alapszenárió: GDP-arányos szint tartása	15,8	33,3	48,9	65,0	76,9	90,9

EU-csatlakozás hatása és a vámbevételek

A vámbevételek nettó módon szerepelnek a számításban, ami azt jelenti, hogy a vámbefizetések-ből levonjuk a vámszervek vámigazgatási költségeit és hozzáadjuk a 2004-től az EU-tól kapott vámbeszedési költségterítést. Magyarország vámbevételei már az EU-csatlakozás előtt is csökkentek (nominálisan) a csatlakozás előtt folyamatosan csökkenő vámtételek és a WTO-megállapodások miatt. 2004. május 1-jétől a csatlakozás dátumától megszűnt ez a bevétel típus.

Az agrárgazdasági kiadásokban elért megtakarítást ahhoz képest számszerűsítjük, hogy milyen terhet jelentett volna ez a tétel a költségvetésnek, ha e kiadások 2000-es GDP-arányos szintje fennmaradt volna. Ezt a nagyságot kell összevetni azzal, amennyit hazai forrásból ténylegesen erre a célra költöttünk.

Az EU agrártámogatásai és a magyar költségvetés

Hazai források 2000 és 2003 között: a központi költségvetés mérlegében szereplő agrárgazdasági támogatások (benne a piacra jutási és agrártermelési támogatással) tételét vettük alapul a hazai agrárgazdaságnak nyújtott támogatások számszerűsítésénél. Ezek *pénzforgalmi* adatok és az évről évre való áthúzóadások összege nem volt elhanyagolható ebben az időszakban. Ennek ellenére a pénzforgalmi számításokat használtuk, azaz implicite feltettük, hogy az adott évi áthúzóadások megegyeznek a következő évre átnyúló kifizetésekkel. Ennek az eljárásnak az az oka, hogy nem állnak rendelkezésre eredményszemléletű számok.

Hazai források 2004 után: a hazai forrásból megvalósult *eredményszemléletű* kiadások kevésbé átláthatók. A kiadásokat – egyéb tételekkel együtt, amelyeket a szöveges indoklásban jellemeznek – pénzforgalmi szemléletben tartalmazza az FVM fejezeti kötetében megtalálható folyó kiadások és jövedelemtámogatások sor; ez takarja az adott évben *kifizetett*, hazai forrásból nyújtott támogatásokat. Ezek közt található a nemzeti kiegészítés (úgynevezett top-up). 2004-re a számítások szerint eredményszemléletben összesen 37,3 milliárd forintot tett ki az előző évekhez hasonlóan ebben az évben még megítélt piacra jutási és agrártermelési támogatás és 85,4 milliárd forint volt az eredményszemléletű top-up. 2005–2006-ra magunk becsültük meg a top-up nagyságát – mivel hasonló KSH-háttértáblák nem álltak rendelkezésre. Abból indultunk ki, hogy a top-up szorosán követi az EU-ból érkező közvetlen termelői támogatásokat: 2004, 2005, 2006-ban a hazai forrásból adott top-up (az unióbeli országoknak járó támogatásokat 100 százalékának véve) 30–30–30 százalék, az EU-ból érkező közvetlen termelői támogatás pedig fokozatosan nő: a három egymást követő évben 25–30–35 százalék. Mivel a közvetlen termelői támogatások eredményszemléletű nagysága ismert, így adódik az eredményszemléletű top-up 2005–2006-ban.

EU-támogatások: az EU-támogatások (közvetlen termelői támogatások, exporttámogatások, belpiaci támogatások és az intervencióhoz kapcsolódó, EU által megtérített támogatások) 2004-től jelentek meg. Ezek eredményszemléletű, illetve ahhoz közeli számok, kiolvashatók az adott évi zárszámadás EU-kapcsolatokat tárgyaló táblájából.

27. táblázat

(millió forint)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Befizetés az EU-ba	0	0	0	0	119 721	186 645	199 182
2. EU-visszatérítés	0	0	0	0	42 813	8 458	7 669
3. Vámok és vámjellegű befizetések	137 730	125 013	129 341	132 638	39 884	0	0
4. Vámszervek vámigazgatási kiadása	6 011	7 616	8 244	8 473	7 846	7 851	6 678
5. Vámbeszedési költség megtérítése	0	0	0	0	4 487	8 857	8 400
6. Cukorilleték beszedési költségtérítése	0	0	0	0	0	516	418
7. Jövedéki adók igazítása EU-normák szerint					56 417	56 417	71 280
A* EU-befizetés és -visszatérítések egyenlege	131 720	117 397	121 097	124 166	16 034	-120 248	-118 093
7. Agrártámogatás hazai forrásból	97 065	119 447	120 580	128 873	122 744	92 910	87 579
Piacra jutási és agrártermelési támogatás	97 065	119 447	120 580	128 873	37 313		
Top up (eredményszemléletű)					85 431	92 910	87 579
memo: folyó kiadások és jövedelemtámogatások, FVM-fejezet					90 869	131 452	110 520
Top up pénzforgalmi, PM-információ					0	87 571	85 000
8. Agrártámogatás EU-forrásból					78 502	123 451	145 925
Exporttámogatások					855	10 399	9 250
Belpiaci támogatások						6 519	13 250
Közvetlen termelői támogatások EU-ból**					77 647	92 910	102 175
Intervencióhoz kapcsolódó költségek***					0	13 623	21 250
7.+8. Agrártámogatás összesen	97 065	119 447	120 580	128 873	201 246	216 361	233 504
11. Agrártámogatás összesen, hipotetikus****	97 065	109 560	123 395	135 818	148 560	157 977	168 997
B = 7-11# Megtakarítás agrárkiadásokban		9 887	-2 815	-6 945	-25 816	-65 067	-81 418
A. + B. EU-reláció és vámok nettó hatása	131 720	107 509	123 912	131 110	41 850	-55 181	-36 675
GDP-arányosan	1,0	0,7	0,7	0,7	0,2	-0,3	-0,2

* Nettó vámbevétel; A = -1+2+3-4+5+6+7

** Eredményszemlélet

*** EU által megtérített

**** 2000-es GDP-arányos szint fennmaradása esetén

A tényleges hazai forrásból megvalósult támogatás eltérése a 11-es sortól

A táblázatból látható, hogy a 2001-es évtől eltekintve a költségvetés már az EU-csatlakozás előtt is némileg kevesebb agrártámogatást adott, az EU-csatlakozás után pedig számottevő megtakarításra nyílt lehetőség. A hazai agrártámogatások 2000–2006 közti csökkenését az EU-források megjelenésére vezetjük vissza. A hazai forrásból történő agrárgazdasági támogatások visszafogása jelentősen, mintegy felére mérsékli az EU-befizetés miatti kiadást.

Az általános forgalmi adó rendszerében a 2004. év során bevezetett változtatásokat hivatalosan (a költségvetési zárszámadásban) két okkal magyarázták: az uniós jogharmonizációval és az államháztartás egyensúlyának csatlakozás utáni fenntartásával. Az államháztartás egyensúlyi helyzetének fenntartására irányuló intézkedések között említik a kedvezményes 12 százalékos áfakulcs 15 százalékra emelését, a villamos energiának a 12 százalékos kedvezményes kulcsból a 25 százalékos normál áfakulcsba való átsorolását, valamint az új beruházásoknál a támogatásokra, illetve az államháztartás dologi kiadásainak támogatására jutó áfa levonhatóságának megszűnését. Ezen intézkedések összesen 137 milliárd forintos többletbevételt hoztak, ami a számításunk szerint az uniós csatlakozásból származó közvetlen költségeket, ha azokat a B tétellel tekintjük egyenlőnek, 2004-

ben és még az utána következő két évben is jelentősen meghaladta. Ha az agráriumban elért megtakarítási lehetőségeket figyelmen kívül hagyjuk és az A tétellel hasonlítjuk össze az említett áfaintézkedéseket, akkor azok csak 2004-ben jelentettek teljes fedezetet az EU-relációból közvetlenül adódó költségvetési hiányra.

28. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vámok	-14,3	-10,6	-7,6	-95,2	-130,7	-130,0
EU-reláció nettó költségvetési transferek	0,0	0,0	0,0	-76,9	-177,7	-191,1
Jövedéki adók igazítása EU-normák szerint	0,0	0,0	0,0	56,4	56,4	71,3
Megtakarítás agrárkiadásokban	-9,9	2,8	6,9	25,8	65,1	81,6
EU-reláció nominális halmozott alakulása	-24,2	-7,8	-0,6	-89,9	-186,9	-168,2
Alapszcenárió: GDP-arányos szint tartása	17,0	35,7	52,6	69,9	82,7	97,9

Kamatkiadások

Az adatok kivétel nélkül költségvetési zárszámadásokról illetve egyéb belső, pénzügyminisztériumi forrásokból származnak.

29. táblázat

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Maastrichti adósság	6 963	7 339	7 953	9 574	10 982	12 296	13 582	15 947
devizában denominálva	2 861	2 852	2 601	2 418	2 663	3 216	3 995	4 528
forintban denominálva	4 102	4 488	5 353	7 156	8 319	9 081	9 587	11 419
Nettó kamatkiadás összesen		611	597	619	703	825	844	841
devizában fizetett nettó kamatkiadás		178	154	122	130	126	145	144
forintban fizetett nettó kamatkiadás		433	443	498	574	699	699	696
Implicit kamatláb		8,5%	7,8%	7,1%	6,8%	7,1%	6,5%	5,7%
devizaadósságra		6,2%	5,7%	4,8%	5,1%	4,3%	4,0%	3,4%
forintadósságra		10,1%	9,0%	8,0%	7,4%	8,0%	7,5%	6,6%

A számított alapszcenárió szerinti értékek

30. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Elsődleges deficit, alapszcenárió szerint	-362,44	-408,20	-449,30	-491,45	-522,60	-559,06
Stock-flow adjustment, alapszcenárió, privatizációs bevétel nélkül	-14,17	80,01	89,06	138,20	-29,22	-82,00
Teljes nettó kamatkiadás, alapszcenárió szerint	611,6	629,8	653,8	677,0	703,4	714,8
Teljes deficit, alapszcenárió szerint	249,19	221,55	204,47	185,59	180,78	155,72
Adósság év végén, alapszcenárió szerinti teljes egyenleggel, prióv nélkül	7 574,46	7 876,03	8 169,56	8 493,35	8 644,91	8 718,63
Átlagos adósság, alapszcenárió szerinti teljes egyenleggel, privatizációs bevétel nélkül	7 456,95	7 725,25	8 022,79	8 331,46	8 569,13	8 681,77
Privatizációs bevétel	0,00	0,00	41,98	166,54	403,80	268,70
Adósság év végén, alapszc. szerinti teljes egyenleggel, privatizációval	7 574,46	7 876,03	8 127,58	8 326,81	8 241,11	8 449,94
Átlagos adósság, tény, privatizációs bevétellel	7 646,36	8 763,53	10 277,82	11 639,02	12 939,28	14 764,68
Adósság év végén, tény, privatizációs bevétel nélkül	7 953,27	9 573,78	11 023,83	12 504,72	14 194,68	16 828,02
Átlagos adósság, tény, privatizációs bevétel nélkül	7 646,36	8 763,53	10 298,81	11 764,28	13 349,70	15 511,35

Az átlagos adósságállományok az adott és a megelőző időszak végi adat számtani átlagaként adódnak.

31. táblázat

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Devizakamatláb csökkenésének hatása	-40,73	-108,31	-95,84	-175,42	-212,16	-293,88
Kamatfelár változásának hatása	-24,73	-39,48	-89,05	-8,76	-27,76	-44,65
Forintadósság arányváltozásának hatása	11,40	31,10	39,08	52,16	43,98	42,33
GDP-növekedés hatása	73,16	147,54	220,60	303,30	355,49	406,90
GDP-arányos adósság alapszcenárió szerinti csökkenése	-63,57	-116,05	-162,14	-212,96	-242,44	-283,65
Költségvetési, politikai döntés következtében jelentkező hatás	25,48	77,19	149,49	218,28	282,79	367,33
Költségvetésen kívüli tényezők hatása	5,38	16,31	31,58	46,12	59,75	77,61
Privatizációs bevételek hatása	0,00	0,00	-1,44	-8,88	-26,77	-42,51
Kamatkiadások kumulált nominális növekedése, privatizáció nélkül	-13,61	8,31	93,72	222,73	259,66	271,99
Alapszcenárió: politikai deficitnövekedés hatásától tisztított kamatkiadás	0,61	18,74	42,75	66,03	92,36	103,75

JEGYZETEK

¹ A kormány 2006 nyarán a kiigazító csomag bejelentése után hivatalosan 10,1 százalékos deficitet jelzett előre és nyilvánosságra hozta, hogy az akkori számítások szerint a kiigazítás nélkül a hiány elérte volna a GDP 11,6 százalékát. Most, hogy eltelt az év és látjuk, hogy a hiány valójában nem 10,1 százalék lett, hanem csak 9,2 százalék, felmerül a probléma, hogy mit gondoljunk a kiigazítás hatása nélkül becsült deficitről. Mivel a vártnál jobb egyenleg azoknál a tételeknél keletkezett, amelyeket nem érintett a kiigazító csomag, azzal a feltévéssel élünk, hogy az alapszcenárió szerint sem 11,6, hanem 0,9 százalékponttal kisebb (10,7%) deficit alakult volna ki.

² A kibocsátási rés becsült értéke 2000-ben 0,81, 2006-ban 1,23, ami nagyságrendileg 0,1 százalékpontos eltérést okozhat a 2006-os és a 2000-es deficitben. Fontos problémát jelent viszont, hogy a termelési függvény alapú módszer a kibocsátási rés költségvetésre gyakorolt hatását pontatlanul méri, mivel egyrészt a költségvetést közvetlenül nem a GDP, hanem az adóalapok ciklikus alakulása befolyásolja, másrészt a módszer nem veszi figyelembe a költségvetési politikának a konjunktúrára gyakorolt – az általunk vizsgált időszakban igen jelentős – hatását. [P. Kiss – Vadas (2004) és P. Kiss – Vadas (2005)] Megfelelő megoldást ebben az esetben is csak egy egységes makrofiskális modell jelenthet.

³ Ily módon csak 2006-ra nyertünk egyszeri kiadás tételt, de azt gondoltuk, durva hiba lenne 2005-ig

(tényleges szolgáltatás hiányában nincs becsült szolgáltatási érték) a teljes, realizálódott kiadásokat szerepeltetni.

⁴ A logaritmikusan felosztás az alábbi azonosságon alapul:

$$\left. \begin{aligned} Y_0 &= \prod_{i=1}^n X_{i,0} \Rightarrow \ln Y_0 = \sum_{i=1}^n \ln X_{i,0} \\ Y_1 &= \prod_{i=1}^n X_{i,1} \Rightarrow \ln Y_1 = \sum_{i=1}^n \ln X_{i,1} \end{aligned} \right\} \Rightarrow \Delta \ln Y = \sum_{i=1}^n \Delta \ln X_i \Rightarrow \Delta Y = \sum_{i=1}^n \left(\frac{\Delta \ln X_i}{\Delta \ln Y} \Delta Y \right)$$

⁵ Az egyes betűk jelölhetnek különböző kategóriákat attól függően, hogy főjelként, alsó vagy felső indexben szerepelnek!

⁶ Ebben a dolgozatban szinonimaként használjuk a közszeaktor és a kormányzat kifejezéseket, amelyeken a jogi értelemben vett államháztartást értjük. Ez a kategória tartalmazza a helyi önkormányzatokat, de nem tartalmazza az állami vállalatokat.

⁷ Az alábbiakban az eredmények ismertetésekor a deficit szempontjából kapnak plusz, illetve mínusz előjelet az egyes magyarázó tényezők. Azaz mind a bevételi, mind a kiadási oldalon jelentkező hatás akkor plusz, ha növeli a deficitet, és akkor mínusz, ha csökkenti.

⁸ Az indexálás a gyakorlatban az alábbi módon szokott történni: a januártól októberig folyósított nyugdíjak számításához használt svájci index a költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági feltételezései között szereplő „általános” fogyasztóiár-indexet tartalmaz-

za, októberben készül egy hivatalos előrejelzés az éves nyugdíjas fogyasztóiár-index várható értékére és a novemberi nyugdíjjal együtt a TB folyósítja a január–október időszakra vonatkozó korrekciót is.

- ⁹ Viszont az adósságállományba beépült, tehát a kamatkiadásokra gyakorolt hatását figyelembe kell venni (lásd a kamatkiadásokról szóló pontot).
- ¹⁰ A közgyógyellátottak támogatása nem szerepel a gyógyszerkiadások között. Ezek GDP-arányos nagysága 2000-ben és 2006-ban közel megegyezett, és a köztes időszakban is csak elhanyagolható mértékben ingadozott.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Közgyógyellátási kiadás, áfa nélkül	21 733	24 492	29 266	32 304	31 887	35 134	35 369
GDP%	0,16	0,16	0,17	0,17	0,15	0,16	0,15

- ¹¹ Bár az alapügylet – a lakáshitel – több évig fennáll, az adószabályok évente megváltoztathatók, ezért a költségvetési kiadás szempontjából nem jelent többéves elköteleződést.
- ¹² Az NA ZRt és az ÁAK ZRt. a statisztikai kormányzati szektor része, ezért az autópálya-építések állami támogatásának kezelése nem okoz problémát.
- ¹³ A hatósági árszabályozás nyereségnövelő hatását nem tekintjük „negatív” megtakarításnak vagy „kiadásnak”.
- ¹⁴ Megjegyezzük, hogy a Paksi Erőmű értékesítési ára jóval az országos átlagár alatt volt és van. Mivel az atomerőműben termelt áramot elméletileg a legdrágábban üzemelő erőmű szolgáltatási árán is lehetne értékesíteni, az elméleti ár és az „engedélyezett” ár különbözeteként adódó relatív veszteséget is értelmezhetnénk kvázifiskális tevékenységként. Bár teljes idősort erre vonatkozóan nem tudunk összeállítani, egyes számítások szerint 2004-ben körülbelül 80 milliárdra tehető az olcsó áram miatti nyereségromlás az atomerőműnél. Ez is mutatja, hogy a

kvázifiskális tevékenységek számításának módszertana nagyban befolyásolhatja az eredményt.

- ¹⁵ A nettó működési eredmény a bruttó működési eredmény és az amortizáció különbsége. Meglepő módon az amortizáció növekedése elmarad a bruttó működési eredményétől, ami az adóalap dinamikus növekedését eredményezi. Amennyiben az általunk használt, szakértői becslésen alapuló amortizációs számok tendenciózusan alábecslik a valós amortizációt, akkor ez részben magyarázhatja az egyéb tényező magas értékét.
- ¹⁶ Az elkülönülten adózó jövedelmek adója a GDP 0,5–0,6 százaléka közti sávban ingadozott a vizsgált időszakban.
- ¹⁷ Nem vállalkoztunk a törvényi adókulcsok, a sávhatárok és a jövedelemeloszlás változásának hatásvizsgálatára.
- ¹⁸ Ilyenre csak a 2004–2006. években került sor a csatlakozási szerződés alapján.
- ¹⁹ Az is látható, hogy a kormányzat tett erőfeszítéseket más területeken való megszorításokkal a maga által indukált túlköltés ellensúlyozására. Így az összességében laza költségvetési politika ellenére a nyilvánosságban a kormányzati restriktívok miatt felhangzó panaszok is magyarázatot találnak. Ezek a restriktív intézkedések azonban igencsak elégtelenek voltak a túlköltés nagyságához viszonyítva.
- ²⁰ Turizmust szolgáló előirányzatok.
- ²¹ Lásd erre a B függelék
- ²² Ebben az adattáblában ráadásul olyan szja-adatok szerepelnek, amelyek nettók, nem pedig bruttók (abban az értelemben, hogy adókedvezményekkel csökkentett értékek.) Pontos képünk nincs arról, az adókedvezmények hogyan oszlanak meg a magán és a kormányzati szektor közt.

IRODALOM

AKAR L. (2006): A gazdaságpolitikai fordulat és az új konvergenciaprogram, *Pénzügyi Szemle*, 4. szám

CSILLAG I. – MIHÁLYI P. (2006): Kettős kötés: A stabilizáció és a reformok 18 hónapja, *Globális Tudás Alapítvány*

P. KISS G. – VADAS G. (2004): Légy résen – az államháztartási egyenleg ciklikus buktatói, *MNB Füzetek*, 7

P. KISS G. – VADAS G. (2005): Továbbra is légy résen – Az államháztartási egyenleg ciklikus igazításának nemzetközi összehasonlítása, *MNB Füzetek*, 4

Csillag István

Visszaeső költségvetés-politika

Hazánkban a rendszerváltás óta magától értetődő, mi több normális jelenség, hogy az államháztartás soha nincs egyensúlyban. Legfeljebb az számít meglepetésnek, ha a hiány mértéke – a többi, átalakuló kelet-európai országhoz képest – nem kimagaslóan magas. Ebben a rövid írásban arra teszek kísérletet, hogy vázaltszerűen bemutassam:

❶ *hazánkban miért nem sikerült a hiány mértékét legalább a közép-európai átlag közelébe csökkenteni;*

❷ *milyen tényezők hatnak a gazdaságpolitikásokra, hogy a hiány – mint intézkedéseik következménye – csak a külső finanszírozási korlátba ütközés esetében legyen fontos számukra;*

❸ *az eddig normálisnak tekintett költségvetési hiányt lehet-e normálkkal, az úgynevezett szabályalapú költségvetés-politika és annak intézményrendszerei meghonosításával mérsékelni.*

DEFICITES KÖLTSÉGVETÉS: FRISS DEMOKRÁCIÁK NORMÁLIS ÁLLAPOTA?

A rendszerváltás óta a központi költségvetés egyenlege és részben ennek természetes következményeként az államháztartás egyenlege is negatív. Azt, hogy a deficit vált természetes állapotáá közvetlenül a rendszerváltás után, szokás volt a transzformációs problémákkal, így a

munkahelyek és üzemek megszűnése miatti bevételkieséssel (adóók és adóbevételek hiánya), illetve a tömegessé vált adóeltitkolással (decentralizáltabb gazdaság), valamint a kiadások ugrásszerű megnövekedésével (munkaerőpiacról kiszoruló költségei) magyarázni. A magyarázat egyúttal azzal a jóindulatú feltételezéssel is kecsegtetett, hogy a transzformációs sokk elmúltával a folyamatok az egyensúly irányába tartanak, legalábbis a szocializmus éveiben is megszokott külső egyensúlytalansághoz már nem társul az államháztartás folyó hiánya is. Ez a feltételezés ugyanis abból indult ki, hogy a társadalmi-gazdasági rendszerváltás előtti időszakban uralkodó intézményi berendezkedésben nem volt sem indíték a fenntartható, kiegyensúlyozott növekedésre; sem a szükséges erejű akadály: a nyilvánosság nem állt a voluntarista gazdaságpolitika útjában. A versengő többpártrendszer és a parlamentáris demokrácia egyfelől a folyamatok eltitkolását megakadályozzák, a kedvezőtlen egyensúlyromboló gazdaságpolitika következményeit leleplezik, a versengő pártok által képviselt alternatív gazdaságpolitikák másfelől az egyensúly felé terelik a költségvetést, végül a jogállamiság követelményeit, az átláthatóságot teljesítő költségvetési tervezési és végrehajtási folyamat maga is elégséges biztosíték a hiány kialakulásának elkerülésére.

Öt választási ciklust hagytunk magunk mögött a rendszerváltás óta, így elégséges empirikus tapasztalat birtokában állíthatjuk, hogy hazánkban a parlamentáris berendezkedés jótékony hatására vonatkozó feltételezés nem igazolódott. Az államháztartás hiányának mérséklésére akkor tettek a hatalomra jutott politikai pártok erőfeszítéseket, amikor a hazai elégséges megtakarítások hiányában az adósságot nem generáló tőkebeáramlás által sem fedezett külső finanszírozási korlátba, a fizetési mérleg (tőkebeáramlással nem ellensúlyozott) magas hiányába, azaz a külföldi piacok és finanszírozók ítéletébe ütköztek.

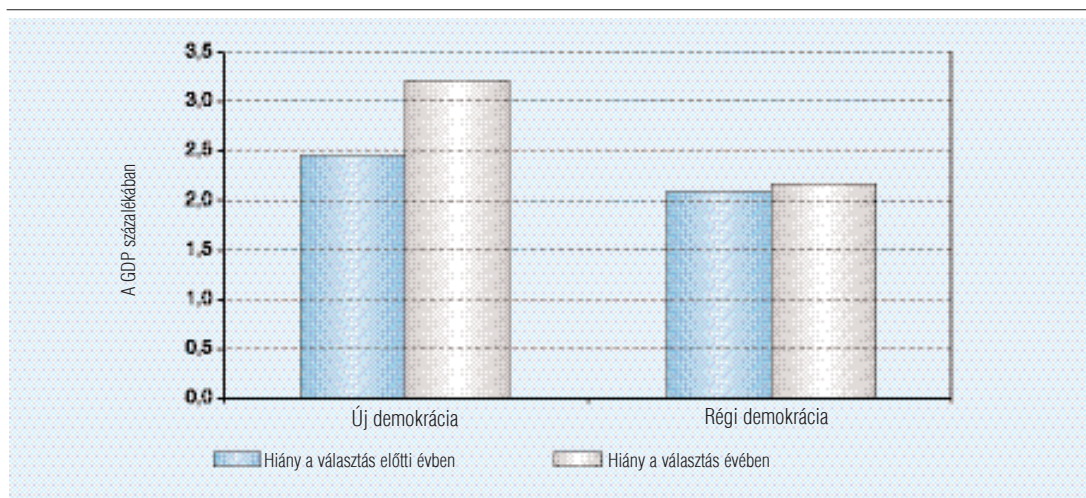
Ez a rendszerváltás utáni hazai jelenség egyáltalán nem tér el a többi új demokrácia tapasztalataitól, sőt a globális világ gazdaság előszeleként is felfogható olajválság utáni fejlett országok tapasztalataitól sem. Az irodalomból – a public choice iskola megjelenése óta – tudjuk, hogy a hatalom megszerzése, illetve megtartása érdekében a politikusok kihasználják a „laikus” választókban élő fiskális illúziót.¹ A politikusok rájátszanak arra, hogy a választók felülbecsülik a kormányzati kiadások növelésének, illetve az adók csökkentésének jelenlegi hasznát, míg alulbecsülik a populáris intézkedések miatti költségvetési hiány megszüntetésének jövőbeli költségeit, a később növekvő adóterheteket, a megugró inflációt. A fiskális illúzió szisztematikus fenntartásának *Alesina* és *Perotti*² ötféle ismert módszerét is leírták: a makrofolyamatok optimista előrejelzésétől, a kiigazító intézkedések hatásosságának felülbecslésén keresztül, az átláthatóságot csökkentő költségvetésen kívülre helyezett kiadásokon át a szükséges inflációkövető adókorrekciók elmulasztásáig vagy az egyéves költségvetés helyett többéves költségvetés készítéséig.

Anélkül, hogy a hazai költségvetés-politika új keletű fordulatait itt részleteiben is bemutatnám, nyilvánvaló, hogy *Alesina* és *Perotti* 1996-ban publikált kitűnő munkájában említett valamennyi módszert sikerült a parlamentáris demokrácia alig másfél évtizedes története alatt

alkalmazni. Írásomnak nem is a fejlett demokráciák manipulációs technikáinak elsajátítása, hanem a hazai alkalmazásuk kormányciklusokon át történő megerősödésének kutatása az egyik, nem is titkolt célja. Ennek felvázolásához nagyban hozzásegítenek *Brander* és *Drazen*³ utóbbi időben (2205–2006) folytatott összehasonlító kutatásai. Számunkra különösen érdekes megállapításokat tartalmaz a 2006 áprilisában megjelent tanulmányuk, amelynek már a címe is bizonyos áthallásokat jelez számunkra: *Hogyan hat az újráválasztási kilátásokra a költségvetési deficit és a gazdasági növekedés?*⁴ címmel. A több mint 74 ország 1960 és 2003 közötti választási ciklusaiból (347 kampány) levont következtetések legfontosabbika, hogy éles különbség figyelhető meg az új demokráciák (a demokratikus parlamenti berendezkedésre történő áttérés első négy ciklusában jellemző gazdaságpolitikai és ezen belül költségvetés-politikai reagálás) és a már megállapodott demokráciák (az egész vizsgált időszak – 1960 és 2003 közötti időszak vagy nem csupán az első 4 választási ciklus alatti reagálás) között. Amíg „...a megállapodott demokráciákban a választók nem kedvelik a deficitet, különösen nem a választás évében” (21. oldal), sőt „...a deficitet büntetik az érett demokráciákban” (20. oldal), addig „...a választási év fiskális egyensúlyának az újráválasztási esélyekre nincs hatása a friss demokráciákban.” (18. oldal)

Érdekes az is, hogy mind az új, mind a megállapodott demokráciák szavazói ugyan értékelik a jobb makrogazdasági teljesítményt, de a fejlett demokráciákban az ország gazdasági sikereit nem a kormány jobb teljesítményének az eredményeként könyvelik el, ezért a GDP növekedésének náluk az újráválasztási esélyekre nincs hatása. (Lásd 1. ábra) A kevésbé fejlett országok körében – nem feltétlenül új demokráciák – azonban a kiegyensúlyozott jó gazdasági teljesítménynek, a magas GDP-növekedési rátának kifejezett hatása van a kormány újráválasztási esélyeire.

DEFICIT ÉS PARLAMENTI VÁLASZTÁS



Kár, hogy tanulmányaikban az átalakuló közép-kelet-európai országokra kifejezetten érvényes következtetések nem szerepelnek. Feldolgozták ugyan a kelet-európai országok adatait is, azonban a tanulmányban választott kritériumoknak meg nem felelő lehetséges idősorok rövidsége (legalább 4 választási ciklus) miatt a transzformálódó európai országok külön csoportot alkotva nem szerepelnek a friss demokráciákról levont következtetéseket alátámasztó táblákban. A kifejezetten a közép-európai átalakuló országokra érvényes következtetések hiányában a szerzők megállapításait legfeljebb a lehető legközelebbi analógia erejével említem meg, mert következtetéseiket hazánkra is érvényesnek tartom. Különösen tanulságos még két következtetés, amelyik szerint az újraválasztási esélyeket a gazdasági növekedés robusztussága javítja, a deficit – bár alapvetően a friss demokráciákban közömbös, mégis, ha ennek inflációgerjesztő következményei világosak, akkor rontja az újraválasztás esélyeit.

Magyarországon egyetlen kormány újraválasztására került sor. Az újraválasztás évében az államháztartás deficitje a rendszerváltás óta a legmagasabb (meghaladja a GDP 10 százalékát) és a megelőző kormányzás ideje alatt is relatíve magas volt (átlagosan a GDP százalékában 6

százalék közeli). Tény azonban, hogy az előző Orbán-Torgyán-kormány periódusát a gazdasági növekedés fokozatos mérséklődése jellemezte. Az 1998–2002 közötti időszakban a rendszerváltás óta elért legmagasabb gazdasági növekedés is bekövetkezett (2001. I. negyedév: 6,5 százalék GDP), de ettől fogva fokozatosan és folyamatosan hanyatló gazdasági teljesítményt láthattak a választók, hiszen a transzformáció(1990–1992) után egy évtizeddel az Orbán-kormány hanyatló gazdasági növekedést (2,7 százalék) hagyott a választási évre (2002). A 2002-ben hivatalba lépő kormány erről az alacsony szintről fokozatosan és megingásokkal ugyan, de viszonylag tartósan látszó, 4 százalék körüli növekedést ért el. Az infláció pedig – nem kis részben a magas hiányt okozó 2006. évi adócsökkentés miatt – éppen a választási évben (2006) mérséklődött a rendszerváltás óta legalacsonyabb szintre. Ha a választási ciklusokról levonható következtetéseket kölcsönözzük a kitűnő tanulmányból, akkor látjuk, hogy a magyar választók a fiskális illúzióktól átítatódva és a nemzetközi tapasztalatoknak teljes mértékben megfelelően döntöttek – az itt nem tárgyalt politológiai összefüggésektől függetlenül is – a 2002 óta regnáló koalíció újraválasztásáról.

Bármennyire is „örvendetes”, hogy a hazai választókat az új demokráciákban érvényesülő törvényszerűségekkel azonosan (Brander – Drazen, 2006) ejtették rabul a fiskális illúziók, ez mégsem elégséges magyarázat a magas költségvetési hiány rögzülésére. Ebből a szempontból még az is kevés, ha megismétlem, hogy a hazai politikai osztály rendkívül gyorsan sajátította el az Alesina–Perotti-tanulmányban elemzett, a fiskális illúzió szisztematikus előidézésére alkalmas manipulációs technikákat. A költségvetési deficitet okozó gazdaságpolitikai vonal kialakulásához más tényezők is hozzájárultak.

A „GULYÁSKOMMUNIZMUS” ÉS A „KORASZÜLÖTT JÓLÉTI ÁLLAM” FOGSÁGÁBAN

A magyar költségvetés-politika a rendszerváltás után nem tudott letérni a „gulyáskommunizmus” által diktált költségvetési eszközökkel fenntartott mesterségesen magas szintű fogyasztás és a mély támogatást vállaló „koraszülött jóléti állam” (*Kornai János*)⁵ intézményrendszerének fenntartása útjáról. E kettőhöz a *Kádár János* által „kipróbált” reformpolitika óvatossága, a jellegzetes keretfeltételek megőrzése és fokozatos módosíthatósága is párosult, amit „gradualizmusnak” szokás nevezni. Anélkül, hogy politológiai fejtegetésekbe bocsátkoznánk, csak utalok a hazai választási programok vetélkedésére és versenyük alakulására. 1990 óta vastörvényszerűséggel érvényesül a tendencia: annak a pártnak a programját részesíti előnyben a közönség, amelyik fokozatos átalakulást hirdet a fogyasztók fogyasztási színvonalának és a jóléti ellátásoknak a megőrzésével, függetlenül attól, hogy ennek súlyos államháztartási hiány vagy az államtól való függés megerősödése az ára.

A létező szocializmus viszonyairól készített összehasonlító elemzésekből tudjuk, hogy az 1956-os forradalom hatásaként hazánkban a fo-

gyasztás és az állami gondoskodás a többi hasonló fejlettségű szocialista országhoz képest összehasonlíthatatlanul magasabb szintű volt, amelynek fenntartása időről-időre beleütközött a külső finanszírozhatóság korlátaiba. Az államháztartás átláthatóságának hiánya a külső egyensúly megítélésére vonatkozó adatok titkosságához képest is elképesztő volt, emiatt érthető, hogy az ikerdeficit klasszikus országává hazánk csak a 90-es években, a rendszerváltás után válhatott, jóllehet ennek minden feltétele adott volt a 60-as évek végétől. Ennek az időszaknak a mai napig ható tartós következménye a választók hihetetlen érzékenysége fogyasztási színvonaluk és jóléti rendszerek által „védett” viszonyaik elvesztésére.

Ezt az „elemi választói ösztönt” erősíti a magyarországi gazdasági változások kialakult „lépésrendje”: a fokozatosság. Ennek a radikális, gyökeres, fordulatszerű váltásokhoz képest elnyúló, a korábbi jellegzetes magatartásokkal való szakítás folyamatát a jövőbe bizonytalanul kitoló mozgásnak az a következménye, hogy a szükséges változtatással szembeni ellenállás ereje hasonló, mint a gyökeres váltás esetében, de a várt pozitív, érzékelhető következmények ereje és intenzitása mégis elenyésző. Ennek tulajdonítható viszonylag könnyű visszafordításuk, hatástalanságuk. Erre példa, hogy az utolsó magyar államháztartási reformnak, a nyugdíjreformnak a legfőbb célját, a nyugdíjalap egyensúlyának a helyreállítását kevesebb, mint egy évtized alatt a reform óta újra hatalmas hiány jellemzi. A nyugdíjreformnak 1997-ben éppen az volt a nem is titkolt célja, hogy a járulékok (befizetések) és a járulékok által meghatározott járadékok, várományok közötti összhangot megteremtse. Miközben néhány évig (körülbelül 2000-ig) látszólag igen eredményes volt, éppen az akkori változtatások tompított-sága (például a nyugdíjkorhatár felemelésének hosszú és fokozatos jellege, a befizetések és a kifizetések változtatására vonatkozó szándékok tilalmazásának hiánya átfogó, transzparens

és ellenőrzött számítások nélkül) és a nyugdíj-alap egyensúlyát rontó politikai elígérkezésektől való tilalmazó szabály hiánya miatt, a politikai osztály osztogató hajlamát nem volt képes megfékezni. Ennek a következményeként nem is egészen tíz év alatt (MNB-számítások szerint) a nyugdíjrendszer implicit adóssága ma már több mint kétszeresen meghaladja az explicit államadósságot, azaz a reform után a nyugdíjkassza helyzete nem jobb, hanem sokkal rosszabb, mint a reform előtt volt.⁶ Ezzel szemben a szomszédos Szlovákiában végrehajtott reformok gyökerességét mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az egységes, egykulcsos, kedvezménymentes adórendszert vagy az egészségbiztosítók versenyére építő egészségbiztosítást a hatalomra került szocialisták nem változtatták meg ígéreteik ellenére, mert ezek eredményessége éppen a bevezetés radikalizmusa és a kikényszerített változások átütő jellege miatt kézzelfogható és meggyőző volt.

Ha az 1. táblázatra vetünk egy pillantást, akkor annak összefüggései alapján világos, hogy a gyors gazdasági növekedés és az államháztartás újraelosztó szerepe között összefüggés van. Minél nagyobb arányban osztja újra a jövedelmeket az államháztartás, annál alacsonyabb a gazdasági növekedés üteme. A mellékelt táblázat ugyan csak néhány év folyamatait mutatja, de a bemutatott öt esztendő nemcsak

az országok közötti összehasonlításra, hanem az egyes országok különböző időszakokban követetett gazdaságpolitikáinak következményei megfigyelésére is alkalmas. Azt is tudjuk, hogy az ezredforduló és 2005 között nemcsak hazánkban, hanem például Lengyelországban és Csehországban is nőtt az államháztartás újraelosztó szerepe, az államháztartási kiadások a GDP arányában nőttek, ami éppen hogy nem járt a gazdasági növekedés gyorsulásával, sőt növelte az államháztartás hiányát. E jól ismert összefüggés hatásait is ismertük, de ennyire plasztikusan eddig nem sikerült bemutatni. (Lásd Bulgária vagy ezzel ellentétesen Lettország példáját.) A táblázatból az is látszik, hogy a magyar államháztartási kiadásoknak a GDP-ben mért aránya kirívóan magas volt, ami elég világosan utal az állami befolyásolástól való függőség jellegzetesen magas magyar arányára, a magyar „gulyáskommunizmus” mibenlétére.

Az államháztartási hiány megszüntetését célzó radikális változásoktól való tartózkodás azonban nem magyarázza a hiányok kialakulását okozó politikát. A „gulyáskommunizmusnak”, majd ennek keretei között a „koraszülött jóléti állam” intézményrendszerének és az államháztartás kiadási oldalát megterhelő jellegének azonban van még éppen ezekből következő magyarázata: az adóelkerülés és a potyautazás hihetetlen mélysége. Ismert tény, hogy ha-

1. táblázat

GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS ÉS ÁLLAMI ÚJRAELOSZTÁS

	GDP-növekedés				Költségvetési hiány a GDP arányában				Költségvetési kiadás a GDP arányában				Elsődleges hiány GDP-arányosan			
	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006
Bulgária	5,4	5,6	5,5	6	-0,5	1,9	3,1	3,3	n.a.	38	38,7	37,3	3,6	3,7	4,8	4,7
Észtország	10,8	8,1	10,5	10,9	-0,2	2,3	2,3	2,5	36,5	34,2	33,2	32,3	-0,3	2,5	2,5	2,7
Magyarország	5,2	4,9	4,2	4	-3	-5,3	-6,5	-10,1	46,5	48,8	49,9	51,7	2,6	-1,1	-2,6	-6,1
Lettország	6,9	8,6	10,2	11	-2,8	-0,9	0,1	-1	37,3	35,8	36	39,5	-1,8	-0,2	0,7	-0,4
Litvánia	4,1	7,3	7,6	7,8	-3,2	-1,5	-0,5	-1	39,1	33,3	33,6	34	-0,8	-0,5	0,3	-0,2
Románia	2,1	8,4	4,1	7,2	-4,6	-1,3	-0,4	-1,4	40,6	38,3	38,2	38,8	-0,7	0	0,5	-0,4
Szerbia-M.	5	7,2	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Forrás : Eurostat

zánk 10 millió lakosából mindössze alig 4 millió (3,9 millió) fő adófizető, közülük azonban csak 3,6 millió fizet egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékot. Ehhez érdemes hozzátenni, hogy a foglalkoztatottak (statisztikai standardok alapján heti rendszerességgel legalább 2 órát dolgozók + nyilvántartott munkakeresők) száma nem éri el a 4 millió főt. Ismert az is, hogy a foglalkoztatottak között hihetetlenül magas az aránya azoknak, akik minimálbéren vannak bejelentve (1,6 millió). Az adóelkerülésre és a potyautasok tömegességére utaló statisztikákból levonható egyetlen következtetésre utalok a folytatható költségvetési politikára nézve. Csak az a politikai program kap többséget, amelyik legalábbis nem érinti a kialakult választói attitűdöt befolyásoló arányokat.

Ezekre az arányokra Kornai János⁷ egy 1995-ben publikált tanulmányában hívta fel a figyelmet. Kornai *Assar Lindbecknek*, a híres svéd közgazdásznak a modelljét kezdte alkalmazni a magyar társadalomra. Assar Lindbeck az 1970-es évektől tanulmányozta, hogy a híres svéd jóléti társadalom mennyire változtatta meg a svéd társadalom alapszerkezetét, mennyire vált a

svéd társadalom széles rétegeinek megélhetése függővé az állami újraelosztástól. Lindbeck modelljét Magyarországra alkalmazva Kornai a magyar statisztikákat felhasználva azt találta, hogy Magyarországon még mélyebb a társadalmi csoportok megélhetésének függősége az állami újraelosztástól. Kornai 1995–1996-ban publikált tanulmányában szereplő táblázat adatait kiegészítve a 2004. évi adatokkal, azt találtam, hogy az államháztartási újraelosztástól való függőség tíz év alatt nem csökkent, hanem masszív jellegzetességgé vált.

A Kornai- (Lindbeck-) módszer alapján készült tábla alapján ez a következtetés megalapozottnak látszik. Éppen emiatt vannak, akik azt állítják, hogy az ezredforduló óta követett osztogató gazdaságpolitika azért vált mind a két nagy, populista gazdaságpolitikai irányt követő, ebben az értelemben újraelosztást mélyítő szocialista párt által követett irányná, mert a magyar társadalom és gazdaság rejtett alapszerkezete hihetetlen mértékben torzult a kádári konszolidáció és az azt követő évtizedek alatt. Azal érvelnek, hogy hazánkban azoknak az aránya, akik nem a piacról, hanem elsősorban az

2. táblázat

A PIACI ÉS A NEM PIACI SZFÉRÁBAN RÉSZTVEVŐK SZÁMA MAGYARORSZÁGON ÉS SVÉDORSZÁGBAN

Tevékenység	Résztevők száma (ezer fő)			
	Svédország		Magyarország	
	1970	1989	1993	2004
1. Közigazgatás és közszolgáltatások	806	1427	875	827
2. Nyugdíjasok	1135	1899	2647	3063
3. Munkanélküliek	59	62	694	253
4. Munkaerő-piaci programban érintettek	69	144	54	129
5. Táppénzen lévők	264	317	150	107
6. Gyermekgondozási szabadságon lévők	28	126	262	296
7. 1–6. összesen	2361	3975	4682	4695
8. Piaci szektorban foglalkoztatottak	3106	3020	2842	3173
9. 7/8 (százalék)	0,76	1,32	1,65	1,479

Forrás: Svédország, Assar Lindbeck (1990, 23. oldal). Magyarország, 1. és 2. sor: KSH (1994b, 14. és 54. oldal); 3. és 4. sor: Munkaügyi Kutatóintézet (1994, 45. oldal); 5. sor: KSH (1994b, 54. oldal, 1994c, 22. oldal.); 6. és 8. sor: KSH (1994b, 54. oldal)

Idézi Kornai János: Fizetjük a számlát, A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben, in Kornai: Vergődés és remény, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996, Budapest*

állami újraelosztásból szerzik jövedelmüket minden más európai országhoz képest is magasabb. A piaci és a nem piaci eredetű jövedelműek aránya már a '70-es évtizedben is szélsőséges arányokat mutatott nemzetközi összehasonlításban, ami azóta a gazdasági-társadalmi átalakulás mellékhatásaként csökkenő foglalkoztatottság miatt tovább torzult. Az állami nagy vállalatok, nagy piaci szervezetek szétesése után (1990–1993) az arányok tovább torzultak, hiszen piaci szervezettől kapta jövedelmét a '80-as évek végén a foglalkoztatottak 85 százaléka, ami napjainkra közel 10 százalékponttal csökkent, 78 százalékra. A svéd és a magyar helyzetet bemutató, 2. táblázat jól mutatja a különbségeket.

A '80-as évek elején a munkaviszonyból és vállalkozásból jövedelemmel rendelkezők (piaci szektor) és állami újraelosztásból jövedelemmel rendelkezők közötti arány még közel volt a 50:50 százalékhoz. Ez Kornai⁸ kutatásai szerint 1993-ra 1:1,65-re módosult a kizárólag állami újraelosztásból jövedelemmel rendelkezők javára. A lassú konszolidáció 2004-re az arányt 1:1,47-re javította.

A nem piaci jövedelemmel rendelkezők ilyen hihetetlenül magas aránya miatt vált természetessé, hogy van ingyen leves, sőt elképzelhetetlen, hogy a levesért esetleg fizetni kell. Az arányokból az is látszik, hogy egészen sajátos intézményi környezetet és átalakítási menetrendet kell kialakítani ahhoz, hogy a költségvetési kiigazításnak világos legyen az iránya, hogy az adófizetők pénzének felhasználásában a polgári országok jellegzetes vonása: a takarékoság és a valóban rászorulókkal való szolidaritás érvényesülhessen.

A nem piaci jövedelműek magas arányának a következménye az is, hogy nemcsak a piaci jövedelem, hanem a piacon vásárolható szolgáltatásokkal szemben megszokott természetes igényesség is hiányzik azokkal a szolgáltatásokkal és juttatásokkal szemben, amelyeket a költségvetésből, államháztartásból finanszíroznak.

„Ajándék lónak ne nézd a fogát!” tartja a mondás. Nem csak az állandósult magas államháztartási hiány magyarázatát találjuk abban, hogy az állami újraelosztás fenntartásában, az adófizetők és járulékbefizetők alacsony arányában történő választói érdekelttség a meghatározó. A rögzült magas államháztartási hiány fennmaradásához, a potyautas-attitűd hihetetlen mélysége és ereje is hatóerő, ami miatt a kiadások felhasználásának alacsony hatékonysága jellemző, a költség-haszon típusú összefüggések és az értéket a pénzért követelmények mellőzése erős választói magatartássá és gazdaságpolitikai beállítódássá válik.

Az állami újraelosztás fennmaradásában érdekeltnek hihetetlenül magas aránya az egyik lehetséges politikai gazdaságtani magyarázat arra, hogy az ezredforduló után miért zökkent vissza a Kádár-korszak stop-go gazdaságpolitikájához a magyar gazdaságpolitika, miért vált a magas költségvetési hiányhoz, az államadósság magas szintjéhez vezető fiskális magatartás visszaesővé: visszaeső – *Kopits György* találó kifejezésével – fiskális alkoholistává.⁹

KOALÍCIÓK SZAVAZATVÁSÁRLÁSRA

A magyar rendszerváltás alkotmányos berendezkedését az úgynevezett kerekasztal-tárgyalások keretében megvívott „jogállami forradalom” alakította. Ennek sajátossága az a sajátos vegyes választási rendszer, amely többnyire rákényszerít – a politikai erők közötti viszonylagos egyensúly miatt – koalíciós kormányok alakítására. 1990, a rendszerváltás óta megalakult öt kormány mindegyike koalíciós kormány volt, egyetlen esetben, 1994-ben lett volna lehetőség arra, hogy a szavazatok többségét megszerző párt egyedül is képes legyen az Országgyűlésben a mandátumok többsége alapján kormányt alakítani. A koalíciós kormányt alkotó pártok többnyire más-más választói csoport szavazataira számítanak, más-más választói igé-

nyek kielégítésére készített program megvalósítását ígérik.

A koalíciót alkotó pártok a koalíciós kormány programjában igyekeznek a különböző választói csoportok számára tett választási programígéreteiket egyfelől egymással összhangba hozni, másfelől a megvalósításra rendelkezésre álló finanszírozási források keretei közé szorítani. Ez az „összezsizolás” meglehetősen bonyolult politikai művelet és különösen súlyos következményekkel fenyeget a követendő gazdaságpolitikára nézve, ha a koalíciót olyan pártok alkotják, akik a költségvetési kassza befizetői és kifizetői ablakánál szoktak inkább – képletesen szólva – sorban állni. A költségvetést az ilyen egymással nehezen harmonizálható választói érdekeket megtestesítő pártok koalíciója a kormányzás minden szakaszában fenyegeti, de különösen veszélyes a kormányzás kezdő és záró évének költségvetésére nézve. A „nyitóévben” induló intézkedésekkel, első saját költségvetési javaslatukkal „üzennek” választóiknak, melyikük képes megtartani választóinak tett ígéretét: melyikük „lát-szik ki jobban” a koalíciós kormány paravánja mögül. A költségvetésre nézve legalább ekkora, ha nem nagyobb kockázatot jelent a koalíciós kormányzás utolsó éve, azaz a választásokra való felkészülés, amikor újra a saját választói bázis megszólítása a kérdés.

Nem véletlen, hogy hazánkban az 1994–1998 közötti koalíciós kormányzás kivételével mindig koalíciós kormány működésében látható arra törekvés, hogy a koalíciót alkotó pártok a költségvetési deficittel, mint ígéreteik beváltásának a következményével nem törődve foggalkörömmel igyekeznek saját szavazóbázisukat megtartva, a bizonytalan szavazókat költségvetést terhelő ígérekkel megvásárolva maguknak megszerezni. Hazánkban nincs hagyománya annak, hogy a választókat pártsemleges, szakértelemmel bíró intézmények segítsék abban, hogy a választási programoknak a költségvetésre gyakorolt várható következményeit be-

mutassák. Erre az utolsó három választási kampányban tett ígérek fényében (például 1998-ban: 400 százalékos orvosbéremelés; 2002-ben 800 km új autópálya, 13. havi nyugdíj; 2006-ban 10 százalékos tb-járulékcsökkentés, 14. havi nyugdíj stb.) meglehetősen nagy szükség lenne.

A választók megvásárlását célzó ígérek, majd a koalíciós kormányzás belső feszültségei alapján ma már egyre inkább világos, hogy nagyon nagy szükség lenne az ígéreknek a költségvetés mérlegére gyakorolt hatásait elfogultságtól mentesen, hitelesen és pártsemleges módon, nemzetközileg is elfogadott mérő és előrejelző módszereket alkalmazva bemutatni. Amikor 1998-ban a Magyar Nemzeti Bank (MNB) az akkori kormányfő kérésére elemzést készített a Fidesz programjának költségeiről, megvalósításának a költségvetés várható pozíciójára gyakorolt hatásáról, nem azzal követett el hibát, hogy ezt megtette, hanem azzal, hogy kizárólag a Fidesz programját elemezte és nem valamennyi politikai pártét, másfelől, hogy valamennyi párt programjára vonatkozó véleményét nem hozta nyilvánosságra. Az MNB kiváló kutató-elemzői csapata, a bank akkori hitelessége megalapozhatta volna azt a gyakorlatot, amelyik a közvélemény és a költségvetés védelmét szolgálhatta volna. Nem véletlen, hogy Európában ehhez hasonló gyakorlat, illetve ezt a feladatot pártsemleges módon elvégző hiteles intézmények működnek. Így ismeretes, hogy a *Timbergen* által létrehozott holland tervezési és fejlesztési intézet egyik fontos és elismeréssel végzett feladata, hogy a választások előtt az induló pártok programját véleményezze. Valamirevaló párt csak akkor képes a választáson részt venni, ha aláveti programját e rangos és hiteles intézet véleményezésének. Ennek az intézetnek a véleménye alapján értesülhetnek arról a választók, hogy milyen támadás fenyegeti pénztárcájukat egyik vagy másik párt hatalomra jutása esetében akár a szükséges adóemelések, akár a várható inflációs következmények miatt.

Ha Magyarországon működött volna ilyen

pártsemleges és hiteles szakértői véleményező intézmény, akkor el lehetett volna kerülni a költségvetési pozíciót kikezdő ígéretversenyt 2002-ben. Talán nem került volna sor azoknak az ígéreteknek a maradéktalan megvalósítására sem, amelyek egyszerre vállalkoztak a jóléti kiadások és közalkalmazotti bérek drasztikus emelésére, jelentős mértékű adócsökkentésre, a korábbi időszakhoz képest robusztus közösségi beruházásokra, továbbá az uniós csatlakozás következményeinek (befizetések és vámbevételek elmaradása) elviselésére. Ezek együttesen a bevételi oldalon 2–2 százalékkal GDP-arányosan apasztották a költségvetés bevételeit (adócsökkentések körülbelül 2 százalék, uniós csatlakozás miatti vámbevétel-elmaradás, jövedéki és áfabevétel-elmaradás a csatlakozás után körülbelül 1+1 százalék). A kiadási oldalon 4–4,5 százalékos többlet a jóléti és jövedelmi oldalon, így: a közalkalmazotti és köztisztviselői béremelés körülbelül 2–2,5 százalék, a 13. havi nyugdíj további 1 százalék, a szociális transzferok növelése 0,6 százalék, a lakásépítési kamattámogatás megugrása körülbelül 0,5 százalék. Ehhez járul a gyorsított autópálya-építés többlete: körülbelül 0,6–1 százalék, végül a korábbi időszakban költségvetésen kívül elszámolt tételek (például MFB, autópálya-építés, MÁV- és BKV-szanálás) egyszeri költségei 3–3,5 százalék GDP-arányosan. A mindezeket a költségvetés elsődleges egyenlegét „rongáló” tételeket ellensúlyozó kamatemelés hatása is legalább 0,8–1,5 százalék GDP-arányos deficitemelkedést jelentett. Ha az 1998–2002 közötti időszakban keletkezett kötelezettségek „bevállásának” egyszeri tételeitől eltekintünk, akkor is körülbelül 9 százalékos GDP-arányos deficitemelkedés következett be az ígéretek teljesítéséből, amire az átlagos 3,5–4 százalék gazdasági növekedésnek az államháztartásba csordogáló hányada nem nyújtott fedezetet, különösen amiatt, hogy az örökölt hiány is felfelé tartott GDP-arányosan 4 százalék felé.¹⁰

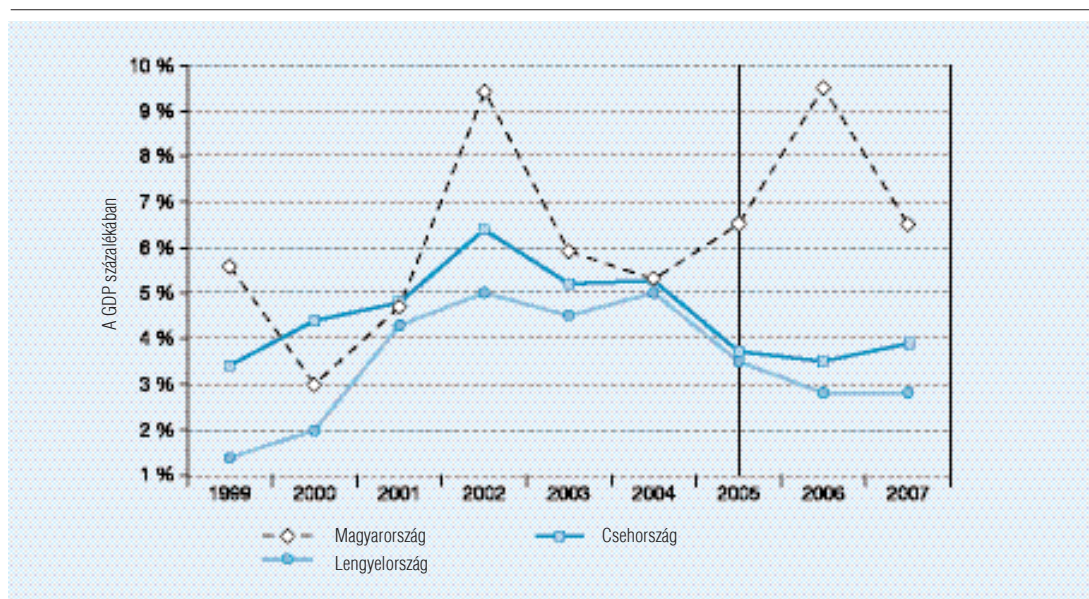
Éppen a magyar választási rendszer és a vá-

lasztók sajátos megosztottsága miatt (lásd előző fejezetben említett függőségi ráta: azaz piaci jövedelemmel rendelkezők, következésképpen adók csökkentésében érdekeltek és az állami újraelosztásból jövedelmet húzóak, következésképpen adónövelésben érdekeltek) szükségzerű lenne a választások előtt saját programjaik költségvetésre gyakorolt hatásának bemutatására kényszeríteni az induló pártokat. Ezt a költségvetési tükröt azután független, hiteles és pártsemleges intézmények ítélnék meg és véleményüket nyilvánosságra is kellene hozniuk.

Nem hiszem, hogy a többi kelet-európai átalakuló országban (mint például Lengyelország vagy Csehország) független intézetek elemezték volna a pártoknak a választók „elbódítását” célzó ígéreteik és azok beváltása árának hatását az államháztartásra. Mégis az államháztartási folyamatok, különösen a hiány alakulásának összehasonlításából arra a következtetésre juthatunk, hogy náluk sikeresebben alakult a választói kábítás eszközeitől való megszabadulás. Ahogy a három országban lezajlott folyamatokból láthatjuk, hazánkban kialakult a szabályos választási ciklus: az államháztartási hiány felfutásával, de ami ennél is súlyosabb, magas szinten (a GDP legalább 6 százalékán) való tartós rögzülésével, aminél a választások időszakában még nagyobb kilengések figyelhetők meg. A két versenytárs sem maradt mentes 2001 és 2003 között a választási ígérek és támogatás-expanzió hiányra gyakorolt hatásától, mégis Lengyelországban (törvényi kötelezettség ellenlék és kormány közösen megszavazott előírásával) és Csehországban józan restriktív gazdaságpolitikával sikerült a magas hiányszintet elfogadható mértékűre csökkenteni. (Lásd 2. ábra)

Amit a három ország összehasonlításából látunk az, hogy amíg Csehországban és Lengyelországban a választási ciklus kezdő évét követően sikerült az államháztartási hiányt a „normális szintre” mérsékelni, fegyelmezettebb

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI DEFICIT ALAKULÁSA A RÉGIÓ NÉHÁNY ORSZÁGÁBAN



Forrás: MNB

Csehország és Lengyelország esetében az egyenleg nem tartalmazza a privatizációs hatásokat

gazdaságpolitikai vonalvezetéssel, addig ez hazánkban 2000 és 2006 között elmaradt. Sőt, a korábbi 3–5 százalékos GDP-arányos hiányszint helyett a 6–8 százalékos GDP-arányos hiány lett a választási kampányt megelőző „normális szintű” államháztartási hiány, ami már a pénzbőséggel jellemezhető nemzetközi piacok körülményei között is kizárólag az aggregált kereslet egészének a visszafogása árán mérsékelhető.

AZ ÁLLAMI OSZTOGATÁSRÓL TÖRTÉNŐ „LESZOKTATÁS” MŰVÉSZE

A magas államháztartási hiány kialakulásának hazánkban szerkezeti okai vannak. A szerkezeti okok közül elsőként az állami újraelosztás újra kiemelkedően magas mértékét említtem. Ez 2006. év végén meghaladja a GDP 50 százalékát (52,1 százalék).¹¹ Ez a magas arány az átalakuló közép-európai országok 40 százalékos átlagos mértékénél jóval magasabb, de jóval meghaladja

a Bokros-csomag bevezetésének hatására 5 év alatt közel 14 százalékpontos javulással elért 1999-es 44 százalékos mértéket.¹² A magas újraelosztási arány a Kornai–Lindbeck-féle államtól jövedelmet húzó magas arányára utaló úgynevezett „függőségi mutató” tartósságának a következménye. E szerkezeti okok radikális módosítása nélkül a költségvetés készítésének, tervezésének és végrehajtásának – azaz a költségvetési politika intézményi kereteinek – bármilyen változtatása szükséges, de nem elégséges feltétele a magas költségvetési hiány leküzdésének.

A költségvetési politika intézményi keretei csak azokban az országokban voltak képesek tartós eredményeket produkálni (Svédország, Finnország, Chile), ahol az intézményi változtatások (célkitűzések normákban való rögzítése = szabályalapú költségvetések, a tervezési, végrehajtási, módosítási és beszámolási eljárások szabályainak keményítése, az átláthatósági követelmények erősítése, a tervezés közgazdasági megalapozottságának erősítése független

versengői szakértői becslésekkel stb.) tartósan megvalósított egyensúlyozó gazdaságpolitikai célkitűzésekkel párosultak. Számunkra is követendő minta mind a makrogazdasági feltételezések megalapozottsága és ellentmondás mentessége, mind az eljárási szabályok logikus rendje és átláthatósága, mind a költségvetési folyamat egészének folyamatos átláthatósága terén¹³ új szabályok rögzítése és azokhoz való ragaszkodás, mint ami mérhető eredményeket hozott Latin-Amerika számos országában.

Az intézményi változások követelményeit az új, áttekinthető államháztartási felelősségről és az államháztartás vitelének 2006–2015 közötti kereteiről szóló törvénynek kell tartalmaznia, amely előírásokat adhat:

- a költségvetés mérlegében a következő 10 évben érvényesítendő pozitív elsődleges egyenleg mértékére (a GDP arányában legalább 2 százalék), aminek megalapozottsága nélkül a költségvetés az Országgyűlésnek be sem nyújtható;
- a tervezett meghaladó költségvetési bevételek, illetve a tervezettől elmaradó költségvetési kiadások esetében a teljesülő többletbevételek (megtakarítások) kizárólag deficitmérséklésre, egyensúlyjavításra történő felhasználása kötelezettségére;
- az államháztartás újraelosztó hatásának GDP-arányosan 40 százalék alá, az államadósság mértékének GDP-arányosan 50 százalék alá csökkentésének kötelezettségéről. Ezt arányváltozást a törvényben rögzített időn belül (határidők), a konjunktúraciklustól eltekintve évente legalább egyenletes ütemű mérséklés keretében kell elérni;
- a költségvetési elsődleges kiadások GDP-arányos felső határáról, ami évente legalább 1–1 százalékkal mérsékelendő;
- az államháztartás egyes alrendszeri (központi költségvetés, társadalombiztosítási alapok, elkülönített állami alapok, önkormányzatok) önfinanszírozó képességének helyreállítási kötelezettségére;

- a fejezeti egyensúlyi tartalék képzésének a GDP legalább 1 százalékát elérő követelményére mindaddig, amíg az újraelosztásra (GDP 40 százalék) és adósságszintre (GDP 50 százalék) vonatkozó követelmény nem teljesül;
- a választásokon induló pártok programjai megvalósításának a költségvetésre gyakorolt hatása számszerű bemutatása kötelezettségére, illetve ezeknek a hatásoknak pártsemleges, szakértői intézmények általi ellenőrzésére (például Állami Számvevőszék, MNB);
- a következő évek (legalább három év) költségvetését megalapozó makrogazdasági feltételezések esetében legalább három kutatóintézet becslésének összevetésére;
- a benyújtott költségvetés tervezetében feltételezett folyamatok közgazdasági véleményezésére az Állami Számvevőszék mellett működő Költségvetési Szakértői Tanács által;
- az elfogadott költségvetés módosítási rendjének a szigorítására, így a pótköltségvetés benyújtásának a kötelezettségét a főösszeg 2 százalékát meghaladó módosítási igények esetében¹⁴;
- a költségvetési tervezésnek és a költségvetés végrehajtásának folyamataira vonatkozó információk teljes nyilvánosságára és a folyamatos hozzáférhetőség követelményének teljesítésére a szokásos nemzetközi statisztikai rendnek megfelelően;
- az egyes költségvetési fejezetek költségvetésén belüli mozgásterének közgazdasági növelésére (felelősség), de a tervtől való eltérés esetében növelt egyensúlyi tartalék-képzési kötelezettség teljesítése mellett (100 százalékos, azaz GDP-arányosan legalább 2 százalékos egyensúlyi tartalékképzése a tervtől való jelentős: 5–10 százalékos eltérés esetében).

Az államháztartás egyensúlyának helyreállításához a felsorolt intézményi keretek módosítására vonatkozó változtatás mellett a ki-

igazító lépésekre (bevétel-növelés és kiadás-mérséklés a konvergenciaprogram keretei között) és a magatartásváltozást kikényszerítő reformokra is szükség van. A szerkezeti okok hatása ugyanis akkor mérséklődik, akkor következik be a „hiánytermelés” tekintetében gyökeres változás, ha az ebben való egyenes érdekeltség, az állami újraelosztástól való függőség is mérséklődik.

Ha a politikai osztály kezét az államháztartási törvényben foglalt szabályok kötnék és emiatt a deficit mérséklése, az újraelosztás csökkentése és a magas államadósság leépítése tartós kötelezettségként, politikai követelményként terhelné a következő kormányokat és azok ellenzékét, akkor a szerkezeti kiigazítás végrehajthatóságának a valószínűsége is nagyságrendekkel javulna.¹⁵ Nyilván lehet ezekhez a politikai versengésből törvényi erővel kivont szerkezetmódosítási követelmé-

nyekhez további jogtechnikai eszközökkel (például kétharmados törvények közé sorolás) további megerősítést is rendelni, sőt lehet, hogy a lengyel példából kiindulva még szükséges is. Én beérném, ha a jelenleg kormányzó koalíció ilyen irányú módosítást határozna el, mert meglehetősen „sikamlósnak” érzem azt a lehetőséget, hogy a költségvetési fegyelem fellazítását tűzze vonzó célként maga elé az ellenzék a választási csatában. Ha pedig az állami újraelosztás mélyítésében érdekelt tömegek képviselője a költségvetési hiány fenntartása, az újraelosztási ráta megőrzése céljainak legális és legitim követelése formájában nem lehetséges, akkor valamelyest enyhülhet a politikai osztályra nehezedő nyomás, ami fokozatosan elvezethet oda, hogy a szakadatlan reformok módosítják a függőségi rátát és ezzel a makrogazdasági szerkezet meghatározó mutatókat is.

JEGYZETEK

¹ Buchanan, J. M. (1967): Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and The Individual Choice, *Chapel Hill: University of North Carolina Press*

² Alesina, A – Perotti, R. (1996): Budget Deficits and Budget Institutions, *NBER Working Papers*, No. 5556. , *May*

³ Brander, A – Drazen A. (2005): Political Budget Cycles in New versus Established Democracies, *Bank of Israel Research Department Discussion Papers*, 2005. 04. , *June*

⁴ Brander, A. – Drazen, A. (2006): How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from Large Cross-Section of Countries., *NBER Broking Papers*, W 11862. , *April*

⁵ Kornai J. (1993): A posztoszocialista átmenet és az állam: gondolatok fiskális problémákról, 138. oldal, in Kornai J. : *Útkeresés, Századvég Kiadó Budapest*

⁶ Orbán G. – Palotai D. (2005): A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága, *MNB-tanulmányok* 40. ,

Orbán G. – Palotai D. (2006): Kihívások előtt a magyar nyugdíjrendszer, *MNB tanulmányok*, 55.

⁷ Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés vizsgálata politikai gazdaságtani megközelítésben, I–II rész, *Közgazdasági Szemle*, 1995, 42. évfolyam 12. szám és 1996, 43. évfolyam, 1. szám, in Kornai J. (1996): *Vergődés és remény, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*, *Fizetjük a számlát A magyar fejlődés politikai gazdasági megközelítésben* címmel, 227–304 oldal

⁸ Ugyanott

⁹ Kopits Gy.: Billenési ponton Európa két beteg embere? *Élet és Irodalom* 50. évfolyam, 40. szám

¹⁰ A stabilizáció és a reformok 18 hónapja, *Globális Tudás Alapítvány*, 2006. április, 8. táblázat

¹¹ Pénzügyminisztérium: A Magyar Köztársaság 2007 évi költségvetési törvényjavaslata, A kormányzati szektor összefoglaló adatai (ESA '95 módszertan szerint)

- ¹² Antal L. (2002): A 90-es évek magyar gazdaságpolitikája és a fenntartható fejlődés, Budapest, 15. tábla, állami redisztribúció a GDP százalékában az EBRD adatai alapján (1994–1999)
- ¹³ Stein, E. – Talvi, E. – Grisanti, A. : Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. 19 oldal, *NBER Working Papers* 6358. , January
- ¹⁴ Alesina, A. – Hausmann, R. – Homes, R. – Stein, E. (1996): Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, *NBER Working Papers*, 5586. , May
- ¹⁵ Kopits G. (2001): Hogyan segítheti elő a fiskális politika a valutaválságok megelőzését? *Közgazdasági Szemle*, 4. szám, XLVIII. évfolyam, 279–290. oldal, illetve Kopits, Gy. (ed) (2004): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets (*Palgrave-Macmillan*)

IRODALOM

- ALESINA, A. – HAUSMANN, R. – HOMES, R. – STEIN, E. (1996): Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America, *NBER Working Papers*, 5586., May
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1996): Budget Deficits and Budget Institutions, *NBER Working Papers*, No. 5556., May
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1994): The Political Economy of Budget Deficits, *NBER Working Papers*, No. 4637.
- ANTAL L. (2002): A 90-es évek magyar gazdaságpolitikája és a fenntartható fejlődés, *Budapest*, 15.
- BENCZES I. (2004): A fiskális konszolidáció sikerének politikai-intézményei feltételei – Tanulások magyar viszonyok között, *Fejlesztés és Finasztróza*, 4. szám, 48–57. oldal
- BRANDER, A. – DRAZEN, A. (2005): Political Budget Cycles in New versus Established Democracies, *Bank of Israel Research Department Discussion Paper*, 04, June
- BRANDER, A. – DRAZEN, A. (2006): How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from Large Cross-Section of Countries, April, *NBER Broking Papers*, W 11862
- BUCHANAN, J. M. (1967): Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and The Individual Choice Chapel Hill, *University of North Carolina Press*,
- CSABA L. (2006): A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról, *Közgazdasági Szemle*, LIII. évfolyam, január, 1–30. oldal
- HALLERBERG, M. – DE SOUZA, L. V. (2000): The Political Business Cycles of EU Accession Countries, *Timbergen Institute Discussion Paper*, TI 2000-085/2
- HALLERBERG, M. – STRAUCH, R. – VON HAGEN, J. (2004): The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries, *ECB Working Papers*, No. 419
- KOPITS, G. (ed) (2004): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets (*Palgrave-Macmillan*)
- KOPITS GY.: Billenési ponton Európa két beteg embere? *Élet és Irodalom*, 50. évfolyam, 40. szám
- KOPITS GY. (2001): Hogyan segítheti elő a fiskális politika a valutaválságok megelőzését? *Közgazdasági Szemle*, 4. szám, XLVIII. évfolyam, 279–290. oldal
- KORNAI J. (1993): A posztoszocialista átmenet és az állam: gondolatok fiskális problémákról, 138. oldal, in Kornai János: *Útkeresés, Századvég Kiadó, Budapest*
- KORNAI J. (1996): Vergődés és remény, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*, Fizetjük a számlát, A magyar fejlődés politikai gazdasági megközelítésben címmel in 227–304 oldal
- ORBÁN G. – PALOTAI D. (2005): A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága, *MNB-tanulmányok*, 40.,

ORBÁN G. – PALOTAI D. (2006): Kihívások előtt a magyar nyugdíjrendszer, *MNB*, 55.

Pénzügyminisztérium: A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési törvényjavaslata. A kormányzati szektor összefoglaló adatai (ESA95 módszertan szerint)

STEIN, E. – TALVI, E. – GRISANTI, A. (1998): Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, 19. oldal, *NBER Working Papers 6358*, January

WYPLOSZ, CH. (2002): „Fiscal discipline in EMU: rules or institutions?” *Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR*

Tisztelt Szerző!

Megköszönjük, hogy publikációjával hozzájárul megújuló szakfolyóiratunk céljainak valóra váltásához. Szíves figyelmébe ajánljuk a kéziratok megjelenésére vonatkozó elvárásainkat.

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 60 000 leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a megjelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamatosan számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a mennyiségi értékek mértékegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket közvetlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

Tisztelt Szerző! Szíveskedjen közölni foglalkozását, munkahelyét, esetleg beosztását, tudományos fokozatát és olyan további szakmai-tudományos jellegű ténykedését, tisztségét, amelyek megjelentetését igényli az e számunk szerzői című összeállításban.

A publikációkat e-mailen, Word-fájlban tudjuk fogadni.

Dirk-Jaan Kraan

A magyarországi költségvetés politikai gazdaságtana

Az Európai Unió új közép- és kelet-európai tagállamaihoz hasonlóan Magyarország is gyors gazdasági növekedésen ment keresztül az elmúlt években. 1997 és 2002 között a GDP átlagos évi növekedése elérte a 4 százalékot, ami mintegy 2 százalékkal haladta meg az uniós átlagot. Ha az ország tartani tudná ezt az ütemet, 25 éven belül kiegyenlítődne az egy főre jutó GDP-ben mért (2005-ben 37 százalékos) különbség Magyarország és az EU-átlag között.

AZ INTÉZMÉNYI REFORM SZÜKSÉGESSÉGE

Magyarországon virágzik ugyan a magánszféra és megfelelőek az általános gazdasági feltételek, a közszféra általában véve nem szabályozott. Az ESA-alapon számított általános, GDP-arányos állami deficit 2,8 százalékról 9,4 százalékra nőtt 2000 és 2002 között.¹ A 2002. évi általános választásokat követő első években a kormánynak sikerült részlegesen orvosolni a helyzetet és a hiányt a GDP 5,4 százalékára szorítani, de a 2006. évi választások előtt, 2005-ben a hiány mértéke ismét 6,1 százalékra szökkent fel.² Az ezredforduló óta a kormány különböző terveket ismertetett a hiány elfogadható szintre történő csökkentése érdekében. A 2002-től 2006-ig tartó EU Előcsatlakozási Program

3 százalék alatti hiány elérését tűzte célul 2005-re. Az ország EU-csatlakozása után, 2004 májusában lefektetett 2005–2008-as EU-konvergenciaprogram 2008-ra irányozta elő a 3 százalékos sáv elérését. A 2004 decemberében módosított konvergenciaprogram azt a célt tűzte ki, hogy a 3 százalékos sávot az ország 2007-ben érje el. Az egy évvel későbbi, 2005 decemberében aktualizált konvergenciaprogram ismét 2008-ra tolta ki a referenciaszint elérésének határidejét. Az Európai Bizottság becslései szerint a valós deficit 2004 óta nő, és a választások előtti programok alapján számítva 2007-ben még a 7 százalékot is meghaladja majd.

Az elmúlt évtizedben a magyar költségvetési politikát a választással kapcsolatos kiadások erőteljes növekedése, valamint a választások után kialakult helyzet orvoslására fordított elégtelen erőfeszítések jellemezték. Például a 2002. évi választásokat közvetlenül megelőző időszakban a jobbközép kormány több béremeléssel kapcsolatos döntést fogadott el. Következésképpen a honvédség katonái 2002 januárjában 55 százalékos, a közalkalmazottak pedig 2002 szeptemberében 50 százalékos béremelést kaptak. A 2006. évi választásokat megelőző időszakban, 2005-ben a balközép kormány átfogó ötéves adócsökkentési csomagot hagyott jóvá, amelynek hatására 2006-ban az állami bevételek a GDP 1 százalékaival csökken-

tek. Ezen kívül 2006-ban a nyugdíjak és család-támogatási juttatások körében a GDP 1,6 százalékaival egyenlő mértékben nőttek a szociális kiadások. A költségvetés alakulásának általános tendenciája meglehetősen hasonló volt a különböző politikai orientáltságú kormányok alatt, bár a kiadási és az adócsökkentési prioritásokban volt némi eltérés.

Ilyen előzmények tükrében Magyarországon meglepően nagymértékben hatja át a politika a költségvetést. A közelmúltban lezajlott választások után, amelyekben a balközép koalíció maradt többségben, az ellenzék hevesen bírálta a kormányt amiatt, hogy nem sikerült a deficitet kordában tartani. A politikai zűrzavar csak fokozódott, miután a miniszterelnök beismerte: kormánya nem sok mindent tett annak érdekében, hogy a költségvetést a helyes mederbe terelje. A beismerés okozta óriási közfelháborodás, amely nemcsak az ellenzék támogatói, hanem az egész lakosság körében tapasztalható volt, annál is inkább figyelemre méltó, mert a magyarországi költségvetéssel kapcsolatos tények, valamint a költségvetési politikát az Európai Bizottság, az IMF és az OECD részéről ért bírálatok már sok éve köztudottak voltak, és ezekre az ellenzék és a média az elmúlt évek során bármikor felhívhatta volna a figyelmet. Mintha a politikusok hirtelen úgy döntöttek volna, hogy a költségvetési politika hiányosságait használják fegyverül egymás okolásában, jóllehet köztudomású, hogy hatalomra kerülése után mindkét tábor vonakodott megtenni a szükséges intézkedéseket.

Fontos azonban megjegyezni, hogy az ügyek e menetében semmi sem speciálisan magyar. Politikai közgazdászok már régóta hangoztatják, hogy a képviselői demokráciákban a politikusokra olyan ösztönzők hatnak, amelyek optimum alatti gazdasági eredményekhez vezethetnek.

A közzsférában nincs olyan láthatatlan kéz, amely a döntéshozatalt a közérdeket szolgáló irányba mozdítaná el. A kormányzati kudarc

két legfontosabb, a költségvetés területén azonosított oka a közjavak elosztási problémája és az univerzalizmus. Sok más OECD-tagországgal összehasonlítva Magyarország azzal tűnik ki, hogy egészen mostanáig nem vezetett be elegendő intézményi féket arra, hogy megakadályozzon egyébként elkerülhető kormányzati kudarcokat. Ezek az intézményi fékek különválasztandók a költségvetési politikától. E cikk mellett érvel, hogy Magyarországon a jelenlegi költségvetési problémákat elsősorban nem a rossz vagy felelőtlen költségvetési politikák, hanem inkább a magyarországi költségvetési folyamat intézményi szerkezetének hiányosságai okozzák. Ez az érvelés azt feltételezi, hogy nem sok értelme van politikusokat vádolni olyan lépésekért, amelyeket a fennálló intézmények megengednek nekik, és amelyek meg nem tétele büntetést von maga után politikai berkekben.

A költségvetési politika és a költségvetési intézmények közötti különbség hangsúlyozása az elemző szemléletű politikai gazdaságtan jellemzője.³ Ebben a megközelítésben a szereplők, úgymint a politikusok és bürokraták motivációja eleve feltételezett. A reformjavaslatok középpontjában az intézményi rendszer megváltoztatása áll. A javaslatok értékelése a valószínűsíthető magatartásbeli következmények és az adott motivációs feltételezések tükrében történik. A gyakorlatban az intézményi reform elsősorban a fokozatos megközelítés módszerével halad előre. A rossz tapasztalatok és a gyakorlati megfontolások útján levont tanulságok szolgálnak iránymutatóul az újításokra tett javaslatok összeállításakor. Továbbá az országok figyelemmel kísérik egymás tapasztalatait, valamint olyan szervezetek, mint az OECD vagy az IMF rendszeresen tájékoztatnak a helyes gyakorlatról. A politikai gazdaságtan perspektívája is javíthatja a problémák és a javasolt megoldások eredményességének megértését, hozzájárulva ezzel a reform-erőfeszítésekhez.

KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ÉS INTÉZMÉNYEK

A költségvetés területén nem mindig nyilvánvaló az intézmények és a költségvetési politika közötti különbség. Egyesek úgy vélik, hogy az intézmények bizonyos szabályokra, a költségvetési politika pedig egyedi döntésekre vonatkozik, de ez a kritérium nem mindig helytálló. Valójában különböző típusú intézmények és politikák léteznek. Ezúttal elegendő az illetékeségi szabályoknak tekintett intézményekre összpontosítani a figyelmet. Ezek a szabályok írják le a költségvetés törvénybe iktatásáért, végrehajtásáért és ellenőrzéséért felelős közhatalóságok illetékeségi körét és kötelezettségeit. Cikkem ebből a szempontból vizsgálja a központi költségvetést, szembeállítva az alacsonyabb szintű kormányzatok költségvetéseivel. Ezek az illetékeségi szabályok általában megtalálhatók abban az organikus költségvetési törvényben, amelyet a legtöbb központi kormányzat elkészít, előfordulhat azonban, hogy némelyik szabály kimarad ebből a törvényből. Ez utóbbi gyakran előfordul két olyan illetékeségi szabálycsomaggal, amelyek különösen fontosak e cikk szempontjából, nevezetesen a költségvetés ütemezésével és a költségvetési fegyellemmel kapcsolatos szabályokkal.

A szigorú értelemben vett költségvetési politika általában a költségvetésre, különösen egy adott évben engedélyezett kiadásokra, bevételekre és hitelfelvételre vonatkozó döntéseket testesíti meg. Ugyanakkor számos ilyen engedélyezés lényegében benne van azokban az anyagi törvényekben, amelyek megelőzik a költségvetés törvényerőre emelését és végrehajtását. Például a költségvetés bevételi oldalán az adózásról szóló törvények lényegében engedélyezik az adók beszedését. Hasonlóképpen a kiadási oldalon számos szociális juttatást lényegében az úgynevezett jogosultsági törvények engedélyeznek, amelyek közszolgáltatás iránti igényt állapítanak meg az állampolgárok részéről a későbbi költ-

ségvetési felhatalmazástól függetlenül. Sok országban, köztük Magyarországon, a jogosultságon alapuló fontos ellátásokra, nevezetesen a társadalombiztosítási és egészségügyi ellátásokra előirányzott kiadások normál esetben nem képezik részét a költségvetésnek. Ezen esetekben azok az anyagi törvények, amelyek lényegében engedélyezik a bevételek beszedését, a kiadásokat és a hitelfelvételt, tágabb értelemben vett költségvetési politikának tekinthetők, még akkor is, ha inkább szabályokra és nem egyedi eseteket érintő döntésekre vonatkoznak.

Összefoglalva: a költségvetési intézmények és a költségvetési politika közötti különbség alapja inkább a tartalom, mint a döntés általános jellege. A költségvetési politika olyan döntés, amely engedélyezi a bevételek beszedését, a kiadásokat és a hitelfelvételt, függetlenül attól, hogy ezek a felhatalmazások formálisan benne vannak a költségvetési törvényben vagy sem. A költségvetési intézmények olyan szabályok, amelyek meghatározzák a költségvetés törvénybe iktatásáért, végrehajtásáért és ellenőrzéséért felelős közhatalóságok illetékeségi körét és kötelezettségeit, függetlenül attól, hogy ezek a szabályok megtalálhatók-e az organikus törvényben vagy sem.

A költségvetési intézmények eredményes működéséhez fontos, hogy széles körben elfogadják őket az adott ország politikai közössége. Ebből kifolyólag több országban speciális szabályok vannak érvényben az organikus költségvetési törvény hatályba léptetésére, amelyhez a parlament minősített többségi jóváhagyása szükséges.⁴ Ha az organikus költségvetési törvényt minden új kormány könnyen módosíthatja, előfordulhat, hogy a politikusok a törvényt is költségvetési politikájuk megvalósítását segítő eszköznek tekintik. Ezáltal a költségvetési folyamatot átszövi a politika, és ezért nem tudja hatékonyan betölteni a hivatalban lévő kormányt kontrolláló szerepét. Ezért fontos, hogy az organikus törvény és más költségvetési intézmények széles körű politikai jóvá-

hagyást élvezzenek, még akkor is, ha hivatalosan nem előírás a minősített többség megléte. Mivel hosszú távon minden jelentősebb politikai pártnak ez az érdeke (néhány éven belül minden hatalmon lévő párt kikerülhet a kormányból), a kormány nem hivatalosan elfogadhat olyan eljárásokat, amelyek garantálják a széles körű támogatottságot.⁵ Például a kormány elősegítheti az ilyen konszenzust azzal, hogy az intézményi változások előkészítésével olyan munkacsoportokat bíz meg, amelyekben az ellenzék is képviselve van.

KORMÁNYZATI KUDARC

Politikai közgazdászok szerint a képviseleten alapuló demokráciák kormányzati bukása leginkább a közjavak elosztási problémájának és az univerzalizmusnak tulajdonítható.⁶ E problémák illusztrálásához sajátos feltételezést kell tennünk a politikusok motivációjával kapcsolatban. Ebben a cikkben feltételezzük, hogy a politikusok célja a saját részükre, valamint a hasonló preferenciákkal rendelkező választók részére biztosított közszolgáltatásokból származó haszon maximalizálása. Más szóval a politikusok a választók olyan kisebb csoportjainak a képviselői, amelyek közszolgáltatásokkal kapcsolatos preferenciái hasonlóak, és ezért a lehető legjobban próbálják szolgálni e csoportok érdekeit.

Ez a feltételezés látszólag jelentősen különbözik attól a hagyományos politikai gazdaságtani nézettől, amely szerint a politikusok a választások során a szavazatok maximalizálására törekednek (Downs, 1957). Valójában az utóbbi nézet szerint, *Downs* szavaival élve „...a pártok azért dolgoznak ki politikai programot, hogy megnyerjék a választásokat, és nem azért nyerik meg a választásokat, hogy azután politikai programokat dolgozzanak ki”.⁷ A megfigyelések szerint elképzelhető, hogy a különbség kevésbé fontos, mint amilyennek első látás-

ra tűnik, mert az egyszerű többségen alapuló vagy maximum két pártot felsorakoztató, arányos képviseleten alapuló választási rendszerben, továbbá feltételezve azt, hogy a választók teljes körű információval rendelkeznek a jelöltek politikai hovatartozásáról és nincs elidegenedés miatti távolmaradás, a politikusok kénytelenek szavazatmaximalizáló politikákhoz folyamodni bizonyos választási vereség terhe mellett (Wittman, 1983). Ám a valóságban a választók nem tökéletesen informáltak a politikai pozíciókról, és sok állampolgár elidegenedés miatt nem megy el szavazni. Elképzelhető, hogy ilyenkor a politikusok tudnak olyan, számukra előnyös politikai programot találni, amely különösebben nem befolyásolja a választókat. Továbbá sok olyan arányos képviseleten alapuló rendszer működik, mint például Magyarországon, ahol kettőnél több párt van. Ebben az esetben elképzelhető, hogy a pártok feladják politikai preferenciáikat a szavazói támogatottság megszerzéséért. Végül pedig el kell mondani, hogy a legtöbb politikai rendszerben meglehetősen valószínűtlennek tűnik, hogy a szavazatmaximalizálás feltételezéséből kiindulva a jelöltek politikai álláspontjai teljesen konvergálni fognak. Magyarországon sincs ez másképp. A leírtak fényében ez a tanulmány azon a feltételezésen alapszik, hogy a politikusok célja a nekik tetsző politikák megvalósítása.

A közjavak elosztási problémája az a jelenség, hogy a közös erőforrásokból finanszírozott szolgáltatásokat rendszerint túl nagy mennyiségben biztosítják abból kiindulva, hogy a szolgáltatásokból származó előnyök koncentráltabbak, mint a közös erőforrások költségei. A kormányzati költségvetésnél a közjavak elosztási problémája azt jelenti, hogy a parlamenti többség dönthet úgy, hogy közszolgáltatást az optimálisnál nagyobb mennyiségben finanszíroz, ha az adott szolgáltatás előnyös az adott többség számára. Ebben a helyzetben a kisebbség fizeti az adóár egy részét, de nem részesül a szolgáltatásból. A probléma ab-

ból ered, hogy általában a közszolgáltatásokból származó előnyök kevésbé egyenlően oszlanak meg, mint a szolgáltatások finanszírozására használt adóköltségek. Az előnyök jobban koncentrálódnak, mint a kiadások.

A közjavak elosztási problémáját súlyosbítja a kötelező költségvetés-politikai szabály hiánya. Ilyenkor a közjavak elosztási problémáját nemcsak folyó, hanem a kölcsönökből származó bevételek is okozzák, amelyeket a jövőben realizált bevételekből kell visszafizetni. A közjavak elosztási problémája tehát időbeli következetlenséghez vezet: a további kiadások adósságfinanszírozása nem a jelenlegi előnyöknek a későbbi előnyökkel szembeni időbeli preferálásából ered, hanem abból a tényből, hogy a jelenlegi ellátások koncentráltabbak, mint a jövőbeli bevételek (Drazen, 2000). Ezért a jövőbeli bevételek felhasználhatók a folyó kiadásokra („hozzáadhatók a közjavak elosztási problémájához”) az államadósság növelésével annak ellenére, hogy kizárólag az időpreferencia alapján egyik politikus sem folyamodik szívesen ilyen lépéshez.⁸

A közjavak elosztási problémája nem ad magyarázatot arra, miként lehetséges, hogy a szolgáltatásokat az optimálisnál nagyobb mennyiségben biztosítják, ha ebből csupán a kisebbségben lévő politikusoknak származik haszna. Mindenesetre ez a jelenség is előfordul, és az univerzalizmussal magyarázható.

Az univerzalizmus azt jelenti, hogy a kisebbségek támogatják egymás azon javaslatait, amelyek a számukra előnyös szolgáltatások bővítését célozzák (Tullock, 1981). Az Amerikai Egyesült Államokban, ahol ez a folyamat elsősorban a kongresszus költségvetési folyamatában megy végbe, továbbá jól megfigyelhető az eljárások nyilvánosságának következtében, az univerzalizmust elsősorban tárgyalási folyamatnak tekintik (ez az 1985 előtti időszakra volt jellemző, amikor még nem voltak érvényben náluk a deficitet kordában tartó szabályok). Ez a folyamat *logrolling* (szavazatcsere)

néven ismert és nem más, mint egymás kölcsönös politikai támogatása különböző szolgáltatások finanszírozási javaslatainak elfogadásához. Ebben a folyamatban a politikusok arra törekednek, hogy lenyomják a számukra hasznos nem hozó szolgáltatások szintjét, illetve növeljék a számukra előnyös szolgáltatások szintjét. Bizonyos feltételek mellett egyensúlyi állapot érhető el, amelyben valamennyi szolgáltatást túl nagy mennyiségben biztosítanak, még akkor is, ha egy-egy szolgáltatás csak kis csoportok számára előnyös.

A megfigyelések szerint a szavazatcsere lényegében megegyezik azzal a gyakorlattal, amely az európai kormányok ülésein fordul elő, amikor a miniszterek elfogadják egymás azon finanszírozási javaslatait, amelyekhez nekik nem fűződik politikai érdekük (Kraan, 1996). Ez a jelenség a „be nem avatkozás elve” néven ismert. Mivel itt tulajdonképpen arról van szó, hogy a miniszterek nem ellenzik egymás azon javaslatait, amelyek kisebb csoportok számára előnyös szolgáltatások emelt szintű finanszírozására vonatkoznak, végeredményben minden ilyen javaslatot elfogadnak.

Az univerzalizmus általában egybeesik a közjavak elosztási problémájával. Nem elég, hogy vannak csak a kisebbségek számára előnyös szolgáltatások (az univerzalizmusnak köszönhetően), hanem ráadásul túl nagy mennyiségben biztosítják e szolgáltatásokat (a közjavak elosztási problémájának köszönhetően). Általában a kormányzati kudarcok e kombinációja okozza a leginkább torzult elosztást. Ennek oka, hogy a kisebbségek számára előnyös szolgáltatások adóóra torzultabb (nagyobb az egységre jutó költségtől való eltérés), mint a többségben lévő csoportoknak kedvező szolgáltatások, mert az előbbieket nagyobb mértékben támogatják a szolgáltatásból nem részesülő állampolgárok.

A függelék mindkét fajta kormányzati kudarcot illusztrálja a politikai döntéshozatal néhány nagyon egyszerű modellje alapján.

FELÜLRŐL ÉPÍTKEZŐ KÖLTSÉGVETÉS

Politikai közgazdászok általában arra a következtetésre jutottak, hogy a közszféra intézményei a magánszféra intézményeihez hasonlóan optimálistól eltérő elosztást eredményezhetnek. Javulás mindkét esetben általában intézményi reformmal érhető el, anélkül, hogy feltételeznénk, az egyéni fogyasztók vagy termelők lemondanak egyéni érdekeikről. Az alapvető különbség a közszféra és a magánszféra között az, hogy a közszférában nincs ekvivalenciája a teljes versenyen alapuló szabadpiacnak és nincs tökéletes informáltság. A közszférában nincs ideális intézményhalmaz. A politikai gazdaságtan szakirodalmában sok helyen olvasható, hogy ilyen intézmények nem létezhetnek⁹ a kollektív döntéshozatal világában, függetlenül a politikusok és hivatalnokok motivációjától. Ez azt jelenti, hogy a kormányzati kudarc mélyebb és kevésbé kezelhető probléma, mint a piaci kudarc. Az utóbbi gyakran orvosolható azzal, hogy az ideálishoz közelebb álló helyzetet teremtünk meg, például elhárítjuk a verseny vagy az információ megszerzése előtt álló akadályokat. Hasonló gyógymódok nincsenek a közszféra reformjára. A kormányzati kudarcot nem lehet alapjában kiirtani. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nincs lehetőség intézményi reformra. Különösen a költségvetési döntéshozatal területén az OECD-tagországok jelentős előrelépést értek el az elmúlt évtizedekben olyan reformokkal, amelyek általánosan előnyös eredményekhez vezettek.¹⁰ Gyakorlati tapasztalatok alapján, illetve elméleti intuícióktól vezérelve nagyobb figyelmet szenteltek azon reformoknak, amelyek célja a közjavak elosztási problémája és az univerzalizmus okozta kormányzati kudarc mérséklése volt. Az derült ki, hogy különösen az úgynevezett felülről építkező költségvetést célzó reformok tudnak kiküszöbölni olyan feleslegeket, amelyeket e kétfajta kudarc kombinációja okozott.

Felülről építkező költségvetésnek azt az időbeli ütemezés szerinti költségvetést nevezhet-

jük, amely ütemezés garantálja, hogy a bevételi és kiadási oldal főösszegeiről hozott végleges döntések még az egyes tételek szintjén hozott döntések előtt megszületnek.

A felülről építkező költségvetés fontos szempontjai:

① A bevételekre vonatkozó törvények módosítására irányuló jelentősebb javaslatokat egyszerre kell vizsgálni a kiadások növelésére vagy csökkentésére tett jelentősebb javaslatokkal. Ez azt jelenti, hogy a különböző bevételi forrásokon belül, a különböző kiadási forrásokon belül, illetve a bevételi források és a kiadások között átcsoportosításra van lehetőség.

② A felülről építkező költségvetés mindenféle fiskális szabállyal összeegyeztethető: azokkal, amelyek a teljes hiányt korlátozzák, azokkal, amelyek a folyó vagy működési egyenleget¹¹ korlátozzák (arany szabályok) és azokkal, amelyek a kiadásokat korlátozzák.

③ Ha egyszer döntés született a főösszegekről, azokat szigorúan be kell tartani, nem csak a költségvetés előkészítése, hanem végrehajtása során is.

A felülről építkező költségvetés következménye, hogy a túlzott (Pareto-optimum alatti) kiadásokat nagy csomagokra vagy általánosan szétbontják az adócsökkentés finanszírozása érdekében. Ezt minden jelentősebb politikai párt támogatni fogja, ha az előző időszakokban a közjavak elosztási problémája és az univerzalizmus súlyosan aránytalan forráselosztáshoz vezetett a kisebbségben lévő csoportok előnyére. A felülről építkező költségvetés általában nem oldja meg a kormányzó többség számára előnyös szolgáltatásokkal kapcsolatos túlköltekezést (szemben az egymást átfedő, kisebbségekből álló koalíció esetével). Ám bármilyen fiskális szabály (általános, folyó vagy működési egyenlegre vonatkozó szabályok, illetve a költségvetési ciklus közepén hozott kiadásmegszorító szabályok) legalább enyhíti a közjavak elosztási problémáját azzal, hogy kizárja a túlzott deficit finanszírozásának a lehetőségét.

Az eredményes felülről építkező költségvetéshez kétféle intézményi szabályra van szükség. Az első a költségvetés ütemezésére vonatkozik. A felülről építkező költségvetés azt jelenti, hogy a költségvetési folyamat korai szakaszában, körülbelül fél évvel a költségvetési év kezdete előtt, konkrét döntést hoznak a bevételi és kiadási főösszegekről és a belőlük adódó hiányról. Ehhez az kell, hogy addigra rendelkezésre álljanak a jelenlegi politika alapján összeállított első megbízható becslések az adóbevételekről és a kiadásokról. A becslések alapját képező makroökonómiai és demográfiai feltételezéseket független állami előrejelző intézet készítse és tegye közzé. A hiedelemmel ellentétben a felülről építkező költségvetés nem jelenti azt, hogy a főösszegekről szóló döntéseket azelőtt hozzák meg, mielőtt a kormányhivatalok és ágazati minisztériumok lehetőséget kapnának arra, hogy új kezdeményezéseket javasoljanak. Hiszen fontos, hogy a sarokszámokra vonatkozó döntések meghozatala előtt feltétlenül kérjenek ilyen javaslatokat, mert különben a kormányhivatalok és az ágazati minisztériumok nem tudják tanúsítani a főösszegek hitelességét.

A második típusba tartozó intézményi szabályok a költségvetési fegyelemre vonatkoznak. Ezek feladata biztosítani, hogy a főösszegekről hozott döntéseket szigorúan betartják a költségvetés előkészítési folyamatának hátralévő részében és a költségvetés végrehajtása során egyaránt. Ahhoz, hogy ez megvalósítható legyen, a főösszegekről szóló döntésekben tárcánként le kell bontani a főösszegeket a kiadási és a bevételi oldalon egyaránt. A kiadási oldalra vonatkozó költségvetési fegyelmi szabályoknak garantálniuk kell, hogy a miniszterek a rájuk leosztott főösszegeknek megfelelő végső költségvetést nyújtanak be sorszinten. Az új fejleményeket figyelembe lehet venni, de csak a tárcák közötti újraelosztás útján. Fontos, hogy a kiadási oldalon az az általános szabály érvényesüljön, hogy a főösszegekről hozott dönté-

sek meghozatala után minden változtatást kompenzálni kell attól függetlenül, hogy a költségvetési politika módosításából vagy az érvényes költségvetési politikán alapuló becslések aktualizálásából ered. Ugyanakkor a kormány határozhat úgy, hogy bizonyos társadalombiztosítási jogosultsági törvényeken alapuló aktualizált előirányzatokra nem vonatkozik a kompenzációs előírás, hogy ezzel ösztönözze a költségvetés automatikus stabilizációs hatásait.¹² A bevételi oldalon a költségvetési fegyelem megköveteli, hogy a költségvetési politika minden törvénybe iktatott módosítását kompenzálni kell. A bevételi oldalon szereplő aktualizált előirányzatokat ki kell hagyni a kompenzációs előírás alól a makroökonómiai stabilizáció és a költségvetési folyamat nyugalma érdekében (ezek az előirányzatok rendszerint havonta változnak).

A költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályok csak akkor működnek, ha a költségvetés átlátható. Különösen az fontos, hogy világos és objektív különbség legyen a jelenlegi és a javasolt költségvetési politika költségvetési következményeit érintő előirányzatok között. Ebben az értelemben az átláthatóság megköveteli, hogy állandóan aktualizált információ álljon rendelkezésre a folyó költségvetési év becsült eredményeiről és a jövő évekre vonatkozó költségvetési politikáról, a folyó év költségvetési politikája és a javasolt költségvetési politika módosítása alapján. Ezen túlmenően a bevételi és kiadási előirányzatokra vonatkozó makroökonómiai feltételezéseket legalább évente kétszer aktualizálni kell,¹³ és nyilvános vizsgálatot biztosító módon közzé kell tenni. A költségvetési fegyelem csak az átláthatóság ezen formái alapján juttatható hatékonyan érvényre.

A költségvetési fegyelem szabályai csak akkor tudnak zökkenőmentesen működni, ha az előirányzatok nemcsak a költségvetési évre, hanem az azt követő két-három évre is vonatkoznak. E többéves előirányzatoknak ugyanolyan kötelező érvénnyel kell bírniuk, mint a

költségvetési évre vonatkozó előirányzatok és ugyanolyan kompenzációs követelményeknek kell vonatkozni rájuk. A kormányzati politikák általánosan olyan bonyolultak lettek, hogy a változások csak többéves időszakban valósíthatók meg. A minisztériumoktól csak akkor követelhető meg a kompenzáció, ha elegendő idő áll rendelkezésre a költségvetési politika és a szervezeti struktúrák megváltoztatásához, ideértve a szükséges törvénymódosítást is. A költségvetési fegyelem szabályait a költségvetés végrehajtási időszakában is be kell tartani. Néhány országban, így Magyarországon is, meglehetősen szigorú szabályok vonatkoznak a parlament által jóváhagyott költségvetéstől való eltérésre. Ám a lehetséges eltérések, amelyekre időnként csak igen fáradságos eljárás vagy pótköltségvetésről szóló törvény elfogadása után kerülhet sor, nem mindig követelik meg a kompenzációt. Ez nem hatékony a felülről építkező költségvetés szempontjából. A költségvetés legyen rugalmas és biztosítsa a gyors és könnyű igazodást az új körülményekhez. Ám a kompenzációt mindig meg kell követelni, és az ágazati miniszterekben – hivatalba lépésükkor – alaposan tudatosítani kell, hogy a kompenzáció a költségvetés vastörvénye, amelyet csak büntetés vagy menesztés terhe mellett lehet megszegni.

A MAGYARORSZÁGI INTÉZMÉNYI REFORM PRIORITÁSAI

Az elmúlt években több nemzetközi intézmény tett javaslatot a magyar kormányra a költségvetési intézmények kiigazítására.¹⁴ A 2006. évi választások óta a kormány kétségtelenül foglalkozott a költségvetés ellenőrzésének legégetőbb problémáival, de még ma sem teljesen világos, hogy a probléma intézményi oldala megfelelő figyelmet kap-e. E cikk arról érvelt, hogy fontos különbséget tenni a költségvetési politika és az intézményi reform között. Természe-

sen fontos a kiadáscsökkentés és a hiány féken tartása, de még fontosabb az intézményi reform, amely biztosítja, hogy a kiadások és a hiány hosszú távon is ellenőrzés alatt tarthatók.

Az intézményi reform megerősödéséhez fontos, hogy a szabályokat széles körű politikai konszenzus alapján valósítsák meg és azokat a mindenkori ellenzék is támogassa. Ehhez az szükséges, hogy az intézményi reformokat olyan elismert szaktekintélyek készítsék elő, akikben minden politikai szereplő megbízik. Magyarországon, ahol erős és független központi bank és hasonlóan erős független számvevőszék működik, fontos lehet, hogy e hivatalok képviseltessék magukat az intézményi reform javaslatait előkészítő bizottságban, amelyben lehetőleg a Pénzügyminisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal képviselői és különböző politikai nézeteket valló tudományos szakemberek is helyet foglalnak.

Az utóbbi években Magyarország azért küzd, hogy ellenőrzés alatt tartsa a központi költségvetést. Ugyanakkor a magyar költségvetési folyamatot sújtó túlköltekezés okaiban és a hiányos bevételi forrásokban nincs semmi speciálisan magyar. Tulajdonképpen az elmúlt időszakban sok OECD-tagország ment keresztül hasonló időszakokon, amikor kicsúszott a kezükből az irányítás. E cikk mellett érvelt, hogy a politikai gazdaságtan szemszögéből nézve a bajok egy része a közjavak elosztási problémájára, illetve az univerzalizmusra vezethető vissza, amely a nyugati országokban is mindenhol jelen van. Magyarországon elengedhetetlen a költségvetési intézmények olyan mértékű megerősítése, hogy az ilyen típusú kormányzati kudarcok elkerülhető következményeit csökkenteni lehessen. E tekintetben hasznosnak bizonyulhatnak más OECD-tagországok kormányai által szerzett tapasztalatok.

Ebből a szempontból jelenleg a szilárd alapon nyugvó, felülről építkező költségvetés bevezetése a legsürgetőbb intézményi reform. Ez az eljárás sokféle fiskális szabállyal összeegyez-

tethető, például a teljes hiányra vonatkozó szabályokkal, az arany szabályokkal vagy a kiadás-korlátozó szabályokkal is. E reform végrehajtásához meg kell erősíteni a költségvetés ütemezését és gondoskodni kell arról, hogy a kiadásokra és bevételekre, valamint a hiányra vonatkozó végleges döntéseket már a költségvetés előkészítésének korai szakaszában meghozzák. Ugyanebben a korai szakaszban kell szétosztani a főösszegeket a tárcák között a kiadási és a bevételi oldalon egyaránt. Magyarországon az új kezdeményezésekre előirányzott finanszírozást tipikusan még mindig a költségvetési folyamat késői szakaszában osztják el.¹⁵ Ennek következménye: a jelenlegi költségvetési politika érintetlenül marad, mert a minisztereket semmi nem ösztönzi a források újraelosztására az új kezdeményezések támogatásának érdekében mindaddig, amíg abban reménykednek, hogy új kezdeményezéseikre új forrásokból kaphatnak támogatást.

Az eredményes felülről építkező költségvetéshez szükséges a költségvetési fegyvellem kapcsolatban világos és egyszerű szabályok megalkotása. E szabályok írják elő a kompenzálást minden túlköltekezésre, függetlenül attól, hogy ez a túlköltekezés a jelenlegi költségvetési politika aktualizált előirányzataiból vagy a költségvetési politika változásából ered. A kompenzációs előírás alól csak a társadalombiztosítási törvényekkel kapcsolatos előirányzat-aktualizálás miatt fellépő túlköltekezés mentesíthető. Hasonlóképpen, a jogszabálymódosításból (és nem az előirányzatok aktualizálásából) eredő bevételi oldali hiányt is kompenzálni kellene.

A költségvetési fegyvellem szabályai eredményes betartásának előfeltétele a költségvetés át-

láthatósága. Különösen fontos, hogy világos és objektív különbség legyen a jelenlegi és a javasolt költségvetési politika következményeit érintő becslések között. Ezen túlmenően a bevételi és kiadási előirányzatokra vonatkozó makroökonómiai feltételezéseket legalább évente kétszer aktualizálni kell¹⁶ és nyilvános vizsgálatot biztosító módon közzé kell tenni. A magyarországi költségvetési folyamatban ezek a feltételek még nem teljesültek teljes mértékben.

Végül pedig a költségvetési fegyvellem szabályai csak akkor tudnak zökkenőmentesen működni, ha a költségvetés olyan többéves előirányzatokat tartalmaz, amelyek ugyanolyan kötelező érvénnyel bírnak, mint a költségvetési évre vonatkozó előirányzatok. Különösen fontos, hogy a többéves előirányzatokat ugyanazon az alapon, ugyanúgy folyamatosan aktualizálják, mint a költségvetési évre vonatkozó előirányzatokat. Továbbá ugyanolyan kompenzációs követelményeket kellene rájuk alkalmazni túlköltekezés vagy törvényileg engedélyezett adóbevétel-csökkentés esetén.

A költségvetési fegyvellem szabályait széles körben el kell terjeszteni és a kormányban mindenki számára elérhetővé kell tenni. Természetesen a szabályok eredményessége végső soron attól függ, hogy a miniszterek mennyire hajlandók azokat betartani. E tekintetben különleges felelősség hárul a pénzügyminiszterre és a miniszterelnökre. Feladataikat azonban megkönnyíti, ha a szabályok széles körű támogatottságot élveznek és az egész politikai közösség nélkülözhetetlen eszköznek tekinti őket az elosztás javításához a közszférában, valamint az állami források hatékonyabb felhasználásához.

FÜGGELEK

A közjavak elosztási problémáját egy egyszerű modell segítségével mutatjuk be. A modell egy politikus egyetlen közjóság biztosítására vonatkozó preferenciáit írja le (lásd 1. modell). A modell szigorúan nulla egyenlegű fiskális szabályt feltételez, és nem kezeli az időbeli következtelenség problémáját, amely akkor merül fel, ha engedélyezett az adóssághfinanszírozás.

1. modell

- (1) $u_\theta = u /_\theta (x_p, m_\theta)$
- (2) $g_\theta = p_{\theta 1} x_1 + m_\theta$
- (3) $p_{\theta 1} = (b/k) \tau_\theta c_1$

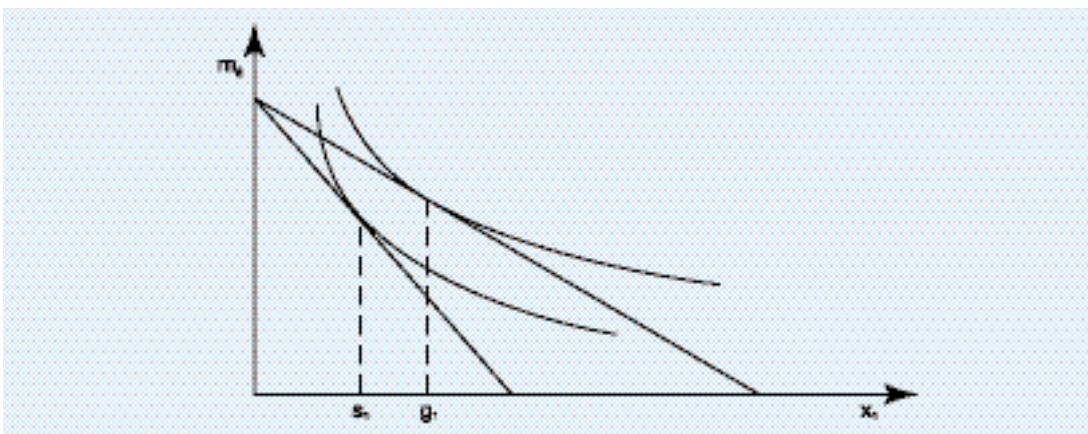
Az első kifejezés a θ (*Theta*) politikus hasznossági függvénye. Ezt a függvényt a közjóság mennyisége (x_1) és a politikus nettó jövedelme (m_θ) határozza meg. A közjóság mennyisége a közjóságból részesülő kedvezményezettek fejenként jutó egységek száma. A hasznossági függvény szokásos alakú, konvex közömbösségi görbékkel jellemezhető¹⁷. A második kifejezés a költségvetési korlátot adja meg, ahol g_θ a politikus bruttó jövedelme, $p_{\theta 1}$ a politikus számára biztosított közjóság adóára, m_θ pedig a politikus nettó (adózás utáni) jövedelme. A harmadik kifejezés a politikus adóárát határozza meg. Az adóár (τ_θ) a politikusra jutó adórészesedés¹⁸ szorozva az 1. számú közjóság egységárával (c_1) és a közjóságból részesülő kedvezményezettek számával (b), osztva az 1. számú közjóság kapacitásával (k). Nem szabad elfelejteni, hogy a politikus a feltételezések szerint hasonló preferenciájú és jövedelmű választók csoportját képviseli.

Egy tisztán közjóságnál ($k = b$) a politikusnak nyújtott szolgáltatás adóára $\tau_\theta c_1$. Ebben az esetben minden kedvezményezett a közjóságnak csak egyetlen egységét finanszírozza. Egy

tisztán magánjóságnál ($k = 1$) a politikusnak nyújtott szolgáltatás adóára $b \tau_\theta c_1$. Ebben az esetben a közjóság b számú egységét kell finanszíroznia minden kedvezményezettnek. Ez az adóár egyenlő a c_1 egységárral, ha a kedvezményezettek száma megegyezik az adórészesedés reciprokával: $b = 1/\tau_\theta$. Például ez az eset áll elő, amikor a jóságból minden állampolgár részesül, és ha a politikus átlagos adóárát fizet. Másrészt azonban, ha a magánjóságból csak a politikus részesül ($b = 1 = k$), az adóár $\tau_\theta c_1$, amely magánjóság esetén megközelítőleg nulla, és a jóság gyakorlatilag nem kerül pénzbe. A gyakorlatban a legtöbb közjóság valahol a tisztán közjóság és a tisztán magánjóság közötti tartományban van ($1 < k < b$). Ráadásul egy adott költségvetési évben nem minden állampolgár kedvezményezett, például nem mindenki részesül oktatásban és társadalombiztosítási ellátásban. Ez azt jelenti, hogy a kormány által kedvezményezettenként finanszírozandó egységek száma általában kisebb, mint az egyén adórészesedésének reciproka, azaz a politikusra jutó adóár kisebb, mint az egységár: $b/k < 1/\tau$, azaz $(b/k) \tau_\theta c_1 < c_1$. Ez azt jelenti, hogy a politikus és az általa képviselt állampolgárok számára előnyösebb, ha az adott szolgáltatást a kormány biztosítja, és nem nekik kell megvásárolniuk a piacon. Az előző helyzetben a szolgáltatásban nem részesülők az adórészesedésük révén járulnak hozzá a szolgáltatás finanszírozásához, míg a második esetben a kedvezményezettek kénytelenek megfizetni a teljes egységárát. Eszerint a politikus az optimálisnál nagyobb mennyiségű szolgáltatási teljesítményt fog szorgalmazni.

A helyzet grafikusán egy hagyományos közömbösségi görbével illusztrálható (lásd 1. ábra). A vízszintes tengely a politikus számára rendelkezésre álló közjóság mennyiségét, a függőleges tengely pedig az adózás utáni nettó jövedelmet

TÚLKÖLTEKEZÉS KÖZÖS FORRÁSOKBÓL



mutatja. Az ábra a c_1 egységáron, illetve a p_{θ_1} -gyel jelölt alacsonyabb adóáron alapuló költségvetési korlátot is mutatja. Az előző arra ösztönzi a politikust, hogy az s_1 , a második pedig arra, hogy a q_1 kimenetet részesítse előnyben.

Az univerzalizmus az első modell kismértékű kiterjesztésével írható le, amely néhány további közjósággal és politikussal bővíti a döntéshozó folyamatot (lásd 2. modell).

2. modell

$$(1) u_{\xi} = u_{\xi}(x_1, x_2, x_3, m_{\theta}) \quad \xi = 1, 2, 3, \dots, v$$

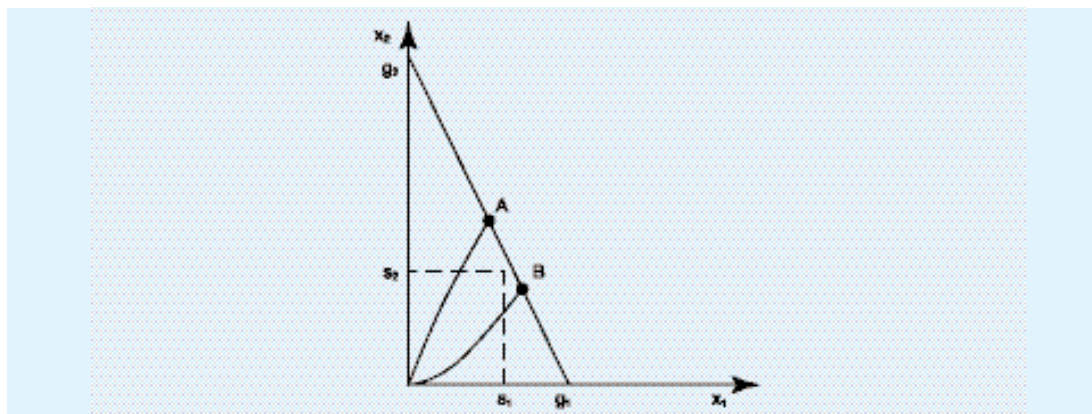
$$(2) g_{\xi} = p_{\xi_1} x_1 + p_{\xi_2} x_2 + p_{\xi_3} x_3 + m_{\xi} \quad \xi = 1, 2, 3, \dots, v$$

Az (1) kifejezés ismét a politikusok hasznossági függvényét írja le. Ebben az esetben három közjóság és v számú politikus van. A (2) kifejezés mindegyikük költségvetési korlátját írja le. Az egyszerűség kedvéért ebben a modellben az egyes politikusokra jutó adóarat adottnak tekintjük. Most tegyük fel, hogy az 1., 2. és 3. számú javak olyan szolgáltatások, amelyekből csak az állampolgárok kisebbik csoportja részesül, mint például az oktatás, a társadalombiztosítás vagy a mezőgazdasági támogatások. Egy bizonyos új oktatási szolgáltatást pártoló politikus

koalícióra léphet olyan politikussal, aki a társadalombiztosítási ellátások emelését szorgalmazza, és így mindkét szolgáltatás biztosítva lesz. Önmagában ez nem okoz jelentős kormányzati kudarcot, mert mindkét politikus érdeke, hogy a plusz finanszírozás szintjén engedményeket tegyen. Ezt illusztrálja a 2. ábra, amely megmutatja az 1. és 2. szolgáltatások sajátos helyét.

Az 1. és 2. politikus ideális koordinátái a $(q_1, 0)$ és $(0, q_2)$. Ne feledjük, hogy a q_1 minden bizonnyal nem optimális kimenet az oktatás szempontjából (1. számú közjóság), mert az 1. számú politikus számára az oktatás adóára túlságosan alacsony. Az oktatás optimális mennyisége lehet például az s_1 értékhely. Hasonlóképpen, a q_2 minden bizonnyal nem optimális kimenet a társadalombiztosítás szempontjából (2. számú közjóság), mert a 2. számú politikus számára a társadalombiztosítás adóára valószínűleg túlságosan alacsony. Ha azonban a kezdeti állapotból indulunk ki $O = (0, 0)$, az 1. és 2. politikusból álló koalíció valószínűleg kompromisszumra jut a szerződési görbe AB intervallumában, a $(q_1, 0)$ és a $(0, q_2)$ között. Ez az intervallum javulásnak számít mindkét politikus számára az eredeti O állapothoz képest. Ugyanakkor ezen intervallum minden pontja a q_1 és q_2 értékeknél alacsonyabb kimenetek kombinációját képviseli,

KÉT KÖZJÓSZÁGGAL KAPCSOALTOS SZAVAZATKERESKEDELEM



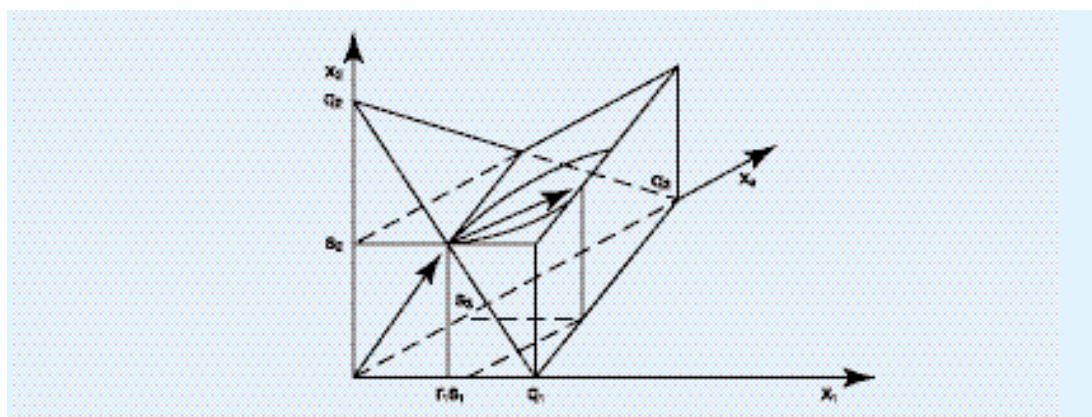
mert mindkét politikus engedményekre kényeszerül. Valójában a szerződési görbe által képviselt kimeneti kombinációk nem feltétlenül állnak messze az optimális kimeneti kombinációtól (s_1, s_2) . Ugyanakkor egy többségi koalícióban a szavazatcsere még nem számít univerzalizmusnak. Az utóbbi jelenség csak akkor következik be, ha az egyszerű többségi koalíció szavazatcsérébe bocsátkozik. A 2. modellben ez például akkor következne be, ha az 1. számú politikus koalícióra lépne a 2. és a 3. számú politikussal is. Sajnos az előálló helyzetet nem lehet grafikusán illusztrálni, mert ehhez háromdimenziós grafikonra lenne szük-

ség. Némi vizuális segítség azonban adható, ha a kétdimenziós görbét perspektivikusan ábrázoljuk (lásd 3. ábra).

Ezen az ábrán $(q_1, 0, 0)$, $(0, q_2, 0)$ és $(0, 0, q_3)$ jelölik a politikusok számára az ideális pontokat.

Ha az 1. és 2. politikus ismét szavazatcsere végez, például $(s_1, r_2, 0)$ kimeneti kombináció érhető el a szerződési görbén $(q_1, 0, 0)$ és $(0, q_2, 0)$ között. Ha ezután az 1. és a 3. politikus üzletet kötnek, a kimeneti kombináció (s_1, s_2, s_3) lehet. Erre az eredményre jellemző, hogy már nincs a Pareto-optimum háromszögében a három ideális pont között. Tulajdonképpen ez az univerzalizmus meghatározó

SZAVAZATKERESKEDELEM HÁROM KÖZJÓSZÁG ESETÉN (UNIVERZALIZMUS)



jellemzője: ez okozza a Pareto-optimum alatti eredményeket, sőt akár a (q_1, q_2, q_3) javaslat elfogadásához is vezethet, amelyben minden jószágot túl nagy, az optimálistól eltérő mértékben biztosítanak. A Pareto-optimumtól el-

térő eredmények elkerülhetők, ha a különböző kiadásokon belüli, a különböző bevételeken belüli, valamint a különböző bevételek és kiadások közötti cseréket egyszerre vesszük figyelembe.

JEGYZETEK

¹ IMF (2005)

² Ez a szám nem tükrözi a nyugdíjreform, a Gripen vadászgépek és az állami vállalkozások kvázifiskális tevékenységeinek a hatásait. Európai Bizottság (2006)

³ Ebben a cikkben a politikai gazdaságtan kifejezést a tudományos elemzés public choice (közösségi választás) elméletként is ismert területére alkalmazom. Ez az elmélet áll egy empirikus ágból, amely a politikai és hivatalnokai magatartásformákkal foglalkozik, illetve egy normatív ágból, amely az intézményi rendszer szerkezetével foglalkozik.

⁴ Az államháztartásról szóló törvény, amely Magyarország organikus törvénye, egyszerű szavazati többséggel módosítható. A többségi követelmény erősítéséhez alkotmánymódosításra lenne szükség.

⁵ Például azzal, hogy ténylegesen előírják a széles körű egyetértést az organikus költségvetési törvényről és más költségvetési intézményekről beszámoló parlamenti bizottságban. Ilyen gyakorlat sok OECD-tagországban létezik.

⁶ Poterba – von Hagen (1999)

⁷ Downs (1957), 28. oldal

⁸ A közjavak elosztási problémáján kívül az állami költségvetés-készítés időbeli következetlensége szintén eredhet a politikai üzleti ciklusból. A nordhausi modell szerint a választások előtti költsékezés a hatalmon lévő kormány számára előnyösen befolyásolhatja a választások eredményét, ha a szavazás az elmúlt időszakon alapul, a választókat a munkanélküliség és az infláció motiválja, továbbá az elmúlt időszakban szerzett tapasztalatokkal nem számolnak (Nordhaus, 1975). A nordhausi modell empirikus bizonyítéka zavaros, ám a költségvetési politika üzleti ciklusára vonatkozó hasonló modell bizonyítéka erősen megalapozott (Alesina, Cohen, Rubini, 1992). Ráadásul az utóbbi modellre kevésbé jellemző az a kon-

ceptuális probléma, hogy irracionális szavazókat feltételez (Drazen, 2000).

⁹ A szakirodalom nagy része Arrow lehetetlenségi tételére épít (1952).

¹⁰ Alesina – Perotti (1999)

¹¹ A működési hiány számításba veszi a közjavak értékcsökkenését, a folyó hiány azonban nem.

¹² Például: Nagy-Britanniában az AMA-szektorra (évenkénti kezelésű előirányzatok), amely elsősorban társadalombiztosítási és egészségügyi jogosultságokat tartalmaz, nem vonatkoznak a kompenzációs előírások. Ugyanakkor Svédországban és Hollandiában a jogosultsági törvényekkel kapcsolatos előirányzatok valamennyi módosítását kompenzálni kell, ha szükséges, törvénymódosításával.

¹³ Egyszer azért, hogy tájékoztassanak a főösszegekről szóló döntésekről, egyszer pedig a költségvetés aktualizálására, mielőtt azt benyújtják a parlamenthez.

¹⁴ Például: OECD (2004), OECD (2006), IMF (2004)

¹⁵ Például a 2005-ös költségvetési folyamat során kezdeményezett „programtervezési” eljárásban és a 2006. évi költségvetési folyamatban használt „központi kosár” eljárásban.

¹⁶ Egyszer azért, hogy tájékoztassanak a főösszegekről szóló döntésekről, egyszer pedig a költségvetés aktualizálására, mielőtt azt benyújtják a parlamenthez.

¹⁷ A közömbösségi görbék akkor konvexek, ha a hasznossági függvény monoton növekvő az x_1 és m_θ függvényében, és kvázikonkáv.

¹⁸ A politikusra jutó adórészesedés a teljes adóbevételek politikus által fizetett hányada. Például 10 millió állampolgár esetén a politikus átlagos adórészesedése $\tau_\theta = 1/10\,000\,000$.

IRODALOM

- ALESINA, A. – COHEN, G. – RUBINI, N. (1992): Macroeconomic policy and elections in OECD Democracies, *Economics and Politics* 4, pp. 1–30 /Makroökonómiai irányelvek és választások az OECD demokráciáiban/
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1999): Budget deficits and budget institutions, in *J. Poterba*
- ARROW, K. J. (1951): Social choice and individual values, *New Haven, John Wiley*, 2. kiadás 1963 /Társadalmi választás és egyéni értékek/
- DOWNES, A. (1957): An economic theory of democracy, *New York, Harper and Row* /A demokrácia gazdasági elmélete/
- DRAZEN, A. M. (2000): Political Economy in Macroeconomics, *Princeton, Princeton University Press* /Makroökonómiai politikai gazdaságtan/
- Európai Bizottság (2006): A 2005 decemberében aktualizált 2005–2008-as konvergenciaprogram értékelése, *Brüsszel, Európai Bizottság*
- VON HAGEN, J.: Fiscal Institutions and Fiscal Performance, *Chicago, NBER and University of Chicago Press* /Költségvetési hiányok és költségvetési intézmények/
- IMF (2004): Hungary: Report on the Observance of Standards and Codes – *Fiscal Transparency Module -Update* /Magyarország: beszámoló a szabványok és törvények betartásáról – a költségvetés átláthatósága – aktualizált dokumentum/ 04/148 számú IMF Országjelentés, *Washington D.C.*
- IMF (2005): Staff Report for the 2005 article IV consultation, 05/213 számú IMF Országjelentés, *Washington D.C., IMF* /Belső jelentés a 2005. évi IV. cikk konzultációról/
- KRAAN, D. J. (1996): Budgetary decisions, *Cambridge, Cambridge University Press* /Költségvetési döntések/
- NORDHAUS, W. (1975): The political business cycle, *Review of Economic Studies* 42, pp. 169–190 /A politikai üzleti ciklus/
- OECD (2004): OECD Economic Surveys: Hungary 2004, *Volume 2, Paris, OECD* /OECD gazdasági elemzések: Magyarország, 2004/
- OECD (2006): Budgeting in Hungary, paper prepared for the Working Party of Senior Budget Officials, *GOV/PGC/SBO (2006)8, Paris, OECD* /Költségvetés-tervezés Magyarországon – OECD-tanulmány a Költségvetési Főtitárséviselők Munkacsoportja részére/
- POTERBA, J. – VON HAGEN, J. (1999): Fiscal Institutions and Fiscal Performance, *Chicago, NBER and University of Chicago Press* /Költségvetési intézmények és költségvetési teljesítmény/
- TULLOCK, G. (1981): Why so much stability, *Public Choice* 37, pp. 189–205 /Miért van szükség ilyen nagymértékű stabilitásra?/
- WITTMAN, D. A. (1983): Candidate motivation: a synthesis of alternative theories, *American Political Science Review* 77, pp. 142–157 /Jelöltmotiváció: alternatív elméletek szintézise/

Állami Számvevőszék

A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁNAK TÉZISEI

I. TÉZIS

A KÖZSEKTOR REFORMJA SIKERÉNEK KULCSKÉRDÉSE A KÖZPÉNZÜGYEK KORSZERŰ SZABÁLYOZÁSA

A magyar gazdaság versenyképessége jelentős mértékben a közintézmények kapacitásától és működésük minőségétől függ. A közpénzügyi reformok alapvető célja olyan viszonyok kialakítása, amelyek között a döntéshozók felelősen döntenek a közpénzekről, egyértelműek a felhasználók jogai és kötelességei, világosak a közszektor működésének és átalakításának költségei, hasznai, eredményei. Az intézményi reformok – amelyen a működés szabály- és szervezeti rendszerének átalakítását értjük – sikerének szükséges, de nem elégséges feltétele a közszektor gazdálkodási feltételeinek korszerűsítése. Olyan megoldásokra van szükség, amelyek

- helyreállítják a közbizalmat, lehetővé téve, hogy az alapvető érdekcsoportok, a különböző generációk között – tényleges vagy hallgatólagos – társadalmi megállapodások jöjjenek létre;
- biztosítják az alapintézmények (adórendszer, nyugdíjrendszer, szociális ellátások stb.) kiszámíthatóságát, a társadalmi szolidaritást, a méltányos közteherviselést;
- kikényszerítik a törvényhozás és a helyi képviselő-testületek költségvetési jogának felelős gyakorlását;
- összhangba hozzák mind a kormányzati szintek, mind a közpolitikai területek vonatkozásában a feladatokat és a hozzájuk rendelt forrásokat, és
- a közpénzek kezelőit és felhasználóit felelős, átlátható gazdálkodásra kötelezik.

Az intézményi reformoknak – értelemszerűen – először a jogalkotásban kell tetet öltetniük. A világos jogi szabályozás minden minőségi változásnak az alapja. A kiszámítható és számon kérhető közpénzügyi szabályok a nemzetközi bizalom visszaszerzésében is jelentős súllyal esnek latba. A legjobb nemzetközi gyakorlatot tükröző törvények kidolgozása és elfogadása azt demonstrálná, hogy az országon belül a közpénzek szabályozásának legfontosabb kérdéseiben konszenzus, a szükséges reformok végrehajtására pedig megfelelő elszántság van.

A közpénzekkel kapcsolatos új jogszabályoknak biztosítaniuk kell, hogy a közszektor működésének jogbiztonságát a politikai ellentétek legfeljebb csak minimálisan veszélyeztessék. Ez a mindenkori magyar gazdaságpolitika hitelességének kulcskérdése.

II. TÉZIS

A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁNAK LÉNYEGES KORSZERŰSÍTÉSÉRE VAN SZÜKSÉG

A közszektor működését és ezen belül a közpénzek tervezését, beszedését, felhasználását meghatározó, többségében az 1990-es évek elején elfogadott törvények átfogó korszerűsítésére van szükség. A jogalkotók és a jogszabályok előkészítői e törvények és végrehajtási rendeleteik folyamatos módosításával megpróbáltak alkalmazkodni a változó követelményekhez. A számtalan – önmagában indokolható – módosítás miatt azonban a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozása az alkalmazói számára is áttekinthetetlen. Sok esetben nem tisztázott az, hogy milyen kérdéseket kellene tör-

vényben szabályozni és mit rendeletben. Ma mindkét irányban vannak indokolatlan eltérések. A törvényi szintű szabályozás a jelenleg hatályos törvényekhez képest tartalmilag és mélységében is bővíthető, vagyis a jelenlegi rendeletekből – korszerűbb tartalommal – több szabályozási témakör átvehető, átveendő az új törvényi szabályozásba. Gyakran találhatunk ugyanakkor olyan, törvényekben rögzített eljárási jellegű rendelkezéseket, amelyeket rendeletekben is lehetne szabályozni. Időszerű a szabályozás deregulációs célú felülvizsgálata is.

A jelenlegi közpénzügyi szabályozás megközelítésmódja, fogalomkészlete elavult, azt – elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozásunk következtében – a fejlődés túlhaladta. A nemzetközi irodalom és ennek nyomán a gyakorlat az 1990-es évek második felében a közpénzügyek szabályozásában jelentős változásokat hozott. A nemzetközi szervezetek számos olyan pénzügyi „jó kormányzási”, ellenőrzési, számviteli, statisztikai irányelvet, standardot fogadtak el, amelyeknek a beépítése a hazai közpénzügyi szabályozásba feltétlenül indokolt lenne, csakúgy, mint a költségvetés-készítés és a közpénzügyi menedzsment élenjáró külföldi módszereinek átvétele. A hazai szabályozás bevált elemeit természetesen célszerű tovább alkalmazni.

Átláthatóbbá kellene tenni a közpénzügyi szabályozás szerkezetét! Szükség lenne arra, hogy törvény (esetleg az Alkotmány) rögzítse – minden közpénzügyi tárgyú törvényre kiterjedő hatállyal e törvények szabályait megalapozóan – a közpénzekkel való gazdálkodás elveit. Erre építve a közpénzügyi szabályozást – rendszer szemléletű megközelítésben – blokkokra célszerű felbontani. (Egy-egy blokk azonban nem jelenti az egy-egy önálló törvényben történő szabályozás szükségességét, sőt egyes témakörök különválasztása a szabályozás egységes logikáját törné meg.) Ilyen szabályozási blokknak javasolható:

- a költségvetés-készítés és a zárszámadás;

- az információgazdálkodás és a pénzügyi menedzsment (kötelezettségvállalás, előzetes ellenőrzés, utalványozás, kifizetések, készpénzgazdálkodás, a kötelezettségek és követelések kezelése, számvitel);
- a költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek szervezeti formáinak meghatározása, jogállásuk és gazdálkodási szabályaik (ügynevezett státuszkérdések);
- a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozása, a költségvetési felelősség rendszere és
- a közvagyonnal történő gazdálkodás.

III. TÉZIS

A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁT A NEMZETKÖZILEG ELFOGADOTT, HAZAI POLITIKAI KONSZENZUSSAL MEGERŐSÍTETT ELVEKRE KELL ALAPOZNI

A fejlett, demokratikus államokban, illetve a nemzetközi szervezetekben kikristályosodtak azok az elvek, legjobb gyakorlatok, amelyeknek a közszféra korszerű szabályozást át kell hatniuk. A nemzetközi ajánlások is csak akkor tudnak valóban jótékony hatásúak lenni, ha azok átvételét hazai szakmai, politikai és társadalmi konszenzus erősíti meg.

Az új szabályozás kialakítása során megkerülhetetlen elvek többségét már jelenlegi tudásunk alapján is meg lehet nevezni. A szabályozás során érdemben kell alkalmazni a népképviselői és a korlátozott felhatalmazás elvét. Alapvető elvnek tekintjük az átláthatóság széles körű biztosítását, amelyet közvetlenül támogat a nyilvánosság és az ellenőrizhetőség elvének maradéktalan betartása. (Például a folyó kiadások mellett azt is nyilvánosságra kell hozni, hogy milyen pénzügyi kötelezettségvállalások, determinációk keletkeztek.) A költségvetési tervezésben és gazdálkodásban is érvényesüljön a teljesítményorientáltság, az előrelátás és a fenntartható egyensúly elve.

Mindezeknek az elveknek az érvényesülését a teljesség és részletesség elvének valóságos alkalmazása biztosíthatja. Ezen elveknek ki kell egészülniük a valódiság elvének következetes érvényesülésével.

IV. TÉZIS

A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁNAK SAROKKÖVE A KÖZFELADATOK PONTOS MEGHATÁROZÁSA

A közfinanszírozás parttalanná és átláthatatlanná válik, ha az állam nem dönt egyértelműen arról, hogy konkrétan melyek azok a javak, szolgáltatások, amelyekről maga kíván gondoskodni. Fontos annak világos elkülönítése, hogy az adott feladat ellátása mely kormányzati szintnek a feladata. A közfeladattá (állami, illetve önkormányzati feladattá) nyilvánítás jogi aktus. Az állami funkciók, illetve feladatok teljes körű felsorolása egyetlen törvényben nem oldható meg. Ez nem is lehet a közpénzügyi szabályozás feladata. Ugyanakkor a feladatok meghatározásának rendje körültekintő törvényi szabályozást igényel. A jelenleg hatályos alkotmányos szabályokból következik, hogy az állam feladata az ország külső/belső biztonságának megteremtése, az államszervezet demokratikus működésének biztosítása, az alapjogok érvényesülése intézményi garanciáinak fenntartása. Ezek a keretek az új szabályozás számára is megadják az alapokat. Mindenképpen rögzíteni kell az új törvényben (vagy az Alkotmányban), hogy

- közfeladatot csak törvény telepíthet, a feladat ellátásához szükséges forrás és a feladat végrehajtásáért felelős egyidejű megjelölésével;
- a közfeladatok minimális terjedelmét úgy kell meghatározni, hogy az Alkotmányban rögzített jogok érvényesülésének és az ott felsorolt intézmények működésének a lehető legteljesebbé válása elkerülhető legyen, valamint

- az állam által nyújtott szolgáltatások az érintettek (jogosultak) számára egyenlő eséllyel hozzáférhetőek legyenek.

A közfeladat ellátása nyilvánvalóan közkiadást jelent, a közkiadások finanszírozásához szükséges fedezet előteremtése és annak elosztása az Alkotmányból és más jogszabályokból fakadó közhatalmi jogosultság és kötelezettség. Közfeladatot azonban – szerződés, megbízás alapján – természetes személy és/vagy magánvállalkozás is elláthat.

V. TÉZIS:

AZ ÚJ KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KÉT SZINTJÉT KÜLÖNÍTSE EL

Célszerűnek látszik, hogy az új közpénzügyi szabályozás az államháztartás mai szabályozása által definiált két szintje és négy alrendszerre helyett csak központi és helyi szintet határozzon meg. A központi szintbe tartozik a mai központi költségvetés, a Nyugdíj- és Egészségbiztosítási Alap, valamint az elkülönített állami pénzalapok. Felülvizsgálatra szorul ez utóbbi alapok mindegyikének önállósága. A társadalombiztosítási és az elkülönített állami pénzalapokra a jövőben is sajátos szabályok vonatkozhatnak. Ez azonban nem indokolja önálló alrendszerként történő kezelésüket.

A második szintbe a helyi önkormányzatok (kisebbségi önkormányzatok) költségvetései kerülnek. Szabályozni szükséges a két szint pénzügyi kapcsolatait, különös tekintettel a feladatok és források összhangjára, a kiszámíthatóságra, valamint az átláthatóságra.

Az elfogadott közpénzügyi elveknek az államháztartás mindkét szintjén érvényesülniük kell, ennek szabályozása és a módszerek megválasztása terén azonban a két szint sajátosságait a legmesszebbmenőkig figyelembe kell venni.

VI. TÉZIS

OLYAN KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSRA VAN SZÜKSÉG, AMELY ÁTFOGJA A KÖZPÉNZEKEL GAZDÁLKODÓK, VALAMINT A KÖZPÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS TELJES KÖRÉT

Az új törvényi szabályozás elvi jellegű (átláthatóság, ellenőrizhetőség stb.) és általános szabályai terjedjenek ki szervezeti formától, tulajdonviszonyoktól függetlenül minden közpénzzel gazdálkodóra. A szabályok egy szűkebb köre csak a közszektor szereplőire (a költségvetési rendben gazdálkodó és a nem költségvetési rendben gazdálkodó, de alapítás és finanszírozás szempontjából közvetlenül az államhoz kapcsolódó szervezetekre) lesz érvényes. A törvények egyes, speciális szabályainak hatálya kizárólag a költségvetési rendben gazdálkodó, államháztartási szervezetekre terjed majd ki.

A szabályozás alapkérdése a világos és pontos fogalomhasználat (közszektor, államháztartás, közpénz stb.). A fogalmak meghatározásánál és értelmezésénél a nemzetközi gyakorlatban kialakult és elfogadott megoldások az irányadóak. A közpénzügyi szabályozás rögzítése a kormányzati szektor és a közszektor fogalmát. Egyrészt azért, mert a konvergenciaprogramhoz kapcsolódó adatszolgáltatások e nélkül kellő pontossággal nem készíthetők el. Másrészt meg kell határozni, hogy a közszektor nem kormányzati szervezetei milyen módon vesznek részt a költségvetés tervezésében, az adatszolgáltatásban és a beszámolásban.

Az új szabályozásnak a közpénz legszélesebb fogalmából kell kiindulnia, közpénznek tekintve minden közjogi bevételt, közszolgáltatáshoz történt hozzájárulást, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő részét és minden vagyonhasznosításból származó bevételt.

Az új szemléletű szabályozásnak a közpénzkel való gazdálkodás minden mozzanatát azonos elvek alapján kell átfognia, azaz nemcsak az új törvények megalkotásánál, hanem a régebbi – egyelőre hatályon kívül nem helyez-

hető – törvények módosítása során is érvényesülniük kell az elfogadott elveknek.

VII. TÉZIS

AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS BIZTOSÍTSÁGA AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÉS A KÉPVISELŐ-TESTÜLETEK KÖLTSÉGVETÉSI JOGÁNAK GYAKORLÁSÁT ÉS A VÉGREHAJTÓ HATALOM FELELŐSSÉGÉT

Az érvényes szabályozás a mindenkori kormányok (fejezetek, intézmények) számára indokolhatatlanul nagy szabadságot biztosít a költségvetési törvényben elfogadott különböző előirányzatok közötti átcsoportosításra, miközben a törvényhozókat sok és kezelhetetlen információval halmozza el.

Az új szabályozás célja a költségvetés készítése (a prezentáció és az elfogadási eljárás), a beszámolás és az elszámolás rendszerében olyan biztosítékokat építeni, amelyek garantálják, hogy a közpénzek elosztásával kapcsolatos alapvető tartalmi döntéseket ténylegesen az Országgyűlés, illetve az önkormányzati képviselő-testület hozza meg. Ezért világossá kell tenni, hogy az aktuális politikai döntés (költségvetés) milyen tényleges döntési lehetőségeket kínál. A korábban eldöntött és lényegében automatikus kiadások évről-évre történő formális politikai elfogadása éppúgy kiüresít (het) i a politikai felelősséget, mint a döntést előkészítő anyagok áttekinthetetlensége. Fontos, hogy a képviselők döntéseket csak megalapozott döntési helyzetekben hozzanak. Ehhez az is szükséges, hogy a költségvetési dokumentumokban megfelelően legyenek meghatározva az úgynevezett szavazati egységek, vagyis azok a feladatok és előirányzatok, amelyekről a képviselőknek ténylegesen döntenüik kell. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését, számon kérhetővé teszik ezek teljesülését, de nem zavarják a végrehajtás operativitását.

A szabályozásban biztosítani szükséges a költségvetés ésszerű végrehajtásához nélkülözhetetlen rugalmasságot, de meg kell szüntetni az előirányzatok átcsoportosításának parlamenti kontroll nélküli szinte korlátlan lehetőségét.

A költségvetések végrehajtásának környezete igen változékony, szükséges a rugalmas reagálás feltételeinek biztosítása. A pótköltségvetés készítésének jelenlegi szabályozása könnyen kikerülhető, ugyanakkor eljárási szabályai igen bonyolultak és időigényesek, ezért a pótköltségvetési kötelezettség nem tölti be a neki szánt szerepet. A költségvetés rugalmasabb, de az Országgyűlés kontrolljával történő módosítása új feltételeinek megeremtése – a tézisben foglalt elv érvényesülése mellett – a jobb végrehajtást is elősegítené.

A végrehajtó hatalom parlamenti ellenőrzésének másik fontos eszköze a zárszámadás elfogadása. Ezt a jogkörét az Országgyűlés akkor tudja érdemben gyakorolni, ha a zárszámadás szerkezete kötelező erővel megegyezik az elfogadott költségvetés szerkezetével. A zárszámadás el nem fogadásához – a kormányváltás időszakát kivéve – megfontolandó jogkövetkezményeket rendelni.

A végrehajtó hatalom felelősségének hangsúlyozása általában is felveti a jogkövetkezmények kérdését. A közpénzügyekkel kapcsolatos szabályok szándékos vagy gondatlan megszegése ma is munkajogi és – adott esetekben – büntetőjogi szankciókat von maga után. A javasolt új közpénzügyi szabályozás, amely a közpénzekkel való gazdálkodás általános elveit (átláthatóság, teljesség, részletezettség) nemcsak általánosságban mondja ki, de konkrét rendelkezésekbe is foglalja, nagy előrelépést jelenthet e téren is. Konkrét rendelkezések megléte esetén ugyanis a nyilvánosság, a teljesség vagy a valódiság szabályait szándékosan vagy gondatlanságból megszegők esetében is értelmezhetővé válik a munkajogi, illetve a büntetőjogi felelősség.

VIII. TÉZIS

A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLY A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS EGYIK ALAPKÖVETELMÉNYE

Az államháztartás jelenlegi helyzetében a költségvetési egyensúly és a pénzügyi stabilitás (fenntarthatóság) kihívásai kerülnek előtérbe. A külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy – megfelelő politikai szándék esetén – az úgynevezett szabályalapú költségvetés bevezetése és/vagy a független intézmények közreműködése eredményes megoldás lehet. A konvergenciaprogram, illetve az euróövezetre vonatkozó kritériumok meghatározzák a közszektor egészére vonatkozó egyensúlyi követelményeket. Ezek teljesítése érdekében célszerű törvényben rögzíteni az államháztartás egyes szintjeire a költségvetési egyensúlyt és fenntarthatóságot biztosító szabályokat. E szabályok megerősítendőek úgynevezett eljárási előírásokkal, amelyek arra hivatottak, hogy a túlköltekezést csírájában fojtsák el. Ilyen előírás lehet például az, hogy bármilyen, a költségvetést érintő törvény mellé kötelező pénzügyi hatástanulmány benyújtása, a törvény többletfinanszírozási igényének és az ehhez tartozó forrásoknak a megjelölésével. Az egyensúlyt veszélyeztető kockázatok kezelésére megfelelő tartalékokat kell a tervezés során képezni, illetve pénzügyi szankciókat kell alkalmazni a kiadási előirányzatok túllépése esetén.

Az államháztartási egyensúly, az úgynevezett fenntartható költségvetés azonban csak a szükséges, de nem elégséges feltétele az ország tényleges céljának, a fenntartható fejlődésnek. A költségvetési egyensúlyt már középtávon sem lehet túladóztatással vagy az alapvető állami feladatok ellátását veszélyeztető elvonásokkal biztosítani. A költségvetési egyensúlyra való törekvés sem bevételi, sem kiadási oldalon nem veszélyeztetheti a gazdaság versenyképességét, valamint a lakosság jólétét, hanem a közteherviselésnek és a közkiadásoknak éppen

ezen erősödését kell szolgálniuk. Ez a követelmény ismét az átfogó közpénzügyi szabályozás szükségességét erősíti meg, hiszen azt hangsúlyozza, hogy már a közkiadásokra, illetve a közbevételek elengedésre vonatkozó kötelezettségvállalások is a korábban ismertetett elvek figyelembevételével történjenek.

IX. TÉZIS

A SZABÁLYOZÁS BIZTOSÍTSÁ A KÖZPÉNZEK BESZEDÉSÉNEK ÉS FELHASZNÁLÁSÁNAK ÁTLÁTHATÓSÁGÁT, FÜGGETLENÜL ATTÓL, HOGY EZT MILYEN GAZDASÁGI SZEREPLŐ VÉGZI

Az átláthatóság a közpénzügyi rendszerek fontos értéke. Megvalósulása hozzájárul a közbizalom helyreállításához, a különböző szabálytalanságokból adódó veszteségek csökkenéséhez, javíthatja a pénzügyi fegyelmet. A transzparencia jelentős mértékben csökkentheti az államadósság kezelésének költségeit. Az állami feladatok ellátásában növekvő szerep jut a nem kormányzati szektorhoz tartozó szervezeteknek. Ahhoz, hogy a köz- és magánszektor partnersége a köz számára is gyümölcsöző legyen, az szükséges, hogy minden közpénzfelhasználó elszámoltatható legyen. Az átláthatóságot a megfelelően szervezett információrendszer, továbbá a folyamatok és a döntések nyilvánossága biztosítják. Az információknak megfelelő mélységben, a nemzetközi szabványokban megjelölt tartalommal – tehát az adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális osztályozásnak is megfelelően – kell rendelkezésre állniuk.

Az átláthatóságból következően ismertté kell, hogy váljanak az államháztartás egészében és különböző részeiben rejlő kockázatok. Ezek megjelenítésének fontos feltétele, hogy az állami számvitel mutassa be a szektor vagyoni helyzetének változását, az úgynevezett mérlegen kívüli és az államháztartáson kívüli feladatellátás kockázatait. (Idetartoznak a különböző

állami követelések, feltételes és függő kötelezettségek, továbbá az állami/önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságokkal szembeni követelések és kötelezettségek.)

Fontos követelmény a pénzügyi jogrendszer transzparenciája is. A közpénzügyi szabályozás tartalmazzon biztosítékokat mind a bevételi, mind a kiadási oldalt befolyásoló jogszabályok stabilitására, illetve, ha a változtatások szükségesek, azok átláthatóságára.

A nyilvánosság egyben annak biztosítéka, hogy a választásokon érdemben érvényesülhessen a politikai verseny. Ezt a célt szolgálná a választások előtt kötelezően – meghatározott tartalommal – kiadandó jelentés, amely a kormányprogram teljesítését és ezzel összefüggésben a költségvetés helyzetét mutatná be, különös tekintettel annak jövőbeni kockázataira.

A közvagyonnal való gazdálkodásról szóló adatok nyilvánosságra hozatalát az üzleti titok védelme nem korlátozhatja. Ugyanakkor alaposan át kell tekintetni, hogy mit kell és mit indokolt a közpénzügyekből nyilvánosságra hozni, annak érdekében, hogy adatok idő előtti nyilvánosságra kerülése (például közbeszerzésnél, adósságfinanszírozásnál) ne gyengítse az állam üzleti pozícióját.

X. TÉZIS

A KÖZPÉNZEK TERVEZÉSE ÉS FELHASZNÁLÁSA SORÁN AZ „ÉRTÉKET A PÉNZÉRT” ELV ÉRVÉNYRE JUTÁSÁT KELL BIZTOSÍTANI

A teljesítményorientáltság elvét a közpénzügyi szabályozás úgy képes érvényesíteni, ha kikényszeríti, hogy a gazdálkodás során – a költségvetési tervezéstől a konkrét szolgáltatás nyújtásig – érvényesüljön az „értéket a pénzért” elv. Ez azt jelenti, hogy minden egyes költségvetési forintot eredményesen és hatékonyan kell felhasználni.

A jelenlegi költségvetés-tervezési gyakorlatban nem érvényesül a teljesítményorientáció: a

tervezés a feladat tényleges erőforrásigénye helyett a kialakult helyzetből indul ki, a források központi allokációja nem teljesítménykövetelmények szerint történik. Ezen változtat a programalapú költségvetési tervezés.

A kiadások jelentős és növekvő része programalapon kerüljön megtervezésre! A programrendszer főprogram, program és alprogram szerkezetben épül fel. Nemzetközi tapasztalatok szerint egy ország központi költségvetése általában 30–40 főprogramot tartalmaz. Az egyes főprogramokon belüli programok lennének a költségvetésről szóló döntések szavazati egységei. A programok lehetnek állandó és időleges programok. Időleges program tipikus esetei a beruházások, de lehetnek olyanok, mint például a programalapú költségvetésre történő áttérés programja. A szavazás, a döntési eljárás a két programtípus esetében eltérő. Az javasolható, hogy a programalapú költségvetés bevezetésére első lépcsőben az európai uniós támogatási programok és a leginkább úgynevezett „fejzeti kezelésű előirányzatokkal” gazdálkodó minisztériumok esetében kerüljön sor.

A költségvetési kiadások fennmaradó része továbbra is intézménycentrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva tervezendő, ami nem feltétlenül azonos a bázisalapú tervezéssel.

A programalapú költségvetési tervezés alkalmazásának jó terepe az önkormányzati rendszer, ahol az 1990-es évek közepétől már voltak kísérleti projektek. Ugyanakkor az új tervezési módszerek bevezetése az önkormányzatok esetében is differenciált megközelítést és esetenként hosszabb időt igényel.

A tervezést követően a gazdálkodás során a teljesítményorientációt úgy lehet érvényesíteni, ha a költségvetési előirányzatok felhasználásához teljesítményindikátorokat rendelnek és azok teljesülését szervezeti, ágazati és kormányzati szinten egyaránt figyelemmel kísérik.

XI. TÉZIS

MEGFELELŐ GAZDÁLKODÁSI SZABÁLYOKKAL ÉS INFORMÁCIÓRENDSZEREKKEL BIZTOSÍTANI KELL AZ ÉSSZERŰ ÉS TAKARÉKOS INTÉZMÉNYI SZINTŰ GAZDÁLKODÁS FELTÉTELEIT

A teljesítményorientációt a költségvetések végrehajtásának elemi szintjein, azaz a költségvetési szerveknél is biztosítani szükséges. A szabályozásnak a közfeladatok természetétől függően differenciáltan kell meghatározni a költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek jogi státuszát és gazdálkodási szabályait. A közszolgáltatást végző költségvetési szervek számára – a korábban ismertetett alapelvek sérelme nélkül – olyan rugalmas gazdálkodási környezetet szükséges teremteni, ami nem teszi versenyképtelenné őket a hasonló szolgáltatásokat végző vállalkozásokkal szemben.

Az előző pontban vázolt korszerű tervezési módszereknek ki kell egészülniük a teljesítménymérés intézményi feltételeinek megteremtésével. Ehhez az szükséges, hogy a költségvetési szervek információrendszerei jobban szolgálják ki e szervezetek és a felügyeleti (irányító) szervek vezetőit. A programalapú költségvetés bevezetésének fontos feltétele a módosított (részleges) eredményszemléletű könyvvizelésre történő áttérés. Ennek előkészítése alapos szakmai vitát és koncentrált munkát feltételez.

Az információgazdálkodás jelenlegi szabályozásának legnagyobb hiányossága az, hogy a közszektorban keletkező számvetési és statisztikai információkat, valamint az informatikai rendszereket nem rendszerszerűen kezeli. Az intézményeknek ma túlzott mennyiségű adatot kell szolgáltatniuk, amit senki sem hasznosít.

A költségvetési szervek a vállalatokra kidolgozott számvetel némileg módosított változatát alkalmazzák. Szükségesnek látszik olyan államszámveteli rendszer kidolgozása, amely szemléletében jobban alkalmazkodik a költségvetési gazdálkodás sajátosságaihoz és job-

ban kiszolgálja a kormányzatnak és az önkormányzatoknak a vezetői információs igényeit. A kormányzati szektorra vonatkozó nemzetközi standardok következetes érvényesítésével egy ilyen szabályozás kidolgozható. Ennek során különös figyelmet szükséges fordítani a közszektorban jelentkező pénzügyi kockázatok és a közvagyon változásának komplex tükrözésére. Nem tartható az a mai gyakorlat, amely a versenyszféra számára törvényben szabályozott számviteli kérdésköröket a költségvetési szervek tekintetében kormányrendeletben helyezi el. E helyett a törvényi szintű szabályozás indokolt.

XII. TÉZIS

A GAZDÁLKODÁS SZABÁLYSZERŰSÉGÉNEK ÉS EREDMÉNYESSÉGÉNEK FONTOS INTÉZMÉNYE A BELSŐ IRÁNYÍTÁS RENDSZERE

Az államháztartás belső irányítási rendszere magában foglalja a szervezet vezetése által kialakított célkitűzéseket, iránymutatásokat, működési eljárásokat és szabályokat. E kontrollmechanizmus működése nélkül nem érhető el az, hogy a szervezet biztosítsa küldetésének és különböző törekvéseinek gazdaságos, hatékony és eredményes teljesülését, a jogszabályoknak és a belső szabályoknak megfelelő működést, a szervezet vagyonának és információinak védelmét, a számviteli információs rendszer megfelelő minőségét, az éves pénzügyi beszámoló megbízható és időben történő elkészítését, valamint a hibák és csalások elkerülését, felderítését. A megújított szabályozás fontos feladata, hogy e területet, amelyet a mai szabályozás szintén elhanyagol, jelentőségének és a nemzetközi standardoknak megfelelően rendezze. Az új szabályozásba bele kell foglalni a belső irányítási mechanizmusok fogalmát, jelentőségét, deklarálni kell, hogy az egyes intézmények szintjén – viszonylag nagy önállósággal – kialakítandó belső irányítási rendszerek ele-

mei és szerkezete feleljenek meg a nemzetközi standardoknak. A belső irányítási rendszer részét képező függetlenített belső ellenőrzési funkcióval kapcsolatos alapvető követelményeket törvényi szinten indokolt rögzíteni. Ezzel párhuzamosan a jelenlegi rendeleti szabályozást meg kell szüntetni.

XIII. TÉZIS

A KÖZPÉNZEK ELLENŐRZÉSI RENDSZERÉNEK AZ ÚJ KÖVETELMÉNYEKHEZ TÖRTÉNŐ IGAZÍTÁSA MEGKERÜLHETETLEN

Az ellenőrzés a közpénzekkel történő gazdálkodás kitüntetett funkciója. Az új szabályozás során jelentősen javítani szükséges az ellenőrzés rendszerét. Világos, egységes szerkezetben szükséges megállapítani a belső ellenőrzési funkciókat ellátó szervezetek (Magyar Államkincstár, az EU-forrásokkal kapcsolatos ellenőrzést végző szervek, a felügyeleti ellenőrzés és az intézményi belső ellenőrző szervek) közötti munkamegosztást. Különösen fontos, hogy az ellenőrzési rendszer egészében érvényesüljön az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság elve. A funkciók változása kapcsán jelezni kell, hogy a hagyományos szabályszerűségi ellenőrzés mellett a tervek szakmai követelményeinek teljesülésére és az egyes szakterületek teljesítményeinek értékelésére egyre nagyobb hangsúly helyeződik.

A külső ellenőrzés szerepének változása, feladatkörének kiszélesedése nemzetközi tendencia. Az Állami Számvevőszéki ellenőrzési jogosítványait nem szükséges bővíteni, de a közpénzügyi szabályozás egészének változása indokoltá teheti ezek pontosítását. A számvevőszéki ellenőrzés egyre inkább az államháztartás pénzügyi és működési kockázatainak feltárására koncentrálna, tevékenységében növekszik a törvényhozás számára végzett tanácsadás szerepe.

Az ellenőrizhetőségre nemcsak pénzügyi,

hanem szakmai szempontból is szükség van. A szakfeladatok specialitásaiból adódó kontrollok érvényesítése a különböző szakellenőrzések feladata. Ezek tevékenységét is szükséges lenne koordináltabbá tenni.

A modern demokráciák megteremtik a civil szervezetek számára is a megfelelő ellenőrzési lehetőségeket. Ezek nem helyettesítik, hanem kiegészítik az állami szervek ellenőrzési lehetőségeit. A közpénzek célirányos elköltésének kikényszerítése érdekében célszerű kihasználni a nyilvánosság ellenőrző szerepét.

XIV. TÉZIS

A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSNAK KISZÁMÍTHATÓNAK ÉS VISZONYLAG STABILNAK KELL LENNIE

A közpénzügyek szabályozásánál kiemelkedő jelentőséggel bír az a követelmény, hogy a gazdasági élet résztvevői számára az állam magatartása hosszú távra kiszámítható legyen, a társadalom által elfogadottá váljon, és közbizalom övezzé az új megoldásokat. Ezért a közpénzügyi tárgyú jogszabályok esetében különös jelentősége van a szabályozás stabilitásának, a gyakori módosítások elkerülésének. A kiszámíthatósághoz hozzátartozik: a törvények gondos előkészítése (hatástanulmányok, társadalmi egyeztetés, önkormányzati specialitások figyelembevétele), az egyes törvényi blokkok összhangjának megteremtése, valamint a törvények hatálybalépése időpontjának olyan meghatározása, amely kellő időt hagy az alkalmazásra való felkészülésre. A javasolt közpénzügyi szabályozás a hazai gyakorlathoz képest teljesen új szemléletet, módszereket, technikákat vezet be a költségvetési tervezés, a zárszámadás készítése, az állam-számvitel, az ellenőrzés és a pénzügyi irányítás rendszerébe. Ezért indokolt lehet az új szabályok elfogadása és hatályba léptetése között akár több év biztosítása is vagy az új rendelkezések lépcsőzetes életbeléptetése. Fontos követel-

mény, hogy az új törvényi szabályok kihirdetését követően, de még jóval hatálybalépésük előtt ismertek legyenek a végrehajtási rendeletek is, ideértve azt is, hogy az önkormányzatok számára is kellő idő álljon rendelkezésre saját végrehajtási rendeleteik megalkotására.

Általában is megfontolandó egy olyan gyakorlat kialakítása – esetleg törvénybe foglalása is –, amely a teljesen új közpénzügyi szabályok (ideértve új adónemek bevezetését is) esetén legalább egy év felkészülési időt biztosít az új törvényi rendelkezések kihirdetése és hatálybalépése között.

XV. TÉZIS

A KÖZPÉNZÜGYI RENDSZER KISZÁMÍTHATÓSÁGAHOZ, A KÖZBIZALOM MEGTEREMTÉSÉHEZ SZÜKSÉGES AZ ALAPVETŐ SZABÁLYOK ALKOTMÁNYBA FOGLALÁSA

Amennyiben a parlamenti többség ehhez hiányzik, a közpénzügyek törvényi szabályozása megvalósítható az Alkotmány megváltoztatása nélkül is. A szabályozás azonban úgy lenne teljes és akkor szolgálná legjobban az állampolgárok pénzügyi biztonságát, valamint a pénzügyi szereplők bizalmának növekedését, ha alkotmányi garanciákat tudnánk teremteni a legfontosabb közpénzügyi elvek (például népképviselői felhatalmazás, átláthatóság, teljesség, részletesség, fenntarthatóság) érvényesítéséhez.

Ilyen garancia lenne egyebek mellett annak előírása, hogy minden naptári évre szólóan el kell készíteni a költségvetést, majd az Alkotmányban meghatározott időn belül a zárszámadás keretében számot kell adni annak teljesítéséről; az új szemlélet szerint előkészítendő költségvetés kiadási és bevételi oldala közötti egyensúlyt biztosítani kell; továbbá minden állami feladat ellátásához a szükséges pénzügyi fedezet tervezve legyen.

Az Alkotmány jelölje meg a zárszámadás funkcióját: a kormány elszámolása és elfogadás esetén felmentése a költségvetés végrehajtásának

kötelezettsége alól. Költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatot kizárólag a kormány nyújthat be, és ezek a törvényjavaslatok más törvények módosítását nem tartalmazhatják.

Határozza meg az Alkotmány – a jelenleginél pontosabban – a köztelherviselés fogalmát, annak pontos tartalmát, kitérve a köztelherviselés minden formájára: a személyek és szervezetek, a gazdasági forgalomban való részvételük, jövedelmi és vagyoni helyzetük, tevékenységük alapján, teherviselő képességüknek megfelelően különösen adókkal, illetékekkel, járulékokkal, vámokkal, továbbá az igénybevett közszolgáltatásokért fizetendő fogyasztói hozzájárulásokkal (együtt: közterhek) kötelesek hozzájárulni a közös szükségletek kiadásainak fedezéséhez.

Rendelkeznie kell továbbá az alaptörvénynek arról a helyzetről, ha az Országgyűlés nem alkotta meg határidőben a következő évre szóló költségvetési törvényt. Ilyenkor a kormány köteles haladéktalanul átmeneti gazdálkodásról szóló törvényjavaslatot beterjeszteni az Országgyűléshez. E törvény az új költségvetési törvény hatálybalépése napján, de legkésőbb az Alkotmányban meghatározott időpontban hatályát veszti. Az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény megalkotásáig, vagy ha e törvény hatályát veszítette, mielőtt az új költségvetési törvény hatályba lépett volna, a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételek beszedésére és az előző évi központi költségvetés kiadási előirányzatain belül a kiadások időarányos teljesítésére.

Csapodi Pál

A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei

A rendszerváltáskor a Magyar Köztársaság súlyos külső és belső állami adósságot örökölt. Az 1990-es évek elején a pénzügyi instabilitást tovább fokozta a termelés és a foglalkoztatás szintjének drasztikus visszaesése. A teljes foglalkoztatásra épített állami feladatrendszert nem lehetett fenntartani. A végrebajtott reformok és megszorító intézkedések következtében az ország pénzügyi helyzete a '90-es évek közepére konszolidálódott és 2001-ig tovább javult. Ezt követően azonban a pénzügyi egyensúly ismét megbomlott. Az állami túlköltekezés, ami különösen a választási években jelentkezett, csak átmenetileg javította a gazdasági növekedés feltételeit. Az évtized közepére a közpénzügyek rendezetlensége a gazdasági versenyképesség kerékkötőjévé vált és gyengítette a fenntartható fejlődés alapjait. A helyi önkormányzati rendszer működése mind a pénzügyi egyensúly, mind az európai uniós források abszorpciója szempontjából komoly kockázati tényezőt jelent. Mindez szükségessé teszi a közpénzügyek átfogó újraszabályozását.

AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS CÉLJAI

A közpénzügyek szabályozásának megújítása kettős célt szolgál. Közvetlen célja olyan szabályok kialakítása, intézmények létrehozása és technikai megoldások megtalálása, amelyek át-

láthatóbbá, kiszámíthatóbbá és hatékonyabbá teszik a közpénzekkel való gazdálkodást mind a nemzetgazdaság és az önkormányzatok, mind pedig az intézmények szintjén. A végső cél azonban az, hogy a közpénzügyi rendszer jobb működése, a pénzügyi egyensúly, illetve az ebbe vetett bizalom növekedése révén javuljanak a versenyképesség és a fenntartható fejlődés külső és belső feltételei.

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE A KÖZPÉNZÜGYEK SZABÁLYOZÁSÁNAK MEGÚJÍTÁSÁBAN

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az ellenőrzések, a költségvetési törvényjavaslatok véleményezése és a zárszámadási jelentések készítése során szerzett tapasztalatai alapján többször is javaslatot tett a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozásának átfogó korszerűsítésére. A szabályozás megújításának katalizálása érdekében az ÁSZ felajánlotta, hogy lerakja egy új közpénzügyi szabályozás alapjait. Ennek során az ÁSZ-t nem az a cél vezette, hogy ellenőrzési jogosítványait bővítse. Éppen ellenkezőleg. Tapasztalataink azt bizonyították, hogy a közpénzek strukturális okok miatti elszívargását vagy a politikai szándékoktól vezérelt túlköltekezést nem lehet utólag, ellenőr-

zési eszközökkel orvosolni. Következésképpen: a közpénzekkel való gazdálkodás egészét kell szabályozottabbá, átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tenni.

Az alapozó munka – amelynek bázisa az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (FEMI) volt – keretében, külső szakértők bevonásával több rész tanulmányt készítettünk, áttekintettük a nemzetközi tapasztalatokat, szakmai vitákat rendeztünk. Ennek a legfontosabb dokumentumait az ÁSZ FEMI egy önálló tanulmánykötetben a későbbiekben közzéteszi. A kutatásokról szóló összefoglaló tanulmány megtekinthető az ÁSZ honlapján, a www.asz.hu címen.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés alá tartozó szervezetként olyan formában próbálta javaslatait megfogalmazni, hogy azok a törvényhozási munkában minél közvetlenebbül hasznosíthatók legyenek. A közpénzügyek szabályozásának tézisei című összeállítás (a továbbiakban: Tézisek), amelyeket e lapszám ismertet, pontokba szedve tartalmazza a javasolt szabályozás legfontosabb elveit, kitörési pontjait, módszereit. A tézisek megfogalmazásánál elsősorban a politikai döntéshozatal szempontjából fontos kérdéseket próbáltuk meg kiemelni, kerülve a szakmai összefüggések túlságosan mély és nagyon részletes bemutatását.

A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS TÁRGYA

A Tézisek nagyon tudatosan nem az államháztartási törvény megújításáról, hanem a közpénzügyek szabályozásáról szólnak. Az állam és a közszféra modern szemlélete ugyanis megköveteli, hogy a közpénzügyi szabályozás hatályát rendszerszerűen kiterjesszük a közpénzekkel gazdálkodó, államháztartáson kívüli szervezetre. Így tudunk megfelelni a globális kihívásoknak, az európai előírásoknak, de erre készítenek a hazai tapasztalataink is. Az elmúlt években ugyanis az a világszerte érvényesülő tendencia

bontakozott ki Magyarországon is, hogy a közfeladatok ellátásában egyre nagyobb súllyal vesznek részt az államháztartáson kívüli szervezetek. Az ÁSZ ellenőrzései pedig azt tárták fel, hogy a közpénzek elfolyásának ott a legnagyobb veszélye, ahol a köz- és a magánszektor érintkezik. Ezt a veszélyt is csak egy olyan új szemléletű szabályozás tudja kiküszöbölni, amely nem az államháztartási szervezetet, hanem a közpénzek felhasználását állítja a szabályozás középpontjába. Ugyanakkor kiterjesztően kell értelmezni a közpénzek fogalmát is: közpénznek tekintve minden közjogi bevételt (ideértve az elengedett adókat is), közszolgáltatáshoz történt hozzájárulást, az állami vagyon pénzeszközben megtestesülő részét és minden, a közvagyon hasznosításából származó bevételt.

FOKOZATOSSÁG A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS MEGÚJÍTÁSÁBAN

A közpénzügyi szabályozás megújítása valószínűleg nem lehetséges egyetlen törvény megalkotásával, illetve a Tézisek néhány könnyen kivitelezhető gondolatának a meglévő szabályozásba illesztésével. A Tézisek az egész törvényi szabályozás megújítása mellett, a közpénzügyekkel való gazdálkodás egyes blokkjainak rendszerszerű újraszabályozására tesznek javaslatot. Természetesen az ÁSZ-nak nem feladata azt eldönteni, hogy a jogalkotó az egyes blokkokat egy törvényben vagy több különböző törvényben szabályozza-e. Elengedhetetlen követelmény azonban, hogy a központi és helyi szint pénzügyi kapcsolatai – igazodva a feladatmegosztás során kialakuló változásokhoz – a jelenleginél stabilabb és átláthatóbb módon legyenek szabályozva. A korszerűsítés végső esetben megtörténhet az alkotmány módosítása nélkül is, de a reform akkor lenne teljes, ha az alkotmány is kibővülne egy, a közpénzügyek szabályozásának alkotmányos kereteit kijelölő fejezettel.

A TÉZISEK HÁROM LEGFONTOSABB ÜZENETE

A Tézisek első legfontosabb üzenete az, hogy a közpénzekkel való gazdálkodás szabályozását szilárd elvi alapokra kell helyezni és az elveket a szabályozás egészében érvényre kell juttatni. A Tézisek rögzítik a legfontosabb elveket és felvázolják azokat a szabályozási irányokat, amelyek mentén ezeknek érvényt lehet szerezni. Fontosnak tartjuk, hogy az elveket illetően szakmai, politikai és társadalmi konszenzus alakuljon ki.

A Tézisek második hangsúlyos megfontolása a költségvetési fegyelem megszilárdításának fontossága. Természetesen ez sem megy ráolvasással. Olyan szabályok bevezetésére van szükség, amelyek már eleve megakadályozzák a költségvetési keretek túllépését. Emellett összehangoltabbá kell tenni a külső és belső ellenőrzést.

A Tézisek harmadik kiemelendő üzenete az, hogy a modernizáció a közpénzügyeket sem hagyta érintetlenül. Csatlakozásunk az Európai Unióhoz és más nemzetközi szervezetekhez indokoltá teszi, hogy e szervezetek által a közszférára kidolgozott standardok a magyar szabályozásban is tükröződjenek. Fejlődtek a költségvetési tervezés és gazdálkodás technikái. Az információtechnológia fejlődése megköveteli, hogy a közpénzügyi információrendszer fő szabályai törvényi szinten is megfogalmazásra kerüljenek. A teljesítményorientációnak utat kell engedni, sőt utat kell törni a magyar közpénzügyi menedzsmentben. A továbbiakban ezt a három üzenetet fejtem ki részletesebben.

A KÖZPÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS ELVI MEGALAPOZÁSA

A közpénzügyek szabályozásának néhány elve az állam demokratikus jellegéből következik. Más elvek megfogalmazásakor több nemzetközi szervezet dokumentumait is alapnak tekintjük, mivel e szervezetek az elmúlt 10–15 év-

ben az úgynevezett „jó kormányzás”, köztük az eredményes közpénzügyi menedzsment számos elvét deklarálták és szembesítették az egyes országok gyakorlatával.

■ Demokratikus berendezkedésünkben következik a *népképviseleti felhatalmazás* elve, amely azt mondja ki, hogy azok döntenek a közpénzek felhasználásáról, akik erre politikai felhatalmazást kaptak, és akik ezért választóiknak felelősséggel tartoznak. Az elv érvényesítése feltételezi, hogy e jogokat a választott képviselők érdemben gyakorolni tudják és egyben e jog gyakorlása a választások során számon kérhető legyen rajtuk.

A jelenleg érvényes szabályozás – több mint tíz éve – indokolatlan és indokolhatatlanul nagy szabadságot biztosít a végrehajtó szintek számára a költségvetési törvényben elfogadott különböző előirányzatok közötti átcsoportosítás vonatkozásában, miközben az előterjesztett és elfogadott költségvetési törvények jelenlegi szerkezetükben nem alkalmasak arra, hogy a politikai testületek érdemi döntésekkel alakítsák a fiskális folyamatokat. Az elszámolás vonatkozásában helytelenül vannak kijelölve a szavazati egységek, így a döntéshozók nem igazán tudják, miről döntenek. Esetleges a költségvetésen kívül megjelenő, de közvetlenül vagy áttételesen az államháztartást érintő kockázatok számviteli megjelenítése. E probléma kezelése nélkül a magánszektor partnerségére épülő megoldások terjedése tovább fogja növelni az állam pénzügyeinek átláthatatlanságát.

A népképviseleti elv megvalósulásának egyik legfontosabb követelménye az, hogy lényeges előirányzat-módosítást is csak választott politikai testület hajthat végre. E konfliktus kezelhetőségét biztosíthatja egyfelől, ha az igazi döntésekre vonatkoztatottan érvényesítjük, vagyis az előirányzatokat megkülönböztetjük aszerint, hogy az aktuális döntéshozatali folyamatnak milyen ráhatása van ezekre. A költségvetés prezentációjában tehát pozitívan is meg kell jeleníteni, hogy a mindenkori döntéshozó nem-

csak az időben, de a bevételek és kiadások vonatkozásában tartalmi szempontból is korlátozott döntési lehetőséggel rendelkeznek. Az egyik legfontosabb kérdés, hogy a költségvetési döntések alapja a megfelelő szavazati egységek¹ kialakítása legyen. A politika olyan aggregátumokról döntsön, amelyek megfelelően biztosítják a politikai preferenciák érvényesítését.

■ A *korlátozott felhatalmazás* elve három mozzanatot foglal magában. Egyfelől azt, hogy a kormányzatot (az önkormányzat végrehajtó szervét) az elfogadott költségvetésnek megfelelő végrehajtás kötelezettsége terheli, amely felhatalmazás előzetes. Másfelől azt, hogy a végrehajtó hatalom felhatalmazása időben is véges, jellemzően egy év. A harmadik elem, hogy a tárgyévi költségvetésekben megjelenő bevételek és kiadások vonatkozásában jelentős a korábbi döntések és más determinációk hatása. Az államháztartásban zajló gazdálkodás, a különböző folyamatok azonban nem köthetők a költségvetési évek lezárulásához. Az élet a költségvetési év fordulója után is továbbmegy. Ezen alapelv érvényesülése akkor képes átmenetet biztosítani a népképviselői felhatalmazás elve és az ésszerű működés között, ha e konfliktust képes a költségvetési tervezés és végrehajtás kezelni. A korlátozott felhatalmazás elve igazi konfliktusok forrásává is válhat, hiszen a gazdálkodás folyamatossága megköveteli a több évre szóló kötelezettségvállalást, a környezeti és más tényezőkből adódó korrekciós igények pedig az éven belüli változtatás lehetőségét. Az erre vonatkozó egyértelmű szabályok beépítése a költségvetés elfogadásának és módosításának szabályrendszerébe nem ellentétes a korlátozott felhatalmazás elvével, ha e szabályok átláthatók és valóban kivételes jellegűek.

■ Az *átláthatóság elve* érvényesülésének kiinduló feltétele a szabályrendszer, a jogi környezet áttekinthetősége. A javasolt új közpénzügyi szabályozás megalkotása – meggyőződésünk szerint – fontos előrelépés volna e téren. A világos és követhető szabályozás alapján érvényesíthető

a közpénzek beszedésének és felhasználásának átláthatósága, attól függetlenül, hogy ezt milyen gazdasági szereplő végzi. Különösen fontos ennek érvényesítése akkor, amikor – a nemzetközi trendekkel összhangban – hazánkban is növekszik a különböző partnerségi kapcsolatokon alapuló közfeladat-ellátás jelentősége.

A Nemzetközi Valutaalap vonatkozó dokumentuma alapján az átláthatóság elvének érvényesítését

- a feladatok és hatáskörök egyértelmű meghatározása;
- a keletkezett információk széles körű hozzáférhetősége;
- a költségvetés elkészítésének, végrehajtásának és a beszámolásnak a nyilvánossága;
- a tisztességes gazdálkodás

biztosítja. Fontos hangsúlyozni, hogy e követelmény gyakorlati számon kérhetőségét a költségvetések és a beszámolók azonos szerkezete tudja valóra váltani.

A költségvetési folyamat és a dokumentum átláthatósága biztosítja a kormányzó erők elszámoltathatóságát, a politikai pártok közötti méltányos verseny egyik alapfeltételét. Az elv akkor érvényesül maradéktalanul, ha az elfogadott költségvetések megvalósulnak. A költségvetésektől érdemben bármilyen irányban eltérő folyamatok a kormányok hitelességét vonják kétségbe.

■ A *nyilvánosság elvének* érvényesülése a jogállami keretek fontos működési sajátossága. A közpénzek esetében nem érvényesül közvetlen tulajdonosi ellenőrzés, a piaci fogyasztói kontroll is csak áttételesen. Ezért a választásokon felhatalmazott politikai testületek mellett a nyilvánosság jelenti a legnagyobb visszatartó erőt minden felelőtlen gazdálkodás, politikai manipuláció és bűncselekmény (benne a korrupció) elkerülése szempontjából.

A mai technológiai viszonyok a nyilvánosság számára szinte korlátlan lehetőségeket jelentenek. Az elv érvényesítését az információgazdálkodás egész rendszerében biztosítani kell, a közfeladatot ellátó, nem költségvetési gazdál-

kodási rendben működő szervezetek számára is kötelezővé kell tenni a nyilvánosság „tűrését”.

■ *Az ellenőrizhetőség elve* azt jelenti, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek allokálása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás minden fázisában ott legyenek azok a kontrollmechanizmusok, amelyek megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését.

■ *A pénzügyi megalapozottság elve* azt jelenti, hogy a politikai preferenciáknak ki kell fejeznie megfelelő szakmai szabályok szerint készülő pénzügyi tervekben, amelyek egyben jogilag is számon kérhetők. Ez az elv azt is jelenti, hogy a politikai döntések megvalósíthatósági szűrőn mennek át. A költségvetés-készítés és -elfogadás folyamata lehet a „technológiai” és eljárási fékje a politikai szempontok egyoldalú érvényesülésének. A szabályalapú költségvetési gyakorlat, azaz a különböző költségvetési egyensúlyra törekvést előíró szabályok alkalmazása ezen elv érvényesítését tovább erősíti.

■ *Az előrelátás elvének* érdemi érvényesülését szolgálja a költségvetési tervezés módszertani megújulása. Az elmúlt másfél évtizednyi időben a politikai indíttatású túlköltekezés, majd az ezt követő pénzügyi válságkezelés jelentős kárt okozott országunknak. A jelenlegi költségvetési folyamatban a tervezés korszerű technikai alig kapnak szerepet. A hagyományos, nem teljesítményalapú tervezési gyakorlat nem alkalmas az érdemi változásokhoz szükséges kiadási szerkezeti változtatások megalapozására, új feladatok megfelelő finanszírozására, hosszú időre kiható kiadási döntések jövőbeni következményeinek előrejelzésére, a közpénzköltéshez kapcsolódó hatékonysági és eredménykövetelmények érvényesítésére. Az előrelátás elvének érvényesítése megköveteli a stratégiai szemlélet érvényesülését a közpolitikai területek mindegyikén.

A fenntarthatóság és az egyensúly elvének együttes érvényesülése nem csak azt jelenti,

hogy az államháztartás folyó egyenlege egyensúlyhoz közeli állapotban van. Természetesen ez is fontos követelmény, hiszen a tartósan nagyarányú folyó deficit súlyos eladósodáshoz és fenntarthatatlan helyzethez, végső soron pénzügyi összeomláshoz vezethet. A fenntartható egyensúly azonban azt is jelenti, hogy az államháztartás bevételi és kiadási oldalán sincsenek a gazdasági fejlődést vagy a társadalmi kohéziót veszélyeztető feszültségek. Például a közteherviselés méltányos, kiszámítható, a kiadásokat nem járadékvadász érdekcsoportok és szűklátókörű politikai érdekek befolyásolják. Nagyon fontos, hogy a fenntarthatóságot a gazdaság különböző szereplőtípusai (munkáltatók, munkavállalók) és a különböző generációk közötti megállapodások – „látható” társadalmi-gazdasági megállapodások vagy „láthatatlan”, például generációk közötti társadalmi szerződések – biztosítsák.

■ *A teljesség elve* először is azt jelenti, hogy a közpénzekkel minden szereplőnek a legapróbb részletekig el kell számolnia. A különböző pénzügyi kimutatásoknak a bruttó elszámolás elve alapján kell készülniük. A költségvetésekből származó támogatások mellett a közszolgáltatásokra fizetett használati díjak is közpénzek, ezek felhasználásáról is el kell számolni éppúgy, mint az állami vagyon hasznosításából származó bevételekkel. Ismertetni kell a be nem szedett közpénzeket (adókedvezményeket, -mentességeket) és a követeléseket. A teljesség elvének hangsúlyozása azért is fontos, mert a közpénzügyi rendszerek vonatkozásában jelentősen nőnek egyfelől a költségvetési gazdálkodáson kívüli kötelezettségek, másfelől a költségvetési gazdálkodásban jelentkező mérlegen kívüli tételek döntően jövőbeni kötelezettségek. A teljesség elve akkor valósul meg, ha e tételek megfelelően tükröződnek a kormányzati statisztikákban és a beszámoló rendszerekben.

■ *A részletesség elvének* alkalmazása azt jelenti, hogy a döntéshozók és az adófizetők számára a közpénzköltés, a tényleges költségveté-

si folyamat, pénzügyi helyzet megismerhetővé válik. A részletesség elvét túl is lehet hajtani. Ez a mai helyzet, amikor a prezentáció olyan, hogy a sok fától az erdőt nehéz látni. A részletesség elve megköveteli, hogy az adminisztratív, a közgazdasági és a funkcionális prezentáció mindegyike egyszerre – mégpedig világos átjárással – érvényesüljön.

■ A *valódiság elve* azt jelenti, hogy a közpénzügyi rendszerben mind a bevételi, mind a kiadási oldalon olyan tételek jelennek meg, amelyek tényleges forrást, illetve közfeladat-elátással kapcsolatos pénzköltést jelentenek. A hazai államháztartási elszámolási gyakorlat jelenleg a különböző kiadásokban jelentős adótartalmat szerepeltet, amely akadályozza ennek az elvnek az érvényesülését.

A KÖLTSÉGVETÉSI FEGYELEM MEGSZILÁRDÍTÁSA

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján aligha vitatható, hogy az új közpénzügyi szabályozásnak a költségvetési fegyelem megszilárdítását kell szolgálnia. Az Európai Unióban vállalt kötelezettségeknek (konvergencia és stabilitás) megfelelően szükséges, hogy az államháztartás szabályrendszere az egyensúly eléréséhez és fenntartásához szükséges követelményeket tartalmazzon. Ezeket a monetáris vagy monetáris politikai szabályok mintájára szokás költségvetési (fiskális) vagy költségvetés-politikai szabálynak nevezni. A Tézisekben a költségvetési szabály kifejezést alkalmaztuk.

A költségvetési túlköltekezés negatív hatásai, a stabil nemzeti (illetve térségi) valuta igénye és a nemzetgazdaságok pénzügyi sebezhetősége egyre több országot juttatott el arra a felismerésre, hogy költségvetési politikáját előre jól meghatározott (szigorú) szabályok közé szorítsa, azaz úgynevezett szabályalapú költségvetési politikát folytasson. A szabályok alapvetően két célt szolgálnak:

- a költségvetési túlköltekezés megállítását, illetve
- az anticiklusos költségvetési politika mozgásterének megteremtését.

A két cél bizonyos fokig összefügg. Egyrészt azért, mert a költségvetési túlköltekezés, illetve az azt korlátozó merev szabályok lehetetlenné teszik az anticiklusos költségvetési politika megvalósítását. Másrészt a költségvetés túlköltekezése gyakran abból ered, hogy a „jó” években vállalt kötelezettségeket az állam a „rossz” években csak eladósodás útján tudja teljesíteni.

A költségvetési szabályok gyakran nem önmagukban, hanem egy átfogó gazdasági (kiigazító) csomag részeként fogalmazódnak meg. Jogi formájuk változatos. Néhány esetben az országok alkotmányai rögzítik a költségvetési szabályokat. Gyakoribb az egyéb törvényben, például egy átfogó pénzügyi törvényben történő szabályozás. Arra is van példa, hogy a törvény csak a fő elveket állapítja meg, a kívánatos eredményt biztosító eljárási szabályokat pedig alacsonyabb szintű jogszabályok részletezik. A szabályok vonatkozhatnak az ország központi költségvetésére és az országon belüli egységek (például tartományok) költségvetéseire is.

A költségvetési szabályok tartalmukat tekintve három csoportba sorolhatók:

- célokat kijelölő szabályok,
- eljárási szabályok,
- a célok meghíúsulása esetére szankciókat, korrekciós mechanizmusokat előíró szabályok.

A célokat kijelölő szabályok egyes országokban a folyó költségvetés hiánya (többlete) szintjének előírására, illetve az államadósság maximális mértékének meghatározására vonatkoznak.

Az eljárási szabályok lehetnek a tervezés megalapozását, átláthatóságát, illetve a költségvetési folyamatokról való hiteles tájékoztatást előíró rendelkezések. Emellett több országban – különösen ott, ahol a nemzetgazdasági mutatók jelentősen ingadoznak – kiegyenlítő alapok létrehozását, illetve tartalékok képzését írják elő a jogszabályok.

A költségvetési célok megghiúsulása esetén különböző visszapótlási és egyéb korrekciós mechanizmusok léphetnek életbe. Különösen jellemzőek ezek a szabályok az országon belüli egységek költségvetési korlátainak átlépése esetén.

Látszólag a költségvetési szabályok akkor a leghatásosabbak, ha azokat magas szintű jogszabályok rögzítik. A tapasztalat mégsem ez. Az alkotmányban, illetve törvényekben rögzített szabályok ugyanis gyakran túlságosan leegyszerűsítettek, merevek és nehezen megváltoztathatók. Egyfelől betartásuk olykor súlyos veszteségeket okoz. Másfelől az ilyen szabályok arra készítetnek egyes kormányokat, hogy kreatív könyveléssel és egyéb trükkökkel szabaduljanak meg az értelmetlennek vélt kötöttségektől. Ez pedig még súlyosabb problémákhoz, hitelvesztéshez, rejtett eladósodottsághoz vezet. Ezért – egyes vélemények szerint – az a célravezető, ha a mindenkori kormány rögzíti és nyilvánosságra hozza az általa követni szándékolt költségvetési szabályokat, majd pedig tartja is magát ezekhez a szabályokhoz.

E nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével célszerű a magyar költségvetés egyensúlyi követelményeit kikényszerítő költségvetési szabályokat megállapítani. Ennek során abból kell kiindulni, hogy Magyarország számára az átfogó egyensúlyi követelményeket a konvergenciaprogram, majd az euróövezethez való csatlakozásunkat követően a maastrichti kritériumok egyértelműen meghatározzák. Következésképpen a hazai szabályoknak olyan rendelkezéseket kell tartalmazniuk, amelyek a túlzott mértékű hiány keletkezését a gyökereiknél akadályozzák meg: nem teszik lehetővé a bevételek túltervezését, a kiadási előirányzatok jelentős részének automatikus túllépését, a társadalombiztosítási vagy az elkülönített állami pénzalapok túlköltekezését.

Az utóbbi évek fejleménye, hogy a stabilitást veszélyeztető tényezők között egyre jelentősebb a szerepe a helyi önkormányzati szektorban jelentkező pénzügyi kockázatoknak. Ezek megfe-

lelő szabályokkal történő kezelése, a hitelfelvétel és egyéb hosszú távú kötelezettségvállalás feltételeinek újraszabályozása elodázhatatlan feladat. Eszerint az új szabályozásba a következő típusú költségvetési rendelkezéseket célszerű beépíteni:

A központi szint vonatkozásában például előírható:

- a központi költségvetésen kívüli pénzalapok kötelező kiegyensúlyozottsága, nem vehetnek fel hitelt;
- a központi költségvetés adósságának kamatszolgálatát és az államadósság csökkentését annak elsődleges szufficitjéből kell finanszírozni;
- vagyoneladásból vagy koncessziós bevételből államadósságot kell törleszteni;
- a kormány kezesség- és garanciavállalásának felső határa.

A helyi szint vonatkozásában célszerű például rögzíteni, hogy

- a folyó és a felhalmozási költségvetés nem átjárható, a folyó költségvetés nem lehet deficitese;
- helyi önkormányzat likviditási és beruházási hitelt vehet fel (az eladósodottság felső összegét – megfelelő modellezés után – felülről korlátozni szükséges a pénzügyi kapacitás függvényében), a hitelállományba be kell számítani a kezességvállalásokat és a szállítói követeléseket is;
- eszköz-eladásból vagy koncessziós bevételből az önkormányzat adósságát kell törleszteni.

Ezek a szabályok, amelyeknek egy része már jelenleg is hatályos, képesek a költségvetés egészének hosszú távú pénzügyi fenntarthatóságát garantálni, ha azokat betartják. Eszabályok számon kérhetőségét a pénzügyi menedzsment világos szabályai biztosíthatják. E mellett a fenntarthatóság elvének érvényesítéséhez a közteherviselésnek, a több generációt érintő jóléti rendszereknek és a nagy összegű fejlesztéseknek a mainál átláthatóbb és stabilabb szabályozására is szükség van.

A költségvetési fegyelem megszilárdítása érdekében újra kell gondolni a közpénzek ellenőrzésével kapcsolatos szabályozást is. A nemzeti számvevőszékek világszövetsége, az INTOSAI különböző dokumentumainak alapvetelével szabályozni szükséges a kormányzati szektor külső ellenőrzésének elveit. A belső ellenőrzésre pedig a Belső Ellenőrök Nemzetközi Szervezetének (IIA) standardjait indokolt alkalmazni. A közsféra ellenőrzési rendszerének újraszabályozásakor az eredményesség, hatékonyság és gazdaságosság hármas követelményének érvényesítését tartjuk szükségesnek. Az eredményességi szempontú ellenőrzés segíti a közpénzek szabályos és célszerű elköltését, mérsékli a közszektor pénzügyi és működési kockázatait, hozzájárul az átláthatóság érvényesüléséhez. Nem közömbös azonban, hogy az eredmények milyen erőforrások felhasználásával és milyen költségviszonyok mellett realizálódhatnak. Kívánatosnak tartjuk tehát, hogy az eredményesség követelménye a meglévő kapacitások jobb kihasználása és költséghatékony megoldások mellett érvényesüljön. Fontos definiálni a különböző ellenőrzési szervezeteket, a közöttük érvényesítendő munkamegosztást. Utalni kell arra, hogy a pénzügyi ellenőrzés mellett fontos szerep hárul a szakmai ellenőrzésre is, és szükséges a pénzügyi és szakmai ellenőrző szervek együttműködése.

A helyi önkormányzatoknál és az állami pénzalapoknál a magánkönyvvizsgálat jelenlegi formáját – szerepének fontosságát nem tagadva – át kell gondolni, és ezek zárt rendszerét szükséges kialakítani. Körültekintően – a sajátosságoknak megfelelően – szabályozni kell a helyi államháztartási szint ellenőrzési rendszerét.

Az ellenőrizhetőség – korábban tárgyalt – elvnek maradéktalan érvényesülése első lépésben nem a külső és belső ellenőrzés megerősítését jelenti, hanem azt, hogy a feladatmeghatározás, a pénzek elosztása (függetlenül attól, hogy a közpénzek felhasználója milyen jogi státuszú) és a felhasználásról történő be- és elszámolás

minden fázisában ott legyenek azok a kontrollmechanizmusok, amelyeknek célja, hogy megakadályozzák a közpénzek nem rendeltetésszerű, nem célirányos és nem gazdaságos elköltését. E belső kontrollmechanizmusokra építve lehet az utólagos belső és külső ellenőrzés (audit) funkcióit jobban, konkrétabban definiálni. A független belső ellenőrzés szerepe a belső kontrollmechanizmusok megfelelőségének biztosítása, a működési kockázatok feltárása.

A belső kontrollok szervezeti feltételeinek megteremtése mellett szükséges olyan teljesítménymutató rendszerek kidolgozása, amelyek a tervezéstől kezdve a végrehajtáson keresztül a beszámolásig bezárólag követik a közpénzkielkötést. A teljesítménymutatók alapján nyílik lehetőség a pénzügyi, illetve a szakmai folyamatok nyomon követésére, illetve a folyamatokba való beavatkozást is lehetővé tevő szervezeti, ágazati vagy kormányzati szintű kontrollingra.

A szabályozás korszerűsítése a mai törvényi és kormányrendeleti joganyag legfontosabb részeinek törvénybe iktatását, a fogalmak és megoldások nemzetközi standardokkal való szakmai összhangba hozását igényli.

A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSI, GAZDÁLKODÁSI ÉS BESZÁMOLÁSI FOLYAMATÁNAK KORSZERŰSÍTÉSE

Az előttünk járó országok közül sokan bebizonyították, hogy a közszektor egészével, ágazataival és az egyes szereplőivel szembeni teljesítménykövetelmények jóléti többletet eredményeznek. Különösen fontos a teljesítményorientáltság elvének már a költségvetési tervezés során történő érvényesítése, hiszen a gazdálkodás eme mozzanata döntően determinálja a gazdálkodás többi folyamatát. Az előirányzatok tervezésekor be kell mutatni a javasolt kiadás célját, a cél elérésének módját, a javasolt erőforrások és kiadási összeg indokolását. A célok megjelöléséhez és számonkéréséhez széles

körben alkalmazni kell a teljesítményindikátorokat. Előirányzat-változtatás esetén ugyanezt a követelményt kell érvényesíteni.

A hazai költségvetési tervezési gyakorlat átfogóan megújítandó. A jelenlegi bázisalapú tervezés alkalmatlan mind a teljesítménykövetelmények érvényesítésére, mind a szükséges szerkezeti változások megalapozására. A maradványtervezés jelenlegi gyakorlata egyoldalú fiskális szempontokat közvetít a szektor szereplői felé, akik megfelelő technikákkal formálisan alkalmazkodnak ezekhez a megszorításokhoz, de gazdálkodásuk lényegi megújítására nem képesek. A pénzügyi egyensúlyi célok követésének nincs alternatívája, azonban mélyreható változások nélkül az egyensúlyi problémák újratermelődése törvényszerű.

A teljesítményorientáltságot biztosítja a programalapú költségvetés gyakorlatának meghatározott kiadási területekre történő előírása, a költségvetés végrehajtásának monitoringja, illetve a teljesítményellenőrzés intézményesítése.

A kiadási oldal tervezését két nagy csoportban kell végezni. A kiadások egy része továbbra is intézménycentrikus módon, a szükségesnek látszó kapacitások fenntartásának erőforrásigényéből kiindulva tervezendő. Az új közpénzügyi szabályozásban ezeket intézményi² költségvetési rendnek javasoljuk elnevezni. Jellemzően ez az elv a közhatalmi szervezetekre, vagyis az államhatalmi, igazgatási, igazságszolgáltatási, védelmi és rendvédelmi területekre vonatkozik. Itt a feladatellátás csak kivételként lehet nem költségvetési rendben gazdálkodó szerv feladata. A szavazati egység ebben az esetben az intézmény. Az intézmény vonatkozásában néhány alapvetően jellemző természetes inputadat (létszám, irodai terület, berendezések száma stb.) is alapja az előirányzatnak. A költségvetési döntés itt a tervezett erőforrások jogosságának elismerésére vonatkozik. E kapacitások tervezése nem feltétlenül jelenti a bázisból történő tervezést. Lehetséges, hogy különböző átvilágításokkal az adott kapacitás

más erőforrás-kombinációval is biztosítható, és az is elképzelhető, hogy új feladat esetén nullbázisú tervezéssel áll elő a kiadási tétel. A lényeg ebben az esetben az, hogy konkrét szolgáltatásmennyiség (például elítéltek száma) és hatás (például rablások számának csökkenése) nem kérhető számon. Szakmai törvények módosításakor – például ha változtatni kívánnak a börtönök szakmai paraméterein – a pénzügyi hatástanulmányt az adott erőforrás-paraméterek kivételére lehet alapozni.

A teljesítményorientáció fokozása érdekében kívánatos, hogy a kiadások jelentős része programalapon kerüljön megtervezésre, és ez az arány – a felkészültség javulásának köszönhetően – az évek során egyre növekedjen. Programalapú költségvetésnél még az is döntési kérdés, hogy a feladatot milyen jogállású szerv lássa el, mivel közpénzből finanszírozott programok eredményes lebonyolítására költségvetésen kívüli szervek is alkalmasak lehetnek.

A programok lehetnek állandó és időleges programok. Az állandó programok esetében vannak olyan kiadási előirányzatok, amelyek korábbi döntések miatt determináltak, ezekről szavazás nincs. A tervezési dokumentumban tehát egyrészt tájékoztató jellegű, másrészt a korábbi determinációkból adódóan kötelezően végrehajtandó, valamint a tényleges döntés tárgyát képező (szabad) előirányzatok lesznek. Itt van jelentősége azon követelmény érvényesítésének, hogy a különböző szakmai-szolgáltatási törvények elfogadásához pénzügyi hatástanulmány tartozzon. Ennek birtokában tudja a politikai testület költségvetési jogát gyakorolni. A programköltségvetés felépítését az *1. ábra* értékelheti.

A költségvetés teljesítményalapokra helyezése a végrehajtásról történő beszámolásban is új megközelítést igényel. A beszámolásnak nemcsak az elszámoltatás, hanem a teljesítmények alakulásának a bemutatása is fontos funkciója. A programalapú költségvetés gyakorlata alá tartozó egységeknél az időszakos jelentéseken és a

A PROGRAMKÖLTSÉGVETÉS FELÉPÍTÉSE

Főprogram		Program		Alprogram	
Jelleg	Kormányzati funkció	Szavazati egység	Intézkedés		
Döntéshozó	Országgyűlés	Országgyűlés/vagy helyi önkormányzat képviselő-testülete	Kormány/helyi önkormányzat képviselő-testülete		
Felelős	Tárcavezető vagy megbízottja	Szakállamtitkár vagy megbízottja	Intézményvezető vagy megbízottja		
Hozzávetőleges darabszám	30–40	200–300	1500–2000		
Példa 1.	Oktatás	Felsőoktatás	Képzési területenként felvételi keretszám meghatározása		
Példa 2.	Környezetvédelem	Szennyvíztisztítás	Szennyvíztisztító megépítése Bírságok emelése		
Példa 3.	Oktatás	Közoktatás	Normatív állami hozzájárulás pedagógus-álláshely szerinti finanszírozás Önkormányzati szerepvállalás kidolgozása		

zárszámadásban való beszámolás mellett szükség van a program (beruházás, kormányzati akció) életciklusához igazodó, vagyis annak eredményei bemutatására irányuló jelentésekre is. Az intézményi költségvetési rendszerben működő területeken csak a monitoringra épülő jelentés és zárszámadás szükséges. A zárszámadási dokumentum számszaki pénzügyi beszámolóból és a végrehajtásról szóló jelentésből álljon.

Meggyőződésünk, hogy minél később kezdődik el az új tervezési metodikára történő átállás, annál kisebb az esélye annak, hogy a párhuzamosan folyó közpolitikai reformok elérjék tényleges céljukat.

A teljesítményorientáltság elvének gyakorlati érvényesítése a tervezés korszerűsége mellett legfőképpen a belső irányítási rendszer minőségétől függ. Ez alatt egyaránt értjük azt a rendszert, amelyek révén a kormány (önkormányzat), a minisztériumok a hozzájuk tartozó intézmények (előirányzatok, alapok) gazdálkodását irányítják, illetve az egyes költségvetési intézményeken belüli irányítási rendszereket. Az utóbbi

években a belső irányítási rendszerek fejlesztése több nemzetközi szervezet számára kulcsfontosságú témává vált. Ennek során meghatározták a belső irányítási rendszerekkel kapcsolatos legfontosabb követelményeket és e témakörben számos standardot alkottak. Egyes nemzetközi szervezetek a támogatások, hitelek folyósítását ahhoz a feltételhez kötik, hogy a pénz felhasználásában közreműködő szervezetek megfelelő belső irányítási rendszerrel rendelkezzenek. Az EU közös költségvetéséből származó forrás igénybevételenek a minimális feltétele is az, hogy a pénzeket fogadó hazai szervezetek belső irányítási rendszere feleljen meg az EU által meghatározott kívánalmaknak. E nemzetközi tendenciák ellenére a hazai szabályozás nem súlyának megfelelően kezeli e kérdéskört: a kormányzati, illetve önkormányzati szintű belső irányításra szinte alig vannak előírások, és az egyes intézmények is túlzott önállósággal, központi követelmények részletes megfogalmazása nélkül alakíthatják ki belső irányítási rendszerüket. Az elmúlt néhány évben néhány szakmai

kérdésben (például kockázatelemzés) történt előbbre lépés. A belső irányítási rendszer általános alulszabályozatlansága miatt túl nagy hangsúly helyeződik a belső ellenőrzési rendszerre, amelynek esetében viszont – megítélésünk szerint – túlszabályozás érvényesül.

Mind a költségvetési tervezés, mind a folyamatos teljesítményértékelés feltételezne egy olyan vezetői információs rendszert, amely megalapozott és az elszámolás és beszámolás információiból közvetlenül levezethető adatokon alapul, de ezeknél nyilván több. A programalapú költségvetési gyakorlat követésének előírása jelentős előrelépést jelenthet e téren. A lehetséges megoldások eldöntése előtt szükséges a nemzetközi legjobb gyakorlatok, ezek rendszerbeli beágyazottságának és jogszabályi környezetének tanulmányozása. A vezetői információs rendszerrel kapcsolatosan csak ennek létét szükséges előírni oly módon, hogy a törvényalkotó felhatalmazza az érintett kormányzati szervet, illetve helyi önkormányzatot ennek rendeleti úton történő kialakítására.

HOGYAN TOVÁBB?

A közpénzügyek szabályozása téziseinek megfogalmazásával az Állami Számvevőszék – konszenzushoz szükséges – közös nevező megtalá-

lását szolgáló összeállítást készített, amely nem lezárni, hanem katalizálni szeretné a közpénzügyi szabályozás korszerűsítésére irányuló munkát. Nem volt célunk a Tézisekben olyan részletes szabályozási koncepciót megfogalmazni, amely alapján a kodifikáció azonnal megkezdődhet. Éppen ellenkezőleg – összhangban a jogalkotási törvénnyel és a minőségi jogalkotás követelményeivel – azt tartjuk szükségesnek, hogy a szabályok megalkotását előzze meg részletes hatástanulmányok kidolgozása. Ennek során a korszerűbb, de szigorúbb szabályozás általános társadalmi-gazdasági hatásainak felmérése mellett különös figyelmet kell fordítani az új feladatok ellátásához szükséges intézményi-strukturális változtatásokra, a bevezetés feltételeinek megteremtésére, valamint arra, hogy az államháztartás központi és helyi szintjeire vonatkozó szabályok kellőképpen differenciáltak, de ugyanakkor összehangoltak legyenek.

Cikkem zárásaként megköszönöm az Állami Számvevőszék és az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete munkatársainak, valamint a felkért külső szakértőknek a „Közpénzügyek szabályozásának tézisei” kidolgozása érdekében végzett munkáját.

Az ÁSZ – kutatóbázisának közreműködésével – a jövőben is kész részt venni az új közpénzügyi szabályozás minőségi jogalkotás keretében történő előkészítésében.

JEGYZETEK

¹ A szavazati egység a költségvetési döntés legkisebb egysége, amely szövegesen és számszerűen is megfogalmazott elvárt eredményt és kiadási plafont tartalmaz. Más szavakkal olyan feladatellátási kötelezvény, amely tartalmazza a feladat konkrét leírását, a feladat elvégzésének outputjait, az ehhez szükséges fizikai

erőforrásokat, az inputokat (létszám, besorolás, adott esetben fizikai tőke mennyisége) és végül a teljesíthető kiadási plafont.

² Az intézmény nem szervezet. Egy intézmény (például rendőrség) állhat több önállóan gazdálkodó költségvetési intézetből, szervezetből.

Romhányi Balázs*

Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához

Immár közhellyé vált, hogy a magyar költségvetés helyzetével súlyos gondok vannak. A jelentős kiigazító intézkedések ellenére a GDP-arányos deficit 2007-ben a tervek szerint a 6-7 százalékos tartományban lesz, ami ugyan komoly javulás a 2006-os 9–10 százalékos körüli szinthez képest, de semmilyen más mérce szerint nem tekinthető elfogadhatónak, még középtávon sem. A kiigazító programterv természetesen ennél nem is áll meg, és 2010-re a GDP 3 százaléka alatti hiányt céloz¹, de – egyes politikusok személyes elszántságot hangsúlyozó nyilatkozatain kívül – viszonylag kevés olyan biztosítékot láthat a választópolgár, amely szavatolná, hogy ezúttal nem fognak megismétlődni az elmúlt évek kudarcai, a deficit lefaragására irányuló törekvések esetében. Magyarországon 8–10 százalékos körüli deficit már többször előfordult, de most, hogy 2006-ban minden korábbi – kétes értékű – „rekordot” sikerült megdönteni, ideje feltenni a kérdést: mi a biztosítéka annak, hogy mindez 4 vagy 8 év múlva nem ismétlődik meg?

* Köszönettel tartozom segítségéért Barry Andersonnak, Fehér Csabának, Hetényi Istvánnak, Király Júliának, Kocsis Enikőnek, Kopits Györgynek, Lelkes Orsolyának és Scharle Ágotának, valamint az OECD és a francia pénzügyminisztérium költségvetési szakértőinek. Szerkesztési segítségért köszönet illeti Király Katalint és Kormos Istvánnét. A cikk a szerző saját véleményét tükrözi, amely nem feltétlenül egyezik a Pénzügyminisztérium hivatalos álláspontjával.

Egyes szerkezeti reformok elindultak, ami nagyon fontos, jó hír, de sajnos a meghirdetett költségvetési pálya sikeréhez mindegyik reformnak eredményesnek kell lennie. A konvergenciaprogram biztonsági tartalékait nem további, egyelőre be nem jelentett reformok, hanem az első évekre vonatkozó konzervatív becslések tartalmazzák. Ez a helyzet komoly veszélyeket rejt. Ha a papírformánál valamivel jobban alakuló költségvetési helyzet 2007–2008 során a reformlelkesedés lankadásához, netalántán a deficit hajlam újabb felerősödéséhez vezet, akkor a későbbi évek deficitcsökkentési tervei megint csak elfelejtethők.

Nemzetközi tapasztalatok szerint jellegzetesen ez az a pillanat a gazdaságpolitikai kiigazítás és reform menetrendjében, amikor meg kell újítani a fiskális fegyelem szabály- és intézményrendszerét.

A költségvetés szabály- és intézményrendszeréről már számos tanulmány született a múltban is. Von Hagen (1992) és Gleich (2003) kompozit index segítségével igyekszik számszerűsíteni és összehasonlítani az Európai Unió tagországainak rendszerjellemzőit. Magyarország kifejezetten a leggyengébbek között szerepelt a 2003-as összehasonlításban (mindössze Romániát sikerült megelőznie).

A magyar költségvetési rendszer átvilágítását az OECD 2006 tavaszán végezte el, és megállá-

pította, hogy a nemzetközi legjobb gyakorlat fényében a magyar költségvetés-készítési folyamatnak van néhány olyan jellemzője, amelyek révén különösen megnöveli a hajlamot a túlköltekezésre és a bevételek felültervezésére.

Mindez abból következik, hogy sajnos Magyarországon a rendszeres kiigazítási kampányok ellenére – beleértve a Bokros-csomag néven ismertté vált, 1995. évi kiigazítási és reformprogramot – sohasem hajtották végre a költségvetési rendszer egészének intézményi reformját. Jelen dolgozatunkban ehhez az elmaradt, ám szükséges reformhoz kívánunk bemutatni szempontokat és javaslatokat három területen.

Az úgynevezett fiskális szabályokat lehet szűken és tágan értelmezni. *Kopits és Symansky* (1998) definíciója szerint a fiskális szabályok valamely aggregált költségvetési mutató (például hiány, adósság, kiadások) alakulására vonatkozó, állandó követelmények. A mutatók számíthatók például nominál-, reál- vagy GDP-arányos értéken, a szabályoknak pedig lehet jogi státuszuk (az alkotmányban vagy az államháztartási alaptörvényben lefektetve), de megjelenhetnek koalíciós megállapodás részeként, vagy akár íratlan szabály formájában is (feltéve, hogy betartják őket). A *költségvetés-politikai szabályok* közös célja, hogy a költségvetési törvény végrehajtásának várható eredményét korlátok közé szorítsák.

A tág értelmezés szerint fiskális szabályok közé sorolhatók a költségvetés-készítés és -végrehajtás módjának szabályai is. Ezek az *eljárás szabályok* vonatkozhatnak a kormányzaton belüli munkára, a pénzügyminiszter különleges jogosítványaira, a parlamenti vitában a képviselők és a bizottságok jogaira, az információk nyilvánosságára és ellenőrzésére stb.

Az eljárási szabályok közül különösen nagy figyelmet érdemelnek azok a megoldások, amelyek a költségvetési folyamatok átláthatóságát segítik elő. Ilyen például az adatok, előrejelzések és elemzések kötelező tartalma és nyilván-

nosságra hozatala vagy kormánytól független, pártsemleges költségvetési hivatal, illetve makrogazdasági elemző intézmény működtetése. Az *átláthatóságot biztosító szabályok* közös célja, hogy a politikai ellenzék, a szakmai és általános közvélemény minél kisebb késéssel, minél könnyebben és pontosabban hű képet alkothasson az államháztartás pénzügyi helyzetéről, kilátásairól, és ennek eredményeképpen képes legyen arra, hogy valódi kontrollt gyakoroljon a kormány tevékenysége fölött.²

Mindezekre tekintettel – nem általánosságban, hanem a jelenlegi magyar helyzethez igazodóan – hosszú távú szempontokat³ figyelembe vevő, de rövid távon megvalósítható javaslatokat kívánunk megfogalmazni mindhárom fő területen, amely a fiskális fegyelmet segíti.

Terjedelmi okokból nem foglalkozunk javaslataink jogszabályi megfogalmazásának lehetséges módjaival; erre később, a koncepciókról folytatott, szakmai viták után célszerű rátérni. Ugyancsak fontos felhívunk itt a figyelmet, hogy nem foglalkozunk a költségvetés teljesítményorientált átalakításával sem. A teljesítménymérés és az új típusú menedzsment meghonosítása a közszférában feltételezi a költségvetési prezentáció programszemléletűvé alakítását, de ez a költségvetési fegyelemtől és átláthatóságtól teljesen elkülönülő problémakör.

ÁTLÁTHATÓSÁG

Bár az átláthatóság növelése látszólag csak járulékos része a fiskális intézményrendszernek, valójában semmilyen jól működő rendszer nem képzelhető el nélküle, hiszen csak létező, nyilvános, megbízható és a valóságot tükröző információkra lehet szabályrendszert alapozni. Éppen ezért az átláthatóságot biztosító javaslatokkal kezdjük a tárgyalást.

A költségvetési rendszerek átláthatóságának szakirodalmából feltétlenül kiemelendő *Kopits és Craig* (1998), valamint *OECD* (2001). *P. Kiss*

(1998) átfogó átláthatóságtanulmányának legtöbb megállapítása sajnos továbbra is aktuális, mivel a 2003-ban bevezetett, úgynevezett üvegzebtörvény⁴ csak a gazdálkodás és utólagos ellenőrzés területén vezetett be átláthatóságot növelő szabályokat, a költségvetési adatok és a tervezés terén nem hozott előrelépést. Az ott lefedett témák egy része (például közbeszerzés, állami foglalkoztatás) jelen dolgozatunknak nem témája, mivel itt kifejezetten a költségvetési rendszerre kívánunk összpontosítani.

Az átláthatóságot növelő szabályok néhány lehetséges indoka

Hitelesség

A költségvetés kamatkidadásait jelentősen növeli a forintban denominált állampapírok elvárt hozamába beépülő kockázati prémium. Ma Magyarországon ennek mértéke az euróhozamokhoz képest eléri a 3–3,5 százalékpontot⁵, ami a több mint 11 ezermilliárdos, forintban denominált államadóságra vetítve, évi 350–400 milliárd forint – a GDP 1,5–1,7 százalékának megfelelő –, jelentős részben felesleges többletkiadást okoz. A kamatfelár alapvetően a befektetők bizonytalanságát tükrözi. A befektetők nemcsak abban akarnak biztosak lenni, hogy fegyelmzett lesz a költségvetési politika, hanem abban is, hogy nincs előlük elrejtve semmi olyan információ, amely pozíciójuk megítélése szempontjából lényeges lehet.

Ha a költségvetési politika hiteles a gazdaság szereplői előtt, ez a kockázati felár jelentősen csökkenhet, ami amellet, hogy költségvetési forrásokat szabadít fel, csökkenti a piaci szereplők számára releváns, közép- és hosszú lejáratú kamatlábakat is (például a lakásvásárlók jelzáloghitelének vagy a vállalatok beruházási hiteleinek kamatát). Mindez a gazdasági aktivitás élénkülését, a növekedés gyorsulását és így a költségvetési adóbevételek növekedését, a deficit további csökkenését vonhatja maga után.

Az alaptalan ígéretések versenyének korlátozása

Ha a széles nyilvánosság elé tárják a költségvetési helyzetet és kilátásokat híven tükröző adatokat és elemzéseket, akkor csökken a lehetősége annak, hogy a mindenkori ellenzék – a megvalósulás legcsekélyebb kockázata nélkül – alaptalan ígéretésekkel hasonlóan alaptalan ígéretésekbe kényszerítse a mindenkori kormányoldalt, ahol viszont a megvalósulásnak van kockázata.

A tervezés minőségének állandó javítása

Ahhoz, hogy a költségvetési rendszer minősége folyamatosan javulhasson, elengedhetetlen, hogy szakmai viták és független elemzések formájában állandó ösztönzést kapjon az adatok minőségének javítására és a módszerek fejlesztésére.

Az átláthatóságot növelő szabályok javasolt rendszere

A költségvetési tételek kategorizálása

A jelenlegi magyar költségvetési dokumentumok gyakorlatilag mindössze egy szempontból tesznek különbséget a különféle bevételi és kiadási előirányzatok között: a bevételi tételek és bizonyos kiadási tételek ténytármái az év során bárhogyan eltérhetnek a törvényben előírt mértéktől (úgynevezett automatikusan túlteljesülő vagy nyitott előirányzatok), míg a kiadási előirányzatok (darabszám szerinti) döntő része nem haladhatja meg a törvényi értéket (úgynevezett zárt előirányzatok). A zárt kiadási előirányzatokról a törvényi értéken felül a kincstár egyszerűen nem teljesít kifizetést. Nyitott kiadási előirányzatok alapértelmezésben azok, amelyek vagy valamilyen törvényi jogosultságon alapulnak (nyugdíjak, családi pótlékok, oktatási fejkvóták stb.), vagy polgárjogi szerződés alapján kötelezik az államot (például az államadósággal kamatkidadásai, állami kezességek beváltása, bírósági perekből eredő kifizetések).

Módosító indítványt nyújtani be a költségvetési törvényhez arról, hogy például a családok 4 milliárd forint többlettámogatást kapjanak, amit majd finanszírozni fognak a magasabb áfabevételek, egyszerűen a kontroll illúziója.⁶ Feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy a költségvetési javaslat dokumentumai és a törvény elfogadásának eljárása különbséget tudjon tenni a különféle tételek között, ugyanakkor nem nyilvánvaló, hogy hol, milyen elvek alapján érdemes a határvonalat meghúzni. A tételek megkülönböztetése elsősorban a fiskális szabály szempontjából lesz fontos, mivel világossá teszi, hogy mely tételek alakulását képes a kormány rövid távon befolyásolni és ebből következően mi az, ami jogszerűen számon kérhető.⁷

Az amerikai terminológia kötelezőnek (*mandatory*) nevezi azokat a tételeket, amelyekről a költségvetési törvény parlamenti szavazásakor valójában nincs mód érdemben dönteni, mivel azok már más törvények korábbi megszavazásával (adótványok, nyugdíjtörvény stb.) és esetleg makrogazdasági vagy demográfiai (a parlament által nem kontrollált) változók hatására alakulnak. A döntéshozók szabad akaratától függő, nem kötelező tételleket az amerikai terminológia „diszkrecionális” tételeknek nevezi.

Egy költségvetési tétel kontrollálhatósága legalább három szempontból értékelhető:

- intézményi döntési szint (parlament, kormány, intézmény),
- kockázati tényezők jellege (üzleti ciklus, demográfiai trendek, árfolyam stb.),
- a tétel megszüntetéséhez szükséges minimális idő.

Nem tekintjük valójában jól kontrollálhatónak azokat a tételeket, amelyekről a végleges döntés intézményi szinten születik, mivel ez igen megnehezíti az erre alapozott szabály betartásának ellenőrzését.

Különösen fontosak gazdaságpolitikai szempontból azok a tételek, amelyek összege leginkább az üzleti ciklusok alakulásától függ

(elsősorban az adóbevételek), mivel ezek automatikus stabilizátorként viselkedhetnek. Ha azt szeretnénk, hogy az automatikus stabilizátorok minél inkább kifejthessék hatásukat, akkor célszerű nem együtt kezelni azokat az éves költségvetési alkuban meghatározott tételekkel. Szerencsére az üzleti ciklustól függő tételek döntő részének szabályozása a parlament hatáskörében van.

A költségvetési tételeket megszüntetni sokszor csak papíron lehet, mivel az állami feladatellátás kötelezettsége valójában nem teszi lehetővé a kiadás tényleges lenullázását. Elméletileg a költségvetési törvény kimondhatná, hogy az oktatási normatíva nulla forint, de nyilvánvaló, hogy ez nem jelentené a feladat megoldását. Hosszú távú polgárjogi szerződések jelentősen csökkenthetik a költségvetési politika rövid távú mozgásterét, de ennek ellenére nem célszerű ezek esetleges elszaporodását a kormánytól független „külső tényezőnek” tekinteni. Ehelyett sokkal inkább a megfelelő döntési mechanizmusok kidolgozásával és érvényesítésével érdemes a megfelelő kontrollt megteremteni.

Javasoljuk, hogy kötelező költségvetési tételeknek minősüljenek azok az elsődleges tételek, amelyekről a parlament szaktörvényekben dönt, és amelyek éves összegét sem a költségvetési törvény, sem a kormány közvetlenül nem befolyásolja. Minden egyéb tétel diszkrecionális tételnek tekintendő, így e meghatározás alapján az adóbevételek (beleértve az adókedvezményeket), a nyugdíjak⁸ és ahhoz kapcsolódó egyéb ellátások, kárpótlási életjáradékok, európai uniós befizetések, a köztársasági elnök és a képviselők fizetése stb.). Bár rendkívül rugalmatlan, mégsem minősül kötelező tételnek például a 20–25 éves futamidejű PPP-szerződésekből eredő teher, mivel nem szaktörvény rendelkezik a kiadás összegéről. Ugyancsak nem minősül kötelező kiadásnak egy többéves beruházás sem, mert a kormánynak van lehetősége alakítani az egyes évek terheit az ütemezés módosításával. Nyilvánvaló,

idővel jelentős nyomás fog nehezedni a törvényhozásra, hogy szaktörvényekben határozza meg egyes érdekcsoportok preferált tételeinek összegét, kivonva őket ezáltal az éves költségvetési alku alól. A kormánynak és a parlamentnek elemi érdeke, hogy gátat vessen saját mozgásterének felszámolásának.

A diszkrecionális tételeken belül további osztályozásra is szükség van, ugyanis gyakran előfordul, hogy a parlament egy döntésével több évre előre vállal kötelezettséget vagy ad felhatalmazást a kormánynak kötelezettség vállalására (például többéves beruházások esetén). Ha egy ilyen felhatalmazás alapján megkötötték a polgárjogi szerződés, akkor annak tartalmát az állam egyoldalúan még törvénnyel sem módosíthatja. Meg kell tehát különböztetni – angol terminológia szerint – a régi és az új költségvetési tételeket. A kötelező tételek és a régi költségvetések által eldöntött diszkrecionális tételek a tárgyévi törvény tárgyalásakor már determináltak és szavazni csak az ezeken felüli, „szabad” tételekről lehet. Ennek megfelelően a költségvetési dokumentumokban világosan el kell határozni a különféle típusú tételeket. A törvényi szavazás az új diszkrecionális, tehát szabad tételekre vonatkozik (ezért is nevezzük őket szavazási tételeknek), a determinált tételekkel egység-

be foglalt mérleget pedig a parlament csak – mintegy tájékoztató jelleggel – tudomásul veszi.

A különféle előirányzat-típusokat a következő összeállítás foglalja össze aszerint, hogy a fiskális szabály meghatározása vagy a parlamenti szavazás szempontjából fontos-e a megkülönböztetés:

Fiskális szabály	Tétel típusa	Parlamenti szavazás
Kötelező tételek	Adóbevételek és jogosultságok	Determinált tételek
Diszkrecionális tételek	Örökölt tételek Szavazási tételek	Szabad tételek

Ha a törvény különbséget tud tenni az új és a régi költségvetésből örökölt diszkrecionális kiadások között, akkor semmi akadálya, hogy a parlament többéves programokat teljes összegükkel hagyjon jóvá, ne úgy, mint a mai rendszerben, amikor – ritka kivételtől eltekintve – a jóváhagyás csak implicit módon, azáltal születik meg, mert az első évi részlet szerepel a következő évi költségvetésben. (Az államháztartási törvény alapján az intézményeknek jogukban áll bizonyos határok között éven túli kötelezettségeket vállalni, de ettől még nem látható a tényleges kötelezettség teljes értéke.)

AZ ÖRÖKÖLT KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK KEZELÉSÉNEK EGY LEHETSÉGES MÓDJA

Az örökölt tételek kezelésének problémája nagyrészt analóg az úgynevezett maradványok kérdésével. A mai költségvetési prezentáció, amelyben csak bevétel, kiadás és támogatás oszlop szerepel, kimondatlanul feltételezi, hogy a maradványok értéke az év egészét tekintve nem változik. Épp ez az, ami miatt a maradványok felhalmozott állománya veszélyeztetni képes a deficitcél, ugyanis az illető tárcának vagy intézménynek a korábbi évek döntései alapján kiadás teljesítésére marad jogosultsága, amellyel a folyó évi költségvetés nem számolt. A maradványok állományának változását a mai rendszerben is célszerű lenne tervezni, de természetesen tájékoztató jelleggel. Az örökölt tételek a költségvetésben viszonylag könnyen kezelhetők, ha a parlamenti prezentáció kibővül két új oszloppal: a fel nem használt kiadási jogosultságok (továbbiakban: maradék) várható év eleji és év végi állományával. A parlament egy többéves programot az első év költségvetésében teljes összegével támogatásként megtervez, kiadásként megjeleníti a várható első éves részletet, a maradékot pedig a „várható év végi maradék” oszlopban szerepelteti.

A második és következő években a parlamentnek már nincs miről döntenie (legalábbis a költségvetési törvény keretében, feltéve, hogy nem kíván további támogatást nyújtani), hanem csak a nyitó maradék egy részét lehet feltüntetni kiadásként, a fel nem használt rész pedig ismét a „várható év végi maradék” rovatba ke-

rül. A parlament továbbra is minden releváns információhoz hozzájut (sőt jóval többhöz), döntenie viszont csak arról kell, amit ténylegesen befolyásolni is képes.

Az éven túli kötelezettségvállalások nyilvántartása természetesen feltétele a javasolt prezentációnak, de „szerencsére” ez elengedhetetlen feltétele bármilyen fegyelmettségű költségvetés-politikának is.

A mai rendszerhez képest nincs szükség túl sok változtatásra, hiszen maradvány (kevés és általában indokolatlan esettől eltekintve) most is csak zárt előirányzatok (diszkracionális kiadások) esetében képződhet és ott sem mindig (például bérkiadásoknak nem lehet maradványa).

A jelenlegi terminológia szerinti felülről nyitott előirányzatok közé – javaslatunk szerint – csak azok tartozhatnának, amelyek makrogazdasági vagy demográfiai tényezőktől függenek. Nem fordulhatna elő, hogy technikai bizonytalanságok⁹ miatt felülről nyitott legyen egy ezen tényezőktől független tétel. Azt is mondhatjuk, hogy a kiadások esetében a mai értelemben felülről nyitott és – az új szóhasználat szerint – kötelező tételeknek meg kell egyezniük, amennyiben következetesen használjuk a felülről nyitottság eleveit. A bevételek között vannak olyan tételek (például az állami vagyon értékesítéséből származó bevételek), amelyek jelenleg felülről nyitottak, de tartalmi alapon a diszkracionális tételek közé sorolandók. Ha ezeket nem sikerül megfelelő pontossággal előrejelezni a piaci kockázatok miatt, akkor nem is szabad a tervekben biztosan teljesülő kiadásokat ezekkel szembe állítani.

Elszámolási szabályok közelítése a legjobb nemzetközi gyakorlathoz

A mai magyar költségvetési rendszer átláthatósági problémáinak egyik legfontosabb forrása (és időnként visszaélések alapja) az a tény, hogy a parlamenti dokumentumok a magyar államháztartási törvény elszámolási előírásai alapján készülnek, miközben a középtávú költségvetési politikát az Európai Unió statisztikai szabályain (ESA95-ön) alapuló konvergenciaprogramok¹⁰ határozzák meg. Ahhoz, hogy a magyar elszámolási rendszerben év közben képződő pénzforgalmi adatok minél több információt nyújtsanak arról, mennyire tarthatók a középtávú tervek, célszerű a lehető legnagyobb mértékben közelíteni a magyar rendszert az ESA95 szabályaihoz.¹¹

Bár nem javasoljuk a mai magyar prezentációnak megfelelő, módosított¹² pénzforgalmi kimutatások helyett az ESA-rendszernek megfelelő, módosított¹³ eredményszemléletű számbavétel bevezetését, de néhány, pénzügyi eszközök cseréjét jelentő tétel (például a követelések megtérülése, kölcsönök nyújtása) ki kellene iktatni az egyenleg számításából, továbbá bővíteni kellene a jogi államháztartás körét az ESA-módszertannak megfelelő, tágabb kormányzati szektor körére. Felvethető akár egy költségvetési vállalatok nevű alrendszer bevezetése azokra az állami tulajdonban lévő társaságokra, amelyek állami forrásból állami feladatokat látnak el, és amelyekért – különféle okokból – az állam (legalább implicit módon) mindenképpen helytállni köteles.¹⁴ Mindenki számára teljesen nyilvánvaló, hogy mondjuk a Nemzeti Autópálya Zrt. vagy a Magyar Televízió Zrt. hitelezői akkor sem maradnak pénz nélkül, ha e társaságok minden tőkéjüket elveszítik, mivel az állam (például az úgynevezett konszernfelelősség okán) mindenképpen fizetni fog.¹⁵ Az államháztartási törvényben ma definiált államháztartási kör közgazdasági értelemben nem elemezhető, mivel ezen vállalatok adatait nem tartalmazza. Ha az államháztartás nem prezentációs, hanem jogi kategória, akkor nem szükséges – mint ahogy nincs is értelme – a központi költségvetés és a költségvetési vállalatok konszolidált mérlegéről a parlamentben szavazni, de például az államháztartási törvény alanyi hatálya alapján e vállalatok eladósodását a törvény joggal korlátozhatná (ami éppen elegendő ahhoz, hogy a maastrichti adósságmutató feletti kormányzati kontroll jelentősen növekedjék).¹⁶

A legjobb nemzetközi gyakorlat a vázolt megoldásokon kívül további technikákat is

ajánl, hogy minél áttekinthetőbb és valóságosabb képet lehessen alkotni a költségvetési folyamatokról. A bruttó elszámolás elve szerint nem a nettó pénzmozgás, hanem a közgazdasági tartalom alapján kell az ügyleteket elszámolni és az adatokat prezentálni. Bizonyos költségvetési tételek esetében érdemes eltérni a parlamenti prezentáció általános pénzforgalmi szemléletétől és eredmény szemléletű elszámolást alkalmazni, mivel e nélkül súlyosan torzul a költségvetés helyzetéről alkotott kép. A költ-

ség-haszon elemzések összehasonlításának előfeltétele, hogy az összetartozó költségeket és hasznokat lehetőleg ugyanott mutassuk ki. Bár a számvitel általános elvei között nem szerepel, az egyszerűség kedvéért elkeresztelhetjük ezt a „költségviselő terhelése” elvnek, mivel kimondja, hogy minden költségvetési kiadást annál a tételnél kell elszámolni, amelynek érdekében az keletkezik. Ezen elvek következetes alkalmazása nemcsak az átláthatóság, hanem az allokációs hatékonyság szempontjából is fontos.

BRUTTÓ ELSZÁMOLÁS, MÓDOSÍTOTT PÉNZFORGALMI SZEMLÉLET, KÖLTSÉGVISELŐ TERHELÉSE

A bruttó elszámolás elvének figyelmen kívül hagyására példa az ÁPV Rt. hozzárendelt vagyonának kezelése, mivel a vagyonkezelő a vagyon hasznosításából és értékesítéséből származó bevételek jelentős részét úgy költi el, hogy az a költségvetés bevételi és kiadási oldalán nem jelenik meg (a privatizációs tartalék például. teljes mértékben ilyen).

A pénzforgalom módosítása már ma is több tétel esetében megtörténik (például az adósságelengedéseket kiadási előirányzattal megtervezve és a hiányt növelve kell elszámolni), de célszerű lenne a különféle függő tételek év végi állományát is megfelelően felosztani és a megfelelő részt az éppen lezárult évhez „visszakönyvelni”. Egy további megfontolandó lehetőség a pénzforgalmi szemlélet módosítására a PPP-projektek új típusú elszámolása. Az ESA95 módszertan szerint valódi PPP-projektek esetében a rendelkezésre állási díjat kell a hiányban elszámolni, maga a beruházás nem terheli a költségvetést a számlák kifizetésének pillanatában. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a rendelkezésre állási díjak tartalmazzák a beruházás értékét is a szolgáltatás és a finanszírozás folyó költségei mellett. Ennek megfelelően például Svédországban a PPP-projektek esetében is kimutatják a beruházás értékét az átadás pillanatában a költségvetés parlamenti prezentációjában, ami természetesen a szerződés tartalmát nem érinti, de az átláthatóságot növeli.

A költségviselő terhelése sérül az állami készpénzkezelés területén, mivel az állami pénz használatáért (például a költségvetési előirányzat tervezettnél gyorsabb felhasználása) az állami intézményeknek nem kell kamatot fizetniük, ill., ha egy szervezet – jó gazda módjára – megoldja, hogy minél később kelljen fizetnie (természetesen szerződés szerint, nem késedelembe esve), akkor sem kap kamatot. A pénzgazdálkodással kapcsolatos fegyelmezetlenségek összes költsége jelenleg az államadósság kamatkiadásai között jelenik meg, ami pedig azt jelenti, hogy a terhet a fegyelmezett szervezetek is viselik, tehát a fegyelmezetleneket semmi sem ösztönzi magatartásuk megváltoztatására. Bár a belső kamatláb alkalmazása egyfajta „túlbruttózást” jelent, mivel megnöveli mind a bevételi (Kincstár), mind a kiadási (intézmény) oldalt, de egyrészt ez a tétel (várhatóan) nem akkora, hogy érdemben torzítsa a képet, másrészt lehet találni jogszabályi megoldást a főösszegek megfelelő korrekciójára (például a kamatkiadásokból le kell vonni azt a részt, amit az intézmények megtérítettek a kincstárnak).

A bruttó elszámolás és az eredmény szemlélet kombinált esete az állami tulajdonban lévő társaságok eredményének elszámolása. A jelenlegi szabályok szerint a kivont osztalék a deficitet csökkenti és a tőkeemelés a deficitet növeli. Transzparensabb megoldás, ahogyan a fizetési mérleg statisztika kezeli a külföldi tulajdonú vállalatok eredményét. Ott a teljes eredmény hat a folyó fizetési mérlegre és ha a külföldi tulajdonos csak az eredmény egy részét vonja ki osztalékként, akkor a különbözetet újrabefektetett tőkeként a tőkemérlegben veszik számításba. Hasonlóképpen az állami vállalatok esetében is az állami tulajdonhányadra jutó teljes eredménynek (akár nyereség, akár veszteség) kellene megjelenie a deficitben, és ha a pénzügyi tranzakciók ettől eltérnek, akkor azt finanszírozó tételnek kellene tekinteni. Ez az elszámolási mód eleve szükségtelenné és értelmetlenné tenné az állami vállalatok finanszírozásával kapcsolatos – sokszor áttekinthetetlen – megoldásokat (manipulációkat), mivel azonos módon érinti a költségvetési egyen-

leget, ha a társaság előre jut költségvetési támogatáshoz, vagy helyette eladósodik és az adósságot a költségvetés utólag átvállalja (lásd autópálya-építés).

A bruttó elszámolás és a költségviselő terhelésének kombinált esete a különféle adókedvezmények (alkalmazotti adójóváírás, alapítványi befizetés, bizonyos K+F-kiadások stb.) kezelése. A jelenlegi prezentációban ezek nem jelennek meg bruttó módon, hanem csak az adott adónemből származó bevétel előirányzatát csökkentik (mindössze a zárszámadás szokott tartalmazni egy tájékoztató táblát). Ez jelentős mértékben csökkenti a transzparenciát két okból is. Egyrészt sem a döntéshozók, sem a közvélemény nem szembesül a döntések költségvetési hatásaival és emiatt valójában ezek a kiadások nem versenyeznek az explicit módon megjelenített kiadásokkal, holott ugyanúgy valamilyen gazdaság- vagy társadalompolitikai cél elérésének eszközei. Másrészt azért, hogy ex ante nem készül megfelelő, nyilvános becslés az adott intézkedés költségvetési hatásáról, ex post sincs lehetőség sem a döntés sikerességének, sem az ex ante becslés minőségének ellenőrzésére, ami pedig elengedhetetlen lenne egy tanulási folyamathoz. Feltétlenül mielőbb át kell térni az adókedvezmények kiadásoldali bemutatásának gyakorlatára.

Ugyancsak a bruttó elszámolás és a költségviselő-terhelés kombinált esete az állami kezességek és garanciák vállalása. Meglehetősen gyakran előfordul, hogy a kötelezett (pl. MÁV, múzeumok stb.) rossz anyagi helyzetére tekintettel az állam a kezességi díj megfizetésétől eltekint. Lehetséges, hogy nemzetgazdasági szempontból optimális döntés az állami kezesség vállalása, de érdemes nyilvánvalóvá tenni, hogy ezáltal a kötelezett burkolt támogatáshoz jutott. Nem véletlen, hogy az EU ezt az úgynevezett támogatástartalmat kötelezően ki is számoltatja, mivel piaci gazdálkodó szervezetek esetében alkalmas a verseny torzítására. Az államháztartási törvény legújabb módosítása értelmében – alkalmazva a bruttó elszámolás elvét – minden kezességvállalás esetében bevételként ki kell mutatni a törvényileg kiszabható kezességi díj maximumát (mivel piaci logika alapján a kezesség aktuáriusi értéke általában nem számítható) és ha ennél kevesebbet kell fizetnie a kötelezetteknek, akkor a különbséget kiadásként (támogatásként) kell elszámolni. Ezen a területen prezentációs fejlesztés lenne, ha a kezesi díj elengedett részét a tartalmilag illetékes fejezetnél számolná el a költségvetés (például az ingyenes kiállítási garancia a kultúra számára jelent értékes támogatást, nem a pénzügyminiszter pazarló gazdálkodását mutatja).

Egy harmadik fontos példa a központi kormányzat tulajdonában lévő ingatlanok ingyenes önkormányzati, alapítványi stb. tulajdonba adása. Bruttó könyvelés esetén először pénzbeli támogatást kellene elszámolni a kedvezményezett javára, amelyből azután az papíron megvásárolná az ingatlant. Tekintettel arra, hogy az ingatlan, mint tárgyi eszköz, értékesítése bevételként számolandó el a jelenlegi rendszerben, a bruttó elszámolás esetén sem változna a költségvetési egyenleg, viszont láthatóvá válna az ingatlan értéke, mint a kedvezményezett szektornak nyújtott támogatás.

A három elv alkalmazásának együttes hiányát a legeklatánsabban talán az állami ingatlanok használata példázza. Jelenleg az állami tulajdonú ingatlanok használatáért az állami intézmények nem fizetnek bérleti díjat, de ha az állami ingatlanokat a magánszektorhoz tartozó szereplők használják, vagy ha az állami intézmények a piacról bérelnek ingatlant, természetesen fizetni kell bérleti díjat. Az állami tulajdonú ingatlanok esetében a költségvetés egyenlege a beruházás/vásárlás és a felújítás pillanatában romlik, míg a piaci ingatlan bérleti díja az amortizációt tartalmazza. Az állami tulajdonú ingatlanok felújítási költsége sokszor a tulajdonost képviselő KVI kiadásai között jelenik meg, míg a piaci bérleti díj szinte minden esetben a tényleges bérlőnél. Ennek eredményeként egyrészt az állami feladatok különféle ellátási módjai nem összehasonlíthatók, másrészt az egyes intézmények erős ösztönzést éreznek arra, hogy felesleges ingatlanokat is megtartsanak, hiszen számukra ez többletköltséget nem jelent, viszont megszorítások idején „remek saját bevételeket” lehet ebből biztosítani (ha a pénzügyminiszter ehhez hozzájárul).

Adatok, előrejelzések és módszertanok nyilvánossága

Bár a gyakorlat egyelőre nagyon is elmarad a kívánatos szinttől, bizonyára mindenki számára magától értetődő, hogy a költségvetési politikáról nem lehet elfogadható minőségű szakmai és közéleti vitát folytatni akkor, ha nem állnak rendelkezésre megfelelő minőségű nyilvános adatok. E te-

kintetben fontos előrelépés lenne, ha a különféle nemzetközi szervezeteknek – elsősorban az EU-nak – jelentett részletes tényadatok idősoros formában, nyilvánosan, mindenki számára elérhető lennének.¹⁷ Az idősorok a szakmai közvélemény számára lehetővé tennék a folyamatok elemzését, megalapozott saját becslések és előrejelzések készítését. Ennek hiányában valójában azt sem lehet

eldönteni, hogy egy új adat egyáltalán meglepő-e, ami erősen megkérdőjelezheti a költségvetésről szóló politikai viták megalapozottságát. Talán segíthetne a viták szakmai értékének növelésében, ha a költségvetési törvényjavaslat (és a zárszámadás) indoklása elemző jellegű fejezeteket is tartalmazna, amelyek képesek a figyelmet a költségvetési politika mélyebb, távlatosabb kérdéseire irányítani, az egyes tételek levezetése pedig – ahol csak lehet – a makrofiskális összefüggéseken alapulna, nem pedig az előző évi adatokból kiinduló bázisszemléleten.

Különösen nagy súlyú tételek (például főbb adóbevételek és jogosultsági kiadások) esetében célszerű már a költségvetési törvényjavaslat indoklásában bemutatni azokat az érzékenységvizsgálatokat, amelyek érzékeltetik, hogy a különféle mögöttes feltételezések megváltozása hogyan érinti a költségvetés kiadásait, illetve bevételeit (például az infláció 1 százalékpontos váratlan csökkenésének hatása az áfabevételekre).¹⁸ Az érzékenységvizsgálatok minőségének javításához szükséges, hogy a költségvetési beszámoló (akár negyedévente) ne csak az előirányzatok teljesülésének mértékét mutassák be, hanem számszerűen elemezzék az alakulásukat befolyásoló tényezőket is, különös tekintettel a makrogazdasági és egyéb mögöttes feltételezések tervtől eltérő alakulásának hatására.

Jóval bonyolultabb kérdés az elemzések és előrejelzések hitelessége. Az előrejelzések minőségének folyamatos javítása érdekében állandó visszacsatolásra van szükség. Ennek egyik formája, ha a költségvetési törvényjavaslatokban szereplő előrejelzések módszertana nyilvános, még jobb esetben magukat az előrejelzéseket külső szakértők is képesek teljes egészükben reprodukálni.

Amennyiben évente többször (például negyedévente) a parlament elé kerül a legfrissebb tényadatok alapján várható makropálya és a kötelező tételeknek ezen alapuló előrejelzése, akkor időben fel lehet készülni a következő évben szükséges módosításokra és intézkedésekre (elkerülve ezáltal az elvtelen fűnyírásokat).

A költségvetési helyzet negyedéves értékelésének rendszere teljesen összhangban volna azzal a jogszabályi újítással¹⁹, amelynek értelmében az egyes költségvetési fejezetek vezetői negyedévente jelentik a kormánynak, hogy fejezetük kiadási tételei (beleértve az automatikusan túlteljesülő, nyitott előirányzatokat is!) várhatóan túl fogják-e lépni a költségvetési törvényben tervezett szintet.

Ahhoz, hogy a különféle alternatív törvényjavaslatok és egyéb intézkedési lehetőségek hatását össze lehessen hasonlítani, szükség van egy olyan hosszú távú alap-előrejelzésre (*baseline projection*) a költségvetés alakulásáról, amelyhez képest az egyes alternatívák számszerű hatása mérhető. Ez az alap-előrejelzés többféle módon is megszerkeszthető.

Az Egyesült Államokban használatos változat lényege, hogy csak a törvények és a hatályos szerződések betűje (jogi determináció) számít: amit ezek nem rögzítenek, az nem jelent determinációt. A jogilag nem determinált tételekről feltehetjük, hogy reálértéken nem változnak, ami nagyjából a közszolgáltatások szintjének változatlanásával egyenértékű.²⁰ Kifinomultabb módszer szerint figyelembe vehetjük a demográfiai hatásokat is. Mivel ebben az alap-előrejelzésben nem változik lényegesen a makropálya, elfogadható makropályának például a kutatóintézetek és elemzők előrejelzéseiből származtatott „piaci konszenzus”. Ezt a változatot nevezhetjük „változatlanpolitika-szenáriónak” (technikai kivétel, továbbiakban: TK), mivel – egyfajta értelemben – arra a kérdésre válaszol, hogy „mi történik, ha nem döntünk semmi újszerűt”. Amint fent javasoltuk, hogy negyedévente készüljön nyilvános jelentés a költségvetés helyzetéről és várható alakulásáról, azt is javasoljuk, hogy a folyó és a következő két évre vonatkozó TK is frissüljön negyedévente és legyen nyilvános.

A jogalkotásról szóló törvény előírja²¹, hogy a jogszabályok megalkotása előtt elemezni kell azok hatását. Bár a törvény nem mondja ki, de

nyilvánvaló, hogy a gazdasági hatások között az egyik legfontosabb a költségvetési hatás, amelynek bemutatására viszont alig találni példát a gyakorlatban.²² Ha valóban megkövetelné a parlament, hogy a törvényjavaslatok és a módosító indítványok indoklása megfelelő minőségű (például a legfontosabb közvetett hatásokat is figyelembe vevő) költségvetési hatástanulmány tartalmazzon, akkor ugyan kevesebb indítvány születhetne, de azokról viszont megapozottabb döntést lehetne hozni.

Mindez nem pusztán azért fontos, hogy a visszacsatolás nyomán a szükséges tanulási folyamat elinduljon és érdemben megemelkedjék az adatbázisok és előrejelzési módszertanok színvonala, hanem azért is, mert e nélkül nincs mód összhangba hozni a különféle távokra vonatkozó kormányzati terveket és programokat. Jelenleg semmi sem biztosítja ugyanis, hogy a hétéves távra készülő nemzeti fejlesztési terv összhangban legyen a három évre kitekintő konvergenciaprogrammal és az éves költségvetési törvényekkel, így viszont semmi sem szavatolja, hogy a különféle szakterületek tervezési központjaiban készített tervek (majd az ezek alapján a parlament elé terjesztendő szaktörvények, mint amilyen például a 2001-ben elfogadott autópálya-törvény volt) beilleszkedjenek bármiféle fenntartható makrofiskális keretbe.

Független költségvetési intézmény

A költségvetési átláthatóság biztosításának egyik legerősebb eszköze a kormánytól független, pártsemleges, jól informált költségvetési intézmény felállítása. Egy ilyen szervezet – nevezzük a továbbiakban az Országgyűlés Költségvetési Hivatalának (OKH) – képes lehet megfelelő demokratikus ellensúlyként hatni, és megakadályozni a végrehajtó hatalom információs előnyén alapuló visszaéléseket. A legismertebb nemzetközi példa az Egyesült Államokban működő Congressional Budget Office (Kongresszusi Költségvetési Hivatal), de néhány európai országban is fontos szerephez jutnak független költségvetési intézmények (például a holland Central Planning Bureau vagy a belga Federal Planning Bureau). A magyar rendszerben az Állami Számvevőszék lát el OKH-feladatokat, amennyiben előzetesen véleményezi a kormány költségvetési törvényjavaslatát, és jelentésében leírja a parlamentnek, hogy meglátása szerint az előirányzatok és különféle egyéb becslések kellően megalapozottnak tekinthetők-e. Arra – szigorú értelmezés szerint – nincs felhatalmazása, hogy a nem megfelelő számítások helyett konkrét alternatív számokat javasoljon, bár nem lenne törvényi akadálya, hogy saját számításait – álláspontjának alátámasztásaként – prezentálja.

A CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE

Az amerikai költségvetési rendszer döntő mértékben alapul a törvényhozói és végrehajtói hatalom közti egyensúlyon. A világ egyetlen országában sincs akkora hatalma a törvényhozásnak, mint az Egyesült Államokban. Az elnök és a kongresszus közti – hagyományosan is meglévő – hatalmi egyensúly intézményi biztosítékait döntő mértékben motiválták Nixon elnök visszaélései az 1970-es évek első felében.

Az 1974-ben bevezetett költségvetési reformok következtében bár az elnök köteles minden évben be-terjeszteni a kongresszusnak a saját költségvetési javaslatát, a kongresszus képes akár egyedül is teljes költségvetést alkotni. A gyakorlat is azt mutatja, hogy a kongresszus néha szinte „ki sem nyitja” az elnök javaslatát, azonnal a saját változatán kezd el dolgozni. E reform keretében jött létre a kongresszusi procedúra legfontosabb intézménye, a Kongresszusi Költségvetési Hivatal (Congressional Budget Office, CBO). A CBO pártsemleges és informált intézmény, amely több fontos feladatot lát el a költségvetéssel kapcsolatban:

- úgynevezett technikai kivetítést (base line projection) számít rendszeresen, 10 éves horizontra a jogi és makrogazdasági determinációk alapján. A makropálya előrejelítéséhez szükséges paraméterek (GDP-növekedés, infláció, kamatlábak stb.) előrejelzésének alapját a legjobb független előrejelző intézmények

előrejelzéseinek átlaga szolgáltatja. A CBO némileg módosítja ezeket az átlagértékeket részben, mivel a pusztán átlagolás matematikailag inkonzisztens makropályát is eredményezhet, másrészt, mivel ez kifejezi az intézmény függetlenségét;

- „újraírja” az elnök költségvetési javaslatát minden évben a saját makrogazdasági előrejelzései és technikai feltételezései alapján, tehát kiszámítja a javasolt döntések valós költségvetési hatásait 10 éves horizonton, és folyamatosan tájékoztatja a kongresszust, hogy a költségvetési vita során hogyan alakulnak a korábban kitűzött célok (elsősorban a deficit);

- kiszámítja minden olyan kongresszusi törvényjavaslat, vagy módosító javaslat (természetesen beleértve a költségvetési törvényhez beadott módosító javaslatokat is) költségvetési hatását, amelyet legalább egy kongresszusi bizottság vitára alkalmasnak talált;

- kiszámítja a törvényjavaslatok várható hatásait nemcsak a szövetségi költségvetés, hanem a kormányzati szektor alsóbb szintjeire (államok és helyi önkormányzatok) és a magánszektorra vonatkozóan is. Ez a szerep különösen azoknak a törvényjavaslatoknak az esetében fontos, amelyek hatásának mértéke első látásra nem átlátható. Bár ezek a számítások nem játszanak központi szerepet a kongresszusi vitákban, az elmúlt évtizedek során mégis jelentősen alakították a képviselők gondolkodását javaslataik megfogalmazásakor;

- előrejelzéseket készít gazdasági folyamatokról (pl. öregedés) nagyon hosszú távú (akár 125 évre kiterjedő, 50 évre visszatekintve és 75 évre előretekintve);

- megvizsgál konkrét kérdéseket, bemutat döntési alternatívákat – természetesen politikai értékelés nélkül – a kongresszus bármely bizottságának vagy tagjának felkérése alapján;

- hírósszefoglalókat készít a kongresszus számára az aktuális gazdasági helyzetről és folyamatokról.

A CBO és az elnöki költségvetési hivatal (Office of Management and Budget) között az évtizedek alatt egyfajta versengő együttműködés alakult ki. Eleinte hatalmas, 20–30 százalékos eltérések voltak a két szervezet előrejelzései között. Mára az eltérés 1 százalék alá csökkent. A két hivatal sok munkatársa mindkét helyen dolgozott már, és erre büszke is. Az OMB szakértői számára nagy segítség a politikai nyomás ellen, hogy igen kényelmetlen helyzetbe kerül (közel neveltségessé válik) a kormányzat, ha a CBO „menetrend szerint” érkező előrejelzésétől túlságosan eltérnek.

■ *Hatásköri alternatívák*

A független költségvetési intézmények lehetséges feladatai két fő csoportra oszthatók: pozitív és normatív²³ feladatokra.

A pozitív feladatok közé sorolható:

- a nyilvános adatbázis fenntartása,
- makropálya készítése,
- technikai kivetés készítése,
- számítási módszertanok véleményezése,
- költségvetési hatástanulmányok készítése, ezen belül
 - ♦ a teljes költségvetési javaslat alátámasztottságának igazolása,
 - ♦ parlamenti módosító indítványok hatáselemzése a költségvetési vita során,
 - ♦ minden parlamenti javaslat (törvény és módosító indítvány) hatásvizsgálata.

Határesetek:

- a pártprogramok várható hatásának elemzése²⁴,
- a feszültségek feltárása nagyon hosszú távú előrejelzések segítségével.

Inkább a normatív feladatok közé sorolhatók:

- a gazdaságpolitikai alternatívák kidolgozása,
- javaslatok gazdaságpolitikai intézkedésekre.

Nyilvánvaló, hogy minél inkább foglalkozik egy költségvetési hivatal minősítő (normatív) jellegű feladatokkal, minél inkább ajánlásokat fogalmaz meg, annál inkább lehet számítani arra, hogy tevékenységét pártpolitikai nyomással igyekeznek befolyásolni. Ennek megfelelően a mai magyar gyakorlathoz olyan OKH illeszthető, amely kifejezetten elkerüli a normatív feladatokat (beleértve egyelőre a határeseteket is), viszont a lehető legszélesebb körben él a pozitív lehetőségekkel.

Az OKH súlyát lehet pusztán a nyilvánosság hatalmára is alapozni, amikor közvetlen következménye nincs az OKH véleményének (például ez a helyzet a magyar ÁSZ esetében), de a véleményt lehet jogi státusszal is ellátni, mint például az Egyesült Államokban, ahol a kongresszus automatikusan a CBO becsléseit használja a költségvetési vitában, amennyiben azok

eltérnek az elnök által beterjesztett javaslatban szereplő értékektől. A holland kormány a CPB makrogazdasági előrejelzéseit köteles használni, a belga kormánynak pedig indokolnia kell, ha eltér az FPB makrogazdasági előrejelzéseitől. A jelenlegi magyar jogi környezetben két megoldás is elképzelhető.

Ha az ÁSZ/OKH továbbra sem készíti saját, alternatív számításokat, akkor a házszabály előírhatja, hogy mindaddig nem tárgyalható a kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslat, amíg az ÁSZ/OKH azt jelenti, hogy a kötelező tételekre vonatkozó előrejelzések bármelyikét nem tekinti kellően megalapozottnak.²⁵

Ha az ÁSZ/OKH készíti alternatív számításokat, akkor ezeket a költségvetési bizottság automatikusan benyújthatja mint módosító indítványt, és a parlament dönthet arról, hogy a kormány vagy az ÁSZ/OKH számításait fogadja-e el. (Zárszámadáskor kiderül, hogy ki nek volt igaza.)

Amint látható, egy OKH a független piaci elemzőket nem helyettesíti, hanem kiegészíti. A piaci elemzők a piaci információk, az OKH viszont az államon belüli információk szempontjából rendelkezik relatív előnnyel. Az OKH bátran használhatja a piaci elemzőknek a makropályára és a pénzügyi mutatókra (kamatláb, árfolyam) vonatkozó eredményeit, a piaci elemzők viszont támaszkodhatnak az OKH jóval nagyobb elemzési kapacitására a költségvetési adatok elemzésében és feldolgozásában.

■ *Alternatív szervezeti formák*

A független költségvetési hivatal elvileg többféle szervezeti formát ölthet.

Létrehozható külön részleg és iroda az ÁSZ-on belül, amely a költségvetés utólagos ellenőrzésétől elhatároltan látja el az OKH feladatait. Előnye ennek a megoldásnak, hogy hasznosítja az ÁSZ eddig felhalmozott hitelességi tőkéjét és jogtechnikailag sem igényel túl sok módosítást. Hátránya ugyanakkor, hogy egyes nézetek szerint érdekkonfliktust okoz az ÁSZ-on belül,

mivel egyazon szervezet végzi az előzetes és az utólagos ellenőrzést.

Bár egyazon szervezetről van szó, valójában a kétféle ellenőrzés jellege eltér, mivel az előzetes ellenőrzés inkább közgazdasági, míg az utólagos ellenőrzés inkább jogi ismereteket és szemléletet igényel. Ennek megfelelően, ha az előzetes ellenőrzés kibővített feladatát az ÁSZ vállalja magára, valószínűleg jelentős kapacitásbővítésre lesz szüksége (ami persze nem jelent relatív többletköltséget ahhoz képest, mintha egy teljesen új szervezet alakulna). Tekintettel arra, hogy jelenleg Magyarországon erre a feladatra nem áll rendelkezésre elegendő létszámú, megfelelő képzettségű szakértői gárda, célszerű, ha az ellátandó feladatok köre fokozatosan bővül.

Nyilvánvalóan a legbiztosabb megoldás, ha új intézmény alakul meg a parlament felügyelete alatt, ennek viszont fontos hátránya, hogy az eredeti cél beteljesítéséhez elengedhetetlenül szükséges pártsemlegesség és szakmai hitelesség bizonyításához még a legjobb esetben is több évre (és néhány „győztesen” megvívott harcra) van szükség. Véleményünk szerint kisebb probléma, ha néhány év után a vártnál súlyosabbnak bizonyul a belső érdekkonfliktus és emiatt új intézményt kell létrehozni, mintha mindjárt induláskor hiányzik a szervezet pártsemlegességébe vetett közbizalom.

Végül megjegyezzük, hogy egyes szakértők szerint – a 2006 nyarán működő konvergenciatanács mintájára – célszerű lenne létrehozni egy, néhány független szakértőből álló testületet, költségvetési tanácsot. A tanács ugyan informálisan konzultálhatna másokkal is, de nem állna rendelkezésére jelentős stáb. Példaként hozható fel a német gyakorlat, ahol az „5 bölcös” évente közzé teszi jelentését és előrejelzését a makrogazdaság fejlődéséről. Előnye ennek a formának, hogy talán jól kommunikálható, a választópolgárok széles köre „hiteles arcokat” láthat. Ezt semmiképpen sem tartjuk a mai magyar helyzetben célravezetőnek, mivel néhány szak-

értő legfeljebb csak a makrofeltételezéseket és – összefüggéseket tudja vizsgálni, a költségvetés részletes elemzéséhez ugyanis nagy stáb szükséges. Az amerikai Kongresszusi Költségvetési Hivatal több mint kétszáz embert foglalkoztat, akik közül 30 makrogazdasági elemzésekkel, 18 az adórendszerrel, 76 a költségvetés kiadási oldalával, 21 mikroökonómiai elemzésekkel, 31 az egészségügy és a humántőke kérdéseivel, 17 pedig külön a honvédelmi kiadásokkal foglalkozik. A 6 fős vezetőségen túl 35 munkatárs háttérszolgáltatásokat nyújt, mint például kiadványok szerkesztése, informatika stb. Ez utóbbi jelentős részét meg lehet takarítani, ha a magyar OKH az ÁSZ-on belül jön létre. A CBO példáját alapul véve, várhatóan egy takarékos magyar OKH létszáma is közelebb lesz a százhoz, mint az ötvenhez.

ÖSSZEGEZVE az eddigieket, úgy gondoljuk, hogy az ÁSZ-on belül külön alelnök vezetése alatt létrehozható egy hivatal, amely – eleinte alacsonyabb, később bővülő létszámmal – fokozatosan bővíti tevékenységi területeit, és amennyiben szükséges és lehetséges, néhány év múlva önállóul. Ez a fokozatos fejlődés összhangban van azzal a feltételezéssel is, hogy a szükséges két szakértői kapacitás (PM és OKH) kialakulásához időre van szükség (bár feltételezésünk szerint a két intézmény között kialakuló, versengő együttműködés kifejezetten gyorsítani fogja a folyamatot).

KÖLTSÉGVETÉS-POLITIKAI SZABÁLYOK

A világ számos országában léteznek a költségvetés alakítását korlátozó költségvetés-politikai szabályok, de ezek többsége (például az arany-szabály) bizonyos értelemben történelmi örökség. Az 1990-es évek elején jelent meg az igény, hogy a bevezetendő fiskális szabályok eleget tegyenek valamiféle elméleti elvárásoknak. A nemzetközi szakirodalomból – többek között – *Anderson és Minarik* (2006), valamint

Kopits (eds.) (2004) foglalkozik e kérdésekkel. Magyarul *Antal* (2004) tárgyalta a fenntartható fiskális politika kérdéseit, ezen belül az EU új tagországainak felzárkózási folyamatait.

A költségvetés-politikai szabályok néhány lehetséges indoka

Az öregedés költségvetési hatásai

A fejlett országok többségében a népesség átlagéletkora és az egy keresőre jutó eltartottak száma folyamatosan növekszik. Ennek következtében az öregedéssel kapcsolatos költségvetési kiadások (nyugdíjrendszer, egészségügyi ellátás és hosszú távú ápolás) a GDP arányában a jelenlegihez képest jelentősen meg fognak emelkedni a következő húsz-egyven évben. Magyarországon – a jelenlegi becslések szerint – az ebből származó, bruttó kiadási többlet 2050-ig eléri a GDP 6–7 százalékát, de már 2030-ban is meghaladja a 3 százalékpontot.

Ezért természetesen elengedhetetlen a nyugdíj- és egészségügyi rendszer reformja, ugyanakkor jelentős mértékben csökkenthető a nyomás bizonyos más kiadások súlyának mérséklésével. Ezek közül a legfontosabb a kamatkiadás, amely – definíció szerint – az adósságrátának és implicit kamatlábának szorzataként adódik. Az adósságráta és a kamatlábakba beépülő kockázati prémium csökkentésével akár több százalékponttal is csökkenthetők a költségvetés kiadásai.²⁶

A kamatkiadások mérséklése értelmezhető előtakarékossággként is. Azért, hogy ne kelljen az öregedés által okozott költségvetési nyomással együtt az adóterhelést növelni (ami esetleg az egyébként is alacsony munkaerő-kínálatot tovább csökkentené), már most fel kell halmozni azt a vagyont, amelynek a hozama fedezni fogja a többletkiadásokat. Mivel ma a magyar állam nagymértékben el van adósodva, a vagyon felhalmozásának egyik kézenfekvő módja az adósság csökkentése.

Nemzedékek közti igazságosság

A költségvetés újraosztja a jövedelmeket, nemcsak különféle jövedelmi csoportok, földrajzi régiók, iparágak, hanem generációk között is. Jellemzően az inaktív korban lévő generációk a költségvetésből nettó transzferekhez jutnak, míg az aktív korban lévő generációk nettó befizetők. Ha egy adott pillanatban érvényes szabályrendszer következtében átlagosan az inaktív korban lévők összesen magasabb nettó transzferhez jutnak, mint amennyit átlagosan az aktív korban lévők nettó befizetnek a költségvetésbe, akkor a költségvetés eladósodik, és azt mondhatjuk, hogy az egyensúlytalanságot a jövő generációkra terheli, hiszen a felhalmozódó adósságot a későbbi generációknak kell törleszteniük.²⁷

A történelmi igazságosság egy lehetséges értelmezése szerint²⁸ egyik generációnak sem áll jogában a későbbi generációkat a sajátjánál rosszabb helyzetbe kényszeríteni. Ha van hosszú távon pozitív nettó hozama a gazdasági tevékenységnek²⁹, tehát van gazdasági növekedés, akkor minden generációnak jogában áll a saját megtakarításain ezt a hozamot realizálni, tehát összességében egy kicsivel nagyobb nettó transzferre igényt tartani, mint amennyit aktív korában a költségvetésbe nettó befizet.

Nem nyilvánvaló, hogy van olyan pozitív reálhozam, amelyet végtelen időhorizonton garantálni lehetne, ezért – konzervatív becslésként – feltesszük, hogy egyik generációnak sem áll jogában adósságot hagyni a következő generációkra, hacsak nem hagy rájuk azzal megegyező értékű, hozamot termelő eszközöket is. Sajnos, a manapság szinte kizárólagosan használt nemzetgazdasági számbavételi rendszer a meg nem újuló természeti erőforrások kimerítését nem veszi számításba, ezért valószínű, hogy a statisztikailag kimutatott 1–2 százalékos potenciális növekedési ütemtől a valóban hosszú távon várható növekedési ráta elmarad.³⁰

Kérdés, hogy mi történhet ezen elv ellenére már korábban felhalmozott adóssággal. Nyilván nem várható el, hogy egyedül a következő

generáció fizesse vissza, mivel ez őket hozná méltánytalanul hátrányos helyzetbe. A történelmi igazságosság alapján a következő végtelen számú generációra egyenletesen el lehet osztani a terhet, ami azt jelenti, hogy minden generációnak vissza kell fizetnie egy végtelenül kicsi hányadot. Ezt éppen az biztosítja, ha a jövőben egyik generáció sem halmoz fel további nettó adósságot.

Külön figyelmet érdemel ebben a megközelítésben az úgynevezett arany szabály, amely azt mondja ki, hogy a költségvetési deficit oka csak beruházási kiadás lehet. Első látásra ez egyenértékű azzal a feltétellel, hogy az adósság növekedését ellensúlyoznia kell a hozamot termelő eszközök állománynövekedésének, de sajnos a helyzet nem ennyire egyszerű. Fontos gyakorlati probléma, hogy az állami állótőke-beruházások legnagyobb részéről nem bizonyítható, hogy összességében az általuk elért hozamok (jelenértéken számítva) meghaladják a beruházás bekerülési értékét, sőt jelentős részüket valójában fogyasztásként kellene elszámolni. Ugyanakkor valószínűnek tűnik, hogy a humántőke-beruházások és a K+F-kiadások megtérülési rátája lényegesen magasabb, viszont ezeket a kiadásokat a statisztika (amelyre a gyakorlatban az arany szabály betartatása alapulni szokott) nem felhalmozási, hanem folyó kiadásként veszi számításba. A közgazdasági értelemben vett felhalmozási kiadásoknak – amelyek valóban a saját bekerülési értéküknél nagyobb mértékben növelik a jövőbeli fogyasztási lehetőségek értékét – hivatalos és jól definiált mérőszáma (egyelőre) nincs.

Társadalmilag költséges pénzügyi válságok elkerülése

A nemzetközi tapasztalatok szerint a fiskális intézményrendszer megerősítésének tipikus időszaka egy-egy nagy válság után az első nagy kiigazító intézkedéseket követő év, mivel az intézményi megoldások a költségvetést rendbe

hozni önmagukban nem tudják, de – megfelelő politikai akarat esetén³¹ – jelentősen hozzájárulhatnak az elért stabilizáció eredményeinek megőrzéséhez, a jelentős gazdasági és társadalmi költséggel járó válság megismétlésének elkerüléséhez. Ezt az utat járta például Új-Zéland az 1980-as évek közepén vagy Svédország és Kanada az 1990-es évek derekán. Egyelőre csak igen kevés történelmi példát láthatunk arra, hogy egy ország válság és egyéb külső jogi kényszer nélkül, mintegy önként megreformálta volna saját költségvetési rendszerét és fiskális szabályt vezetett volna be. A kevés kivétel egyike Chile, amely – látva a szomszédos dél-amerikai országok válságait – megelőző jelleggel, 1998-ban bevezetett egy ciklikusan igazított, elsődleges egyenlegszabályt. Ezt a példát mindenképpen érdemes követni, mivel a pénzügyi válságokból tanulni rendkívül költséges dolog. A nemzetközi szakirodalomban olvasható becslések jelentősen szórnak, de Barro (2001) számításai szerint a pénzügyi válságok az érintett országok növekedési ütemét átlagosan 5 éven keresztül 2 százalékponttal csökkentik. Átszámítva azt mondhatjuk, hogy ezen országok GDP-je 5 évvel a válság után mintegy 16 százalékkal marad el a válság nélkül elérhető szinttől. Magyar számokban kifejezve ez több mint 3500 milliárd forint lenne.

Monetáris unió

Monetáris unióban szükség van a nemzeti kézben maradó fiskális politikák korlátozására, mivel a közalap miatt az egyes tagországoknak előnyös stratégiát jelenthet a többiek „számlájára” engedni saját deficithajlamuknak. A legnyilvánvalóbb kapcsolatot a monetáris unió nemzeti költségvetési politikái között az államadósságot terhelő kamatkidadások teremtik meg. Ha az egyik tagország fegyelmezetlen, a pénzpiacon a többiek terhére is megemelkedik a kamatláb, mivel általában nem hiteles a fenyegetés, hogy a „potyautast” a többiek hagyni fogják csődbe menni. Az EU-ban már 1992 óta hatályban van-

nak a maastrichti szabályok, amelyek ezt a problémát kezelni hivatottak (sőt, az 1997-ben aláírt Stabilitási és Növekedési Egyezmény ennek intézményrendszerét meg is erősítette). Az utóbbi években mégis nyilvánvalóvá vált, hogy az EU központi intézményei által ellenőrzött szabályrendszert a tagországok jelentős része – beleértve a politikusokat és a választópolgárokat egyaránt – nem érzi sajátjának, ezért nyíltan vagy burkoltan hajlamos azokat megszegni, ha saját érdekei szempontjából ezt elfogadhatónak vagy éppen szükségesnek látja. Éppen ezért az Európai Bizottság az utóbbi években egyre inkább bátorítja a tagországokat, hogy saját, nemzeti hatáskörben erősítsék meg fiskális szabályikat és intézményrendszerüket.

Az átláthatóság növelése

Az ex ante érvényes költségvetés-politikai szabályok tekinthetők átláthatóságot biztosító szabálynak is, mivel megsértésük egyfajta korai jelzőrendszerként mutatja a költségvetési politika kedvezőtlen irányba fordulását. Példaként említhetjük az EU-ban alkalmazott adósságmutatót, amely a maastrichti szerződés értelmében nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát. Magának a 60 százalékos értéknek nyilvánvalóan nincs kitüntetett közgazdasági jelentősége, de ha ezt a küszöböt transzparens módon a kormány költségvetés-politikai teljesítményének indikátorává tesszük (feltéve, hogy az adósságráta ennél alacsonyabb szintről indult), akkor a szabály megsértésével a kormány kénytelen beismerni, hogy nem teljesen ura a költségvetési helyzetnek, a folyamatok nem a kedvező irányba tartanak. Ha a közvélemény érzékeny erre az információra (mert például nem szeretne ismét átélni egy jelentős válságot), akkor a politikai döntéshozók mindent meg fognak tenni a szabály betartása érdekében, még akkor is, ha nem fenyegeti őket jogi szankció. Természetesen adódik ebből a felfogásból, hogy olyan fiskális szabályt kell alkotni, amely nem ad lehetőséget intézményi arbitrázsra, az-

az amellyel nem (vagy legalábbis csak kicsit és nehezen) lehet trükközni.

A költségvetés-politikai szabályok javasolt rendszere

A költségvetés-politikai szabályok javasolt rendszerének lényege, hogy egy-egy költségvetési évhez közeledve, évente egyre pontosabb részleteket rögzít a parlament, amelyeket a tervezésnél be kell tartani. Négy évvel korábban szembesül a parlament azzal, hogy változatlan politika mellett mire lehet számítani. Három évvel korábban már rögzíti az elsődleges egyenleg megcélzandó értékét, két évvel korábban pedig a diszkrecionális kiadások nettó értékének felső határát. A megelőző évben már csak a szabad tételek részletes felosztásáról szól a költségvetési törvényjavaslat vitája. Az elsődleges egyenleg megcélzandó értékét abból a formális fiskális szabályból javasoljuk levezetni, hogy az államadósság reálértéke nem növekedhet, de ez az előírás csak a tervezés fázisában

kötelező. Szemléltetés céljából bemutatjuk, hogyan kellett volna alakulnia az elsődleges egyenlegnek az elmúlt 10 évben, ha ez a szabály érvényesült volna. (Lásd 1. ábra)

A végrehajtás során jogi hatálya csak a diszkrecionális kiadási plafonoknak van, mivel csak ez igazán kontrollálható, tehát számon kérhető. A rendszer működtetésének alapvető logikája a következő:

1 **Adósságszabály:** úgy kell tervezni, hogy a reálértéken számított államadósság³² nem növekedhet.

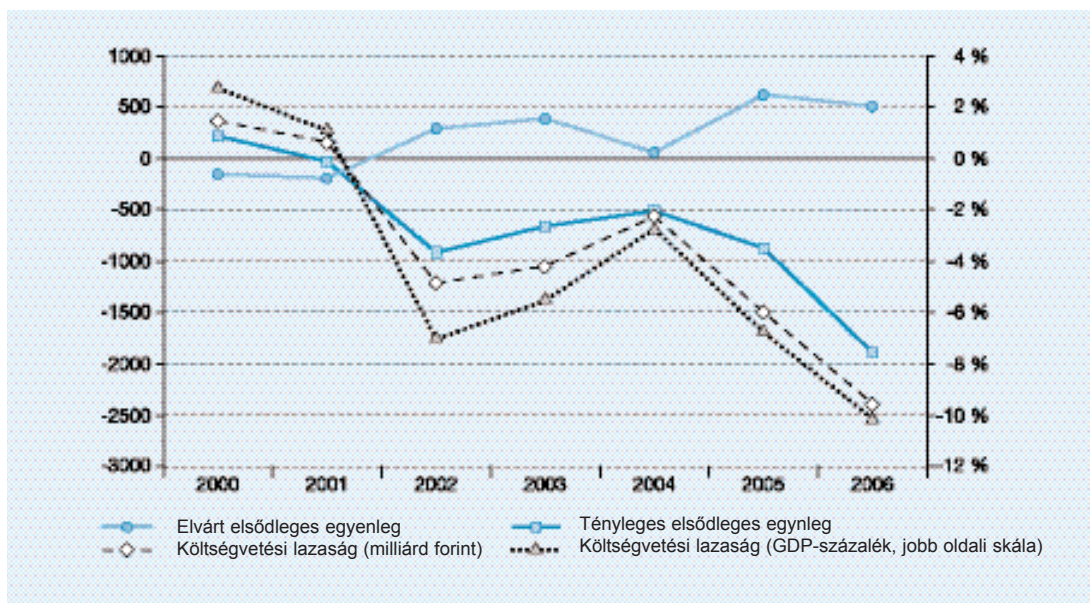
2 Az adósságszabály alapján – figyelembe véve a középtávú makrogazdasági (elsősorban az inflációra vonatkozó) előrejelzéseket – 3 évre előre meghatározható az államadósság nominális értékének pályája.

3 A nominális adósság pályája alapján – figyelembe véve a középtávú makrogazdasági (elsősorban a kamatlábak alakulására vonatkozó) előrejelzéseket – 3 évre előre meghatározható a kamatkidadások és -bevételek egyenlege.

4 **Elsődlegesegyenleg-célzás:** a nominális államadósság és a nettó kamatkidadások becslése

1. ábra

AZ ELSŐDLEGES EGYENLEG LEHETSÉGES ALAKULÁSA



alapján adódik a költségvetés elsődleges egyenlegének célértéke.

5 A makrogazdasági pálya alapján elkészül a kötelező tételek egyenlegének előrejelzése. Ha a parlament a továbbiakban nem hozna olyan új döntéseket, amelyek hatással lennének a kötelező tételek egyenlegére, akkor az adósságszabály alapján adódna a diszkrecionális tételek egyenlegének elvárt pályája is. Ha a parlamentnek vagy a kormánynak az így rendelkezésére álló mozgástér nem felel meg (például úgy látja, hogy az túlságosan szűk), akkor – a kormány javaslata alapján – döntést hoz arról, hogy hogyan kívánja alakítani e két részegyenleget.

6 A parlament döntése alapján a kormány kidolgozza azokat a javaslatokat, illetve meghozza azokat a döntéseket (reformokat), amelyek biztosítják, hogy a kötelező tételeknek a parlamenti döntés szerinti, elvárt egyenlege teljesíthető legyen. Ezután sem a parlament, sem a kormány nem hozhat olyan döntést, amely megváltoztatná a kötelező tételek egyenlegét.

7 *Nettó diszkrecionális kiadási plafon:* miután a parlament meghozta döntését arról, hogy milyen egyenleget kíván célozni a kötelező tételek esetében, az adósságszabály alapján így adódó diszkrecionális egyenleget a törvény rögzíti. Ezt az értéket a kormánynak minden eszközzel tartania kell, és a zárszámadáskor ez a számonkérés tárgya.

8 A $t+1$ évre vonatkozóan a kormány ősszel benyújtja a költségvetési törvényjavaslatot, amelynek mindössze a diszkrecionális tételekre vonatkozó, $t-1$ évben meghatározott, elvárt egyenleget és a korábbi évekből örökölt tételeket kell figyelembe vennie. A kettő különbségként adódik a szavazási tételek egyenlege, tehát az aktuális mozgástér.

9 Zárszámadáskor be kell számolni a diszkrecionális tételek egyenlegére vonatkozó előírás betartásáról, valamint arról, miért alakult az adott módon a kötelező tételek egyenlege.

10 Ha az adósság esetleg meghaladná a megcélzott pálya szerinti küszöbértéket, akkor a korrekcióra 3 év áll rendelkezésre, de a túllövés mértékét az első évben meg kell felelni. Ez a feltétel biztosítható azzal is, ha a diszkrecionális tételek egyenlegének nemcsak az 1 évvel korábban meghatározott elsődleges egyenlegkövetelménnyel kell összhangban lennie, hanem azzal a feltétellel is, hogy az adósság reálértéke nem haladhatja meg a 4 évvel korábbi szintet.

A menetrendet pontosabb időmegjelölésekkel és magyarázó megjegyzésekkel, valamint a költségvetés-politikai szabály működésének logikai sémáját tartalmazza a *Függelék*.

A szabály gyakorlati működtetése szempontjából fontos probléma, hogy a GDP-deflátor, amely az államadósság implicit reálkamatlábán keresztül meghatározza az elsődleges költségvetési egyenleg célértékét, nem jól mérhető, nem jól prognosztizálható és nagy késéssel készül. Emiatt valamilyen közelítő árindexet kell választani. A leginkább kézenfekvő megoldás az EU-ban is használt, harmonizált fogyasztóiár-index, de tudnunk kell, hogy ez több lényeges ponton eltér a deflátortól. Egyrészt tartalmazza a fogyasztóiár-támogatások változásának hatását, ami a GDP-deflátort nem érinti, márpedig a közép-kelet-európai átmeneti gazdaságok egyik legfontosabb trendje ezen támogatások fokozatos leépítése, ami az elmúlt 16 év során átlagosan 1 százalékponttal emelte a mért inflációt. Másrészt nem tartalmazza a saját tulajdonú lakások használatának mint imputált személyes fogyasztásnak az áremelkedését, harmadrészt nem tartalmazza a személyes fogyasztáson kívüli többi GDP-összetevő (elsősorban közösségi fogyasztás, beruházás és nettó export) árváltozását. Éppen ez utóbbi tételek azok, amelyek a GDP-deflátor mérésében a nagyfokú bizonytalanságot és késést okozzák. Esetleg megoldás lehet, ha a teljes költségvetési tervezésben – beleértve a fiskális szabályt – a harmonizált fogyasztóiár-indexre vonatko-

zó piaci előrejelzésnél 0,5 százalékkal alacsonyabb értéket kell használni. Ez egyrészt óvatos tervezést jelent az egyes inflációfüggő tételek (főleg az áfa) esetében, ugyanakkor a fiskális szabály szempontjából közelítést jelent a GDP-deflátorhoz.

Mindez csak a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás költségvetésére vonatkozna, míg az önkormányzatokra a jelenleginél³³ szigorúbb *arany szabályt* lehetne bevezetni, amely előírja, hogy folyó bevételeik és kiadásaik egyensúlyban legyenek, vagyis teljes deficitjük nem haladhatja meg bruttó felhalmozási kiadásaik (elsősorban álló tőke-beruházásaik) értékét. Viszonylag egyszerű gyakorlati megvalósítása e szabálynak – ilyen értelmű szabályozás van érvényben például az Egyesült Államok Virginia államában – ha az önkormányzatok éven túli hiteleket csak konkrétan megnevezett beruházások finanszírozására használhatnak fel. A likviditáskezelési célra felvett, éven belüli hitelek állományát a saját bevételek arányában érdemes korlátozni, mivel a folyó kiadásokat fedező központi források alapértelmezésben a feladatnak megfelelő ütemezésben érkeznek.

Ahhoz, hogy a különféle szabályrendszerek között választani tudjunk, meg kell vizsgálnunk, hogy betartásuk különféle körülmények között milyen hatással van a lényeges gazdasági változó alakulására. Némileg ahhoz hasonlítható a probléma, mint amikor autóvásárlás előtt megnézzük a kínált típusok különféle teszteredményeit. A gépkocsik tesztelésének már van többé-kevésbé kialakult rendszere (például gyorsulás, fékezés, fogyasztás, ütközés frontálisan, ütközés kis sebességgel, meghibásodás valószínűsége stb.), a fiskális szabályokra azonban egyelőre ilyen lista – tudomásunk szerint – nincsen. A Függelékben bemutatunk egy „tesztpályát” olyan „rutinhelyzetekből”, amelyen – véleményünk szerint – jól vizsgálható, hogy egy adott fiskális szabály alkalmazható-e a mai magyar helyzetben.

ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

Az eljárási szabályok nemzetközi szakirodalmából von Hagen (1992) és Gleich (2003), valamint az OECD Journal on Budgeting című folyóiratának országtanulmányait emelhetjük ki elsősorban.

Az eljárási szabályok néhány lehetséges indoka

A költségvetés szerkezetének tudatos alakítása

Wierts (2005) az EU-tagországok költségvetésének szerkezetváltozását tanulmányozza az 1998–2003 közötti időszakban. Az euró 1999-es bevezetése körüli években a legtöbb tagállam adósságszolgálati kiadása jelentősen csökkent a GDP arányában, mivel a kamatlábak kockázati prémium-tartalma fokozatosan eltűnt az egységes valutához képest, és ez az államadósság is fokozatosan átárta (tekintettel a hosszabb lejáratú kötvényekre). Egyes tagállamok (például Görögország) megtakarítása megközelítette a GDP 10 százalékát, de a többi ország esetében is 5 százalékpont körüli volt a csökkenés. Kérdés, hogy mire használták fel a tagországok a megnövekedett költségvetési mozgásteret. A tapasztalatok szerint azok a tagállamok, amelyek kifinomult költségvetési intézményrendszerrel rendelkeztek, a megtakarítás egy részével a deficitet csökkentették, míg a maradékot jövőorientált, növekedésösztönző kiadásokra (felhalmozás, K+F stb.) fordították. Az ebből a szempontból elmaradottabb országokban a megtakarítást döntő részben a szociális transferek megnövekedése tüntette el. Ez a példa különösen jól illusztrálja, hogy a megfelelő fiskális intézményrendszer nemcsak a deficit rövid távú kontrollja szempontjából fontos, hanem a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából releváns költségvetési szerkezet átgondolt alakításához is elengedhetetlen.

Az egyik tipikus probléma a nemzetközi tapasztalatok szerint, hogy a kiigazításokat mindig túl későn vezetik be, amikor már nagyon kevés az idő a válság elkerülésére, ezért azok a kiadási tételek esnek áldozatul, amelyek könnyen és gyorsan csökkenthetők. A legfontosabbak ezek közül éppen a jövőorientált kiadások, talán éppen azért, mert ezekre még senki sem szerzett jogot. Általános a tendencia, hogy érdekcsoportok saját költségvetési „járdékaikat” kötelező tételekként próbálják meg törvénybe iktatni, hogy aztán a kiigazítás idején nehéz vagy éppen lehetetlen legyen ezt tőlük elvenni. Egy jó eljárási szabályrendszerrel elvárható, hogy megvédje a költségvetés minőségét és ne engedje elburjánzani a „kötelező” tételeket.

„Légzéstechnika”

A francia költségvetés rossz helyzetének elemzéséről 2005-ben készített, úgynevezett Pebereau-jelentés egyik legfontosabb ténymegállapítása szerint Franciaországban az elmúlt évtizedek során általános gyakorlattá vált, hogy minden lényeges gazdasági és társadalmi problémát az államnak kell megoldania, és ennek a legjellegzetesebb – gyakran egyetlen – módja, hogy a költségvetés pénzt ad, még hozzá gyorsan, a hatékonyság bármilyen vizsgálata nélkül.

Úgy tűnik, hogy ez a jelenség a magyar gyakorlattól sem teljesen idegen. Tekintettel arra, hogy problémák mindig lesznek – és mindig az éppen aktuális problémák tűnnek majd a legfontosabbnak – a költségvetési keretek tiszteletben tartásának egyetlen módja, ha megfelelő eljárási szabályok gátolják meg a költségvetési kiadások túlzottan könnyelmű, mérlegelés nélküli növelését. Némileg hasonlítható a jelenség a hosszútávúfutáshoz. Oxigénre mindig nagy a szervezet igénye, de a kudarc biztos jele, ha a fegyelmezett légzéstechnika helyett a futó rendszertelenül kapkod a levegő után.

Ex ante hitelesség

■ Külső hitelesség

A hitelességről mint az átláthatóságot biztosító szabályok bevezetésének legfontosabb indokáról már szoltunk, de ott még csak arról volt szó, hogy a gazdaság szereplői – különösen a befektetők – a lehetséges mértékig biztosan akarnak lenni abban, hogy nincs előlük elrejtve semmi olyan információ, amely pozíciójuk megítélése szempontjából lényeges. Az eljárási szabályok azáltal segítik a hitelességet, hogy csökkentik az időbeli következtelenségre való hajlam és a kollektív döntéshozatal negatív következményeit. Jelentősen csökkenti a kockázatokat, ha a kormány és a parlament vállalja, hogy kezét előre megköti eljárási szabályokkal is. Nem elegendő ugyanis fegyelmezett költségvetési politikát folytatni, erről a pénzpiacokat előre meg is kell győzni, különben a kockázati prémium csökkenéséből eredő deficitcsökkenés nem következik be, és így a kiigazítás társadalmilag lényegesen költségesebbé válik.

■ Belső hitelesség

A lehetséges maximális mértékben el kell kerülni az olyan helyzetek keletkezését, amikor a költségvetés végrehajtása év közben szorul kiigazításra, mivel ez a gyakorlatban szinte kizárólag fűnyíróelvű zárolást szokott jelenteni azokon az előirányzaton, amelyek jogszerűen csökkenthetők (például többéves beruházások); a fűnyíróelv alkalmazása pedig lerombolja a kormányzat belső hitelességét a fegyelmezetteket is sújtó büntetés következtében. Ahhoz, hogy ne legyen szükség évközi beavatkozásra, megfelelő tartalékolási rendszert is be kell építeni a szakmailag elfogadott és független szakértő intézménnyel ex ante véleményezett tervezési rendszerbe. Ha a költségvetési politika nem hiteles, és előre látható, hogy idővel kiigazításra lesz szükség, akkor ez a jóslat szinte biztosan beteljesíti önmagát, mivel a kiigazítástól való félelem erős ösztönzést jelent a gyors túlköltekezésre.

AZ ÉVKÖZI ELŐIRÁNYZAT-ZÁROLÁSOK, ELKERÜLÉSÜK INDOKAI ÉS MÓDJAI

Magyarországon az utóbbi években szinte rendszeressé váltak az év közbeni előirányzat-zárolások. Ez a gyakorlat tönkre teszi a kormányzat belső hitelességét, mivel a (például információhiány, gondatlanság vagy szándékosság okán elkövetett) tervezési hibákat ellentételezni hivatott zárolások egyetemesen, „fűnyíró” módjára azokat a tárcákat és intézményeket is sújtják, amelyek a hibák elkövetésében és így a deficit túllövésében esetleg teljesen végtelenek. Ezáltal az egyes tárcák és intézmények érdekeltége a fegyelmezett, takarékos gazdálkodásban megszűnik, sőt felerősödik az ösztönzés a „tartalékok” (például felesleges tevékenységek és intézmények) képzésére, amelyeket majd a „menetrend szerint érkező” fűnyírás idején nagy veszteség nélkül fel lehet áldozni. A tartalékok elszaporodása („kőbe vésett” deficitcélok mellett) természetesen csak tovább feszíti a költségvetést és erősíti a „fűnyírás” szükségességét. További káros következménye az évközi beavatkozásoknak, hogy szükségszerűen torzítják a költségvetés szerkezetét, mivel egyrészt nem áll rendelkezésre megfelelő idő és információ az optimális beavatkozás kidolgozására, másrészt számos „csökkentésre érdemes” kiadási tétel rövid távon rugalmatlan a korábban megkötött polgárgogi szerződések miatt. Mindezek összességében azt az elvárást alapozzák meg, hogy egy jól működő rendszerben lehetőség szerint soha ne legyen szükség évközi beavatkozásokra.

Ahhoz, hogy általánosságban kimondhassuk az elvet, nézzük meg, hogy milyen esetekben merülhet fel egyáltalán az évközi beavatkozás szükségessége, milyen jelenségek okozhatják a költségvetési adatok tervtől eltérő évközi alakulását:

- 1 zaj (például egy nagyobb összeg átcsúszik a következő időszakra, bírósági perek nem várt kimenetele, időjárás stb.),
- 2 éven belüli szezonális megváltozása (például jogszabály szerinti befizetési határidők megváltozása miatt),
- 3 üzleti ciklus váratlan alakulása,
- 4 strukturális törés a folyamatokban,
- 5 az előrejelző modell hibái,
- 6 szándékosan rossz tervezés.

Az 1–2. esetben eleve nem szabad reagálnia a gazdaságpolitikának. A 3. esetben éppen az automatikus stabilizátorok működését kell lehetővé tenni. Ha többéves idősorokon alapulnak az előrejelző modellek, akkor a 4. és 5. esetben legalább egy év szükséges a strukturális törés, illetve a modell hibájának detektálásához, tehát mindenképpen várni kell a következő költségvetésig, előbb nem szabad reagálni. Csak akkor nem szabad várni a következő költségvetésig, ha tudható, hogy a tervezés eleve hibás volt. Akkor lehet tehát kizárni a lényeges éven belüli korrekció szükségességét, ha kizárható a rossz tervezés. A rossz tervezés akkor zárható ki nagy biztonsággal, ha a folyamat szakszerű és transzparens, tehát

- 1 van megfelelő adatbázis és előrejelzési módszertan,
- 2 az adatbázis és a módszertan nyilvános, tehát széles körben ellenőrizhető,
- 3 van egy kormánytól független, pártsemleges és jól informált szervezet, amelynek feladata a tervek meg-alapozottságának ellenőrzése.

Összességében kimondhatjuk, hogy kiiktathatók a kényszerű évközi beavatkozások, ha minimálisra csökkenthetők a tervezési hibák. A mindezek ellenére elkövetett, kisebb súlyú tervezési hibák és egyéb bizonytalanságok megfelelő költségvetési tartalékok (például általános tartalék) beállításával kezelhetők.

Politikai döntések esetében is hatékonyabb a megelőzés, mint a büntetés

Alkotmányos demokráciákban a választott politikusokat politikai döntéseikért politikai felelősség terheli, a politikai felelősség legfőbb mutatója pedig a választások elvesztésének lehetősége. Mivel azonban választásokra általában csak négyévente kerül sor, az eredmény

számtalan döntés együttes hatását tükrözi és ezért nem tekinthető egy-egy döntés egyértelmű következményének, jutalmának vagy éppen büntetésének. A választásokon kívül semmilyen más mód nincs, amely politikai döntések jogilag kötelező érvényű értékelését jelenthetné, ezért valójában nincs mód egyes döntések vagy azok következményének szankcioná-

lására sem. Ha – bármilyen okból – fontosnak tartjuk, hogy elkerüljük például az állam eladósodását, akkor nem érdemes szankciókat kilátásba helyezni az eladósodás esetére (hiszen ezek a fenyegetések önmagukban nem túl hitelesek), hanem megfelelő eljárási szabályokkal (amelyeknek a betartása már nem a politikai döntések kategóriájába tartozik) eleve meg kell akadályozni az eladósodás lehetőségét. Feltéve, hogy kormány és a kormánypártok valóban komolyan gondolják a költségvetési fegyelmet, ezeket a szabályokat önként is vállalni fogják, az ellenzék pedig eleve nem érdekelt abban, hogy a jövőben egy eladósodott országot vegyen át.

Az átláthatóság növelése

Ha a politikai döntések nem jól szankcionálhatók jogi eszközökkel, ugyanakkor a költségvetés alakítása szükségképpen politikai döntés tárgya³⁴, akkor nem marad más megoldás, mint az ígéretek megvalósulásának transzparens mérése és értékelése, ami a közvélemény alakításán keresztül politikai következményekhez (például önkéntes lemondás) vezethet. Ehhez az szükséges, hogy az ígéretek lehetőleg számszerűsítve legyenek, ésszerű késéssel mérhetőek legyenek és megvalósulásuk valóban (nagyra) a döntéshozók teljesítményétől függjön, különben nem számíthatunk másra, mint parttalan politikai szócsatákra és az objektív módon kideríthetetlen felelősségek elkenésére.

Az eljárási szabályok javasolt rendszere

A költségvetési ciklus és a döntési batáskörök

A költségvetés-politikai szabályok javasolt rendszerének ismertetésénél már bemutattuk a különféle célértékek és limitek meghatározásának eljárási rendjét, ezért ezt itt nem ismételjük meg, de felhívjuk a figyelmet, hogy a parlament explicit döntése a kötelező és diszkrecionális

tételek egyenlegének alakításáról éppen a költségvetés minőségének megőrzését hivatott elősegíteni.

A költségvetési fegyelem megtartásának egyik legfontosabb eszköze, hogy ne csak a kormánynak, de a parlamenti képviselőknek se legyen lehetősége a deficit növelésére (a fiskális szabályrendszeren túl) sem a költségvetési törvény, sem az egyéb szaktörvények tárgyalása során benyújtott módosító indítványokkal. Ez a szabály, amelyet az amerikai terminológia PAYGO-szabálynak³⁵ hív, már ma is érvényes a magyar parlament házszabályában³⁶, de – meglepő módon – egyetlen esetre nem vonatkozik és ez éppen a költségvetési törvény vitájának első fordulója³⁷.

Ahhoz, hogy a deficitnövelés tiltásának szabályát be lehessen tartatni, természetesen ki kell számolni (meg kell becsülni) minden törvényjavaslat és költségvetési módosító indítvány várható költségvetési hatását. A különféle alternatívák egymással való összevetéséhez közös viszonyítási pontra van szükség, és éppen ez az, amit a fent tárgyalt alap-előrejelzések biztosítanak. Célszerűnek tűnik ezért is, hogy rendszeresen, például negyedévente készüljenek alap-előrejelzések.

Javasoljuk a költségvetési törvény és az adótörvények együttes parlamenti tárgyalását, hogy az adótörvények esetleges módosításai következetesen átvezethetőek legyenek a költségvetési előrejelzésekben. A sarokszámokat meghatározó, első tárgyalási forduló után – tiszteletben tartva a 45 napos felkészülési időszakot, amelyet a törvény előír az adótörvények kihirdetése után és hatályba lépése előtt – az adótörvények kihirdethetők, majd következik a második – immár tisztán költségvetési – forduló, amikor már csak a szavazási tételek változhatnak egy-egy fejezeten belül.

Javasoljuk, hogy módosítsanak a zárszámadás elkészítésének és tárgyalásának menetrendjét. Jelenleg a kormány a tárgyévet követő június 30-ig adja át a tervezetet az ÁSZ-nak, a

parlament pedig augusztus végén kapja meg a végleges verziót, tehát az ÁSZ-nak nagyjából két hónap áll rendelkezésére az ellenőrzések elvégzésére. Ehelyett javasoljuk, hogy az első változat, amely elsősorban a számszaki adatokat tartalmazza, már március végére készüljön el, viszont a parlament csak a következő év tavaszán kezdje meg a tárgyalást. Ez négy előnnyel is járna:

- az alapadatokat már áprilisban fel lehetne használni a következő évi költségvetés tervezésénél;
- az ÁSZ lényegesen több időt kaphatna az ellenőrzésre;
- a zárszámadás indoklása is lényegesen mélyebben elemezhetné a költségvetés alakulására ható különféle tényezőket, amit ma azért sem tud megtenni, mivel például a KSH megelőző évre vonatkozó makrogazdasági adatai augusztusra még jobbra nem készülnek el;
- lényegesen nagyobb parlamenti figyelmet kaphatnának a zárszámadási dokumentumok, amelyek a mai rendszerben kissé az őszi költségvetés „árnyékában” maradnak.

A mai magyar költségvetési (és általában törvényhozási) rendszerben viszonylag kevés szempontból van a pénzügyminiszternek és a parlament költségvetési bizottságának kitüntetett szerepe. A jelenlegi rendszerben a szakminiszter a pénzügyminiszterrel történő egyeztetés – esetenként a költségvetési hatás vizsgálata vagy a szükséges költségvetési fedezet megléte – nélkül is hozhat döntést a miniszterelnökkel. A pénzügyminiszter „előszűrő” szerepét érdemes lenne kiterjeszteni azzal a – néhány területen (például kezességek) már ma is alkalmazott – megoldással, hogy az előterjesztést a szakminiszter a pénzügyminiszterrel közösen nyújtja be a kormánynak. A bizottsági szerepkör kapcsán megfontolásra javasolható, hogy például ne tárgyaljon a parlament olyan javaslatokat (akár törvényjavaslatokat, akár módosító in-

dítványokat), amelyeket a költségvetési bizottság nem tart tárgyalásra alkalmasnak.³⁸

A költségvetési dokumentumok tartalma

A költségvetési dokumentumok törvényi része három, alapvető számszaki elemből állna:

1 a szavazási tételeknek a következő évre vonatkozó részletes előirányzatai,

2 a diszkrecionális tételek egyenlegének kötelező alsó határa a tárgyévet követő második évre,

3 a kötelező tételek egyenlegmódosításának elvárt mértéke a tárgyévet követő harmadik és a további évekre vonatkozóan. (Lásd A költségvetés-politikai szabályok rendszerének logikáját leíró felsorolás 5. pontját.)

A tájékoztató rész a következő elemekből állna:

1 a makropálya várható alakulása a következő három évben,

2 a teljes költségvetési mérleg (benne a kötelező tételek) alakulása a következő három évben, ahol a harmadik évre vonatkozó becslések a változatlan politika feltételezésén alapulnak.

A törvényi rész és a tájékoztató rész között látszólag ellenmondás van, mivel a harmadik év a tájékoztató részben a változatlan politika feltételezésével készül, ami nagy valószínűséggel nem teljesíti a fiskális szabály által támasztott követelményt. Az ellentmondás azért csak látszólagos, mert a parlamentnek döntenie kell arról, hogy ebből a részből mekkora részt kíván a kötelező tételek, és mekkorát a diszkrecionális tételek módosításával eltüntetni. Amikor a következő évben a kormány a parlament elé viszi azokat a javaslatait, amelyek következtében a kötelező tételek egyenlege a kívánt mértékben javul, az akkori új makropálya alapján meg lehet határozni a diszkrecionális tételek ezzel összhangban lévő egyenlegét.

Tartalékolási rendszer, a költségvetési törvény módosítása és pótköltségvetés

Amint fent már jeleztük, ahhoz, hogy minél nagyobb valószínűséggel ki lehessen zárni a

költségvetés-politikai szabályok megsértését, illetve az év közbeni, szükségképpen nem optimális beavatkozásokat, megfelelő tartalékokat kell beépíteni a költségvetésbe. Mivel a kötelező és a diszkrecionális tételek alapvetően különböző kockázatnak vannak kitéve, ezért különböző elven kell a tartalékokat is képezni. Javaslatunk szerint a kötelező tételek egyenlegének tarthatóságát konzervatív alapfeltételezésekkel kell „kipárnázni”. Ennek egyik példája a Kanadában 1994 és 1998 között alkalmazott megoldás, amely a piaci konszenzust veszi alapul a makropálya előrejelzésére, de az egész pályán (növekedés, infláció stb.) átvezeti annak a feltételezésnek a hatásait, hogy a kamatláb egy százalékponttal a piaci konszenzus felett alakul. Technikailag egyszerűbb megoldásként lehet közvetlenül is módosítani a növekedési és inflációs előrejelzéseket a költségvetés számára kedvezőtlen irányba.³⁹

A diszkrecionális tételek esetében továbbra is szükség van olyan tartalékra, amely természeti katasztrófák és egyéb, valóban váratlan kiadások fedezete lehet, de további céltartalékok is elképzelhetők (például folyamatban lévő bírósági perek kezelésére). Technikailag elképzelhető, hogy a költségvetési tervben csak egy – hosszú évek tapasztalata alapján számított – átlagos szintű tartalék lenne és a normaszövegben adna felhatalmazást a parlament ennek – esetleg korlátozott mértékű – túllépésére. Egyensúlyi tartalék – mint például a 2007. évi költségvetési törvény fejezeti egyensúlyi tartalékrendszere – csak olyan megoldással képzelhető el, amely biztosítja a tartalék felhasználása felett is a parlamenti kontrollt (például a parlament előre megmondhatná, hogy a deficit megfelelő alakulása esetén mire használható fel az egyensúlyi tartalék).

A „költségvetési törvény módosítása” és a „pótköltségvetés” intézményeinek jelenlegi, alkalmazhatatlan szabályozása helyett javasoljuk a következő két konstrukciót.

A költségvetési törvény módosítása:

- egyfordulós eljárás,
- legfeljebb 5 diszkrecionális tétel módosítható,
- frissített makropályát, költségvetési előrejelzést és mérleget kell mellékelni,
- évente legfeljebb kétszer alkalmazható,
- akkor vonható össze más törvény tárgyalásával, ha az közvetlenül a módosítandó tételleket érinti.

Pótköltségvetés:

- a költségvetési törvény szokásos, kétfordulós tárgyalásával megegyező eljárás,
- más törvény tárgyalásával össze nem vonható,
- frissített makropályát, költségvetési előrejelzést és mérleget kell mellékelni.

Ha kiderül év közben, hogy jelentős hiba csúszott egyes diszkrecionális tételek tervezésébe, akkor módot kell találni a hiba kiküszöbölésére, de mindenképpen elkerülendő a fűnyíróelv alkalmazása. Ezt a két célt javasoljuk teljesíteni azzal a kompromisszummal, hogy legfeljebb 5 diszkrecionális tétel módosítható.

ÖSSZEFOGLALÁS

Minden szakmai szempontból megérett a helyzet Magyarországon a költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosító rendszer átfogó reformjára. Viszonylag rövid távon megléphetők olyan változtatások, amelyek akár több évtizeden keresztül is alkalmas keretként szolgálhatnak egy fenntartható fiskális politikához. Javaslatunk szerint legelőször a költségvetési rendszer átláthatóságát szükséges lényegesen javítani, majd – a technikai feltételek megteremtésével párhuzamosan – folyamatosan tökéletesíteni. Az adatok és előrejelzési módszerek, valamint azok hitelességének biztosítása után igen egyszerű fiskális szabály bevezetésére van lehetőség: az államadósság reálértéke nem növekedhet. Ebből az elvárásból levezethető a költségvetés elsődleges egyenlegének célértéke, majd abból a parlament és a kormány által rövid távon is kontrollálható, diszkrecionális tételek

elvárt egyenlege. Ez utóbbi számonkérés tárgya is legyen, mivel megállapíthatóvá válik a személyes/szervezeti felelősség. Az önkormányzatok túlzott eladósodását az arany szabály bevezetése akadályozhatja meg, az állami vállalatoknál pedig az eredmény bruttó költségvetési elszámolása teheti átláthatóvá a gazdálkodás hatékonyságát.

Ha a döntéshozók hajlandók arra, hogy saját kezüket – más országokban már bevált – szabályokkal megkössék és az állam működésére, helyzetére, kilátásaira, szándékaira vonatkozó, hiteles információkat közérdekű adatként kezeljék, akkor a gazdaság szereplői az új, kiszámíthatóbb környezet megteremtését nagyobb aktivitással fogják meghálálni. Az államnak is megéri.

FÜGGELÉK

KÖLTSÉGVETÉS-POLITIKAI SZABÁLYOK TESZTELÉSE

A költségvetés-politikai szabályok rendszerével kapcsolatos főbb elvárások

Ahhoz, hogy választani lehessen a költségvetés-politikai szabályok különféle lehetséges rendszerei között, meg kell fogalmaznunk azokat az elvi szintű és gyakorlati elvárásokat, amelyeknek meg kell felelnie egy optimális rendszernek. Sajnos, ezek az elvárások részben ellentmondanak egymásnak, ezért nincs minden szempontból és minden körülmények között optimális szabály. Valódi döntésről van szó, amelyhez – a mai magyar helyzetben, a teljesség igénye nélkül – az alábbi szempontokat tartjuk mindenképpen mérlegelendőnek.

- ▶ Biztosítsa a hosszú távú fenntarthatóságot:
 - szavatolja hosszú távon az öregedéssel kapcsolatos kiadások várható növekedése alapján szükséges adósságráta-csökkenést a következő 20–40 éves távon,
 - hagyjon költségvetési mozgásteret a következő kormányok/évek számára,
 - biztosítsa a költségvetés minőségének megőrzéséhez szükséges mechanizmusokat.
- ▶ Segítse a gazdasági stabilizációt:
 - engedje működni az automatikus stabilizátorokat,
 - legyen összhangban az inflációs célköve-

tést, illetve valamilyen Taylor-szabályt megvalósító monetáris politikával,

- ne követeljen túlzott alkalmazkodást átmeneti hatásokhoz.
- ▶ Legyen robusztus:
 - akkor is érje el a célját, ha a döntéshozók mindig csak az előírt minimumot kívánják teljesíteni,
 - lehetőleg ne használjon bonyolult és vitatható számítási módszereket (például ne ciklikusan igazított mutatón alapuljon),
 - ne lehessen látszatszemléletes megoldásokkal (például intézményi átszervezés, privatizáció, ártértékelés stb.) kijátszani,
 - szilárdítsa meg a hosszú távon optimális pályát, tehát a szabályok megsértése esetén vezesse vissza a gazdaságpolitikát az eredeti pályára.
- ▶ Legyen politikai szempontból reális:
 - legyen könnyen érthető, mérhető és ellenőrizhető,
 - legyen összeegyeztethető az EU-ban vállalt kötelezettségekkel, elsősorban a Stabilitási és Növekedési Egyezményvel,
 - minden döntéshozót azért tegyen felelőssé, amit az illető elfogadható mértékben kontrollálni képes,
 - hagyjon elég időt a strukturális reformok kidolgozására, amikor arra szükség van,
 - ne vezessen elvtelen szigorításra, ne hozza aránytalanul előnyös helyzetbe a jövő generációkat.

A reáladósság-szabály matematikai formalizálása

A javasolt szabály, amely szerint az államadósság reálértéke nem növekedhet, matematikai formában a következő képlettel határozható meg:

$$1 \quad \frac{D_{t+1}}{1 + \pi_{t+1}} \leq D_t$$

ahol D a nominális adósság szintje, Π pedig a GDP-deflátor.

A szabály pontos betartása esetén az adósságráta a reál-GDP növekedési ütemétől függően csökken, mivel

$$2 \quad \frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{D_t(1 + \pi_{t+1})}{Y_t(1 + \pi_{t+1})(1 + \rho_{t+1})} = \frac{1}{1 + \rho_{t+1}} \frac{D_t}{Y_t}$$

ahol Y a nominális GDP szintje, ρ pedig a reál-GDP növekedési üteme.

Ha elvonatkoztatunk a különféle finanszírozási ügyletektől és átértékelési különbözeteiktől, akkor a nominális adósság változása nem más, mint a teljes deficit. Ha ebből levonjuk a kamatkidások hatását, akkor az elsődleges egyenleg alakulására viszonylag egyszerű közelítő formula adódik:

$$3 \quad \begin{aligned} \frac{b_{t+1}}{Y_{t+1}} &= \frac{i_t D_t - (D_{t+1} - D_t)}{Y_{t+1}} = \frac{i_t D_t - \pi_{t+1} D_t}{Y_{t+1}} = \\ &= \frac{i_t - \pi_{t+1}}{(1 + \pi_{t+1})(1 + \rho_t)} \frac{D_t}{Y_t} \approx (i_t - \pi_{t+1}) \frac{D_t}{Y_t} = r_t \frac{D_t}{Y_t} \end{aligned}$$

ahol b az elsődleges egyenleg nominális értéke, i az államadósság implicit nominális kamatlába, r pedig annak (előretekintő) reálkamatlába.

Egy lehetséges további formája a szabálynak, hogy a teljes deficit nem haladhatja meg az államadósság után fizetett inflációs kompenzáció mértékét.

$$4 \quad \frac{D_{t+1} - D_t}{Y_{t+1}} \leq \pi_{t+1} \frac{D_t}{Y_{t+1}} = \frac{\pi_{t+1}}{1 + \pi_{t+1}} \frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} \approx \pi_{t+1} \frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}}$$

Ha figyelembe vesszük, hogy az államkötvények tulajdonosai ezt a részét a kamatbevételek

nek nem is tekintik jövedelemnek, hiszen elköltése esetén vagyonuk reálértéke csökkenne, akkor nyilvánvaló, hogy ez a deficit aggregált szinten nem is okozhat többletkeresletet, tehát inflációt (Antal, 2004, 219. oldal).

Összehasonlítás alternatív költségvetés-politikai szabályokkal

Most összehasonlítjuk a javasolt rendszert három gyakran említett alternatívával. Az első a Stabilitási és Növekedési Egyezmény „egyensúlyközeli vagy többletet mutató” deficit-elírásának szó szerinti értelmezése, tehát azt jelenti, hogy a teljes egyenlegnek folyamatosan egyensúlyban kell lennie – esetleg kis ciklikus ingadozásokkal. A második a maastrichti kritériumok betű szerinti értelmezése, tehát eszerint a teljes deficit nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, az adósságráta pedig a 60 százalékot.⁴⁰ Tekintettel arra, hogy a 60 százalékos adósságrátát 3 százalékos GDP-arányos deficit csak akkor képes stabilizálni, ha hosszú távon a nominális GDP növekedési üteme eléri az 5 százalékot, viszont erre a jelenlegi kilátások alapján a fejlett európai gazdaságok esetében nem számíthatunk, ezért a két szabály közül várhatóan az adósságráta maximálása lenne hosszú távon hatékony. A harmadik egy elsődleges egyenleg-szabály, amit a 2006 végén módosított államháztartási törvény tartalmaz: az elsődleges egyenlegnek többletet kell mutatnia.⁴¹ Itt most eggyel általánosabban írjuk fel a szabályt: az elsődleges egyenlegnek el kell érnie a GDP K százalékát. (Lásd 1. táblázat)

Ha a fiskális szabályok szigorúságát az elsődleges egyenlegre vonatkozó előírás alapján mérjük, akkor látható, hogy a reáladósság javasolt rögzítésének szabálya szigorúság szempontjából egyfajta köztes helyet foglal el a maastrichti és az SNE-rendszer szűk értelmezése között. A táblázat utolsó oszlopában lát-

MEGKÖVETELT ELSŐDLEGES EGYENLEG

	Nominális adósság	Adósság / GDP ráta	Elsődleges egyenleg
Stabilitási és Növekedési Egyezmény	$D_{t+1} = D_t$	$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{1}{(1 + \pi_{t+1})(1 + \rho_{t+1})} \frac{D_t}{Y_t}$	$\frac{b_{t+1}}{Y_{t+1}} \approx (r_t + \pi_{t+1}) \frac{D_t}{Y_t}$
Reáladósság rögzítése (javaslat)	$D_{t+1} = (1 + \pi_{t+1}) D_t$	$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{1}{1 + \rho_{t+1}} \frac{D_t}{Y_t}$	$\frac{b_{t+1}}{Y_{t+1}} \approx r_t \frac{D_t}{Y_t}$
Maastrichti Szerződés	$D_{t+1} = (1 + \pi_{t+1})(1 + \rho_{t+1}) D_t$	$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{D_t}{Y_t}$	$\frac{b_{t+1}}{Y_{t+1}} \approx (r_t - \rho_{t+1}) \frac{D_t}{Y_t}$
Elsődleges egyenleg/GDP rögzítése	$D_{t+1} = (1 + i_t) D_t - \kappa Y_{t+1}$	$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} = \frac{1 + r_t}{1 + \rho_{t+1}} \frac{D_t}{Y_t} - \kappa$	$\frac{b_{t+1}}{Y_{t+1}} = \kappa$

ható, hogy a megkövetelt elsődleges egyenleget mindhárom szabály az adósságráta arányában határozza meg; a nominális adósságszintet rögzítő SNE esetében a szorzó a nominális kamatláb, a reáladósság-szabály esetében a reálkamatláb, a maastrichti adósságráta-szabály esetében pedig a reálkamatláb és a reálnövekedési ütem különbsége. A GDP-arányos elsődleges egyenleg rögzítésének problémája, hogy instabil rendszer, mivel az egyetlen egyensúlyi ponton kívülről indítva mind az adósság, mind az adósságráta határ nélkül fog növekedni vagy csökkenni (negatív tartományba is).

A szabályrendszer működése alternatív forgatókönyvek esetén

Hosszú távú fenntarthatóság

Ha az önkormányzatok eladósodását meggátolja az aranszabály, az állami vállalatok eredménye pedig – a bruttó elszámolás fentebb tárgyalt elve alapján – megjelenik a költségvetési egyenlegben, akkor az Európai Unió ESA95 statisztikai módszertana szerint definiált kormányzati szektor eladósodása (a maastrichti

adósságráta növekedése) is megakadályozható az államadósság korlátozásával.

Ha nincs reálnövekedés – mint ahogyan azt hosszú távon, a környezeti tényezőket is figyelembe véve esetleg feltételezhetjük – az adósságráta stabilizálódik. Ha gyors a növekedés, akkor gyorsan csökken az adósságráta, de nem tűnik el, ezért nem kell attól tartani, hogy veszélybe kerül az állampapírpiac likviditása (amint az többször felvetődött az 1990-es évek végén, amikor az Egyesült Államok államadóssága indult igen gyors csökkenésnek).

Nagyjából 70 százalékos induló adósságráta és 4 százalékos körüli reálnövekedési ütem esetén az adósságráta évente közel 3 százalékponttal csökken, messze a stabilitási és növekedési egyezmény által megkívánt 0,5 százalékpont fölött, de nem annyival, mintha – a szintén az SNE által megkívánt – 0 közelében lenne a teljes egyenleg. Ha Magyarország képes tartani a 4 százalékos körüli átlagos növekedési ütemet, akkor az adósságráta 10 éven belül 47 százalékra csökken. Ha az azután következő 10 évben az átlagnövekedés 3 százalékos, akkor az adósságráta a 20. év végére 35 százalékra, tehát a jelenlegi felére csökken.

Ha kiderül, hogy az EU-n belül Magyarország növekedése, tehát a reálkonvergencia lassabb, akkor az adósságráta csökkenése is kisebb mértékű. Ez úgy interpretálható, hogy az EU-n belüli gyors konvergencia hasznát a jelenlegi generáció nem jogosult egyedül felélni, illetve a reálkonvergencia teremti meg Magyarországon a lehetőségét annak, hogy az előző generációk által felhalmozott adósságot viszonylag gyorsan lehessen csökkenteni.

Ha váratlanul magas a felzárkózás során az infláció, mert például erősebben érvényesül a Balassa–Samuelson-hatás, akkor magasabb nominális deficit lesz megengedhető, de a magasabb nominális GDP miatt ez nem fogja befolyásolni az adósságráta csökkenő pályáját.

Két szempontból is fontos kiemelni, hogy az adósságráta alakulását leíró (2) képletben reálnövekedési ütem, míg az elsődleges egyenleget meghatározó (3) közelítő képletben reálkamatláb szerepel.

Az egyik szempont: az euró bevezetése után a magyar államadósság implicit kamatlába várhatóan meg fog egyezni a többi eurózónatag átlampapírhozamával, ami várhatóan alacsonyabb implicit reálkamatlábát von maga után. Ennek az lesz a következménye, hogy csökken az adósságszabály alapján megcélzott elsődleges egyenleg. Ha 60 százalékos adósságráta mellett csatlakozunk az euróövezethez, akkor 5 százalékos nominális eurókamatláb és 3 százalékos hazai(!) infláció (GDP-deflátor) mellett 1,2 százalék az elsődleges egyenleg célja, ami az adósságráta csökkenésével együtt fokozatosan tovább mérséklődik.

A másik szempont: a fiskális szabály betartása esetén az elsődleges egyenleg a reálkamatláb-tól függ, míg az adósságráta alakulása a reálnövekedéstől. A következő évtizedekben a magyar gazdaságban várható mindkét nagy trend, az öregedés és a lassuló gazdasági növekedés egyaránt relatíve rontja a költségvetési egyensúlyt. Az a szerencsénk, hogy még egy viszonylag gyors növekedési időszaknak nézünk

előbe, mielőtt az öregedés hatása teljes mértékben megjelenik. Ezt az időszakot kell kihasználni a felkészülésre. Ha fenntartjuk a jelenlegi 70 százalékos adósságrátát és esetleg 30 év múlva – pesszimista előrejelzés szerint – nulla közelébe esik a növekedési ütem, akkor 2 százalékpont körüli reálkamatláb mellett 1,4 százalékos elsődleges egyenleg képes megakadályozni az eladósodás beindulását. Ha – kihasználva az „előtakarékoság” időszakát – az adósságrátát 35 százalékra csökkentjük, akkor azonos feltételek mellett 0,7 százalékkal alacsonyabb elsődleges egyenleg is elegendő a hosszú (akár végtelen) távon fenntartható költségvetési politikához. Ez azt jelenti, hogy az öregedés 3–4 százalékpontos terhéből 0,7 százalékpontnyi részt a kamatkidadások csökkentésével tudunk ellentételezni. Ugyanez az előny például Olaszországnak vagy Belgiumnak nem adatik meg, mivel ők még magasabb adósságot halmoztak fel, és nem számíthatnak jelentős többletnövekedésre a következő évtizedekben.

Gazdasági stabilizáció

A diszkrecionális tételek elvárt egyenlegét a tárgyévet megelőző második évben rögzíti a parlament, a tárgyévi makrogazdasági mutatókra és a kötelező tételek abból következő egyenlegére vonatkozó, akkori feltételezések alapján. Amikor a tárgyévet megelőző (első) év őszén a parlament elfogadja a költségvetést, a makrogazdasági változók és a kötelező tételek alakulására vonatkozó várakozások jelentősen eltérhetnek az egy évvel korábbiaktól, de éppen az automatikus stabilizátorok működtetése miatt fontos, hogy csak a diszkrecionális tételek egyenlege rögzített, a kötelező tételek egyenlege – szigorúan a makrogazdasági változók, nem pedig újabb parlamenti döntések hatására – változhat.

A (3) képlet jól mutatja, hogy megfelelő a koordináció a monetáris politikával, mivel szigorodó monetáris politika (emelkedő reálkamatláb) esetén szigorodnia kell a fiskális politi-

kának is, amit az elsődleges egyenleg növekedése mér. Ha a költségvetésben működnek az automatikus stabilizátorok, akkor az ársokk (például az áfabevételek növekedésén keresztül) önmagában, kormányzati beavatkozás nélkül is „produkálja” a szükséges elsődleges egyenlegjavulást.

Ha egy Taylor-szabálynak megfelelően 1 százalékpontos inflációemelkedés kompenzálására 0,5 százalékponttal emeli a jegybank az előretekintő reálkamatlábát, akkor 60 százalékos adósságráta mellett 0,3 százalékponttal kell javulnia az elsődleges egyenlegnek. Ez akkor valósul meg automatikusan, ha a költségvetési egyenleg inflációérzékenysége 0,3 körüli. A mai magyar költségvetésben a közvetlenül inflációérzékeny tételek súlya ennél jóval alacsonyabb, de ha figyelembe vesszük a magánszektor béreinek inflációérzékenységét is, akkor ennek az adóbevételeken keresztül érvényesülő befolyása már jelentős stabilizációs hatást eredményez. Ebből a szempontból fontos, hogy a kötelező tételek egyenlegét a maga szempontjából nem egy, hanem két évvel korábban zárja le a parlament, tehát a tárgyévet megelőző év makrogazdasági elmozdulásai már érvényesülni tudnak.

Minél nagyobb az adósságráta, annál érzékenyebben kell reagálnia a költségvetésnek a konjunktúraciklusokra. Csak akkor engedhető meg elsődleges deficit, ha kellően hosszú ideig negatív az előretekintő reálkamatláb (tehát a több évig tartó recessziót a monetáris politika és a tőkepiac is elismeri) vagy ha az állam hitelezői pozícióba került.

Ha váratlan árszint- (például olajár-) sokk éri a gazdaságot és az infláció átmenetileg megemelkedik, akkor a monetáris politika várhatóan egy kicsit szigorodni fog (nehogy például a várakozásokba beépüljön az áremelkedés), tehát enyhén megemelkedik az előretekintő nominális kamatláb. Az államadósság implicit nominális kamatlába még ennél is kevésbé fog megemelkedni, mivel a hosszabb lejáratú kötvények csak fokozatosan árazódnak át. Ha ki-

derül, hogy a sokk hatása tartós – és ezért a jegybank tartósan magasan tartja (esetleg tovább emeli) a kamatlábát –, akkor ez fokozatosan megjelenik majd az elvárt elsődleges egyenleg megemelkedésében. A költségvetésnek nem kell tehát azonnal, drasztikusan reagálnia (ami különösen akkor nem célszerű, ha valóban átmeneti sokkról van szó), viszont nem kell attól sem tartani, hogy a szükséges kiigazítás akármeddig elodázható lesz.

Ha egyszeri alkalommal váratlanul magas a növekedés és emiatt egy forinttal jobban csökken az adósság a tervezettnél, akkor már a következő évben csökken az elvárt elsődleges egyenleg, tehát egy kicsit többet lehet költeni, de a váratlan növekedés ajándékán osztozik a jelen nemzedék az összes további nemzedékkel.

Erély és politikai realitás

Ha az adósság meghaladja a megcélzott pálya szerinti küszöbértéket (kevesebb lehet, csak több nem), akkor oda vissza kell térni. Nem jó, ha a szabályt minden következmény nélkül megsérthetik, bár jogilag, ex post csak a diszkrecionális tételek egyenlegének (esetleg a kiadási plafonok) betartása kötelező. Célszerű, ha az adósságkövetelmény megsértésének korrekciójára mindig 3 év áll rendelkezésre, de a túllövés mértékét az első évben meg kell felezni.

Nem szabad azonnali teljes kiigazítást előírni, mert az átgondolatlan és esetleg fenntarthatatlan döntésekre vezethet, ugyanakkor nem szabad megengedni, hogy – rossz konjunkturális helyzetként értelmezve a túllövést – egyes strukturális problémákra túl későn reagáljon a rendszer. A 3 éves időtartam további előnye, hogy a választási ciklus első évében elkövetett hibákat még ugyanannak a kormánynak kell rendbe hoznia (a ciklus első évében nem érdemes az előd látszólagos számláját növelni).

Természetesen, amint fentebb említettük, alapvetően az a cél, hogy a szabályt soha ne sértsék meg, amit a tartalékok rendszerével le-

het még inkább biztosítani (lásd később), de fontos, hogy legyen szabály a megsértés esetére is, különben az „ex lex” állapot lehetősége destabilizálja az egész rendszert.

Ahogy cél, hogy ne legyen lehetőség „büntetlenül” letérni a szabály által megkövetelt pályáról, ugyanúgy elkerülendő, hogy a szabály indokolatlanul szigorú fiskális politikát írjon elő, mivel az ebből eredő politikai feszültség nyilvánvalóan csak a szabály „halálával” (akár de jure kiiktatásával, akár de facto figyelmen kívül hagyásával) végződhet. Ugyancsak elkerülendő, hogy a döntéshozók úgy érezzék: a jelen kor fiskális szigora biztosítja, hogy a későbbi években laza fiskális politikát lehessen folytatni. Egy ilyen történelmi igazságtalanság ugyancsak megnehezítené a szabály elfogadtatását a jelen döntéshozóival.

Mivel a javasolt szabály az adósságra és nem valamiféle nettó vagyonra vonatkozik, felmerül a kérdés, hogy vagyonértékesítés, privatizáció segítségével kijátszható-e a szabály, azaz

elodázható-e a szükséges tartalmi intézkedés. Társasági részesedések privatizációjából várt bevételek tervezésével közvetlenül az adósság-szabályt nem lehet kijátszani, mivel ahhoz 3 évre előre kellene ilyen bevételeket tudatosan tervezni. A diszkrecionális tételek egyenlegére csak a tárgyi eszközök értékesítése hat (a jelenlegi elszámolási rend szerint), pénzügyi részesedések értékesítése (összhangban a maastrichti deficitmutató módszertanával) nem számít bevételnek. A PAYGO-szabály betartásával csak akkor fér össze egyszeri értékesítési bevétel tervezése, ha ez egyszeri kiadási tételt kompenzál. Probléma mindössze akkor adódik, ha az egyszeri kiadási tétel nem jelenti az állami vagyon növekedését, azaz nem felhalmozási kiadás. Másként fogalmazva, javasolt rendszerünk nem véd meg az ellen, ha az állam (akár a parlament, akár a kormány) az állami vagyonba tartozó tárgyi eszközök értékesítésével akar finanszírozni, például egyszeri jóléti kifizetéseket.

A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS (1)

Relatív időpont (hónap)	Abszolút időpont a 2011. évhez	Munkafolyamat	Döntés tartalma	Megjegyzés
t-44	2007. június 30.	A makropálya és a determinált tételek t+12-ig terjedő előrejelzésének benyújtása a Országgyűlés Költségvetési Hivatalának (OKH).		
t-42	2007. augusztus 31.	Az OKH megküldi véleményét a makropályáról és a determinált tételekről.		
t-40	2007. szeptember 30.	Változtalan politikát feltételező makrofiskális pálya bemutatása a parlamentnek. <i>A kormány intézkedési terveket dolgoz ki.</i>		A parlament először találkozik a 2011. évi esetleges problémákkal (novemberben a konvergenciaprogram a 2008–2010. évekre vonatkozik).
t-32	2008. június 30.	A makropálya és a determinált tételek t+24-ig terjedő előrejelzésének benyújtása az OKH-nak.		Ezek a pályák már feltételezik a megelőző 8 hónap során kidolgozott intézkedések parlamenti elfogadását.
t-30	2008. augusztus 31.	Az OKH megküldi véleményét a makropályáról és a determinált tételekről.		Az OKH is beárazza az intézkedési terveket.
t-28	2008. november 30.			A konvergenciaprogram 2011-re vonatkozóan még csak a kormány terveit tartalmazza, de már „OKH-hitelesítéssel”.
t-25	2008. december	A parlament határozat formájában megrendelheti a kormánytól további intézkedési terveket. <i>A kormány további intézkedéseket dolgoz ki.</i>	A középtávú pálya alapján a parlament rögzíti a 2011-re tervezhető minimális elsődleges egyenleget (milliárd forint, nem GDP-százalék)	Bár árfolyamválság, privatizáció vagy egyéb finanszírozási tényezők hatással lehetnek a 2010 végére várható adósságrátára, ezek már nem érintik az elsődlegesegyenleg-célt.
t-20	2009. június 30.	A makropálya és a determinált tételek t+36-ig terjedő előrejelzésének benyújtása az OKH-nak.		Ezek a pályák már feltételezik a megelőző 5 hónap során kidolgozott intézkedések parlamenti elfogadását is.

A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS (2)

Relatív időpont (hónap)	Abszolút időpont a 2011. évhez	Munkafolyamat	Döntés tartalma	Megjegyzés
É-18	2009. augusztus 31.	Az OKH megküldi véleményét a makropályáról és a determinált tételekről.		Az OKH is beárazza az új intézkedési terveket.
É-16	2009. szeptember 30.	A kormány javaslatot tesz a kötelező tételek egyenlegének minimumára (milliárd forint, nem GDP-százalék). Szakértvényi (beleértve adó-) módosítások megítérlése		Ebből és az elsődleges egyenleg korábban meghatározott célértéke alapján adódna a kötelező tételek egyenlege, de ezt nem lehet rögzíteni, mert a makropályája később elmozdulhat. Ezek a módosítások még bármilyen irányban megváltoztathatják a kötelező tételek egyenlegét, de ez a diszkrécionális tételek mozgásterét is befolyásolja, mivel az elsődleges egyenleg már rögzített.
É-13	2009. december		A parlament rögzíti a diszkrécionális tételek egyenlegének minimumát.	A továbbiakban a kötelező tételek (meg nem határozott) egyenlegét romlani nem lehet, de az automatikus stabilizátorok működnek.
É-8	2010. április 30.	A tárcák és a PM tárgyalásai		Köirrat a szabad tételek fejezetek közti felosztásával.
É-6	2010. június 30.	A makropályája és a determinált tételek É-48-ig terjedő előrejelzésének benyújtása az OKH-nak.		
É-4	2010. augusztus 31.	Az OKH megküldi véleményét a makropályáról és a determinált tételekről. <i>Szavazási tételek vitája a kormányon belül</i>		
É-3	2010. szeptember 30.	A költségvetési javaslat parlamenti benyújtása A költségvetési és adótörvények együttes vitája (1. forduló)		Az indoklás tartalmazza a kötelező tételeknek a legújabb makropályája alapján frissített előrejelzését és a determinált diszkrécionális tételeket. Az adótörvényeket csak deficitsémites módon lehet módosítani (kivéve, ha későbbi években lépnek hatályba az intézkedések).

A KÖLTSÉGVETÉSI CIKLUS (3)

Relatív időpont (hónap)	Abszolút időpont a 2011. évhez	Munkafolyamat	Döntés tartalma	Megjegyzés
t-2		Az OKH megküldi véleményét a szavazási tételek számításainak ellenőrzéséről.		Az 1. forduló során még nem szükséges pontosan tudni az egyes feladatok költségét, mivel a döntés téje az egyes főbb költségvetési területek (például az egészségügyi kiadások) összegének meghatározása
t-1,5	2010. november 15.	Szavazás a fejezeti számokról, adótvörvények kihirdetése Szavazási tételek fejezeten belül felosztásának vitája (2. forduló)	A fejezeti számok rögzítése	A továbbiakban a fejezetek között átcsoportosítani nem lehet.
t	2011. január 1.	A költségvetési év kezdete	Részletes költségvetés	
t+12	2011. december	A költségvetési év vége	A zárszámadást a PM elkészíti.	
t+15	2012. március	A zárszámadás számszaki részét megkapja az ÁSZ.	A zárszámadást az ÁSZ ellenőrzi.	
t+27	2013. március	A zárszámadás parlamenti benyújtása.		Az indokolás már tartalmazza a makrogazdasági tényezők alakulásának hatáselemzését is.

JEGYZETEK

- 1 Ami persze szintén kicsit sok, ha azzal vetjük össze, hogy a konvergenciaprogram 2010-re nem számol jelentős kibocsátási réssel.
- 2 Az intézményrendszer elemzője szerint nem az a meglepő, hogy Magyarországon voltak/vannak olyan politikusok, akik a költségvetés helyzetével és kilátásaival kapcsolatban nem mondtak és írtak igazat, hanem hogy ezt miként lehet megtenni ennyi éven át. Ez a tény önmagában bizonyítja, hogy súlyos problémák merülnek föl a költségvetési rendszer átláthatóságával kapcsolatban.
- 3 Ennek megfelelően elemzésünkben az euró magyarországi bevezetése, illetve annak időpontja nem játszik semmiféle szerepet.
- 4 A közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló, 2003. évi XXIV. törvény (IV. 25.)
- 5 Ez a kockázati prémium döntően nem a nemfizetés kockázatát árazza (hiszen egyrészt egy ország a saját valutájából sosem fogyhat ki, legfeljebb szándékosan megtagadja a fizetést, mint például Oroszország 1998-ban, másrészt a devizában denominált magyar állampapírok felára nem több, mint 20–40 bázispont), hanem leginkább a leértékelődés, kisebb mértékben a kamatemelkedés miatt bekövetkező kötvényárfolyam-csökkenés kockázatát. A nemfizetés kockázatát a devizában denominált állampapírok kamatfelára méri, ami viszont nem több mint fél százalék.
- 6 Hacsak nem vitatjuk a költségvetés alapjául szolgáló makropályát vagy az abból származtatott áfabevételi becslést, vagy nem nyújtunk be párhuzamosan módosítást az áfatörvényhez, megemelve a kulcsokat. Ezek közül egyik sem állt fenn 2005. november 23-án, amikor a fenti módosító indítványt (T/17700/932 számon) maga a parlament költségvetési bizottsága ténylegesen benyújtotta és a parlament megszavazta. Természetesen nem ez volt az egyetlen oka annak, hogy az eredetileg 1791 milliárd forintra előirányzott 2006. évi áfabevételek a 15 százalékos áfakulcs 5 százalékpontos szeptemberi megemelése ellenére is csak 1831 milliárd forintra teljültek.
- 7 Elméletileg a parlament képes lehet ezek egy részét befolyásolni akkor, ha a költségvetési törvény vitájá-
val párhuzamosan, „gyorsan” elfogad egy törvénymódosítást (például a nyugdíjindexálás megváltoztatásáról), de feltesszük, hogy ilyenre nem kerül sor, tehát a kötelező kiadások megváltoztatását célzó intézkedéseket legkésőbb a költségvetési törvénnyel párhuzamosan be kell nyújtani. Természetesen a már megkötött polgárjogi szerződések még ebben a formában sem módosíthatók.
- 8 Ezzel összhangban célszerű lenne megszüntetni a kormány diszkrecionális jogát, hogy a törvényi indexáláson felül állapítsa meg a nyugdíjmelés mértékét. Legfeljebb elő lehet írni, hogy az index százalékos értékét tizedes jegyre felfelé kell kerekíteni.
- 9 Például egy szabadtéri beruházás ütemezése függ az időjárástól.
- 10 2004 előtt az úgynevezett Előcsatlakozási Gazdasági Programok (Pre-accession Economic Programme – PEP)
- 11 A két elszámolási módszer között három lényegi különbség van. A magyar prezentáció csak az államháztartásra vonatkozóan, módosított pénzforgalmi szemléletben tartalmaz adatokat és néhány olyan tranzakciót is bevételként, illetve kiadásként elszámol, amelyek csak pénzügyi eszközök cseréjét jelentik. Ezzel szemben az ESA95 módszertan valamivel tágabb – néhány állami vállalatot és számos, nonprofit szervezetet is tartalmazó – szervezeti kört fed le, módosított eredményszemléletű adatokat tartalmaz, és pénzügyi eszközök cseréjét sosem számolja el.
- 12 Módosított pénzforgalomnak nevezhetjük, mivel egyes, pénzforgalommal nem járó tételek, mint például a követelések megtérülése, befolyásolják az egyenleg alakulását.
- 13 Módosított eredményszemléletnek nevezhetjük, mivel egyes tételeket nem eredményszemléletben, hanem pénzforgalmi szemléletben vesz számításba. A legfontosabb példa, hogy amortizáció helyett a beruházásokat számolja el kiadásként.
- 14 Természetesen a „költségvetési vállalat” nem társasági jogi, hanem csak államháztartási kategória, amely a prezentáció és a tulajdonosi kontroll szempontjából jelentene többletet. Ezek a vállalatok továbbra is a Gt. szabályai szerint működnének mint rt.-k, kft.-k stb.

- ¹⁵ Éppen ez az a közgazdasági elv, ami alapján ezek a társaságok beletartoznak az ESA-módszeren szerinti kormányzati szektorba.
- ¹⁶ Éppen ezen megfontolás alapján, az ÁSZ javaslatára a 2007. évi költségvetési törvény a kormány hatáskörébe utalja a két autópálya-társaság hitelfelvételének engedélyezését.
- ¹⁷ Információink szerint jelenleg a KSH dolgozik a kormányzati szektor folyó bevételeinek és kiadásainak idősoros előállításán, de kapacitásproblémák miatt a munka viszonylag lassan halad. A kormányzati szektor pénzügyi számláit az MNB már 1991-ig visszamenőleg elkészítette és nyilvánosságra is hozta.
- ¹⁸ Az EU általában előírja, hogy a benyújtandó konvergenciaprogramoknak tartalmazniuk kell a költségvetési egyenleg érzékenységre vonatkozó számításokat.
- ¹⁹ A 2006. évi LXV. törvény 3. §-a módosította az államháztartási törvény 36. és 49. §-át.
- ²⁰ Ezt a megközelítést azért is érdemes viszonyítási pontként választani, mivel enyhe ösztönzést jelent egyrészt a költségvetési kiadások GDP-arányos szintjének csökkentésére a reál GDP növekedési üteme mértékéig, másrészt a kontraciklikus költségvetési politikára, amennyiben nem tekinti adottságnak, hogy konjunktúra idején többet lehet költeni.
- ²¹ 18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdek-összeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.
- ²² Természetesen itt nem a költségvetési törvényre kell elsősorban gondolni, hanem a szaktörvényekre, amelyek rendszeresen úgy vezetnek be előírásokat, hogy azok várható költségvetési hatása nem ismert.
- ²³ A pozitív/normatív fogalom párt a tudományok területén megszokott ténymegállapító/minősítő értelemben használjuk.
- ²⁴ Hollandiában például a parlamenti választások előtt a Central Planning Bureau „beárazza” az egyes pártok választási ígéreteit. Nem mintha ezt törvény feladatává tenné, csak olyan nagy a hivatal tekintélye, hogy nem is számít a közvélemény szemében komoly pártnak, amelyik nem kéri fel önként(!) a CPB-t saját programja beárazására.
- ²⁵ Ez természetesen szükségessé tenné a tárgyalási menetrend megnyújtását és módosítását úgy, hogy az ÁSZ véleményéről – hasonlóan a zárszámadás esetében alkalmazott megoldáshoz – még a hivatalos benyújtás előtt értesülhessen a kormány, és ennek megfelelően legyen még lehetősége esetleg módosítani a javaslaton.
- ²⁶ Ha az adósságráta a mai 70 százalékos körüli szintről a felére, a 6–7 százalékos körüli implicit kamatláb pedig az euróövezetben szokásos, 4–5 százalékos szintre csökken, akkor a GDP-arányos kamatkidadások a mai 4,5 százalékról 1,5–2 százalékra csökkenthetők. (Sajnos nem nyilvánvaló, hogy a mai 4–5 százalékos eurókamatszint hosszú távon is fennmarad.)
- ²⁷ Az itt használt egyensúlytalanság-fogalom egyszerűbb, mint a korosztályi elszámolások elméletében használatos mutató, mivel nem tartalmazza a jövőbeli éves hiányok jelenértékét.
- ²⁸ A társadalmi igazságosság egyik leginkább elfogadott megközelítése, hogy – mivel születésünk előtt nem tudhatjuk, melyik társadalmi csoportba, milyen földrajzi helyre stb. fogunk megszületni –, olyan társadalmi elosztó rendszert kell kialakítani, amely a lehetséges legtöbb élethelyzetben a lehetséges legnagyobb jólétet biztosítja számunkra. Ezen érvelés analógiájára azt sem tudhatjuk, hogy melyik korban fogunk megszületni, ezért olyan generációk közti elosztási rendet kell kialakítani, amely mellett várhatóan minden korban azonos esélyünk lesz a jólétre. Ennek az érvelésnek egyik konkrét következménye, hogy minden generációt azonos hozam illet meg.
- ²⁹ A hozamot természetesen a lehető legtágabban érdemes értelmezni, tehát figyelembe kell venni a humán tőke, az állótőke, a természeti erőforrások, a technológiai ismeretek, a nettó pénzügyi vagyon stb. értékének együttes változását.
- ³⁰ Természetesen az 1–2 százalékos potenciális növekedés már az EU-n belüli reál konvergenciafolyamat utáni időszakra vonatkozik.
- ³¹ Például 2003 őszén a parlament – a kormány javaslatára – törvénybe iktatta (2004. évi költségvetési

- törvény 1. §), hogy a maastrichti deficitmutató értéke a 2004–2006. években rendre nem haladhatja meg a GDP 3,8; 2,8; illetve 2,5 százalékát. Ezzel szemben már 2004 őszén olyan költségvetési törvényjavaslatot nyújtott be a kormány, amelyben a 2005. évre tervezett hiány 1,9 százalékponttal meghaladta az – akkor még mindig hatályban lévő – törvény szerinti maximumot. Ennek ellenére még ellenzéki oldalról sem hangzott el egyetlen olyan tartalmú felszólalás sem, amely a tervezett deficitnek az elvárt szintre csökkentését követelte volna.
- ³² Az államháztartási törvény definíciójának megfelelően, az államadósság nem tartalmazza az önkormányzatok adósságát.
- ³³ Jelenleg a törvény nem az önkormányzatok adósságállományát vagy növekményét korlátozza, hanem az éves adósságszolgálati kiadásokat, tehát elvileg a jogában áll az önkormányzatnak akár a limit erejéig örökjáradék fizetésére kötelezettséget vállalni. A limit az úgynevezett korrigált saját bevételek összegétől függ.
- ³⁴ Nem értünk egyet azzal a felvetéssel, hogy például a költségvetési deficit kívánatos szintjéről egy politikai pártoktól független, szakértői testület döntsön, annak analógiájára, ahogyan az irányadó jegybanki kamatlábról a monetáris tanács dönt.
- ³⁵ Pay As You GO, ami arra utal, hogy miként az üzletben a vásárlás után azonnal fizetni kell, ugyanúgy a költségvetési kiadások megszavazásakor azonnal meg kell teremteni azok forrását is. Ugyanezt a célt a házsabály módosítása nélkül is el lehet érni: a költségvetési alaptörvényben elő lehet írni a kormánynak, hogy a megszavazott első forduló parlament módosító indítványok által okozott egyenlegromlást köteles a szavazási tételek fűnyíróelvével csökkentésével kompenzálni.
- ³⁶ A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX: 30.) OGY-határozat 94. §-ának (5) bekezdése. Annak ellenére, hogy ez a szabály hatályban van, a gyakorlatban – megalapozott költségvetési hatástanulmányok híján – valójában nem érvényesül.
- ³⁷ u.o. 120. § (4)
- ³⁸ A jelenlegi szabályok szerint plenáris tárgyalásra alkalmas egy módosító indítvány, ha legalább egy parlamenti bizottság jelenlévő tagjainak legalább egyharmada támogatja. Tizenkét tagú szakszabványbizottság esetén ez 4 szavazatot jelent, de ha a képviselők helyettesítik egymást, akkor 2 képviselő (összesen 4 keze) is elegendő.
- ³⁹ Sajnos mindkét esetben várható, hogy következetes alkalmazás esetén ismét veszélybe kerül a hitelesség, csak éppen ellenkező előjellel.
- ⁴⁰ Természetesen a maastrichti szerződés alapvetően fenntartható fiskális politikáról és egyensúlyról beszél és ezeket az értékeket nem célként, hanem szél-szó értéként definiálja, de az elmúlt évek gyakorlata (elsősorban a szankciók alkalmazása tekintetében) azt mutatja, hogy számos ország valójában célként értelmezte a kritériumok teljesítését.
- ⁴¹ Ezzel analóg, amit például Svédország, Chile vagy Brazília is alkalmaz, ahol az elsődleges egyenlegnek 1, illetve 2 százalék többletet kell mutatnia. Chilében az előírás a ciklikusan igazított elsődleges egyenlegre vonatkozik, de Brazíliában nem alkalmaznak ilyen kiigazítást.

IRODALOM

- ANDERSON, B. – MINARIK, J. (2006): Design Choices for Fiscal Policy Rules, *OECD Journal on Budgeting, Volume 5., No. 4*
- ANTAL L. (2004): Fenntartható-e a fenntartható növekedés? *Közgazdasági Szemle Alapítvány*
- BARRO, R. (2001): Economic Growth in East Asia Before and After the Financial Crises, *NBER Working Paper, No. 8330*
- BERGVALL, D. – HAWKESWORTH, I. – KRAAN, D. J. – KRAUSE, Ph. (2006): Költségvetés-tervezés Magyarországon, *OECD-tanulmány, Pénzügyi Szemle, 3. szám*
- DRAZEN, A. (2000): Political Economy in Macroeconomics, *Princeton University Press*
- GLEICH, H. (2003): Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern Europe, *ECB Working Paper, No. 215*

VON HAGEN, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, *Economic Papers No. 96, Commission of the European Communities*

KOPITS, G. (ed) (2004): Rules Based Fiscal Policy in Emerging Markets, *Palgrave Macmillan*

KOPITS, G. – CRAIG, J. (1998): Transparency in Government Operations, *IMF Occasional Paper, No. 158*.

KOPITS, G. – SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper, No. 162*.

OECD Best Practices for Budget Transparency, *OECD, 2001*

P. KISS G. (1998): A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái, *MNB-füzetek/11*

PEBEREAU, M. (2005): Rapport de la Commission sur la dette publique, (http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/sircom/finances_etat/dette/diapo_pebereau.pdf)

WIERTS, P. (2005): Expenditure Composition and Institutional Reform in Europe: A Policy Perspective, *Public Expenditure, Banca d'Italia, 2005*

P. Kiss Gábor

Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevél vagy fügefalevél

Az eurózónához történő csatlakozás késlekedése sebezhetővé teszi a magyar gazdaságot, ezért az államháztartás jelenlegi helyzete súlyos problémák forrása lehet. A csatlakozás feltétele az, hogy az európai módszertan szerint mért deficit a GDP 3 százalékánál alacsonyabb legyen, ezzel szemben a hiány 2002-ben és 2006-ban meghaladta a 9 százalékot és a közbeeső időszakban 6-8 százalék között ingadozott. Az ingadozás itt szó szerint is érthető, hiszen az első adatközlések után rendszeresen és igen jelentős mértékben módosultak a magyar adatok. A deficit magas szintje mellett legalább ilyen súlyos probléma ugyanis, hogy jelentős szerepe van a kreatív könyvelésnek és a hivatalos elszámolások (kvázi-fiskális) megkerülésének. Ez részben ellentétes az európai statisztikai módszertannal, és ez eredményezi az adatok utólagos revízióját. Részben azonban ez a módszertan is lehetővé teszi a „halasztott fizetést”, például utólagos adósságvállalás vagy PPP-törlesztőrészletek formájában. A jegybank alternatív számításai ezzel is korrigálnak, így láthatóvá válik, hogy a tényleges deficit 2002–2004-ben folyamatosan a GDP 8-9 százalékos sávjában mozgott, ezt követően 2005-ben a 9 és 2006-ban a 10 százalékot is meghaladta.

A valódi helyzet trükkös elfedése azonban csak tünete annak, amit a hiányra való hajlamnak vagy a társadalmi konszenzus hiányának

szoktak nevezni. Egy valódi fiskális kiigazítás konszenzus hiányában is megvalósítható lehet a kötelező érvényűnek tekinthető európai fiskális keretekre hivatkozva, azonban a mi esetünkben ez kevésbé tűnik hiteles érvnek a deficitcélok jelentős túllépéseinek fényében. Ebben a helyzetben segíthet egy olyan, nemzeti szinten létrehozandó fiskális intézményi megoldás, amellyel a fiskális politika ön maga kezét köti meg.

Számos javaslat fogalmazódott meg egy új fiskális intézményi megoldás bevezetésével kapcsolatban, 2006-ban az államháztartási törvénybe is belekerült egy egyensúlyi szabály, illetve egyensúlyi tartalék előírása. A problémák diagnózisa és a megoldási javaslatok jelentős része hasonló, általában is kiemelve a trükköket korlátozó átláthatóság fontosságát (Bathó, 2006) vagy egyenesen első helyen említve azt (Kopits, Romhányi, 2007). A trükkök kezelésére konkrét javaslatok is születtek (P. Kiss et al., 2005)

A továbbiakban a magyar sajtóságokra alapozva egy három pillérre támaszkodó és három korláttal kiegészített intézményi megoldásra teszünk javaslatot.

■ Az első pillér egy kiadási szabály, aminek megkerülését gátolja az első korlát a kiadások kategóriájának szélesebb értelmezésével, kiterjesztésével.

■ A második pillér az önkormányzati arany-szabály, amely szerint az eladósodást csak a felhalmozási egyenleg hiánya növelheti, mindezt kiegészíti a második korlát, megakadályozva, hogy a kiadási megtakarításból aránytalan rész érintse az önkormányzati kiadásokat.

■ A harmadik pillér egy független szervezet, amely erősíti az átláthatóságot előrejelzéseivel, valamint a trükkök és átmeneti tételek kiszűrésével. A harmadik korlát a biztonsági tartalék képzése révén akadályozza meg a kiadási szabálytól való eltérést.

Ezt követően számszerű illusztrációval mutatom be, hogy a deficitcél adottnak véve, a kiadási szabály növekedési ütemének megválasztása az adó milyen emelését tenné szükségessé vagy csökkentését tenné lehetővé. Végül a kiadási szerkezet áttekintésével megvizsgálom, hogy átlagos mértékű intézkedések mellett a kiadási szabály növekedési üteme milyen mértékben fogható vissza.

A MAGYARORSZÁGI SAJÁTÓSÁGOK

A világ számos országában létezik olyan fiskális intézményi megoldás, amely a költségvetési fegyelem és tervezés javítására irányul. Ez lehet valamilyen számszerűen meghatározott költségvetés-politikai szabály vagy pedig olyan fiskális szervezet, amely a költségvetési törvény megalapozásához ad független előrejelzést. Ezen országok tapasztalatai elvben segítséget nyújthatnának abban, hogy olyan szabályt és szervezetet találjunk, amelyek Magyarország esetében hatékony megoldást jelenthetnének a jelenlegi szűk keresztmetszetek (vagy ha úgy tetszik kikapuk) megszüntetése révén. A tapasztalatok azonban óvatosan használhatók fel, mivel az empirikus eredmények nem egyértelműek és a konkrét megoldásoknak meghatározó a szerepe.¹ Az egyenleget korlátozó szabályok esetében például a szabály teljesítése után további javulás már nem mutatható ki. Ha kü-

lön vizsgálták a szabályokon belül a kiadások növekedési ütemét korlátozó szabályokat, akkor a javulás folyamatos maradt. A kiadási szabály – ellentétben a többi szabállyal – azt is lehetővé teszi, hogy a fiskális politika tompítsa a gazdasági ciklus ingadozását, mivel a főleg bevételi oldalon működő automatikus stabilizátoroknak nem szab korlátot.

Az intézményi megoldások sikere nagyrészt attól függ, hogy az alkalmazott konkrét megoldások összessége mennyiben felel meg adott ország igényeinek, mennyiben talál választ a speciális problémákra. Magyarország esetében számos tanulmány emelte ki az átláthatóság hiányosságait, a költségvetés tervezésének, elfogadásának és végrehajtásának gyengeségeit. A fiskális problémák hátterében meghúzódó végső okot azonban nem az ehhez hasonló technikai jellegű magyarázatokban kereshetjük, hanem a deficitre való hajlamban. Ilyen értelemben nem csupán a technikai változtatásokra van szükség, hanem a fiskális politikának olyan korlátozására, amelynek érvényesülését automatikus kényszerítő mechanizmusok biztosítják, és amely szabály nem változtatható meg egyszerű törvénymódosítással. A szabályok szokásos megkerülése miatt szigorú korlátokra van szükség annak érdekében, hogy a létező kikapuk megszűnjenek, hiszen a deficitre való hajlam jelentkezése esetén a szabály a leggyengébb láncszemnél válik hatástalanná.

Kérdés az, hogy a különféle intézményi megoldások közül melyik lenne a legelőnyösebb. A gyakorlatban létező deficit-, adósság- vagy kiadási szabályok közül Magyarország számára az EU-tagsággal már kötelezővé vált az EU-szintű deficit- és adósság-szabályok betartása. E szabályoknak kétféle gyengesége mutatkozott meg. Egyrészt a kvázi-fiskális és kreatívkönyvelés-típusú tételek révén hosszabb-rövidebb ideig megkerülhetők ezek a szabályok. Gondolhatunk például a magántőke bevonásával végzett állami beruházásokra (PPP), amelyek a hagyományos elszámolásról való áttérés idő-

pontjában tehermentesítik a deficitet és adósságot, ezt követően a törlesztési részletek elhúzódva jelennek meg. A másik probléma az, hogy a fiskális politika közvetlen hatásán kívüli folyamatok (gazdasági ciklus, infláció, árfolyam) alakulása nagymértékben érintheti a deficit- és adósságmutatókat. Mivel a fiskális politika és ezen külsődleges folyamatok hatása a gyakorlatban nem választható szét, ezért a fiskális politika felelőssége kevésbé nyilvánvaló. Ezen túlmenően a kormány csak az államháztartás központi szintjét kontrollálhatja, a helyi önkormányzatokra azonban csak közvetett módon hat. Ha megghiúsul például egy olyan fiskális konszolidáció, amely a helyi önkormányzatok kiadásait csökkentette volna, akkor nem egyértelmű, hogy ezért ki a felelős.

Az általam javasolt intézményi megoldás három pillére kötöttségeket vezet be annak érdekében, hogy meggátolja a kiadási szabály megkerülését, a kiadási szabálytól való eltérést megakadályozza, és az egyéb – bevételi, önkormányzati – eltérés esetén a felelősséget egyértelművé tegye. Eközben azonban lehetővé teszi, hogy a fiskális politika a kiadási szabály által korlátozott növekedésen belül átcsoportosíthatson, továbbá a deficitcsökkentéssel összhangban álló módon változtathassa az adókulcsokat. Emellett a helyi önkormányzati kör önállósága is megmaradna, hiszen a múltban megfigyelhető négyéves beruházási ciklusukat a jövőben is folytathatnák.

A legsürgősebb feladat egy átláthatóság felett őrködő, független szervezet létrehozása lenne, amely becslést készít a külsődleges folyamatok hatását illetően, beleértve a fiskális politika intézkedéseinek e folyamatokra gyakorolt hatását is. Ha e becslés eredménye minden esetben módosítaná a költségvetési előirányzatokat, akkor a szisztematikus tervezési hiba elkerülhető lenne. E szervezet elemző tevékenysége megalapozná az átláthatóságot a kreatív könyvelés, az egyszerű intézkedések és a ciklus hatásának kiszűrése révén. Meghatározó pillér

lenne egy olyan kiadási szabály, amely minden központi kontroll alatt álló, kiadás jellegű, azt részben helyettesítő tétel (adókedvezmény, kezesség) növekedését korlátozná. Kisebb jelentőségű pillér a helyi önkormányzatok aranszabály-típusú eladósodási korlátjának bevezetése, amely szerint a folyó, működési egyenlegnek kiegyensúlyozottnak kell lenni, és csak a felhalmozási egyenleg hiánya növelheti a kötelezettségek állományát. Ennek potenciális jelentőségét az adja, hogy gátat szabhat annak a törekvésnek, hogy az önkormányzatok rövid távú előnyök miatt beruházásaikat PPP-formába szervezzék ki.

ELSŐ PILLÉR: A KIADÁSI SZABÁLY

Amint a nemzetközi tapasztalatok mutatták, a kiadás nominális növekedésének korlátozása egyidejűleg járulhat hozzá a deficit csökkentéséhez és párhuzamosan az automatikus stabilizátorok működtetéséhez, ami a ciklikus ingadozás hatását tompítja (az átmeneti bevételi többletek felhasználását nem teszi lehetővé). További előnye a deficit- és adósságtípusú szabályokhoz képest, hogy viszonylag kevés külsődleges hatás éri. A számon kérhetőség azt igényli, hogy azok kiadások, amelyek alapvetően kívül állnak a kormány hatáskörén, kívül maradjanak a szabály hatályán, így ne terjedjen ki a helyi önkormányzatok kiadásaira, a központi kormányzat kamatkiadásaira illetve a jegybanki veszteségtérítésre sem. A szabály hatálya alatt maradó rész az állami költségvetés elsődleges kiadása (a továbbiakban: költségvetési elsődleges kiadás).

A kiadási szabály hátránya, hogy változatlan deficit mellett is helyettesíthető támogatási kiadás adókedvezmény nyújtásával. Ez azzal küszöbölhető ki, ha a szabálynak az adókedvezményekre is kiterjed a hatálya. A megkerülhetőség szempontjából kisebb, bár nem jelentéktelen probléma, hogy a különböző kiadások

adótartalma eltérő, így a deficitre gyakorolt nettó hatás szempontjából a kiadás-megtakarítás szerkezete is számít. Az állami bér egységnyi visszafogása a kieső adó és járulék miatt csak feleannyira javítja a hiányt, mint a támogatás egységnyi csökkentése.

A kiadási, deficit- és adósságtípusú szabályok legfőbb közös gyengesége, hogy a kvázifiskális kiadás és a kreatív könyvelés megkerülhetővé teszi e szabályokat. A költségvetési törvény pénzforgalmi elszámolásait az ESA szabályainak megfelelően statisztikailag módosítják, így a kvázi-fiskális kiadás és a kreatív könyvelés egy része korrigálódik. Ez amellet szólna, hogy a szabály az ESA-definíció szerinti eredményszemléletű kiadásokat vegye alapul. Ezzel kapcsolatban több probléma merül fel. Egyrészt a statisztikai korrekció gyakran utólagos; akkor „derül ki”, hogy a háttérben levő esemény évekkal azelőtt történt, amikor utólag megjelenik e tételek finanszírozása, például kezesség beváltása, adósságtóvállalás. Másrészt egyes események hatása csak hosszú évekre szétterítve jelenik meg, például az állami beruházást kiváltó magánfinanszírozás (PPP) miatti törlesztés. Végül a pénzforgalom többféle módon számolható át eredményszemléletre, és ez szintén változhat egyik évről a másikra. Erre volt példa az általános forgalmi adó (áfa), ahol a visszatérítés késleltetésének elszámolása a korábbi egyszerűsített eredményszemléletű módszer szerint nem volt korrigálható, ezért a módszert visszamenőleg kellett megváltoztatni.

Amennyiben a kiadási szabályt az államháztartásról szóló törvényben meghatározott pénzforgalmi kiadási kör szintjén határozzák meg, az egyszerűbbé, ellenőrizhetőbbé és évközi beavatkozásra alkalmassá teszi a szabályt. A szabály kikerülésének megakadályozása ugyanakkor egy további korlát bevezetését igényli, nevezetesen azt, hogy hasonló szabály érvényesüljön annak az öt tételnek az esetében, amelyet a kormány döntései határoznak meg és

hatásuk hasonló a költségvetési kiadásokhoz. Ennek megfelelően a kiadásokkal megegyező növekedési plafon vonatkozna külön-külön az ÁPV Rt. összesített kiadására, a letéti számla összesített kiadására, az összesített adókedvezményre, a magántőke bevonására (PPP) és külön-külön a kezességek típusainak állományaira.² A kezességek közül egyes kvázifiskális kiadások – például MÁV – fedezetét nagy valószínűséggel beváltják más kvázifiskális támogatások – például MFB által nyújtott kedvezményes hitelek – esetében ez a valószínűség kevésbé nagy. Alacsony ugyanakkor az Eximbank és MEHIB kezességei beváltásának az esélye. Ez a szabály is megkerülhető, ha a kvázi-fiskális tevékenységet folytató vállalatok állami kezesség nélkül vesznek fel hiteleket, ezért ezt a lehetőséget is szükséges korlátozni.

Magyarországon – hasonlóan a Svédországban alkalmazott kiadási szabályhoz – a kiadások nominális növekedését célszerű korlátozni. Ennek előnye az egyszerűség, továbbá az, hogy nehezebben manipulálható és mérsékli a fluktuációt. Eltérés lenne a svéd módszertől, hogy nem javasolt az egyes fejezetek, minisztériumok szintjén rögzíteni a kiadásnövekmény plafonját, így a szigorú aggregált szintű szabály biztosítana rugalmasságot az átcsoportosításokhoz. Az aggregált kiadások növekedési ütemének felső határát az éves költségvetési törvények helyett az államháztartási törvényben szükséges rögzíteni. Gördülő hároméves plafonok helyett célszerű lehet az euróövezeti csatlakozás évéig alacsonyabb rögzített ütemet határozni meg, majd az azt követő időszakra rögzíteni egy ennél magasabb, de mérsékelt növekedési ütemet.

A svéd tapasztalatok szerint a növekedési plafon betartásának biztonsága érdekében jelentős tartalékot kell képezni. Egy biztonsági tartalék képzése azért szükséges, hogy a kiadások túllépése elkerülhető legyen. A múltbeli, évről évre megismétlődő kiadástúllépések miatt az összkiadás szintjén kötött szabályozásra van

szükség. Ez azt jelenti, hogy az összkiadások szintjén az évek közötti rugalmas átcsoportosítást meg kell akadályozni, ennek eszköze a tartalék részleges vagy teljes törlése lehet. A múltbeli tények alapján minimálisan egy a GDP 1,5 százalékát meghaladó biztonsági (egyensúlyi) tartalék lenne szükséges. Ez azt jelenti, hogy a tartalék képzése megfelelné a központi költségvetési kiadási főösszeg 5 százalékának. Az ilyen módon megállapított biztonsági tartalék a jelenlegi általános tartalék helyébe lépne és magában foglalhatna egy olyan céltartalékot is, amellyel a költségvetés az államháztartási bérek emelését fedezi.³ A biztonsági (egyensúlyi) tartalék a jelenleginél magasabb lenne, azonban csak 10 százalékát lehetne november 30-ig felhasználni valódi szükséghelyzetek megoldására. A biztonsági tartalék fennmaradó része részben vagy egészben automatikusan törölődne decemberben, amennyiben a normatív szabályozáson alapuló nyílt végű kiadási folyamatok időarányosnál nagyobb teljesülést mutatnak a I–XI. hónapban.⁴ Ha a költségvetési elsődleges kiadások fennmaradó, a kormány által nagyobb mértékben kontrollált része esetében jelentkezik időarányosnál nagyobb teljesülés, akkor a folyamatokról nyilvános értékelés készülne. Ezt az értékelést az Állami Számvevőszék (ÁSZ) is véleményezné, és ezt követően döntene a kormány a biztonsági tartalék törléséről vagy felszabadításáról. A kormánynak a decemberi felülvizsgálat során lehetősége lenne arra is, hogy a bevételi folyamatok kedvezőtlen alakulása esetén szintén törölje a biztonsági tartalék egy részét (a független előrejelzés szerepére később térek vissza).

Amíg az első korlát bevezetésével az elsődleges kiadások kiegészítésére tettem javaslatot, addig egy második korlát segítségével további megbontását is szükségesnek tartom. E korlát nem aszerint tenne különbséget kiadások között, hogy azok kötelező vagy diszkrecionális jellegűek-e, hanem a szerint, hogy a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatások vagy

sem. A kötelező jellegű kiadás törvényen vagy nemzetközi szerződésen alapul, a szabály hatálya alól azonban nem érdemes kivonni e jelentős nagyságrendű kiadást, hiszen egy szigorú kiadási szabály érvényesülése ösztönözheti egyes törvények megváltoztatását is.⁵ Annak érdekében ugyanakkor, hogy az önkormányzatoknak ne kelljen az arányosat meghaladó mértékben kivenni a részüket a kiigazításból, az önkormányzati támogatásokat indokolt különválasztani a többi költségvetési elsődleges kiadástól, és a teljes körűség kedvéért kiegészíteni az átengedett szja-bevételekkel. A második korlát bevezetése esetén az szja-val együtt számolt támogatás összesített növekedése meg kellene, hogy egyezzen a többi költségvetési elsődleges kiadás szintjén előírt növekedési plafonnal, így önkormányzatok ilyen módon az szja-val együtt számolt támogatásuk arányában járulnának hozzá az államháztartási kiadások csökkentéséhez.

MÁSODIK PILLÉR: AZ ÖNKORMÁNYZATI ARANYSZABÁLY

Magyarországon az önkormányzati deficit csak egy-egy évben volt számottevő. Ha az állami költségvetés csökkentette támogatásainak reálértékét, az többnyire megjelent az önkormányzati kiadások azonnali csökkentésében és csak kisebb részét (egyötödét) tudta az önkormányzati deficit növekedése ellentételezni. (P. Kiss, 2007) Ilyen értelemben a költségvetési támogatás arányos visszafogását biztosító második korlát elégséges lenne, és nem lenne újabb pillérre szükség, amennyiben nem állna fenn az önkormányzatok jövőbeli nagyobb eladósodásának lehetősége.

A helyi önkormányzat hiányának korlátozására a nemzetközi gyakorlatban különböző módszereket alkalmaznak, ezek közül egy viszonylag megengedő, de a mainál szigorúbb szabályozást választhatnánk, ami az önkor-

mányzatok önállóságát biztosítja. Ebben az általunk javasolt aranszabály-típusú megközelítésben az eladósodás korlátját az jelenti, hogy az önkormányzatok folyó, működési egyenlegének kell kiegyensúlyozottnak lenni, ezzel szemben a felhalmozási egyenleg hiánya növelheti a kötelezettségek állományát. E megoldásnak elméleti indokltsága mellett két gyakorlati előnye is van. Egyrészt biztosítaná, hogy teljesüljön a folyó egyenlegben jelentkező egyenlegjavítási szükséglet, ami az állami költségvetés önkormányzatok felé irányuló támogatásait visszafogó kiadási szabályból adódik. Másrészt a jövőben sem akadályozná meg, hogy az önkormányzatok folytathassák négyéves beruházási ciklusait, illetve EU-programokhoz önerőt biztosíthassanak.

A mai korlátozáshoz képest ez azt jelentené, hogy az adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékaiknak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határát ezen túl nem a korrigált saját bevétel, hanem a felhalmozási egyenleg jelentené. Ez a megoldás gátat vethetne annak a folyamatnak, hogy a rövid távú megtakarítás érdekében egyre több önkormányzati beruházást szerveznek ki PPP-formába.

A felhalmozási egyenleg esetében szükség van annak olyan konkrét jogszabályi meghatározására, ami az éves költségvetési törvények módszertanával összhangban van. Az éves költségvetések táblamellékletében szereplő pénzforgalmi kiadási és bevételi megbontás alkalmas a felhalmozási és folyó tételek szétválasztására. Figyelembe kell azonban azt is venni, hogy a felhalmozási kiadások közül indokolt a felhalmozásokhoz kötődő áfa kivonása. Ha ez a szabály 1994 és 2005 között érvényesült volna, akkor az önkormányzatok éves deficitje átlagosan a GDP 0,1 százalékával alacsonyabb lett volna, és az államháztartás mastrichti adósságából ma nulla lenne az önkormányzati részesedés.

HARMADIK PILLÉR: A FÜGGETLEN SZERVEZET

Magyarországon az egyik kritikus költségvetési problémát az jelentette, hogy az államháztartási hiány minden évben jelentősen meghaladta a tervezettet. Ennek hátterében tervezési hibák és tudatos döntések egyaránt álltak. A tudatos döntések mozgásterét szabályozhatja egy költségvetés-politikai szabály, az egyirányú tervezési hibákat pedig új intézményi keretek között lehet kiküszöbölni. Az IMF értékelése 2005-ben fiskális tanács néven hasonló szervezetet javasolt Olaszországnak a hasonló tervezési hibák kiküszöbölésére. Egy tanulmányban az IMF szakértői az EU-országok szélesebb körének is javasolták független fiskális tanácsok létrehozását, amelyek az átláthatóság javítása révén korlátozhatják a kreatív könyvelést és emellett a tervezést megalapozó hivatalos előrejelzést készítenék (Anett et al.). Magyarország esetében mindkét dimenzió javítása alapvetően fontos feladat lenne. A programoktól való lényeges eltérések hátterében ugyanis részben az optimista tervezési gyakorlat és a kreatív könyvelés miatti statisztikai korrekciók álltak.

Magyarországon az elmúlt időszakban háromféle tervezési hiba fordult elő. Egyrészt a bázisév folyamatainak becslése rendszeresen optimista volt, másrészt a tervezés tárgyévének makrofolyamatainak becslése is optimistának bizonyult, végül a tervezett intézkedésektől várt hatás becslése is túlzottan optimista lett.

A tervezési hibák minimalizálása érdekében szükséges lenne, hogy e három tényező becslését önálló intézmény végezze, ami lehetővé tenné, hogy a fiskális döntéshozás (országgyűlés, kormány) hatékonyabban elláthassa alapvető jogkörét, a diszkrecionális döntések meghozatalát. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozás az adókulcsokról dönt, de nem célszerű az adóalapok prognosztizált alakulásáról is szavaznia, amit végső soron a gazdasági ciklus és az adófi- zetők döntései határoznak meg.

Magyarországon emellett az átláthatósággal is problémák vannak. A fiskális politika hatása nem határolható el megfelelő módon a külsődleges tényezők hatásától. Az sem látható, hogy ténylegesen milyen a fiskális politika aktivitása, hiszen a hivatalos elszámolások látszólagos tételeket (kreatív könyvelés) tartalmaznak, miközben tényleges (kvázi-fiskális) tevékenység hatása nem (vagy utólag) jelenik meg.

Emiatt szükség lenne arra, hogy egy független szervezet elemzése erősítsék az átláthatóságot. Ez a szervezet egyrészt elvégezné a ciklus hatásának szűrését, ennek során különválasztaná a magánszektor ciklusának hatásától az állami kiadások változásából adódó bevételi hatásokat. (Például az állami bérek visszafogása esetén az adó- és járulékbefizetés is automatikusan mérséklődik.) Másrészt a fiskális politika tényleges makrogazdasági hatásának elemzése érdekében saját közgazdasági-elemzési módszertant alkalmazna, amely a hivatalos elszámolásból kiszűri a hatással nem járó kreatív könyvelési műveleteket, miközben kiegészíti azt a kvázi-fiskális tevékenységek becslésével. Harmadrészt a kiadások és bevételek alakulását saját elemzési módszertan szerint és a törvényben szereplő pénzforgalmi szemléletben egyaránt bemutatná. Mindezt kiegészítené a törvényi elszámolás és az ESA-módszertan szerinti elszámolás közötti módszertani híd részletes bemutatásával, statisztikai-módszertani kérdésekben azonban nem foglalna állást. Végül publikálná a hiány tartós összetevőjét prezentáló strukturális deficitet, amelynek bemutatása érdekében a saját elemzési módszertan szerint számított deficitet a ciklus és az egyszeri tételek becsült hatásával korrigálná. A számításoknál saját, publikált módszereit követné és az idősorokat folyamatosan közölné. Szükséges az elemzési módszertan rendszeres felülvizsgálata, hiszen folyamatosan jelenhetnek meg új kreatív könyvelési megoldások a rögzített hivatalos (jogi) és statisztikai elszámolások megkezdése céljából.

Az önálló elemző-előrejelző intézmény éves tevékenységének és kiadványainak a költségvetési törvény menetrendjéhez kellene igazodni.

■ A tavaszi kiadványnak három funkciója lenne. Egyrészt bemutatná a megelőző év fiskális és makrogazdasági folyamatainak és saját előrejelzési hibájának elemzését. Másrészt előrejelzést adna az adott év – mint a tervezés bázisát képező időszak – hasonló folyamatairól. Végül bemutatná a következő évek fiskális és makrogazdasági feltételes alappályáját, ami azt mutatja, hogy mi történne újabb fiskális intézkedés nélkül, illetve a folyamatokból kiszűrnie az egyszeri hatásokat.

■ A szeptember elején megjelenő őszi kiadványnak szintén három funkciója lenne. Egyrészt frissítené a bázisévre adott fiskális és makrogazdasági előrejelzést. Másrészt felülvizsgálná a következő évek feltételes – intézkedés nélküli – alappályájának becslését. Végül az alappályához viszonyítva bemutatná a költségvetési törvényjavaslat fiskális és makrogazdasági hatását, mint legvalószínűbb pályákat. A pályákhoz tartozó bizonytalanságok érzékeltetésére legyezőábrát közölné az infláció, GDP és deficit alakulására vonatkozóan.

■ Decemberben a téli kiadvány felülvizsgálná az őszi kiadvány előrejelzéseit, így a bázisév prognózisát, a következő évek feltételes alappályáját, a jövő évre elfogadott fiskális intézkedések alapján adódó fiskális és makrogazdasági pályát, beleértve a bizonytalanság mértékét érzékeltető legyezőábrákat. A bázisév fiskális előrejelzését a kormány alapul vehetné a biztonsági tartalék felhasználhatóságáról szóló döntésnél.

Az önálló szervezet tevékenységének eredményei akkor hasznosíthatók legjobban, ha a makrogazdasági folyamatokra, inflációra és hozamgörbére adódó előrejelzéseket a költségvetési törvény automatikusan átvenné. Különösen fontos, hogy a törvény elfogadásának befejező szakaszában a téli kiadvány egy utolsó visszacsatolást adjon. Elképzelhető ugyanis,

hogy az intézkedések a törvényjavaslat benyújtása után számottevően módosulnak. Egy 1996-ban készült IMF-tanulmány Olaszország példáját hozta fel – ahol hozzánk hasonlóan – a költségvetés elfogadása során olyan módosításokra került sor, amelyeknél biztos többletkiadások fedezetét bizonytalan többletbevételek (megemelt adóalapbecslés) jelentették.

A sikeresség szempontjából az intézményi megoldások is számíthatnak. Valószínűleg nincsen szükség újabb intézmény felállítására. Miközben egy új szervezet létrehozása számos problémát vetne fel, semmi sem garantálná, hogy működése hosszabb távon is kiszámítható, stabil és eredményes legyen. (Amennyiben a fiskális politika számára kényelmetlenné válna, akkor egy új szervezet viszonylag egyszerűen megszüntethető vagy elsorvasztható lenne.) A javasolt intézmény funkciójából adódóan célszerű megoldás, hogy a szervezet az ÁSZ-on belül jöjjön létre és vezetője – a jelenlegi szabályozásnak megfelelően – egy országgyűlés által megválasztott alelnök legyen. A karakterisztikus megjelenést erősítené, ha a szervezet önálló arculatot kapna az ÁSZ-on belül, amit az elnevezés is tükrözhetne. Az elnevezés során érdemes lenne elkerülni a Fiskális Tanács nevet, ami félreérthető lehet. Inkább célszerű olyan nevet választani, ami arra is utal, hogy a szervezet egy nagyobb intézmény része. Ilyen lehetne például a Fiskális Intézet vagy Költségvetési Hivatal is.

ILLUSZTRÁCIÓ A FISKÁLIS INTÉZMÉNY HÁROM PILLÉRÉNEK MŰKÖDÉSÉRŐL

Amint említettem, a kiigazítás szempontjából lényeges szerepe lehet a kiadási szabálynak (első pillér), hiszen a nominális GDP-nél alacsonyabb kiadásnövelés javíthatja a deficitet. A kiadásnövelés ütemének megválasztása és a deficit csökkentésének pályája közötti eltérésből adódik, hogy adott deficit eléréséhez bevételi

oldalon milyen intézkedésre van szükség. A következő számszerű illusztrációk azt mutatják, hogy adott deficit és adott kiadási ütemek mellett milyen pótlólagos lépésekre van szükség, illetve lehetőség a bevételi oldalon.

■ Az egyszerűség kedvéért a 2006 decemberében publikált konvergenciaprogram (kp) számaiból indultam ki. A kp-ben 2007-re várt kiadási-bevételi értékek konzisztensek egy 2 százalékpontos kiadási ütemmel.

■ Ezt követően az állami költségvetés elsődleges kiadásainak eltérő ütemei alapján négy scenáriót készítettem. Az eltérő kiadásokkal 2015-ig meghosszabbítottam a pályát.

■ Minden scenárióban adottnak tételeztem fel a kamatkiadás megtakarítását, az EU-tól érkező bevételek nagyságát és a helyi önkormányzatok támogatással csökkentett (nettó) kiadását, amelyet az arany szabály alapján a szokásos beruházási ciklus határoz meg (második pillér). Figyelembe vettem, hogy az induló helyzetben vannak egyszeri kiadások (lásd kp), amelyeket a jövőben a szabály már csak a tartós kiadások csökkentésével ellentételezve tesz lehetővé.

■ A független költségvetési hivatal vagy intézet (harmadik pillér) egyik feladata lenne, hogy felmérje a kiadások csökkentése révén automatikusan kieső adó- és járulékbévételt, a másik feladata pedig, hogy becslést készítsen a kiadáscsökkentés és a deficitcél eléréséhez ezen felül szükséges bevételi intézkedés makrogazdasági hatásait illetően. A továbbiakban – a kp feltevéseitől némileg eltérő módon – azt feltételezem, hogy a kiadáscsökkentés 30 százaléka valósul meg a bérnél, 20 százaléka a dologi és beruházási kiadásnál, fele pedig a támogatásoknál. Ennek az eltérő adótartalmon kívül a makrogazdasági hatásai is eltérőek. A kiadáscsökkentés és a maradékként adódó bevételi intézkedések hatását iterációs eljárással, egy MNB-tanulmányban közölt koefficiensek alapján számítottam. (Horváth et al., 2006) Hangsúlyozni szeretném ugyanakkor, hogy a makrogazdasági

hatások szempontjából nem csupán a GDP és az infláció számít, hanem a bér és a fogyasztás is, amelyek a meghatározó adóalapok. Erre vonatkozó becslést nem készítettem, de a kp alapján ezek az adóalapok várhatóan a GDP növekedésétől elmaradnak, vagyis a GDP-arányos bevétel csökken. Ha ezt a kiesést is figyelembe venném, akkor a táblában szereplőnél kisebb adócsökkentési lehetőség vagy nagyobb adóemelési igény adódna. A kp nominális GDP pályájához képest 2007–2008-ban magasabb értékeket kaptam, ugyanakkor a következő évek jelentősen alacsonyabbak, mert az MNB-tanulmány eredményei alapján a makrogazdasági hatások elnyújtottan jelentkeznek, ráadásul a folyamatos kiadáscsökkentés hatása kumulálódik. A szimulációk eredményei szerint a kiadási oldalon történő változtatások ezen az időtávon nagyobb hatást gyakorolnak a nominális GDP-re, mint az adóváltoztatások (kivéve indirekt adók), ezért egy szigorúbb kiadási szabály átmenetileg valamivel nagyobb GDP-lassulást okoz.

A következő táblákban bemutatom azt a négy scenáriót (lásd 1., 2., 3., 4. táblázat), amelyekben ugyanaz az előirányzott deficitcsökkenés különböző mértékben támaszkodik a kiadási szabályra (lásd adókiesés utáni nettó hatás) és az adóváltoztatásokra (lásd maradékként adódó adóintézkedés). Az első esetben a szabály szerint 2010-ig 2 százalékkal, azt követően 4 százalékkal növelik a kiadásokat. A második esetben 2008-tól végig 3 százalékos a kiadás növekedési üteme. Az első esetben a GDP mérséklődése nagyobb, azonban a gyorsabb kiadásmegtakarítás már az időszak elején visszafordítja a kezdeti (2007-es) adóemelést. A második esetben a kiadásmegtakarítás egyenletesebb, a GDP kevésbé lassul, de adócsökkentés csak 2010-től kezdve indítható el.

A harmadik esetben a kiadásmegtakarítás kisebb, mert a kiadási szabály üteme 4 százalékos bővülést tesz lehetővé. A negyedik eset még ennél is nagyobb, 5 százalékos ütemet feltételez. Ezekben az esetekben a GDP lassulása ki-

sebb mértékű ugyan, mint a korábbi két scenárióban, a maradékként adódó adóintézkedések miatt azonban nem sokkal kedvezőbb a növekedés. A harmadik esetben ugyanis 2008–2009-ben minimális adóemelésre lenne szükség, ezt követően a kismértékű adócsökkentés csak fokozatosan, 2015-re fordítja vissza a kezdeti emelés hatását. A negyedik esetben a deficitpálya teljesítése 2008–2009-ben érzékelhető, majd 2010–2011-ben minimális adóemelést tenne szükségessé, és csak ezt követően indulhatna el egy minimális adócsökkentés.

A kiadási szabály különböző növekedési ütemet rögzítő változatai azonban eltérő mértékben reálisak, illetve a kiadások hatékonyságának különböző mértékű javítását feltételezik, aminek megvalósulása azonban nem valószínűsíthető külön intézkedések nélkül. Amint láttuk, a kötelező, azaz törvényi változás nélkül meg nem változtatható kiadások GDP-aránya eléri a 11 százalékot (nyugdíj, táppénz, EUBefizetés). Jogi értelemben a költségvetés készítésekor a fennmaradó, jelenleg 31 százalékos kiadás esetében adódik mozgástér. Közgazdasági értelemben ugyanakkor a kötelező és az évente változtatható kiadások egyaránt mérsékelhetőek, a különböző kiadási tételek esetében a ténylegesen elérhető megtakarítás mértéke más – például célszerűségi, megvalósíthatósági – szempontoktól függ. Kiindulásként egy lehetséges felosztást követve nyitott és zárt, valamint utóbbin belül centralizált és decentralizált kiadási tételeket különböztetünk meg (P. Kiss, 2007). További kiadási részletezés alapján áttekinthetjük a változtatások célszerűségét és az átlagos mértékűnek tekinthető intézkedések feltételezhető hatását is.

A nyitott kiadások olyan kiadások, amelyek teljesülése valamilyen külsődleges folyamatból függ, és ezért évközben előirányzat-módosítás nélkül túlteljesülhetnek.

■ A kamatkiadás függ a hozamok és árfolyamok alakulásától, e tételeket a kiadási szabály hatálya alól indokolt kivenni.

ELSŐ ESET: 2 ÉS 4 SZÁZALÉKOS KIADÁSI SZABÁLY

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elsődleges kiadás egyszeri tételek nélkül	47,4	44,8	43,2	42,1	41,6	41,2	40,6	40,1	39,5	38,6
<i>ebből</i> önkormányzat támogatás nélkül	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3
A szabály hatálya alá eső kiadás	42,0	39,5	37,9	36,7	36,1	35,9	35,4	34,7	34,0	33,3
Kiadási szabályban meghatározott ütem		2,0	2,0	2,0	2,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Nominális GDP-növekedés		8,6	6,1	5,4	3,8	4,5	5,6	6,0	6,1	6,1
Elsődleges kiadás csökkenése		-2,6	-1,5	-1,1	-0,6	-0,4	-0,5	-0,6	-0,6	-0,9
Adókieés		-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Adókieés utáni nettó hatás		-2,2	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5	-0,7
Kamatkiadás	3,9	4,2	4,1	4,1	3,9	3,8	3,6	3,5	3,3	3,2
Egyszeri kiadás	0,7	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Összes kiadás	52,0	50,0	47,4	46,2	45,5	44,9	44,2	43,5	42,8	41,8
Változatlan bevétel csak adókieéssel	42,0	41,6	41,3	41,1	41,0	40,9	40,9	40,8	40,7	40,5
Deficitkiadási szabály alapján	-10,0	-8,4	-6,1	-5,1	-4,4	-4,0	-3,4	-2,8	-2,1	-1,3
Deficitcél		-6,8	-4,3	-3,2	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2	-0,7	-0,2
Bevételi szükséglet	42,0	43,2	43,1	43,0	42,8	42,7	42,5	42,3	42,1	41,6
EU-tól származó bevételek	1,3	1,8	2,4	2,8	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Bevétel EU nélkül	40,7	41,4	40,7	40,2	39,5	39,4	39,2	39,0	38,8	38,3
Maradékként adódó adóintézkedés		1,1	-0,4	-0,3	-0,6	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4

MÁSODIK ESET: 3 SZÁZALÉKOS KIADÁSI SZABÁLY

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elsődleges kiadás egyszeri tételek nélkül	47,4	44,8	43,6	42,8	42,4	41,6	40,5	39,5	38,5	37,4
<i>ebből</i> önkormányzat támogatás nélkül	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3
A szabály hatálya alá eső kiadás	42,0	39,5	38,3	37,4	36,9	36,3	35,2	34,1	33,0	32,1
Kiadási szabályban meghatározott ütem		2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Nominális GDP-növekedés		8,6	6,2	5,5	4,2	4,9	6,0	6,5	6,3	6,0
Elsődleges kiadás csökkenése		-2,6	-1,2	-0,8	-0,3	-0,9	-1,0	-1,0	-0,9	-1,1
Adókieés		-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Adókieés utáni nettó hatás		-2,2	-1,0	-0,7	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8	-0,9
Kamatkiadás	3,9	4,2	4,1	4,1	3,9	3,8	3,6	3,5	3,3	3,2
Egyszeri kiadás	0,7	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Összes kiadás	52,0	49,9	47,8	46,9	46,3	45,3	44,1	42,9	41,8	40,5
Változatlan bevétel csak adókieéssel	42,0	41,5	41,3	41,2	41,2	41,0	40,8	40,7	40,5	40,3
Deficitkiadási szabály alapján	-10,0	-8,4	-6,4	-5,6	-5,2	-4,3	-3,3	-2,3	-1,3	-0,2
Deficitcél	cél	-6,8	-4,3	-3,2	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2	-0,7	-0,2
Bevételi szükséglet	42,0	43,1	43,5	43,7	43,6	43,1	42,4	41,7	41,1	40,3
EU-tól származó bevételek	1,3	1,8	2,4	2,8	3,2	3,3	3,3	3,2	3,2	3,2
Bevétel EU nélkül	40,7	41,4	41,1	40,9	40,4	39,8	39,2	38,5	37,9	37,1
Maradékként adódó adóintézkedés		1,1	-0,1	-0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,4	-0,6

3. táblázat

HARMADIK ESET: 4 SZÁZALÉKOS KIADÁSI SZABÁLY

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elsődleges kiadás egyszeri tételeknél	47,4	44,8	43,9	43,5	43,5	42,9	42,1	41,3	40,6	39,7
<i>ebből</i> önkormányzat támogatás nélkül	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3
A szabály hatálya alá eső kiadás	42,0	39,5	38,6	38,1	38,0	37,6	36,8	35,9	35,1	34,4
Kiadási szabályban meghatározott ütem		2,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Nominális GDP-növekedés		8,6	6,2	5,5	4,2	5,1	6,2	6,6	6,4	6,1
Elsődleges kiadás csökkenése		-2,6	-0,8	-0,4	0,0	-0,6	-0,8	-0,8	-0,7	-0,9
Adókieés		-0,5	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Adókieés utáni nettó hatás		-2,2	-0,7	-0,4	0,0	-0,5	-0,7	-0,7	-0,6	-0,7
Kamatkiadás	3,9	4,2	4,1	4,1	3,9	3,8	3,6	3,5	3,3	3,2
Egyszeri kiadás	0,7	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Összes kiadás	52,0	49,9	48,1	47,6	47,4	46,7	45,7	44,8	43,9	42,9
Változatlan bevétel csak adókieéssel	42,0	41,5	41,4	41,3	41,3	41,2	41,1	41,0	40,8	40,7
Deficitkiadási szabály alapján	-10,0	-8,4	-6,7	-6,3	-6,1	-5,4	-4,6	-3,8	-3,1	-2,2
Deficitcél		-6,8	-4,3	-3,2	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2	-0,7	-0,2
Bevételi szükséglet	42,0	43,1	43,8	44,4	44,7	44,5	44,0	43,6	43,2	42,7
EU-tól származó bevételek	1,3	1,8	2,4	2,8	3,2	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Bevétel EU nélkül	40,7	41,4	41,5	41,6	41,5	41,2	40,8	40,3	40,0	39,4
Maradékként adódó adóintézkedés		1,1	0,2	0,2	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,2	-0,4

4. táblázat

NEGYEDIK ESET: 5 SZÁZALÉKOS KIADÁSI SZABÁLY

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Elsődleges kiadás egyszeri tételeknél	47,4	44,8	44,3	44,2	44,6	44,3	43,8	43,2	42,8	42,1
<i>ebből</i> önkormányzat támogatás nélkül	5,4	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3	5,3	5,4	5,5	5,3
A szabály hatálya alá eső kiadás	42,0	39,5	39,0	38,8	39,1	39,0	38,5	37,8	37,3	36,8
Kiadási szabályban meghatározott ütem		2,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Nominális GDP-növekedés		8,6	6,2	5,5	4,3	5,3	6,5	6,8	6,5	6,2
Elsődleges kiadás csökkenése		-2,6	-0,4	-0,1	0,4	-0,3	-0,5	-0,5	-0,4	-0,6
Adókieés		-0,5	-0,1	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Adókieés utáni nettó hatás		-2,2	-0,4	-0,1	0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,4	-0,5
Kamatkiadás	3,9	4,2	4,1	4,1	3,9	3,8	3,6	3,5	3,3	3,2
Egyszeri kiadás	0,7	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Összes kiadás	52,0	49,9	48,5	48,3	48,5	48,0	47,4	46,7	46,1	45,3
Változatlan bevétel csak adókieéssel	42,0	41,5	41,5	41,5	41,5	41,5	41,4	41,3	41,2	41,1
Deficitkiadási szabály alapján	-10,0	-8,4	-7,0	-6,9	-7,0	-6,6	-6,0	-5,4	-4,9	-4,2
Deficitcél		-6,8	-4,3	-3,2	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2	-0,7	-0,2
Bevételi szükséglet	42,0	43,1	44,2	45,1	45,8	45,8	45,7	45,5	45,4	45,1
EU-tól származó bevételek	1,3	1,8	2,4	2,8	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Bevétel EU nélkül	40,7	41,4	41,8	42,3	42,6	42,6	42,4	42,2	42,2	41,9
Maradékként adódó adóintézkedés		1,1	0,5	0,5	0,2	0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,2

■ A szintén nyitott kiadások közé tartozó normatív transzferek közül a kötelező jellegű kiadások (nyugdíj, táppénz, EU-hozzájárulás) makrogazdasági és demográfiai folyamatoktól függenek, például a bértől, inflációtól, gazdasági növekedéstől és a nyugdíjba vonulók számától. E tételeket két okból indokolt a kiadási szabály hatálya alá vonni. Egyrészt a nyugdíjrendszer paramétereinek változtatása nem önmagában a kiadási korlát miatt, hanem a hosszú távú fenntarthatóság érdekében indokolt. Másrészt e tételeknél is érdemes korlátot szabni a diszkrecionális kiadásnövelő lépéseknek, mint például a svájci index alapján meghatározott nyugdíjemelés „felkerekítésének”. A kötelező jellegű kiadásoknál a makrogazdasági folyamatok – svájci indexálás – alapján megtakarítás jelentkezne, a demográfia alakulása azonban elmentéses hatást gyakorol, így intézkedés nélkül a kiadási szabály hatálya alá tartozó kiadások egynegyedénél nem várható megtakarítás.

■ A normatív transzferek közül a nem kötelező (évente változtatható paraméterű) kiadások súlya a GDP 6,5 százaléka körül alakul. Ennek egyharmada családtámogatás, amelyek esetében demográfiai szempontból kedvezőtlen lenne a visszafogás. A kiadásnak több mint negyede gyógyszer-támogatás, ahol a trendek alapján a GDP növekedését meghaladó kiadási ütemet lehetne feltételezni.⁶ Jelentősebb intézkedések esetén azonban ez visszafogható a GDP növekedési ütemére. A munkanélküli-támogatások csak a GDP 0,4 százalékát érik el, de a kiigazítás hatásai miatt itt is inkább többletkiadás várható. A közlekedési árkiegészítés és a vállalati normatív támogatás a GDP 0,8 százalékát teszi ki, ebben az esetben egy évi 1,5 százalékos hatékonyságjavulás elérése 4,5 százalékos nominális kiadásnövelést tenne szükségessé. A fennmaradó 1,2 százalékos kiadás egyéb lakossági támogatásokat foglal magában. Ezek esetében egy évi 5,5 százalékos nominális ütem reálisan megvalósítható lehet, hiszen az átlagosan 0,5 százalékos lemaradást jelentene a

GDP nominális növekedéséhez mérten. Összességében az évente változtatható normatív transzferek évi 5,7 százalékos ütemben bővíthetnének.

A zárt kiadások évente határozódnak meg részben a költségvetési törvény, részben az önkormányzatok költségvetései, részben az intézmények döntései által.

■ A zárt kiadások közül a GDP 19,2 százalékát kitevő működési kiadást bizonyos keretek között az önkormányzatok és a költségvetési intézmények határozzák meg. Mivel az önkormányzati kiadást a kiadási szabály csak a központi támogatáson keresztül befolyásolja, ezért a korlátozás csak a GDP 16,6 százalékát érinti (a többi kiadást saját bevétel fedezi). A működési kiadások esetében átlagos mértékű intézkedések révén egy évi 1,5 százalékos hatékonyságjavulás érhető el (ez egyezik meg a korábbi időszak termelékenységének KSH által feltételezett trendjével). Mivel a vizsgált időszak nominális GDP-növekedése 6 százalék körül alakul, ezért a kormányzati szektorban egy hasonló növekedési ütem elérése 1,5 százalékos hatékonyságjavulás mellett egy 4,5 százalékos nominális kiadásnövelést tenne szükségessé.

■ A zárt kiadások közül a GDP 2,7 százalékát teszik ki az önkormányzati beruházások és vállalati támogatások. Feltételeztem, hogy ezeket saját bevételből (EU-forrásból) és hitelből, vagyis nem központi támogatásból fedezik az önkormányzatok, így ezekre a kiadási szabály nem hat.

■ A zárt kiadások közül a GDP 5,3 százalékának megfelelő részt használ fel a központi kormányzat. Ebből a központi beruházások esetében nem várható megtakarítás, az EU-források felhasználása inkább többletkiadással jár. Ha feltételezzük, hogy az EU-források egyéb beruházások helyére lépnek, akkor is legalább évi 10–12 százalékos nominális növekedés valósulhat meg. Ezzel szemben a vállalati támogatásoknál feltételezhető egy, a működési kiadások-

hoz hasonló mértékű hatékonyságjavulás, amelyet például a támogatott közszolgáltatásoknál lehet biztosítani.

Összességében a szabály hatálya alá tartozó kiadásoknál átlagos mértékű intézkedéseket feltételezve évi 5,5 százalékos növekedés reálisnak tekinthető. (Lásd 5. táblázat) Ez azt jelenti, hogy amennyiben a kiadási szabály egy 5 százalékos kiadási ütemet tűzne ki, akkor mindez további kiadási intézkedést tenne szükségessé. Hogy ennek nagyságrendjét illusztráljuk, ehhez körülbelül arra lenne szükség, hogy a nyugdíjak svájci indexálását az inflációs indexálás váltsa fel, vagy pedig az átlagos intézkedésekkel elérhető kismértékű csökkenésen felül további évi 1,5 százalékkal mérséklődjön az állami alkalmazottak száma, ami azt jelentené, hogy nyolc év alatt további 11,5 százalékkal esne vissza a foglalkoztatottság a kormányzati szektorban.

ÖSSZEFOGLALÁS

A fiskális átláthatóság és felelősség megerősítése érdekében egy három pillérre támaszkodó intézményi megoldásra tettem javaslatot.

Első pillére egy kiadási szabály, amely a kiigazítás eszköze lehet azáltal, hogy minden központi kontroll alatt álló, kiadás jellegű tétel növekedését korlátozza. A második pillér a helyi önkormányzatok aranyszabály-típusú eladósodási korlátja, amely szerint csak a felhalmozási egyenleg hiánya növelheti a kötelezettségek állományát. A harmadik pillér az átláthatóságon örökdő független szervezet, amely a külsődleges folyamatoknak és a fiskális politika intézkedéseinek a hatását illetően készít becsléseket, továbbá megalapozza az átláthatóságot a kreatív könyvelés, az egyszeri intézkedések és a ciklus hatásának kiszűrése révén.

A három pillér hatékony működése érdekében korlátokat javasoltam. Az egyik korlát a kiadások kategóriájának kiterjesztésével (adókedvezmény, kezesség) meggátolja a kiadási szabály megkerülését. A másik korlát azt akadályozza meg, hogy a kiadási megtakarításból aránytalanul nagy rész érintse az önkormányzati kiadásokat. A harmadik korlát a biztonsági tartalék képzése révén a kiadási szabálytól való eltérést akadályozza meg.

A javasolt megoldások lehetővé teszik, hogy a fiskális politika a kiadási szabály által korláto-

5. táblázat

KIADÁSI SZERKEZET 2004-BEN ÉS FELTÉTELEZETT NÖVEKEDÉSI ÜTEM, 2008–2015

	Kiadás (GDP százalék)	Ebből szabály	Éves ütem (százalék)
Nyitott kiadás	22,5	17,5	
Kamat és kamattámogatás (lakásépítés)	5,0	–	–
Kötelező normatív transzfer (nyugdíj, táppénz, EU-befizetés)	11,0	11,0	6
Évente változtatható normatív transzfer	6,5	6,5	5,7
Zárt decentralizált kiadás	21,8	16,6	
Önkormányzat és költségvetési szerv bér- és dologi kiadása	19,2	16,6	4,5
Önkormányzati beruházás	1,9	–	–
Önkormányzati vállalati támogatás	0,8	–	–
Zárt centralizált kiadás	5,3	5,3	
Központi beruházás	2,0	2,0	11,0
Központi vállalati támogatás és egyéb kiadás	3,3	3,3	4,5
Összes kiadás	49,7	39,4	5,5

zott növekedésen belül átcsoportosítható, továbbá a deficitcsökkentéssel összhangban álló módon változtathassa az adókulcsokat. A szabály hatásainak szimulációja szerint egyéb strukturális intézkedések nélkül csak olyan mértékű kiadás-visszafogás biztosítható, amely újabb adóemelést tenne szükségessé. Nemcsak a fiskális politika, hanem a helyi önkormányzatok döntési lehetősége is megmaradna, hiszen a múltban megfigyelhető négyéves beru-

házási ciklusukat a jövőben is folytathatnák. A három pillér és a három korlát hozzájárulhat a deficitcélok teljesíthetőségéhez, esetleges – bevételi, önkormányzati – elcsúszás esetén pedig egyértelművé teszi a felelősséget. Továbbra is rajtunk múlik azonban, hogy az intézményi megoldásokat komolyan vesszük-e és azok útlevelét jelentenek-e a fiskális fegyelem világába vagy fügefalevélként csak átmenetileg segítenek deficitre való hajlamunk leplezésében.

JEGYZETEK

¹ Az EC olyan szintetikus mutatót számított, ami alapul veszi a szabály hatókörét („intenzitását”) és a jellemzői alapján a potenciális hatékonyságát. (Ayuso-i-Casals et al.) Az IMF szakértői a független szervezetekre vonatkozóan is számítottak összefoglaló indexet. (Debrun – Kumar) Mindkét vizsgálat arra jutott, hogy a független szervezet kedvez a fiskális szabály kialakításának, de az intézményi megoldások és a fiskális teljesítmény között összefüggés esetében eltérő eredményeket kaptak.

² Ez a megközelítés hasonló a helyi önkormányzatok érvényes szabályozásához. Az adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásnak egy olyan szélesen definiált kategóriájára vonatkozóan szab meg korlátozást, amely magában foglalja a garancia- és kezességvállalás, valamint a lízing állományának változását.

³ A GDP 1,5 százalékának megfelelő tartalék év végi ad-hoc elköltése nem célszerű, ezért egy része lehet céltartalék. Ebben az esetben a kiadási cél előre meghatározott, feltételes jellegéből adódóan pedig ösztönző lehet.

⁴ Ide sorolhatók a gyógyszer, nyugdíj, táppénz, lakásépítés, szociális támogatások, valamint az önkormányzatok és egyéb szervezetek normatív támogatásai.

⁵ Jelentősebb tétel a svájci index alapján növekvő nyugdíj (GDP 10 százaléka), a korábbi bért követő táppénz (0,4 százalék), az EU-befizetés (0,7 százalék) és a lakáshitelek kamattámogatása (0,6 százalék). Utóbbi tételt indokolt lehet a kamatkidáshoz hasonlóan kihagyni a szabály hatálya alól. Ezzel szemben a családtámogatások (2,1 százalék) és munkanélküli-járadék (0,4 százalék) esetében évente diszkrecionális döntéstől függ a mérték, avagy az a plafon, amely a kifizetések jelentős része esetében effektív.

⁶ A gyógyszerre fordított kiadások GDP-t meghaladó növekedése megfigyelhető a fejlett országokban. Magyarországon 2001–2006 között a kiadáson belül az állami támogatás még nagyobb ütemben nőtt, az intézkedések ellenére reálértelemben évi 8-16 százalékkal emelkedett.

IRODALOM

ANNETT, A. – DEGRESSIN, J. – DEPLER, M. (2005): Reforming the Stability and Growth Pact, *IMF Policy Discussion Paper*

AYUSO-I-CASALS, J. D. G. – HERNANDEZ, L. – MOULIN – TURRINI, A.: Beyond the SGP. Features and effects of EU national-level fiscal rules, *mimeo*

BATHÓ F. (2006): Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei, *Pénzügyi Szemle, 4. szám*

DEBRUN, X. – KUMAR, M. S.: The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: The Theory and Empirical Evidence, *mimeo*

HORVÁTH, Á. – JAKAB, M. Z. – KISS, G. P. – PÁRKÁNYI, B. (2006): Myths and Maths: Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment in Hungary, *MNB occasional paper*

International Monetary Fund: Italy-2005, *Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission*

KOPITS, GY. (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám

MILESI-FERRETTI, G. M. (1996): Fiscal Rules and the Budget Process, *IMF working paper*

P. KISS, G. (2007): Kín vagy kincs? Az inflációs meglepetés rövid távú hatása az államháztartásra – Magyarország esete, *MNB-műhelytanulmány*

P. KISS G. – KARÁDI P. – KREKÓ J. (2005): Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika, *MNB-báttér tanulmány*

ROMHÁNYI B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához, *Pénzügyi Szemle*, 2. szám

Joseph E. Stiglitz

A viharos kilencvenes évek

*A világ eddigi legprosperálóbb
tíz évének új története*

NAPVILÁG KIADÓ, BUDAPEST, 2005



Divatos szóval főárami közgazdaságtanon részben a modern tankönyvi makro- és mikroökonómiát értjük, de idetartozik a korszerű pénzügytan, nemzetközi gazdaságtan és a piaci szerkezetek elmélete is. A főáram gyakran elengedhetetlen kelléke a formális matematikai kifejtés és érvelés, míg a főáram elleni támadásnak sokszor eszköze a gazdasági jelenségek kvantitatív modellezésének hol empirikus, hol pedig logikai alapon való elutasítása. De mit mondhatunk akkor, ha a főáramhoz tartozó, modellalkotási munkásságáért a legmagasabb szakmai elismerésben részesült közgazdász vállalkozik a főárami alapokon álló gazdaságpolitikák bírálatára?

A gazdaságelméleti főáram által ihletett gazdaságpolitikák receptjeit a kilencvenes évek elején az úgynevezett washingtoni konszenzus foglalta össze. Ezeket a kezelésmódokat kevésbé a fejlett, mint inkább az átalakuló országokban igényelték, ahol utat kellett nyitni a piac-

gazdasági fejlődés felé. Szocialista tervgazdaságból piacgazdaságot nemigen lehetett más-hogy teremteni, mint piaci liberalizáción, privatizáción és általában az állami szerep komoly csökkentésén keresztül. Sokak szerint valóban ezt is tartalmazták a főárami alapon álló tankönyvi receptek, és bőven hivatkoztak is rájuk. Ha azonban Szlovénia példáját nézzük, azt látjuk, hogy az óvatos liberalizáció és privatizáció egyáltalán nem gátolta az igen sikeres piacgazdasági átalakulást, míg mondjuk Oroszországban torz piaci és tulajdonosi struktúrák is bőven létrejöttek a sietve, ugyanakkor átláthatatlanul végrehajtott magánosítás és liberalizáció következtében.

Kérdezzük csak meg a gyors és maradéktalan átalakulás híveit, miben is állnak a főárami tankönyvi receptek. Nem biztos, hogy mind tudják, például könnyen lehet, hogy a stabil jogrendszer, az erős fogyasztóvédelmet és a kisebb méretű, ám annál hatékonyabb és átlátha-

több államot nem fogják említeni. A piacelméletből tudjuk, hogy a dominanciastruktúrákat és az információs aszimmetriát kihasználó piaci szereplők ellen nem feltétlenül hatásos eszköz a piac önkorrekciós képességében bízó várakozás. Ha például az egészségügyben többbiztosítós rendszert szeretnénk, ennek meg kell teremtenünk az erős és fenntartható jogi garanciáit is. Különben úgy járhatunk, ahogy a papíron ugyancsak egymással versenyző gépjármű-biztosítók egyes ügyfelei, akik kárigényét csak nem sikerül teljesíteniük az egyébként a kedvükben járni kívánó biztosítóknak¹.

A baj tehát nem a főárami közgazdasági gondolkodással van, hanem annak sokszor szakszerűtlen alkalmazásával. Jól tudja ezt *Joseph A. Stiglitz* is, aki a főáramhoz közeli területen, az információ gazdaságtanának kutatásával szerzte Nobel-díját, s aki az elmúlt években mégis a globalizáció erős és következetes kritikusaként öregbítette tovább szakmai hírnevét. Ezért sokan hajlamosak voltak őt, illetve munkásságát egy kalap alá venni akár egyes politikai radikálisokkal is vagy éppen a multinacionális vállalatokat vehemensen, ám helyenként igen szakszerűtlenül bíráló *David C. Korten* bizonyos műveivel. A globalizáció visszásságai című könyvéért Stiglitz magyar recenziókban is kapott hideget-meleget. Többek között olyan fiatal, ambiciózus közgazdászoktól, akik talán tanáraiknak akartak megfelelni azzal, hogy úgy hitték: néhány oldalon szétzúzták Stiglitz egész szakmai érvrendszerét.

Újabb könyve a kilencvenes évekre tekint vissza, s nem önmagában a globalizációt vagy a washingtoni konszenzust pellengérez ki, hanem azt, ahogy sokan visszaéltek ezekkel a jelszavakkal, s jól meg is gazdagodtak belőlük. A közgazdaságtanban *Schumpeter* óta igen kevés a felelős és nívós szakmai provokátor, de Stiglitz biztosan közéjük tartozik. Nem tagadja, hogy a kilencvenes évtized számos országban a jólét sohasem látott növekedését hozta, és a piaci liberalizáció, illetve az ezt országha-

tárokon és a hagyományos kereskedelmen túl messze kiterjesztő globalizáció valóban nagy növekedési energiákat szabadított fel. Ugyanakkor robbanásszerűen nőtt számos nagyvállalati vezető jövedelme és számos piacon, például az ingatlan- vagy az informatikai szektorban súlyos piaci instabilitást okozó buborékok képződtek. Ez a kifejezés gyors, de megalapozatlan ár- és árfolyam-növekedési folyamatokat jelent, amelyek hirtelen és súlyos veszteségeket okozva fordulhatnak meg.

A kilencvenes években derült ki, hogy az állami szabályozás túl gyors és megfelelő jogi biztosítékok nélküli visszaszorítása nemcsak növekedésgyorsító hatással járt, hanem komoly jövedelmi különbségeket is okozott, miközben az optimálistól egyre távolabbi energiafelhasználási, munkamegosztási és pénzpiaci struktúrákat hozott létre. Megszaporodtak a nemzetközi pénzügyi rendszer egyensúlyi zavarai, és a hagyományos társaságirányítási (*corporate governance*) rendszerek több esetben elégtelennek bizonyultak a részvényesek és a vállalati nyugdíjalapok védelmére.

Ezek közül az esetek közül a legismertebb az Enron-botrány volt. Belekeveredett ebbe az akkori Hat Nagy egyike, egy világszerte megbízhatóságáért és feddhetetlenségéért becsült és magas díjakért dolgozó könyvvizsgáló és pénzügyi tanácsadó cég is. Márpedig itt a piacgazdaság alapjairól van szó: ha a befektetések biztonságát és a részvényesek védelmét garantálni hivatott intézmények és jogi eszközök rosszul működnek, akkor olyan bizalmi válság alakulhat ki, amely akár a tőzsdei árfolyamok összeomlását is okozhatja és destabilizálhatja a piacgazdaság létfontosságú intézményi, illetve piaci elemeit.

Stiglitz korántsem mondja azt, hogy a piacgazdasággal és annak alapintézményeivel van a baj, hanem sokkal inkább a szabályok szakszerűbb kialakítását és szigorúbb betartását szorgalmazza. Könyvét olvasva megerősödhet a meggyőződésünk, hogy piaci liberalizációt

olyanok követeljenek, akik azt is meg tudják mondani, hogyan orvosolhatók a részleges vagy teljes kudarc nyomán kialakuló egyensúlyhiányok és piaci zavarok. Nem önmagában érték egy reform, csak azért, mert újít, hanem csakis akkor, ha valóban Pareto-optimális vagy legalább *second best* jellegű változtatást idézhet elő.

A mély beavatkozást jelentő reformoknak legyen „utógondozásuk” is. Ha például a 10 évvel ezelőtti magyar nyugdíjreformot vesszük, legyen bátorságuk az akkori felemás reform nem éppen visszafogott szószólóinak 2007-ben kiállniuk és elmagyarázniuk: mivel nem számoltak és mennyiben tévesztették meg (nyilván nem szándékosan) a magán-nyugdíjpénztári rendszerbe átlépő embereket, akik még éveken át alacsonyabb hozamra számíthatnak ebből a rendszerből, mint a valóban elaggott és rossz hatékonyságú, de legalább megbízható állami nyugdíjrendszer kedvezményezettjei. S ne feledjük el, hogy az 1997-es nyugdíjreform évtizedeken át 1–2 százalékpont közötti mértékben növelte/növeli a GDP-arányos költségvetési hiányt Magyarországon.

Stiglitz könyve tehát különösen tanulságos lehet nekünk akkor, ha a reformokról nem ideológiai alapon próbálunk vitatkozni. Legyünk merészek megkövetelni, hogy stabil jogrendszer álljon a reformok intézményi hátterében, nem pedig olyan homályos és tetszés szerint nyújtható-csavarható keretszabályozás, ahol sértés felvetni a felelősség kérdését, ahol lakások vagy egyéb személyes vagyontárgyak meglepetésszerűen és bőven ár alatt cserélhetnek gazdát a tulajdonhoz való állampolgári jog hatóságos védelme nélkül, s ahol a személyiségi jogok túlzásba vitt védelme akár élet elleni bűncselekmények feltárását is megnehezítheti.

Mindezek miatt alighanem úgy látszik, hogy ez a recenzió örömmel üdvözli Stiglitz tartalmas vitára ingerlő és valóban elgondolkodtató könyvének magyarországi kiadását. Egyáltalán nem így van. A magyar kiadás ugyanis olyan

alacsony szakmai színvonalon készült el, hogy egyáltalán nem ajánlom ismerőseimnek. Igaz, akit a téma érdekel, többnyire angolul is tud, tehát nyugodtan hívhatom fel a figyelmét az eredeti változatra a magyar verzió helyett.

A magyar változat fordítója sajnos nem ismeri a téma magyar szaknyelvét, és rendszeresen súlyosan, zavaróan és bántóan félrefordít. A takarékpénztárakat (S&L, annyi mint *Savings and Loan Associations*) például „S&L cégekként” jelöli meg, mintha ez egy vállalatcsoport lenne (67. oldal), aztán van, ahol „betétkölcsönzőnek” nevezi őket (89. oldal). Betétet az ügyfelek helyeznek el a bankokban, de az utóbbiak nem kölcsönzik ki magukat a betéteket senkinek.

Az angol *academic* (annyi mint az akadémiai szférába tartozó, kutatóintézeti vagy egyetemi ember) szó nála egyszerűen „akadémikus” (12., 26., 89. oldal). Összekeveri a monetáris és pénzügyi politikát (103. oldal) és nem ismeri a *plan* szó terven kívüli angol jelentéseit. A *pension plan* ugyanis nem vállalati nyugdíjterv (273. oldal), hanem nyugdíjalap vagy -kassza. A derivatíva szót pedig legalábbis komikus „komplikált pénzügyi termékek” (bár valóban azok!) szóval fordítani (148. oldal). A tőkepiaci fellendülés nem „felszállás” (159. oldal) csak azért, mert az angol eredetiben a részben ilyen értelmű *takeoff* szó szerepel. A közgazdasági szakma nem „racionális elvárásokról” (165. oldal), hanem racionális várakozásokról (*rational expectations*) beszél.

Az „aktivista” szónak (184. oldal) ilyen szövegkörnyezetben nincs semmi értelme. Ne május 1-jei felvonulásokra vagy szakszervezetekre gondoljunk: az amerikai szaknyelv evvel a szóval (*activist*) az aktivizmus néven ismert szabályozási irányzat híveit jelöli. Olyan nincs, hogy „tőzsdepiac” (236. oldal) és szinte nevetséges képzavar a „zátonyra futott költség” (250. oldal). Itt a fordító nyilván a *sunk costs* kifejezést látta az eredeti szövegben, amit általában „elsüllyedt költségek”-ként magyarítanak. Ez

azonban nem adja vissza a szó valódi értelmét, magam többször a lényegét jobban közelítő, ám tagadhatatlanul kissé abszurd hangzású „láthatatlan beruházások” változattal próbálkoztam.

Nem biztos, hogy a fordító eléggé ismeri az amerikai angol nyelvet, ugyanis bizonyos gyakran használt kifejezéseket sem ért. A *smoking guns* kifejezés szó szerint – ahogy fordítja – „füstölő fegyvereket” jelent (252. oldal), de ez valójában metafora. Helyszínen hagyott bizonyítékokat, illetve letagadhatatlan, árulkodó jeleket értenek alatta.

Nagyon valószínű, hogy a fordító rövid háttérrel, a kiadó állandó sürgetésében dolgozott. Azt is tudomásul kell vennünk, hogy a mai magyar kiadói gyakorlatban már régen nincs pénz lektorokra. Mégis, azt még a hajszolt fordítótól is elvárhatnánk, hogy leírt szövegére legalább utólag vessen egy pillantást. Így elkerülhette volna, hogy Harvard helyett Harwardot (10. oldal), *Kemal Dervis* helyett

Kernal Dervist (17. oldal), *Kenneth Arrow* helyett pedig Arro-t (47. oldal) írjon, hiszen az eredetiben helyesen szerepeltek ezek a nevek.

A magyar könyvkiadás jelenlegi állapotában sajnos nem teljesen meglepő, hogy egy recenzióknak ilyen részletkérdésekre is fel kell hívnia a figyelmet. A Stiglitz-könyv magyar változatának olvasását így csak a nagyon gyors és felületes vagy a kivételesen tűrőképes olvasóknak ajánlhatnánk. A kiadónak azonban el kellene gondolkodnia, hogy egy mégoly érdekes és várhatóan szélesebb közönséget érdeklő szakmai bestsellerbe érdemes-e ilyen módon pénzt fektetnie. Könnyen elterjedhet ugyanis, ha egy fordítás nemcsak rossz, hanem számos helyen érthetetlen vagy értelemzavaró is. Ha pedig így lesz, akkor talán csak a kuriózumok gyűjtői és a társaságban idézhető leiterjakabok kedvelői látják majd értelmét a jelen kiadás megvásárlásának.

Török Ádám

JEGYZET

¹ Bizonyos kötelező biztosításoknál például a biztosított alacsony díjat fizet, a biztosító viszont egyetlen kárfelvétő helyet tart fenn az egész országban, amelyet sokszor nehéz elérniük a kárvallottaknak. Ez nem is rontja versenyelőnyeit, hiszen ennél a biztosítási típusnál a szerződő fél nem ugyanaz az autós, aki majd esetleg kárigénnyel jelentkezik.

Olivier Blanchard

A posztkommunista átmenet közgazdaságtana



NEMZETI TANKÖNYVKIADÓ, 2006

Jogos érdeklődésre tarthat számot a térségünk átalakulásáról szóló minden monografikus áttekintés, hisz ez a műfaj ritka. Talán az átalakulás váratlansága, szédítő sebessége és fordulatai, nem utolsó sorban pedig mind a megfigyelőket, mind a résztvevőket meglepetések sorával megterhelő, sok tekintetben váratlan végkifejlete miatt szűkös ez a műfaj. Ha valakinek mondanója volt és van, azt egyre inkább a napi- és a hetilapok hasábjain, no meg az elektronikus médiában adja közre. Ez némiképp kényszer és követelmény. Legalábbis az első évtizedben bizonyára így volt, hisz a cselekvés igénye gyakorta megelőzte az elemzés készségét és sebességét. Utóbbiban a tudományosság évszázadok alatt kialakult követelményei, a távolságtartás és a rálátás igénye értelemszerűen a köznapi életnél is veszélyesebbé teszi a kapkodást. Az egykor rossz értelemben sokat idézett orosz közmondás: a „hétszer mérj, egyszer vágj” e műfajban nyilván elkerülhetetlen. Ugyanakkor aligha volt

olyan elemző, aki meg tudta és akarta volna állni azt, hogy a történelemben egyszer adódó esélyt, az elméletek kipróbálását és a valóság alakítását meg ne kísérelte volna. A *John Williamson* (1994) által a technokrata és a politikus szavak ötvözéséből képzett *technopol* életformává vált. S mind térségünk számos elismert kutatója – *Kádár Bélától Leszek Balcerowiczig* –, mind pedig a főáramú elméletek ismert művelői, a néhai *Rüdiger Dornbuschtól* a Nobel-díjas *Joseph Stiglitzig* kedvet kaptak az átalakulás elemzésére és befolyásolására egyaránt.

Ez a műfaj és életforma – a résztvevő megfigyelő tapasztalata szerint – sajátos előnyökkel és hátrányokkal járt és jár mind a mai napig. Egyfelől korábban nem végiggondolt, izgalmas kérdések vetődnek föl a gyakorlatban – így volt ez a munkanélküliség mérete, a munkapiaci részvételi arány drámai visszaesése vagy a koraszülött jóléti állam átalakítása ügyében. Másfelől viszont az elmélet különféle – egymással is feleselő – felte-

vésői a gyakorlat próbáján estek át, a dezinflációtól az árfolyam-politikán át a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás kérdésköréig. Ebből adódóan az elemzéseknek mind a tárgya, mind a szemlélete gyorsan változik. A tudomány lényegéhez tartozó avulékonyosság, a korábbi tézisek rendszeres megkérdőjelezése és tesztelése tehát a szokásosnál, sőt a társadalomtudományokban bevettnél is gyorsabb cserélődést indokolt mind a témák, mind a megközelítések, mind az eredmények tekintetében, az alkalmazásokról immár nem is szólva.¹

Éppen emiatt aligha véletlen, hogy a rendszerváltozásról szóló irodalom az összes diszciplínában egyrészt a már korábban említett múltékony műfajokból, másrészt viszont jellemzően folyóiratcikkekből és konferencia-előadásokból állt össze (utóbbiak gyakorta nagy kiadóknál gyűjteményes kötetben jelentek meg). Mára már a nemritkán ironikus kétértelműséggel tranzitológiának vagy gazdaságpolitikai felvilágosításnak elkeresztelt műfaj napja – a konferenciák számossága, a kutatási pénzek mennyisége vagy éppen a vezető könyvkiadók és folyóiratok kínálata alapján – leáldozóban van. Mégis, aligha állíthatjuk, hogy a társadalomtudományok általában és a közgazdaságtan konkrétan már többé-kevésbé kiforrott és véglegesnek tekinthető válaszokat adott volna a közvéleményt a mai napig is élénken foglalkoztató kérdésekre. Ez bizony a privatizálástól kezdve a demokrácia működésén át a független szabályozó és ellenőrző testületek – mint az Állami Számvevőszék, a Versenyhivatal vagy a bíróságok – és a demokrácia kölcsönviszonyáig terjedő körre elmondható.

Van tehát elemezni való, és így önmagában üdvözlendő minden olyan vállalkozás, amely e zavaros és jórészt még feltárára váró kérdéseket monografikus terjedelemben és tudományos igényű szolgáló írások közreadását célozza. Ugyanakkor nem kis kockázatot vállal magára a kiadó, hiszen az anyag a tudományban általában szokásosnál is avulékonyabb mind témakörét,

mind tényanyagát, mind pedig következtetéseit tekintve. Az sem mindegy, hogy mikor szól meg egy-egy szerző. Például a nemzetközi pénzügyi szervezeteknek egészen más volt a fejlődés és a szegénység leküzdhetőségének ügyében a véleményük a '70-es és '80-as években, mint manapság (Ricz, 2005). Ez a mélyreható fordulat az átalakulás megítélése és értelmezése tekintetében is fennáll, mindenekelőtt a Világbank egykori vezető közgazdászának, Joseph Stiglitznek a föllépése összefüggésében és az ezt övező hangos viták eredményeképp (bőven kifejti ezt Szakolczai, 2006). Röviden szólva, ami kritikainak, netán forradalminak tűnhetett egy évtizede, a közismertség kategóriájába sorolható manapság, meghozta Washingtonban is.

A recenziónk tárgyát képező kötet szerzője *Olivier Blanchard*, az egyik legnagyobb hatású gazdaságpolitikai tanácsadó és elemző, akinek írásai vezető lapokban jelennek meg, a *Quarterly Journal of Economics*-től egészen az *Economic Policy*-ig. A szerző elsősorban a makroökonómia, a munkapiacok és az európai gazdaság és az európai integráció elemzéséről ismert. Munkásságában az átalakuló országoknak történt tanácsadás éppúgy határterületnek számított és számít mind a mai napig, mint a korábban idézett Dornbusch, Stiglitz vagy a fejlődésszakértőként, ezen belül Latin-Amerika és Fekete-Afrika kutatójaként jegyzett *Jeffrey Sachs* esetében. Ez viszonylag könnyen belátható. Blanchard esetében a 2003-ban már harmadik kiadást megélt tankönyv 583 oldalas, az előzményeként *Stanley Fischerrel* jegyzett, ugyancsak több kiadást megért mű 650 oldalas terjedelmű, míg az átmenetről két kötetet társszerkesztőként jegyez csak, és a jelen munka is 166 oldal, sőt a jelen kiadásban használt minioldalak helyett – bevett mértékek szerint mérve – egy kétszeres folyóiratcikket tesz ki.

Felmerülhet a kérdés, mi is tehetta időszerrűvé a kötet megjelentetését? Hiszen a benne szereplő statisztikák rendre 1994-ig (sic!) fut-

nak, ami bizony jó régen volt. És sok víz lefolyt azóta a Dunán. Így jelenleg vélhetőleg már nem az a közgazdaságtan valóban izgalmas kérdése, hogy miként szívja majdan föl a magánszektor és főleg a szolgáltatási ágazat a szocialista dinoszauruszokból kiszorult, nem a piacgazdaságra kiképzett munkavállalókat, amivel szerzőnk foglalkozik. Sokkal inkább az a kérdés, hogy mitől akadt el az átalakulás az EU-tagságot követően, ahelyett, hogy mint legtöbbször – bizonyára naïvul – vártuk, felgyorsult volna? Bizony, mindkettő súlyos kérdés, hisz az 1994–2006 közti időszak pusztán statisztikai áttekintése is szép feladat (Németh E., 2006; ECE, 2006), ami egész kötetet igényel. És nem kevésbé izgalmas – a kutatói zsargonban feladványnak vagy rejtvénynek tekinthető – a második kérdés is. Ezt azonban hiába is várnánk szerzőnktől, aki 1996-ban abszolút korrekt és a főáramú elemzés eszközeit példaszerűen alkalmazó összegző áttekintést készített arról, hogy akkoriban mit tudhattunk a kérdések egy részéről.

Hiszen – mint épp a következő évtized tapasztalata igazolta – akkortájt vélhetőleg inkább a válaszokkal voltunk elégedettek, miközben még nem ismertük az összes kérdést. Például azt, hogy miként biztosítható a széles kontinentális Európában a gazdaságpolitika fenntarthatósága, beleértve az államháztartást és a gazdasági alkotmányosságot, hogy miként előzhető meg a populista fordulatok, hogy miként szervezhető meg a jóléti államot tartósan és a jövőben is, elöregedő társadalomban is finanszírozhatóvá tevő változások sora és az azt támogató reformkoalíció a tagolt és ezért élesen eltérő érdek- és értékrendek szerint strukturált magyar társadalomban.² És miközben nem kívánunk saját bajainkra receptet egy, a térség egészét elemző kívülállótól, azt azért nehéz lenne elvitatni, hogy a „posztkommunista átmenet” – már ha e sajtónyelvi fordulatnak lenne ma még tudományos tartalma – ma egészen más közgazdasági kérdéseket vet föl az

elemzők számára, mint jó egy évtizeddel ezelőtt, amikor a jelen munka elkészült. Vélhetőleg sokan osztják azt a '90-es évek közepéről származó fölismerést, hogy az átmenet – a sajátosan az egypártrendszer és a szovjet birodalmi örökség leküzdését jelentő, egyedi történelmi szakasz – legkésőbb az ezredfordulóra véget ért. Az uniós tagsággal bizonyára más jellegű, a kontinentális jóléti modell reformjával összefüggő, illetve a növekedés új tényezőinek mozgásba hozásához kapcsolódó kérdések kerülnek a gazdasági elemzés és irányítás fókuszába (Csaba, 2006).

Blanchard professzor rövid összefoglalója négy fő részből áll, amiben a szerző korrekt módon összegzi a rendszerváltozás első szakaszát jellemző stabilizálás, liberalizálás, privatizálás és vállalati alkalmazkodás kérdéskörét. A nemzetközi irodalomban immár közkeletűen SLIP-nek rövidített feladatokból az I – az intézményépítés – bizony látványosan hiányzik, főáramú szerzőnél talán nem egész véletlenül. Az első fejezetben bemutatja a kelet-közép-európai országok termelés- és foglalkoztatásnövekedését és talpraállását. Azt vizsgálja, miért volt elkerülhetetlen a transzformációs visszaesés vagy ahogy ő fogalmaz, a makromutatók U alakú alakulása. A második részben modellszerűen bemutatja, hogy milyen mechanizmusokon keresztül ment végbe az átalakulás, mindenekelőtt mikroökónómiai szinten, vagyis a vállalatok átalakítása és a tőke ágazatok közti újraelosztása, aminek egyik útja a dezorganizáció volt. Itt arra a következtetésre jut (69. oldal), hogy a fellendülés kezdetben a termelékenység növekedésével függött össze, a foglalkoztatás pedig (ekkor még) nem követte.

A harmadik részben a szerző megvizsgálja, miként alkalmazkodtak a vállalatok a kezdeti megrázkódtatásokhoz, rávilágít a vállalati átalakulás és a magánosítás kapcsolatára, végül a munkapiac sajátosságait vizsgálja. A szerző az elsők közt mutatott rá arra (72. oldal), hogy a

nyugat-európaiakat is meghaladó munkanélküliségi ráta az átalakuló országokat érő tartós kihívások legkomolyabbika közé sorol, mert a munkanélküliség túlnyomóan szerkezeti jellegű (azaz laza költségvetési politikával nem orvosolható). Külön is rámutatott (108–109. oldal) a tartós munkanélküliségből kilépni nem tudók tartósan nagy arányára.

A negyedik fejezetben egységes modellé illeszti össze szerzőnk a korábbiakban elmondottakat. Itt bemutatásra kerül, hogy a magánszektor csak időbeli késleltetéssel és bizonyos feltételek mellett képes fölszívni a tömeges munkanélküliséget, ekkor viszont ez – az új magáncégek köre – jelenti a nemzetgazdaság egészében a növekedés forrását. Ugyanakkor úgy látja, hogy az átmenet befejeztével a vállalatátalakításból és a tőke ágazatok közti áramlásából adódó sajátos munkanélküliség szintje erőteljesen lecsökkenhet.³ A könyvet záró, különösen világosan megfogalmazott következtetések közül kiemelés érdemel az a – még ma is kisebbségi – meglátás (146. oldal), hogy a bennfentesek bizonyos fokú kedvezményezése és a tulajdoni reform központi irányítása a célravezető, míg a hayeki spontán rend gondolatával visszaélő és a tömeges vagyonsztoogatástól gazdasági előnyöket váró megközelítés nem (volt) az. Hasonlóképpen időtálló az a megállapítás, hogy a magánszektor növekedését nem célszerű már kezdettől adópolitikai eszközökkel akadályozni, mert akkor a nemzetgazdaság egészében mért növekedés csak igen lassú lehet. Végül kiemeli elemzésének önként vállalt korlátait, azaz a komparatív és az előretételező elemek korlátozottságát. Blanchard ugyanakkor joggal óvott a munkanélküliség kultúrájának elterjedésétől (147. oldal), ami a társadalmi és a gazdasági veszteségek halmozódására vezethetett és vezetett is, hiszen az OECD-átlagot jóval meghaladó munkanélküliség a következő évtizedben számos ország társadalmát valóban sújtotta.

Sajátos kettősség jellemezheti tehát az összképet. Egyfelől elismeréssel kell szólnunk arról, hogy a szerző a maga korában ismerteket és a standardelméletet színvonalosan és időállóan alkalmazta. A munkanélküliség és a növekedés, sőt a magánosítás kérdésében tett észrevételei irígylésre méltóan időállóak, a tárgyalásmód tömör, tantermi használatra alkalmas. Utóbbtól azonban gyakorló oktatóként erőteljesen óvni, hiszen a témakörnek sem a tárgya, sem térségünkben relevánsnak mondható ismeretanyaga nem igazán arról szól, amiről ez a kötet. A ma hallgatóságának nemcsak a korszerű tényanyagot, hanem a ma elemzési kérdéseit is kellő időben ismernie célszerű. *Kornai János* hazájában nem állítható, hogy az átalakulás kérdéseiről ne lennének kellő számban idegen és magyar nyelven is elérhető elemzések. Sőt még az sem állítható, hogy 1993 óta folyamatosan ne szerepelne – az oktatógárda erőviszonyai által meghatározott körben és mértékben – a graduális szintű képzésben a nemzetközi szintet megütő, a nemzetközi vitákat a tantervi keretben megjelenítő magyar nyelvű irodalom (nevezetesen a hatodik kiadást megélt *Bara Zoltán és Szabó Katalin* jegyezte tankönyv; Bara – Szabó, 2006). Ezt ismereteim szerint a piacvezető Corvinus Egyetem mellett a pécsi és a debreceni egyetemen és némely főiskolán is használják, vagyis ilyen értelmű piaci rés nincs. Másfelől viszont abban a világban, ahol jószerivel már csak a szerző által szponzorált és a foglyul ejtett közönséget megcélzó írások jelennek meg, üdvözölni kell a Nemzeti Tankönyvkiadó vállalkozókedvét. Lehet, hogy kevésbé neves, de élő magyar szerző eredeti elemzését közreadva a nemes cél – a világszínvonalú, oktatható ismeretek elérhetővé tétele – még közelebb kerülhetett volna.

Csaba László

JEGYZETEK

¹ Ez a természettudományok történetében egészen kézenfekvő, ha csak az agykutatás vagy a magfizika fejlődésére gondolunk. De mondjuk az irodalomtudományban is egy-egy elveszettnek hitt mű meglelése, a zenetudományban korábban nem ismert alkotások újszerű előadása, a történettudományban egy-egy ásatási eredmény alapvető változásokat hozhat (még az ókortudományban is, sőt ott igazán).

² Az utóbbiról lásd Tóth (2005) és Tóth – Szívós szerk. (2006)

³ Ez részben így történt – például Magyarországon és újabban Oroszországban – részben viszont nem – például Szlovákiában, Lengyelországban és a délszláv utódállamokban, Szlovéniát is beleértve. Ez ugyanis a bennfentesek uralmának megőrzésétől vagy megtörésétől függ. Utóbbi viszont országspecifikus. Jó példa ez arra, mennyire korlátozott érvényű megállapításokat lehet tenni, úgy általában véve „a posztkommunista átmenet egyes kérdéseiről”.

IRODALOM

BARA Z. – SZABÓ K. (2006): Gazdasági intézmények, országok, rendszerek, *Aula Kiadó, Budapest, 6. kiadás*

BLANCHARD, O. (2003): *Macroeconomics, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, Pearson, 3. kiadás*

BLANCHARD, O. – FISCHER, S. (1993): *Lectures on Macroeconomics, Cambridge/Mass – London: The MIT Press, 2. kiadás*

CSABA L. (2006): Gazdasági növekedés, foglalkoztatás és egyensúly az Európai Unióban, *Magyar Tudomány, 153. évfolyam, 9. szám*

Economic Commission for Europe (2006): *Economic Survey of Europe, no3, Genf-New York, az ENSZ Titkárság kiadása*

NÉMETH E. szerk. (2006): Mérlegen – Kelet-Közép-Európa 15 éve, *Központi Statisztikai Hivatal kiadása, Budapest, december*

RICZ J. (2005): Paradigmaváltás a fejlődés-gazdaságtanban, *Competitio, Debrecen, 4. évfolyam, 2. szám, 109–124. oldal*

SZAKOLCZAI GY. (2006): A gazdasági fejlődés elméletének megújulása: a mindmáig megoldatlan ellentét, *Valóság, 49. évfolyam, 7. szám, 1–31. oldal*

TÓTH I. GY. (2005): Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az EU-csatlakozásig, *Az Andorka Rudolf Szociológiai Társaság és a TÁRKI közös kiadása, Budapest*

TÓTH I. GY. – SZÍVÓS P. szerk. (2006): Fehéren-feketén, *TÁRKI, Budapest, március*

WILLIAMSON, J. (1994): In search of a manual for technopols, In: Williamson, J. szerk: *The Political Economy of Economic Policy Reform, Institute for International Economics, Washington, D.C. 9–47. oldal*

Hogyan csináljunk biteles gazdaságpolitikát?

Erdős Tibor

Növekedési potenciál és gazdaságpolitika

AKADÉMIAI KIADÓ, 2006



Erdős Tibor akadémikus munkásságát, azt hiszem, két markáns tulajdonság jellemzi. Az egyik az a makacs következetesség, amellyel az őt érdeklő témában elmélyül, építkezik, halad előre az általános összefüggésektől a részletek felé, egyúttal az elvont összefüggésektől a gyakorlati alkalmazás (esetünkben ezúttal a gazdaságpolitika) felé. Amióta ismerem, mindig a hosszú távú gazdasági növekedés feltételei, a fejlett ipari országok növekedési problémái – a növekedési folyamat megindító és mozgatója, az innovációk és a technikai fejlődés nyomán végbemenő általános korszerűsödés – foglalkoztatták. Erről szóltak hosszabb lélegzetű írásai már a '70-es, '80-as években, azaz évtizedekkel a rendszerváltás előtt. Ugyanennek az irányvonalnak sok évvel későbbi folytatása 2003-ban (ugyancsak az Akadémiai Kiadó gondozásában) publikált terjedelmes tanulmánya a fenntartható növekedés feltételeiről.¹ Ez az újabb írás szintén a hosszú távú növekedési

trendet befolyásoló tényezőket térképezi fel (lépést tartva a hosszú távú növekedésről szóló elmélet legújabb fejleményeivel most már az endogén növekedés schumpeteri hagyományainak bázisán, nem idegenkedve az elmülethez kapcsolódó, helyenként bonyolult matematikai apparátustól sem). Már ebben a munkában is megmutatkozott a szerzőnek az a szándéka, hogy – alaposan túllépve a fenntarthatóság általános feltételeinek esetleg néhány konkrét példával illusztrált leírásán – a közép-kelet-európai, majd konkrétan a magyar ezredforduló utáni gazdaság növekedési dilemmáit tárgyalja, de ezúttal az innovációalapú fejlődés paradigmája alapján.

A fenntartható növekedésről szóló könyvet Erdős akadémikus néhány folyóiratcikke követte². Ezek már vázlatnak, előtanulmányoknak tekinthetők Erdős Tibor legújabb írásához. Tavaly megjelent gazdaságpolitikai témájú könyve természetesen továbbra is a növe-

kedési trendről szól, amely egy-egy nemzetgazdaságot (esetleg régiót) jellemez, de most már nem a hosszú távú növekedési modellek erősen absztrakt megközelítésében (lásd Solow-modell), hanem összekapcsolva a fejlődés feltételeit elkerülhetetlenül alakítani igyekvő állam funkciójával, ebből adódóan a gazdaságpolitika eszközrendszerével, mozgásterének és hatásmechanizmusainak tárgyalásával, ezzel egy lépéssel közelebb kerülve a gyakorlathoz.

Az érdeklődési kör, a téma tehát most is ugyanaz, ellenben a tárgyalás módja sokat változott. A kiinduló kérdésfeltevés most már valahogy így hangzik: „mi a fenntartható növekedés elméletének kézzelfogható mondanivalója a gazdaságpolitika most terítéken lévő stratégiai döntéseihez?” (Magyarország esetében aktuálisan a reformvitákhoz, a konvergenciaprogramban kifejezésre jutó stabilizációs pályához, avagy az euróövezethez való csatlakozás mostanság elbizonytalanodott céldátumához.)

Az alaptémához való kitartó ragaszkodás mellett a szerző másik jellemzője, hogy tanárember, aki életének egy meghatározó szakaszát egyetemi katedrán töltötte. Ebből a pedagógus szerepből és főként Erdős Tibor habitusából adódóan a növekedési potenciál és a gazdaságpolitika kapcsolatáról szóló új tanulmány didaktikus, gondosan szerkesztett, szinte mértani felépítésű. A könyvben fegyelmetlenül kitérőket az anyag fő vonalához képest nemigen találunk.

Az összefoglalóval együtt öt fejezetet tartalmazó írás egyes fejezetei szigorúan azonos szempontokat, kritériumokat tárgyalnak különböző elemzési szinteken. Az *első fejezet* a növekedési potenciált (növekedési trendet) meghatározó legfontosabb tényezőket, azok struktúráját, nem megfordítható ok-okozati összefüggéseit tárgyalja. Ez a rész még csupán szintiszta teoretikus modell. Ebben Erdős Tibor összefoglalja a hosszú távú növekedést befolyásoló tényezőkről több korábbi tanul-

mányban kifejtett nézeteit. Kiindulópontja, sokszor hangsúlyozott meggyőződésének megfelelően, az az álláspontja, hogy a termelékenység hosszú távú növekedésének mértékét (elvi maximumát) a technikai fejlődés határozza meg. (Nem árt hangsúlyozni, hogy egy felzárkózó országban, mint Magyarországon is, a technikai fejlődésben lényeges, esetleg meghatározó szerepet játszik a fejlettebb országoktól átvett „második vonalbeli” technika, know-how. Ez adott esetben átmenetileg lényegesen erősebb növekedési tényező lehet, mint a világvizonylatban élenjáró technika. Külön tárgyalása a növekedési modellek felfogásában talán indokolt lenne.) Minden további növekedési tényező ebből – tudniillik a technikai fejlődésből – származtatott.

A technikai fejlődés sebességének alárendelt, következmény jellegű faktor a beruházások növekedése (azaz a technikai fejlődés által indokoltnál gyorsabb beruházási expanzió esetén már könnyörtelenül érvényesül a csökkenő hozadék törvénye). A beruházások nyomán jelenik meg egy további kritérium, a megtakarítások szintje. (Nemcsak a háztartási, hanem a költségvetés és a vállalati szektor megtakarításait is magában foglaló nemzetgazdasági megtakarítások.) A tanulmány erénye, hogy az általában „reáltényezőkre” koncentráló növekedési modellekkel szemben kiemeli a finanszírozási oldal adott helyzetekben a növekedési folyamat szempontjából kritikussá váló szerepét.

A finanszírozási oldal hangsúlyos szerepe (korlát jellege) maga után vonja az egyre súlyosabb addicionális tételt jelentő külső források önálló tárgyalását. További, a szerző szerint a növekedési potenciált meghatározó releváns faktorok között a gazdasági növekedés feltételeinek változása (globalizáció) nyomán megjelenik az intézményrendszer, valamint a környezet (környezeti terhelés) is. Végül némi meglepetésemre feltűnik a piac, amely – a szerző szerint – ha nem is kizárólagosan, de a megtermelt javak realizálásáról, az erőforrások allo-

kálásáról, valamint az arányossági feltételek teljesüléséről gondoskodik.

Az előbb felsorolt kritériumok befolyásolják a szerző (szubjektív) megítélése szerint leginkább a növekedési potenciált egy-egy (értsd: bármely) nemzetgazdaságban. A könyv mindezeket a releváns kritériumokat négy szinten tárgyalja. Az elsőről, a teoretikus szintről már esett szó. A második szintje az elemzésnek a gazdaságpolitika elvi hatásai (és hatásmechanizmusai) a növekedési potenciált befolyásoló releváns faktorokra. Ez a rész (a könyv *második fejezete*) még mindig általánosan tárgyalja a potenciál tudatos (gazdaságpolitikai) befolyásolásának lehetőségét.

A harmadik vizsgálódási szintet Magyarország jelenlegi adottságainak értékelése jelenti, ugyancsak a már elfogadott kritériumok alapján. (Ez a rövid, *harmadik fejezet* leginkább a manapság annyira divatos SWOT-analízisre emlékeztet.) Végül a legterjedelmesebb és egyben legalaposabban kidolgozott *negyedik fejezet* a már tárgyalt hazai adottságok ismeretében teszi fel a kérdést: milyen lehetőségei, eszközei vannak itt és most a gazdaságpolitikának a gazdaság hosszú távú növekedési képességének befolyásolására a már korábban elfogadott és változatlanul alkalmazott kritériumrendszer. Ez a fejezet a könyv lényege – legalábbis az én olvasatomban –, amelyben a szerző nemcsak bemutatja, de saját gondolkodásmódjának és érték-választásainak megfelelően értelmezi az éppen napirenden lévő gazdaságpolitikai és/vagy reformvitákat. (Így erre a részre a továbbiakban röviden még visszatérek.)

A könyv egészének felépítése, az első két, a kérdéseket még csupán országfüggetlenül tárgyaló fejezet, majd a második két, már konkrétan Magyarországra vonatkoztatott értékelés – mint erről már szó esett – mindannyiszor azonos kritériumrendszerből kiindulva áttekinthetően strukturált érvrendszerhez, jól követhető gondolatmenethez vezet, s ezt a hatást csak erősíti Erdős akadémikus világos, érvelő stílusa.

Trivialitás, de talán még sem árt hangsúlyozni: Erdős nem új reformprogramot vagy új gazdaságpolitikai stratégiát kíván kialakítani. Az étlapok már elkészültek, nem is nagyon különbözök. (Lásd mindenekelőtt a *Bokros Lajos* által jegyzett, már 2004-ben, az *Élet és Irodalom* mellékleteként nyilvánosságra hozott Verseny és szolidaritás címet viselő tézisgyűjtemény³, amelyet Erdős Tibor kiindulópontnak tekint, mi több, mint írja, azonosul is vele. De mondánivalójában nagyon hasonló *Csillag István – Mihályi Péter* Kettős kötés című könyvéhez⁴ vagy a kormány konvergenciaprogramjához is.) Ami Erdős Tibort illeti, ő félreérthetetlen egyértelműséggel állást foglal a markáns vagy akár erőltetettnek is nevezhető kiadáscsökkentő fiskális politika, az adóteher radikális leszállítása, az egykulcsos adó mielőbbi bevezetése, a tb-járulék versenyképesség-motivált csökkentése és a fogyasztáshoz kötött adók relatív súlyának növelése mellett. (Ez utóbbi adók ugyanis nem befolyásolják közvetlenül az ár- és költségalapú versenyképességet.) Ugyancsak elsősorban az adórendszernek, részben a monetáris és ár-folyam-politikának és a bankok közötti verseny által szabályozott kamatrésnek lehet szerepe a másik fontos cél elérésében, a megtakarítások növelésében.

A felsorolt célok akár forszírozott megvalósításával Erdős Tibor akadémikus erősen rokon-szenvez. Egyetlen dologban azonban óvatosságra int, méghozzá nyomatékosan: az olyan általános adószintcsökkentést, illetve a szintén radikális adócsökkentéssel járó egykulcsos adó olyan bevezetését, a nálunk sajnos megszokott dagályos formulával az olyan „adóforradalmat”, amely időben megelőzi az államháztartás kiadásainak lefaragását, alaposan meg kell fontolni. Nem lehet építeni Erdős Tibor szerint sem az olyan mechanizmusokra, amelyek arra hivatkoznak, hogy a megfelelő pontokon „ügyesen” megválasztott és az érintettek (akár vállalkozók, akár munkavállalók, esetleg fogyasztók) ingerküszöbét meghaladó adócsökkentés már

igen rövid idő alatt kitermeli saját fedezetét, akár úgy, hogy növeli a kibocsátást, akár úgy, hogy javul az adófizetési hajlandóság, esetleg ki-fehéredik a gazdaság. [A kérdés azért lényeges, mert a szlovák adócsoda vagy nálunk egykor az egyszerűsített vállalkozási adó (eva) látszatsike-re éppen ilyen erősen túldimenzionált hatásmechaniizmusokon alapult.]

Erdős Tibor könyve azonban nem az „optimális gazdaságpolitikai mix” feltalálásáról szól. Tisztában vagyunk azzal – a szerző is, az olvasók is –, hogy „legjobb” gazdaságpolitika nincsen. A döntések, illetve javaslatok egy meghatározó része értékválasztás kérdése, ráadásul éppen ezek az értékválasztással kapcsolatos döntések azok, amelyek karakterizálják a gazdaságpolitikát. (Ilyen kérdés – voltaképpen értékválasztás – az alacsonyabb adószint, de kizárólag a rászorultságra szorító szociális támogatás vagy a magasabb adószint, de szélesebb körre kiterjedő szociális támogatási rendszer és ugyanilyen természetű döntés a családtámogatás típusa is. De őszintén szólva, a mérték vagy méretezési kérdéseken kívül szinte minden nagyobb horderejű választás ez utóbbi kategóriába sorolódik.) Ez a kérdés egyébként, ha nem is explicit módon, de Erdős akadémikus érvelésében is megjelenik. Bár a hosszú távú növekedés (képessége) valóban kiemelt jelentőségű kérdés (megkockáztatom, talán a legfontosabb), de a gazdaságpolitika kénytelen számolni olyan összefüggésekkel, mint a méltányosság, sőt a rövid távú stabilitás megőrzése, amelyek a növekedési potenciál szempontjából korlátot, mégpedig valós (megkerülhetetlen) korlátot jelentenek. Az egymást kölcsönösen korlátozó döntési kritériumok mérlegelése végeredményben ugyancsak értékválasztás. (Jómagam ahhoz az értékválasztáshoz vonzódom, amely a szerző írásában újabban megjelenik, de látni kell, hogy például a Nobel-díjas *J. Stiglitz* egyáltalán nem így vélekedik a gazdaságpolitika funkciójáról, és ebben a felfogásban koránt sincs egyedül.)⁵

■ A növekedési potenciál és a gazdaságpolitika viszonyát taglaló könyv kiinduló kérdése körülbelül az, hogy a növekedési képesség javítása szempontjából milyen követelmények támaszthatók – ha tetszik, milyen korlátok állíthatók – a gazdaságpolitikát formáló döntésekkel szemben. Ahogy jómagam értelmezem, a gazdaságpolitika stratégiai irányvonala részben a döntésben, illetve döntés-előkészítésben résztvevők szándékaitól tökéletesen független (de nem is feltétlenül azokkal ellentétes!), részben azonban mégiscsak különböző érdekeket képviselő gazdasági csoportok, illetve szakapparátusok egyezkedésének eredményeként alakul ki, s ezt az egyezkedést jó lenne olyan szabályok (korlátok) közé terelni – *Kopits György* fogalomhasználatát követve „*rule based*” alapra helyezni –, amelyek legalább a kirívó baklövések lehetőségeit csökkentik. A kiindulópont a gazdaságpolitikai döntéshozatal (a praktikum) nyelvére lefordítva Erdős Tibor elgondolása szerint az, hogy az olyan gazdaságpolitikai lehetőségeket (stratégiákat), amelyek feltehetően gyengítik a növekedési potenciált, ki kell zárni a választási lehetőségek közül. (A félreértések vagy inkább a félremagyarázás elkerülése végett a szerző több ízben nyomatékosan hangsúlyozza: egyfelől a növekedési potenciál nem kizárólag kormányzati döntések következménye. Másfelől viszont a gazdaságpolitikának nem a potenciális növekedés feltételeinek az erősítése az egyetlen célja – van méltányosság is – de vitán felül ez a legfontosabb kritériuma a még elfogadható döntések halmazának.)

■ A könyv második fejezete igyekszik összegereblyézni azokat a nem országfüggő kritériumokat, amelyeket a gazdaságpolitikának illik komolyan számításba venni, ha nem akarja felélni saját jövőbeni addicionális forrásait. A tanulmány – feltehetően fontossági sorrendben – a technikai fejlődés bátorítását, a kutatási kiadások növekvő állami ösztönzését emeli ki első helyen. (Beleértve ebbe a körbe a vállalati kutatások állami támogatását.) A prioritások

sorában, azaz a technikai fejlődés kínálta lehetőségek, a gazdaság abszorpciós képessége által behatároltan ezt követi a beruházási hajlandóság erősítése elsősorban adópolitikai eszközökkel (profitadó, beruházási adóhitel stb.), másodsorban közvetett tényezőként a gazdaságpolitika kiszámíthatósága, stabilitást garantáló képessége által. A sorban a megtakarítások ösztönzése következik. (Ebben az adópolitika ismert eszközei, a kedvezmények és az adóhitel mellett az államháztartás megtakarítása – azaz nem általában az állam kiadásainak, hanem megkülönböztetetten fogyasztási kiadásainak visszafogása – játszhat meghatározó szerepet.)

Ezután a nehezen megfogható, nagyon különböző tényezőket magában foglaló, hatékonyságot segítő gazdaságpolitika következik, ebben az allokáció hatékonyságától, a (termelési tőkeigényességével nem összetévesztendő) tőkehatékonyságtól a holttehervesztésig, a versenyképességtől a szerkezetváltozásig vagy az adóstruktúra-változásig minden szerepel. (Ebben a heterogén tényezőcsoportban tulajdonképpen a technikai fejlődés által generált releváns hatékonyságjavuláson túli, a költséggazdálkodásban követett mikroszintű racionalitás és a rendszer egészében valamilyen fokon kifejezésre jutó teljesítménymotiváció hatásai mutatkoznak meg. Mindezek a technikai fejlődéshez képest fontos, de mégiscsak másodlagos szerepet töltenek be.) A sor legvégén szereplő iparpolitika az ökonometria nyelvén a maradékváltozó, zaj. A piac ebben a szereposztásban az elemi arányossági feltételek – bérek, termelékenység stb. – megvalósulásáról kell, hogy gondoskodjon, amely a gazdaságpolitika szemzőgéből a liberalizáltság fokát, a piac szegmენტáltságát és a hálózatos szolgáltatások körében új versenypiacok megnyitását jelenti.

A lényeg ebben a gondolatmenetben az innovációtól kiinduló és minden egyebet abból deriválni igyekvő logikai ív, amelynek a reál-tényezőkre koncentráló (akár pénzmentesen is leírható) hagyományos növekedési modellek-

kel ellentétben szerves része a finanszírozhatóság.

■ A könyv legterjedelmesebb, egyben legfajósabb és leginformatívabb fejezete a jelenlegi gazdaságpolitika kritikus kérdéseit, a már érettnnek tűnő javaslatok mellett a „nagyot álmódó” szakértői ötleteket és a gazdaságpolitikára leleselkedő, már most jól érzékelhető veszélyeket egybefoglaló fejezet. A jelen magyar gazdaságpolitikai dilemmáit áttekintő negyedik fejezet egyfelől azt igyekszik igazolni (többnyire sikerrel), hogy a tervezett, előreláthatóan többségükben néhány év alatt realizálódó változások vagy legalábbis azok meghatározó elemei egy koherens logikai rendszer részei. (Egyébként ezt a koherenciát hivatott illusztrálni a napirenden lévő kiadáscsökkentő államháztartási reformok – egészségügyi, nyugdíj, oktatási, közigazgatási és kormányzati – ismertetése is.)

■ Ellentétben a könyv első két fejezetével, az ezredforduló utáni időszak gazdaságpolitikáját tárgyaló részben alaposan változnak a hangsúlyok. Előtérbe kerül a gazdaság gyors stabilizálása, akár jelentékeny társadalmi (növekedési) áldozat vállalása árán is. Ugyancsak megkerülhetetlen a gazdaságpolitika utóbbi években alaposan megroppant hitelességének helyreállítása, ami rövid távon szintén növekedési áldozatot kényszerít ki, és igaz, csak néhány hónapos időintervallumban, inflációs hullámot idéz elő. A korábbi alacsony inflációs ráta állami támogatásoknak, vagyis a megnövekedett költségvetési deficitnek, ha tetszik az elfojtott inflációnak köszönhető. Ezek felszámolása, amely immár elkerülhetlenné vált, okozta a növekedési áldozatot, amellyel kénytelen a társadalom szembenézni és az igen rövid ideig tartó, a forint gyengülését nem előidéző inflációs hullámot is. Aligha véletlen, hogy a monetáris politika, amely – lévén alapvető funkciója a rövid távú fluktuációk, vibrálások simítása és a gazdaságpolitika hitelességének, kiszámíthatóságának alátámasztása – az „elvi” (sem nemzetgaz-

daságokhoz, sem időhöz, azaz konkrét feltételekhez nem kötött) fejezetekben csak mellékkérdésként kezelt monetáris politika az ezredforduló utáni stratégia kiemelt kérdéseként jelentkezik. Megkockáztatom: ezen a ponton változik a fontossági sorrend. A hitelesség helyreállítása és a gazdaság erőltetett menetben történő stabilizálása minden egyéb stratégiai döntés – köztük az innováció pénzügyi forrásaibanak növelése, a vállalatok K+F-befektetéseinek ösztönzése – előfeltétele.

A könyvnek ez az aktuális gazdaságpolitikával foglalkozó fejezete már nemcsak általános, hanem részleteiben is kidolgozott képet ad azokról a bonyolult, gyakran ellentmondásos feltételekről, a döntéshozók mozgási szabadságát behatároló társadalmi, szociális és politikai korlátokról, amelyek a mindenkori döntési gyakorlatot jellemzik. Ezek a konfliktusforrások még az olyan ideálisnak mondható ritka időszakban is, amikor erős reformkényszer érvényesül, végigkísérik az egymásra épülő kormányzati döntéseket, amelyek így akár gellert kaphatnak.

* * *

Erdős átfogó és valóság-hű képet ad a gazdaságpolitika dilemmáiról, de nemcsak arról, hanem a mögöttes elméleti megfontolásokról is, amelyek a látszólag zavaros részletek háttérben mégiscsak érvényesülnek és reméljük, az események menetében később összhangot teremtenek. Könyve ebben a minőségében kiválik a napirenden lévő programokról forgalomba kerülő töménytelen írástól: műve – ellentétben az általa sokszor idézett, mindenkor a folyamatok leírására, belső logikája feltárására törekvő *Kornai Jánossal* – normatív, de megfogalmazott

követelményei, normái nem pusztán kívánság-műsorok, hanem olyan közgazdasági szabályszerűségekből táplálkoznak, amelyek érvényességét az elmúlt másfél évtizedben saját kárunkból kénytelenek voltunk megtanulni.

Munkája kétségtelenül igazolja saját kiinduló hipotézisét. Igenis lehet és érdemes makrogazdasági elméletek bázisára építve formálni a gazdaságpolitikai stratégia vonalvezetését, és bizonyos korlátok között ez a szándék a gyakorlatban is érvényesülhet. De hozzátenném, hogy a növekedési elméletek (valamint az adópolitikával kapcsolatos általános megfontolásai) az iránytű szerepét talán betölthetik, a reformdöntések alapjául szolgáló turistatérképet azonban semmiképp. Amikor egy konkrét időszak döntéseinek előkészítéséről, a reformprogramok előkészítéséről van szó, akkor a makrogazdaság absztrakt elméleténél szélesebb, több nézőpontot integrálni képes axiómarendszerből az úgynevezett új politikai gazdaságtan gondolatvilágából kell kiindulni. A könyv lektorát, *Csaba Lászlót* idézve: „Új politikai gazdaságtannak... azt a megközelítést nevezik, amiben a fő áramú paradigmán alapuló megközelítés és elemzési eszköztár az intézmények és a közösségi döntések elemzésével társul. Nem célja a közgazdaságtan alapjainak felszedése, más tudományágak paradigmájával történő felváltása. Célja viszont a közgazdasági megközelítés kiterjesztése és a politikai intézményi tényezőkkel történő kiegészítése is.”⁶ Erdős Tibor könyve – amely egyébként egy lépcsőfok lehet az átalakulási folyamat mélyebb jellemzőinek megértésében – most arról győző meg, hogy valamerre errefelé tartunk.

Antal László

JEGYZETEK

- ¹ Erdős T. (2003): Fenntartható gazdasági növekedés, Akadémiai Kiadó,
- ² Erdős T. (2004): Mekkora lehet Magyarországon a fenntartható növekedés üteme? I. és II. rész, Közgazdasági Szemle, május és június; Erdős T. (2004): Növekedési potenciál és a magyar gazdaság, Fejlesztés és Finanszírozás, 3. szám
- ³ Bokros L. (2004): Verseny és szolidaritás, az Élet és Irodalom kiadásában
- ⁴ Csillag I. – Mihályi P. (2006): Kettős kötés, A stabilizáció és a reformok 18 hónapja, Globális Tudás Alapítvány
- ⁵ Stiglitz, J. (2005): A viharos kilencvenes évek, Napvilág, Stiglitz, hasonlóan előző, szintén nagy visszhangot kiváltó, a kelet-európai régió problémáit részletesen tárgyaló könyvéhez (A globalizáció visszasságai) indulatosan érvel a nemzetközi pénzügyi intézmények (és persze a Washington konszenzus) által favorizált általános közgazdasági sémákat leképező uniformizált megoldások ellen. Nézete szerint az adott ország kulturális hagyományaira különös figyelemmel kell lenni. A gazdaságpolitika kiemelt szempontja a társadalmi megrázkódtatások korlátozása, a változások emberi léptékűvé tétele. A rövid távon súlyos társadalmi áldozattal járó radikális megoldásokat akkor is elutasítja, ha hosszabb távon (elvileg) ez segítené a tartós növekedést. A Világbank volt fő közgazdásza nem támogatja a makrogazdasági törvényekből derivált, országfüggetlenül egységesen alkalmazható megoldásokat. (Stiglitz felfogásával magam sem szimpatizálok, de számolni kell vele, mint a szakértők viszonylag széles körét jellemző felfogással.)
- ⁶ Csaba L. (2006): A fölemelkedő Európa, Akadémiai Kiadó, 20. oldal.

