

Baksay Gergely–P. Kiss Gábor: Törvény a fiskális felelősségről – az első felvonás*

A 2008 végén elfogadott törvény a költségvetési szabályokról új, bár nem előzmény nélküli elem a magyar költségvetési politikában. A törvénnyel a mindenkori parlament és kormány önmagát korlátozza annak érdekében, hogy elkerülje az elmúlt éveket jellemző magas költségvetési hiányt és az adósságállomány további növekedését. A költségvetési tervezés hároméves folyamattá válik, amely időben előrehaladva konkretizálódik. A szabály értelmében első lépésként csak olyan középtávú deficitpálya tűzhető ki, amely révén az államadósság reálértéke nem növekszik. Ezt követően fokozatosan a költségvetés által kontrollált tényezők kerülnek a középpontba, miközben a nem kontrollálható tényezők hullámzásán a szabály alkalmazása „keresztülne”. Ez azt jelenti, hogy az előírt deficit nem feltétlenül egyezik meg a reáladósságból levezetett deficitpályával, de az évek átlagában ezen pálya körül ingadozik. A szisztematikus eltérés megakadályozása a független Költségvetési Tanács feladata. A szabályt a nemzetközi irodalomban használatos Kopits–Symansky-kritériumok szerint értékeltük. A magyar szabály a legtöbb szempontból kedvező tulajdonságokkal bír, ez azonban szükségszerűen az egyszerűség rovására valósult meg. Az értékelés szerint célszerű lenne a szabályrendszerbe bevonni az önkormányzatokat is. A szabály korlátozott kikényszeríthetőségén pedig segítené, ha minősített többséggel hozott törvény támogatná.

BEVEZETÉS

Az országgyűlés 2008 végén fogadta el a költségvetési szabályról és a Költségvetési Tanácsról szóló törvényt (2008/LXXV. tv.). Cikkünkben először az új szabályrendszer működését mutatjuk be, majd a Kopits–Symansky-kritériumok alapján röviden értékeljük.

A fiskális szabály általános értelemben úgy fogható fel, mint egy olyan állandó, számszerű korlátozást tartalmazó előírás, amely a fiskális politika döntéshozójára vonatkozóan érvényesül. Magyarországon a törvény elfogadását megelőzően két fiskális szabály létezett.

Az átfogóbb szabály az Európai Unió fiskális keretrendszerre, amely 2004-es csatlakozásunk óta hazánkra is érvényes. Ennek alapvető eleme a kormányzati szektor GDP-arányos deficitjének 3 százalékos és adósságának 60 százalékos plafonértéke, amit az Európai Uniót megalapozó ún. Maastrichti Szerződés rögzít. A másik, kiegészítő elem egy megelőző-fegyelmező szabályrendszer, amelyet a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megfelelő működése érdekében a Stabilitási és Növekedési Egyezmény léptetett életbe. A megelőző rendelkezések célja a túlzott költségvetési hiány kialakulásának megakadályozása. Első lépésben minden ország részére megállapították a deficitnek egy olyan minimális küszöbértékét, aminek betartása esetén a 3 százalékos hi-

ányplafon a gazdasági ciklus szokásos mértékű ingadozása során nem kerül veszélybe. Második lépésben olyan – a minimális küszöbértéknél szigorúbb – középtávú cél (MTO) tűzhető ki, amit a GMU-hoz csatlakozott tagországoknak, továbbá az eurobevezetés előszobájának tekintett ERM-II árfolyam-mechanizmusban részt vevő államoknak fokozatosan el kell érniük.¹

Régebben érvényben van hazánkban az önkormányzatok eladósodását korlátozó belső szabály. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1997 óta meghatározza az önkormányzatok éves adósságszolgálatának maximális mértékét. A szabály alapján adódó elvi adósságkorlát a rövid lejáratú kötelezettségekkel csökkentett saját bevételek 70%-ának örökjáradék-értéke, ami egyrészt meghaladja a felelős gazdálkodással összhangban álló tűrészaktárt, másrészt a korlát elérésének pályáját sem korlátozza (alacsony induló szint esetén egy adott évben jelentős hiányt és eladósodást tehet lehetővé).

A 2008 decemberében elfogadott törvényt egy hasonló törvényjavaslat is megelőzte. A 2007 nyarán megfogalmazott közpénzügyi csomag három törvényjavaslatból állt, de végül nem tárgyalta meg az Országgyűlés. (Értékelését lásd Kopits, 2007; illetve az előzményekről Pénzügyi Szemle 2007/2. szám cikkei.) E csomagon belül az első javaslat tekinthető a most érvénybe lépő törvény előzményének, mert ez tartal-

* A szerzők köszönetet mondanak Hoffmann Mihálynak, Oblath Gábornak, Kármán Andrásnak, Kopits Györgynek, Romhányi Balázsnak és az MNB-ben tartott vita résztvevőinek értékes észrevételeikért. A cikk a szerzők véleményét tükrözi, így az esetleges tévedésekért őket terheli a felelősség.

¹ Az országonként elfogadott MTO-értékek – ciklikusan igazítva és egyszeri intézkedések nélkül – a GDP 1 százalékos hiányától (alacsony adósság/magas növekedési potenciál) a kiegyensúlyozott, vagy többletet mutató egyenlegig terjednek (magas adósság/alacsony növekedési potenciál).

mazta az állami költségvetés szabályára és a Költségvetési Hivatal felállítására vonatkozó elképzeléseket. Az akkor javasolt szabály annyiban tér el az elfogadotthoz képest, hogy kiadási plafon még nem szerepelt benne. A hivatalra vonatkozó indítvány is bizonyos mértékig különbözik a létrejövő Költségvetési Tanácstól. Az egyik eltérés, hogy az alkotmány rögzítette volna a hivatal létét és funkcióit. Az alkotmány módosítása ezen túlmenően kétharmados (minősített) törvénnyé tette volna az államháztartás működését, átláthatóságát szabályozó jogszabályt. A harmadik rész az önkormányzati törvényt változtatta volna fel egy „aranszabályhoz” hasonló előírással, ami az eladósodást csak az önkormányzati beruházások arányában engedélyezte volna.

A SZABÁLYRENDSZER MŰKÖDÉSE

A szabályrendszer célja az *államadósság* (központi kormányzati adósság) *reálértékének szinten tartása*², aminek értelmében az adósság nominális értéke évről évre csak az infláció mértékével emelkedhet. A GDP reálnövekedése mellett ez a GDP arányában mért költségvetési adósság fokozatos csökkenését jelentené. A törvény nemcsak a célt, hanem az eléréséhez vezető eszközt is megfogalmazza, ami lényegében a költségvetési tervezés újraszabályozása. A költségvetési tervezés gördülő hároméves folyamat lesz, amelynek minden évében ki kell jelölni a három évvel később elérendő adósságszintet. Az időszak végén a tényleges adósság eltérhet a kijelöltől, mert a kamatszint vagy a gazdaság ciklikus ingadozásaira nem kell reagálni a költségvetési törvényben. Hosszabb távon, ha a gazdasági előrejelzés reális, és nem tartalmaz szisztematikus hibát, akkor a gazdasági ciklusok hatása összességében semleges, így az adósság várható értéke valóban a kijelölt adósságpálya lesz. A hároméves tervezési ciklus következtében 2012 az első év, amelyre vonatkozóan a törvényben foglaltak szerint készíthető költségvetés. Az addig terjedő időszakban a költségvetési kiadások növekedését korlátozó átmeneti szabályok érvényesek.

A törvény egy új intézmény, a Költségvetési Tanács létrehozásáról is rendelkezik. A Költségvetési Tanács három főből áll, munkáját egy állandó szakértőkből álló titkárság segíti. A testület makrogazdasági előrejelzéseket és technikai kivetítést készít a költségvetési adatokra vonatkozóan, ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési tervezést érintő módszertani kérdésekben, valamint saját előrejelzése és számításai alapján véleményezi a költségvetési és pótköltségvetési törvényjavas-

latot és minden olyan jogszabályt, amely hatással lehet a költségvetésre. A technikai kivetítés készítése igen fontos, ugyanis ez az a gazdasági előrejelzés, amelynek alapján a költségvetési adósság szintjét három évre előre kijelölik. A lehetőség szerint pontos, de legalábbis torzítatlan³ technikai előrejelzés (lásd keretes írás) a törvény helyes működésének alapvető feltétele. A Tanácsnak véleményalkotó hatásköre van, nem rendelkezik jogi eszközzel arra az esetre vonatkozóan, ha a benyújtott törvényjavaslat nem felel meg a jelen törvényben leírtaknak. A Tanács és a titkárság fokozatosan fogja feladatkörét bővíteni a törvényben előírt teljes körig. 2009. július 1-jétől fog a testület makrogazdasági előrejelzéseket készíteni, 2010. július 1-jétől fogja a költségvetési törvényt véleményezni és 2011. január 1-jétől fogja a törvényben előírt összes feladatát ellátni.

Az átmeneti szabály értelmében, *2010-ben és 2011-ben* az állami költségvetés konszolidált korrigált elsődleges kiadásainak főösszege reálértéken legfeljebb a GDP reálnövekedési ütemének felével emelkedhet. A várható alacsony gazdasági növekedés mellett ez gyakorlatilag a kiadások reálértékének szinten tartását jelentené 2010-re, és enyhe növekedést 2011-re.

A 2012-vel kezdődő költségvetésekre vonatkozik a törvényben meghatározott fiskális szabály, ami a költségvetési adósság reálértékének szinten tartását és a kiadások korlátozott ütemű növekedését (kiadási plafont) írja elő. A költségvetési gördülő tervezés hároméves folyamatá válik, amelyben az újabb információk és előrejelzések bizonyos fokig felülírják a korábbi terveket. Időben előrehaladva folyamatosan szűkül a döntéshozó mozgáster.

- A szabály szerint három évre előre (*t–3. évben*) ki kell jelölni az inflációs előrejelzés alapján az államadósság *t. év végére* elérendő szintjét, és rögzíteni kell az ennek eléréséhez szükséges elsődleges egyenleget, valamint a kiadási plafont, mint az elsődleges egyenleg elérésének módját.⁴ A kitűzött elsődleges egyenleg nem lehet deficitese.
- Két évre előre (*t–2. évben*) a kormányzati döntéssel változtatható, ún. belső tételek egyenlegét (lásd keretes írás) kell rögzíteni úgy, hogy az összhangban legyen az egy évvel korábban kitűzött elsődleges egyenleggel. Ehhez szükséges a külső tételek (lásd keretes írás) ismerete, ami a Tanács által készített technikai kivetítésből adódik.

² Az adósságszabály nem terjed ki az önkormányzatokra. A központi kormányzat része a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és a decentralizált alapok. A három alrendszer közül csak a központi költségvetésnek van adósságállománya. A három alrendszer konszolidált bruttó adósságát a törvény „államadósságnak” nevezi, ami elsősorban az önkormányzatok adósságával különbözik az „államháztartási adósságtól”.

³ A torzítatlan előrejelzés ebben az esetben azt jelenti, hogy a tényadat azonos valószínűséggel lesz bizonyos mértékben kisebb vagy nagyobb az előrejelzésnél, tehát nem szisztematikusan túlságosan optimista vagy pesszimista a prognózis.

⁴ Adott cél (hiánycsökkentés) a bevételek növelésének és a kiadások csökkentésének különböző kombinációiban valósulhat meg. A kiadások csökkenés mértékét a kiadási plafon szabja meg, így elvben arra is lehet mód, hogy olyan visszafogott plafont fogadjanak el, amely adott cél (hiánycsökkentés) mellett adócsökkentést is lehetővé tesz.

– A belső tételek egyenlegének így megadott értékétől a kormány a részletes költségvetési törvény készítése során (*t–1. évben*) már akkor sem tér el, ha időközben a külső, exogén tételek várható egyenlege megváltozik. A törvény tehát nem írja elő a rövid távú sokkokra való reagálást, teret enged az automatikus stabilizátoroknak. Mindez azt jelenti, hogy ha a makrogazdasági paraméterek változása a külső tételek

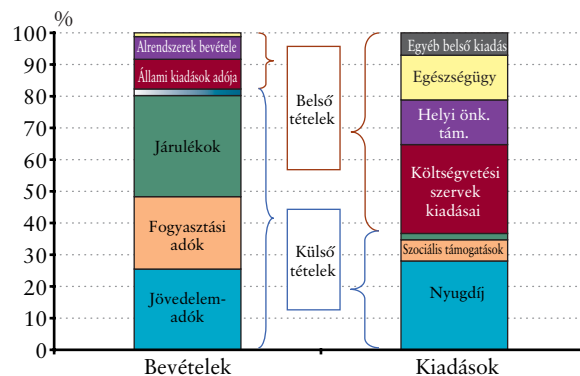
várható egyenlegét megváltoztatta, akkor erre a belső tételek egyenlegével nem kell reagálni. Így a várható elsődleges egyenleg eltér majd a kitűzöttől. A Tanács technikai kivétítése a költségvetési vita során is alapvető referenciaértéket jelent, mert a javasolt változtatások egyenlegében sem a deficitet, sem a külső tételek egyenlegét nem változtathatják. Ez a kötelező ellentételezés biztosítja a szabály betartását.

1. keretes írás: A külső-belső tételek közötti különbség és a technikai kivétítés

A törvényben fontos új fogalom a *technikai kivétítés* és az úgynevezett *belső és külső tételek szétválasztása*. A technikai kivétítés a költségvetési adatokra vonatkozó többéves előrejelzés, ami változatlan költségvetési politikát feltételez. Ebből a szempontból megkülönböztethetők a belső tételek – amelyek azok a bevételek és kiadások, melyeket a költségvetési törvény képes befolyásolni – a külső tételaktól, amelyeket a makrogazdasági és demográfiai folyamatok befolyásolnak, illetve más jogszabályok szabályoznak a költségvetési törvénytől függetlenül. Például utóbbiak közé tartoznak az adóbevételek, amelyeket részben az adótörvények, részben a gazdasági folyamatok határoznak meg. A legtöbb bevétel tehát külső tétel, kivéve az államháztartás béreinek, valamint áru- és szolgáltatásvásárlásainak adóterhet, ami a kiadások változását automatikusan követi. A kiadások nagyobbik része viszont belső tétel, kivéve a nyugdíjakat, az EU-befizetést és néhány más tételt (kamatkiadás).

1. ábra

A konszolidált elsődleges belső és külső tételek különválasztása az MNB értelmezése szerint a 2009. évi költségvetési törvény alapján



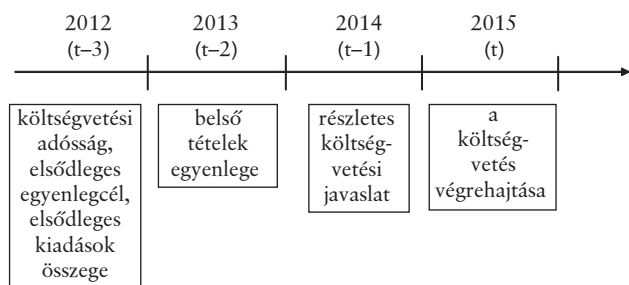
A szabály alapján tehát a változatlan reáladósság többéves horgonyként funkcionál, azonban a t. évi részletes költségvetési törvényt már nem úgy kell benyújtani a parlamentnek, hogy az év végi adósság megegyezzen a korábban kijelölt céllal. Ezen túlmenően, a tárgyévi költségvetési folyamatok is a céltól való távolodást eredményezhetnek. Ebből következően tehát a költségvetési adósság csak kivételesen, „véletlenül” fog pontosan megegyezni a kitűzött értékkel. A kitűzött adósságpályától való trendszerű eltérést két fék akadályozza meg. Egyfelől a Költségvetési Tanács által készített technikai kivétítés, ami elvben torzítatlan. Másrészt az a szabály, hogy a tárgyévre a t–3. évben kitűzött adósságnak reálértéken a t–1. és a t–4. évi adósságszintek közül a reálértékben véve alacsonyabbal kell megegyeznie. Utóbbi biztosítja, hogy az adósság esetleges megugrása nem okozza a trend megváltozását, hanem az adósság visszakorrigál a kiugró érték nélkül vett pályához.

Egy példán keresztül bemutatjuk, hogy a többéves tervezés 2015-re vonatkozóan hogyan zajlana. A 2015. évi elsődleges költségvetési egyenlegcél milliárd forintban már 2012-ben meg kell határozni úgy, hogy a 2015. év végi államadósság ér-

téke legfeljebb az infláció mértékével haladja meg a 2014. végére várható adósság vagy a 2011. évi költségvetési adósság közül az alacsonyabbat. Továbbá ki kell jelölni, hogy 2015-ben, reálértékben milyen mértékben emelkedhetnek a kiadások a 2014. évi szinthez képest. 2013-ban új gazdasági és költségvetési előrejelzést kell készíteni 2015-re. A lehető legpontosabban meg kell becsülni a külső tételek 2015-re várható egyenlegét milliárd forintban a technikai kivétítés alapján, majd úgy kell meghatározni (milliárd forintban) a belső tételek 2015-re vonatkozó – milliárd forintban kifejezett – egyenlegkövetelményét, hogy a várható elsődleges egyenleg megegyezzen az előző évben rögzítetttel. 2014-ben kell megalkotni a 2015. évi részletes költségvetési tervet. Ebben egyrészt a belső tételek egyenlegének meg kell felelnie az egy évvel korábban meghatározott egyenlegkövetelménynek, másrészt az elsődleges kiadások 2014-hez viszonyított reálnövekedési ütemének meg kell felelnie a 2012-ben rögzített feltételnek. A külső tételek viszont eltérhetnek az előző évben meghatározottól, mert azok a gazdasági folyamatok függvényei, és változhat a 2015-re várt gazdasági pálya. A külső tételek hatására a részletes költségvetési törvényben szereplő egyenleg eltérhet a korábban rögzítettől. Akkor kell a kormánynak

2. ábra

A 2015. évi költségvetés tervezésének folyamata



pótköltségvetést benyújtania, ha év közben kiderül a technikai kivetítés alapján, hogy a folyó évi egyenleg a tervezett GDP több mint 0,2 százalékkal lesz rosszabb a tervezett egyenlegnél és ez nem makrogazdasági vagy demográfiai hatásokra vezethető vissza.

Az államadósság reálértékének szinten tartásából következik, hogy az adósság GDP-hez viszonyított aránya évről évre csökken, ha a reál-GDP növekszik. Ha a reáladósság valóban szinten marad, akkor a GDP-arányos adósságráta lényegében más tényezőtől nem is függ, mint a gazdasági növekedéstől. Az infláció ugyanis azonos ütemben növeli az adósságot és a bruttó hazai terméket.⁵ Bár az államadósság értékét az árfolyam alakulása is befolyásolja a devizaadósság átértékelődése révén, a törvény azonban nem részletezi, hogy ezt miként veszi figyelembe. Hosszú távon figyelmen kívül is hathatjuk az átértékelődési hatást, mert az az euro bevezetésével értelem-

szerűen meg fog szűnni. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy ilyen hosszú előrejelzésnél már a demográfiai hatásokkal is számolni kell. Az öregedő társadalom miatt a költségvetésre nehezedő növekvő kiadások a reáladósság-szabály betartásához strukturális reformot vagy egyéb területeken jelentősebb kiadáscsökkenést tesznek szükségessé. Az 1. táblázatban bemutatott adósságpályák a paraméterek nagyfokú bizonytalanságából adódóan csak becsléseknek tekinthetők, de illusztrálják, hogy a törvény betartásával nagyjából milyen adósságrát lehet elérni a távolabbi horizonton. Azt is mutatják, hogy a szabály betartásával 2010–2015 között átlagosan 5 százalékos GDP-növekedés mellett csökkenthető középtávon 60 százalék alá a GDP-arányos bruttó adósság. Mivel legjobb esetben is inkább 4 százalékos növekedés tételvezhető fel ebben az öt évben, ezért amennyiben az EU-elvárásoknak megfelelően gyorsabb ütemben kell az adósságot 60 százalék alá csökkenteni, akkor ezekben az években a szabálynál valamivel szigorúbb fiskális politikára lehet szükség.⁶

Ha az államadósság nominális értéke évről évre csak az infláció mértékével emelkedhet, az egyet jelent azzal, hogy a költségvetés hiánya nem lehet nagyobb az előző évi adósság és a tárgyévi infláció szorzatánál. Szakkifejezéssel ez kiegyensúlyozott operacionális egyenleget feltételez. A költségvetés teljes egyenlege ugyanis – más módszerek mellett – felbontható az állam kamatkidadásaira és a kamatkidásokat nem tartalmazó elsődleges egyenlegre. A kamatkidás pedig tovább bontható az állam hitelezőit az infláció miatt kompenzáló kiadásra, és a reálkamatláb alapján fizetendő kamatkidadásra. Az operacionális egyenleg az elsődleges egyenleg és a reálkamatra eső ka-

1. táblázat

A bruttó központi adósság várható alakulása a GDP százalékában különböző éves átlagos gazdasági növekedés mellett*

		1%	2%	3%	4%
2008	tény	69%	69%	69%	69%
2010	prognózis	77%	77%	77%	77%
2015	szimuláció	73%	70%	66%	63%
2020		70%	63%	57%	52%
2025		66%	57%	49%	43%
2030		63%	52%	43%	35%
2035		60%	47%	37%	29%
2040		57%	42%	32%	24%
2045		54%	38%	27%	20%
2050		52%	35%	24%	16%

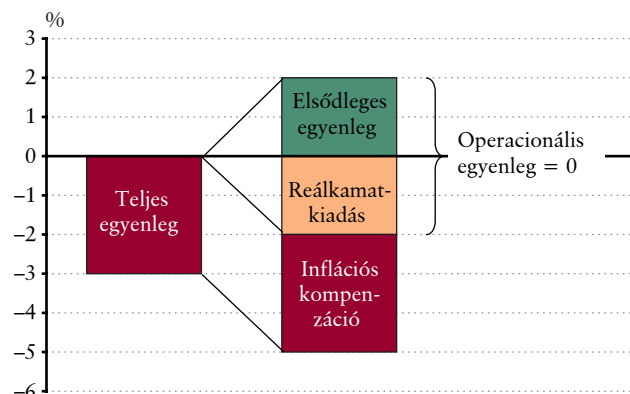
* 2010-re vonatkozóan a februári Inflációs jelentés háttérszámításain alapuló adósság-előrejelzést tartalmazza a táblázat, ami a deficit, árfolyam, GDP alakulásától függően változhat. Az adósságszabály érvénybelépésének hatása 2011-et követően jelentkezik.

⁵ A GDP nominális szintjének változásából a volumennövekedés kiszámításához az infláció helyett a GDP-deflátort használjuk, de azt most az egyszerűség kedvéért a hosszabb időszak átlagában egyenlőnek tekintjük a fogyasztóiár-indexszel.

⁶ A bruttó adósságot természetesen valamilyen mértékben a pénzügyi eszközök (betétek, állami tulajdon) állománycsökkentése révén is lehet törleszteni.

3. ábra

Az operacionális egyenleg értelmezése

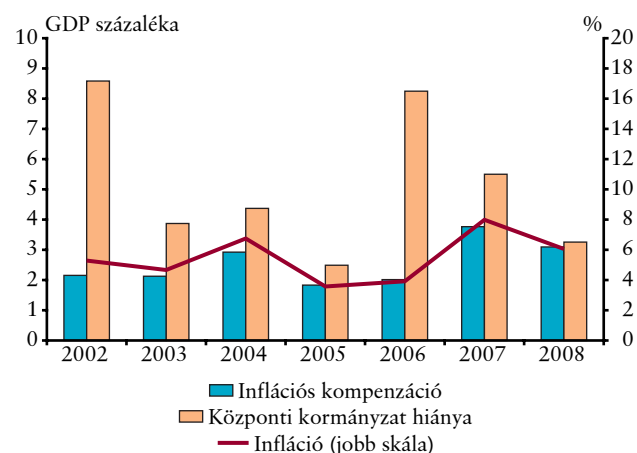


matkiadás összege.⁷ Ahhoz, hogy a teljes egyenleg hiánya ne legyen magasabb az inflációs kompenzációként fizetett kamatkiadásnál, az operacionális egyenlegnek nem szabad deficitbe kerülnie. Az is következik mindebből, hogy az elsődleges egyenleg többletének legalább annyinak kell lennie, mint a reálkamatok alapján fizetendő kiadásnak.

A fenti gondolatmenet alapján számszerűsíteni lehet, hogy milyen mértékű költségvetési deficit engedhető meg az egyes években anélkül, hogy emelkedne az államadósság reálértéke. Az inflációs kompenzáció kiszámításához az államadósság értéke mellett a hazai és a külföldi inflációs ráta hosszú távú előrejelzésére van szükség. Az eredmény nagymértékben függ az inflációs előrejelzéstől. Amennyiben a következő évtizedben átlagosan 3 százalékos inflációt feltételezünk, és az átlagos adósság

4. ábra

Az infláció, az inflációs kompenzáció és a költségvetési egyenleg kapcsolata a központi kormányzatban



ság 66 százalék (3 százalékos gazdasági növekedés mellett 2015. évi érték, lásd 1. táblázat), akkor ezt a 66 százalékot a 3 százalékos inflációs rátával szorozva azt kapjuk, hogy átlagosan 2 százalékos hiányt kell elérni a költségvetésben ahhoz, hogy az államadósság reálértéke ne növekedjék. Az inflációs kompenzáció GDP-arányos értéke, azaz a törvény alapján megengedhető deficit szorosan követte az infláció alakulását az elmúlt időszakban. A költségvetési hiány minden évben meghaladta az inflációs kompenzáció mértékét, ami az adósságállomány gyors növekedését okozta. A GDP-arányos inflációs kompenzáció időszora azt is mutatja, hogy kiegyensúlyozott operacionális deficit mellett mekkora lett volna a költségvetési hiány az elmúlt években (lásd 4. ábra).

A SZABÁLYRENDSZER ÉRTÉKELÉSE

A továbbiakban egy nemzetközileg elfogadott kritériumrendszer (Kopits–Symansky-követelmények) alapján vizsgáljuk meg az újonnan elfogadott szabályrendszer tulajdonságait. Ez a vizsgálati keret nyolcféle szempont alapján teszi lehetővé egy-egy konkrét szabály jellemzését.

1. Az első vizsgálható szempont, hogy a szabályok **definíciója elég pontos-e**. Ez azt jelenti, hogy jól meghatározott-e az a mutató, amire vonatkozik, illetve az az intézményi kör, amelyre érvényes, továbbá van-e kivételt kikötő záradék. A záradék azt tartalmazhatja, hogy a szabály teljesítése alól milyen feltételek esetén mentesíthető a fiskális politika. A Kopits–Symansky-kritériumok pozitív példának a deficitet és a legszélesebb intézményi kört említik. Nehezebben mérhető és kikerülhető jellegük miatt negatív példának hozzák fel a beruházások nélkül számított folyó egyenleget, továbbá az államháztartáson kívüli, ún. kvázi-fiskális tevékenységek figyelmen kívül hagyását. Szabályrendszerünk esetében az elsődleges egyenleg inkább a pozitív, míg a külső-belső tételekre való szétbontás inkább a negatív példához áll közel. Határozott erőssége ugyanakkor a magánszektor által végzett közcélú (PPP) beruházások bevonása a szabály hatálya alá, továbbá az állami tulajdonú vállalatok egyenlegének elszámolása is. Utóbbi révén – beruházásaik kivételével – megjelenik a deficitben a kvázi-fiskális tevékenységek hatása. Mivel az önkormányzatok csak központi támogatásuk mértékéig tartoznak a szabály hatálya alá, a szélesebb lefedettség érdekében fontos lenne, hogy a szabályozás valamilyen formában az önkormányzatokra is érvényesüljön.⁸ Önmagában az elsődleges egyenleg, és a belső tételek egyenlege is szűkebb kategória, mint a teljes deficit. Az elsődleges egyenleg azonban elég jól de-

⁷ Az inflációsűrű, operacionális elszámolás egyik módszerével készít az MNB negyedéves statisztikát, lásd:

http://www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourcename=ahtadatok2_hu.

⁸ Az önkormányzati eladósodást jelenleg szabályozó rendelkezés az eladósodás maximális szintjére vonatkozóan nem elég szigorú, és az ahhoz vezető deficitpályát sem korlátozza. Más szóval az adósságlafon eléréséig akár néhány év kiugró deficitjére is lehetőség nyílik.

finiálható, a belső tételek egyenlege (a külső tételekkel való potenciális átjárhatóság miatt) kevésbé pontosan határozható el. A szabályban alkalmazott fogalmakat a törvény szabatosan megfogalmazza.⁹ Mindent összevéve a szabály definíciója inkább pozitívnak tekinthető.

2. További vizsgálatot igényel, hogy mennyire **átlátható** az államháztartás működése. Ebbe beleértendő az elszámolási szabályok, az előrejelzés és az intézményi megoldások értékelése. Negatív példaként szerepelnek a fiskális politika homályos célkitűzései, a kreatív könyvelés gyakorlata, valamint a jövőbeli fiskális kötelezettségek mértékének és időbeli jelentkezésének tudatos félreértelmezése. Pozitív példának Új-Zéland szabályrendszerének működése említhető. Ez pénzforgalmi és eredményszemléletű elszámolást egyaránt tartalmaz, továbbá törekszik a kötelezettségek teljes körű figyelembevételére. A magyar szabályrendszer módosított pénzforgalmi szemléletű, azaz eltérő az EDP módosított eredményszemléletű elszámolásaitól. A pénzforgalmi szemlélet előnye, hogy könnyebben ellenőrizhető és gyorsabban rendelkezésre áll, valamint az adósság is pénzforgalmi szemléletű, továbbá az új-zélandi tapasztalatok szerint a közgazdasági elemzésben is nagyon jól kiegészíti az eredményszemléletet. Szabályunk a jövőbeli fiskális kötelezettségek jelentős részét is figyelembe veszi olyan módon, hogy a PPP-beruházásokat már az üzembe helyezés időpontjában elszámolja, nem pedig időben szétterítve. A kvázi-fiskális veszteségek is jórészt megjelennek azáltal, hogy az állami vállalatok veszteségét mérlegkészítéskor (egy év csúszással) el kell számolni. Az átláthatóság biztosításában jelentős szerepet játszik a Költségvetési Tanács. Ez a független intézmény makrogazdasági előrejelzés és technikai kivetés elkészítése révén biztosítja egyrészt a külső tényezők, másrészt az intézkedések hatásvizsgálatának alapját. Ezzel a költségvetési törvény elkészítési és elfogadási szakaszaiban biztosíthatja az átláthatóság érvényesülését. Összességében tehát az átláthatóság teljesülésének oldaláról is kedvezően értékelhető a szabályrendszer.

3. A szabály **megfelelőségi** kritériumának értékelése arra keresi a választ, hogy a szabály a kitűzött célt eléri-e. A szabály szoros értelemben véve az adósság reálértéken vett változatlanágát tűzi ki célul, ami pozitív gazdasági növekedés esetén a GDP-arányos államadósság csökkentését eredményezi. Az a feltétel, hogy a GDP növekedési üteme pozitív legyen, nagy valószínűséggel teljesül. Másrészt a

szabály az önkormányzatokra nem terjed ki, ezért sikere attól is függ, hogy a jelenlegi vagy egy új fiskális szabály megfelelő módon korlátozza-e az önkormányzati adósság növekedését. A jelenlegi önkormányzati szabályból kiindulva ez legfeljebb középtávon feltételezhető. Összességében megfelelő lehet a szabályrendszer a kitűzött cél eléréséhez.

4. A megfelelőségi szemponthoz közel álló kritérium a **konzisztencia** kérdése. Ennek alapján megvizsgálható, hogy a fiskális szabályrendszer egyes elemei, illetve a gazdaságpolitika egyéb eszközei összhangban vannak-e egymással. Példának felhozható a maastrichti deficit- és adósságkritérium konzisztenciája. A deficit a nettó pénzügyi eszközök változásával konzisztens, a bruttó adósság változásával azonban nem, ez az inkonzisztencia azonban korlátozhatja a kreatív könyvelés egyes formáit.¹⁰ Ugyanakkor a GDP arányában 3 százalékos deficitplafon és a 60 százalékos bruttó adósságplafon számszerűleg bizonyos paraméterek mellett egymással összhangban áll. A magyar szabályrendszer módszertana eltér a maastrichti kritériumok statisztikai definíciójától (ESA). Egyrészt eredményszemlélet helyett módosított pénzforgalomra épül, mert az adósság változásával a pénzforgalmi deficit konzisztens. Másrészt a szabályrendszer az ESA-val szemben nem tartalmazza az önkormányzatokat. Ezzel szemben az állami vállalatok veszteségét és a PPP-beruházásokat magában foglalja, ami a kreatív könyvelést korlátozza. E módszertani eltérések összehatása a GDP ½ százaléka lehet, azaz a magyar szabály módszertanával mért deficit évi átlagban ennyivel haladhatja meg az ESA deficitet. A szabályrendszer így számszerűleg összhangban lehet az ESA-deficittel, mert betartása esetén 3 százaléknál alacsonyabb ESA-deficit várható. A 60 százalékos bruttó államadóssággal és az ESA-deficitplafont védő, biztonsági ráhagyást jelentő 1,6 százalékos minimális küszöbértékkel szintén összhangban van, és fokozatosan közelít ezekhez a szintekhez (lásd 1. táblázat és 4. ábra). A változatlan reál-adósság ugyanis kiegyensúlyozott operacionális egyenleget feltételez, amittől a hagyományos (nominális) deficit a kamatokban foglalt inflációs kompenzációval tér el. Amennyiben tehát a félszázalékos módszertani különbséget vesszük alapul, akkor egy 1,6 százalékos ESA-deficit megegyezik egy 2,1 százalékos inflációs kompenzációval, ez pedig azt jelenti, hogy a minimális küszöb mondjuk 3 százalékos infláció és 70 százalékos adósság esetén érhető el.¹¹ Mindez annyit jelent, hogy egy gyorsabb adósság- és deficitcsökken-

⁹ Egyetlen hiányosság, hogy a reáladósság megállapításánál a devizaadósság kezelése (pl. átvértékelődés) kimaradt.

¹⁰ A nem piaci jellegű állami hitelnyújtás megkerülheti az ESA-statisztika által mért deficitet (legalábbis a hitel elengedésének időpontjáig), de nem kerülheti meg a bruttó adósságot.

¹¹ A középtávú cél (MTO) jövőbeli elérhetősége még nehezebben ítéhető meg. Magyarország majd az ERM-II árfolyam-mechanizmushoz történő csatlakozástól kezdheti meg az MTO-hoz való közeledést. Jelenleg Magyarországon az MTO elfogadott mértéke egy 0,5 százalékos strukturális deficit, ami 1 százalékos inflációs kompenzációnak felel meg. Egyrészt azonban az MTO értéke időről időre felülvizsgálható, például nagyobb középtávú deficit engedhető meg, ha egy országban alacsonyabb lesz az adósság. Másrészt a strukturális deficit kiszámítását a gazdasági ciklus kiszámításának módszertana is érinti, amire vonatkozóan az EU által jelenleg alkalmazott megoldás mellett számos, eltérő eredményt adó nemzetközi módszer létezik.

tés érdekében a kiegyensúlyozott operacionális deficit helyett többletet lehetne kitűzni. Ez a szabállyal összhangban megtehető, hiszen a kiegyensúlyozott operacionális egyenleg felső határként szerepel, amelynél jobb egyenleg bármikor kitűzhető. Összefoglalóan az állapítható meg, hogy a magyar szabályrendszer és annak módszertana nem áll tökéletes összhangban az EU fiskális keretrendszerével. A módszertani különbség hátránya az önkormányzatok kimaradása, előnye a kreatív könyvelés korlátozása. Ezenkívül a szabályrendszer önmagában és a gazdaságpolitika más eszközeivel konzisztens.

5. Az **egyszerűség** kritériuma azt jelenti, hogy a politikusok, választópolgárok és befektetők számára mennyire könnyen érthető egy szabály. A Kopits–Symansky-tanulmány kedvező példaként említi a kiegyensúlyozott költségvetés előírását. Az egyszerűség szempontjából kedvezőtlen példát jelent Hollandia korábbi szabálya, amely a strukturális deficitet korlátozza, hiszen a hiány ciklikus igazítása komoly módszertani nehézségeket jelent, és nehéz egyszerűen bemutatni. Az egyszerűség szempontjából nem értékelhető kedvező-

en szabályrendszerünk. Egyrészt több, összefüggő elemből áll, egyszerre tartalmazza a célokat és eszközöket. Másrészt módszertanilag sem egyszerű, a külső-belső tételek szétválasztása mellett az átértékelődés kiszűrését is feltételezi.

6. A **rugalmaság** követelménye azt igényli, hogy váratlan külső sokkok esetén a szabály lehetővé tegye a rugalmas alkalmazkodást. Egy minden évben kiegyensúlyozott költségvetés például nem engedi azt, hogy egy váratlan gazdasági visszaesés idején az automatikus stabilizátorok működjenek, ugyanis a kieső adóbevétel a kiadási oldal visszafogásával (vagy adóemeléssel) azonnal (akár év közben is) ellentételezni kell. Ezzel szemben a ciklikusan igazított (vagy strukturális) deficit vagy pedig a középtávon teljesített költségvetési egyensúly lehetővé teszi, hogy a visszaesésre ne kelljen a fiskális politikának reagálni. Szabályrendszerünk nagymértékben rugalmas, mert nem kényszeríti ki a fiskális politika azonnali reakcióját a nem várt külső sokkokra (gazdasági ciklus, infláció stb.), helyette 3 év türelmi időt ad. Gazdaságpolitikai megfontolásokból természetesen lehetséges, hogy bizonyos sokkokra mégis gyorsabban reagálni kell.

2. keretes írás: Az automatikus stabilizátorok költségvetési hatása

Az automatikus stabilizátor hatás azt jelenti, hogy az államháztartás adóbevételei követik a gazdasági ciklus ingadozását, miközben kiadásai a magángazdasági aktivitás ingadozásától függetlenül alakulnak és rendkívüli intézkedések nélkül viszonylag stabilak. Ezáltal a költségvetési egyenleg gazdasági fellendülés idején javul, visszaesés idején pedig romlik anélkül, hogy a kormánzatnak bármilyen intézkedést kellene hoznia. Mivel az állam által generált nettó kereslet éppen a magánszektorral ellentétesen mozog, ezzel csillapítja a magángazdaság ingadozó-

sait. Azok a kiadási szabályok, amelyek nem kötődnek az aktuális gazdasági folyamatokhoz, ilyen ingadozást csökkentő hatásúak. A jelen törvény szerint a kiadások növekedési ütemét három évvel előre kell meghatározni, ami a tényleges növekedési ütem helyett inkább a gazdasági növekedés trendjéhez kapcsolja a kiadások növekedési ütemét. Hasonló a hatása annak a kivételt kikötő záradéknak is, hogy az államnak sem a költségvetés készítésekor, sem annak végrehajtása során nem kell reagálnia a külső tényezők (gazdasági ciklus) nem várt alakulására.

7. A **kikényszeríthetőség** követelménye azt jelenti, hogy a szabályrendszer érvényesülését a törvény mennyiben garantálja, milyen biztosítékokat rendel hozzá. Példaként említhető a szabály megsértése esetére előírt büntetés (ami lehet pénzügyi, büntetőjogi jellegű vagy a jó hírnév elvesztése). Másik eszköze ennek egy olyan független intézmény lehet, amely felelős a szabály teljesítésének, módszertani megfelelésének, eljárási szabályainak az ellenőrzéséért. A magyar szabályrendszer esetében a szabály megsértésének következménye a jó hírnév elvesztése lehet, aminek a piaci bizalom megingása esetén pénzügyi kihatásai is lehetnek. Lényeges lenne, hogy a szabály betartását a választópolgárok is fontosnak tartásák, mert ebben a megsértésének politikai következményei is lennének. A szabály működését a költségvetési tervezés és a törvény elfogadása során a Költségvetési Tanács bizonyos mértékig ellenőrizheti. Utólagos és teljes körű ellenőrzést az Állami Számve-

vőszék végezhet. A kikényszeríthetőség szempontjából ugyanakkor előnytelen, hogy a szabályrendszerrel szóló törvényt egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés. Ez ugyanis a jelen helyzetet illetően jelezheti, hogy a szabály nem élvez teljes támogatást, a jövőt illetően pedig egyszerűen módosíthatóvá vagy hatályon kívül helyezhetővé teszi az egészet. A minősített – kétharmados – többséggel hozott törvény, és különösen az alkotmánynak a közpénzügyi törvénycsomagban javasolt módosítása megerősítette volna a szabályt, hitelesebbé tette volna, hogy a szabály érvényesülni fog. Összességében a kikényszeríthetőség oldaláról nem annyira pozitív a szabályrendszer megítélése.

8. A **hatékonyság** kritériuma azt vizsgálja, hogy a szabályrendszer érvényesülése hozzájárul-e a fenntartható kiadásbevételei szerkezethez. Negatív példaként említi a Kopits–Symansky-tanulmány az EU fiskális keretrendsze-

rének azt a jellemzőjét, hogy a GDP-arányos deficit 3 százalékos referenciaértékét egyes tagországoknak csak egy-egy intézkedésekkel sikerült teljesíteni. Az egyenleg típusú mutatókra építő szabályok ráadásul bevételnövelő és kiadáscsökkentő intézkedések különböző kombinációival érhetőek el. Így tehát egy deficitkritérium olyan adóemelés-sel is teljesíthető, amely középtávon fenntarthatatlan. A strukturális deficitre is igaz, ahol pedig elvileg az egyszeri intézkedéseket ki kell szűrni, hogy nincs akadálya adóemelésnek, vagy a beruházások átmeneti visszafogásának. Egy kiadási szabály teljesítéséhez a kiadási oldalon kell intézkedni, de itt sem garantált, hogy tartós, és nem átmeneti lépések történnék. Általában igaz, hogy a különböző szabályok valamilyen aggregált korlátozást jelentenek, és a szabály teljesüléséből önmagában nem következik, hogy fenntartható kiadási-bevételi szerkezetben történnék. Legkevésbé garantált a hatékonyság az egyenlegtípusú szabályok esetében, míg a strukturális deficit vagy a kiadási szabály ennél kedvezőbb a hatékonyságot illetően. Szabályrendszerünk a célok kitűzése során egyrészt egy egyenlegtípusú, másrészt egy kiadási szint típusú mutatóból indul ki, de időben előrehaladva az intézkedések lehetséges köre a kiadási oldalra, illetve a döntéshozók által szabadon változtatható belső tételekre szűkül. Továbbá az egyszeri intézkedések körét korlátozza az a módszertan, amely a kvázi-fiskális vállalati veszteségeket és a PPP formában megvalósított közcélú beruházásokat a szabály hatálya alá vonja.

A kritériumrendszert felállító Kopits–Symansky-tanulmány hangsúlyozza, hogy egyidejűleg minden kritériumnak egyetlen szabályrendszer sem képes megfelelni, választási kényszer alakulhat ki az egyszerűség és a hatékonyság, vagy pedig a rugalmasság és a kikényszeríthetőség között. Annak eldöntésében, hogy mely követelmények teljesülése kapjon elsőbbséget, mindenkor az a szempont a döntő, hogy adott ország igényeinek szempontjából mi a fontosabb. Fenti értékelésünk alapján szabályrendszerünk alapvetően jól definiált, átlátható, a céljának eléréséhez megfelelő lehet, nagyjából konzisztens, átlagos hatékonyságú, de mindezt az egyszerűség rovására valósítja meg. Korlátozott kikényszeríthetősége ugyanakkor nem azzal függ össze, hogy rugalmassága nagymértékű, hanem azzal, hogy nem támogatja minősített többséggel elfogadott törvényt.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az új magyar költségvetési szabályok alapvetően jól definiáltak és átlátható rendszert képeznek, amely kitűzött célját elérheti. A középtávú cél kijelölésekor a reáladósság változatlan-ságát tűzi ki, vagyis azt, hogy az operacionális egyenleg mini-

mum nulla legyen. A módszertan eltérései miatt nehezen íté-
hető meg az EU fiskális keretrendszerével való konzisztenciája. A szabályrendszer egyértelműen összhangban van a Maastrichti Szerződés előírásaival; a szabályok alkalmazásával a 3 százalékos deficitplafon teljesíthető, és fokozatosan az adósság is 60 százalék alá csökkenthető. Az EU megelőző szabályrendszerének ajánlásaihoz ugyanakkor a következő években még kevésnek bizonyulhat az egyensúlyban levő operacionális egyenleg. A szabály azonban lehetővé teszi, hogy amennyiben a fiskális politika szempontjából célszerű, akkor kitűzhető egy olyan mértékű operacionális többlet, amely a deficit és az adósság gyorsabb csökkentését biztosítja. A szabály rugalmas, ugyanis a tényleges deficitpálya a reáladósság-szabály alapján előre kijelölt pálya körül ingadozhat, mert a szabály rövid távon „keresztülnevez” a kamatkiadás vagy a ciklus ingadozásának hatásán. A kitűzött adósságpályától való trendszerű eltérést két tényező akadályozza meg. Egyfelől a Költségvetési Tanács által készített, elvben torzítatlan technikai kivétítés. Másrészt az a szabály, hogy az adósság esetleges megugrása nem okozhatja a trend megváltozását, hanem az adósságcél kijelölésénél vissza kell korrigálni a kiugró érték nélkül vett pályához. E kedvező tulajdonságoknak azonban szükségszerűen az az ára, hogy a szabály nem tekinthető egyszerűnek. Amint láttuk, a szabály sikeres működésének egyik alappillére a Költségvetési Tanács munkája. A szabályrendszer hitelességét erősítő másik tényező a politikai támogatás demonstrációja lehet. Ennek egyik eleme az önkormányzatokra vonatkozó megfelelő szabály megalkotása, másrészt a jelenlegi szabály kikényszeríthetőségének jogszabályi megerősítése (például minősített többséget igénylő törvény elfogadásával) lehetne.

FELHASZNÁLT IRODALOM

KOPITS GYÖRGY: A költségvetési felelősségről és az Országgyűlés Költségvetési Hivataláról szóló törvény: Kommentár a pénzügyminisztérium koncepciójához. *Fejlesztés és Finanszírozás* 2007/4, 67–72. o.

KOPITS GYÖRGY–STEVEN SYMANSKY (1998): Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper* 162.

MAGYAR NEMZETI BANK: A túlzotthiány-eljárás és annak Magyarországon esetében történő alkalmazása

(http://www.mnb.hu/Resource.aspx?ResourceID=mnbfile&resourceName=EDP_HU_070726).

PÉNZÜGYI SZEMLE 2007/2: tematikus szám a közpénzügyi szabályozás témájában.