

*A tanulmány az elmúlt években világszerte reflektorfénybe került különféle független fiskális intézmények (FFI) témáját járja körbe, röviden bemutatva az ilyen költségvetési „őrktutyák” létrehozásának – vagyis bizonyos hatalmi kompetenciák delegálásának – közgazdasági háttérét, valamint főbb típusait és meghatározó szervezeti jellemzőit is. Ehhez kapcsolódóan megvizsgálja azt is, hogy az FFI-k által ellátott feladatkörök hogyan illeszkednek a hagyományos gazdaságpolitikai döntéshozatali mechanizmusokhoz. A teljesség igénye nélkül végzett összehasonlító áttekintés számos konkrét példával világítja meg az intézményépítés dilemmáit, illetve egyes FFI-k működési sajátosságait, szerepfelfogását. Bár a szerző meggyőződése szerint nem érdemes univerzális recept után kutatni ezen a területen, az írás végén néhány tanulság található, különösen egy FFI megalakítása előtt, vagy netán azt megelőző fázisban járó országoknak címezve (pl. a közép-kelet-európai feltörekvő gazdaságok többsége számára).*

## BEVEZETÉS

Az elmúlt években világszerte reflektorfénybe kerültek a különféle *független fiskális intézmények* (FFI), miközben számuk folyamatosan gyarapodott már a pénzügyi-gazdasági válság kirobbanása előtti időszakban is (lásd például Svédország és Kanada esetét). A 2008 őszen elmélyült globális recesszió szinte elkerülhetetlen következményeként előálló háromszámjegyű állami adósságráták és kétszámjegyű költségvetési deficittek szemlátomást további lendületet adtak a független fiskális intézmények létrehozásának. 2009 végén Szlovéniában létrejött a Költségvetési Tanács – ott „bölcsek tanácsa” jellegű konzultatív testületként. A 2010-es választások után az Egyesült Királyság új kormánya megalapította a Költségvetési Felelősségi Hivatalt (Office for Budget Responsibility), ami az új miniszterelnök egyik lényeges közjogi választási ígérete volt. A szóban forgó intézményi trend egyik további ösztönzőjévé vált a közelmúltban, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek hitelcsomagjaira szorult országok számára rendre lényeges gazdaságpolitikai feltétellé vált közpénzügyi szabályozásuk átfogó reformja, amelynek intézményi eleme egy FFI létrehozása

---

A tanulmány a Magyar Politikatudományi Társaság Szegeden megrendezett 16. Vándorgyűlésének (2010. június 18–19.) „Gazdaság és politika – válság idején” szekciójában elhangzott azonos című előadás részben átdolgozott írásos változata.

A szerző köszönetet mond a szekció résztvevőinek a hasznos kérdésekért és észrevételekért, de minden fennmaradó hiba természetesen őt terheli.

Az írás a 2010 év végéig rendelkezésre álló információkat dolgozza fel. (A szerző korábban a magyar Költségvetési Tanács Titkárságának elemzési igazgatójaként dolgozott.)

(ebbe a sorba illeszkedik hazánk<sup>1</sup> mellett Románia<sup>2</sup>, valamint Görögország és legújabban Írország és Portugália is). Az európai gazdasági kormányzás alapvető átalakítását célzó úgynevezett hatos jogszabályi csomag részét képező *tanácsi irányelv a nemzeti költségvetési rendszerekkel szemben támasztott minimumkövetelményekről* azonban nem írja elő FFI létrehozását a tagállamoknak. A jövőt illetően ugyanakkor fontos jelzés, hogy az EU első állandó elnöke által vezetett kormányközi Task Force [2010] reformirányokat kijelölő javaslata felveti, hogy a tagállamok önkéntesen állapodjanak meg az irányelvben lefektetett elemeken túlmutató betartandó elemekről, kiemelten kezelve a független intézmények szerepéhez juttatását a makrofiskális előrejelzések készítésében, valamint a költségvetési tervek véleményezésében (lásd különösen a hivatkozott dokumentum 27–29. pontjait).

Az FFI-k létrehozása gyakran egy átfogó költségvetési felelősségi rendszer keretei között történik. Egy ilyen rendszerben az intézményépítés mellett rendszerint megjelennek a tervezési folyamattól a zárszámadásig nyúló költségvetési eljárási rend transzparenciáját biztosító garanciális rendelkezések, valamint az államháztartási elszámolást szigorító szabályok is (pl. a kvázifiskális tevékenységek finanszírozási terheinek figyelembe vétele a folyó évi egyenleg számításánál). Szinte minden esetben numerikus szabály(oka)t is lefektetnek, amely(ek) teljesülésének vizsgálata jellemzően a független testület legfőbb feladata. Ez utóbbi célkitűzés különös fontosságot nyer, ha a fiskális szabályok komplexebb szerkezetűek, bonyolultabb módszertanon alapulnak, ami egyébként egyre gyakoribb jelenség (lásd a ciklikusan kiigazított, vagy az úgynevezett strukturális költségvetési egyenlegre vonatkozó előírások szaporodását).

A tanulmány nem tekinti feladatának a fiskális politikai jogkörök, illetve azok egy meghatározott részének delegálása melletti közgazdasági argumentáció tüzetes áttekintését – részben mert erről a témáról már rendelkezésre állnak alapos szakirodalmi összefoglalók.<sup>3</sup> A következő alfejezetben felvázolt közgazdasági háttér csak két kapcsolódó kérdést vizsgál meg külön: egyrészt, hogy a monetáris politikai jogkörök független központi bankokhoz delegálása melletti érvek mennyire relevánsak ezen a területen, másrészt, ha elfogadjuk egy ilyen intézményi konstrukció kedvező vonásait, akkor szabályokkal vagy intézményekkel célszerű-e korlátozni a költségvetési döntéshozókat. Az írásnak nem célja enciklopédikus jellegű áttekintést adni az FFI-kről, amelyekből csak az Európai Unió 27 tagországában 31 üzemelt

1 Mint emlékeztető, Magyarországon a 2008 novemberében elfogadott költségvetési felelősségi törvény alapján 2009 folyamán kezdte meg működését a három tagú Költségvetési Tanács, amely munkáját egy mintegy 30 elemzéből álló szakmai stáb (a Költségvetési Tanács titkársága) segítette 2010 végéig. Fontos ugyanakkor felidézni, hogy hazánkban már a válságot megelőző években is intenzív szakmai-politikai gondolkodás folyt egy ilyen jellegű intézmény létrehozásával kapcsolatban (a részletekhez lásd például *Oblath* [2010] írását).

2 Magyarországhoz hasonlóan Románia is a 2010 tavaszán elfogadott költségvetési felelősségi rendszer intézményi garanciájaként állított fel egy Költségvetési Tanácsot, amely fő feladata elfogulatlan közép-távú makrofiskális prognózisok készítése, valamint a frissen beiktatott kiadási- és egyenlegszabályok teljesülésének vizsgálata. Az öt tagból álló független intézmény megszervezése és szakértői stábjának a toborzása a cikk írása idején még zajlott [Government of Romania 2010].

3 A hazai szerzők tollából született monografikus áttekintések közül lásd például *Győrffy* [2007], valamint *Benczes és Kutasi* [2010] műveit.

2010 közepén az Európai Bizottság közpénzügyi adatbázisában alkalmazott lehatárolás szerint.<sup>4</sup> A következő rész csak arra koncentrálna, hogy bemutassa a létező FFI-k főbb típusait és meghatározó szervezeti jellemzőit, illetve megvizsgálja azt, hogy az általuk ellátott feladatkörök hogyan illeszkednek a hagyományos gazdaságpolitikai döntéshozatali mechanizmusokhoz. Végezetül néhány tanulságot szűr le az írás az intézményépítés elején, vagy azt megelőző fázisban járó országok számára (ilyen pl. a közép-kelet-európai feltörekvő gazdaságok többsége).

## 1. KÖZGAZDASÁGI HÁTTÉR

Az elmúlt néhány évtizedben könyvtárnyi elméleti és empirikus irodalom gyűlt össze annak alátámasztására, hogy a költségvetési politika területén is szuboptimális eredményre vezet mind jóléti, mind hatékonysági szempontból, ha a döntéseket az aktuális demokratikus többség képviselői egyedi mérlegelés alapján – tehát szabályozási és/vagy intézményi ellensúly nélkül – hozzák. Természetesen adódó fogalmi keret, hogy ezt a kérdéskört a *klasszikus szabálykövetés* vagy *diszkrecionális döntések* (rules vs discretion) dichotómia egyik fontos megjelenési formájaként értelmezzük. A mai napig is hevesen folyó vita kirobbanásának tudományelméleti hátterében a monetarista és újklasszikus makroökonómiai iskolák megerősödése állt az 1970-es évek elején. Ennek az írásnak nem tárgya a szabályalapú gazdaságpolitikát proponáló érvrendszer részletező kifejtése, már csak amiatt sem, mert remek összegző szemlecek, illetve szakmonográfiák születtek már a témában. Ugyanakkor az FFI-k később tárgyalandó kialakult típusainak és törvényi jogosítványainak jobb megértéséhez a kérdéskör két aspektusát érdemes alaposabban is kifejtetni ezen a ponton:

1. Milyen mértékben indokolt a monetáris és fiskális politika között párhuzamot vonni?
2. Az aktuális politikai többség költségvetési jogköreit szabályokkal vagy intézményekkel célszerű-e korlátozni?

Az elsőként említett dilemma az, hogy mennyire tekinthetők analógnak a monetáris és fiskális politika döntéshozatali rendjét érintő változások. Mint közismert, az 1970-es közepén még a fejlett országokban is bevett gyakorlatnak számított, hogy a mindenkor hatalmon lévő politikusi gárda irányítja teljes jogkörrel a gazdaságpolitika két legfőbb eszközét. Az aktivista gazdaságpolitikát több dimenzióban érte kihívás a fentebb címszavakban említett paradigmátikus elméleti változásnak köszönhetően. Egyrészt megjelentek a diszkrecionális finomhanguláson alapuló gazdaságstratégiát általában megkérdőjelező koncepciók: a legnagyobb intellektu-

<sup>4</sup> A kiterjesztő szellemiségű uniós módszertan szerint az FFI-k közé azok az alapvetően közpénzekből finanszírozott testületek tartoznak, amelyek a következő feladatok legalább egyikét betöltik: (1) rendszeres makrogazdasági és/vagy költségvetési előrejelzéseket készítenek; (2) önálló értékeléseket, elemzéseket publikálnak költségvetési ügyekről; (3) fiskális politikai ajánlásokat, javaslatokat fogalmaznak meg. A mindegyik EU-s tagállamban működő számvevőszékek közül csak azok kerültek fel erre a listára, amelyek betöltik a felsorolt három funkció valamelyikét. Részletesen lásd: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm).

ális hatással talán a dinamikus inkonzisztencia modellje, a politikai konjunktúraciklusok elmélete, illetve a gazdaságpolitikai akciók *időbeli késéseinek* (time lags) dokumentálása bírt. Másrészt specifikusabban *a költségvetési hiány fenntartására való hajlam* (deficit bias) magyarázatára is születtek hagyományos közgazdasági jellegű teóriák (pl. közlegelő problémája, aszimmetrikus információs helyzetű ügynök-megbízó modellek), illetve politikai gazdaságtani megközelítések. Ez utóbbi csoportba tartozó elméletek a költségvetési döntéshozatal politikai és intézményi tényezőinek pozitív elemzésével jutottak el válaszokhoz a nagy adósságállományok kialakulását vizsgálva (pl. a választási rendszer jellemzői; a kormányzat széttöredeztségének foka; vagy a fiskális konszolidációk elodázása a társadalmi érdekcsoportok elosztási harcai miatt).

A monetáris politika területén az előbb említett általánosabb megfontolások hatására bő két évtized alatt – túlzás nélkül – forradalminak nevezhető változások zajlottak le, amik az 1990-es évek végére a fejlett országokban kivétel nélkül függetlenné alakított jegybanki intézmények rendszerében kristályosodtak ki [Jankovics 2005]. Logikusan felvethető tehát, hogy a fiskális politika területén vajon miért nem találunk arra példát a mai napig sem, hogy az érdemi kompetenciákat a politikai élet centrumából „kidelegálják” egy szakértők vezette autonóm intézményhez. A helyzet ugyanakkor az, hogy a közpénzügyi rendszer lényegi paramétereinek (kiemelten az adózási szerkezet és a jóléti kiadások) kialakítása olyannyira szerves részét képezik a politikai értékválasztásoknak, hogy még a közgazdász kutatók többsége is a demokratikus elv vállalhatatlan korlátozásának tekinti, ha ezekben a kérdésekben nem választott képviselők, hanem technokrata szakértők döntenek. A téma szerteágazó irodalmából elegendő talán csak azt a négy szempontból álló „tesztet” röviden említeni, amelyet *Alesina* és *Tabellini* [2007] javasolt annak eldöntésére, hogy egy adott közpolitikai területen bürokratakra vagy politikusokra bizzuk-e a jogköröket. A szerzők javasolta kritériumrendszer szerint a következő négy feltételnek kell együttesen teljesülnie a delegálás megalapozottságához:

1. kudarcok, hatékonysági zavarok az adott területen a politikai-választási szempontok érvényesülése miatt;
2. a delegálás nem vezet koordinációs problémákhoz a gazdaságpolitika gyakorlatában;
3. az adott terület újraelosztási vonatkozásai marginálisak;
4. széles körű konszenzus a társadalmi célokat és a követendő optimális stratégiát illetően.

Talán nem igényel részletes levezetést, hogy míg a monetáris kondíciók meghatározásához részleges megszorításokkal illeszkednek a fenti szempontok, addig a költségvetési döntések esetén a kritériumok többségének értékelése egyértelműen a delegálás elvetése mellett szól. Külön fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a negyediként említett feltétel a költségvetési politika területén nem csak amiatt nem teljesül, mert tipikusan egy nemzetgazdaság szereplői között nincs egyetértés a költségvetési újraelosztás kiterjedését és az állami eladósodottság kívánatos szintjét illetően (pl. természetes érdekellentét feszül az aktív és inaktív csoportok között), hanem még a szűkebben vett szakmai konszenzus is hiányzik a fenti változók opti-



mális értékét<sup>5</sup>, vagy a hozzá vezető pálya paramétereit illetően. Akár a jóléti, akár a hatékonysági (pl. növekedésösztönzési) hatásokat tekintjük fő vizsgálódási szempontnak, nincs könnyen operacionalizálható tudományos konvergencia – a szélsőséges eseteket leszámítva – az optimális fiskális célváltozókat illetően, ráadásul a költségvetési politikát megtestesítő eszközök főbb vonalait érintően (adórendszer felépítése, közösségi beruházások szerepe) még élesebb véleménykülönbségek vannak.<sup>6</sup>

Mindezek végiggondolása után még a független központi banki intézmény általános normává válásának fényében sem tekinthető meglepőnek, hogy a jelenleg működő kormánytól független fiskális intézmények közül egyetlen egynek sincsenek érdemi közpolitikai jogosítványai a stratégiai költségvetési döntések tekintetében (pl. egyik intézmény sem vétőzhatja meg a Parlament által elfogadott költségvetési törvényt). Természetesen ez nem jelenti azt, hogy független intézmények által jelenleg is több országban betöltött funkciók vonatkozásában ne övezné széles szakmai egyetértés a testületek státuszának megerősítését, vagy más, FFI-vel jelenleg még nem rendelkező államban egy hasonló intézményi reform végrehajtását. Ide sorolható például, ha a költségvetési tervezéshez felhasznált makrogazdasági előrejelzések torzításmentesebbé tétele érdekében törvény szabályozza a költségvetési tanácsok prognózisának részleges felhasználását, vagy akár automatikus átvételét, valamint az is, ha a közpénzügyek átláthatóságának megteremtése érdekében széles körű adathozzáférési jogosultságokkal ruházzák fel az FFI-t (beleértve akár adó- és banktitoknak minősülő adatsorok felhasználási lehetőségét elemzési célokra).

A gondolatmenetünkben tehát ott tartunk, hogy mivel lehetetlen vállalkozásnak tűnik depolitizálni a fiskális döntéseket, ezért az eseti mérlegelésből fakadó szuboptimális eredményt realizisztikusan úgy lehet javítani, ha valamilyen megoldással keretek közé szorítjuk a gazdaságpolitikásokat. A diszkrecionális döntéshozatal korlátainak alapvetően két fő formáját<sup>7</sup> különböztethetjük meg: a *numerikus szabályokat*, illetve az *FFI-ket*. Persze nem célszerű teljesen kisarkítva úgy feltenni a kérdést, hogy a kettő közül melyik általánosan a megfelelőbb eszköz, már csak amitt sem, mert ezen két tényező egymással gyakran szoros kapcsolatban jelenik meg a közpolitika színterén: az FFI legfőbb feladata a szabály betartásának ellenőrzése/monitorozása. Egy átfogó költségvetési felelősségi keretrendszer bevezetésekor mindkét elem fontos szerepet kaphat. Az ilyen típusú intézményi reformot végre-

5 Érdemes összevetni, hogy míg az optimális inflációs rátát számszerűsítő elméleti és empirikus tanulmányok nagyjából ugyanazt a viszonylag szűk sávot adják meg a világ legtöbb fejlett országa esetében, addig a hosszú távon fenntartható adósságrátára vonatkozóan még egy adott gazdaság esetén is markánsan eltérő nézetek léteznek.

6 Nyilván az a tényező is nagyon fontos akadályt jelent az érdemi delegálás szempontjából, hogy a politikai elitnek jóval kevésbé hajlandóak a mindennapi életviszonyokat a monetáris politikánál lényegesen jobban befolyásoló költségvetési kompetenciákról lemondani egy szakértői grémium javára.

7 Természetesen sok olyan egyéb rendelkezés lehet még (pl. az államháztartás statisztikai lefedettségét, az évközi költségvetési végrehajtási adatok publikálási rendjét, vagy akár a költségvetés-készítési folyamat átláthatóságát biztosító előírások), amelyek fontos tényezői az aktuális hatalom kontrolljának és elszámoltathatóságának a fiskális területen, de ezek inkább kiegészítő szerepkörrel bírnak a fiskális szabályok és a független intézmények mellett.

hajtó gazdaságok elemzése során inkább abban érdemes megragadni a dilemmát, hogy a két tényező közül hova helyezzük a hangsúlyt.

Az elmúlt évtizedek gazdaságtörténetét tekintve megfigyelhető az a – már a bevezető részben is jelzett – trend, hogy egy általános keretszabály helyett inkább egy átlátható és elszámoltatható intézményi megoldás felé mozdul el a gazdaságpolitika. Ezen aspektusból is találó a monetáris politikai analógia használata [Wyplosz 2005]. Mint közismert az aktivista gazdaságirányítási gyakorlatot elsőként bíráló monetarista iskola vonatkozó ajánlása a minden évben követendő pénzmennyiségi ütemek kvázi törvénybe iktatása volt. Az 1970-es években a jegybankok egy része kísérletet is tett egy állandó ütemű likviditásbővítési stratégiával a tartós árstabilitás elérésére (illetve a diszkrecionális finomhangolásból fakadó zavarok elkerülésére). Ez a mennyiségi célkitűzésen alapuló monetáris rezsim aztán kivétel nélkül mindenhol kudarcot vallott, elsősorban amiatt, mert a különféle pénzügyi innovációk és liberalizáció hatására a pénzkeresleti függvény is instabillá vált, továbbá a központi bankok kontrollja a pénzteremtési mechanizmus felett is egyre gyengült. Egy ilyen környezetben leküzdhetetlen problémává vált a teljesen szabályalapú monetáris politika legsebezhetőbb pontja: a *rugalmatlanság*. Ezt követően vált elsőként széles körben osztott elméleti javaslatná, aztán a Maastrichti Szerződés nyomán kötelező európai uniós gyakorlattá a független jegybanki intézmény kialakítása. Gyakran aposztrofálják az így kialakult intézményi konstrukciókat (pl. az inflációs célkövetésen alapuló jegybanki stratégiát) a *keretek közé szorított mérlegelés* (constrained discretion) megtestesülésének.

Részben analóg folyamat tapintható ki a fiskális szabályozás területén is. Amíg például az 1990-es években a nominális államháztartási egyenlegre, vagy adósságszintre vonatkozó, viszonylag rugalmatlan numerikus szabályok voltak mérvadók (lásd pl. a maastrichti kritériumokat), addig az utóbbi években egyre összetettebb szerkezetű, ugyanakkor közgazdaságilag jobb tulajdonságokkal rendelkező előírások nyernek teret.<sup>8</sup> A legfontosabb újdonsága ezeknek a modern korlátoknak – *Schick* [2010] kifejezésével élve, a fiskális szabályok második generációjának –, hogy nem kényszerítenek a gazdasági ciklust felerősítő, úgynevezett prociklikus fiskális politikára. Ezzel szemben megengedik, hogy az automatikus stabilizátorokként viselkedő költségvetési tételek (például az adó- és járulékbévételek, illetve munkanélküli segélyek) tompítsák a konjunkturális hullámzásokat, kisebb társadalmi költséget okozva az adott gazdaságban.<sup>9</sup>

Ez utóbbi anticiklikus hatású szabályozás legklasszikusabb esete, amikor a strukturális (vagyis a konjunktúraciklus hatásától és az egyszerű tételektől megtisztított)

8 Az áttolódás mellett a numerikus szabályokat beiktató gazdaságok száma is töretlenül nő: a Nemzetközi Valutaalap 187 tagországa közül 1990-ben csak 7 országban volt érvényben legalább egy (nemzeti vagy szupranacionális szintű) fiskális szabály, míg 2008-ra ez a szám már 80-ra gyarapodott [IMF 2009].

9 Egy nominális egyenlegszabály esetén is lehet olyan klauzulát (*escape clause*) beiktatni a szabályozás elemei közé, amely bizonyos mértékű recesszió, vagy egyéb válsághelyzet esetén felmenti a kormányt a szabály betartása alól. Ez a megoldás ugyanakkor szintén nem probléma nélküli: egyrészt nagyon nehéz előre taxatívén meghatározni azokat a körülményeket, amikor célszerű egy merev szabálytól eltekinteni. Másrészt ilyen esetekben akár hosszabb időre szabályalapú keret nélkül marad a költségvetési politika, ami hitelességi problémákat is okozhat a pénzpiacok szemében.

egyenlegre vonatkoztatva jelölnek ki törvényi plafont.<sup>10</sup> Egy másik lehetséges eljárás elkülöníti a gazdasági és demográfiai tényezők ismeretében számszerűen meghatározható költségvetési sorokat (a magyar államháztartási törvény szóhasználatában idetartoznak a külső tételek, valamint az adósságszolgálati terhek) az alapvetően a döntéshozók egyedi mérlegelésétől/politikai preferenciájától függő soroktól (belső tételek). A költségvetés végrehajtása során aztán csak a belső tételek egyenlegének betartását követeli meg a szabályrendszer az aktuális kormánytól.<sup>11</sup> Míg annak eldöntése, hogy a nominális költségvetési változókra vonatkozó rendelkezéseket betartja-e a végrehajtó hatalom, viszonylag egyszerűen követhető egy átlagos újságolvasó részéről is, addig a prociklikusságot elkerülő eljárások kellően bonyolultak ahhoz, hogy önkéntelenül is felvessék egy olyan független szakértői testület igényét, amely folyamatosan figyelemmel követi a szabályok érvényesülését. Konkrét példával élve: egy strukturális egyenlegsabály esetén az FFI feladata lehet, hogy validálja a kormány számításait, vagy akár maga a testület dolgozza ki a ciklikus hatások kiszűrésére, illetve az egyedi tételek definiálására használt módszertant. Egy másik lehetséges helyzet is előhívhatja annak szükségességét, hogy a numerikus szabályok betartásáról egy független entitás is állást foglaljon: ha az aktuális kormánnyal kapcsolatban felmerül a gyanú, hogy a kreatív könyvelést, az államháztartási elszámolási rend rugalmas alkalmazását is felhasználja a szabály teljesítéséhez. Egy FFI szerepvállalása tehát még egy, a média és a közvélemény számára követhetetlen, túlzottan technikai eljárásrend esetén is biztosítja az átláthatóságot és elszámoltathatóságot, és ezáltal növeli a teljes rendszer hitelességét. Következésképpen a *szabályok és/vagy intézmények* vitát nem célszerű egy dichotóm, egymást kizáró logika alapján értelmezni, hiszen egyre inkább egy komplementer jellegű viszony kezd kikristályosodni a fejlett gazdaságok intézményi gyakorlatában.

## 2. A FÜGGETLEN FISKÁLIS INTÉZMÉNYEK TIPOLÓGIÁJA ÉS MŰKÖDÉSÜK

Habár sokféle szempont szerint lehet csoportosítani az FFI-eket, elvi kiindulópontból a legfontosabb elhatárolás a fiskális *hatóságok*, illetve az alapvetően tanácsadói-ellenőrzési jogosítványokkal bíró *költségvetési tanácsok* között van (az utóbbi típusra a „fiscal council” összefoglaló név vált bevetté a szakirodalomban, attól függetlenül, hogy gyakran nem ez a hivatalos megjelölésük az ide sorolható FFI-knek). Mint jeleztük, az első kategória egyelőre egy üres halmaz, ugyanis erős jogi felhatalmazással (ami például magában foglalná a költségvetés-alkotási képességet vagy

10 A közelmúlt leggyakrabban hivatkozott példája a 2009. augusztusi német alkotmánymódosítás, amely előírja, hogy a válság miatt szükségessé vált néhány éves átmeneti időszak után a központi költségvetés 2016-tól legfeljebb a GDP 0,35 százalékára rúgó strukturális deficitet halmozhat fel, míg a tartományi költségvetéseket ki kell egyensúlyozni 2020-tól szintén strukturális értelemben.

11 A 2008 novemberében törvénybe iktatott magyar szabályrendszer pontosan ezt a megközelítést követi: miután a tervezési fázisban a reáladósság „nem növelésével” konzisztens módon lefektetésre kerül a  $t+1$ -ik évre (ahol a  $t$ -edik év az, amire a költségvetési törvény éppen készül) a belső tételekre vonatkozó egyenlegkövetelmény, azt követően már csak ennek a betartására kell ügyelni a szabályrendszer szerint. Következésképpen ezen az időhorizonton az államháztartás hiánya a külső tételeken keresztül szabadon „elromolhat”, ha például a vártnál rosszabbul alakul a gazdasági növekedés.

vétójogot) egyetlen vizsgált intézmény sem rendelkezik. Ez teljesen összhangban van a közpolitikai eszközök delegálásának elméleti háttéréről az előző fejezetben kifejtett összefüggésekkel. A második kategóriába tartozó költségvetési tanácsok ugyan formális közhatalmi jogosítványokat nem birtokolnak, de az elmúlt évtizedek gazdaságtörténete számos példával szolgál arra, hogy egy FFI-nek sikerült számottevő mértékű befolyásra szert tenni a nyilvánosság előtt folyó fiskális vitákban. Ennek háttérében legtöbbször az áll, hogy a hitelességük miatt a véleményük figyelmen kívül hagyása, álláspontjuk esetleges lesöprése komoly reputációs költséget okozhat a hatalmon lévő politikai csoportoknak.

A költségvetési tanácsokat alapvetően a feladatkörük jellege alapján érdemes tipizálni: vannak normatív szereppel felruházott tanácsok (pl. ilyen Belgiumban a High Council of Finance, vagy Svédországban a Fiscal Policy Council), illetve olyanok, amelyek mandátuma csak pozitív elemzések készítésére terjed ki. Ez utóbbi kategóriát tovább lehet bontani a törvényi feladatkör kiterjedtsége szerint. A költségvetési tanácsok többsége átfogó mandátummal rendelkezik a költségvetési politika területén, vagyis teendőit a prognózisok készítésétől, kormányzati törvényjavaslatok elemzésén át egészen az elszámolási szabályok és költségvetési eljárások véleményezéséig felölelheti a feladatlista (lásd például az amerikai vagy a kanadai törvényhozási stábon belül működő FFI-eket, vagy a magyar Költségvetési Tanácsot<sup>12</sup>). Egy ilyen széles spektrumú szerepkör gyakorlatilag elengedhetetlen, ha a fiskális szabályok betartásának felügyelete is a megbízatás része. Több példa van ráadásul arra is, hogy egy FFI a tágabban vett gazdaságpolitika (munkaerőpiac, jóléti rendszerek stb.) területén is aktív, lásd például a holland CPB tevékenységét. A kisebbséget jelentő altípusba a tematikus, parciális szerepkörű testületek tartoznak, amelyek vagy csak egy körülhatárolt költségvetési tételcsoporttal foglalkoznak (például az adóbevételek esetén ilyen az Egyesült Államokban működő Joint Committee of Taxation, illetve a német Working Group on Tax Estimates), vagy a költségvetési tervezést megalapozó makrogazdasági előrejelzés elkészítéséért felelnek (pl. a szlovén Institute of Macroeconomic Analyses and Development).

Kézenfekvő további lehetséges csoportosítási szempontként adódik az adott intézmény szervezeti elrendezése is, pl. hogy a törvényhozó hatalomhoz, vagy a kormányzathoz tartozik-e szervezeti szempontból, netán teljesen önálló jogállású-e az FFI. Ugyanakkor a világban létező testületeket végigtekintve, könnyen található arra példa (és persze ellenpélda is), hogy a függetlenség, pártatlan működés úgy is elérhető, hogy a parlamenti apparátus részeként, vagy akár a pénzügyminisztérium egyik önálló részlegeként működik a testület. Következésképpen az FFI szervezeti elhelyezkedése mint ismérv alapján egy nagyon heterogén jellegű intézménycsoport hozható csak létre. Ennek a kérdésnek az eldöntésében fontos szerepet kell, hogy játsszanak az adott ország közjogi hagyományai és alkotmányos berendezkedése is (pl. az elnöki rendszerű demokráciákban gyakran előfordul, hogy a parlament

12 Tekintve, hogy az írásos tanulmány a 2010. év végéig rendelkezésre álló információkat dolgozta fel, ezért nem térhet ki a magyar független intézmény 2011. év elejétől hatályos gyökeres átszervezésére (az önálló titkárság megszüntetése, a tagok lecserélése, a feladatkör leszűkítése). A magyar Költségvetési Tanács tehát még a 2010 folyamán érvényes jellemzőivel szerepel az elemzés különböző összehasonlításaiban és csoportosításaiban.



és a végrehajtó hatalom eltérő pártszínezetű, így egy, a törvényhozáshoz telepített elemzési csapat elvileg jól be tudja tölteni az államháztartásért felelős minisztériummal szemben a szakmai ellensúly kontrolláló szerepét, míg egy klasszikus parlamentáris demokráciában egy ilyen konfiguráció nem biztos, hogy beváltja a hozzá fűzött reményeket).

Az intézményi kapcsolatoknál maradván gyakran merül fel az a dilemma egy új FFI megalapításánál, hogy nem lenne-e célszerű az első látásra hasonló feladatokkal rendelkező *számvevőszékek* kebelén belül létrehozni az intézményt. Ráadásul ez a megoldás olcsóbbnak is ígérkezik, különösen egy teljesen önálló szervezet felállításával összehasonlítva.<sup>13</sup> Ezen a ponton fontos leszögezni, hogy a számvevőszékek a legtipikusabb funkciója a számviteli szempontú ellenőrzés, vagyis annak vizsgálata, hogy a közpénzek felhasználása maradéktalanul összhangban áll-e a jogszabályi előírásokkal. Ez definíció szerint utólagos ellenőrzést jelent, míg a jól működő FFI-k a gazdaságpolitikai döntések meghozatalához is szolgáltatnak információt (pl. a hivatalos előterjesztésekhez készített előzetes közpénzügyi hatásvizsgálatokkal). Eltérő módszertani, szemléleti megközelítést is igényelnek ezek a funkciók: míg a számvevőszékek vizsgálatai jogi-megfelelőségi alapokon állnak, addig az FFI-k főszabály szerint közgazdasági elemzéseket készítenek. Természetesen eltérő módszertannal és időzítéssel dolgozó szervezeti egységeket elvileg lehetséges egy intézmény keretei között is működtetni, bár viszonylag ritkák az olyan vezető személyiségek, akik mindkét érintett területen kimagasló szakmai tudással rendelkeznek. Mindenesetre egy speciális érdekkonfliktus is fakadhat ebből az intézményi konstrukcióból: a klasszikus számvevőszéki *ex post* ellenőrzést befolyásolhatja, torzíthatja az a korábbi álláspont, amit ugyanezen intézmény az *ex ante* vizsgálódás során képviselt.<sup>14</sup> Ha például a költségvetési törvénytervezet parlamenti beterjesztésekor a számvevőszék egyik önálló igazgatóságaként működő FFI megalapozottnak találja a kormányzati fogyasztási adóbecsléseihez használt lakossági fogyasztási prognózist, akkor vajon a tervezettnél alacsonyabb ÁFA-bevételek esetén a zárszámadási folyamatban a számvevőszék egy másik igazgatósága mekkora elszántsággal fogja ebben a tényezőben keresni az eltérés forrását (miközben mindkét elemzést ugyanaz a vezetőség hagyta jóvá)?

Az intézményépítési szakasz egy másik sarkalatos dilemmája: szükség van-e közpénzeket áldozni arra, hogy a költségvetési tanács egy önálló technikai stábra támaszkodva végezze a feladatait, vagy inkább egy bölcsök tanácsa jellegű testület álljon fel (amelynek munkáját egy maximum néhány fős adminisztratív személyzet támogatja). Ebben a dimenzióban sem érdemes általános érvényű álláspontot elfoglalni, ugyanis ez a döntés optimális esetben az adott ország adottságaihoz illeszkedve születik meg. A világban markánsan eltérő méretű támogató apparátusokkal is találhatók magas színvonalon működő, mintául szolgáló FFI-k. Egyfajta „vízválasztó” tényezőnek az bizonyul, hogy szükségesnek ítéltetik-e egy önálló, teljes körű makrofiskális előrejelzés előállításának képessége a testület számára, vagy az adott

<sup>13</sup> Ez a kérdés 2007–2008 folyamán a magyar Költségvetési Tanács felállítását megelőző szakmai és politikai vitákban is hangsúlyosan felmerült.

<sup>14</sup> Egy plasztikus orvosi hasonlattal élve: nem tanácsos a boncolást a páciens kezelőorvosára bízni, hiszen nem életszerű, hogy adott esetben utólag el fogja ismerni a téves diagnózist vagy az elhibázott gyógymodot.

országban valamilyen egyéb intézményi megoldás már biztosítja azt, hogy ne a minden kormányzati adminisztrációban óhatatlanul megjelenő kincstári optimizmusra épüljenek a gazdaságpolitikai tervek. Egy hiteles alternatív pálya felrajzolásának akkor is pozitív, egyfajta nyilvános viszonyítási pont felállításával a hatalmon lévő politikai erőket moderáló szerep juthat, ha a költségvetési tervezés alapjául szolgáló feltételezések továbbra is a minisztériumon belül készülnek. Jelen állás szerint az Európai Unióban öt olyan ország van, ahol a költségvetési tervezést egy független intézmény makropályáján végzik el: Ausztria, Belgium, Hollandia, Szlovénia és az Egyesült Királyság<sup>15</sup>.

Egy tágabb mandátummal rendelkező FFI mellett például Svédországban (az autonóm kormányzati háttérintézményként működő National Institute of Economic Research), illetve Belgiumban (a gazdaságpolitikai hatóságok önálló koordináló szervezeteként létrehozott National Accounts Institute) is működik olyan más, a mindenkori pénzügyminisztériumi vezetéstől független intézmény, ami rendszeresen rövid és középtávú gazdasági előrejelzéseket publikál. Ebből az intézményi-gazdaságtörténeti felállásból következően az említett országokban tevékenykedő FFI-k munkáját a nemzetközileg tipikusnak mondhatónál érdemben kisebb technikai stáb segíti (ahogy ez a *1-es*, áttekintő *táblázatból* is kiolvasható). Bár szinte lehetetlen egy minden körülményekre érvényes létszámot megjelölni a technikai stáb méretét tekintve, érdemes megemlíteni, hogy *Anderson* [2009] a CBO szervezeti felépítését mintául véve az általa alapfunkcióknak tekintett elemzési feladatok – részletes makrofiskális előrejelzés, illetve költségvetési hatástanulmányok készítése – ellátásához szükséges emberierőforrás-igényt 45 főre teszi (35 fő elemző és 10 fő adminisztratív háttér).

Az önálló elemzési stáb felállításának indokoltsága kapcsán vizsgálendő további kérdés az is, hogy a piaci elemzők, illetve a magántulajdonban lévő gazdaságkutató cégek mennyiben váltják ki ezt a tevékenységet, tudniillik ezek a szervezetek is folyamatosan figyelik és értékelik a makrogazdasági, illetve a költségvetési folyamatokat. Egy rendre visszaköszönő érvelés szerint a saját technikai kapacitás nélküli, „bölcsek tanácsa” jelleggel működő FFI mellett rengeteg független magánszereplő van egyébként is, akik sokrétű inputot adhatnak a közintézmény működéséhez, és így „együttes erővel” kontroll alatt tudják tartani a fiskális politikát. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy egy teljes hatáskörű FFI-vel összevetve eltérő a mélysége azoknak az elemzéseknek, amit a piaci szereplők biztosítanak a nyilvánosság számára (különösen igaz ez a közepes, vagy annál kisebb világgazdasági súlyú országokat tekintve). Példának okáért Magyarországra specializálva (és általában a hasonló nagyságú gazdaságokra) a piaci elemző és más kutatóintézetekben tipikusan egy-két ember foglalkozik makroelemzési feladatokkal. Ez nem biztosít elegendő kapacitást egyes komplexebb szerkezetű konkrét kormányzati intézkedések (pl. egy új logikájú egészségügyi finanszírozási rendszer bevezetése) költségvetési hatásainak

15 A szóban forgó intézmények a következők: az Austrian Institute of Economic Research (WIFO) Ausztriában, a National Account Institute (NAI) Belgiumban, a Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) Hollandiában, az Institute of Macroeconomic Analyses and Development (IMAD) Szlovéniában, valamint legújabb csatlakozóként a 2010-ben megalakult Office for Budget Responsibility (OBR) az Egyesült Királyságban.

részletes vizsgálatához. Ezzel szemben már egy kb. 30 fős önálló stáb képes lefedni a költségvetéssel kapcsolatos összes makrogazdasági és szakmai kérdést. Plasztikus példával élve, egy ilyen intézmény alkalmas arra, hogy gyakorlatilag „soronként” értékelje a költségvetési tervszámok megalapozottságát. A potenciálisan felmerülő kérdések teljes lefedése gyakran azért is lényeges, mert ennek révén lehet szakszerűen ellenőrizni a költségvetési szabályok teljesülését is. Egy másik lényeges faktor, hogy az FFI-k közintézményként a piaci szereplőkkel szemben rendszerint sokkal kiterjedtebb hozzáféréssel rendelkeznek a különféle gazdasági és költségvetési adatbázisokhoz, valamint a közigazgatáson belül felhalmozódó információkhoz (több országban törvényi előírások is garantálják ezt a jogosítványt a minél megbízhatóbb elemzések érdekében).

1. táblázat: Néhány kiválasztott FFI főbb jellemzői

Intézmény, ország	Alapítás éve	Tagok (vezetők) száma	Önálló technikai stáb létszáma	Tevékenység, feladatkör fő jellemzői
High Council of Finance (Belgium)	1989	12	15	A költségvetési politika elemzése mellett normatív ajánlásokat (pl. a központi költségvetés és a regionális kormányzatok számszerűsített középtávú deficitcéljai) is megfogalmaz.
Danish Economic Council (Dánia)	1962	4	30-35	A makrofiskális előrejelzések és normatív ajánlások mellett aktuális gazdaságpolitikai témákban is átfogó elemzéseket készít (pl. eurózónás csatlakozás időzítése, iparpolitikai stratégia, közsféra átszervezése stb.)
Congressional Budget Office (CBO, Amerikai Egyesült Államok)	1974	1	250	A világ leg(él)ismertebb FFI-je a kongresszusi stáb részeként a képviselők számára független elemzéseket készít minden egyes szaktörvényjavaslat költségéről és gazdasági hatásairól. Az apparátus mérete azt is lehetővé teszi, hogy az elnök betérjesztesse költségvetési tervezetet akár teljes egészében szakszerűen átírja a törvényhozás.
Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB, Hollandia)	1945	3	170-180	Az FFI-k „doyenjét” Jan Tinbergen alapította szervezetileg a kormányzat részeként, de nagyfokú autonómiát élvez. Szinte a teljes gazdaságpolitikai spektrumot lefedi elemzéseivel. A kormány minden esetben a CPB makrogazdasági előrejelzéseit használja.
Parliamentary Budget Officer (Kanada)*	2008	1	15	A parlamenti apparátus részeként elemzéseket készít a költségvetési és makrogazdasági helyzetről, valamint hatásvizsgálatokat néhány kiemelt fontosságú törvényjavaslatról. Működésének vezérfonala az átláthatóság: pl. minden egyes adatkérést, illetve az elemzésekkel kapcsolatos hivatalos levelezést nyilvánosságra hoz a honlapján.
Költségvetési Tanács (Magyarország)**	2009	3	30-35	Tevékenysége a költségvetési politika pozitív jellegű elemzésére terjed ki (technikai kivetítések, hatástanulmányok szaktörvényekről, illetve a költségvetési tervezetről, beleértve a módosító javaslatokat is), valamint a magyar reáladósság-szabály érvényesülésének vizsgálatára.
Swedish Fiscal Policy Council (Svédország)	2007	8	4	A döntő részben akadémiai kutatókból álló testület egyik fő feladata a svéd strukturális egyenlegszabálynak való megfelelés értékelése, de tágabb gazdaságpolitikai kérdésekben is (pl. munkaerőpiaci trendek) kiad elemzéseket és normatív ajánlásokat.

Megjegyzések: \*A kanadai törvényhozás formálisan egy költségvetési főhivatalnokot választ, aki erőforrásokat kap a saját technikai stábja felállítására.

\*\* A magyar FFI a 2010. decemberéig hatályos jellemzőivel szerepel a táblázatban.

Forrás: Calmfors [2010], valamint a szerző gyűjtése az egyes intézmények honlapjai alapján.

Az FFI-k gyakorlati működésének gyakran visszatérő kérdése az aktuális *kormányzathoz*, illetve tágabb értelemben a politikai *pártokhoz fűződő viszony*. Amennyiben egy FFI komolyan veszi a független mandátumát, akkor a szerepek logikájából fakadóan szinte elkerülhetetlenül konfliktusba kerül a hatalmon lévő erőkkal. Ezek a véleménykülönbségek azonban egy érett és stabil (gazdaság)politikai intézményrendszer esetén alapvetően a szakmai vita keretein belül maradnak. Az aktív belpolitikai részvételre kitüntetett példa a helyi FFI sajátos tevékenysége a holland parlamenti kampányokban: 1986 óta az országos választások előtt a mértékadó politikai pártok mindegyike felkéri a CPB-t programjaik gazdasági-költségvetési elemzésére. Ez a minden szereplő által pártatlannak tekintett, azonos tudományos sztuenderdek szerinti nyilvános értékelés szinte hivatalos aktussá vált a holland politikai életben, ugyanis egyetlen számottevő erő sem kockáztathatja meg, hogy megkerülje ezt a fórumot, anélkül, hogy politikai tekintélyét veszélybe ne sodorná. A CPB elemzési szempontjai folyamatosan bővültek az elmúlt negyedszázadban, a klasszikus kérdések mellett (mennyi közpénzbe kerül az aktuális tervek, választási ígérek megvalósítása, és hogyan hatnak mindezek a növekedésre és a foglalkoztatottságra) a legutóbbi átfogó elemzésük ebben a műfajban már kitért a közlekedésre, a környezetvédelemre, az innovációs kapacitásokra valamint az ingatlanpiacra is [CPB 2010].<sup>16</sup>

Ide kapcsolódó probléma, hogy a mindennapi működés logikájából fakadóan – egy FFI tipikus feladata a kormányzat által előterjesztett gazdasági elképzelések, számítások kritikus vizsgálata – a független testületek gyakran óhatatlanul *azonos platformra kerülnek az ellenzéki pártokkal* a nyilvánosság szemében. A politikai motiváltság látszata ellen különösen akkor nehéz küzdeni, amikor hosszabb ideig ugyanazok a pártok uralják a döntéshozó pozíciókat. Erre a dilemmára is megoldást jelenthet az amerikai CBO gyakorlata, amely 1983 óta publikál évente egy olyan elemzést (az utóbbi időkben *Budget Options* néven adták ki), ami a szűkebb és tágabb nyilvánosságban vitatott legrelevánsabb gazdasági lépések, új ötletek hatásvizsgálatait tartalmazza 10 éves időhorizonton (akár több mint 100 különböző bevételi és kiadási oldali intézkedést is tárgyalva). A kötet elkészítésekor gondosan ügyelnek rá a szakértők, hogy a meghatározó politikai pártok képviselőinek programpontjai mellett a különféle civil szervezetek, gazdaságpolitikai agytrösztök, kutatóintézetek által felvetett és a politikai mezőben érdemi visszhangot kapott javaslatokat is beárazzák. Egy ilyen rendszeres publikáció segíthet a minden oldalról való egyenlő távolságtartás demonstrálásában (ha például egy, a kormányzati felelősségtől nem korlátozott ellenzéki politikus kedvenc vesszőparipái az új adókedvezmények bevezetéséről, vagy a szociális támogatási programok kibővítéséről a vélelmezettnél jobban megviselik az államháztartást, akkor ez még idejekorán kiderülhet), továbbá magasabb színvonalúvá és megalapozottabbá teheti a közéleti

16 Habár a holland gyakorlat az FFI-k között egyedülálló, civil szervezetek, független kutatóintézetek más országokban is elkészítik a kampányidőszakban megjelentetett pártprogramok beárazását. Kiemelendő az angol *Institute of Fiscal Studies* sorozata ebben a témakörben, amely 1997 óta tematikus jelentésekben értékeli az elmúlt politikai ciklus történéseit és eredményeit az Egyesült Királyságban, és ezzel összefüggésben a nagy pártok jövőre vonatkozó terveit. Mint emlékeztetés, a 2010 tavaszi kampányban Magyarországon hasonló tevékenységet végzett a [www.mitigernek.hu](http://www.mitigernek.hu) internetes oldalt működtető, közgazdászok alapította civil egyesület is.



vitákat.<sup>17</sup> Kivételesen a CBO arra is vállalkozik, hogy egy-egy átfogó reform előkészítésének fázisában tematikus elemzést is megjelenessen ebben a műfajban (lásd a korábban nagy visszhangot kiváltott anyagukat az egészségügyi reform különféle irányainak költségbecsléséről [CBO 2008]).

A konfliktusok még abban az esetben is szinte borítékolhatóak, amikor az FFI tagjai és aktuális kormányzat irányítói nem állnak messze egymástól, illetve korábban együtt dolgoztak. A kanadai PBO első, 2008-ban öt évre kinevezett vezetője, *Kevin Page* közvetlenül megválasztását megelőzően a miniszterelnöki kabinet magas rangú gazdasági tanácsadója volt. Ettől függetlenül az új intézmény első publikációi több fronton is kritikusak voltak a hivatalos számításokkal szemben (különösen nagy visszhangot váltott ki az az elemzésük, amelyben levezették, hogy Kanada afganisztáni szerepvállalásának költsége a kormány által közölt összegnek közel a duplájára becsülhető). Habár a miniszterelnök bármikor visszahívhatja a PBO vezetőjét, végül nem ezt a drasztikus lépést, hanem a korábban ígért költségvetési támogatás harmadának az elvonását javasolta a kormányzó erő egyfajta politikai „szankcióként”. A szakmai körök egyértelmű támogatását és a közvélemény szimpátiáját élvező fiatal intézménynek azonban sikerült leszerelnie ezeket a terveket – a kiobbant heves sajtópolemia túlzottan megnövelte a PBO megregulázásának politikai költségét –, így a stáb toborzása végül az eredeti elképzelések szerint folytatódhatott.

Az aktuális hatalomtól élvezett függetlenség megőrzésének kiemelt szerepe van azon FFI-k esetében, amelyeknek a költségvetési „örkutya” szerepkör mellett normatív ajánlások megfogalmazására is kiterjed a mandátumuk. Ez ugyanakkor nem feltétlenül jelenti minden esetben a hivatalos terveknel szigorúbb, „fiskális héja” álláspont képviselését. Egy idevágó példa: a svéd költségvetési tanács a 2009-es recesszió miatt a kormány által eredetileg tervezettnél nagyobb stimuluscsomag alkalmazását javasolta [Calmfors 2010]. Ez ráadásul az FFI szerint nem járt volna önmagában a többletet előíró svéd fiskális szabály megsértésével sem, mert azt a konjunktúraciklus egészét tekintve kell vizsgálni. A kormány végül összességében akkora mértékben léptetett életbe keresletösztönző lépéseket, amekkorát a független testület javasolt. Várhatóan a svéd politikai élet és közvélemény előtt a későbbiekben nagyobb hitelessége lesz a testület ajánlásainak a fentebb vázoltnál gyakoribb „fordított helyzetben”, amikor a költségvetési tanács épp a kormány túlzottan laza költségvetési terveit bírálja és megszorító intézkedések meghozatalára szólít fel.

## NÉHÁNY TANULSÁG

A korábbiakban csak néhány főbb szempont alapján áttekintett helyzetkép is jól mutatja, hogy *nincs univerzális intézményi recept* a fiskális fegyelem eléréséhez

17 Magyarországon a Költségvetési Tanács [2010] egyik első kiadványának is volt hasonló célú része: a 2010 márciusában, egy választási kampány közepén publikált középtávú makrofiskális kitekintés tartalmazott érzékenységvizsgálatokat is néhány kiemelt intézkedéssel kapcsolatban (pl. a főbb adónemek egy százalékpontos változtatása). A hazai FFI szándéka szerint a közvetlen és közvetett hatásokra is részletesen közölt számítások a szakértők, gazdasági újságírók (vagy akár az érdeklődőbb választópolgárok) számára egyfajta sorvezetőt nyújthattak a pártok adó- és szociális rendszerre vonatkozó elképzeléseinek megalapozottabb értékeléséhez.

vezető úton. A témakörben végzett ökonometriai vizsgálatok sztenderd és gyakran hivatkozott eredménye, hogy az erős jogállással rendelkező fiskális szervezetek léte szignifikánsan pozitívan korrelál a költségvetési egyensúllyal.<sup>18</sup> Ugyanakkor tudható, hogy az oksági viszony ennél bonyolultabb kérdés: azok a nemzetek, ahol egyébként is erős intézményes ellensúlyok és kulturális fékek vannak beépítve a demokratikus mechanizmusokba, ha a mindenkori kormány netán – Kopits György sokszor emlegetett találó kifejezésével élve – hajlamot mutatna a „fiskális alkoholizmusra”, sokkal nagyobb valószínűséggel hoztak már létre/erősítettek meg egy saját FFI-t. Vagyis mind az FFI léte, mind a felelős gazdaságpolitikai teljesítmény közös okokra vezethető vissza: az érett politikai kultúrára és a vele párosuló stabil intézményrendszerre. Ezzel a gondolattal látszólag összecseng az a gyakran hallható nézet, hogy nem az FFI-k szabályozásának a tanulmányban is tárgyalt kérdései az igazán lényeges tényezők a fiskális fegyelem felé vezető úton, hanem az, hogy a kormányzó politikai erők (vagy akár személyesen maguk a miniszterek) mennyire elkötelezettek a költségvetési egyensúly mellett. Akkor tehát az FFI-k elmúlt években megfigyelhető látványos gyarapodása csak egy intézményi divathullámnak tekinthető, aminek önmagában nincs is szignifikáns következménye a költségvetési hiányra? A gazdaságtörténeti tények alapján stabil országok FFI-k nélkül is visszatérnek a prudens gyakorlathoz a válság lecsengése után, míg a kevésbé szerencsés országok a világ legkomolyabban működő FFI-je mellett is tovább folytatják az államadósság növelését?

A kérdés megválaszolásához abból érdemes kiindulni, hogy az új FFI-k létrehozása vagy a létezők jogosítványainak megerősítése – akár egy numerikus szabályt is tartalmazó költségvetési felelősségi rendszer részeként – általában egy gazdasági-társadalmi válsághelyzethez kötődik, amelynek részben vagy egészben a *fiskális túlköltekezés* volt a kiváltó oka. Ilyen esetekben széles társadalmi közmegegyezés, de legalábbis a meghatározó érdekcsoportok részéről egyértelmű támogatás övezi azt a törekvést, hogy alapvető intézményi változásokat léptessenek életbe a túlzott eladósodás megfékezésére/visszafordítására. Egy jól működő FFI ahhoz segíthet hozzá, hogy folyamatosan napirenden tartsa a kiegyensúlyozatlan költségvetési politika kockázatait. Ez a szerepkör úgy is megfogalmazható, hogy mint az orvosi gyakorlatban használt „emlékeztető oltás”, visszatérően a társadalom eszébe juttatja azt az időszakot, amikor még széles konszenzus övezte a fiskális fenntarthatóság érdekében a jelen generációk hozta áldozatokat, illetve a felelős gazdálkodást biztosító változásokat is. A jelzett funkció szükségességét az támasztja alá, hogy különös hajlammal bírnak a modern társadalmak arra, hogy ez, a fiskális egyensúly megőrzése mellett kialakult konszenzus rövid idő belül elpárologjon, amint a válság közvetlen hatásai múlóban vannak.

Az FFI-k – előbbi emlékeztető funkciójuk mellett – sokat tehetnek a közpolitikai *döntéshozatal minőségének javításáért*. Egy aktívan működő FFI a pártatlan, optimális esetben a közép- és hosszú távot is lefedő elemzéseivel folyamatosan tudatosítja a politikusokban és a választópolgároknak egyaránt az aktuálisan megfontolás alatt lévő reformlépések gazdasági következményeit, amelynek révén valószínűsít

18 Lásd például a *Debrun* tanulmányában [Debrun et al. 2009] közölt hivatkozásokat.

hetően megalapozottabb döntések szülehetnek. Ez persze önmagában nem akadályozza meg az alapvetően választási célú populista intézkedések elfogadását, de legalább világossá teszi azok explicit költségeit (ami nem minden költségvetési transzfer esetén azonosítható könnyen, pl. lásd az adókedvezményeket, vagy az állami kamattámogatásra épülő konstrukciókat). Továbbá, egy széles körben függetlennek tekintett FFI nagy mértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy a költségvetési erőforrások elosztásáról szóló közéleti vita bizonyos része depolitizálódjon, szakmai mederbe terelődjön. Erre példa lehet, amikor egy konkrét közpolitikai célt átfogó konszenzus övez (tételezzük fel, hogy ilyen a kortárs irodalom kiemelt támogatása), akkor nem szerencsés az, ha a szubvenció lehetséges eszközeiről (könyvek ÁFA-kulcsának csökkentése, írói ösztöndíjak meghirdetése, célzott könyvtár-gyarápítási programok indítása stb.) pusztán ideológiai vita folyik, ahelyett, hogy egy erre hivatott szervezet tételes becslései is segítenék a döntéshozatali folyamatot, az alternatívák mérlegelését. Végül fontos megemlíteni az előbbiekkal kapcsolatosan, hogy egy nivós sztenderdek szerint tevékenykedő FFI „magával húzhatja” a közigazgatást, egyfajta demonstrációs hatást gyakorolhat annak szakmai munkájára is. Kiemelten érvényesülhet ez azon gazdaságok esetében, ahol az FFI rendszeresen publikál a beterjesztett törvényjavaslatokhoz költségvetési árazásokat. Azokban az országokban pedig, ahol a központi közigazgatás döntéselőkészítési tevékenysége eddig is jó színvonalú volt a háttérben, ott arra nyújt ösztönzőket, hogy minél több minisztériumi hatásvizsgálatot, megalapozó tanulmányt a nyilvánosság elé tárjon az aktuális adminisztráció (lásd például Kanada esetét az elmúlt években).

Az írásban felvillantott néhány példa és konkrét intézményi gyakorlat is jól jelzi, hogy nincs univerzális recept sem az FFI-k feladatkörének kiterjedését, sem a rendelkezésükre bocsátandó erőforrások mértékét, sem más intézményi paraméterük optimális beállítását illetően. A témakörbe remekül passzoló „ahány ház, annyi szokás” bölcsességén túlmutatóan a szerző egy tényezőt emel ki, ami véleménye szerint meghatározó sikerkritérium egy FFI működésében: a *transzparencia* fontosságát. Mint előbb már említettük: a létező FFI-k (hatalmi jogkör nélküli költségvetési tanácsok) befolyást szinte csak hitelességük felépítése és fenntartása révén gyakorolhatnak a gazdaságpolitikai döntésekre. Ebben a folyamatban pedig kulcsszerepet játszik az, hogy mennyire nyíltan „terítik ki a kártyáikat”. Az átláthatóság központi eleme az előrejelzéseknél/középtávú kivetítéseknel alkalmazott metodológiai eljárások publikálása, akár a számításokat tartalmazó kiadvány függelékeként, akár önálló kézikönyv vagy a makromodellre, illetve az egyes költségvetési tételekre vonatkozó módszertani füzetek formájában. Az átláthatóság biztosítása mellett az érintettek informálódását nagyban segítheti, ha ezek a leírások nem csak az adatforrásokat és a számítások képletezését közlik, hanem mindazon állandókat, magatartási feltételezéseket is részletezik, amik hatással voltak az eredményre.

Az ily módon, lépésről-lépésre levezetett magyarázatoknak különös jelentősége lehet, ha egy új intézkedés/módosítás is érinti a szóban forgó költségvetési prognózist. Például, ha a vállalati nyereségadóban egy új kedvezmény bevezetésére/vagy esetleg egy már meglévő kedvezmény alkalmazási feltételeinek lazítására érkezik előterjesztés, akkor az FFI érintett tanulmányának a módszertani részében célszerű explicit módon megjelölni, hogy az előrejelzés azzal a feltételezéssel készült, hogy

az üzleti szervezetek X százaléka fog tudni élni ezzel a lehetőséggel.<sup>19</sup> Ennek a részletezettségnek ugyanis megvan az a járulékos előnye, hogy ha valaki egy X-től eltérő feltételezést tart alkalmasabbnak a példában szereplő adókedvezmény kihasználását illetően, vagy kíváncsi arra, hogy a szabályozás további módosítása (pl. az igénybevételi feltételek eltörlése) mibe kerülne az államháztartás számára, akkor nagyon könnyen képes saját technikai kapacitás nélkül is az említett költségvetési hatások meghatározására. A tárgyalt mélységű átláthatóság felértékelődik akkor, ha éppen egy parlamenti tárgyalás alatt álló törvénytervezetről készült hatástanulmányról van szó, hiszen lehetőséget nyújt az országgyűlési képviselőknek (különösen fontos lehet ez a kormányzati szakapparátusra támaszkodni nem tudó mindenkori ellenzék számára), illetve a vitában érintett érdekcsoportoknak, hogy a jogi normaszöveg kialakítása során beállítható szabályozási paraméterek fiskális hatásmechanizmusával tisztában legyenek. Következésképpen egy FFI elemzése még akkor is jelenthetnek hozzáadott információk értéket a törvényalkotási munkában, amikor az aktuális kormány a saját elképzeléseit korrekt módon lefedő nyilvános *hatásvizsgálatokkal együtt* terjeszti elő a változtatási javaslatait (ez utóbbi egyébként még az Európai Unió régi tagországainak többségére sem igaz jelenleg).

Az átláthatóság optimális esetben az FFI egészét átható vezérlő elvvé válik. Kiterjed a felhasznált közpénzekkel való gazdálkodás (pl. külső megbízási szerződések), valamint a belső döntéshozatal (pl. a vezető testület üléseiről készült szerkesztett jegyzőkönyvek) dokumentumainak lehető legteljesebb nyilvánosságától kezdve a folyamatban lévő elemzésekkel kapcsolatos információk rendszeres megosztásán keresztül a fontosabb megállapítások, számszerű eredmények közérthető módon való tálalásáig a szélesebb nyilvánosság elé (pl. blog üzemeltetése, változatos csatornákon való médiaszereplések, sajtótájékoztatók a főbb publikációkhoz igazodva).<sup>20</sup> Az átlátható működés tehát nem a hitelesség felépítése (és így a befolyásszerzés) érdekében hozott elkerülhetetlen költségként értelmezendő, hanem annak fő eszközeként, hogy az FFI pártatlan elemzése a lehető leghatékonyabban hasznosuljanak a közpolitika szakszerűségének növelésében és a gazdaságpolitikai fegyelem ösztönzésében.

19 A konkrét érték forrása lehet valamilyen empirikus vállalati felmérés, vagy a szakirodalomban található becslés, netán hasonló adókedvezmények kapcsán megfigyelt hazai, illetve nemzetközi igénybevételi ráta. Az előbbiek hiányában egy plauzibilisnek tekinthető paramétert érdemes választani, őszintén bevallva a döntés némiképp önkényes jellegét.

20 Az angolszász FFI-k gyakorlatából még további példák sorolhatók fel: a kanadai PBO az összes közintézményhez intézett adatkérést, valamint az erre kapott válaszokat (ideértve az elutasításokat is) közli a honlapján, míg a brit OBR rendszeresen beszámol arról, hogy az intézmény szakértői pontosan kikelt, mely szervezetekkel folytattak technikai konzultációkat, megbeszéléseket egy adott időszakban.



## IRODALOM

- Alesina, Alberto–Tabellini, Guido (2007): Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task. *American Economic Review*, 97. évf. 1. sz. 169–179. o.
- Anderson, Barry (2009): The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting* 2009(1):1–11.
- Benczes István–Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- CBO (2008): *Budget Options, Volume 1: Health Care*. Congressional Budget Office, Washington. Letölthető: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/99xx/doc9925/12-18-HealthOptions.pdf>
- Government of Romania (2010): *Convergence Programme of Romania 2009–2012*, 2010 March. Letölthető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/pdf/20\\_scps/2009-10/01\\_programme/ro\\_2010-03-23\\_cp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/ro_2010-03-23_cp_en.pdf)
- CPB (2010): *Chartered Choices 2011–2015: Effects of Nine Election Platforms on the Economy and the Environment*. Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Hága. Letölthető: <http://www.cpb.nl/en/publication/chartered-choices-2011-2015-effects-nine-election-platforms-economy-and-environment>
- Calmfors, Lars (2010): The Role of Independent Fiscal Policy Institutions. *Background Reports* 9. Stockholm, Swedish Fiscal Policy Council
- Debrun, Xavier–Hauner, David–Kumar, Manmohan S. (2009): „Independent Fiscal Agencies”. *Journal of Economic Surveys*, 23(1):44–81.
- Györffy Dóra (2007): *Democracy and deficits: the new political economy of fiscal management reforms in the European Union*. Budapest, Akadémiai Kiadó
- IMF (2009): *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington DC
- Jankovics László (2005): A monetáris politika intézményi kérdései. In: Hámori Balázs et al. (szerk.): *Paradigm Shift – Information, Knowledge and Innovation in the New Economy*. Competitio könyvek 4. sz., 239–253. o. Debrecen, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar
- Kopits György–Romhányi Balázs (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle* 57(7–8): 573–590.
- Költségvetési Tanács (2010): *Technikai kivetítés (2010-2014)*. Letölthető: [http://www.kfib.hu/uploads/up\\_20110621\\_110634\\_6057\\_Technikai\\_kivetes\\_2010\\_marcius\\_25.pdf](http://www.kfib.hu/uploads/up_20110621_110634_6057_Technikai_kivetes_2010_marcius_25.pdf)
- Oblath Gábor (2010): A költségvetési felelőtlenség ellensúlya – A Magyar Köztársaság új intézménye, a Költségvetési Tanács. In: Sándor Péter–Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2009-ről*, 239–244. o., Budapest, Kossuth Kiadó
- Schick, Allen (2010): Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while Responding to Economic Aftershocks. *OECD Journal on Budgeting* 2010(2): 1–17.

Task Force (2010): Strengthening Economic Governance in the EU. *Final report of the Task Force to the European Council*. Letölthető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf)

Wyplosz, Charles (2005): Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review* 191:64–78.