

OTDK-dolgozat

Kaderják Anita

Bsc

Papp Bertalan

MA

2013.

Költségvetési felelősségi rendszerek szerepe Magyarország átalakulásában

The Role of a fiscal responsibility framework in the transition of Hungary

Kézirat lezárása: 2012. április 15.

Tartalom¹

I.	Bevezető	1
II.	A szocialista örökség társadalmi, politikai és gazdasági hatásai	2
	Átmenet a közép-kelet-európai blokkban.....	2
	Kétféle átalakulás	4
III.	Magyarország átmenete.....	6
	Magyarország a rendszerváltást követő évtizedben	6
	A strukturális reformok és a bizalom hiánya.....	8
	Magyarország közpénzügyi története az ezredfordulót követően	10
IV.	Költségvetési felelősségi rendszerek.....	13
	Fiskális problémák	13
	A közpénzügyi problémák magyarországi jellegzetességei	15
	Intézményi megoldások.....	15
	Költségvetés-politikai szabályok.....	16
	Átláthatóság.....	16
	Felügyelet és érvényesítés	17
V.	Magyarország költségvetési felelősségi törvénye	18
	A felelősségi rendszer kialakítása	18
	A költségvetés-politikai szabályrendszer	19
	A szabályrendszer betartását ellenőrző független felügyelőintézmény.....	19
	A kialakított felelősségi intézményrendszer értékelése.....	20
VI.	A fiskális felelősségi rendszer reformja a 2010-es kormányváltás után.....	22
	A változások és változtatási tervek értékelése.....	23
VII.	A strukturális reformtervezet.....	23
	A Széll Kálmán tervből kirajzolódó strukturális váltás.....	24
VIII.	Kitekintés - jóléti állam és identitás	25
IX.	Összegzés	26
	Hivatkozásjegyzék.....	28

¹ A dolgozat minden fejezete a szerzők közös munkája.

I. Bevezető

A turbulens gazdasági környezet és a fenntarthatatlanná váló fiskális politikai helyzet hatására számos fejlődő és fejlett országban vezettek be az utóbbi évtizedekben költségvetési felelősségi szabályrendszereket. Ezeknek a demokratikus intézményeknek a célja az általános költségvetés-politikai problémák - mint a deficithajlam és a tartós eladósodottság – kormányzat általi önkéntes szabályozása. Az intézményi kialakítás jellemző részét képezik az államadósságot formálisan korlátozó szabályok és államtól független fiskális felügyelő intézmények, melyek feladata a már lefektetett adósságszabályok ellenőrzése és a közpénzügyi rendszerek átláthatóságának biztosítása. Mint a poszt-szocialista blokk mára nyitott, kisméretű és exportvezérelt gazdasággá vált országa, Magyarország a rendszerváltás óta kiemelt nehézségekkel küzd a fiskális fegyelem kialakításában. Az örökölt és későbbiekben is fenntartott erőteljes jóléti állami szerepkör aláásta az átmenethez elengedhetetlen strukturális reformok - társadalmi ellenállással szembeni - véghez vitelét, ami végeredményben fenntarthatatlan adósságpályához vezetett. A globális pénzügyi válság hatására kialakult – és az évtizedes fiskális fegyelmezetlenség által súlyosbított - recesszióra válaszként végül 2008-ban kialakításra került egy költségvetési felelősségi szabályrendszer és részeként a Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsa. Rövid működést és egy kormányváltást követően azonban a 2011-es költségvetés tervezési folyamata során a frissen hatalomra került kormányzat gyökeresen átalakította ez utóbbi intézményt, a legújabb alkotmánytervezetben pedig magának a felelősségi keretrendszernek a megváltoztatását is kilátásba helyezték. A dolgozat célja a fenti változások bemutatása, és a két intézményi kialakítás összehasonlító értékelése. A vizsgálat során abból a feltevésből indulunk ki, hogy magyarországi közpénzügyi szabályozórendszer intézményi kialakítása során a szocializmus örökségének máig meghatározó hatása miatt elengedhetetlen figyelembe venni az átmenetünk társadalmi és politikai sajátosságait.

Ennek érdekében először megvizsgáljuk a hazai rendszerváltás társadalmi átalakulását és az ezzel járó feszültségekre adott politikai válaszokat. A magyarországi átmenet sajátosságaként azonosított széleskörű jóléti szolgáltatások nyomán bemutatjuk az ezek leépítését célzó strukturális reformok elméleti keretét. Ezt követően bemutatjuk a reformokra tett korai kísérleteket és a politikai kultúrára gyakorolt hatásukat. Hazánk

közpénzügyi történetét vizsgálva a közpénzügyek elméleti hátterének segítségével azonosítjuk a legsúlyosabb problémákat, majd bemutatjuk az ezek orvoslására kidolgozott fiskális felelősségi rendszerek intézményi keretét. Végül vázoljuk a Magyarországon kialakított intézményrendszert és a szocialista örökségünk, valamint a szükséges strukturális átalakítások fényében értékeljük a hatékonyságát. Bemutatva az eredeti kialakításon végrehajtott intézményi változtatásokat és az azt követően bejelentett strukturális reformtervezetet végül megvizsgáljuk, hogy előbbi milyen hatással lehet az átalakítások végrehajtására.

II. A szocialista örökség társadalmi, politikai és gazdasági hatásai

Ahhoz, hogy teljességében értékelni tudjuk az utóbbi években kialakult és jelenleg is érvényes közpénzügyi szabályozó rendszereket, elengedhetetlennek tartjuk megvizsgálni a rendszerváltáskor Magyarországon kialakult társadalmi és politikai viszonyrendszert, amely feltételezésünk szerint ma is meghatározza a pártok és a választók magatartását. A közép-kelet-európai blokk rendszerváltásainak hasonlóságán és eltérésein túl Magyarországra fókuszálva vizsgáljuk az átmenet hatásait, és ennek részeként a politikai elit és az állampolgárok között létrejött társadalmi szerződést. Célunk nem egy teljes körű társadalomdinamikai elemzés elkészítése, csupán a közpénzügyekre és azok szabályozására fókuszált gazdaságpolitikai folyamatok társadalmi és politikai gyökereinek vizsgálata. Ezek a gyökerek tekinthetők a poszt-szocialista örökségnek, ami alatt a „múlt intézkedéseinek és intézményeinek a megszűnésüket követő magatartásformákra és meggyőződésekre gyakorolt tartósan fennálló hatásait” [Greskovits (2011)] értjük, és amelynek fő alkotóelemei a jóléti állammal szemben támasztott társadalmi igények és az ezekhez alkalmazkodó politikai stratégiák.

Átmenet a közép-kelet-európai blokkban

A közép-kelet-európai blokknak és a részeként létrejött visegrádi csoportnak (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) nagy változást hozott a rendszerváltás, bár nem egészen olyat, mint azt a társadalom tagjai előzetesen elképzelték. Kívülről nézve kifejezetten sikeresnek tűnik ez a folyamat, hiszen a világban egyedülálló módon egyesítette magában a “sikeres átmenet” összes tulajdonságát. Kornai (2006) osztályzásával élve:

- Az átmenet a nyugati civilizáció által kijelölt irányvonalat követte, gazdasági téren a kapitalizmust, politikailag pedig a demokráciát véve mintaképül.
- Teljes átalakulásról beszélhetünk, hiszen szimultán változás történt a gazdaságban, a politikai struktúrában, a jogrendszerben és a társadalmi rétegződésben.
- Az átalakulás erőszakmentes volt.
- Az átmenetet nem előzte meg háború, s nem idegen katonai erők kényszerítették a népet változtatásra.
- Történelmi távlatban nagyon gyorsan, 10-15 év alatt ment végbe az átalakulás.

Egy évtizeddel a rendszerváltás után, a közép-kelet-európai országok nyitott gazdaságként integrálódtak a nyugat-európai és globális gazdaságba és jelentős külföldi tőkét vonzanak, valamint olyan európai és világszervezetek tagjai, mint a Világbank, a NATO, vagy az EU. A hétköznapi ember szemével nézve azonban teljesen más képet kapunk. A piaccal és a versennyel szembeni averzió, a társadalmon belüli egyenlőtlenségek hirtelen megnövekedése, a korábban dolgozók munkanélkülivé váló tömegei, valamint az addig univerzálisan biztosított anyagi javak megkérdőjeleződése feszültséget és elégedetlenséget eredményezett a társadalom körében. Az átrendeződés következtében a társadalom perifériájára kerültek, azaz a rendszerváltás áldozatainak helyzete az azóta eltelt időben nem javult jelentősen, esélyük az integrálódásra pedig továbbra is csekély [Kornai (2006)].

A szocializmus témánk szempontjából legfontosabb társadalmi öröksége az volt, hogy az emberek hozzászoktak a gondoskodó állam által biztosított olyan univerzálisan jogokhoz, mint az ingyenes oktatás, egészségügy, kiterjedt szociális támogatási rendszer, vagy éppen a sokszor gazdaságtalan és a valós munkaerő-piaci viszonyokat elfedő felesleges foglalkoztatás. A jelentős társadalmi átrendeződés komoly kihívása továbbá, hogy az emberek nagy része elvesztette a valahová tartozás élményét. Nem csupán azokról van szó, akik tartósan munkanélkülivé váltak, hanem mindazokról, akik korábban mesterségesen létrehozott közösségekbe szocializálódtak. A kelet-európai blokk országainak a rendszerváltás után megalakult kormányai különböző stratégiákat alkalmaztak a piacgazdaság bevezetésére és az ennek következtében a társadalomban kialakuló feszültségek enyhítésére, a kohézió fenntartására.

Kétféle átalakulás

Bohle (2010) munkássága nyomán a poszt-szocialista államok legnagyobb kihívása a demokrácia és kapitalizmus szimultán bevezetésében rejlik, mely arra kényszeríti az uralkodó politikai elitet, hogy feloldja a bizonytalanságot okozó szabad piac, és a bizonyosságot követelő szavazók közötti feszültséget. Bohle szerint ez két eltérő úton valósult meg a közép-kelet-európai blokk poszt-szocialista országai között. Az eltérés lényege az átmenet áldozatairól való gondoskodás módjában érhető tetten: a veszteségek és bizonytalanság miatti kárpótlás egyfelől ideológiai, másfelől anyagi úton vált lehetővé. Az egyik választott út a piacgazdaság és a demokrácia egyidejű bevezetésének enyhítésére és az újonnan formálódó rendszer fenntartására az *identitás alapú*, nemzeti tudatot erősítő politikai stratégia, a másik pedig a kiterjedt szociális védőhálót biztosító *jóléti állam* létrehozása. A két véglet közti politikai választást nagy valószínűséggel a társadalomnak a korábbi szocialista rendszerhez való viszonya határozta meg. A visegrádi országok, köztük Magyarország is tipikusan a jóléti, míg például a Balti államok az identitás alapú politikát választották (az 1. táblázat szemlélteti az újraelosztás eltérő mértékét). Történetileg ez utóbbi országok sokkal keményebb elnyomást tapasztaltak a Szovjetunió részéről, míg Magyarországon például jóval a rendszerváltás előtt megindultak a rendszer enyhítését és a társadalom életszínvonalát javító kezdeményezések. Az identitás alapú átmenet legitimitását éppen az erősítette meg, hogy jellemzően olyan országokban alakult ki, ahol a társadalom rendkívül elégedetlen volt a szocialista rezsimmel és így nyitottabbá vált az új gazdasági és társadalmi berendezkedéshez való alkalmazkodásra. A magyarországi reformszocializmus azonban éppen a rendszerváltást követő tényleges változásokkal szembeni ellenállást szült [Juhász (2007)]. Tényleges változások alatt olyan strukturális reformokat értünk a továbbiakban, melyeknek fő célkitűzése a szabad piaci mechanizmusok számára megfelelő gazdasági környezet létrehozása és ezzel párhuzamosan az egyének szabad választásának biztosítása az állami bürokratikus kontrollal szemben.

1. táblázat: Kelet-közép-európai jóléti államok: 1999-2006 közötti átlagosan szociális biztonságra költött összeg (% GDP)

	Teljes (% GDP)	Per fő (EUR, PPS)	Nyugdíjak (% GDP)
Balti államok	13.7	1330	7.1
Visegrádi államok	21.1	2371	9.6

Forrás: Greskovits (2011)

Egy másik besorolás szerint, ami a piacosítás és a társadalmi gondoskodás közti átmenet szerint osztályozza az átmenet országait [Bohle – Greskovits (2007)], a Balti államokat nevezhetjük neoliberális gazdaságoknak is, melyek a rendszerváltást követően radikális strukturális reformokat vezettek be a szabad piaci mechanizmusok implementálása érdekében. A visegrádi országok ezzel szemben megpróbálták puhább kompromisszumot találni a piacosodás és a társadalmi feszültségek, valamint a hazai gazdaság védelme között és ún. beágyazott neoliberalizmust hoztak létre. A balti államok tekinthetők a legsikeresebbnek a kiegyensúlyozott közpénzügyek és stabil makrogazdaság kialakításának területén: korán tagjai lehettek az Európai Monetáris Uniónak, ők működtetik a legkisebb és legkevésbé eladósodott államháztartást a régióban, és nagyon szigorú monetáris intézményeket működtetnek, hogy hitelképesek legyenek a nemzetközi pénzügyi piacokon. Ehhez képest a visegrádi országokban elmaradtak a korai strukturális átalakítások és a tényleges piaci mechanizmusok helyett sokszor *ad hoc* kompenzációs csomagok kerültek kialakításra. Ennek megfelelően sem a felelős autoritásoknak, sem a független intézményeknek nem sikerült maradéktalanul felülkerekednie a tartós eladósodottságot generáló politikai érdekeken.

III. Magyarország átmenete

Magyarország helyzete a régió belül is speciális volt, hiszen a szocializmus korszakának 1956 utáni Kádár-rendszere nagy hangsúlyt fektetett az emberek életszínvonalának növelésére, a forradalmat követő stabilitás fenntartásának érdekében. Régiós összehasonlításban megengedőbbé vált a magyarországi rezsim, a reformszocialista kezdeményezések révén ún. *gulyáskommunizmus* jött létre [Kornai (2006)]. A nyugati országokhoz képest természetesen jelentősen elmaradt a tervgazdaság fejlődésének és a társadalom jólétének mértéke, a magas állami költekezésnek köszönhetően pedig az államadósság kiugróan magas szinten állt a rendszerváltás idején.

Magyarország a rendszerváltást követő évtizedben

Az 1990-ben bevezetett piacgazdaság új viszonyaira és a társadalmi egyenlőtlenségek ezzel járó elmélyülésére a társadalom nagyobbik része nem állt készen, a drasztikusan megnövekedett munkanélküliség (2. táblázat) súlyos kihívást jelentett az első demokratikusan megválasztott kormány számára.

1. táblázat: Foglalkoztatási statisztikák 1990-1991

Hónap	Regisztrált álláslehetőségek száma	Regisztrált munkanélküliek száma
1/1990	37,711	23,426
2/1990	38,335	30,055
3/1990	34,048	33,682
4/1990	35,191	33,353
5/1990	37,938	38,155
6/1990	37,859	43,506
7/1990	36,222	50,292
8/1990	33,732	51,670
9/1990	26,969	56,115
10/1990	22,763	60,997
11/1990	17,150	69,982
12/1990	16,815	79,521
1/1991	12,949	100,526
2/1991	14,721	128,386
3/1991	13,583	144,840
4/1991	16,478	167,407
5/1991	14,919	165,022
6/1991	14,860	185,554
7/1991	15,186	216,568
8/1991	14,124	251,084
9/1991	15,351	292,756
10/1991	15,389	317,692
11/1991	13,021	351,285

Forrás: Kornai (1992) pp. 9. (Országos Munkaügyi Központ adatai)

A szocialista berendezkedés helyett immáron kapitalista jóléti állam első számú feladatává a kiterjedt gondoskodás kellett, hogy váljon, amennyiben nem akart szembesülni a biztonsági háló nélkül maradt társadalom ellenállásával. A feszültségek enyhítésében elért siker árát jól illusztrálja, hogy régiós összehasonlításban a legnagyobb vonalúbb nyugdíjazási gyakorlat Magyarországon alakult ki a rendszerváltást követően [Vanhuyse (2006)]. Történt mindez úgy, hogy az államadósság fenntartható szintre hozásához éppen hazánkban volt szükség a legnagyobb erőfeszítésekre.

Juhász (2007) amellett érvel, hogy azokban az államokban, ahol az emberek a szocializmusban relatíve jobban éltek, ott sokkal nehezebben jött létre a *tiszta* kapitalizmus. A nagymértékű redisztribúciót követelő, elvileg kapitalizmusban élő társadalmat „kevert kapitalista rezsim”-ként definiálja, melyben a társadalom nagy része által preferált, a szocializmusból átörökölt egyes struktúrák fennmaradnak. Kornai (1996) ezt a jelenséget a *gulyás-posztkommunista* jelzővel illeti.

A Magyarországon demokratikus úton elsőként megválasztott, konzervatív Antall-kormány kísérletet tett az állami újraelosztási rendszert radikális megváltoztatására a támogatások mértékének erőteljes visszavágásával. Ez a lépés olyan hatalmas társadalmi ellenállást váltott ki, hogy a kormány végül visszakozott és gondoskodó jóléti rendszert alakított ki, hatályban maradt az állami oktatás és egészségügy rendszere, a nagymértékű családi pótlék és munkanélküli segély folyósítása. A jóléti kiadások teljes összege így 1994-re a GDP 60.8%-át tette ki [László in Györffy (2009)]. Ezt követően a második, immáron baloldali kormány pénzügyminiszterének nevéhez fűződő 1995-ös reformcsomagja próbálta újraírni a társadalmi szerződést monetáris és fiskális politikai eszközökre támaszkodva. A kormány jogosan tartott a makrogazdasági egyenlőtlenségektől és a nemzetközi versenyképesség elvesztésétől, sőt egy esetleges államcsődtől. A csomag bevezetése számos pozitív gazdasági változást eredményezett: olyan intézkedésekkel, mint a forint egyszeri leértékelése, a választásokkor leállított privatizáció újraindítása, vagy az állami szektorban befagyasztott bérek, az ország export-orientált növekedési pályára állt és 51.9%-ról 41.6%-ra csökkentette a GDP arányos elsődleges állami kiadások mértéke. A megszorításoknak azonban komoly politikai ára volt: a liberális-szocialista koalíció támogatottsága drasztikusan lecsökkent, a reformcsomag rendkívüli ellenállást váltott ki és a társadalom java része teljesen elvesztette a hitét a demokrácia és kapitalizmus működőképességében [Györffy (2009)]. Az intézkedések hatására megnövekedett infláció gyengítette a bérek reálértékét, és az

olyan egyéni felelősséget hangsúlyozó intézkedések, mint a tandíj bevezetése a felsőoktatásban, vagy a szükséglet alapú családi támogatások rendszere még inkább a fiskális restriktciók ellen hangolták a közvéleményt, amely ellenállás mellett az ellenzék is elköteleződött. A baloldali koalíció ezt követő bukásával, és a Bokros-csomag társadalmi visszhangjának tudatában a fiskális megszorítás intézménye elkerülendővé vált egy Magyarországon kormányozni vágyó párt számára. Ehelyett a szociális juttatások mértékének növelésére – vagy legalábbis szinten tartására – tett ígéretekkel való szavazatszerzés vált domináns stratégiává [Greskovits (2010)].

A strukturális reformok és a bizalom hiánya

A fentiek alapján beláthatjuk, hogy Magyarországon a rendszerváltást követően erősen megrendült a társadalmi bizalom mind az új rendszerben, mind pedig az azt irányító politikai elitben. Az országot irányító pártpolitika domináns stratégiájává ennek megfelelően a társadalom jóléti igényeinek kielégítése és a szükséges strukturális reformok halogatása vált. A következőkben Györffy (2009) alapján bemutatjuk a strukturális reformok elméleti keretét, ami feltételezésünk szerint megfelelő alapként szolgálhat a rendszerváltást követő átalakítási kudarcok megértéséhez és a szükséges változtatások kidolgozásához egyaránt.

A strukturális reform felfogható egy „a kormányzat által tett implicit elköteleződésneként, hogy a velejáró rövidtávú áldozatokért és a növekvő bizonytalanságért cserébe hosszú távon a társadalom számára is kifizetődővé válik az átalakítás” és eredményeként össztársadalmi többlet keletkezik [Györffy (2009) pp. 149.]. Ennek az elköteleződésnek azonban kellően hitelesnek kell lennie ahhoz, hogy az átalakítás felül tudjon kerekedni a társadalmi ellenálláson. Ez az ellenállás a rendszerbe és az irányítóiba vetett általános bizalom hiányából fakad. A bizalom hiánya tehát hitelteleníti a reformálni kívánó politika elköteleződését. A strukturális reformokkal szembeni bizonytalanság három csoportra osztja a társadalom kedvezőtlenül érintett tagjait: (i) a piaci koordináció permanens vesztesei, (ii) a változások rövidtávú vesztesei, akiket hosszú távon bizonytalanul ugyan, de kedvezően érinthet az átalakítás, valamint (iii) a mind a kimenetekkel, mind pedig az időtávokkal kapcsolatban bizonytalanok. A reformok kialakítása és bevezetése során a fenti csoportokkal mint korlátozó tényezőkkel szembesül a kormányzat. Az átalakítás szolgálta össztársadalmi érdek és a csoportérdekek harmonizálása elengedhetetlen feltétele tehát a sikeres strukturális reformok végrehajtásának. A három csoport ellenállását kizárólag a kompenzálásukra tett hiteles ígéretekkel lehet enyhíteni, a

hitelesség szerepe és a csoportok igényelte kompenzáció azonban különböző. Az első csoportot morális és pragmatikus alapon egyaránt szükséges kompenzálni, melynek alapja a társadalom szolidaritása és reform révén elért haszontöbblete. A kompenzációtól való permanens függésük nagy hangsúlyt helyez a kormányzat kárpótlás mellett való elköteleződésének hitelességére. A második csoporttal szemben a kormányzatnak felelőssége kezdeményezni a megváltozott környezethez való alkalmazkodást elősegítő intézkedéseket. Bizonytalanság övezi azonban az alkalmazkodás hasznait és a kormányzat facilitáló tevékenységét egyaránt. A harmadik csoport nem képes megfelelően megítélni saját pozícióját, az ehhez szükséges információk hozzáférhetővé tétele, valamint ezen információk hitelességének biztosítása tehát a kormányzat feladata.

2. táblázat: A strukturális reformokkal szemben ellenállás forrása, megoldások és a hitelesség szerepe

Az ellenállás forrása	Megoldás	A hitelesség szerepe
A piaci mechanizmusok bevezetésének hosszútávú vesztesei	Kompenzáció a társadalmi nyereségből	Bizonytalanság az ígért kompenzációt illetően
Rövidtávon vesztesek, de hosszú távon nyertesek - rövidtávon maximalizálók	A megváltozó környezethez való alkalmazkodást elősegítő intézkedések kezdeményezése	Bizonytalanság a hosszú távú hasznokat illetően
A reform kimenetelét övező bizonytalanság	Az releváns információk hozzáférhetővé tétele	Bizonytalanság az információ megbízhatóságát illetően

Forrás: Györfly (2009) pp. 151.

Összegezve tehát a strukturális reformot végrehajtani kívánó kormányzat feladata a megfelelő végrehajtás melletti hiteles elköteleződés és az ehhez szükséges bizalom megteremtése. A rendszerváltást követő magyarországi reformkísérletek nem voltak képesek felülkerekedni az átalakulás kiváltotta társadalmi bizonytalanságon. A fentebb vázoltak alapján a társadalom relatíve nagy visszaesést érzékelt, ennek megfelelően magasabb bizonytalansággal szembesült: a késői reformszocializmus túlköltekező gondoskodása után az érzékelt jólét nagymértékű csökkenéséhez vezettek volna a radikális strukturális reformok. Ennek visszaesésnek és az új rendszer ismeretlenségének eredményeként az átalakítás hosszú távú kifizetéseivel szemben a kormányzat a rövidtávú veszteségek kompenzálására helyezte a hangsúlyt. Ez a stratégia rossz gazdaságpolitikai

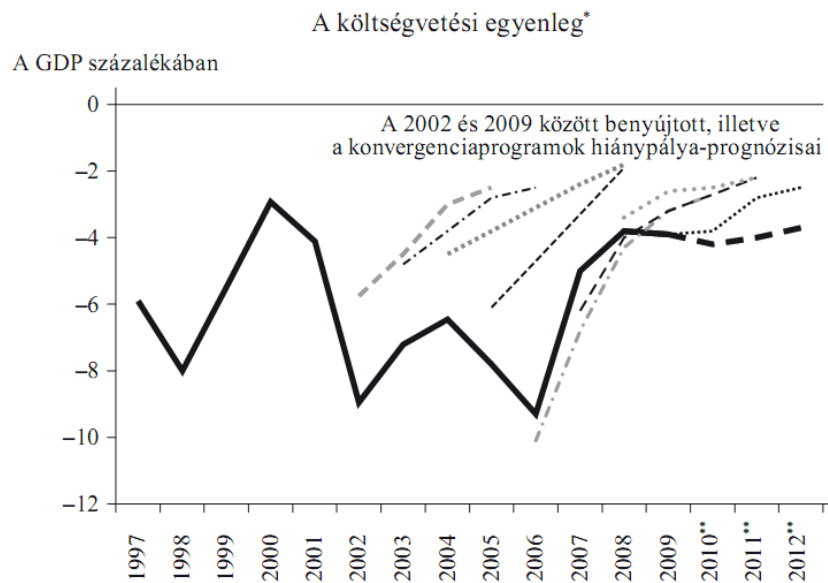
átváltást jelentett a társadalom alkalmazkodásának elősegítése és az ellenállás enyhítése között.

Magyarország közpénzügyi története az ezredfordulót követően

Magyarország külkereskedelemre utalt, kisméretű gazdaságként, a szocializmus fent tárgyalt újraelosztási és államadósságbeli örökségének terhével különösen rászorul a fiskális önkorlátozásra: az államadósság fenntartható szintre tereléséhez szigorú kiadáscsökkentésre és az ezzel járó strukturális reformokra (pl. nyugdíjrendszer, egészségügy, oktatás) lenne szükség, kiváltképp a kedvezőtlen demográfiai változások közép és hosszú távú kiadási nyomásának árnyékában. Az államadósság csökkentése és fenntartható pályára állítása önmagában jelentős tehermentesítést jelenthetne a közpénzügyi rendszer számára: az adósságráta csökkentése, a mindenkori kormányzat hitelességének helyreállítása és így a kamatlábak kockázati prémiumokon keresztüli mérséklése komoly megtakarítási lehetőségeket hordoz magában. A strukturális kiigazításokhoz szükséges kormányzati hitelesség és társadalmi bizalom az első évtized társadalmi ellenállásba ütközött és így kudarcba fulladt reformkísérleteit követően azonban kritikusan alacsony szintre süllyedt.

A költségvetési egyenleg alakulását az ezredfordulót követően egyre erőteljesebben a választási ciklusok dominálták: a költségvetési hiány a négyévenkénti országgyűlési választások évében a megelőző évek változó intenzitású periodikus kiigazításai után rendre drasztikusan megemelkedett (1. ábra). Mindeközben a strukturális reformok továbbra is kimaradtak a gazdaságpolitikai programokból, a mellettük történő hosszú távú elköteleződés helyét teljesen átvette a politikai pártok rövidtávú szavazatmaximalizáló magatartása.

1. ábra: Magyarország költségvetési egyenlege a GDP százalékában



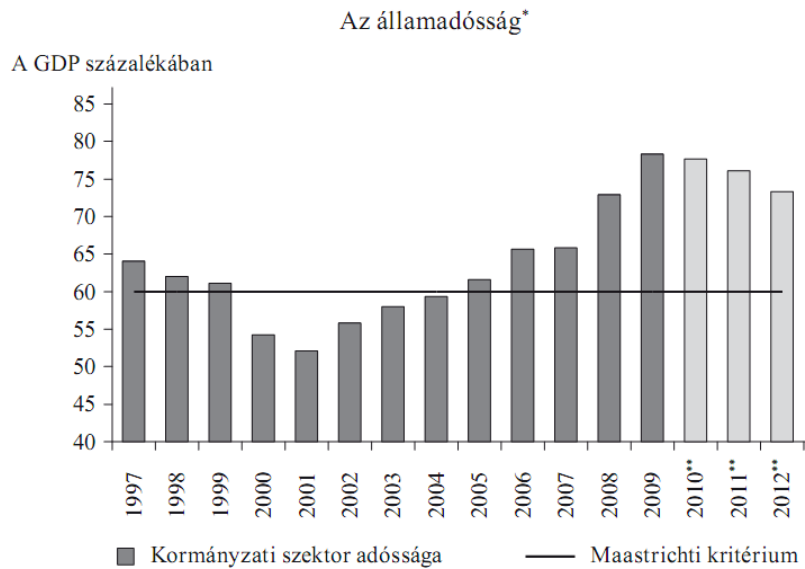
* A kormányzati szektor nettó hitelfelvételi igénye (az úgynevezett maastrichti egyenleg).

** Technikai kivetítés.

Forrás: Kopits – Romhányi (2010) pp. 574.

A GDP-arányos államháztartási hiány 2006-ban érte el mélypontját közel 10 százalékon. Az annak az évnek a végén benyújtott konvergencia-program volt az első olyan kiigazítási ígéret, amely teljesült. A globális pénzügyi válság megjelenésével a 2001-ig csökkenő tendenciával elért 50 százalékos rekord szintre mérsékelt GDP-arányos államadósság 2009 végére csaknem 80 százalékra nőtt (2. ábra). Magyarország a világgazdaság fellendülő szakaszában 2006-ig kontrakció helyett fiskális expanziót hajtott végre, és ezzel kiteve magát a beköszöntő globális pénzügyi válság okozta gazdasági turbulenciának, a világgazdaság visszaesésével kénytelen volt kiigazítást végrehajtani gazdaságélénkítés helyett. Ennek következtében csökkenő pályára állt az államháztartási deficit, a pénzügyi és gazdasági viszonyoknak köszönhetően azonban tovább nőtt az államadósság.

2. ábra: Magyarország államadóssága a GDP százalékában



*A kormányzati szektor bruttó adóssága névértéken (közkeletű néven maastrichti adósság).

**Technikai kivétel.

Forrás: Kopits – Romhányi (2010) pp. 575.

A nemzetközi piacok bizalmát aláásó rövidlátó fiskális politika végső soron nem csupán sérülékennyé tette a gazdaságot, de megfosztotta a pénzügyi válság idején különösen felértékelődő hitelességtől is, köszönhetően a hatóságok átláthatatlan magatartásának és a megszorításokra való elköteleződési hajlam krónikus hiányának. Általános gyakorlattá vált egyrészt a makro-költségvetési prognózisok túlzottan optimista számítása, másrészt az elszámolások késedelmes, átláthatatlan és hiányos közzététele [Kopits-Romhányi (2010)].

A fiskális fegyelem felé mutató elköteleződésként azonban 2008-ban törvénybe iktattak egy – válságok idején általánosan elfogadott gyakorlatként alkalmazott – költségvetési felelősségi rendszert. Két irányba is jelentős hatást gyakorolhat egy ehhez hasonló intézményi reform: a turbulens világpiaci környezetnek kiszolgáltatott helyzetben egyrészt pozitív kommunikációs értékkel bír a külső partnerek felé, másrészt tényleges korlátozásokat vezet be a fiskális teljesítmény kormányzati ciklusokon átívelő kiigazítására nézve.

IV. Költségvetési felelősségi rendszerek

Fiskális problémák

A közpénzügyek rendszere egy modern demokráciában az állam tevékenységének és intézkedéseinek folyamatos leképeződéseként szolgál. Az állam méretének kvantitatív mérőszámai a költségvetés kiadási és bevételi főösszegei: a közpénzből finanszírozott szolgáltatások és közjóságok előállítását az államháztartás igazgatási funkcióinak fenntartására és a redisztribúciós célra elvont forrásokból fedezi. Az állam mérete a mindenkori kormányzat diszkrecionális döntéseitől függ: a nagy állam magas közterhekből hoz létre széleskörű szolgáltatásokat és tartja fent az ezekhez kapcsolódó államigazgatási infrastruktúrát, míg a kis állam relatíve alacsonyabb költségen biztosít korlátozottabb gondoskodást.

Képviselési demokráciában a kormányzatra olyan ösztönzők hatnak, amelyek az optimum alatti gazdasági teljesítményhez vezetnek: nem létezik az a láthatatlan kéz, amely a döntéshozatalt tisztán a közérdeket szolgáló irányba mozdítaná el és megbízó-ügynök probléma alakul ki [Kraan (2007)]. Hivatalba lépésekor a mindenkori kormányzat választási ígéretei és programja révén elköteleződik amellett, hogy az ezeknek megfelelő intézkedéseket hajtja végre, az elköteleződése azonban több okból sem lehet hiteles. A választók mint megbízók és a kormányzat mint ügynök közt megkötött szerződés szükségszerűen nem lehet teljes: az ígérek és a program természetes jellege bizonytalanságot hordoz, a kormányzati tevékenység pedig túlságosan komplex ahhoz, hogy ex ante szabályozni lehessen minden területét. A demokratikus képviselési szerződés ezekből kifolyólag komoly mozgásteret hagy a kormányzat döntéshozói tevékenysége számára, melyben a közpénzügyek feletti hatáskör járadékvadászatra ad lehetőséget. A választóknak a saját – demokratikus választás során kifejezett – preferenciájuk és a kormányzat ténylegesen megvalósuló intézkedései közti rést minimalizálandó, érdekükben áll szűkíteni ezt a mozgásteret [von Hagen (2005)]. Mindennek azonban előfeltétele egyfajta választói tudatosság, amin keresztül a társadalom felügyelni kívánja a kormányzat intézkedéseinek hosszú távú fenntarthatóságát. Mindez egy nagy múltú demokratikus államban is idealista feltételezés lehet, egy poszt-szocialista államban - így Magyarországon is – azonban a felügyelet iránti igény és annak a megfelelő irányba történő kikényszerítő használata is valószínűtlen. Ennek az a fentebb kifejtett kulturális berögződés lehet a legfőbb okozója,

miszerint az állam rövidtávú jóléti újraelosztását minden esetben a fenntarthatóság elé sorolja a társadalom nagyobbik része.

A közpénzek társadalmi optimum alatti kimenetet eredményező felhasználásának azonban össztársadalmi szinten mindig vannak nyertesei. A közalap probléma éppen abból ered, hogy az általánosan begyűjtött adóbevételeket célzott közpolitikák megvalósítására használják fel. A közterheket viselők csoportja így szigorúan nagyobb lesz, mint azoké, akik valójában részesülnek az intézkedések pozitív hozadékaiból. A közös erőforrásból finanszírozott szolgáltatásokat rendszerint túl nagy mennyiségben biztosítják abból kiindulva, hogy a szolgáltatásokból származó előnyök koncentráltabbak, mint a közös erőforrások költségei. A koncentráltabb csoport ezekből származó nettó haszna és a kormányzat ezt növelni igyekvő törekvései így elválnak a nettó társadalmi jólét maximalizálásnak céljától. A közjavak elosztási problémájának következtében tehát a választók célzott csoportja és az őket képviselő politikusok a közszolgáltatások társadalmilag optimális szintjénél nagyobb mennyiséget igényelnek [Kopits – Craig (1998)].

Mindez elsősorban az államadósság szempontjából bír kiemelt jelentőséggel: a kormányzat ugyanis nem csak folyó, de kölcsönökből származó bevételekből is képes kiadásokat finanszírozni. Mivel ezeket a jövőben realizált bevételekből, később kell visszafizetni, a közterhek viselése időben kitolódik (politikai cikluson túlra), a viselők halmaza pedig kibővül a jövő generációival. Mindez időbeli következetlenséghez vezet: a jelenbeli kiadásokat nem a jövőbeliekkel szembeni preferáltságuk miatt, vagy az adóterhek kisimítása miatt finanszírozzák adósságból, hanem azért, mert a jelenlegi hasznok koncentráltabbak, mint a jövőbeli terhek [Kraan (2007)]. Ez hiányhajlamhoz, végső soron pedig az államadósság tartós növekedéséhez vezet [von Hagen – Harden (1994)]. Mivel a választók nem látják át az államadósságra vonatkozó döntések intertemporális jellegét, képtelenek szankcionálni a felelőtlen és fenntarthatatlan fiskális expanziót. Mindezt remekül példázza a magyarországi reformszocializmus széleskörű gondoskodó újraelosztása mögött meghúzódó kiugró mértékű eladósodás. A jövő generációi ugyanakkor alulreprezentáltak a képviseleti döntéshozásban, ezért nem tudják hatékonyan képviselni az érdekeiket [Cukierman – Meltzer (1989)].

Az időkövetkezetlenség miatt a fiskális teljesítmény tehát nem csupán a gazdasági, de a politikai ciklusokat is tükrözi. A közpénzügyek alakulásában a hiányhajlamon túl

prociklikusság és szerkezeti torzulások jelentkeznek: strukturális rugalmatlansággal és demográfiai feszültségekkel kiegészülve ezek az államadósság fenntarthatatlan szintjéhez vezetnek. A rendszerváltást követő strukturális reformok elmaradása és államháztartás kiadásainak ezredforduló utáni magyarországi alakulása jól illusztrálja ezt a folyamatot. Mindennek azonban már rövidtávon is jelentkeznek a hátrányos makrogazdasági és finanszírozási hatásai, hiszen az államadósság szintjén keresztül elsősorban az ország késedelmes fizetés kockázatát vizsgálják a pénzügyi piacok [Kopits (2007)]. A fiskális illúzió hatására azonban a kormányzati tevékenység végső fogyasztói, a választók éppen az ország makrogazdasági sebezhetőségének legfontosabb mutatóját, az államadósságot nem képesek beépíteni a saját értékelésükbe [Buchanan - Wagner (1977)].

A közpénzügyi problémák magyarországi jellegzetességei

Az alábbiakban a fenti elméleti keret alapján összegezzük a fiskális politikai problémák magyarországi megjelenését, mindezt azért, hogy a későbbiekben egy egységes diagnózis alapján tudjuk értékelni a felelősségi rendszerek különböző intézményi kialakításait.

Mint rövid múltú demokráciában és piacgazdaságban, Magyarországon a társadalom kormányzat feletti felügyelet iránti igénye az átlagosnál alacsonyabb. Ez egyrészt visszavezethető a szocialista államszervezet paternalisztikus berendezkedésére és az ehhez szokott társadalom kulturális berögződéseire. Másrészt a rendszerváltást követően relatíve nagymértékben visszaesett az érzékelt jólét, az átmenet hosszú távú kifizetései rendkívül bizonytalanná váltak, valamint nem jött létre olyan politikai elit, ami ezt a bizonytalanságot hitelesen csökkenteni tudta volna. Ennek következtében a fenntarthatóság és a hosszú távú társadalmi érdekek szisztematikusan a rövidtávú jóléti megfontolások mögé sorolódtak. Ehhez alkalmazkodva a mindenkor kormányzat strukturális reformok helyett rendre a széleskörű gondoskodás továbbmentését választotta, ami az államháztartás kiadásainak politikai ciklusok szerint alakulásán keresztül az államadósság fenntarthatatlan szintjéhez vezetett.

Intézményi megoldások

Saját kudarcainak kiküszöbölését egyedül maga az állam képes megoldani: a fiskális fegyelem össztársadalmi érdek, de kialakítása kizárólag önkéntes elköteleződéssel és az állam mozgásterének önmaga általi, politikai ciklusokon átívelő szűkítésével lehetséges. A politikai verseny, valamint az ehhez kapcsolódó értékelés és elszámoltatás a fent tárgyalt információs aszimmetriák miatt azonban magában nem biztosít elég ösztönzőt a

mindenkori kormányzat számára, hogy társadalmi szinten hatékony közpénzügyi intézményrendszert rögzítsen. Ezzel ugyanis a saját, szavazatvásárlási lehetőségeit tenné költségesebbé. Nem véletlen, hogy általánosságban exogén sokkok és a fenntarthatatlan fiskális politika okozta külső finanszírozási kényszer szükséges ahhoz, hogy önszabályzó felelősségi keretrendszert vezessen be egy állam. Ilyen külső sokkot és kényszert jelentett Magyarország számára a 2006-ot követően begyűrűző globális pénzügyi válság.

A költségvetési felelősségi keretrendszer gyűjtőfogalmának részei lehetnek fiskális politikai és eljárási szabályok, átláthatósági normák, valamint ellenőrzési mechanizmusok [Kopits (2007)]. A szabályok ex ante korlátozzák a költségvetési tervezés folyamatát, az átláthatósági normák biztosítják mind a tervezés, mind pedig a megvalósítás transzparens lefolyását, míg az ellenőrzési mechanizmusok gondoskodnak a kormányzat intézkedéseinek hatásvizsgálatáról. Céljuk minden esetben a gazdaságpolitikai értékválasztás lehetőségeinek a fenntarthatóság korlátaiban belül tartása.

Költségvetés-politikai szabályok

Az ex ante meghatározott szabályok valamilyen széles értelemben vett költségvetési mutató alakulására vonatkozó formális korlátot határoznak meg. Ezek a deficitre, kiadási főösszegre, vagy akár a hitelfelvétel mértékére és az államadóságra vonatkozó, a GDP arányában meghatározott korlátok általánosságban numerikus szabályokként ismertek [Kopits – Symansky (1998)]. A bevezetett szabályok az államadósság csökkentése, majd annak a körütekintő stabilizálása érdekében jönnek létre és biztosítják a költségvetés fenntarthatóságának helyreállítását.

Átláthatóság

A kormányzati struktúra és a műveletek átláthatósága nélkülözhetetlen a hatékony költségvetési politikához. A politikaalkotásra nehezedő nyomás kikényszeríti a kreatív könyvelési és működési eljárások alkalmazását. Ennek következtében a szabályok formális betartatása gyakran ugyan teljesül, de a valódi célként szolgáló, előre meghatározott teljesítménymutatók nem. A költségvetés-politikai szabályok hatékonysága különösen attól függ, hogy időben rendelkezésre állnak-e megbízható, érthető és átfogó információk a közszféra tevékenységéről és annak szándékairól: ez jelenti az intézményi struktúra és funkciók gyakorlati átláthatóságát.

Felügyelet és érvényesítés

A költségvetés-politikai és eljárási szabályok, az átláthatósági normák betartását folyamatosan ellenőriztetni kell, lehetőleg egy független hatósággal a hagyományos közvetítők (pl. média) által végzett szokásos felügyeleten kívül. Ez az ellenőrzés a gyakorlatban magában foglalja a valós idejű, széles hatókörű felügyeletet, makro-fiskális előrejelzések készítését, fiskális kockázatértékeléseket és fenntarthatóság közép és hosszú távú előrejelzését. A legfontosabb intézményi szempont a felügyeletért és érvényesítésért felelős hatóság kialakítása, beleértve a vonatkozó átláthatósági követelményeket és az ellenőrző és szabályozó jogköröket is. A fiskális szabályok betartatását érintő eltérő funkciók részben a szabályok megszegéséért járó szankciók természetére és mértékére vonatkoznak [Drazen (2002)]. A kormányzat számára a szankciók általában a választók vagy a pénzügyi piacok bizalmának az elvesztését jelentik. A retrospektív szavazási paradigma szerint a választók a választásokat használják fel, hogy elszámoltassák a kormányzatot az addigi teljesítményéért. A politikai járadékok eszerint korlátozhatóvá válnak a politikai verseny és az elszámoltathatóság révén [Kraan (2007)].

A közpénzügyi programoktól való eltérés hátterében gyakran az optimista tervezési gyakorlat és a kreatív könyvelés miatti statisztikai korrekciók állnak [P. Kiss (2007)]. A tudatos döntések mozgásterét szabályozhatja egy költségvetés-politikai szabály, a tervezési hibákat pedig korrigálhatja egy célzottan erre a feladatra kialakított intézményi keret. A hibák minimalizálása érdekében lehetséges, hogy a diszkrecionális döntésekhez kapcsolódó objektív becsléseket és előrejelzéseket egy önálló és független intézmény végezze, aminek eredményeit kötelezően átvéve lehetővé válna a fiskális kormányzati döntéshozás elszámoltatható és hatékony működése. Egy független intézmény az átláthatóságon keresztül kiküszöbölheti továbbá a kreatív könyvelés költségvetési gyakorlatait. Ezen az úton korlátozva a végrehajtó hatalom demokratikus felhatalmazásból eredő, információs aszimmetriával való visszaélését egy a kormányzattól és a pártpolitikától független, demokratikus ellensúlyt jelentő intézmény kerülhet kialakításra [Romhányi (2007)].

A független fiskális ellenőrző intézmény nem utolsó sorban képes lehet biztosítani egy a strukturális reformok társadalmi elfogadtatásához szükséges szakmai információs hátteret. Egy részről biztosíthatja a bizalomhiányos környezetben a hiteles információszolgáltatást és az intézkedésekről rendelkezésre álló információk alapján hatástanulmányokat készíthet, más részről pedig megfelelő hatáskörrel felruházva

garantálhatja a hosszú távon bizonytalan kompenzációk kikényszerítését. A reformokat végrehajtani kívánó kormányzat tehát nem csupán a külső környezettel, de saját választóival szemben is képessé válhat hitelesen elköteleződni, ha aláveti magát egy független intézmény felügyeletének (a külső és belső hitelesség független intézményen keresztüli felépítése a monetáris politika területén széleskörűen elfogadott gyakorlat [Rogoff in Györffy (2009)]).

V. Magyarország költségvetési felelősségi törvénye

A költségvetési felelősségről szóló 2008. évi törvény egy szabályalapú keretrendszert fektetett le, aminek az államadósságra, kiadási főösszegre és egyes törvények egyenleghatására vonatkozó szabályok mellett részét képezte a Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának (MKKT) felállítása is. Az MKKT tagjait a rákövetkező évben az Országgyűlés választotta meg, a szakmai apparátusát biztosító titkársággal együtt 2009-ben kezdve meg a munkáját. A fiskális szabályokat és a betartásuk ellenőrzését végző intézmény kialakításának előzményeit és működésének leírását a továbbiakban Kopits és Romhányi (2010) összefoglalója alapján szemléljük.

A felelősségi rendszer kialakítása

Az költségvetési adatok romló tendenciája mellett 2006-ban felmerült az állandó költségvetési szabályok bevezetése és egy független költségvetési felügyelő intézmény felállítása. A szabályok intézményi kialakítására vonatkozóan – nemzetközi gyakorlatok alapján – felmerültek az államadósságra, költségvetési hiányra és kiadásokra vonatkozó korlátozások bevezetésének tervei. A független költségvetési intézmény kialakítása során két nemzetközi modell szolgált például: a svéd költségvetési tanács egy szakmailag a költségvetés makroökonómiai elemzésben jártas szakértőkkel megerősített állami számvevőszék intézménye és egy viszonylag nagy, önálló infrastruktúrával működő, az Egyesült Államok kongresszusi költségvetési hivatalához hasonló országgyűlési költségvetési hivatal intézménye. Az intézmény operatív keretének kidolgozásával összefüggésben a felhatalmazás és a szabályok betartatását biztosító fiskális jogosítványok kérdése kapott hangsúlyos szerepet. Az egyik megközelítés szerint az intézmény az ex ante lefektetett szabályok megsértése esetén a költségvetési javaslat megvételére vonatkozó kényszerítő hatáskörrel került volna kialakításra (a parlament csak kétharmados többséggel bírálhatná felül a döntését); míg a másik megközelítés

szerint pusztán a nyilvánosság előtti véleményezési jogkör és az ehhez kapcsolódó információ-generáló és meggyőző erő állt volna az intézmény rendelkezésére.

A végül elfogadott javaslat a költségvetési felelősségre vonatkozó költségvetés-politikai és eljárási szabályok, valamint átláthatósági követelmények bevezetése mellett elrendelte a Költségvetési Tanács és az azt szakmailag támogató titkársága felállítását – a szabályok, illetve követelmények betartására vonatkozó közvetlen jogi felhatalmazás nélkül. A költségvetési felelősségi törvény vezérlő elve, hogy az államadósság elmúlt évtizedben tapasztalt gyors növekedését meg kell fékezni. E cél elérése érdekében szükséges megakadályozni a gazdasági ingadozásokat felerősítő, prociklikus szigorítások és lazítások további gyakorlatát.

A költségvetés-politikai szabályrendszer

A kialakított rendszer három fő költségvetési szabálya a kötelező ellentételezési, a kiadási és az adósságszabály. A szabályok célja rendre, hogy megakadályozza az egyes törvényjavaslatok nettó hiánynövelő hatását; hogy korlátozza az elsődleges kiadások növekedését; és hogy állandó korlátot állítson fel a központi kormányzat reál-adósságállományára nézve. A kötelező ellentételezés szabálya előírta, hogy minden törvényjavaslatnak, ami kiadásnöveléssel, vagy bevételcsökkenéssel jár, tartalmaznia kell a megfelelő kiadáscsökkentő, vagy bevételnövelő ellentételezést. A kiadási szabály kötelezi a mindenkor kormányzatot, hogy a kiadások növekedésének ütemét meghatározza az adott évet követő második évre nézve (az törvény hatályának első két évére átmeneti jelleggel a reálértéken vett GDP növekedési ütemének felét fektette le a törvény). Végül az adósságszabály előírja, hogy a központi kormányzat adósságállománya nem növekedhet az inflációnál gyorsabb ütemben. Egy kétlépéses számítási algoritmus által meghatározott belsőegyenleg-követelmény biztosítja, hogy az államadósság a GDP reálnövekedésének függvényében csökkenjen.

A szabályrendszer betartását ellenőrző független felügyelőintézmény

A világgpiaci helyzet kihívásaira és Magyarország gazdaságának ebben a környezetben való sérülékeny pozíciójára való tekintettel az MKKT legfőbb célja a költségvetési politika hitelességének helyreállítása volt – mind az állampolgárok, mind a hazai és nemzetközi pénzpiaci szereplők körében. E célból a költségvetési felelősségi törvényben foglalt előírásokkal összhangban erős átláthatósági követelményeket volt hivatott érvényesíteni. Feladata ennek megfelelően a közpénzügyekhez kapcsolódó valós idejű,

részletes és értelmezhető információk generálása és nyilvánosság elé tárása volt, közjósággként előállított elemzéseivel pedig az államadósság fenntartható pályára állításában nyújtott segítséget a közpénzügyi döntéshozók számára. Közvetetten, a kormányzattal párhuzamosan a nemzetközi piacok felé kommunikálva a hitelesség helyreállításában, és ennek megfelelően az ország kockázati felárak csökkentésében töltött be funkciókat. Mindezekon keresztül aktívan hozzájárulhatott a gazdasági növekedéshez és a társadalmi jólét ezzel járó emelkedéséhez.

Egy költségvetést felügyelő szervezet hatékony működéséhez alapkövetelmény, hogy maximálisan független legyen a kormányzati beavatkozásoktól, illetve bármely politikai párt vagy érdekcsoport befolyásától, ennek következtében az MKKT nem vált a törvényhozás részévé.

Értékelési feladatkör

Legfőbb feladatuként az MKKT értékelte minden törvényjavaslat központi költségvetésre gyakorolt hatását, ehhez makrogazdasági előrejelzéseket készített, valamint becsléseket és kockázatelemzést készített minden a parlamentnek benyújtott törvényjavaslat a központi költségvetés külső, továbbá számos belső bevételi és kiadási tételeire gyakorolt hatásáról. E becslések összehangolt makro-költségvetési keretben készültek, valamint az MKKT módszertani fejlesztéseket dolgozott ki különböző viselkedési hatások figyelembevételére is. A kivetítések, becslések és a készítésükhöz használt módszertani háttér széles körben hozzáférhető vált a nyilvánosság számára.

A költségvetési szabályok betartatása

Formális jogérvényesítési eszközt híján a Tanácsnak nem volt lehetősége az értékeléseinek érvényt szerezni, tehát teljes mértékben a közvélemény és a pénzügyi piacok által gyakorolt nyomásra kellett hagyatkoznia. Az elsődleges célérvényesítési eszköz tehát a Tanács véleményének különböző csatornákon történő nyilvánosságra hozatala és terjesztése volt. Végso soron a kormány magatartását közvetlenül kizárólag a meggyőzés eszközével, vagy közvetve a nagyközönség és a pénzügyi piacok által gyakorolt nyomás révén befolyásolhatja, nem pedig kényszerítő eszközökkel.

A kialakított felelősségi intézményrendszer értékelése

Az alábbiakban értékeljük a fent bemutatott felelősségi rendszer intézményi kialakítását egyrészt a felelőtlen kormányzati gazdálkodás szabályozásának, másrészt pedig a strukturális reformok elősegítésének szempontjából. Az intézmény célját ugyan

elsődlegesen az államadósság fenntartható pályára állításában határozták meg, megközelítésünk szerint az ehhez vezető út a rendszerváltás óta elmaradt radikális strukturális reformokon keresztül vezet. Azt állítjuk tehát, hogy nem elegendő a fiskális fegyelmezetlenség megakadályozása, legalább ennyire fontos a hitelesség kiépítése is, ami a korábban belátottak alapján elengedhetetlen a hosszú távú fenntarthatósághoz szükséges strukturális átalakítások végrehajtásához. Ez a hitelesség értelmezhető a kormányzattal szembeni külső és belső bizalom alapjaként egyaránt. A külső bizalom az ország kockázatának megítélésében játszik kiemelt szerepet, ami közvetlen kapcsolatban áll az államadósság finanszírozási terheivel, míg a belső a strukturális átalakítások politikai költségét csökkenti.

Elsőként a fiskális fegyelem kikényszerítésének szempontjából szükséges értékelnünk a kialakított felelősségi rendszert. A korábbiakban kikötöttük, hogy a politikai racionalitás minimalizálni igyekszik a szavazatmaximalizálást korlátozó intézményi fékeket, hogy a közpénzügyeken keresztül – nagyvonalú, de fenntarthatatlan jóléti intézkedésekkel – biztosítsa saját hatalmát. Ahhoz tehát, hogy garantálva legyen a politikai ciklusokon átívelő fiskális fegyelem, törvényileg erősen beágyazott szabályokra és a szabályok betartását hatékonyan felügyelő, politikai hatalomtól független intézményi megoldásokra van szükség. A bevezetett felelősségi rendszer ezeknek a tényezőknek a kombinációját tartalmazta, néhány ponton azonban nem volt önkikényszerítő a szabályozás. Az egyik ilyen kritikus pont, hogy a fiskális fegyelmezetlenség és az állami gazdálkodásra vonatkozó szabályok, valamint a betartatásukat felügyelő intézményi kialakítás megváltoztatása ugyan a reputációvesztésen és a hitelesség gyengítésén keresztül megnövekedett politikai költségekkel járt, az aktuális politikai érdekek szerinti felülírásuk mégis lehetséges maradt. A fegyelem kikényszerítésének másik gyengesége, hogy a lefektetett szabályok nem tartalmaztak az áthágásukra vonatkozó szankciókat, a felügyelő intézmény pedig nem rendelkezett erre vonatkozó, tényleges szabályozói hatáskörrel. Nem csak a felállított szabályrendszer megváltoztatása, de a szabályok áthágása sem járt tehát közvetlen következményekkel.

A rendszerváltást követő magyarországi eseményekről beláttuk, hogy a hitelesség és az általános bizalom hiánya akadályozta meg a strukturális átalakítások véghezvitelét. A strukturális reformok korábbiakban használt elméleti keretrendszerében értelmezve a felelősségi rendszer olyan korlátot szab az átalakításoknak, ami garantálja, hogy a hosszú távú következmények fenntartható gazdálkodáshoz vezetnek. Ezen a tág korláton belül

természetesen továbbra is gazdaságpolitikai értékválasztás kérdése marad egy adott intézkedés célja. Az átláthatóságot és a keretként szolgáló szabályok betartatását biztosító fiskális felügyelő intézmény azonban meghatározó szerepet játszhat a társadalom hosszú távú kifizetéseit övező bizonytalanság csökkentésében. Ez egyrészt a kormányzat hitelességét, másrészt pedig az elköteleződésétől való eltérés politikai költségeit is jelentősen megnöveli. Ezért közvetetten ugyan, de a célja elősegíteni és kikényszeríteni a szükséges átalakításokat. Mindez a kormányzati intézkedésekről rendelkezésre álló információk biztosításával és elemzésével, hatásvizsgálatok készítésével és a kormányzati tevékenység nyomon követésével válik lehetségessé. Független szakmai elemzőintézményként mind a külső gazdasági partnerek, mind a társadalom belső érintett tagjai előtt hiteles információforrásként szerepelhet a kormányzati tevékenységet közvetítő folyamatban. A fiskális fegyelem kikényszerítésének gyenge jogosítványai mellett ez a hitelesség és a kommunikáció különösen nagy jelentőséget kapott a bevezetett felelősségi keretrendszer működésében.

VI. A fiskális felelősségi rendszer reformja a 2010-es kormányváltás után

A fiskális felelősségi keretrendszeren végrehajtott első változtatás a Költségvetési Tanács Titkárságának megszüntetése volt. A 2011-es költségvetés tervezési szakaszában egy kormánypárti módosító indítvány elvonta a titkárság működési forrásainak szinte teljes egészét, a későbbiekben egyértelműsített kormányzati szándék szerint pedig magát az MKKT-t is átszervezték [1998. évi LXXV. tv. módosítása (2010)]. A változtatások értelmében a háromtagú tanácsba új tagokat delegáltak az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnökének személyében, később pedig a köztársasági elnök a tanács új elnökét is kinevezte. Az új Költségvetési Tanács az azt létrehozó törvény szövege szerint évente véleményt nyilvánít a költségvetésről, és megfontolásra két körben is visszaküldheti azt, mielőtt a kormány beterjesztené az Országgyűlésnek. A módosítására tett esetleges észrevételeit azonban a kormánynak nem szükséges kötelező érvénnyel elfogadnia.

A már megtörtént változtatások mellett jelentősek az éppen folyamatban lévő is: a kormány újonnan beterjesztett alkotmánytervezetében [Magyarország Alaptörvénye (2011)] mind a felelősségi szabályrendszerre, mind pedig a felügyelő intézményre vonatkozó változtatási tervek is szerepelnek. Mivel azonban a tervek még jelenleg is

egyeztetés alatt állnak, végleges és pontos tartalmuk nem ismert, így ezekre nem térünk ki részletesen e dolgozat keretein belül. Említés szinten azonban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy napjaink európai trendjeinek megfelelően a tervezet a fiskális felelősségre vonatkozó formális szabályok és az azok betartását felügyelő intézmény alkotmányba emelését, valamint ez utóbbi kibővített hatáskörét tartalmazza. Ez utóbbi terv a beterjesztés előtt álló költségvetési tervezet megfontolásra való visszaküldési jogkörét kiegészítené és a központi költségvetés elfogadását a módosított adósságszabály tekintetében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulásához kötné. Az elv, miszerint a költségvetési felelősségi rendszer elemei erősebb törvényi beágyazottságot kapnának, mindenképp növeli a rendszer kikényszerítő erejét, ám a lépés hatékonysága teljes egészében a szabályozás tartalmától függ, amit egyelőre homály fed.

A változások és változtatási tervek értékelése

A legfontosabb változtatásnak a Költségvetési Tanács Titkárságának megszüntetését és ennek megfelelően magának a Költségvetési Tanács feladatkörének az átalakítását tartjuk. A változtatások a költségvetési tervezés és végrehajtás átláthatóságának egyértelmű csökkenését jelentik, hiszen megszűnik a titkárságnak mind az információk előállítására, elemzésére és az intézkedések hatásvizsgálatára vonatkozó tevékenysége, mind pedig a költségvetés egész év során való nyomon követése. Ennek súlyos és kedvezőtlen következményei lehetnek a kormányzati hitelesség és a felé irányuló külső és belső bizalom alakulására nézve. Mindez igaz magára a felelősségi rendszert korlátozó lépésre is, ám a fegyelem melletti elköteleződés egyszeri gyengítésénél hangsúlyosabb a hosszú távú, esetlegesen végrehajtott strukturális reformok hatásait közvetítő független szakmai háttér hiánya.

VII. A strukturális reformtervezet

A közelmúltban a jelenlegi kormányzat nagyszabású strukturális reformterveket jelentett be a Széll Kálmán terv [Széll Kálmán terv (2011)] keretében. Fő célkitűzésük az államadósság radikális csökkentése és hosszú távon való fenntartható pályára állítása, amihez a jóléti kiadások jelentős csökkentése társul. Dolgozatunkban korábban bemutattuk a strukturális reformok elméleti keretét és megvizsgáltuk a költségvetési felelősségi rendszerek ehhez kapcsolódó funkcióit. Az alábbiakban tömören bemutatjuk a reformtervezet tartalmát, nem törekszünk azonban gazdaságpolitikai elemzésre, csupán

azt szeretnénk szemléltetni, hogy a rendszerváltás óta fenntartott jóléti paradigma megváltoztatása van kilátásban.

A Széll Kálmán tervből kirajzolódó strukturális váltás

A jelenlegi kormányzat retorikájában nagy hangsúlyt fektet az államadósság fenntarthatóvá tételére, és úgy tűnik, belátja azt, hogy ehhez elengedhetetlen az elmúlt húsz évben elmaradt strukturális reformok végrehajtása. Az általuk beterjesztett Széll Kálmán strukturális reformtervezetben számos olyan állami kiadást csökkentő pont található, mely a húsz éve kialakult és azóta is fennmaradt rendszerek problémájára keres megoldást.

A tervben megjelölt fő kiadáscsökkentési pontok közé tartozik egy fenntartható nyugdíjrendszer kialakítása, beleértve a korengedményes és rokkantnyugdíjazás felülvizsgálatának kérdését. Részt képezi egy hárompilléres közmunkarendszer kialakítása, mely a kiugróan magas munkanélküliség problémájára keres megoldást. Terveikben szerepel továbbá egy a gyógyszerkassza kiadásainak visszaszorításával létrejövő új gyógyszerfinanszírozási rendszer, a táppénz-folyósítás szabályainak felülvizsgálata és a közösségi közlekedés reformja, amellyel új díj- és kedvezményrendszer lépne életbe. Fontos elem még a régóta vitakérdést képző felsőoktatási finanszírozás reformja, mely szerint az államilag finanszírozott helyek számát évről évre a gazdasági lehetőségek függvényében állapítaná meg a kormányzat.

Valószínűsíthető, hogy terveik erős társadalmi ellenállást fognak kiváltani, hiszen olyan jóléti intézményeket érintenek, melyeket a rendszerváltás előtt és után is részét képezték a politikai elit és választópolgárok között létrejött társadalmi szerződésnek. A jelentősen megváltozott helyzet nagymértékű bizonytalanságot eredményez a társadalomra gyakorolt hosszú távú hatásait tekintve. A strukturális reformok elméleti kerete alapján az ellenállás éppen ebből a bizonytalanságból fakad és az elosztatásához a hosszú távú ösztársadalmi hasznok biztosítása melletti hiteles elköteleződés szükséges. Ugyan a kormánypárt nagy felhatalmazása lehetőséget biztosít a strukturális átalakítások társadalmi ellenállástól független véghezvitelére, az ellenállás időközben könnyen módosíthatja a bejelentett terveket, kiváltképp, hogy az átalakítás makrogazdasági következményei is bizonytalanok. A költségvetési felelősségi rendszerek strukturális reformokkal bemutatott kapcsolata alapján az előbbi fő szerepe, hogy tág korlátként ugyan, de biztosítja a gazdaságpolitikai intézkedések megfelelő – a fenntartható kereteken

belülre mutató – irányát. Részeként a független fiskális felügyelő intézmény szerepe továbbá kiemelt a strukturális reformoknak mind a tervezése, mind pedig a végrehajtása során: az előzetes szakmai elemzések, az információk társadalom számára való rendelkezésre bocsátása, a kapcsolódó hatástanulmányok készítése és főként a végrehajtás során folytatott ellenőrző tevékenysége mind a társadalmi és makrogazdasági bizonytalanságok csökkentését szolgálja. Ezek a funkciók egyértelműen növelik a kormányzat elköteleződésének hitelességét és a tervezett reformoktól való eltérés politikai költségét. A felelősségi rendszeren végrehajtott változtatások legsúlyosabb következményének ezek alapján ennek a kormányzaton kívüli független garanciának a hiányát tartjuk.

VIII. Kitekintés - jóléti állam és identitás

Dolgozatunk elején bemutattuk a keretrendszert, mely alapján két csoportba osztottuk a kelet-közép-európai országokat, azok rendszerváltást követő politikai stratégiáik szerint. A különbség az államok által jóléti kiadásokra fordított összeg és a gondoskodásra való hajlandóság mértékében ragadható meg, mely spektrum két szélsőértéke a jóléti és az identitás alapú állam. Az elmúlt húsz év alapján Magyarországot egyértelműen a jóléti államok közé soroltuk, mely állításra számos bizonyítékot sorakoztattunk fel dolgozatunkban.

Érdekes retorikai váltás figyelhető meg azonban a jelenlegi kormányzat kommunikációjában. Az identitás alapú politika alapja, hogy a strukturális változásokkal járó rövidtávú anyagi veszteségeket nem állami gondoskodással, hanem valamilyen ideológiával, például a nemzettudat és identitás megerősítésével próbálja meg kompenzálni. Véleményünk szerint a FIDESZ jelenlegi programjában erősen megjelennek az ideológia alapú politika stílusjegyei. A korábban vázolt Széll Kálmán jóléti kiadásokat csökkentő strukturális átalakulást célzó terv mellett szintén aktuális közpolitikai kérdés az új magyar alkotmány [Magyarország Alaptörvénye (2011)] tartalma, melynek retorikájában egyértelműen felfedezhető a nemzettudat erősítését támogató szándék.

Elméletünkre alapozva úgy gondoljuk, nem véletlen, hogy a jóléti kiadások csökkentésével párhuzamosan nagyobb hangsúly került a nemzeti tudat megerősítésére. Feltételezésünk szerint hasonló módon a balti államok rendszerváltás utáni pályájához,

tudatos politikai döntésről van szó, mely megpróbál elfogadó környezetet teremteni a strukturális váltás számára.

IX. Összegzés

Dolgozatunkban a magyarországi költségvetési felelősségi rendszerek intézményi kialakítását vizsgáltuk hazánk poszt-szocialista gazdaságpolitikai történetének fényében. Feltételezésünk az volt, hogy a szocializmus örökségének máig meghatározó hatása van az ország közpénzügyeinek alakulására: ennek a hatásnak a gyökereit kerestük az átmenet társadalmi és politikai jellegzetességeiben. Az átalakulást vizsgálva megállapítottuk, hogy piacgazdaság és a demokrácia szimultán bevezetése jelentős társadalmi feszültségekhez vezetett, ami az új rendszer legitimitásának szempontjából szükségessé tette a veszteségek állami kompenzálását. A szakirodalom alapján két erre irányuló politikai stratégiát különböztettünk meg: az identitás alapú és a jóléti átmenetet. Magyarország története alapján az utóbbi kategóriába tartozik, aminek számos napjainkig tartó következménye azonosítható, melyek közül témánk szempontjából a legfőbb hatás az állam jóléti szolgáltatásainak kiugróan széles körű biztosítása. Az ezzel járó tartósan magas kiadási szint egy kisméretű, nagy államadóssággal rendelkező átmeneti gazdaságban fenntarthatatlan közpénzügyi helyzethez vezet, amit kizárólag a jóléti újraelosztás radikális strukturális reformjaival lehet orvosolni. A strukturális reformok szakirodalom alapján bemutatott elméleti keretében megvizsgáltuk a rendszerváltás utáni gazdaságpolitika történéseit és arra az eredményre jutottunk, hogy hazánkban az új rendszerrel szembeni általános bizalmatlanság és a rendszert irányító politikai elit hosszú távú reformok melletti hiteles elköteleződésének hiánya a tényleges átmenettel szembeni erős társadalmi ellenállást és a jóléti szolgáltatásokhoz való perzisztens ragaszkodást eredményezett. Az első évtized politikai kudarchoz vezető reformkísérletei után a pártpolitika alkalmazkodott a választók magatartásához és az ezredforduló után politikai ciklusok dominálta fegyelmezetlen fiskális gyakorlat alakult ki. A közpénzügyi problémák általános problémáinak bemutatásán keresztül megmutattuk, hogy Magyarország mind a közalap probléma, mind pedig az időinkonzisztencia szempontjából komoly kihívásokkal küzd, amik szintén visszavezethetők a társadalmi átmenet szocialista örökségére. Mindez ahhoz vezetett, hogy a globális pénzügyi válsággal begyűrűző hatásával súlyosbítva hazánk gazdálkodása és az államadósság szintje fenntarthatatlanná vált. A szükségszerű kiadáscsökkentés mellett erre adott válaszként az

aktuális kormányzat bevezetett egy költségvetési felelősségi rendszert, melynek célja az állami kiadások és az államadósság formális szabályokon és az azok betartását ellenőrző független intézményen keresztüli mérséklése. A szabályok és az intézmény vizsgálatával megmutattuk, hogy milyen funkciókon keresztül segíthetik elő a fiskális fegyelem kikényszerítését és ehhez kapcsolódóan a strukturális reformok végrehajtását. Állításunk szerint a független szakmai felügyelőintézmény képes lehet helyreállítani a kormányzat strukturális átalakításokhoz szükséges hitelességét. Legfőbb funkciója ugyanis a közpénzügyi rendszer átláthatóságának biztosítása, ami nagyban csökkentheti az átalakuláshoz kapcsolódó társadalmi bizonytalanságot és ezen keresztül megkönnyítheti a kormányzat reformok melletti hiteles elköteleződését. Megvizsgálva a fiskális felelősségi rendszeren a kormányváltás után végrehajtott változtatásokat, arra jutottunk, hogy éppen ez a funkció gyengült meg leginkább. Napjaink gazdaságpolitikai történéseit szemlélve, a jóléti állam visszafogását és az adósságráta csökkentését célzó strukturális reformtervek megvalósítására a fentiek fényében kedvezőtlen hatást gyakorolhat a felelősségi rendszer ilyen irányú átalakítása.

Hivatkozásjegyzék

BOHLE, D. (2007): Neoliberalism, embedded neoliberalism and neocorporatism: Towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe, *West European Politics*, 30:3, pp.443 – 466

BOHLE, D. (2010): East European Transformations and the Paradoxes of Transnationalization. Departement of political and social sciences, EU working papers, vol.1.

BUCHANAN, J. – WAGNER, R. (1977): Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. Academic Press, New York, 1977.

CUKIERMAN, A. - MELTZER, A. H. (1989): A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *The American Economic Review*, Vol. 79, No. 4., 1989, pp. 713-732.

DRAZEN, A. (2002): Fiscal Rules From A Political Economy Perspective. Prepared for the IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002.

GRESKOVITS, B. (2010): Central Europe. Summary made for Palgrave-Macmillan (Private use only)

GRESKOVITS, B. (2011): The legacy of socialism and the diversity of post socialist capitalism. VIII. Central European Conference (Esztergom) PPT presentation.

GYÖRFFY, D. (2009): Structural change without trust: Reform cycles in Hungary and Slovakia. *Acta Oeconomica*, Vol. 59 (2) pp. 147–177

JUHÁSZ, R. (2007): Poszt-szocialista fejlődési pályák. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LVII., 2010. március pp. 222–240. o.

KOPITS, G. (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle* 2007/2.

KOPITS, G. – ROMHÁNYI, B. (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, LVII. évf., 2010. július–augusztus, pp. 573–590.

KOPITS, G. - SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules. International Monetary Fund, Occasional Paper, No. 162., 1998.

KORNAI J. (1992): The Postsocialist Transition and the State: Reflections in the Light of Hungarian Fiscal Problems. *The American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association. May, 1992, pp. 1-21.

KORNAI, J. (2006): The great transformation of Central Eastern Europe. *Economics of Transition* Vol. 14, pp. 207–244

KRAAN, D. (2007): A magyarországi költségvetés politikai gazdaságtana. Pénzügyi Szemle 2007/2. szám.

MAGYARORSZÁG ALAPTÖRVÉNYE (2011): T/2627. sz. törvényjavaslat Forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

P. KISS, G. (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útleveél vagy fügefaleveél? Pénzügyi Szemle 2007/2. szám.

ROMHÁNYI, B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle 2007/2. szám.

SZÉLL KÁLMÁN TERV (2011): Matolcsy György, Széll Kálmán Alapítvány. Forrás: <http://www.kormany.hu/download/4/a1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf> - Utolsó letöltés: 2011. 03. 26.

VON HAGEN, J. (2005): Political Economy of Fiscal Institutions. Governance and Efficiency of Economic Systems – GESY, Discussion Paper No. 149., 2005.

VON HAGEN, J. – HARDEN, I. (1994): National Budget Processes and Fiscal Performance. European Economy: Reports and Studies, No. 3., pp. 331-418., 1994.

Jogszabályok

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény módosítása (2011): Magyar Közlöny 192. szám, 2010. december 17.