

Losonczi Krisztián – Tóth Gitta – Várpalotai Viktor

Fiskális szabályok: a gép forog, az alkotó pihen?

A MÁK nemzetközi konferenciája a közpénzügyi szabályozásról

Költségvetési szabályok a 2008-as pénzügyi válság kitörését megelőzően is léteztek az Európai Unió tagállamaiban. Ezeknek a szabályoknak közös célja, hogy a költségvetések a kedvező konjunktúrájú években biztosítsák a tartalékképzést azokra az időkre, amikor a gazdaság teljesítménye visszaesik. Ezekben a szűk esztendőkből a korábban felhalmozott tartalékokból finanszírozott fiskális élénkítéssel tompítható a dekonjunktúra, illetve segíthető a kilábalás.

Az állami költségvetéseket a 2008-ban eszkalálódott globális pénzügyi válság mégis felkészületlenül érte. Hiányoztak a költségvetési tartalékok. A válságot megelőző növekedési szakaszban ugyanis a költségvetések többségében jelentős hiánnyal működtek, emellett az államadósság-ráták is magas szinten alakultak. A gazdasági visszaesés következtében egyrészt csökkentek a költségvetések bevételeit képező adóalapok, növelve a hiányszámokat, másrészt a zsugorodó gazdaság a nevezőhatáson keresztül megemelte az államadósság-rátákat is. Ebben a helyzetben sok helyütt gyakorla-

tilag lefegyverezett helyzetben volt a fiskális politika. Az élénkítés további forrásokat igényelt volna, amely tovább növelte volna mind a hiány-, mind az adósságmutatókat, amelyek a költségvetéseket finanszírozó befektetőket elbizonytalaníthatták volna, ami újabb adósságválságot idézett volna elő.

Ez a (nevezhetjük akár csapda-) helyzet is közrejátszott abban, hogy az uniós költségvetési keretrendszert a gazdasági válságot követően jelentősen szigorították, és napjainkra már minden tagállam rendelkezik fiskális szabállyal. A költségvetési hiány tekintetében jelentős előrehaladást ért el a közösség, az átlagos hiány 2017 végére 1 százalékra csökkent, bár a GDP-arányos átlagos államadósság még mindig 80 százalék felett van.

Hátradőlhetünk-e tehát? Hatékonyan és eredményesen működik-e a megújított költségvetési szabályozás? A Magyar Államkincstár – a Magyar Közgazdasági Társasággal közösen – hagyományteremtő céllal 2018. május 25-én megtartott „Közpénzügyi szabályozás a válság utáni Európai Unióban” című nemzetközi konferenciájának résztvevői ezeket a kérdéseket járták körül, megvitatva a költség-

Levelezési e-cím: varpalotai@gmail.com

vetési szabályok alkalmazásának tapasztalatait, a módszertani nehézségeket, valamint a költségvetési keretrendszerek lehetséges fejlesztési irányait.

■ *Jaromír Baxa és Michal Paulus*, a prágai Károly Egyetem kutatói előadásukban szimulációs módszerekkel végzett elemzésüket ismertették. Ebben azt vizsgálták, hogy az új cseh – a kiadások plafonját a ciklikusan igazított bevételekhez kötő – szabály által meghatározott értéket mennyiben befolyásolja a kibocsátási rés és a ciklikusan igazított egyenleg előrejelzésének bizonytalansága, illetve az előrejelzési hiba. Összevetve a tervezett és a megvalósult értéket a GDP-re, a ciklikus komponensre, illetve az összes költségvetési bevételre, kiadásra, és egyenlegre vonatkozóan a 2005–2015 években, jelentős eltéréseket találtak nem csak a volatilis időszakokban, hanem a stabil növekedés (2006–2008) periódusában is. A bevételi prognózisok és a GDP-előrejelzések hibája között talált korreláció az előadók szerint arra utal, hogy nagyrészt a növekedési meglepetések magyarázzák a bevételek alulbecslését. E jelenség miatt szándékolatlanul is anticiklikussá válhat a fiskális politika: a növekedési meglepetések miatt alulbecsült ciklikus bevétel alacsonyabb kiadási plafont jelent, azaz a jó időszakokban a túlteljesült bevételektől elmaradó kiadások tartalékok kialakulását okozzák, amelyek felhasználhatók a későbbi rossz időkben. Ezzel összefüggésben arra is felhívták a figyelmet, hogy a szabály a visszafogott, konzervatív előrejelzés ellen hat és a bevételek optimista előrejelzésére ösztönöz, mivel így a kiadások számára nagyobb mozgáster biztosítható.

■ *Kamilla Marchewka-Bartkowiak*, a Poznan Egyetem oktatójának előadásában a költségvetési szabályok fejlődésének folyamatát és tényezőit vette sora, majd az uniós szabályokat értékelte. A kialakulásuk okaként a deficit-

hajlamot jelölte meg, amely szerinte a keynesi állami beavatkozás modelljének terjedésével függ össze. Áttekintve az Európai Unió által bevezetett költségvetési előírásokat, illetve a tagállamok fiskális helyzetét, arra mutatott rá, hogy ezek a válság időszakában nem működtek megfelelően. Ez is ösztönözte reformjukat, továbbfejlesztésüket, amelynek eredményeként egyre többféle nemzeti költségvetési szabályt fogadtak el. Ezt a folyamatot illusztrálja, hogy míg a kilencvenes évek elején egy tucat szabály volt érvényben a tagállamokban, addig 2016-ban csaknem tízszer ennyi. A szabályok különböznek egymástól egyrészt jogi megalapozottságuk tekintetében (van ahol törvényben, máshol alkotmányban rögzítettek, esetleg koalíciós megállapodásban foglalták), másrészt tárgyukat (egyenlegre, kiadásra vagy bevételre vonatkoznak), lefedettségüket (kormányzati vagy csak önkormányzati szintre érvényes) és módszertanukat tekintve is (nominális értéket vagy GDP-arányos rátát szabnak meg). Az EU fiskális szabályokat tartalmazó adatbázisán végzett elemzésük alapján az előadók mégis arra a megállapításra jutottak, hogy a válság után született uniós előírások az IMF legutóbbi elemzésében (Eyraud, Deburn et al., 2018) meghatározott egyszerűség, rugalmasság, kikényszeríthetőség kritériumok szerint romlottak: a költségvetési szabályok egyre bonyolultabbak, egyre nehezebb a betartásukat megállapítani, és mind inkább átláthatatlanok.

■ *Ludovít Ódor*, a Szlovák Nemzeti Bank alelnöke előadásában az uniós fiskális szabályozás továbbfejlesztésére fogalmazott meg javaslatot, hangsúlyozva a költségvetési szabályok és a költségvetési tanácsok közötti szinergiákat. Álláspontja szerint a Stabilitási és Növekedés Paktum (SGP) gyenge eredményeket hozott a közpénzügyek területén mind a stabilitás, mind a fenntarthatóság szempontjából. Az adósságállomány számos országban a refe-

renciaérték felett van, és nem igazán látható anticiklikus politika a válságot követően. Mindez véleménye szerint az euroövezet hiányos intézményi felépítésének következménye. Az unión belül a tagállamok és Brüsszel közötti munkamegosztás elmosódott, a költségvetési keretrendszer nagyon komplikált és túlságosan rugalmas, a válságmenedzsment eszközei pedig hiányoznak. Mindez nagyon lassú döntéshozatallal párosul. Az előadó alapvető ellentmondást lát a nemzeti szuverenitás és az uniótól várt pénzügyi kimentés között. Érvelése szerint, ha ezeket a problémákat nem kezeljük, hiába bővítjük a fiskális keretrendszert további elemekkel, nem jutunk előrébb. Ludovít Ódor szerint az uniónak a fiskális felügyeleti rendszerét sokkal decentralizáltabbá és depolitizáltabbá kell tennie. Szerinte, ahogy az elmúlt évtizedekben a monetáris politika kikerült a politikusok irányítása alól, éppúgy a fiskális politika felügyelete, a költségvetési szabályok betartása ellenőrzésében is erre lenne szükség. Továbbá érdemes lenne a szubszidiaritás elve szerint a felelőségek egy új rendszerét kialakítani, amelyben a védelem első szintjén a nemzeti szintű költségvetési szabályok lennének. Azokon a területeken, ahol nem lép fel a fertőzésveszélyt okozó potyautas probléma, nemzeti szinten lehetne hagyni a felelőséget, ország-specifikus megoldások kialakításával és erősebb költségvetési tanács működése mellett. Javaslatára szerint a tanácsok hatáskörébe tartozhatna egyebek mellett a strukturális egyenlegek becslése, a diszkrecionális intézkedések és nem várt bevételi többletek értékelése, a költségvetési kockázatok ex ante vizsgálata. Az uniós szabályok pedig a jelenleginél egyszerűbbek lehetnének, feltéve hogy vannak meghatározott szándékok alapján kialakított nemzeti költségvetési keretek, és az uniós előírások megsértése esetén van Brüsszelnek beavatkozási lehetősége. A fiskális szabályok betartását pedig nem olyan politikusokból álló testületnek kellene vizsgálni, mint jelen-

leg a Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN), hanem egy szakértőkből álló Európai Költségvetési Tanácsnak. Az idevezető úton egy közbeeső állomást jelenthetne az előadó álláspontja szerint az, ha egyrészt az EU egyszerűbb költségvetési szabályokat alkalmazna, és az adósságcélból levezetett kiadási szabályokra helyezne nagyobb hangsúlyt. Mindemellett a Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőző ágában nagyobb szerepet kaphatnának a nemzeti szabályok és a nemzeti költségvetési tanácsok.

Jankovics László, az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának közgazdász előadásában a nemzeti költségvetési szabályok szerepét, típusait és a legújabb trendjeit tekintette át. A strukturális egyenlegszabály már az összes euróövezeti országban és még másik három tagállam jogrendjében megtalálható, ám ezeknél csak a szabályozás tárgya ugyanaz, a referenciaszintek meghatározása, a kapcsolódó korrekciós mechanizmus vagy az ellenőrzésük módja országonként eltérő. Ugyanilyen sokszínűség jellemzi az adósságszabályokat: vannak országok, ahol több referenciaértéket rögzítettek, és mindegyik küszöbszint átlépéséhez más-más szankció kapcsolódik, de van ahol adóssághorgonyt határoztak meg (például Magyarországon). Gyakori az uniós egyhuzados szabályhoz hasonló, a 60 százalékos adósságrátához való fokozatos közeledés előírása. A kiadási szabály kapcsán hangsúlyozta előnyét, hogy olyan fiskális aggregátumra irányul, amely a kormányzat által közvetlenül kontrollált, másrészt elősegíti a kiadási oldalra fókuszáló konszolidációt. Megjegyezte, hogy a legjobb gyakorlatnak számító holland és svéd keretrendszer központi elemét is a kiadási szabály alkotja. Konklúzióként azt fogalmazta meg, hogy a nemrégiben megerősített nemzeti költségvetési keretek várhatóan elősegítik az uniós szerződés költségvetési célkitűzéseinek való mind jobb megfelelést.

■ *Emilia Mioara Campeanu*, a Bukaresti Egyetem oktatója előadásában a szilárd fiskális politikához vezető utat, az elszámoltathatóság és a hatékonyság erősítésének elemeit járta körül. Álláspontja szerint az államháztartási gazdálkodás folyamatának javításához teljesítményalapú költségvetési tervezés, átláthatóság, elszámoltathatóság, fiskális és makrogazdasági stabilitás és állampolgári bizalom szükséges. A teljesítményalapú költségvetési tervezés az eredményre, hatásra fókuszál, és ennek megfelelően dönt a közforrások allokációjáról, mind a tervezés, mind az ellenőrzés, számbavétel szakaszában – fejtette ki. Ily módon biztosítja az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és a tényekre alapozott döntéshozatalt, ezzel pedig a költségvetési döntéshozatal egész kultúráját megváltoztatja. Hangsúlyozta: az indikátorokra alapozott tervezés elősegíti, hogy a költségvetés felhasználóbarát, könnyen érthető legyen, a közintézményeket pedig megalapozott költségvetési gazdálkodásra kényszeríti. A teljesítmény mérésére előre meghatározott indikátorokat szükséges alkalmazni, ez pedig biztosítja a beszámolási rendszer standardizáltságát és a megbízható, pontos információkra épülését. Az elszámoltathatóság, átláthatóság kapcsán azt hangsúlyozta, hogy ez a teljesítményalapú irányítás előfeltétele. Rámutatott arra, hogy a kollektív elszámoltathatóságot meghatározza az intézményrendszer, az állampolgárok politikai tudatossága és a közbizalom szintje. Hivatkozott *Schaltegger és Torgler* (2006) munkájára, amely a svájci kantonok körében mutatta ki, hogy ahol magasabb volt a helyi kormányzat elszámoltathatósága, ott alacsonyabb volt az eladósodottság.

■ *Benczes István*, a Budapesti Corvinus Egyetem tanára, az egyetem Világgazdasági Intézetének igazgatója előadásában arra mutatott rá, hogy a közpénzügyi irodalom a költségvetési szabályok vonatkozásában a hogyan kérdésre koncentrált, azt vizsgálva, hogy melyek egy jól

tervezett szabály ismérvei, mitől lesz egy szabály hatékony. Mindeközben háttérbe szorult egy másik fontos kérdés: miért alkalmazunk (egyáltalán) költségvetési szabályokat. A közgazdaságtudomány számos választ ad erre a kérdésre; az államok költségvetési hiányra való hajlama, közalapprobléma, politikai költségvetési ciklusok, rövidlátás, potyautazás – fejtette ki. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a válság után jelentősen elszaporodó költségvetési szabályokra ezek a válaszok nem adnak kielégítő magyarázatot, hiszen például a deficithajlam mindig is jelen volt. Akkor miért épp a válságot követően nőtt meg jelentősen a költségvetési szabályok száma? – tehetjük fel a kérdést. Ahhoz, hogy a választ megtaláljuk, Benczes István szerint az integrációelméletek, valamint a nemzetközi politikai gazdaságtan felől szükséges közelíteni. Ez előbbit a tagállami alkuk és a tagállami preferenciák határozzák meg. Az utóbbira Németország válságkezelésben betöltött kulcsszerepén keresztül világított rá, amelynek során a finanszírozásért cserében a költségvetési szabályrendszer szigorítását érte el. Az előadó szerint az Európai Unió előtt két út áll: „kevesebb Németország”, amely a nemzetek feletti együttműködés megerősítését vonná maga után a bankunió és fiskális unió megvalósításával, ezáltal nem lenne szükség hegemonra. Vagy „több Németország”, melynek értelmében szupranacionális szintű intézményi megoldások hiányában Németországnak fel kellene vállalnia, hogy jószág hegemonként saját költségére teremti meg a stabilitást, és tartja egyben az eurózónát.

■ *Kutasi Gábor*, a Budapesti Corvinus Egyetem tanára, a Magyar Nemzeti Bank kutató munkatársa a gazdasági növekedés és az államadósság kapcsolatával való empirikus kutatásokat ismertette. Előadásában kitért arra, hogy negatív korreláció mutatható ki az adósság és a GDP-növekedés között mind az OECD-országok, mind az EU-tagállamok kö-

rében. Ugyanakkor a magyar államadósság és GDP-növekedés közötti kapcsolat nem ilyen egyértelmű. Ennek lehetséges magyarázatául a költségvetési szabályok bevezetéséhez köthető strukturális töréseket hozta fel. Magyarországon négy olyan időpont azonosítható (2004: a maastrichti fiskális kritériumok érvényesülése az EU-hoz való csatlakozás folytán; 2008: a költségvetési felelősségi törvény költségvetési szabályai; 2012: az Alaptörvény adósságszabálya és 2014: a maastrichti 3 százalékos hiányszabály átültetése a nemzeti joganyagba), amikor a költségvetési szabályok bevezetése, illetve módosítása megváltoztathatta a növekedés és az adósság közötti kapcsolatot. 2004 kivételével ezekben az időpontokban a végrehajtott strukturális töréssztek valóban változást jeleztek.

■ *Tóth G. Csaba*, a Magyar Nemzeti Bank közgazdásza azt vizsgálta, hogy az Európai Unióban a nemzeti szintű költségvetési szabályok hogyan, milyen mértékben járultak hozzá a költségvetési fenntarthatósághoz és fegyelemhez. Elmondta, hogy a költségvetési szabályok napjainkra meg többszöröződtek, számuk 100 fölé emelkedett, és 2014-től kezdődően már minden tagállam rendelkezik fiskális szabállyal. Mindeközben a költségvetési szabályrendszer erősségét mérő (FRI) index átlaga is az 1990. évi $-0,5$ alatti értékről 2 pont közelébe erősödött. A költségvetési szabályok robanásszerű elterjedése számos tényező mellett kiváltképp az EU-integrációval van összefüggésben – tette hozzá. Kiemelte, hogy azok a tagállamok, amelyek válságellenállóbbnak bizonyultak és nem szorultak rá külső (IMF, ECB) segítségre, szignifikánsan erősebb költségvetési szabályrendszerrel rendelkeztek azon tagállamokhoz viszonyítva, amelyek kénytelenek voltak igénybe venni külső segítséget. Továbbá elemzésében új megközelítést alkalmazva a konjunktúra időszakára fókuszált, és csak az „örökölt” költségvetési szabályok – azaz ame-

lyek létrehozása nem az aktuális kormányzathoz köthetők – fiskális egyenlegre gyakorolt hatását vizsgálta. Azt találta, hogy az FRI-érték egy százalékpontnyi emelkedése 1,03 százalékponttal javította a GDP-arányos elsődleges egyenleget. Hangsúlyozta, hogy nem a szabályok száma a lényeges, hanem az, hogy a szabályok milyen közpénzügyi lefedettséggel rendelkeznek. Így a szabályok eredményessége szempontjából kiemelt jelentősége van a jogi háttérnek, a riasztási mechanizmusoknak, egy ellenőrző testület működésének és a nyilvános diskurzusnak is.

■ *P. Kiss Gábor*, a Magyar Nemzeti Bank költségvetési kutatási főosztályvezetője előadásában rámutatott arra, hogy a tényleges költségvetési pozíció meghatározása során a költségvetés tartós és átmeneti komponenseinek szétválasztása nehézséget jelent. Ezek a problémák, a költségvetési keretrendszerek úgynevezett Achilles-sarkai a trend és a ciklus felbontása, illetve a kreatív könyvelés köré csoportosulnak. Sorba véve ezeket kiemelte, hogy egy gazdaság potenciális teljesítményének és kibocsátási részének számítása „valós időben” csak jelentős bizonytalansággal végezhető el. Ez azt eredményezte, hogy a konjunkturális szempontból „jó időket” nem ismerték fel időben; azaz, míg annak idején negatív kibocsátási rést becsültek, addig valójában a kibocsátási rész pozitív, a fiskális politika pedig expanzív volt – mutatott rá több OECD-ország példájára. A kreatív könyvelési műveletek jellemzője, hogy a költségvetési egyenleg átmeneti javítását eredményezik, torzítva a tényleges költségvetési pozíciót – emelte ki. Ezek különböző formákban jelentkezhetnek: például egyes tökebevételek elszámolásában (koncessziós bevételek vagy ingatlanértékesítés és későbbi visszabérlése kapcsán), PPP-formába kiszervezett állami beruházásokban, kvázi-fiskális tevékenységekben (például egy nem államháztartási szektorba sorolt állami

vállalat folyamatosan veszteséget termel – az éves deficitben az alulfinanszírozottság ugyan nem jelentkezik –, de később az állam kénytelen lesz átvállalni az adósságot). Az az eset is előfordulhat, hogy diszkrécionális alapon az év végén jelentkező kiadást a következő évre halasztják, ezáltal kedvezőbb értéket mutat az adott év egyenlege – fejtette ki P. Kiss Gábor. Elmondta, hogy a válságot követően jelentős erőfeszítéseket tettek a sebezhetőségek kivédésére (a statisztikai módszertan javítása, a potenciális GDP-hez kapcsolódó *plausibility tool* bevezetése, hangsúlyosabb kiadási szabály és szélesebb adatgyűjtés), ugyanakkor a költségvetési keretrendszerek Achilles-sarkait még nem sikerült „védetté” tenni. Az előadó javaslata szerint szükség lenne egyrészt a potenciális GDP-beclés bizonytalanságát kezelő módszerre, másrészt a hiányban elszámolható tőkebevételek körét az állóeszközök eladására és a beruházásokhoz kapott transzferekre kel-

lene szűkíteni. Ezen túlmenően a kiadások és adó-visszatérítések sztenderdizált elszámolására is szükség lenne, hogy azok ütemezéséből is származhasson torzítás, továbbá fontos lenne, hogy az államháztartás fedje le az állami vállalatok teljes körét, valamint az összes PPP-formába kiszervezett beruházást.

Visszatérve a bevezetőben feltett kérdésre, megállapítható, hogy az előadások egyöntetűen arra mutattak rá, hogy nem dőlhetünk hátra, a költségvetési szabályok és alkalmazásuk továbbra is számos kihívást hordoznak magukban. Az előadók felvetései szerint egyaránt akad tennivaló az államháztartási statisztikák összeállítására, a szabályok inputjaként szolgáló (potenciális növekedés és ciklikus pozíció) becslések javítása, a szabályok átláthatóságának és közérthetőségének növelése, a szabályok betartását hatékonyan kikényszerítő intézményrendszer kialakítása terén.

IRODALOM

TORGLER, B., SCHALTEGGER, C. A. (2006). Tax Morale: A Survey with a Special Focus on Switzerland, *Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES)*, *Swiss Society of Economics and Statistics (SSES)*, vol. 142(III), pp. 395–425, September

EYRAUD, L., DEBRUN, X., HODGES, A., LLEDÓ, V., PATTILLO, C. (2018). *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Credibility, Flexibility and Simplicity*, IMF Staff Discussion Note