



---

Pázmány Law Working Papers  
2012/39

**P. Kiss Gábor**  
**Distinkció és kikényszeríthetőség - a**  
**fiskális szabályrendszer alfája és**  
**ómegája**

## P. Kiss Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség - a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája<sup>1</sup>

*A fiskális politika ciklikussága megakadályozható a megfelelő fiskális keretrendszer segítségével. Ennek különböző elemei lehetnek hangsúlyosak az egyes országokban. Ahol a választópolgárok többsége tolerálja a magas deficitet, ott számszerű fiskális szabályok révén a fiskális politika önkorlátozására van szükség. Ez akkor működik megfelelően, ha pontosan lefedi a fiskális politika hatókörét, egyrészt kimutatva minden költségvetést megkerülő (kvázi-fiskális) tevékenység hatását, másrészt kiszűrve minden olyan külsődleges tényező hatását, ami a fiskális politikától közvetlenül nem függ. E szabály azonban csak akkor működik „ellenszélben” is, ha kikényszeríthető. Végül érdemes a kormányzaton belüli kapcsolatokat is szabályozni, a központ és önkormányzatok közötti forrásátadás szabályozatlansága ugyanis ahhoz vezethet, hogy egy szabályból adódó kiigazítás aránytalanul oszlik meg a kormányzati szektoron belül. Ideális esetben a szabályrendszeren belül az adósságráta a korlát szerepét, az egyenleg a középtávú cél meghatározását, a kiadási szabály a középtávú cél elérésének eszközt, a költségvetési tanács pedig a független kontrollt jelenti. Mindebben a legújabb Európai Unió szabályok előrelépést jelentenek. Az új magyar szabályrendszerben az 50%-os korlát eléréséig az Alaptörvény minden egyes évben megköveteli az adósságráta csökkenését, amely alól csak a gazdasági visszaesés mentesít. A GDP alakulására az adósságráta oly mértékben érzékeny, hogy a Stabilitási törvény e rendelkezésnek csak úgy tudott megfelelni, hogy a visszaesést egyetlen év negatív növekedési ütemével azonosítva, az adósságváltozást szabályozó képletben a nullához viszonyítja az aktuális növekedési ütemet. Ennek következtében a szimulációk szerint több esetben nem kerülhető el a prociklikus fiskális politika és a szabály ellentétbe kerül az EU jövő évi átveendő előírásaival.*

### 1. BEVEZETÉS

Számos fejlett és felzárkózó gazdaság esetében tetten érhető a hiány ingadozásában a fiskális politika ciklikussága. Erre az ingadozásra gyakran az is jellemző, hogy az adósság szintje a kiugró deficitet követően tartósan magasabb marad, vagyis a hiány későbbi visszakorrigálása legfeljebb az adósság stabilizáláshoz elegendő (ez az ún. racsnit hatás). A fiskális politika ciklikusságát gyakran politikai ciklusnak is nevezik, ezzel utalva arra a jelenségre, hogy a választási években ugrik meg a deficit, és később korrigálódik vissza. Ennek egyik magyarázata, hogy a választópolgár nem tudja, hogy választási ígérek mennyibe fognak kerülni és mi lesz a forrásuk, a múltbeli tapasztalatok alapján esetleg még azt is feltételezheti, hogy más csoportokra fognak hárulni ezek a terhek. Másik magyarázat, hogy az optimista költségvetési tervekkel, illetve módszertani trükkökkel a valós helyzet is elfedhető. Ennek következtében gyakran a választások után kerülnek elő a „csontvázak a szekrényből.” Azonban nem csupán a választópolgárok, hanem az adósságot finanszírozó pénzügyi piacok sem képesek időben fegyelmelni a fiskális politikát. Erre utólag kerülhet sor, de akkor olyan drasztikus mértékben, ami a lejárási adósság megújítását is veszélyeztetve akár likviditási válságot is előidézhet.

Célszerű lenne időben megakadályozni a deficit megrását, amire a nemzetközi példák alapján különböző intézményi megoldások kínálkoznak.<sup>2</sup> Azokban az országokban, ahol a választópolgárok szeretnék ezt elkerülni, ott az ehhez szükséges transzparencia megteremtését politikától független intézményekre, költségvetési tanácsokra lehet bízni, melyek világossá

---

<sup>1</sup> P. Kiss Gábor az MNB vezető közgazdásza. A tanulmány a szerző személyes véleményét tükrözi, és nem feltétlenül esik egybe az MNB hivatalos álláspontjával. Köszönet illeti Antal Juditot, Bablina Erzsébetet, Baksay Gergelyt, Csaba Ivánt, Gereben Áront, Jankovics Lászlót, Perjési Dórát és Szalai Ákost a korábbi változataihoz fűzött észrevételeiért, az esetleges tévedésekért a szerzőt illeti a felelősség. Az adósságképlet szimulációjával nyújtott segítségért külön köszönet jár Baksay Gergelynek.

<sup>2</sup> A vizsgálatok eltérő eredményekre vezettek a különböző intézményi megoldások és a fiskális teljesítmény között összefüggés tekintetében (Európai Bizottság (Ayuso-i-Casals et al.(2007)) és Nemzetközi Valutaalap (IMF) (Debrun and Kumar (2007)). Az Európai Bizottság (olyan szintetikus mutatót definiált, ami számításba veszi a szabály hatókörét („intenzitását”) és jellemzői alapján adódó potenciális hatékonyságát. Az IMF szakértői hasonló mutatót számítottak a független intézményekre vonatkozóan is.

tehetik a választási ígéretek következményeit. Ennek érdekében **le kell fednie a fiskális politika hatókörét** (1) a legszélesebb körben kimutatva minden állami döntés hatását, kiterjesztve a kvázi-fiskális tevékenységre is, (2) egyidejűleg kiszűrve minden olyan külsődleges tényező hatását, ami a fiskális politikától közvetlenül nem függ (Ódor és P.Kiss, 2011). Ahol a választópolgárok a magas deficitet tolerálják, ott a fiskális politika önkorlátozására van szükség, aminek eszköze számszerű fiskális szabályok alkalmazása lehet. E szabálynak amellet, hogy a fiskális politika hatókörét lefedi, **kikényszeríthetőnek** is kell lennie, mert amennyiben a választók többsége egy évben magas hiányt preferálna, akkor egy egyszerű többséggel elfogadott fiskális szabályt könnyen hatályon kívül lehet helyezni. Ez a kétféle megközelítés ahhoz a kétféle sikeres stratégiához hasonló, amellyel a mondák hajósai elkerülhették a zátonyokat, ahova a szirének ellenállhatatlan éneke csalta őket. Odüsszeusz az árbochoz köttette magát, miközben hajósainak fülét betömte. Ez a kikényszeríthető fiskális szabály analógiája. Az argonauták füle ezzel szemben nem volt betömve, és önként Orfeusz dalát hallgatták a szirének éneke helyett. Ez a választópolgárok által támogatott költségvetési tanács analógiája. A valóságban e kétféle megközelítés nem egymást kizáró, hanem inkább egymást kiegészítő jelleget ölt (Jankovics, 2012).

A tanulmány célja, hogy a magyar fiskális keretrendszert abból a szempontból értékelje, hogy az mennyiben felel meg a legjobb nemzetközi gyakorlat általános szempontjainak, illetve az Európai Unió (EU) előírásainak. A bevezetés további részében ezért a fiskális keretrendszer definíciójával és sikerességének kritériumaival foglalkozom.

A fiskális keretrendszer elemei a fiskális szabályok, a költségvetési tanácsok és a költségvetés tervezési, procedurális és elszámolási szabályai. **Fiskális szabálynak** azokat az adósságra, deficitre vagy kiadásra vonatkozó számszerű előírásokat (plafonértékeket) nevezzük, amelyek az államháztartás egyes részeire vagy egészére érvényesülnek. A **költségvetési tanács** meghatározása nehezebb, mert többféle funkciót elláthatnak, de jellemzően független elemzéssel, ellenőrzéssel foglalkoznak.<sup>3</sup> Bár a fiskális keretrendszernek fontos elemét képezik a költségvetési törvény előkészítésével (tervezéssel), elfogadásával és végrehajtásával kapcsolatos szabályok is, ezek közül csak a **számviteli-statisztikai elszámolással**, és a **kormányzati szektoron belüli kapcsolatok szabályaival** foglalkozom. E két utóbbi kérdéskör ugyanis előfeltétele annak, hogy a fiskális szabályok megfelelően működhessenek.

Egy szabályrendszer értékelése az alábbiakban részletesebben tárgyalt Kopits-Symansky (1998) kritériumok alapján végezhető el, amelyek jelentős részben visszavezethetőek arra a két alapkövetelményre, hogy a fiskális politika hatóköre megragadható és a szabály kikényszeríthető legyen. E kritériumok egy része azt vizsgálja, hogy a szabályrendszer elérheti-e kitűzött célját, azt nem akadályozza-e valamilyen „szűk keresztmetszet” (definíció, átláthatóság, megfelelőség és kikényszeríthetőség). Másik részük azt a kérdést teszi fel, hogy a kitűzhető célok elérése mennyiben előnyös (konzisztencia, rugalmasság, hatékonyság). Mindez gyakran bonyolult megoldásokat igényel, aminek következtében csak az utolsó kritériumnak, az **egyszerűség** követelményének rovasára valósítható meg, vagyis a szabály a közvélemény számára nehezen érthetővé válhat.

A szabályok akkor érhetik el céljukat, ha minden alábbi feltétel megfelelő szinten teljesül:

- Az alapkövetelményt jelentő **transzparenciának** három szintje van. A transzparencia **első szintje** az adott ország jogi/számviteli keretei, amibe beleérthetőek az elszámolási szabályok, az előrejelzés és az intézményi megoldások. Pozitív példa Új-Zéland szabályrendszere, amely pénzforgalmi és eredményszemléletű elszámolást egyaránt tartalmaz, továbbá törekszik a kötelezettségek teljes körű figyelembe vételére, vagy az Egyesült Királyság, ahol minden állami vállalat részét képezi a jogi értelemben vett államháztartásnak. Negatív példa a kreatív könyvelés lehetővé tétele, ami kvázi-fiskális kiadást és kvázi-finanszírozás jellegű tőkebevételt eredményezhet. A kreatív könyvelésnek

---

<sup>3</sup> A költségvetési tanácsok lehetséges szerepéről bővebben lásd Calmfors—Wren-Lewis (2011). A független költségvetési intézmények szerepéről szóló összefoglalás megtalálható Debrun et al. (2009) cikkében.

akadályát jelenti a transzparencia **második szintje**, a nemzetközi sztenderdeken alapuló statisztika. A kreatív könyvelés teljes kiszűrését és a külsődleges tényezők hatásának korrekcióját azonban csak a transzparencia **harmadik szintjét** jelentő elemzési mutatók biztosíthatják (lásd például: P. Kiss, 1998).

- **Jól definiáltak**, ami azt jelenti, hogy jól meghatározott a mutató, amire vonatkozik, illetve az az intézményi kör, amelyre érvényes, továbbá az esetleges kivételt kikötő záradék is. A záradék azt tartalmazhatja, hogy a szabály teljesítése alól milyen feltételek esetén mentesíthető a fiskális politika. Pozitív példának a legszélesebb intézményi kör és a hiánymutató, negatív példának pedig az államháztartáson kívüli ún. kvázi-fiskális tevékenységek figyelmen kívül hagyása említhető.
- **Megfelelő** a szabály, vagyis - megfelelő számszerű formulája, paramétereinek megfelelő kalibrálása révén - biztosítja azt, hogy a számszerűen meghatározott cél elérhető legyen.
- **Kikényszeríthető** a szabály, vagyis érvényesülését a törvény garantálja, és biztosítékokat rendel hozzá. Példaként említhető a szabály megsértése esetére előírt szankció (ami lehet pénzügyi, büntetőjogi jellegű vagy a jó hírnév elvesztése) vagy automatikus korrekciós mechanizmus (tartalékok törlése). Másik eszköze ennek a független Költségvetési Tanács (KT) lehet, amely felelős a szabály teljesítésének, módszertani megfelelésének, eljárási szabályainak az ellenőrzéséért.

Önmagában azonban a cél elérése nem elegendő, hiszen az nem feltétlenül és minden esetben előnyös:

- A **rugalmasság** 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 adóbevételt azonnal ellentételezni kell a kiadási oldal visszafogásával vagy adóemeléssel. 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.<sup>4</sup>
- A **konzisztencia** kritériuma egyrészt a szabályoknak a gazdaságpolitika egyéb eszközeivel, pl. árfolyamrendszerrel való összhangját követeli meg. Másrészt a fiskális szabályrendszer egyes elemeinek egymás közötti összhangja is lényeges, példának felhozható a túlzotthiány-eljárás (EDP) deficit és adósságkritériumainak konzisztenciája (ld. 1. keretes írás).
- A szabályrendszer akkor **hatékony**, ha hozzájárul a fenntartható kiadás-bevételi szerkezethez. Mivel a különböző szabályok valamilyen aggregált korlátozást jelentenek, a célok eléréséből önmagában nem következik, hogy a kiadási-bevételi szerkezet fenntarthatóbbá válik. Ebből a szempontból a hatékonyság az adósság és egyenlegtípusú szabályok esetében a legkevésbé garantált, de a strukturális deficit vagy a kiadások növekedési ütemét több évre előre rögzítő szabály esetében sincs garancia a fenntartható lépésekre, legfeljebb az átmeneti intézkedések hatóköre korlátozottabb.

Amint látható, a fiskális politika hatókörének pontos meghatározása lefedi a definiálás, átláthatóság és a rugalmasság kritériumait, a tanulmány további részében ezt vizsgálok részletesebben. Az általános szempontok fejezetben a kreatív könyvelés hatásának korrekcióját, továbbá az adósság és deficit szabályok, valamint a központi kormányzat és önkormányzatok közötti konzisztenciát tárgyalom. Emellett részletesen foglalkozom a külsődleges tényezők hatásának kiszűrésével, ami a rugalmasság teljesüléséhez elengedhetetlen. Végül a szabály kikényszeríthetőségének kérdését vizsgálok. A tanulmány harmadik fejezetében az általános szempontok tükrében az EU keretrendszert tekintem át. A

---

<sup>4</sup> 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. Ez által a költségvetési egyenleg gazdasági fellendülés idején javul, visszaesés idején pedig romlik anélkül, hogy a kormányzatnak bármilyen intézkedést kellene hoznia. Mivel az állam által generált nettó kereslet éppen a magánszektorral ellentétesen mozog, ezzel csillapítja a magángazdaság ingadozásait. Általános vélemény szerint az automatikus stabilizátorok működése ezért kedvező hatású, kivételes esetektől eltekintve célszerű engedni érvényesülésüket. (Fiskális válság esetén azonban szigorításra lehet szükség, még akkor is, ha az prociklikus – gazdasági visszaesést erősítő – hatású.)

negyedik fejezet a magyar szabályozást az általános szempontokkal és az EU előírásokkal egyaránt összeveti. Végül röviden összefoglalom a magyar szabályokra vonatkozó következtetéseket.

## 2. ÁLTALÁNOS SZEMPONTOK

### 2.1. A fiskális politika hatókörének lefedettsége

#### 2.1.1. Számvitel-statisztikai szabályok, kreatív könyvelés és DDA tételek

A fiskális politika döntései nagyon széles kört fednek le, a költségvetési törvény előirányzatai és az adótörvények mellett az állami vállalatok kvázi-fiskális tevékenységét, és a magántőke bevonásával végzett közcélú (PPP) beruházásokat is meghatározzák. E döntések hatása azonban kívül esik mind a jogi, mind a statisztikai kereteken, formálisan a vállalati szektorhoz kerülve. E probléma rávilágít arra, hogy a fiskális szabály érvényesülését döntően befolyásolja a keretrendszer egy másik eleme, nevezetesen az, hogy megfelelő-e a fiskális politika hatását számszerűsítő számviteli/statisztikai rendszer, más szóval a fiskális transzparencia jogi és statisztikai szintjei. A tapasztalatok szerint a számviteli-statisztikai szabályok kiskapui révén a költségvetés eredményszemléletű és pénzforgalmi teljesülése (1. keretes írás) is alakítható úgy, hogy a fiskális szabályok *de facto* megkerülhetővé válnak. A számviteli és statisztikai rendszerek értelemszerűen felvették a küzdelmet a kiskapukat kihasználó kreatív könyveléssel. Az üzleti szektorban a kreatív könyvelés jelenségére válaszul egyes országokban nagyon részletessé váltak a számviteli szabályok és szigorodott az ellenőrzés, másutt a tartalmi vizsgálatra (*substance over legal form*) került a hangsúly. Az üzleti számvitelt a kormányzati szektorra alkalmazva létrejött a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standard Testület (*International Public Sector Accounting Standards Board, IPSASB*), ami például kielégítő megoldást talált arra, hogy mely PPP beruházások sorolhatóak ténylegesen a vállalati szektorba. Az üzleti szektorból importált kreatív könyvelés hatására a kormányzati statisztika (Eurostat) is részletesebb vizsgálatot ír elő, esetenként tartalmi szempontok is megjelentek.<sup>5</sup> A statisztikai szabályok és az üzleti számvitel különbségei miatt sajnos előfordulhat, hogy egy PPP formában létrehozott állóeszköz sem a privát, sem a kormányzati mérlegben nem szerepel. Problémát jelent még az üzleti számvitelhez képest leegyszerűsített (bináris, vagyis minden/semmi típusú) értékelés az állami garancia, kölcsönnyújtás és befektetés esetén, és az állami cégek statisztikai vállalati szektorba való besorolásának laza kritériumai.

A számviteli/statisztikai problémák miatt a fiskális politika hatóköre csak úgy mérhető megfelelő módon, ha független intézmények (pl. Költségvetési Tanács) elvégzik a kreatív könyvelés kiszűrését, és ez a közgazdasági/elemezési szint már a fiskális transzparencia utolsó védővonalát jelenti. Az elemezési szint tartalmi megközelítésben kétféle módon határozhatja meg a kreatív könyvelés fogalmát. Az OECD meghatározás szerint kreatív könyvelésnek nevezhetjük azokat az intézkedéseket, melyek csak a statisztikai deficitet javítják, de az államháztartás nettó vagyonát (eszközeinek és forrásainak egyenlegét) nem. Alternatív módon kreatív könyvelésnek nevezhetőek a tényleges („szignifikáns”) gazdasági hatás nélküli intézkedések (*US Congressional Budget Office, CBO* definíciója). Ilyen például az állami feladatok alulfinanszírozása, miközben azokat az állami vállalatok változatlanul elvégzik, az ilyen költségvetési „megtakarításnak” ezért semmi gazdasági hatása nincsen.<sup>6</sup> A kreatív könyvelés egyidejűleg torzítja a hiányt és az adósság változását, az adósság szintjére ugyanakkor hosszabb távon jóval kevésbé hat, mivel rövid távú javító hatása átmenetinek

---

<sup>5</sup> Ilyen például az állami vállalatoknak nyújtott tőkefinanszírozás részletes vizsgálata annak eldöntéséhez, hogy kiadásként vagy finanszírozási tételként (befektetés) számolják-e el. Hasonlóképpen a tőkebevételeket is megvizsgálják, hogy azok mennyiben jelentenek bevételt és mennyiben finanszírozási tételt.

<sup>6</sup> Amennyiben a költségvetési támogatás csökkentése egyben az állami vállalat által teljesített kiadásokat is csökkenti, akkor valódi gazdasági hatású intézkedésről van szó.

bizonyul, hiszen a kvázi-fiskális adósságot át kell vállalni, a PPP-formába kiszervezett beruházások pedig elnyújtott költséget jelentenek az államháztartásnak. A kreatív könyvelés kétféle definíciójának megfelelően kiszűrni is kétféle módon lehet torzító hatásukat.

Az OECD definíció alapján a szlovák költségvetési szabályrendszerre vonatkozó javaslat követhető, mely egy KT által meghatározandó elemzési mutatóval egészítené ki a hivatalos elszámolásokat (erről lásd: Ódor-P.Kiss, 2011). Ez egy olyan állományi mutató lenne, amely szemléletében nem az adóssághoz, vagy a nettó pénzügyi vagyonhoz, hanem az összes eszközt és forrást tartalmazó nettó vagyonhoz áll közel, és azt még a statisztikai definíciónál is szélesebben értelmezi. Így például a generációs elszámolások mellett kiterjed a természeti erőforrásokra, a környezet állapotára, az állami vállalatok nettó értékére, a feltételes kötelezettségekre (pl. kezességek) és PPP tartozásokra is. Az így definiált nettó vagyon változásából pontosabb információ nyerhető a fiskális politikáról, mint amennyi az egyenleg alapján megállapítható, de meghatározása számos módszertani és adatprobléma megoldását igényli.

A CBO által használt definícióból kiindulva lehetőség van a pénzforgalmi adatok korrekciójára is. Ennek többek között előnye a korrekciók egyszerűsége és a konzisztencia, hiszen a pénzforgalmi szemléletű adósság változásával konzisztens finanszírozási igény is pénzforgalmi alapon határozható meg. A korrekciók célja, hogy a „szokásos” pénzforgalmi elszámolás szintjén hozzon létre egységes adatokat, amelyek nem torzíthatóak a közfeladatok alulfinanszírozásával, a kormányzati döntésű beruházások PPP formába történő kiszervezésével, a számlák késedelmes fizetésével, az állami kölcsönök, garanciák és kezességek elszámolatlan „támogatástartalmával”, illetve egyes tőkebevételekkel (pl. magán-nyugdíjpénztári visszalépők befizetése) (Költségvetési Elszámolások Szakértői Testülete, KESZT, 2011). A CBO definíció alkalmazásának előnye, hogy kevésbé támaszkodik becslésekre, így nem csupán a KT elemzési mutatójaként alkalmazható, hanem számviteli adatok alapján a hivatalos elszámolás alapjává is tehető.

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az adósság még a hiánynál is könnyebben torzítható mutató, hiszen vannak olyan deficitre semleges, de adósságot érintő (DDA) tételek (pl. privatizáció), amelyek segítségével mind az adósság hosszabb távú szintje, mind aktuális változása diszkrecionálisan alakítható (1. keretes írás).

#### 1. sz. keretes írás: az adósságváltozás nem hordoz többletinformációt az egyenleghez képest, sőt torzíthat

Az adósságváltozás a pénzforgalmi szemlélettel konzisztens, nem pedig az eredményszemlélettel. A pénzforgalmi szemlélet ugyanis az ügyleteket a tényleges fizetés időpontjában veszi számításba. Az eredményszemlélet viszont minden - például természetben lebonyolódó - tranzakciót figyelembe vesz, abban az időpontban, amikor gazdasági értéket állítanak elő, átalakítanak, cserélnek, átadnak, vagy ilyen érték megsemmisül.

Ennek megfelelően a nettó államadósság átértékelődés nélkül számított változása megegyezik a kormányzati szektornak az IMF régebbi statisztikai rendszere szerint számított (GFS86) pénzforgalmi egyenlegével (ami pénzügyi eszközökkel végzett tranzakciókat, privatizációs bevételeket is tartalmaz). Így a **bruttó államadósság változása** egyenlő a GFS86 pénzforgalmi egyenleg, az átértékelődés és a betétállomány változásával.

A **kormányzati szektor eredményszemléletű egyenlege** viszont a kormányzati szektor nettó pénzügyi eszközeinek átértékelődés és egyéb volumenváltozás nélkül számított változásával egyezik.

Tehát a bruttó államadósság változása és a kormányzati szektor eredményszemléletű egyenlege egymással nem konzisztens, eltérésüket a **deficit-debt adjustment (DDA)** néven szokás összefoglalni. Ennek része az átértékelődés, a betétállomány változása, a részesedések értékesítése (privatizáció), és a pénzforgalom és eredményszemlélet eltérése, ami az adósságon kívüli egyéb pénzügyi tartozások és követelések (szállítói tartozásállomány, felhalmozott kamat) változásában mutatkozik meg. A hiány és adósságváltozás eltéréseinek okai közé tartoznak azon kivételes adósságvállalások is, melyeknél csak az

adósság változik, de az alapesettől eltérően nem jelennek meg tőkekiadásként a hiányban. Amennyiben azonban nincsen hatásuk a hiányra, akkor előfordulhat, hogy kvázi-fiskális kiadások még utólag is csak az adósság szintjén jelennek meg. Ez is az egyik oka annak, hogy a nemzetközi irodalom a DDA értékét a kreatív könyvelés lehetséges mutatójaként veszi számításba. Ez a probléma megoldódna, ha az alapesetnek megfelelően minden adósságtóvállalás kivétel nélkül megjelenne a deficitben. (A nemzeti számlák módszertana szerint adósságtóvállalás esetén az adósság és hiány egyaránt nő, de vannak olyan Eurostat állásfoglalások, amelyek alapján ettől el lehet térni.) Ebben az esetben pótlólagos információtartalma nem lenne a DDA elszámolásának, a bruttó adósság változása inkább torzító hatású lenne, hiszen átértékelődés és finanszírozási műveletek érintik, miközben a felhalmozott kamat és szállítói tartozásállomány változása nem jelenik meg benne. Más szóval a numerikus szabályok kialakításánál az egyenlegre és nem az adósság változására kell összpontosítani, együttes alkalmazásuk ugyanis indokolatlan inkonzisztenciát okoz.

### 2.1.2. A külsődleges tényezők hatásának kiszűrése

A nemzetközi gyakorlatban a számszerű fiskális szabály leggyakrabban a GDP arányos államadósságra, GDP arányos deficitre és a nemzeti fizetőeszközben meghatározott elsődleges (kamatkiadás nélküli) kiadás növekedési ütemére vonatkoznak. Amíg a kreatív könyvelés hatásának előző pontban említett korrekciója egyaránt érinti e háromféle mutatót, addig ezek nagyon eltérő módon függenek a fiskális politika számára külsődleges tényezők hatásától, úgymint a gazdasági növekedés, infláció, hozamok vagy árfolyam alakulásától. Az 1. sz. tábla leegyszerűsítve mutatja be e mutatók érzékenységét Magyarország stilizált adatai alapján. Látható, hogy egy 80%-os adósságráta és 3%-os hiány esetén a GDP 1%-os lassulása az osztón keresztül rendkívüli mértékben eltérő hatást gyakorol e mutatókra, eközben a kiadási szabályra nincsen hatással (1. sor). Egy több évig fennálló GDP lassulás a hiányra csak egy-egy évben hat, de az adósság szintjében ezeknek az éveknek a kumulált hatása jelentkezik (4. sor). Az infláció 1%-os gyorsulása az osztón keresztül csökkenti az adósságrátát (6. sor), de a kamatkiadás kumulálódó adósságnövelő hatása ezt a 3. évre ellentételezi (11. sor). A leértékelődés hatása a devizaadósságon keresztül az adósságrátára hat, a többi mutatóra elhanyagolható a hatása (12. sor). Mindezek alapján az **adósságráta változását** sem adósságkorlát elérését célzó éves adósságcsökkentési ütem, sem hiánycél kijelölésére **nem célszerű alkalmazni**, mert ezek kiszűrése aránytalanul sok módszertani probléma megoldását igényli.

### 1. számú tábla: Fiskális mutatók makrogazdasági érzékenysége, GDP% (saját számítás)

		Adósság /GDP	Hiány /GDP	Elsődleges kiadás (HUF)
1.	1% GDP lassulás osztón keresztül	0,8	0,03	nincs
2.	1% GDP lassulás (arányos szerkezetben) hiányon keresztül, ha 1 év	0,4	0,4	0,01
3.=1.+2.	1% GDP összesen, ha 1 év	1,2	0,4	0,01
4.	1% GDP lassulás (arányos szerkezetben) hiányon keresztül, 3 évig folyt.	1,1	0,4	0,01
5.=1.+4.	1% GDP összesen, ha ez 3 évig folyamatosan fennáll	1,9	0,4	0,01
6.	1% infláció (GDP deflátor) osztón keresztül	-0,8	-0,03	nincs
7.	1% infláció (1% kamat esetén) kamatkiadáson keresztül 1. év	0,1	0,1	nincs
8.=6.+7.	1% infláció összesen 1. évben	-0,7	0,1	nincs
9.	1% infláció (1% kamat esetén) kamatkiadáson keresztül 2. év	0,4	0,3	nincs
10.	1% infláció (1% kamat esetén) kamatkiadáson keresztül 3. év	0,9	0,5	nincs
11.=6.+10	1% infláció összesen 3. évben	0,1	0,5	nincs
12.	1% leértékelődés	0,4	0,03	0,01

Az **adósságráta szintjét korlátként** célszerű alkalmazni a külsődleges hatások torzítása ellenére is, ezt indokolja a fiskális politika „húzd meg ereszd meg” ciklusaiból adódó ún. racsní hatás, mert egy-egy év kiugró deficitje a hiány későbbi visszakorrigálása ellenére is tartós adósság-szint-emelkedést okozhat. E limit megközelítését törvényben megszabott védősávok

nehezíthetik meg, amelyek bizonyos adósságráták elérése esetén automatikus intézkedésekkel akadályozzák a deficit és az adósság növekedését. Természetesen a védősávoknak megfelelően széleseeknek kell lenniük, egyébként előfordulhat, hogy a szabály a gazdasági lassulás miatti adósságnövekedést ellentételezteti szigorító intézkedésekkel, ami gazdaságilag káros és ellentétes a rugalmasság kritériumával (Ódor-P.Kiss, 2011). Biztonságos megoldást azonban ebben az esetben is csak a ciklus hatásának kiszűrése jelent.

A középtávú fiskális pálya meghatározása célszerűen az **egyenleg szintjén** alapul az adósságváltozás helyett, hiszen előbbi a külsődleges hatások kevésbé torzítják (1. tábla). Az így sem elhanyagolható mértékű torzítás kiszűrhető a kamatok és a ciklus hatásának korrekciójával, vagyis a célokat érdemes a ciklikusan igazított elsődleges egyenleg szintjén megadni. Az egyenlegszabály előnye az, hogy gátat szab a tudatosan magas hiány kitűzésének. Mivel ezt az EU fiskális keretrendszere eleve megakadályozza, ezért a szabályalapú deficitpályának már nincsen hozzáadott értéke az EU-n belül.

A középtávú fiskális pálya elérésének legjobb és legegyszerűbb eszköze az **elsődleges kiadások növekedési ütemének meghatározása**, hiszen azt nem torzítja érzékelhetően a hozam, a ciklus vagy az árfolyam hatása. A kiadási szabály a tervezési hibákból adódó deficit-tüllépés problémáját is kezelheti, hiszen itt a bevételi oldal optimista előrejelzése nem teremt mozgásteret. Amennyiben az elsődleges kiadások növekedési ütemét több évre előre a GDP potenciális növekedési ütemével megegyezően határozzák meg, akkor az automatikus stabilizátor hatás is érvényesülhet (lásd 2. keretes írás).

Az anticiklikus politikához szükséges rugalmasság előfeltétele a ciklus hatásának kiszűrése, ez azonban a nemzetközi tapasztalatok szerint nagyon nehéz feladat. A nem megfelelő módszertan alapján végzett ciklikus igazítás jelentős tévedés lehetőségét hordozza magában, ezáltal nem szándékolt prociklikus költségvetési politikát is eredményezhet. A ciklikus igazítás megbízható módszertana nélkül egy - a szabály hatályát felfüggesztő - mentesítő záradék sem működhet megfelelően. A negatív (nullához viszonyított) növekedési ütem, mint mentesítő feltétel túlzott leegyszerűsítésnek tekinthető, hiszen a deficit ciklikus komponense a kibocsátás aktuális és potenciális szintjeinek különbségével (kibocsátási réssel) függ össze. Az adóbevételek középtávon elérhető szintje (amihez képest az aktuális ciklikus komponens meghatározható) ugyanis a GDP középtávon elérhető, potenciális szintjével függ össze (P.Kiss-Reppa, 2010). Az alábbi problémákra megoldást nyújtó módszertan kialakításában szerepet kaphat a Költségvetési Tanács is:

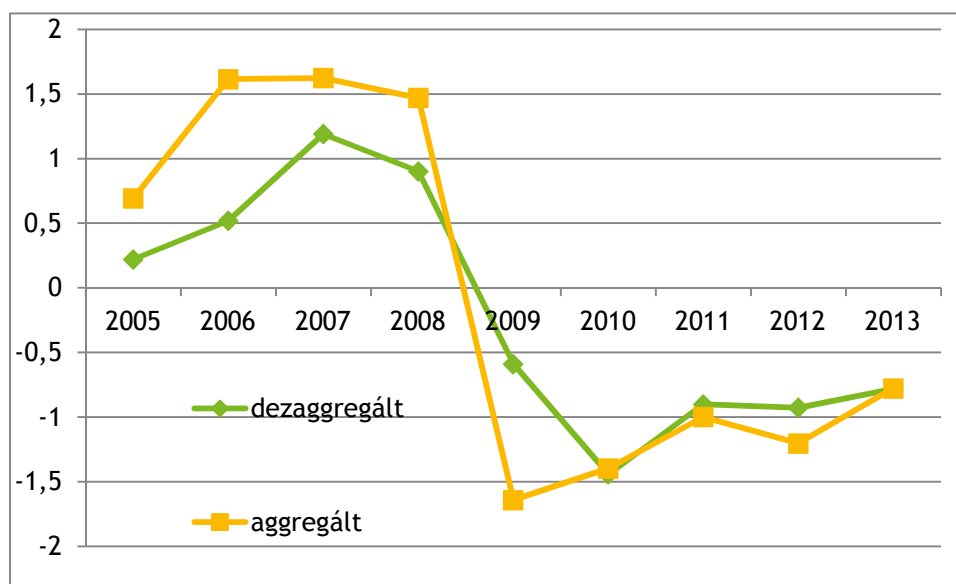
- A potenciális növekedési ütem és potenciális kibocsátási szint csak becsléssel határozható meg, aminek eredménye az előrejelzések rendszeres időközönként történő frissítése során időről időre revideálódhat. A kiadási szabályhoz ez elegendő, azonban az adósságszabály esetében csak a GDP lassulás oszton keresztüli hatása szűrhető ilyen módon.
- A deficitre gyakorolt hatás ennél bonyolultabban becsülhető. Az eredményeiket publikáló nemzetközi szervezetek (EU, IMF, OECD) a kibocsátási résből közvetlenül vezetik le a költségvetési hatást (aggregált módszer), ami időnként jelentős torzítást okozhat. E torzítás kiszűrésére az EKB és az MNB a kibocsátási rés mellett az összetételhatást is figyelembe veszi, így a munkanélküliség, fogyasztás, vállalati működési eredmény, privát foglalkoztatottság, privát átlagbér becsült ciklikus réseit is (deaggregált módszer), amit konzisztens módon a privát szektor befizetésére vetít. Bővebb áttekintését lásd P.Kiss-Vadas (2004), P.Kiss-Reppa (2010).
- A gazdasági folyamatok és az adóbevételek között feltételezett rögzített rugalmasság sem feltétlenül állandó, a ciklus különböző ágaiban az adóelkerülés miatt is változhatnak.



## 2. sz. keretes írás: a költségvetés stabilizáló hatása vs. a ciklus költségvetésre gyakorolt hatása

A fiskális politika gazdaságot stabilizáló hatása a kiadási oldalon valósul meg, ugyanis intézkedés nélkül, semleges esetben (*no policy change*) az elsődleges kiadások növekedési üteme reálértelemben állandó marad és megegyezik a GDP potenciális növekedési ütemével. A hatás mértéke az elsődleges kiadások GDP arányától függ. Amennyiben mondjuk az elsődleges kiadások aránya 33%, akkor a potenciális növekedéstől való eltérés egyharmadát ellensúlyozza automatikusan a fiskális politika. A ciklus hatása ezzel szemben az adóbevételeknél jelentkezik, hiszen az adóbevétel dinamikája a tényleges gazdasági növekedést követve a potenciális növekedési ütem körül ingadozik. A hatás mértéke a magánszektorból származó adóbevételek GDP arányától függ. Amennyiben ezek aránya 30%, akkor a potenciális növekedéstől való 1% eltérés elméletben a GDP 0,3%-ával rontaná az egyenleget. A valóságos, dezaggregált hatás kisebb kilengést mutat ezen elméleti mértékhez képest, mert az adóbevétel nem közvetlen módon függ a GDP-től, hanem csak áttételesen, a fogyasztás, vállalati működési eredmény, privát foglalkoztatottság és privát átlagbér alakulásán keresztül.

1. ábra: a ciklikus komponens aggregált és dezaggregált becslése, GDP % (Forrás: MNB)



### 2.1.3. Kormányzati körön belüli kapcsolatok szabályozása

A szabályok lefedettségével függ össze a kormányzati szektoron belüli kapcsolatok szabályozása. Amíg az EU-szintű szabályok a statisztikai értelemben meghatározott kormányzati szektorra vonatkoznak, addig a nemzeti szinten hozott szabályok inkább a jogi értelemben meghatározott alrendszerekre érvényesek. Ennek megfelelően a központi kormányzat azt a kört fedi le, amelyek az éves költségvetési törvények hatálya alá tartozik. Ezzel szemben az önkormányzatokra jellemzően külön szabályok vonatkoznak.

A visegrádi országokban elterjedt megoldás szerint például az egyes önkormányzatok adósságszolgálati kiadása (kamat és törlesztés) nem haladhatja meg folyó bevételeik valamekkora százalékát. Ez a szabály a korlát elérését követően válik effektívvé, addig azonban nagy mozgásteret biztosít (Ódor-P.Kiss, 2011). Ez tehát éppúgy nem az adósság állományát korlátozó szabály, mint ahogyan a hagyományos ún. arany szabály sem, ami az adósság éves növekedését korlátozza azzal, hogy az állóeszközök felhalmozásán túlmenő eladósodást nem tesz lehetővé.

Az eladósodás összekapcsolása az állóeszköz-felhalmozással logikus, hiszen ezzel az adósságot és reáleszközöket egyaránt tartalmazó nettó vagyon nem változik. Mivel azonban a beruházások fedezete jelentősebb mértékben EU forrásokból valósul meg, ezért az eladósodást csak a nettó

beruházási kiadás erejéig indokolt engedni (P. Kiss, 2007). A nettó beruházás meghatározása során az EU forrásokat és a reáleszközök értékesítéséből (negatív beruházás) származó bevételt egyaránt célszerű levonni. További lehetséges probléma a központi kormányzat (költségvetés, társadalombiztosítás, alapok) és az önkormányzatok közötti forrásátadás (támogatás és adóátengedés) szabályozatlansága. Amennyiben ugyanis a teljes kormányzati szektor szintjén meghatározott kiigazítási szükséglet adott, abból nem következik, hogy abból az önkormányzati alszektorra arányos vagy aránytalan rész hárul-e. Egy kiadási szabályon belül ez az arányosítás megoldható, erre tett konkrét javaslatot P. Kiss, 2007.

## 2.2. A szabályrendszer kikényszeríthetősége

A költségvetési törvény előkészítése és végrehajtása során egyaránt legyen kikényszeríthető a szabály.

A költségvetés tervezése és elfogadása során szerepet kaphat független intézmény, ami kontrollálhatja a makrogazdasági előrejelzést és a diszkrecionális intézkedések becsült hatását. Ebben az esetben a makrogazdasági pálya bizonytalanságának megjelenítése segítheti annak megítélését, hogy a költségvetési törvény makrogazdasági feltételezései mennyire tekinthetők reálisnak. Lényeges továbbá a szabályalapú előrejelzés készítése, ezek szerint csak a kellően részletezett és ilyen formában nagy valószínűséggel elfogadásra kerülő intézkedések becsült hatása vehető számításba. Amennyiben a számítások alapján hiánytúllépés valószínűsíthető, figyelembe kell venni az automatikus korrekciók hatását is, amennyiben azok évközben nagy valószínűséggel életbe lépnek. Ez azonban függ attól, hogy milyen mutatónak milyen határértéke képezi az automatizmus hatályba lépésének feltételét.

A végrehajtási fázisban alapul vehető mutatókkal kapcsolatban két alapvető követelmény merül fel:

- Az évközi korrekció azt igényli, hogy időben rendelkezésre álló, megbízható adatokon alapuljon.
- Az automatikus korrekció életbeléptetése olyan mutatót igényel, ami minden korábban említett problémát megold, vagyis nem kerülhető ki az évközi folyamatokat is torzító kreatív könyvelés révén, egyidejűleg azonban kiszűri a külsődleges tényezők hatását.

Mindkét követelménynek egyidejűleg akkor lehet eleget tenni, ha olyan sztenderdizált pénzforgalmi mutatót választunk, mint a CBO gyakorlata vagy Költségvetési Elszámolások Szakértői Testületének (KESZT, 2011) javaslata, illetve az így sztenderdizált elsődleges kiadások évközi alakulását külön vizsgáljuk (kiszűrve ezzel a külsődleges tényezők hatását).

Az automatikus korrekció lehet olyan intézkedéscsomag, mint ami a lengyel adósságkorklát védősávjaihoz kapcsolódik (Ódor-P.Kiss, 2011), vagy lehet egy megfelelő nagyságú költségvetési tartalék törlése. Utóbbi esetben viszont kérdés az, hogy amennyiben nincs szükség a tartalék törlésére, akkor ez milyen célra fordítható. Kérdéses ugyanis, hogy allokációs szempontból mennyire hatékony egy nem specifikált célú, jelentős mértékű tartalék elköltése, mondjuk az év végén.

A rugalmasság érdekében mind a költségvetés előkészítésének, mind végrehajtásának fázisában szükség lehet mentesítési záradékokra. Ez mindenképpen igaz nem várt események (pl. katasztrófák) esetén, a ciklus hatását viszont célszerűbb a ciklikus igazítás megfelelő módszerének segítségével kiszűrni. Bár közelítő megoldásként gyakran a kibocsátás tényleges és potenciális szintjeinek különbségét (kibocsátási rést) veszik alapul, ez azonban kevésbé pontos eredményt ad (2. keretes írás).

## 3. AZ EURÓPAI UNIÓ FISKÁLIS KERETRENDSZERÉNEK ÉRTÉKELÉSE

A továbbiakban az EU fiskális szabályait az eddig tárgyalt általános megfontolások szempontjából vizsgálom. Az EU szabályrendszer jelenlegi formájában több lépcsőben alakult

ki, a továbbiakban nem csak a hatályos, hanem a most elfogadott, és a jövőben hatályba lépő szabályokat is áttekintem.

Az EU fiskális szabályrendszere a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) korrekciós ágában kezdettől fogva korlátként figyelembe vette a GDP arányos bruttó államadósságot és a GDP arányos (ciklikusan nem igazított) deficitet. Következő lépésként - az SNE prevenciós ágaként - szabályozta a strukturális (ciklikusan igazított és egyszeri hatásoktól megtisztított) deficit alakulását is. Országanként strukturális deficit célt tűzött ki (MTO), amelyet középtávon kell elérni.<sup>7</sup> Az ehhez vezető utat is szabályozta, követelményként kitűzve, hogy évente legalább a GDP 0,5%-ával kell javítani a strukturális egyenleget (*structural effort*). Az MTO-t háromévente felül kell, az államháztartás fenntarthatóságára jelentős hatással lévő szerkezeti reform végrehajtásakor pedig felül lehet vizsgálni.

2012-től a hatos csomag előírásai alapján a prevenciós ágban végzett értékelés részét képezi a diszkrecionális bevételi intézkedések hatásától megtisztított kiadások elemzése is. Az MTO eléréséig az elsődleges kiadások növekedésének mértéke nem lépheti túl a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékét.<sup>8</sup> Azt a mértéket, amellyel az államháztartási kiadások növekedési rátájának el kell maradnia a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékétől, úgy kell meghatározni, hogy az biztosítsa a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető megfelelő korrekciót. Az így megszabott mértéket túllépő kiadásnövekedést a bevételek diszkrecionális növelésének kell ellensúlyoznia, a diszkrecionális bevételcsökkenést pedig a kiadások csökkentésének kell kompenzálnia. A potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékét közösen elfogadott módszerrel kell kiszámítani. Az Európai Bizottság nyilvánosságra hozza az előrejelzésekre vonatkozó számítási módszert, valamint az így kiszámított referencia középtávú potenciális GDP-növekedést.

2012-től a hatos csomag a korrekciós ágban is változásokat jelent. Amíg korábban csak a deficit referenciaértéket meghaladó mértékét vizsgálták, most a referenciaértéket meghaladó adósságot is figyelembe veszik. Az adósság akkor minősíthető a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítőnek, ha a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan 1/20 résszel csökkent, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre. Ennek megszegése önmagában nem elégséges a túlzott hiány fennállásának megállapításához, ehhez ugyanis a konjunkturális hatások és a DDA tételek (1. keretes írás) által az adósság alakulására gyakorolt hatás értékelése is szükséges.<sup>9</sup>

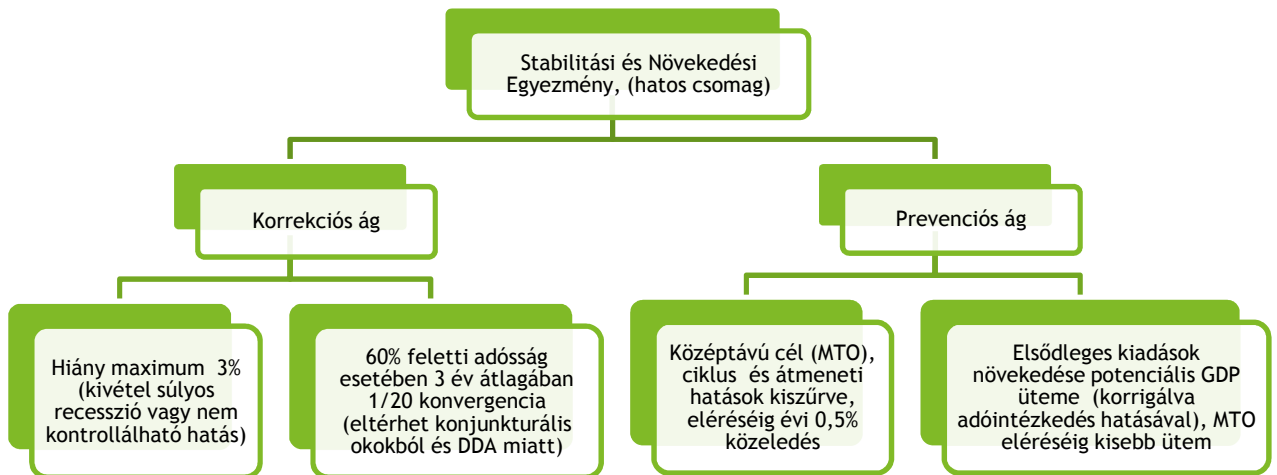
---

<sup>7</sup> Az MTO értékét közös módszertan alapján a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsának (ECOFIN) előkészítő szakbizottsága, a Gazdasági és Pénzügyek Bizottsága (EFC) fogadja el. Ez egy minimumértéket jelöl ki, amelynél az adott kormányok meghatározhatnak ambiciózusabb értékeket.

<sup>8</sup> Az elsődleges egyenlegből levonhatóak az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, továbbá nem számítanak bele a munkanélküli segéllyel kapcsolatos kiadásokban a nem diszkrecionális változások (amelyeket a ciklikus szűrésnél vesznek figyelembe). Az értékelésnél figyelembe kell venni a beruházási kiadások potenciálisan igen nagymértékű változékonyságát, különösen a kis tagállamok esetében.

<sup>9</sup> Az infláció hatását ugyanakkor nem vizsgálják, pedig annak változása jelentős hatással van az adósságrátára (1. tábla).

## 2. számú ábra: az EU-szabályok áttekintése



A hatos csomag 2013. december 31-ig ad határidőt arra, hogy a **nemzeti fiskális keretrendszerre** vonatkozó előírásainak megfeleljenek a tagállamok. A fiskális politika hatókörét az alábbi pontok érintik:

- A tagállamoknak olyan számszerű költségvetési szabályokat kell alkalmazni éves költségvetéseik meghatározása során, amelyek elkerülhetővé teszik a prociklikus költségvetési politikát, és nagyobb mértékű költségvetési konszolidációt biztosítanak a gazdasági ciklus szempontjából kedvező időszakokban.
- A szabályoknak olyan szervezetek által készített megbízható és független elemzésen kell alapulniuk, amelyek függetlenek, a hatóságokkal szemben működési autonómiával rendelkeznek.<sup>10</sup>
- Tekintettel arra, hogy az egyes évekre koncentrált tervek nem szolgáltatnak megfelelő alapot a stabil költségvetési politikákhoz, ezért az EU költségvetési felügyeleti keretének többéves jellege csak akkor vehető figyelembe megfelelően, ha az éves költségvetési jogszabályok tervezése a középtávú költségvetési keretrendszerből kiinduló, többéves költségvetési tervezésen alapul.
- Mivel a helyi önkormányzatok szerepe jelentősen megnőtt az SNP betartásának biztosítása terén, fontos annak biztosítása, hogy rájuk is kiterjedjen a nemzeti költségvetési keretrendszerben rögzített kötelezettségek és eljárások hatálya.
- A tagállamok közötti összehasonlítást biztosító statisztikai adatok előállításának előfeltétele a legjobb nemzetközi gyakorlatot követő állami számvitel alkalmazása az államháztartás valamennyi alszektorában. A Bizottság 2012. december 31-ig értékeli a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardoknak a tagállamok számára való megfelelőségét.

### 3.1. A fiskális politika hatókörének meghatározása

#### 3.1.1. Számvitel-statisztika

Annak ellenére, hogy folyamatos erőfeszítések történnek a statisztika fejlesztésére, néhány jelentős kérdésben nincsen áttörés. Az egyik az állami vállalatok, a másik a PPP beruházások besorolása. Mindkettő nagyrészt a vállalati szektorba kerül, így lehetőséget ad a kreatív könyvelésre, vagyis a fiskális politika döntéseinek egy része kimarad az EU-szabályok hatóköréből. Pozitív fejlemény lehet ugyanakkor, ha a 2012. december végéig esedékes

<sup>10</sup> A kettes csomag euroövezeti országokra vonatkozó javaslata nevesíti a független költségvetési tanács intézményét is, mint a szabályok végrehajtásának ellenőrzéséért felelős szervezetet.

értékelése alapján a Bizottság a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok alkalmazását írja elő a tagállamok számára a nemzeti szabályok támogatása érdekében. Ezek a PPP besorolásban lényegesen szigorúbbak, és esély van arra is, hogy az állami vállalatok nagyobb részét is a nemzeti szabályok hatálya alá vonná. A transzparenciát ugyanakkor már most is növeli, hogy a hatos csomag a tagállamok számára előírja a feltételes kötelezettségekről szóló tájékoztató információk közzétételét, nevezetesen az állami garanciákra, a nem teljesítő hitelekre, valamint a közösségi vállalatok/társaságok működéséből származó kötelezettségekre vonatkozó releváns információk bemutatását, lehetőség szerint a feltételes kötelezettségvállalásból származó kiadások valószínűségének és lehetséges időpontjának megjelölésével. Be kell mutatni ezen túlmenően a kormányzati szektornak a magántulajdonú és közösségi vállalatokban és társaságokban való gazdaságilag meghatározó tőkerésztesedésére vonatkozó információkat is. E tájékoztató adatok nyilvánosságra hozatala ugyanakkor önmagában nem akadályozza meg a kreatív könyvelést. A kettes csomag euroövezeti országokra vonatkozó javaslata az államháztartási számvitel független auditálását is előírná, a megbízhatóság, teljes körűség és pontosság ellenőrzése érdekében.

### 3.1.2. Kreatív könyvelés hatásának kiszűrése

A strukturális deficit meghatározásakor lehetőség van az átmeneti hatások kiszűrésére. Az átmeneti hatásokon belül különbséget tesznek egyszeri intézkedések és a kormányzaton kívül álló - és nem a gazdasági ciklussal összefüggő - átmeneti hatások között (pl. katasztrófák). A Bizottság ezekre becslést készített az egyes EU országokra a 2000-2004-es időszakra vonatkozóan. (*Public Finances in EMU, 2004*) Mivel az „átmeneti” jellegnek - egy illusztratív lista megadása mellett - nem adták meg a pontos definícióját, ennek alkalmazása a Bizottságra és az egyes tagországokra hárul. Az egyes tagországok kijelölnék ilyen tételeket a Stabilitási és Konvergencia Programjaikban, az EU szabályrendszer alkalmazása során azonban a Bizottság által elfogadott lista a releváns. Az azonosított tételek módszertanában itt van törekvés az egységesség javítására, azonban a szimmetria hiánya tartós probléma maradhat. Ez azt jelenti, hogy ha egy tagország kvázi-fiskális adósságot rendez, akkor azt kiveszik a strukturális kiadások közül, de nem terítik szét időben annak hatását, hogy nem térítette folyamatosan a veszteségét annak a vállalatnak, melynek az adósságát végül át kellett vállalnia. Ennek következtében az átmeneti hatások kiszűrése szintjén sem korrigálhatóak a számviteli-statisztikai rendszer hiányosságai. A nemzeti szabályok esetében ezzel szemben van lehetőség arra, hogy ezen változtassanak, hiszen a szabályoknak független szervezet elemzésén kell alapulni, azaz a kreatív könyvelés kiszűrésére elvben lehetőség nyílik.

### 3.1.3. A ciklus hatásának kiszűrése

Az egyes tagállamok számára meghatározott strukturális deficitcél (MTO) szokásos (nem kiugró) mértékű ciklikus ingadozás esetén elegendő biztonsági sávot (*safety margin*) biztosít, hogy az MTO betartása esetén a hiány ne lépje túl a 3%-os határértéket. A tagállam számára azonban mentesítő feltételt jelent, ha tartós és jelentős gazdasági visszaesés következik be. Ezt negatív növekedési ütemként, illetve a kibocsátásnak a potenciális növekedéstől való több év alatt felhalmozódó elmaradásaként határozták meg. Amíg a második definíció több évre figyelembe veszi a potenciális növekedést, addig az első definíció egy év növekedését viszonyítja a nulla növekedéshez. Amint a korábbiakban láttuk, a növekedési ütemek vizsgálata nem elegendő. Amit valójában figyelembe kellene venni, az a deficit ciklikus komponense, ez pedig a kibocsátás aktuális és potenciális szintjeinek különbségével (kibocsátási réssel) függ össze.

A költségvetésre gyakorolt ciklikus hatás szűrése során komoly torzítást okozhatnak a korábban említett módszertani problémák is, például az, hogy ha az aggregált módszer alapján történik (2. keretes írás). Ennek alapján a GDP 0,5%-át meghaladó hiba is adódhat, ami alapján a rugalmasság kritériuma sérülhet, vagy tévedésből akár büntetés is kiszabható a prevenciók ágban. A ciklus hatása akkor szűrhető ki a legjobban, ha a hatos csomag alapján az elsődleges kiadások növekedési ütemét vizsgálják a középtávú pálya értékelése során.

A módszertani problémák torzító hatását mérsékli az, hogy az adósságcsökkenésnél három év átlagában kell biztosítani az 1/20-nak megfelelő csökkenést, vagyis a ciklikus ingadozás hatása kisebb részben már kiszűrődik. A teljes kiszűréshez természetesen egy teljes ciklus hosszának megfelelő átlagolási periódusra lenne szükség. Az 1/20-as kritérium vizsgálata így sem mechanikus, hanem próbálják majd valamilyen - még nem konkretizált - módszerrel a ciklus adósságcsökkentési mértékre gyakorolt hatását figyelembe venni, bizonyos feltételekkel ugyanis mentesül a tagállam az eljárás indítása alól.

Mivel a nemzeti szabályoknál előírás lesz, hogy a prociklikus költségvetési politikát elkerülhetővé tegyék, ezért lehetőség nyílik a ciklikus igazítás megfelelő módszereinek (dezaggregált módszer) alkalmazására.

#### 3.1.4. Kormányzati körön belüli kapcsolatok szabályozása

Előírás, hogy a helyi önkormányzatokra is terjedjen ki a nemzeti költségvetési keretrendszerben rögzített kötelezettségek és eljárások hatálya. Azt azonban a hatos csomag nem mondja ki, hogy a keretrendszeren belül a központi kormányzatra és az önkormányzatokra ugyanazok a számszerű fiskális szabályok érvényesüljenek. Azokban a tagállamokban tehát, ahol bármilyen speciális önkormányzati szabály hatályban volt eddig is, nem jelent feltétlenül változást ez az előírás. Ettől az előírástól önmagában véve ezért a legtöbb esetben nem várható előrelépés.

#### 3.2. A szabályrendszer kikényszeríthetősége

A mentesítő feltételeket áttekintettük a ciklus hatásának kiszűrésénél, ezért ezzel itt nem foglalkozunk.

Az SNE korrekciós ága a túlzotthiány-eljárás (EDP) révén a deficitnek a referenciaérték alá történő csökkentését kívánja elérni mind a tényidőszakban, mind az előrejelzési horizonton. Nem törekszik ugyanakkor arra, hogy ezen felül egy választási év kiugró deficitjének adósságra gyakorolt hatását is ellentételeztesse. Ennek következtében előállhat az ún. racsní hatás, vagyis egy-egy év kiugró deficitje tartós szintemelkedést okozhat az adósságban. Ezen a problémán segíthet az átlagolás módszere. A hatos csomag a deficit átlagolása helyett az adósságcsökkenés három éves átlagolását választotta. Ez azt jelenti, hogy az átlagosan elvárt 1/20-os csökkentés révén nem hagyja figyelmen kívül egy-egy év kiugró deficitjét, hanem azt a következő két évben ellentételezti, vagyis esetenként jóval ambiciózusabb kiigazítást követelhet meg, mint pusztán a hiány referenciaértékének elérését. Praktikus problémát jelent viszont, hogy az adósságcsökkentés mértéke alól felmentés adható a bizonytalan becslésű ciklikus helyzetre hivatkozva. (Az 1. táblában láttuk, az adósság sokkal érzékenyebb a ciklusra, mint a hiány.)

Az EDP eljárásnak kezdettől fogva volt szankciója (az euroövezeti tagállamok esetén előbb nem kamatozó letét, majd pénzbírság; a nem euroövezeti tagállamok esetén pedig a kohéziós alap kötelezettségvállalásainak felfüggesztése), aminek alkalmazása az Európai Tanács többségi szavazatát igényelte volna. Magyarország 2004 óta az EDP eljárás alatt van, és több határidő ismételt elmulasztása után végül 2012-ben javasoltak 2013-tól érvényes szankciókat. A hatos csomag szigorítja, időben korábban kívánja hozni a szankciókat, a korrektív ág mellett a prevenciós ágra is kiterjesztve azokat az euroövezeti országokban, ahol az Európai Tanács döntése esetén főszabályként pénzbírság kivetését írta elő, amelynek összege maximum a GDP 0,5%-a.

A tagállamok közötti, 2012 január végén jóváhagyott fiskális szerződés (*fiscal compact*)<sup>11</sup> a szabályok kikényszeríthetőségét kívánja erősíteni. A szabályok többsége a szerződő tagállamok közül az euroövezeti országokra jelent kötelezettséget. A szerződéshez csatlakozó nem-

---

<sup>11</sup> A fiskális szerződés (Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and Monetary Union) 2013. január 1-jén lép hatályba (feltéve, hogy addig legalább 12 euroövezeti tagállam ratifikálja). Ha 12 euroövezeti tagállam általi ratifikációja ennél korábban megtörténik, akkor a 12. ratifikációt követő hónaptól lép életbe.

euroövezeti tagállamokra alapértelmezés szerint a majdani euroövezeti csatlakozásuk időpontjától kezdve lesznek kötelezőek az előírások, kivéve, ha az adott nem-euroövezeti tagállam saját elhatározása alapján úgy dönt, hogy a szerződés valamennyi vagy bizonyos rendelkezéseit magára nézve már korábban is kötelezőnek tekinti. A kikényszeríthetőség érdekében alkotmányba, nehezen felülírható törvénybe kell foglalni a következőket:

- Kiegyensúlyozott költségvetésre kell törekedni, ami azt jelenti, hogy a középtávú strukturális hiány nem lehet magasabb a GDP 0,5%-ánál. Az ehhez való közeledés ütemét a Bizottság határozza meg, és a bevételi intézkedésekkel korrigált kiadások növekedését is ellenőrzik.
- A fenti kötelezettség alól átmeneti mentesítés adható a jelentős költségvetési hatással járó, kormányzaton kívül álló esemény, valamint az SNE-nek megfelelő módon definiált tartós és jelentős gazdasági visszaesés. Mivel a fenti kötelezettség esetében a ciklus becsült hatását már eleve korrigálták, így az átmeneti mentesítés diszkrecionális élénkítésre ad lehetőséget.
- Számottevően 60% alatti államadósság és a költségvetés hosszú távú fenntarthatósága esetén a középtávú strukturális deficit elérheti a GDP 1%-át.
- A középtávú céltól, vagy az annak irányába haladó pályától mért szignifikáns eltérés esetére automatikus korrekciós mechanizmus lép életbe. Ez az eltérés korrekcióját bizonyos időn belül intézkedésekkel biztosítja. A Bizottság kötelező irányelveket tesz majd közzé a korrekció elveire, időkereteire és a szabályokat ellenőrző nemzeti intézmények szerepére és függetlenségére vonatkozóan.

A szerződő euroövezeti tagállamok vállalják, hogy az EDP eljárás során a deficit-kritérium valamely euroövezeti tagállam általi megsértésére vonatkozó Bizottsági javaslatokat (ajánlásokat vagy szankciókat) alapesetben elfogadják, kivéve, ha azt az euroövezeti tagállamok minősített többsége ellenzi (az érintett euroövezeti tagállam nem vehet részt a döntésben).

A szerződés be nem tartása esetén bármelyik szerződő fél az Európai Bírósághoz fordulhat. A Bíróság megvizsgálja az ügyet és döntése kötelező érvényű. Ha valamelyik szerződő fél úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállam nem tett eleget a bírósági döntésnek, akkor újra az Európai Bírósághoz fordulhat és kérheti pénzügyi szankciók kivetését az adott tagállamra. Ha ezen újabb kérelem alapján eljárva a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállam valóban nem tett eleget a korábbi döntésében foglaltaknak, akkor, a renitens tagállam GDP-jének maximum 0,1%-át kitevő büntetést szabhat ki.

A szerződő felek távlati célja az, hogy a fiskális szerződés hatálybalépésétől számított maximum 5 éven belül döntés szülessen arról, hogy a szerződés lényegi elemei az EU-s joganyagba is átkerüljenek.

A hatos csomag a nemzeti szabályok esetében is előírja, hogy 2013 végéig a számszerű költségvetési szabályok esetleges mentesítési záradékában rögzíteni kell azokat a - korlátozott számú - különleges körülményeket, amelyek összhangban állnak a tagállamoknak az EU-szabályokból eredő kötelezettségeivel. A nemzeti szabályok teljesítése elmulasztásának következményeivel (szankciójával) kapcsolatban azonban nem tartalmaz előírást, csak megjegyzi azok hatékonyságát.

Össességében az EU-szabályok kikényszeríthetősége korábban gyengének bizonyult, de a legújabb intézkedések ezt sokkal hatékonyabbá tehetik, elsősorban az euroövezeti országoknál, ahol az alkotmányba foglalt automatikus korrekciós mechanizmus megakadályozhatja a jelentősebb fiskális elcsúszásokat.

#### **4. MAGYARORSZÁG FISKÁLIS KERETRENDSZERÉNEK ÉRTÉKELÉSE**

Magyarországon 2007-ben kezdődött a fiskális szabályok előkészítése, aminek során a szabályrendszer koncepciójára, elemeire vonatkozóan többféle elképzelés jelent meg. Így

például a hiánycélok kijelölésére a későbbi reáladósság szabály<sup>12</sup> javaslata (Romhányi, 2007), vagy a célok elérését szolgáló eszköz, a széles lefedettséggel rendelkező középtávú kiadási szabály bemutatása (P.Kiss, 2007). A szabályrendszer elemeire vonatkozó egyeztetések nem vezettek konszenzusra, végül az országgyűlés 2008 végén egyszerű többséggel elfogadható törvényt szavazott meg a Költségvetési Felelősségről. (leírás: Baksay-P.Kiss, 2009) Ez a GDP arányos adósság csökkentését olyan módon kívánta elérni, hogy a deficitcélokat előre felé a változatlan reáladósságból vezette le. Mindezt kiadási szabállyal, procedurális szabállyal és egy elemzői stábbal rendelkező Költségvetési Tanács (KT) felállításával is kiegészítette. 2011-ben az országgyűlés átalakította a KT-t, az új elnök mellett az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke lettek a tagjai. Mivel saját stábja nincs, a KT munkája az ÁSZ és az MNB elemzéseire támaszkodhat.

2011-ben került elfogadásra az Alaptörvény, ami tartalmazza a központi költségvetés adósságának 50%-os korlátját, illetve azt a megkötést, hogy ennek eléréséig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely a GDP arányos államadósság csökkentését tartalmazza. E szabály betartása érdekében a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a KT előzetes hozzájárulása szükséges, ami vétőjogot biztosít. Az adósságszabálytól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.<sup>13</sup>

Az Alaptörvény fenti előírásainak részleteit a 2012-ben - egyes rendelkezéseit egyszerű, másokat minősített többséggel - elfogadott Stabilitási törvény határozta meg, egyidejűleg hatályon kívül helyezve a Költségvetési Felelősségről szóló törvény rendelkezéseit. A 2016-tól hatályba lépő adósságképlet (lásd: 4.1.2 pont) szerint negatív növekedés esetén nő az adósság, egyébként csökken. E képlettel konzisztens módon a tartós és jelentős visszaesést negatív éves növekedési ütemként határozta meg a törvény, az időtartam vizsgálata nélkül.

#### **4.1. A fiskális politika hatókörének meghatározása**

##### *4.1.1. Számvitel-statisztika és a kreatív könyvelés hatásának kiszűrése*

A költségvetési törvény elszámolásai a kilencvenes évek közepe óta - kisebb eltérésekkel - az IMF régebbi pénzforgalmi szemléletű (GFS86) rendszeréhez állnak közel, és az államháztartás jogi értelemben definiált intézményeire vonatkoznak. Ezzel párhuzamosan készülnek a kormányzati szektor ESA statisztikái. A Költségvetési Felelősségről szóló törvény a korábbi költségvetési elszámolást kiterjesztette a jogi-statisztikai értelemben vállalathoz sorolt PPP-beruházásokra, és egy év késleltetéssel az állami tulajdonú vállalatok eredményére is, amire azért volt szükség, mert a nyereség többnyire befizetésre került, de a veszteség térítése elmaradt (kvázi-fiskális eladósodás). 2010-ben ez utóbbi kikerült a törvényből, mert a vállalati nyereség/veszteség nem konzisztens kategória a költségvetés finanszírozási igényével, ennek következtében azonban az állami vállalatok alulfinanszírozásával átmenetileg javítható az egyenleg.<sup>14</sup> 2010-ben a törvény felhatalmazásával működő Költségvetési Elszámolások Szakértői Testületének (KESZT) feladata volt, hogy javaslatot tegyen egy konzisztens elszámolási rendszerre. A korábban említett javaslat szerint a „szokásos” pénzforgalmi elszámolás szintjén indokolt szétterjedni az adatokat, amelyek így a számviteli-statisztikai kikapukat kihasználó kreatív könyvelés révén nem torzíthatóak (KESZT, 2011). A Költségvetési Felelősségről szóló törvény hatályon kívül helyezésével ugyanakkor a PPP-beruházások kikerültek a törvényi

<sup>12</sup> A reáladósság szabály a két évvel későbbi egyenlegcélú ügy állapította meg, hogy az adósság reálértéken ne növekedjen.

<sup>13</sup> Itt a szándék vélhetően az automatikus stabilizátorok működése, ami csak enyhíti a gazdasági visszaesést, de nem állítja helyre az egyensúlyt (a stabilitási törvény képlete ennek az értelmezésnek felel meg). A visszaesés a gazdasági sokk jellegétől függően eltérő mértékben hathat az egyensúlyra, így azt eleve nem is lehetne szabályalapú költségvetési lazítással automatikusan ellentételezni.

<sup>14</sup> A finanszírozási igény pénzforgalmi szemléletű és a beruházási kiadást tartalmazza az értékcsökkenés helyett.



elszámolások közül, így az induló helyzet állt elő, vagyis a beruházások PPP-formába történő kiszervezésével ismét javítható lenne időlegesen az egyenleg.

A Stabilitási törvény az államadósság meghatározása során kiterjesztette a jogi értelemben vett államháztartás körét a statisztikai értelemben vett kormányzati szektorra. A törvény változásai következtében kevés kivétellel az adósság instrumentumai is közel kerültek a maastrichti definícióhoz. Amint azonban a 1. keretes írásban láttuk, az adósság dinamikája alakítható a DDA tételek segítségével, így például a hiányfinanszírozás a bruttó adósság növelése helyett megvalósítható a pénzügyi eszközök (betétek, értékpapírok) állományának csökkentésével. Ennek következtében az EU adósságcsökkentési előírásának értékelése külön foglalkozik a DDA tételek vizsgálatával, de ez a magyar szabályból hiányzik.

E problémák megoldása érdekében a KT-nak lehetősége van arra, hogy a folyamatok értékelésekor egy kreatív könyveléssel korrigált elemzési mutatót alkalmazzon, hasonlóan a CBO vagy az MNB elemzési mutatóihoz (P.Kiss, 2011), illetve figyelembe vegye a DDA tételek alakulását. Ezáltal a fiskális transzparenciának e harmadik, elemzési szintje pótolhatja a számviteli-statisztikai szintek hiányosságait.

#### 4.1.2. A ciklus hatásának kiszűrése

A ciklikus hatások részleges kezelésére a reáladósság-szabály azt a megoldást követte, hogy a váratlan gazdasági visszaesésre nem reagált azonnal, hiszen két évre előre a ciklus által nem érintett belső tételek<sup>15</sup> egyenlegének szintjén tűzte ki a célt. Amennyiben azonban olyan mértékű visszaesés következett volna be, amely után a gazdasági növekedés két éves horizonton sem tért volna vissza a trendjéhez, akkor ez két év múlva kisebb mértékű prociklikus szigorításhoz vezetett volna. Ebből adódóan a szabály a változatlan reáladósságnál alacsonyabb adósság irányába mutatott volna.

Az Alaptörvény előírása szerint a GDP arányos adósságnak minden évben csökkenni kell, kivéve a gazdasági visszaesés esetét. Az adósságráta rendkívüli érzékenysége (1. tábla) miatt ez számszerűen igazolható módon (az infláció és átértékelődés hatásának figyelembevétele mellett is) csak akkor teljesíthető, ha az aktuális növekedést a nullához viszonyítjuk (1. képlet), és nem a növekedés trendjéhez, vagy az aktuális GDP szintjét a potenciálishoz (2. képlet). Ezzel összhangban a tartós és jelentős visszaesést a Stabilitási törvény úgy határozta meg, mint az akár egy évig is fennálló negatív növekedési ütemet. A 2016-tól kezdve érvényes képlet az adósság forintban számított tervezett értékét oly módon határozza meg, hogy annak az előző évhez viszonyított növekedési üteme nem haladhatja meg a költségvetési évre várható infláció és a bruttó hazai termék várható reálnövekedési üteme felének a különbségét.

$$(1) \quad D_{T+1} = D_T \left( 1 - i - \frac{g}{2} \right)$$

ahol ( $D_{T-1}$ ) a tervezés alatt álló költségvetési év végére meghatározott adósságkritérium forintban kifejezve, ( $D_T$ ) a bázisévi végi államadósság,  $i$  a költségvetés tervezésekor várt infláció és  $g$  a várt gazdasági növekedés.

Tekintettel arra, hogy e megközelítés a potenciális növekedéstől vett több évig kumulálódó szintbeli elmaradást nem vizsgálja, ezért nem felel meg a hatos csomag előírásának, mely szerint a mentesítő záradékában rögzített különleges körülményeknek összhangban kell állni az EU-szabályokból eredő kötelezettségekkel.

A ciklussal folyamatosan együttmozgó deficit érdekében a kibocsátás tényleges ( $Y$ ) és potenciális szintjének ( $Y^*$ ) különbségét, a kibocsátási rést kell figyelembe venni, vagyis az (1) képletet átírva:

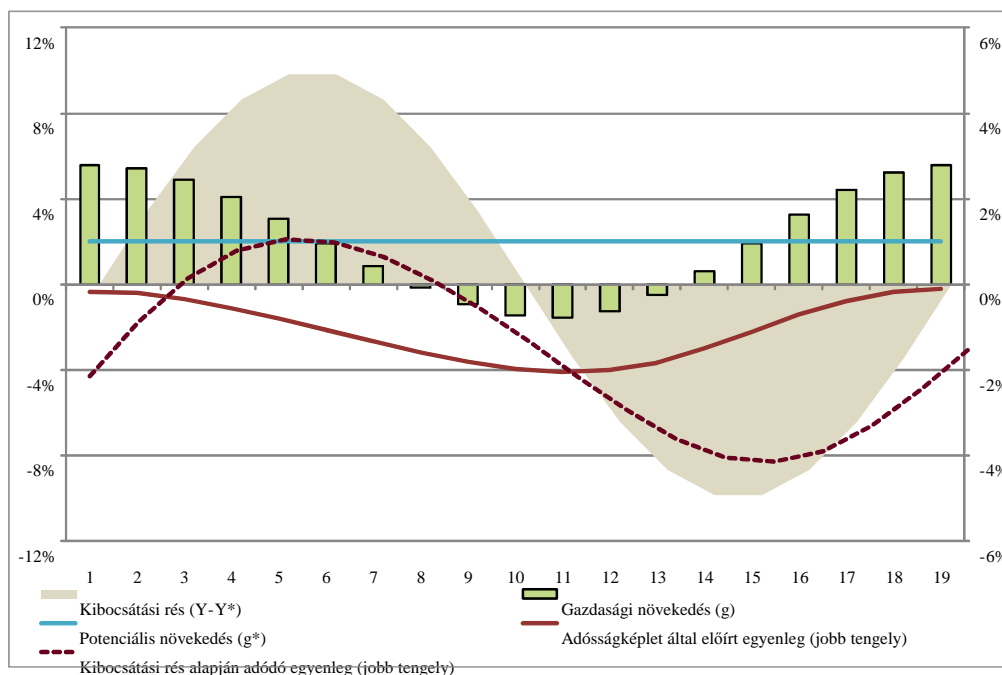
$$(2) \quad D_{T+1} = D_T \left( 1 - i - \frac{c}{D_T}, \frac{Y-Y^*}{Y^*} \right)$$

<sup>15</sup> A belső tétel definíció szerint olyan költségvetési bevételt vagy kiadást jelentett, amit nem határoznak meg a magángazdasági (ciklikus) és demográfia folyamatok, illetve egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó szaktörvények.

Ebben az esetben az adósság a változatlan reáladósság körül ingadozik a gazdasági ciklusnak megfelelően. Semleges (diszkrecionális intézkedések nélküli) fiskális politika esetében az adósság ( $D_T$ ) a ciklus adóbevételekre gyakorolt hatásának megfelelően változna (az egységnyi ciklikus hatást nevezzük  $c$ -nek). Más szóval  $c/D_T$  a kibocsátási rés adósságra gyakorolt fajlagos hatása. Ezt a hányadost az egyszerűség kedvéért úgy is kifejezhetjük, hogy a számlálót és a nevezőt egyaránt a GDP arányában vesszük. Magyarországon az adóbevétel GDP aránya 38%, az adósságé 80%, így a fajlagos hatás közel áll az (1) képletben szereplő *ad hoc* 1/2-es értékhez.<sup>16</sup>

Összehasonlítva az (1) és (2) képlet alapján adódó hiánypályákat jelentős eltérés adódik (1. ábra). Megállapítható, hogy a kibocsátási rés alapján minden esetben anticiklikus fiskális politika valósul meg, mert a hiány minden esetben egy irányban mozog a kibocsátási réssel. Ezzel szemben a növekedésből számított adósságpályából olyan deficit adódik, ami a periódusok egyik felében a kibocsátási rés változásával egy irányban, a másik felében ellentétesen változik. Utóbbi prociklikus periódusok akkor következnek be, amikor pozitív kibocsátási rés esetében a növekedési ütem meghaladja a potenciális ütemet (1. periódusa az 1-6 időszakban), valamint akkor, amikor negatív kibocsátási rés idején a növekedési ütem elmarad a potenciálisától (3. periódusa a 11-15 időszakban). Ez kedvezőtlen hatású és egyaránt ellentétes a rugalmasság kritériumával és a hatos csomag előírásaival. Anticiklikus pálya csak a (2) képletből adódik, de esetenként ez ellentétbe kerülne az Alaptörvény adósságráta csökkenését előíró rendelkezésével, ezért a prociklikusság csak ezen előírás megváltoztatásával küszöbölhető ki.<sup>17</sup>

## 2. számú ábra: Kibocsátási résen és növekedési ütemen alapuló adósságképletek összehasonlítása



Amint a 2. sz. keretes írásban láttuk, a ciklus valóságos (dezaggregált) hatása a (2) képlet elméleti értékétől is lényegesen eltérhet, így a prociklikusság megakadályozásának legjobb eszköze az elsődleges kiadások növekedési ütemét középtávon rögzítő kiadási szabály.

<sup>16</sup> Amennyiben a ciklus hatását csak a privát adóbevételekre értelmezzük, akkor az 1/2-es értéknél kisebb fajlagos hatást kapunk. A ciklus fajlagos hatásának számításáról részletesebben lásd P.Kiss és Reppa, 2010.

<sup>17</sup> A ciklus nevezőn keresztül jelentkező hatását azzal lehet kiszűrni, ha az aktuális kibocsátás helyett a potenciális kibocsátással történik az osztás. A számlálón keresztül jelentkező hatást azonban csak a deficit ciklikus igazítása szűrheti ki. A legegyszerűbb azonban az lenne, ha az 50%-hoz vezető adósságpályát nem az Alaptörvény szabályozná, azt ugyanis az EU-szabályok úgyis meghatározzák.

#### 4.1.3. Az infláció és a devizaadósság átértékelődése

Az euroövezeti országokkal szemben Magyarország adóssága jelentős részben devizában van denominálva, ami azt jelenti, hogy az átértékelődés jelentős hatással lehet a GDP arányos adósságra. A Stabilitási törvény ezért a különböző időszakok adósság-mutatóinak összehasonlításakor előírja, hogy a devizaadósságot keletkeztető ügyleteket azonos árfolyamon kell figyelembe venni, hiszen az egy évre előretekintő mutatót e hatás jelentősen torzíthatná. Másrészt viszont az (1) adósságképlet a teljes adósságállományt a hazai infláció mértékével növeli, ami pedig az a devizaadósság esetében az adósság reálértékének növekedését teszi lehetővé. Így tehát a reáladósság változatlansága csak látszólagos.

Hasonló módon a 3 évre előretekintő reáladósság-szabály is csak a hazai inflációt vette számításba, azt feltételezve, hogy éppen ezáltal szűri ki az átértékelődés hatását is. A forint/euró árfolyam egységnyi változásának ugyanis az inflációra 3 év alatt kifejtett hatásának akkor becsült értéke 35-40% volt, és ez nagyjából megegyezett a devizában denominált államadósság akkori arányával (30-35%). Azóta ezek az értékek olyan irányban mozdultak el, hogy e szabály az átértékelődés hatását csak részben szűrné ki.

#### 4.1.4. Kormányzati körön belüli kapcsolatok szabályozása

A Stabilitási törvény az adósságszabályt a teljes kormányzati szektor körére értelmezi, tehát a helyi önkormányzatok adóssága is beleszámít. Ennek következtében az önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyletei a Kormány hozzájárulásától függenek, kivéve a likviditási, adósságrendezési és kis összegű fejlesztési hiteleket. A hozzájárulás feltétele, hogy az ügylettel egyidejűleg adósságot fizessenek vissza, vagy a költségvetési törvényben az önkormányzati alrendszerre előírt mérték teljesítését ne veszélyeztessék. Ez utóbbi esetben feltétel az is, hogy az önkormányzatnál rendelkezésre álljon a létrehozandó állóeszköz jövőbeli működtetésének forrása is, továbbá az összes adósság miatti fizetési kötelezettség se haladja meg az önkormányzat saját bevételeinek 50%-át. Az alrendszer egészére előírt eladósodási keret elosztásának szabályai még tisztázásra szorulnak, hiszen előfordulhat, hogy a fenti kritériumoknak eleget téve több igény érkezik, mint amennyi az éves önkormányzati keretbe belefér.

Az alrendszer egészét érintő probléma, hogy mivel a feladatok és források központi kormányzat és helyi önkormányzatok közötti elosztása még nem fejeződött be, ezért a források megosztásának szabályait sem lehet egyelőre rögzíteni. Ugyanakkor lényeges lenne a forrásmegosztást illetően egy olyan szabály elfogadása, ami megakadályozza azt, hogy az önkormányzatra aránytalan terhek háruljanak egy kiigazításból. Eddig eladósodás révén tompíthatták ennek hatását, most azonban a Kormánytól kapott hozzájárulás hiányában ezt nem tudják megtenni.

#### 4.2. A szabályrendszer kikényszeríthetősége

A mentesítő feltételeket a ciklus hatásának kiszűrésénél tárgyaltuk, ezért ezt nem ismételjük meg.

Alapesetben a csökkenő adósság érdekében az Alaptörvény kimondja, hogy a központi költségvetés végrehajtása során a Kormány az állam nevében nem vehet fel olyan kölcsönt és nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, amelynek következtében a GDP arányos államadósság a megelőző naptári évben fennálló mértékhez képest növekedne. Mivel GDP adat negyedéves vagy éves szinten áll rendelkezésre, ezért a növekedés tiltása elvben e két frekvencián lenne értelmezhető. A Stabilitási törvény az adósságmutatót csak éves szinten definiálja, ezért az adósság-szabály éves érvényesülését a Kormány a féléves adatokból készülő előrejelzés alapján vizsgálja felül. Költségvetési törvényt módosító törvényjavaslatot nyújtanak be a csökkenést veszélyeztető elmozdulás esetén, hiszen ennek hiányában életbe kellene léptetni az Alaptörvény kölcsönfelvételi tilalmát. Ez a megoldás azonban csak akkor működik megfelelően, ha a féléves makrogazdasági és államháztartási folyamatok alapján megbízható

előrejelzés készül az évközi felülvizsgálathoz. Itt lenne fontos a hatos csomag előírása, amely szerint a szabályoknak független szervezetek által készített megbízható és független elemzésen kell alapulniuk.

A független elemzés megjelenik egy korábbi fázisban, hiszen a költségvetési törvény csak a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása esetén fogadható el, aminek feltétele, hogy a KT értékelése szerint teljesüljön a csökkenő államadósság követelménye. Ez a vétójog nemzetközi összehasonlításban is rendkívül erős jogosítványt jelent, ezért hasonlóan kiemelkedő szintű transzparenciát igényel a KT részéről. Ennek jogalapját megteremti a Stabilitási törvény azon előírása, mely szerint a KT-nek a hozzájárulás megtagadását részletesen indokolni kell. Ezen az alapon annak az alapvető feladatnak az elvégzésére is lehetőség lenne, hogy az értékelés során kiszűrje minden olyan külsődleges tényező hatását, ami a fiskális politikától közvetlenül nem függ (különösen a ciklus hatását), és egyidejűleg figyelembe vegye minden kvázi-fiskális tevékenység potenciális adósságnövelő hatását, valamint a DDA tételek alakulását. Ez azért fontos, mert a szabályrendszer most ezen alapvető feladatok közül egyiket sem látja el, ezért a KT szerepe ebben hiánypótló lenne.

Az adósság köre ugyan most már az önkormányzatokra és egyes állami vállalatokra is kiterjed, de ezek hitelfelvételének kormányzati kontrollja révén továbbra is a kormányzaton múlik a szabály betartása. Az adósság-képlet alapján adódó csökkenés betartásának azonban nincsen törvényi garanciája, szankciója.

A kikényszeríthetőséget gyengítik az egyes évekre koncentrált tervek, amelyek nem illeszkednek az EU többéves jellegű költségvetési felületei keretéhez. A hatos csomag előírásai között ezért középtávú költségvetési keretrendszer szerepel, és ebből adódóan Magyarországon is kormányhatározat állapítja meg a központi költségvetés bevételeinek, kiadásainak és egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. Mivel azonban ezen előírásokat évről évre felülírja a hiánycél adósságszabályból eredő aktualizálása, így az orientáló szerepen túlmenően nem jelent tényleges elkötelezettséget.

## 5. ÖSSZEGZÉS

Az Alaptörvény 50%-os korlátot ír elő a GDP arányos adósságra, ennek eléréséig pedig az adósságráta csökkenését követeli meg, amely alól csak a gazdasági visszaesés mentesít. Ez problémát okoz, mert az adósságráta rendkívül érzékeny a külsődleges tényezők hatására, ugyanakkor a kormányzat által befolyásolható a deficiten kívüli (DDA) tételekkel is. A Stabilitási törvény e rendelkezésnek csak úgy tudott megfelelni, hogy a visszaesést egy év negatív növekedési ütemével azonosította, így az adósságképletben a nullához viszonyíthatta az aktuális növekedési ütemet. Ennek következtében a szabály-rendszer ellentétbe került a hatos csomag 2013 végéig átveendő előírásaival. Egyrészt nem teljesül a prociklikus fiskális politika elkerülése. Másrészt a mentesítő záradékában rögzített különleges körülményeknek nincsenek teljes összhangban az EU-szabályokból eredő kötelezettségekkel, hiszen egy évig tartó negatív növekedés is mentesítést jelent. A középtávú költségvetési keretrendszer betöltheti orientáló szerepét, de az éves fókusz miatt nem jelent tényleges elkötelezettséget.

A szabályok az euroövezeti tagság után hatályba lépő *fiscal compact* vállalásaival sincsenek összhangban. Eszerint az Alaptörvényben kell előírni, hogy a strukturális hiány nem lehet magasabb a GDP 0,5%-ánál, valamint azt, hogy az ehhez való közeledés ütemét a Bizottság határozza meg, és a bevételi intézkedésekkel korrigált kiadások növekedését is ellenőrzi. A mentesítő záradékban ezen túlmenően a gazdaság tartós és jelentős visszaesését a SNE-nek

megfelelő módon kell definiálni. Végül a középtávú cél irányába haladó pályától mért szignifikáns eltérés esetére automatikus korrekciós mechanizmust kell előírni, ami az eltérés korrekcióját bizonyos időn belül intézkedésekkel biztosítja, és ahol a független intézmények (KT) ellenőrző szerepe is érvényesül.

Az általános szempontok fejezetben leírtak alapján a *fiscal compact* intézkedései komoly előrelépést jelentenének. Mindemellett az adósságráta korlát szerepét érdemes lehet fenntartani, azonban az adósságcsökkenés előírása a külsődleges tényezők és a DDA tételek hatása miatt nehezen értelmezhető. Az adósságváltozásból levezetett hiánycéloknak is csak akkor lenne hozzáadott értéke, ha ennek hiányában bármilyen - akár növekvő - hiánypályát is kijelölhetnénk. Az EU-szabályok alapján ez azonban már úgysem lehetséges. Ennél sokkal fontosabb lenne egy középtávú kiadási szabály - mint a célok elérését biztosító eszköz - bevezetése, hiszen az elsődleges kiadások növekedését az EU a középtávú cél eléréséig egyébként is vizsgálja. A több évre rögzített kiadási ütem előnye az egyszerűség, hiszen a ciklus hatásának a szűrése automatikusan megoldódik, habár továbbra sem lehet megtakarítani a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékének meghatározását. A kiadási szabályt azonban szükséges lenne kiterjeszteni minél szélesebb körre, hogy a lehető legjobban lefedje a fiskális politika hatókörét és kizárja a kreatív könyvelés lehetőségét. Optimális esetben mindez a költségvetési törvény elszámolásainak szintjén valósulhat meg, ellenkező esetben legalább a KT elemzési/ellenőrzési tevékenysége során teret kaphatnának ezek a korrekciók. Továbbá a kiadási szabályon belül a központi kormányzat és helyi önkormányzatok közötti forrásmegosztás stabilitását is szükséges lenne biztosítani. A középtávú cél felé vezető kiadási szabály az EU-szabályoknak megfelelően figyelembe vehetné az adóintézkedések egyenlegre gyakorolt hatását is, erre vonatkozóan azonban indokolt lenne független intézmény becslésére támaszkodni.

A szabályok a fiskális politika önkorlátozását testesítik meg. Ennek hitelessége csak bizonyos időszak elteltével valósul meg, amennyiben a fiskális politika folyamatosan betartja a szabályt. Ezért például a szabályok hatálybalépésének későbbi időpontra tolása (mint például a magyar adósságképlet 2016-tól való érvényesítése) még akkor sem szerencsés, ha közben egyébként az EU felé vállalt deficitcsökkentési pálya ambiciózusabb, mint ami a szabály alapján adódna. Hasonlóan fontos szempont, hogy elkerüljük a gyakori változtatásokat. A mostani helyzet annyiban sajátos, hogy 2013 végéig a hatos csomag, az euroövezeti csatlakozás időpontjáig pedig a *fiscal compact* előírásai miatt mindenképpen szükség lesz változtatásra, tehát kedvezőbb, ha egy lépésben már most beépítjük azokat a fiskális keretrendszerünkbe. Saját érdekünkben azonban szigorúbbak is lehetünk, ha olyan elszámolási módszert alkalmazunk, amely révén a kreatív könyvelés lehetőségét bezárjuk, ezáltal az önkorlátozás hitelességét biztosítjuk.

## 6. HIVATKOZÁSOK:

Ayoso-J., D. Gonzalez Hernandez, L. Moulin and A. Turrini (2007), 'Beyond the SGP: Features and effects of EU national-level fiscal rules,' in: Deroose, S., E. Flores and A. Turrini (eds.), The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes. Proceedings from the ECFIN workshop held in Brussels 24. November 2006, pp. 191-242.

Baksay G és P. Kiss G.(2009) „Törvény a fiskális felelősségről - az első felvonás” MNB-szemle 2009. május

Calmfors–Wren-Lewis (2011) What should fiscal councils do?. Department of Economics Discussion Paper Series, No. 537, University of Oxford.

Debrun, X., Hauner, D. and M. S. Kumar (2009). „Independent Fiscal Agencies“, Journal of Economic Surveys, 23, 44-81

Debrun, X., and M. S. Kumar (2007). „The discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence” IMF working papers 07/171, International Monetary Fund 2007

European Commission, (2004) "Public finances in EMU - 2004" Report of the Directorate for Economic and Financial Affairs

Jankovics L., (2012) „Független fiskális intézmények” Köz-Gazdaság tudományos füzetek VII évf. 1 szám, Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kara

KESZT (2010). "A Költségvetési Elszámolások Szakértői Testülete (KESZT) javaslatai a költségvetési elszámolási szabályok megváltoztatására"

[www.freepress.nuzoka.com/download/000/297/reszletes.pdf](http://www.freepress.nuzoka.com/download/000/297/reszletes.pdf)

Kopits G. -S. Symansky (1998) „Fiscal Policy Rules” IMF Occasional Paper 162.

Ódor L. - P. Kiss G. (2011) Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban, MNB-szemle

P. Kiss G. (1998) "A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái" MNB Füzetek, 1998/11

P. Kiss G. - Vadas G. (2004), "Mind the gap - Watch the ways of the cyclical adjustment of the budget balance" MNB Füzetek, 2004/7

P. Kiss G. - Reppa Z.(2010), Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevétel, ha visszafordul a gazdasági ciklus? MNB-szemle

P. Kiss G. (2007) „Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevél vagy fűgefalevél” Pénzügyi Szemle, LII. évfolyam, 2007/2. szám, 371. o.

P. Kiss G. (2011) „Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből” MNB-tanulmány MT92

Romhányi B. (2007) „Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához” Pénzügyi Szemle, LII. évfolyam, 2007/2. szám, 335. o.