

Az államkassza túloldalán

Fenntartható költségvetések
elméletben és gyakorlatban

Jelige: Fibonacci

2012

„A világnak mint abszolút mozgásnak mármost kétségkívül nincs egyértelműbb szimbóluma a pénznél. A pénz jelentése abban rejlik, hogy elköltik; mibelyt nyugszik, már nem pénz, legalábbis annak sajátos értéke és jelentése szerint nem. A hatás, amelyet bizonyos körülmények között nyugvó állapotában is kifejt, csupán továbbmozgását előlegezi. Nem egyéb, mint egy mozgás hordozója, amelyben teljesen kibunt minden, ami nem mozgás – a pénz úgyszólván actus purus. Minden ponton folytonos lemondásban él, ezért minden magáért való lét ellenpólusa és egyenes tagadása.”

Georg SIMMEL: A pénz filozófiája

TARTALOMJEGYZÉK

I. BEVEZETÉS	5
1. A dolgozat tárgya	5
2. A témaválasztás indoka	5
3. A dolgozat célja	6
4. Az alkalmazott kutatási módszer	7
II. ALAPVETŐ MEGGONDOLÁSOK	8
1. Alapvetés	8
1.1 <i>Az állambáztartási elvonás és újraelosztás történeti dimenziója</i>	9
1.2 <i>Egyensúlyon innen és túl</i>	11
2. Fogalmi meghatározás	12
2.1 <i>Összetevők</i>	12
2.2 <i>Definíciós kísérlet</i>	13
3. Elmélet-történeti háttér	15
3.1 <i>Pro és kontra a beavatkozásról</i>	15
3.2 <i>Szabályok felé</i>	16
3.3 <i>A szabályozás „evolúciója”</i>	18
III. NEMZETKÖZI ÉS KÖZÖSSÉGI GYAKORLAT.....	20
1. Németország	20
1.1 <i>Történeti áttekintés</i>	20
1.2 <i>Jelenlegi szabályozás</i>	21
1.3 <i>További szabályok</i>	23
2. Lengyelország	24
2.1 <i>„Adósságfék” a lengyel jogban</i>	24
2.2 <i>További szabályok</i>	26
IV. KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG MAGYARORSZÁGON	28
1. Történeti dimenzió	28

1.1	<i>Állambáztartás 1990-től 2006-ig.....</i>	28
1.2	<i>2006-tól napjainkig</i>	30
1.3	<i>Kilátások 2012-ben</i>	31
2.	Fiskális részletszabályok a magyar jogban	31
2.1	<i>Kezdeti szabályozási kísérletek</i>	32
2.2	<i>A „költtségvetési plafon” és rövid kritikája</i>	33
3.	Az Alaptörvény és a fenntarthatóság	35
3.1	<i>Alapvető elvek.....</i>	36
3.2	<i>Az Alaptörvény szabálykerete.....</i>	36
V.	BEFEJEZÉS, KONKLÚZIÓK.....	39
1.	Szabályok bevezetése	39
2.	Szabályozás szintje	39
3.	Szabályok intenzitása	40
	HIVATKOZÁSJEGYZÉK	41

I. BEVEZETÉS

1. A dolgozat tárgya

Tudományos diákköri dolgozatom témájaként a jogtudomány gyakorlatiasabb ágaként számon tartott, a gazdasági-pénzügyi politika megvalósításának jogi alapjául szolgáló, és talán legfontosabb eszközét is jelentő pénzügyi jogot választottam.

Kutatási területem a pénzügyi jog hagyományos felosztásának egyik alapvető egységén, a közpénzügyi jog szerteágazó fókuszterületén kívül eső, azon némiképp túlmutató költségvetési fenntarthatóságban, pontosabban annak tudományterületeken átívelő, multidiszciplináris megközelítéseként határozható meg, ezáltal dolgozatomban a kapcsolódó tudományok (közgazdaság-, pénzügy-, közigazgatás-tudomány) eredményeinek szintézise útján kívánok választ adni a felmerülő kérdésekre.

Dolgozatomban a demokratikus államberendezkedésű, vegyes piacgazdasággal rendelkező államok közpénzügyi jogalkotásának újszerű, de annál hangsúlyosabban megjelenő, napjainkra már szinte egyik sarokpontját képező koncepcióját, a fenntarthatóságot az annak érdekében végzett jogalkotói munka rendelkezéseinek részletes vizsgálata útján, azaz a gyakorlati megvalósulás szempontjából, de széleskörű elméleti bázisra támaszkodva fogom elemezni.

2. A témaválasztás indoka

A tudományos irodalomban jelentős számú munka született már, amelyek a fenntarthatóság elméletét a politikai döntéshozatal megközelítéséből tárgyalják, ezzel bizonyítva, hogy a kormányzatok fiskális politikájának fenntarthatósága egyre fontosabb szerepet játszik mind a közgazdaságtani-pénzügytani gondolkodáson, mind pedig a gazdaságpolitikai-pénzügypolitikai gyakorlaton belül. A népesség elöregedése és a csökkenő születésszám miatt ugyanis olyan mértékű terhek nehezednek a nem túl távoli jövő költségvetéseire (köztük Magyarországéra is), amelyek elkerülhetetlenné teszik a hosszú távú fiskális hatásokról való gondolkodást, és ennek szellemében bizonyos reformlépések meghozatalát.

A trendszerű folyamatok mellett ismétlődő jelleggel strukturális feszültségek is nehezítik a helyzetet: ilyen volt például az a többrétegű válsághullám, amely 2008-tól kezdődően jellemzi a világgazdaságot, további szorítóerőként erősítve a gyakorlat és elmélet képviselőinek azon elképzelését, miszerint a fiskális politika terén éles paradigmaváltásra van szükség. Egyre szélesebb körben ismerik fel, vagy kellene felismerniük a kormányzatoknak azt, hogy mindenkori

költségvetési politikájukkal olyan kötelezettségeket is vállalniuk kell, amelyek csak hosszú távon fejtik ki hatásukat.

Ennek a szemléletváltásnak első lépése a döntéseket megalapozó, azoknak keretet adó magatartási szabályok lefektetése, vagyis a felelősségteljes, fenntarthatósági szempontokat is előtérbe helyező jogalkotás, amely aztán sorvezetőként szolgálhat a gazdaságpolitikai döntések meghozatalában. Ennek első jeleként az elmúlt években tapasztalható újraéledő, közpénzügyi tárgyú európai alkotmányozási hullám keretében a kontinens országainak számos alapvető jogdokumentuma gazdagodott olyan rendelkezésekkel, amelyek közös célja az átlátható és felelős közpénzügyi gazdálkodás igényének érvényesítése. E körülmények együttesen teszik igazolttá azt a szemléletbeli változást, amely az állami költségvetések kialakításának folyamatában a korábbiakban nem tapasztalt jelentőséggel ruházta fel és építi be a fenntarthatóság koncepcióját.

Mindezekre figyelemmel a jelen dolgozatban feldolgozott téma – reményeim szerint – érdeklődésre tarthat számot.

3. A dolgozat célja

Célom annak vizsgálata, hogy a fenntarthatóság törekvése konkretizált formában hogyan jelenik meg az egyes országok jogrendszereiben és a közös európai jogban, a jelenleg hatályban lévő jogszabályok és intézmények mennyiben képesek betölteni a megalkotásukkor nekik szánt szerepet, valamint, hogy létezik-e a szabályozásnak ideális modellje, és amennyiben igen, az milyen mértékben adaptálható, azaz: determinálja-e egy adott állam pénzügyi kultúrája a költségvetésének fenntarthatóságát.

E cél érdekében dolgozatomban feltárom és rendszerezem (a közösségi intézmények vívmányai mellett) azon országok vonatkozó rendelkezéseit, amelyek a döntéshozatali folyamat során, a mozgósítható intellektuális erőforrások felhasználásakor kellő figyelmet fordítanak a vizsgálatom szempontjából releváns elvárásoknak. A megjelölt téma bemutatásakor és feldolgozásakor arra törekedtem, hogy a jelenleg sok esetben numerikus felfogásban értelmezett problémát alapvetően jogi-közigazgatási oldalról közelítsem meg, felsorakoztatva a koncepció ez idáig nem hangsúlyozott aspektusait is.

Mindemellett kiemelt prioritással kezelem a hazai – és a költségvetési fenntarthatóságot célzó – jogszabályi környezet értékelését, átfogó és teljes képet adva Magyarország költségvetési fenntarthatóság érdekében folytatott törekvéseiről.

4. Az alkalmazott kutatási módszer

Az előbbiekben felvázolt téma alapvetően leíró, elemző, összehasonlító jellegű kutatást tesz lehetővé. Dolgozatomban ezért igyekeztem feldolgozni és megvizsgálni a kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseket, majd azok meghatározott szempontok szerint történő rendszerbe rendezése által elvégezni a gyakorlatban alkalmazott módszerek modellszerű besorolását.

Vizsgálatom keretében természetesen széles körben támaszkodtam a témával foglalkozó tudományok szakirodalmának eredményeire, kiegészítve a közelmúlt jogszabályi módosításainak értékelésével, valamint a jogszabályhelyek elemzésén túl nagy figyelmet fordítottam a fenntarthatóságot támogató intézményi környezet gyakorlatának bemutatására is.

II. ALAPVETŐ MEGGONDOLÁSOK

1. Alapvetés

Az 1959-ben íródott, és a közpénzügyekkel foglalkozó szakirodalom talán legtöbbet idézett írásaként számon tartott, meghatározó jelentőségű közpénzügyi teóriájában Richard A. Musgrave – az államháztartás rendszerének vizsgálata közben – azt állapította meg, hogy a kormányzatnak alapvetően három fő feladata van, amelyeket különböző eszközök révén igyekszik elérni (Musgrave, 1959). Ezek:

- az *allokáció*, azaz a gazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kiküszöbölése,
- a *redistribúció*, vagyis a társadalom számára elfogadhatatlan jövedelmi és esélykülönbségek felszámolása,
- és a *stabilizáció*, tehát a gazdaság tartós és fenntartható ütemű növekedésének biztosítása.

A napjainkra már hagyományosnak tekinthető funkcionális felosztás megszületése óta számos revízió és továbbfejlesztésen esett át, remek kiindulópontot szolgáltatva az új elméleteknek és kritikáiknak.¹ A közfeladatok különböző csoportosításai mellett az utóbbi évtizedekben egy egészen más irányú koncepció is megjelent, és fontos viszonyítási ponttá nőtte ki magát az állam feladatainak értékelésében.

Ez az – újnak nem, inkább reneszánszát élőnek nevezhető – koncepció, amely dolgozatom témáját is szolgáltatta, a fenntarthatóság (*sustainability*), annak széles értelmezési körén belül a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartásra vonatkozó tanok (*fiscal sustainability*), különösen a költségvetések hasonló szempontú tervezésének elmélete és gyakorlati vonatkozásai. Megjelenését a modern államok gazdasági vérkeringésben való részvételének fokozatos, különösen az utóbbi körülbelül egy-másfél évszázadban tapasztalható szignifikáns növekedése okozta, amelynek következtében mára mintegy átértelmeződött az állami szerepvállalás fogalma a gazdasági életben.

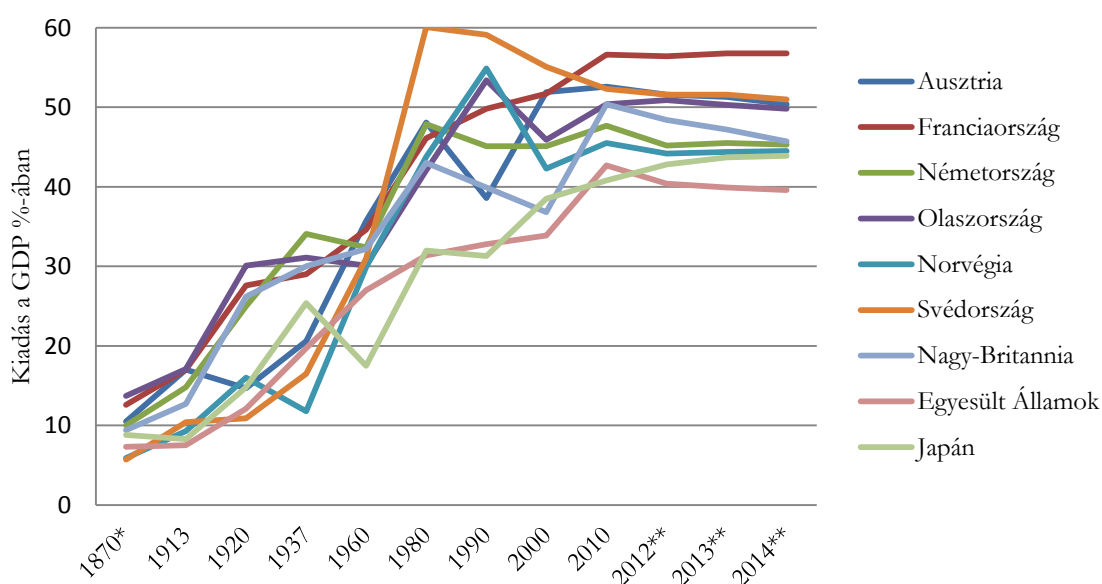
¹ Ilyen például a közpénzügyek elméletére és a fiskális decentralizációra vonatkozóan kidolgozott elméleti keret, a decentralizációs teorema (avagy Oates-teorema) [Oates (1972), Oates (2006:3-12) alapján] és a decentralizációs szerep közvetlen modellezését leíró mobilitási hipotézis (avagy Tiebout-hipotézis), amelyet Charles Tiebout még Musgrave-et megelőzően felállított [Tiebout (1956), Horváth M. (2008:125-139) alapján], és amelyeket (Musgrave elméletével) közösen T.O.M.-modellnek nevezünk.

1.1 Az államháztartási elvonás és újraelosztás történeti dimenziója

A XIX. század végétől az adóterhek és egyéb elvonások szinte exponenciális emelkedése a már említett beavatkozás és az államok (túl)terjeszkedésének egy addig nem tapasztalt szintjét tette lehetővé.

A közkiadások volumene terén bekövetkezett drasztikus növekedést az 1. ábra mutatja. Jól látható, hogy míg a XIX. század végén a fejlett országok kiadásai bruttó hazai termékük csupán 10 százaléka körül szóródott, ez az érték az I. világháborút követően néhol már 20 fölé emelkedett, a második világháború végére pedig szinte minden vizsgált országban megközelítette a 25 százalékot. Természetesen ebben az időszakban a fegyverkezési kiadások is akkumuláló hatással voltak az állami szerepvállalás növekedésére és a kiadások emelkedésére. Az értékek azonban a háború befejezése után sem csökkentek a korábbi szintre, jelezve, hogy az állam megkezdte „önmaga átértékelését”.

1. ábra. Az államháztartás kiadásai (1870-2012)



Forrás: saját szerkesztés Tanzi–Schuknecht (2000), KSH, Eurostat és AMECO adatbázisok alapján

*: vagy az időben legközelebb eső dátum

** : előrejelzés

Ezzel az időszakkal párhuzamosan, az 1930-as és 1960-as évek között alakultak ki a mai modern adórendszerek elődei, nem kis mértékben a nagy gazdasági világválság és a II. világháború sokkjától vezérelve, amelyek idejében szinte kötelességgé vált az állam részéről a piaci kudarcok kezelése, ehhez pedig fedezetett kellett biztosítani a bevételi oldalon. Ehhez hozzájárult még az a körülmény is, hogy – mivel ezekben az évtizedekben még nem létezett az a kiterjedt

társadalmi és gazdasági felelősségvállalás, amely a mai modern államok jóléti rendszereit jellemzi – az uralkodó szellemi áramlatok egy gondoskodóbb állam igényét is felvetették. A teljes és progresszív jövedelemadó bevezetése, kiegészülve két további újítással, a hozzáadottérték-adóval és a jövedelemadóval a legtöbb országban több mint 40 százalékkal növelte meg az adókból származó bevételek arányát, ezáltal további mozgásteret adva a gazdaságot stimuláló, valamint a fokozódó mértékű, egyre gazdagabb jóléti intézkedésekre.

A különbséget jól szemlélteti, hogy míg bő száz évvel ezelőtt az adóztatás optimális szintjéről érkező francia közgazdász, Paul Leroy-Beaulieu a bruttó hazai termék (*gross domestic product, GDP*) 5-6 százalékaiban megállapított bevételi szintet mérsékeltnak, 8-10 százalékos szintjét átlagosnak, addig a GDP-hez mért 12 százalékos szintet – amely ebben az időszakban már rendkívül alacsonynak számít – túlzónak nevezte, amely a növekedési kilátásokat is veszélyeztetheti [Leroy-Beaulieu (1888:127-28), idézi Tanzi (2005:617) és Benczes – Kutasi (2010:22)].

Egyes érvelések azonban arra mutatnak rá, hogy a korszak kiemelkedően magas adókulcsai mindezen körülmények ellenére sem tekinthetők igazságtalannak, sőt, fontos szerepet töltöttek be a gazdasági sokkhatások és jövedelmi egyenlőtlenségek kezelésében, amely háborúk és válságok idején fokozottan jelentkezik (Tanzi, 2008:13-15).

A megnövekedett állami bevételek ugyanebben az időszakban – ahogy arról korábban már szó volt – a jóléti kiadások növelését is eredményezték. A korszak talán legnagyobb vívmánya (az új adónemek bevezetése mellett) a társadalom szélesebb rétegeire kiterjedt nyugdíjrendszer elindítása és konszolidálása volt, amellyel megvalósulni látszott a jóléti állam (*welfare state*) koncepciója. Az államháztartás kiadásai mindeközben tartósan magas szinten – ahogy látható, a XIX. század küszöbére már bőven a 40 százalékos érték felett – rögzültek, elválva a bevételek valós szintjétől. Ezen kívül az előrejelzések is azt mutatják, hogy a kiadások a jövőben is a 40-55 százalékos sávban fognak mozogni.

Mindez ugyan lehetővé teszi, hogy a kormányzatok egyre nagyobb szerepet játszhassanak a társadalom életében, behálózva az életviszonyok szinte minden területét, viszont az aktív szerepvállalás máig érvényben lévő modelljének kialakulása kötelezettségként is megjelenik a kormányzati politikákban: a jóléti szolgáltatásokat akkor is biztosítani kell, ha erre nincs meg a bevételoldali fedezet.²

² A kiadások és bevételek diszharmóniája a későbbiekben jelentős szerepet fog játszani a fenntarthatóság kérdésének tárgyalásában.

1.2 Egyensúlyon innen és túl

A közgazdaság-tudomány elmélete szerint a nemzetgazdaság minden szereplője, így még a háztartások is szembesülnek bizonyos megszorításokkal. Egyszerűen fogalmazva ez annyit jelent, hogy fogyasztásuk során elvileg külső forrásbevonás nélkül nem tudnak többet költeni annál, mint amennyit korábban már megkerestek. Saját jövedelmük tehát minden esetben egyfajta gátat szab a javak megszerzésének folyamatában, azaz fennáll egy ún. költségvetési korlát (*budget constraint*), amely meghatározza a nemzetgazdasági szereplők fogyasztási szintjének maximumát.³

A modell ezzel azonban még erősen hiányos, hiszen haszna maximalizálása érdekében előfordulhat (és mint tudjuk, gyakran elő is fordul), hogy jövőbeli fogyasztási színvonala csökkenéséért cserébe a háztartás pótlólagos forrást vesz igénybe, hogy ilyen módon finanszírozza jelenlegi fogyasztását, amely így a normál körülmények között megengedhetőnél magasabb lesz. Ezt elméleti keretünk szerint csak egy módon tudja megtenni: kölcsönrel. Ennek ellensúlyozásaként pedig feltételezhető, hogy egy későbbi időszakban saját költségvetési korlátjánál alacsonyabb mértékű fogyasztást produkál, hogy ezt az „előrehozott fogyasztást”, és saját költségvetését egyensúlyba hozza, esetleg megtakarítson.

A kormányzat esetében mindezt a folyamatot a bevételektől független kiadások is nehezítik, amelyek nemteljesítésére fejlett gazdaságokban nem nyílik lehetőség.⁴ Amennyiben egy ország államháztartási egyenlege tartósan hiányos állapotban van, úgy több lehetőség is rendelkezésére áll, azonban az államkötvények kibocsátásán túl (amelyek további államadósság-növelő tételként jelennek meg) minden egyéb lehetőség ugyancsak az állami kötelezettségek nemteljesítését eredményezné. Azaz – hasonlóan a háztartásokhoz – a kormányoknak is alá kell vetniük magukat saját költségvetési korlátjuknak, amelyet a pénzügyi szakirodalom általában intertemporális költségvetési korlátként (*intertemporal budget constraint*) említ.

A legnagyobb veszély ebben a folyamatban egy ország számára az, ha eredményei elmaradnak a piac által elvárt értékektől, vagy ha valódi teljesítménye elválzik az őt körülvevő piaci környezet megítélésétől. Az államkötvényből történő adósságfinanszírozás ugyanis egyben a gazdasági szférától való függés növekedését is jelenti. A piacon kialakuló bizalmatlanság tovább növeli a hitelek visszafizetésének kockázatát (*default risk*), amely újabb államkötvény kibocsátást eredményez. Ez az önmagát gerjesztő és eszkaláló folyamat pedig olyan spirálba taszíthatja egy ország költségvetési pályáját, amelyet elméleti keretünkben (fenn)tarthatatlannak nevezünk (Benczes és Kutasi, 2008:68-69). Mindezek tudatában felmerül a kérdés: mikor beszélhetünk

³ A közgazdasági írások állandó témáját képező költségvetési korlát létezésére először Kornai János világított rá. Az elméletről bővebben lásd Kornai (1979, 1980 és 1986)!

⁴ A dolgozat II. részének 1.1 alpontjában kifejtettek szerint.

fenntarthatóságról? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához a fogalom valódi tartalmát kell konkretizálni.

2. Fogalmi meghatározás

A fenntarthatóság egzakt fogalmának tisztázásakor viszonylag nehéz helyzetben vagyunk, hiszen azt megítélni, hogy egy bizonyos tevékenység (esetünkben a költségvetési politika) fenntartható-e, teljes biztossággal csak ex-post lehet megállapítani, a vizsgált időszak adatainak ismeretében.⁵ A jövő gazdasági adataitól, teljesítményétől való nagyfokú függésből kiindulva az a következtetés is helytálló lehet, amely az ex-ante formában kimondott fenntarthatóságot egy irracionális jövőbe tekintő képesség hiányában értelmezhetetlennek tekinti (Wyplosz, 2007:6-8), a szakirodalom viszont számos modellt kínál az elméleti síkon értelmezett fenntarthatóság definíciójának meghatározásához.

Egy helytálló fogalom megalkotásakor elsőként azt kell megállapítani, hogy milyen összetevők határozzák meg a fenntarthatóságot, és azokkal szemben milyen kritériumok támaszthatók.

2.1 Összetevők

A „fenntarthatóság”, „költségvetés fenntarthatósága” szavak első olvasatra egyszerű matematikai problémaként is felfoghatók: elérésük érdekében a kormánynak nem kell mást tennie, mint jelenlegi kiadásai összegét a jövőben várható bevételei jelenértékével legalább egyenlővé tennie. Elsőként tehát két, egy adott időpontban, különböző pénzügyi instrumentumokban fennálló komponenst sorolhatunk az összetevők körébe: a.) magát az adósság (államadósság) jelenértékét, és b.) az ezt növelő jövőbeni kiadási többlet (költségvetési hiány) jelenértékét, amelyek általában valamiféle relációban állnak a c.) jövőben várható bevételi többlet jelenértékének összegével (Kutasi 2010:67). Azonban tovább bontva ezt az egyszerűsített modellt könnyen észrevehető, hogy egy helytálló definíció nem ceteris paribus-jellegű, azaz figyelembe kell venni egyéb, a fenntarthatóság megítéléséhez szükséges dinamikus tényezőket is. Ilyenek például d.) a reálkamat és e.) a gazdasági növekedés, amelyek – bár ugyancsak becsült értékek – az ilyen típusú számítások integráns részét képezik.

A koncepciót vizsgáló szakirodalom már említett gazdagságának köszönhetően e helyen a jelentős, vagy annak vélt komponensek és egyéb indikátorok széles köre felsorolható lenne,

⁵ Az időtáv megválasztása ebben az esetben nem játszik különösebb szerepet a vizsgálat végeredményének szempontjából, hiszen a fenntarthatóság egyik alapkritériuma, hogy akár véges, akár végtelen időtávon értelmezhető kell legyen [Kutasi (2008)], bár az adósság végtelen ideig történő görgetése sem lehetséges, ahogy azt a Ponzi-játék kritikája kimondja [O'Connell – Zeldes (1988), idézi Kutasi (2008)].

azonban egy gyakorlatban – és dolgozatom keretei között is – alkalmazható formula megalkotásához definíciónak szükségképpen a lényegi összetevőkre kell fókuszálnia. Mindeközben természetesen kiindulópontként tekintettem a témát vizsgáló elméletalkotók korábbi meghatározásaira, integratív szándékkal megközelítve a szintézis igényét.

2.2 Definíciós kísérlet

A költségvetések fenntarthatósága, mint fogalom értelmezésekor nem lehet eltekinteni attól az alapvető definíciótól, amely magát a fenntarthatóságot elsőként szándékozott körülírni. Ez a többdimenziós, elsősorban környezeti szempontokra koncentráló modell, amely a Brundtland Bizottság „Közös jövőnk” című jelentésében „öltött testet” (WCED, 1987), és amely a természeti és társadalmi perspektíva mellett már akkor úgy fogalmazott, hogy a fenntarthatóságnak létezik egy mennyiségi növekedést és minőségi fejlődést ötvöző gazdasági alappillére is. Ez esetünkben, kiterjesztő módon a kormányzatok gazdálkodására is értelmezhető.⁶ A jelentés kimondja, hogy:

"A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket." (saját fordítás)

WCED (1984:41)

A modell nagymértékben hozzájárult a fenntartható fejlődés mai szemléletének és intézményrendszerének kiépüléséhez, az azóta eltelt 20 év ezen kívül a modell részletgazdag kibontását, strukturálódását is eredményezte. Az elméletek sokaságának egy része pedig speciálisan a világgazdaság, és benne a nemzetállamok fiskális szempontú fenntarthatóságára fókuszált. Még ugyanebben az évben Zee (1987) a fenntartható adósság szintjéről értekezve a következőt mondta ki:

„Az államadósság fenntartható szintje következképpen lehetővé teszi a gazdaság számára – váratlan külső sokkok hiányában –, hogy végül egyensúlyi állapotba kerüljön.” (saját fordítás)

Zee (1987:8)

A szakirodalom által kínált meghatározások általában nem tesznek különbséget a folyó fizetési mérleghiányhoz kötődő külső adósság, és az elsődleges költségvetési egyenleghez kapcsolódó államadósság fenntarthatósága között. Az IMF (2002) saját definíciója szerint például:

⁶ Erről tanúskodik a jelentés „A Sustainable World Economy” című pontja.

„....egy [közgazdasági értelemben vett, gazdálkodó] egység fizetési kötelezettsége [azaz adóssága] akkor fenntartható, ha mindenkor, bevételei és kiadásai jelentősebb kiigazítása nélküli költségvetési korlátja jelenértékének összege legalább egyenlő a finanszírozás piaci költségeivel.” (saját fordítás)

IMF (2002:5)

A fenntarthatóság [itt: fizetőképesség, solvencia (*solvency*)]⁷ ebben az esetben azt jelenti, hogy a jelenlegi adósság és a jövőbeni kiadások jelenértéke nem haladja meg a jövőbeni bevételek diszkontált értékét. Az egyik alapvető kiindulópont tehát a fizetőképesség, amely viszont egy jóval engedékenyebb követelmény, mint maga a fenntarthatóság, így teljes biztossággal nem egalizálható a két fogalom.

Az IMF definíciójával szinte ellentmondásban áll az az Arrow és munkatársai (2004) által kidolgozott megközelítés, amely szerint:

„.... a fenntarthatóság azt jelenti, hogy az intertemporális társadalmi jólét görbéjének nem szabad csökkenő pályán mozognia.” (saját fordítás)

Arrow és munkatársai (2004:150)

Azaz a fenntarthatóság kritériuma:

$$dV_t/dt \geq 0,$$

ahol

V_t a társadalmi jólét görbéje

t egy adott időegység

Ez a – fenntartható társadalmi alapokon nyugvó – tétel az adósság-problémára alkalmazva annyit jelent, hogy egy adott gazdálkodó egység (kormányzat, vagy ország) nettó vagyona, tehát nettó jövedelmének jelenbeli, diszkontált értéke legyen kisebb, mint a jelenleg fennálló adóssága, mindez pedig egy szigorúan nem-csökkenő pályán helyezkedjen el.

Felsorakoztatott definícióink gyakorlati alkalmazhatóságát leginkább az csökkenti, hogy viszonyítási alapjuk, azaz a jövőben teljesülő (becsült), kiadásra és bevételre vonatkozó diszkontált értékek nem tesznek lehetővé pontos számításokat még egy elfogadható hibahatáron belül sem, és ezen a problémán csak kismértékben segít a jelenérték-számítás GDP-hez viszonyított adósság-értékekkel helyettesítése. Ezen értelmezések segítségével – a 2.1 alpontban

⁷ Amely ebben az esetben a kormány jövőbeni törlesztésre való képességét, a vállalt hitelek és egyéb pénzbeli kötelezettségek szerződéses megállapodás szerinti feltételekkel és határidőikben történő teljesítését jelenti.

leírtakkal összhangban – azonban már megalkotható egy olyan „minimum-definíció”, amely figyelembe veszi a fenntarthatóság alapvető fiskális elvárásait, és amely elegendőnek bizonyul dolgozatomban elemzési keretéhez. Jogalkotási megközelítésű vizsgálatom szempontjából egy olyan definíciót tartok kézenfekvőnek, amely a fenntarthatóság széles értelmezési körén belül kizárólag a fiskális pozícióra koncentrál, és azt is a kormányzat oldaláról megközelítve. Mindezek alapján a következő meghatározást tekintem a továbbiakban helytállónak:

Ha egy adott időszakban folytatott költségvetési politika esetén a jövőbeli elsődleges egyenlegek és az államadósság pályája igazodik az állam költségvetési korlátjához, valamint figyelembe veszi a gazdasági növekedés tendenciáját, a reálkamat és a befektetői szándék várható alakulását úgy, hogy mindeközben különösebb kiigazítás nélkül elegendő mozgásteret hagy a jövőben megalkotandó költségvetések hasonló kritériumok szerinti kialakításának, akkor a szóban forgó időszak költségvetése fenntartható.⁸

3. Elmélettörténeti háttér

Ahogy bevezetőmben említettem, a fenntarthatóság koncepciója megjelenése óta a tudományok több területén is teret hódított magának. Már a Brundtland Bizottság jelentése is hangsúlyozta, hogy a koncepcióban jelentős szerepe van a társadalom és a gazdaság dimenziójának is. A felelőtlen gazdaságpolitikai környezet ellensúlyaként számos eszköz és modell áll jelenleg is rendelkezésre a világ országaiban az elmúlt 30-40 év során tapasztalható felelőtlen fiskális politikákra reagálva, azokra megoldást keresve.

3.1 Pro és kontra a beavatkozásról

Koncepciószintű megjelenése azonban a neoklasszikus közgazdaságtannak köszönhető, amely elsőként foglalkozott az elmélettel, azt adottnak, automatikusan érvényesülőnek tekintve. Mindezt Zee (1988) azzal indokolta, hogy az államháztartás egyik meghatározó bevételi forrását jelentő egyének (hiszen államkötvény-vásárlásaikkal hitelezőkké válnak, meghatározzák az állam bevételeit) megtakarításai és költségei arányának – saját racionális elképzeléseiktől vezérelt – optimalizálása közben saját akaratukon kívül is korlátot állítanak az állam költségei elé, ezzel egy adott értéken megszilárdítva a fenntarthatóság szintjét. Az állam (kormányzat) ezt az értéket – vagyis saját költségvetési korlátját – nyilvánvalóan a lakosság megtakarítási, befektetési

⁸ Hosszabb időtávon teljesülő fenntarthatósághoz természetesen e kritériumoknak történő folyamatos megfelelés szükséges.

hajlandósága, ezáltal a GDP-arányos tőkeállomány manipulálásával tudja puhítani, avagy keményíteni – gazdaságpolitikai céljainak megfelelően, diszkrecionális intézkedések formájában (Kutasi, 2010:76-78).

A diszkrecionális gazdaságpolitika szükségességét hangsúlyozták a keynesiánus alapokon nyugvó gazdaságpolitika követői is, akik szerint a gazdasági növekedés lassulásának (vagy továbbmenve, a recesszióknak) oka a kereslet elégtelensége, amelyet a kormányzatoknak a gazdasági viszonyokba történő reaktív beavatkozással kell orvosolnia. Az „aktív állam” működési modelljét ebben az időszakban (főleg a nagy gazdasági világválság és a második világháború idejében, valamint az azt követő években) a gyakorlat is igazolta, így a kormányzati beavatkozás a jóléti államok legfőbb tevékenységévé vált.

Csak a múlt század 70-es, 80-as éveinek depressziója döbbsentette rá a világgazdaság döntéshozóit és elméletalkotóit arra, hogy az addig folytatott gazdaságpolitikai gyakorlat életképessége jelentősen csökkent. Ez a megváltozott, és hamarosan általánossá váló nézet nagyrészt Milton Friedman kritikai szemléletének volt köszönhető (Friedman, 1959). Művében erősen szkeptikus véleménnyel élt a piacot aktívan befolyásoló fiskális stimulusokkal szemben. Hangsúlyozta, hogy ez a – kereslet elégtelenségének okán folytatott – beavatkozó tevékenység eredeti szándékával ellentétben éppen kontraproduktív hatást vált ki: az elhibázott, néhol öncélú⁹ lépések szuboptimális megoldásokhoz, és a piac egyensúlytalanságához vezetnek, ezzel meggátolva a még elérhető, részleges egyensúlyt is.

A gazdaságpolitikai elmélet tehát immár a gyakorlat által is igazoltan – az állami szerepváltozás 1.1 alpontban ismertetett gyakorlata ellen hatva – átértékelte a diszkrecionális beavatkozás fontosságát, kialakítva egy olyan általános szemléletmódot, amelyben a fenntarthatóságot elősegítő fiskális szabályoknak a korábbinál sokkal jelentősebb szerep jutott.

3.2 Szabályok felé

Ha a felelős közpénzügyi gazdálkodás elméletét a fenntarthatóság kifejezésével írjuk le, úgy az ugyanezen cél érdekében tett gyakorlati tevékenységet a fiskális politikai szabályok jellemzik leginkább. A szabályok megjelenését alapvetően két körülmény indokolta:

- a makrogazdasági pályák utóbbi évtizedekben tapasztalható fenntarthatatlansága, a felelőtlen közpénzügyi gazdálkodás káros hatásai;
- a sebezhetőség, azaz a váratlan gazdasági ciklusváltozásokkal és -ingadozásokkal, valamint sokkokkal szembeni védtelenség.

⁹ Auerbach és Kotlikoff (1995:314) a kormányzati döntéshozatal vizsgálata során egyenesen arra az álláspontra jutott, hogy gazdaságpolitikai döntések egyik alapvető velejárója az időinkonzisztencia, azaz egyfajta szándékos hajlam a piaci várakozások mesterséges (valótlan tények közlésén alapuló) befolyásolása.

A szabályok közös céljai között szerepel a depolitizált gazdaságpolitika megteremtése, azaz a politikai irányítás „kivonulásának” elősegítése a gazdasági életből [Kopits (2001:3-4)]. Még a Milton Friedman monetarista kritikáját, vagyis az állam jó szándékú beavatkozását elutasítók nagy részének véleménye is egyezik abban, hogy az aktív állami jelenlét a piaci viszonyok között bizonytalanságot sugároz, és rosszallást vált ki a befektetők körében, ez pedig erőteljesen megmutatkozik a hitelkereslet, a kamatszintek és egyéb numerikus mutatószámok formájában. Nem beszélve arról, hogy egy ország komplex fejlettségének és befektetői megítélésének egyik rendkívül beszédes mutatója a politikának való kitettség mértéke a gazdasági életben.¹⁰

1. táblázat. Fiskális politikai szabályok néhány kiválasztott országban

Ország és dátum	Eredeti bevezetés	Eljárási szabály	Számszerű szabályozás ¹	Lefedettség ²	Kilépési záradék	Szankció
Argentína (2004)	1999,2001	Van	K, A	KK	Igen	Igen
Ausztrália (1998)		Van	- ³	KK	Nem	Nem
Brazília (2000)		Van	- ³	KSZ	Igen	Igen
Kolumbia (2003)	1997, 2000	Van	E, K, A	KSZNP	Nem	Igen
Ecuador (2005)	2002	Van	E, K, A	KSZ	Nem	Igen
India (2003)		Van	E	KK	Igen	Nem
Új-Zéland (2005)	1994	Van	- ³	ÁHT	Nem	Nem
Pakisztán (2005)		Van	E, A	KK	Igen	Nem
Panama (2002)		Nincs	E, A	KSZNP	Nem	Nem
Peru (2003)	1999	Van	E, K	KSZNP	Igen	Igen
Spanyolország (2007)	2001	Van	E	KSZNP	Igen	Igen
Srí Lanka (2003)		Van	E, A	KK	Igen	Nem
Egyesült Királyság (1998)		Van	- ³	KSZ	Nem	Nem

Forrás: Kopits (2001), Kumar és munkatársai (2009)

¹ E: Egyensúlyi szabály, K: Kiadási szabály, A: Adósság szabály

² KK: Központi kormányzat, KSZ: Közszektor, KSZNP: Közszektor nem pénzügyi szervezetei, ÁHT: államháztartás

³ Ezek az államok különböző de facto rendelkezések formájában szabályoznak

¹⁰ Gondoljunk itt például a volt Szovjetunió fennhatóság alá tartozó gazdasági zóna államai, köztük Magyarország világ gazdasági pozíciójára. Jól jellemzi az akkori állapotot Kádár Béla átfogó (ország)jellelmrajzának részlete: „A második világháború utáni négy évtizedben a fejlődés fő fékét a kedvezőtlen külső feltételek, a szovjet birodalmi politika kényszerei nyomán beszűkített mozgástér s az ebből fakadó világgazdasági pozícióvesztés, gazdaság szerkezeti eltorzulás, kül gazdasági teljesítményromlás jelentette.” [Kádár (2005:181)]

A hitelesség és előreláthatóság, valamint azok helyreállítása ugyancsak jelentős tényező egy ország fiskális politikájának tekintetében. A piaci viszonyoktól és szereplőktől való erős függés okán meghatározó jelentőséggel bír és összefügg az előbbiekben tárgyalt, optimizmust lehetővé tevő, állami befolyástól megtisztított üzleti környezet teljességével. A szabályok összegző áttekintésére szolgál az 1. táblázat.

Itt kell utalni az ugyancsak korábban említett diszkrecionális politikai eszközök háttérbe szorítására is. Az előreláthatóság alapfeltétele, hogy a kormányzati beavatkozások ne ad hoc-szerűen, pillanatnyi politikai preferenciáktól vezérelve dőljenek el, hanem kizárólag igazolható, egzakt módon meghatározott esetekben, és formában.

3.3 A szabályozás „evolúciója”

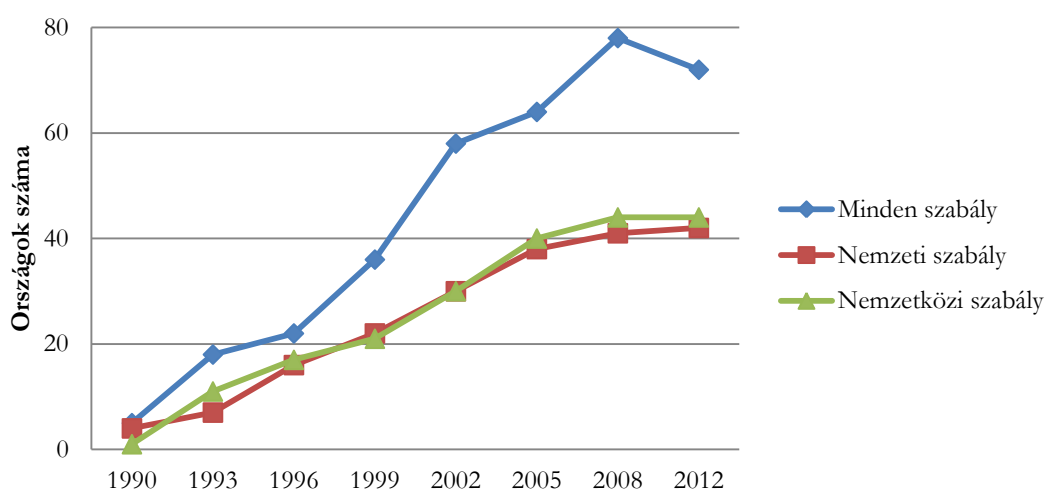
A fiskális politikai szabályok rövid történelmét tekintve egyértelműen leszögezhető, hogy a mindenkori „kincstári” politika irányába valószínűleg minden történelmi korszak rezsimjének megvoltak a saját maga elvárásai. Az időszakos parancsok, utasítások szabályozott alakzatokba történő rendezésére csak az elmúlt körülbelül két és fél évszázadban került sor. Ettől az időponttól, a 19. század közepétől kezdve azonban szabályok sokasága jelent meg a világ országainak jelentős részében, kialakítva a szabályok „evolúciójának” három nagy hullámát [Kopits (2001)].

Elsőként néhány föderális állam szubnacionális kormányzati szintjén találhatunk rendelkezéseket. Ekkor az ún. arany szabály (*golden rule*) terjedt el, amely (bizonyos kivételektől eltekintve) tilja a deficitfinanszírozást, és egy adott ciklusra vonatkozóan a bevételek és kiadások egyenlőségét írja elő. Az alkalmazók (Egyesült Államok, Svájc) célja a szabályok bevezetésével kiemelten természetesen a költségvetési egyensúly fenntartása volt, ennek érdekében ugyanilyen hangsúlyos célként jelent meg a tőkekiadások piaci alapon történő finanszírozása – a nemzeti kormányok bármiféle támogatásának hiányában.

A II. világháború lezárásától számíthatjuk a szabályok második hullámát. Ebben az időszakban több, a háborúban elemi károkat elszenvedett ország fordult fiskális politikai szabályok bevezetésének irányába, amelyekkel stabilizációs programjaikat, és monetáris reformjaikat kívánták erősíteni. Ugyanakkor erre az időszakra datálható az a konkrét rendelkezések formájában máig érvényben lévő szabályozás és vélekedés, miszerint a költségvetések deficitjének finanszírozási forrásai elől el kell zárni bizonyos, a makrogazdasági stabilitás szempontjából kiemelt jelentőségű forrást, így legfőképpen a központi bankok devizatartalékait. Az arany szabályt és a prior források védelmét szolgáló intézkedéseket találhatunk például Németország, Olaszország, Japán vagy Hollandia jogrendszeiben.

A szabályok harmadik hullámának keretén belül (amelynek elmúlt húsz évben tapasztalható eredményeit a 2. ábra szemlélteti) országok széles köre vezetett be kormányzataik eltérő szintjein különböző fiskális mutatók korlátozását elősegítő intézkedéseket az 1970-es és 1980-as évek már tárgyalt eseményeinek hatására, kiegészítve számos olyan közpénzügyi innovációval, amelyek az átláthatóságot kívánták erősíteni. Így például megtalálhatjuk az államháztartási számvitel újraszabályozásának, a döntéshozók időszakos és rendszeres beszámolási kötelezettségeinek vagy a középtávú makrogazdasági tervkeretek felállításának előírásait. E szabályok többsége nagy része átfogó szabályrendszer, vagy valamely nemzetközi egyezmény által is szentesítve van, amelyek általában további kötelezettségekkel is felruházzák az államokat.

2. ábra. Költségvetési szabályok száma (1990-2012)



Forrás: Schaechter és munkatársai (2012)

A szabályok rendszerbe illesztésére a kialakulás időszaka szerinti felosztáson kívül természetesen léteznek más szempontok mentén elvégezhető osztályzások is, azonban a szabályok típusainak és pénzügyi hátterének, a megvalósítás eszközeinek, a figyelembe vett indikátorkészletek jellemzése helyett ezekről a szabályokról többet mond az azokat alkalmazó országok gyakorlatának áttekintése, ezért dolgozatom további fejezeteiben azon államok – költségvetési fenntarthatóság érdekében tett – intézkedéseit elemzem, amelyek élen járnak fiskális politikájuk szabályozása terén.

III. NEMZETKÖZI ÉS KÖZÖSSÉGI GYAKORLAT

A világgazdasági válság okozta extrém sokkok hatására, reagálva a makrogazdasági mutatók tendenciózus romlására, a nemzetközi közösség tagjai a szabályzás számos módjával igyekeztek javítani pozícióikon, eközben kialakítva a fiskális szabályrendszerek, és fenntarthatósági modellek számos eltérő modelljét.

1. Németország

Az európai gazdaság egyik vezető állama 2009-ben (reagálva az adósságválság egyre fokozódó hatásaira) vezetett be egy új, a fenntarthatóság kontextusában értelmezhető numerikus szabályt, amely a ciklikusan kiigazított költségvetési hiány és egyenleg tekintetében számszerű, határidőkhöz kötött kritériumokat állított fel mind a szövetségi kormány, mind a tartományi kormányzatok számára. Ez a szabály – kiegészülve a már korábban alkalmazott rendelkezésekkel – új alapokra helyezte az ország adósság- és hiánymenedzsmentjét.

A teljes hatályba lépés után Németország szövetségi kormányának és a 16 tartománynak egyaránt csökkentett költségvetési mozgástér mellett kell működnie a kiigazítás, és a fenntartható pályára állás érdekében.

1.1 Történeti áttekintés

1969-ig Németország jogrendszerében a szövetségi költségvetés, és a tartományi (azaz a Szövetségi Köztársaság alkotóállamainak) költségvetése tekintetében a 1922-es Birodalmi Költségvetési Kódex (*Reich Budget Code*) rendelkezései voltak az irányadók. Az átfogóan szabályozó dokumentum a porosz alapokon nyugvó rendezett költségvetést, az állam finanszírozási igényeinek kiszolgálását volt hivatott biztosítani. Hiányosságai azonban egyre inkább megmutatkoztak az évek alatt a közszektor nemzeti termék előállításában való részesedésének növekedésével, valamint a kormányzat gazdasági fejlődésre gyakorolt egyre nagyobb, már-már aggodalomra okot adó befolyása miatt. Az igény folyamatosan nőtt egy összehangolt szövetségi-tartományi költségvetési rendszer megalkotására.

Végül az 1969-es költségvetési reform hozta meg azt a régóta vált változást, amelynek értelmében a szövetségi és tartományi költségvetések egy jogilag és eljárásilag egységes keretet kaptak. A rendelkezéseket Németország Alaptörvényébe (*Grundgesetz*) foglalta¹¹, amelynek költségvetésre vonatkozó rendelkezései ezzel első ízben lettek módosítva [Bundesministerium der

¹¹ Pontosabban a német Alaptörvény 109-115. cikkelyébe.

Finanzen (2008)], ezzel biztosítva a legmagasabb szintű érvényszerzést. Részletszabályait a Költségvetés alapjairól szóló törvény, valamint a módosított Költségvetési Kódex tartalmazta, előbbi a szövetségi és tartományi költségvetések szintjére egyaránt, míg utóbbit kizárólag szövetségi szinten alkalmazták. A következő években a tartományok – élve a kapott felhatalmazással – kialakították saját Tartományi költségvetési törvényeiket (*Land Budget Code*) is.

A reform tartalmilag szoros összefüggésben állt a Gazdasági stabilitás és növekedés előmozdításáról szóló törvénnyel (*Act to Promote Economic Stability and Growth*), amely már 1967-es hatályba lépésekor rendelkezett a kiegyensúlyozott, fenntartható költségvetés követelményéről¹². A reform kulcsszavai között így kodifikáltan is megjelent az átfogó gazdasági egyensúly követelménye¹³, amelynek eszközeként a jogalkotó a stabil árakat, a foglalkoztatás magas szintjét, valamint a folyamatos és megfelelő mértékű növekedést jelölte meg.¹⁴

A reform főbb törvényeinek 1970-es hatályba lépése után 15 év sem telt el az újabb módosításokig: 1985-ben a Szövetségi számvevőszéki törvény módosította a könyvvizsgálatról szóló jogszabályhelyeket a modernizáció jegyében, míg 1990-ben megtörtént a Szövetségi költségvetési törvény negyedik módosítása. Ennek oka Németország újraegyesítése volt, amely keretek között a költségvetési jog korábbi hatályát kiterjesztették az új tartományokra is, megadva a korábbiakban említett jogosultságot saját tartományi költségvetéseik megalkotására.

A legújabb módosítások – ugyancsak átfogó jelleggel – 2009-ben történtek, kialakítva Németország közpénzügyi keretrendszerének mai arculatát. A fiskális fenntarthatóság érdekében elfogadott módosítások sora egészen az Alaptörvényig terjed, amely numerikus szabályok formájában határozza meg a szükséges kritériumokat [Ciaglia–Heinemann (2012)].

1.2 Jelenlegi szabályozás

A Grundgesetz X. fejezete összesen 16 cikkelyen keresztül tárgyalja az ország pénzügyeinek különböző hangsúlyos területeit. Az olyan alapvető szabályok deklarálásán kívül, mint a kiadások költségviselésének felosztása, a befektetések pénzügyi támogatása, az adójogi hatáskörök tisztázása és az adóbevételek elosztása, a törvény 109-115. cikkelyeinek bekezdései között található meg a fenntarthatóság jogi kereteit megalapozó rendelkezések.

109. cikkelyében a törvény a szövetség és a tartományok költségvetési gazdálkodásáról szól. Ezen belül többek közt kimondja a szövetségi és tartományi szintek egymástól való autonómiáját és függetlenségét saját költségvetésük alakítását illetően,¹⁵ valamint meghatározza, hogy a

¹² Ebben az időszakban maga a „fenntarthatóság”, mint fogalom még nem volt ismeretes, így a német szabályozás e tekintetben is úttörőnek tekinthető.

¹³ Grundgesetz Art. 109 (2)

¹⁴ Gazdasági stabilitás és növekedés előmozdításáról szóló törvény, 1. szakasz

¹⁵ Grundgesetz Artikel 109 (1)

függetlenség mellett közös kötelezettségük az Európai Unió költségvetési fegyelemre irányuló rendelkezéseinek betartása, ennek keretében pedig az átfogó költségvetési egyensúly biztosítása.¹⁶ Az alapvető formulák és nemzetközi szerződéses kötelezettségek leírása után a következők a saját hatáskörben, kivételes esetekben bevezethető külön szabályok tisztázása.¹⁷

Itt találhatók az első számszerű formában meghatározott korlátok a költségvetési gazdálkodás tekintetében. A bekezdés kimondja, hogy szövetség és a tartományok költségvetéseinek főszabály szerint egyensúlyban kell lennie, ezáltal biztosítva a valódi adóállammá (*Steuerstaat*) válást (Isensee, 1977; idézi Vincze, 2009), azaz a kiadások elsődlegesen adókból történő fedezését. Emellett azonban mindkét szinten bevezethetők olyan szabályok, amelyek a gazdaság ciklikus mozgásainak tompítását segítik elő. A költségvetések részleteit tekintve ezt az elvet teljesítettnek kell tekinteni, amennyiben a kamatokból származó bevételek a 115. cikkelyben foglaltak szerint nem haladják meg a bruttó hazai termék 0.35 százalékát. A következőkben a törvény az Európai Unió által kivetett szankciók viselésének elosztását részletezi, amelyet a szövetség és a tartományok között 65-35 százalékban oszt meg.¹⁸

Sok bírálat éri a gazdasági szükséghelyzetekről szóló 109a cikkelyt, amely az ilyen helyzetekben meghozandó szabályok, eljárások, intézmények (például Stabilitási Tanács létrehozása, válságkezelésre irányuló program kidolgozása) implementálásának korlátjaként csupán az alsóház (*Bundestag*) beleegyezését kéri, ezzel – a bírálatok szerint [többek közt Seiler (2009), idézi Jakab (2011)] – túl „puha” alkotmányos korlátot állítva. Ide sorolandó az a körülmény is, hogy az említett sorok között nincsen megfelelő módon definiálva a „gazdasági vészhelyzet” fogalma, így arra túlságosan könnyű hivatkozni [Jakab (2011)].

A következő kritikus pont nem köthető létező jogszabályhelyhez, hiszen a problémát éppen a szabályozás elégtelensége jelenti: nem találhatók ugyanis a központi kormányzattól független alrendszerek (tartományok, társadalombiztosítás) költségvetési egyensúlyára, fenntarthatóságának megőrzésére vonatkozó rendelkezések, így eladósodásuk nincs megfelelőképpen biztosítva.

A Grundgesetz pénzügyekkel foglalkozó fejezetének egyértelműen legvitatottabb része a fejezet 115., a hitelfelvétel korlátairól szóló cikkelye, azon belül is az „adósságfék” (*schuldenbremse*) vonatkozó passzusok. A 109. cikkelyben már említett egyensúlyi feltétel kibővítéseként a törvény e helyen előírja, hogy ezt a követelményt kell érvényesíteni, amennyiben a hitelfelvétellel növelt bevételek nem haladják meg a bruttó nemzeti termék 0.35 százalékát,¹⁹ azaz a strukturális deficit nem haladhatja meg ezt a határértéket, a tartományokra pedig a strukturális egyensúly követelménye áll fenn.

¹⁶ Grundgesetz Artikel 109 (2)

¹⁷ Grundgesetz Artikel 109 (3)

¹⁸ Grundgesetz Artikel 109 (4)

¹⁹ Grundgesetz Artikel 115 (2)

Ezen túlmenően szimmetrikusan kell figyelembe venni a gazdaság ciklikus mozgásainak hatásait, a fellendülés és visszaesés periódusainak ugyancsak ki kell egyensúlyozniuk egymást. A tényleges hitelfelvétel és hitelfelvételi határérték közötti összeget egy külön számlán kell tárolni, valamint amennyiben ez az érték meghaladja a 1,5 százalékot, azonnali kiigazításra van szükség, természetesen a gazdasági ciklus figyelembe vételével, azzal szoros összhangban. Ehhez szövetségi szintű törvény szükséges, ugyanakkor különleges esetekben (például természeti katasztrófa vagy rendkívüli vészhelyzet) az értékek enyhíthetők, de kizárólag a Bundestag hozzájárulása által.

A törvény alapvető hibájaként szokták emlegetni, hogy a GDP-arányos értékekre a kormányzatnak kevesebb befolyása van, mint más, szokásosan figyelembe vett mutatóra, így ez a formulázás túl kézenfekvő alkalmat biztosít a politikai felelősség alóli mentesülésre [Jakab (2011:141-142)]. A szabályok felpuhulását jelzi a konjunkturális hatások túlhangsúlyozása, amely tovább erősíti a Grundgesetz eufemisztikus jellegét.

A fenntarthatóság érdekében bevezetett szabályok egyelőre „vitaképesek” Németországban, a rendelkezések csak 2020-tól²⁰ érvényesülnek teljes hatállyal, egy 2011-től kezdődő átmeneti időszak után.

1.3 További szabályok

Ahogy látható, Németország a fiskális fenntarthatóságra irányuló törekvéseit a legmagasabb, alkotmányos szint segítségével kívánja érvényesíteni. A Grundgesetz kiegyensúlyozott költségvetésre vonatkozó rendelkezései mellett azonban más eszközök és jogforrások is a rendszer részét képezik, amelyet jelenleg három pillér alkot:

- a.) kiegyensúlyozott költségvetés szabálya (egyenlegsabály)
- b.) kiadási szabály
- c.) államadósság szabály

A korábbiakban tárgyalt egyenlegsabály 2011-es hatályba lépéséig a költségvetés kiegyensúlyozottságának érdekében „arany szabály”²¹ van érvényben a központi kormányzatra nézve, amelynek célja, hogy a tőkeberuházások kivételével korlátozza a nettó eladósodottságot, kivéve az „általános gazdasági egyensúly zavarait”,²² amelyek esetében némi eltérés megengedhető. Ezen kívül a szociális biztonság alrendszerének (nyugdíj- és balesetbiztosítás;

²⁰ 2016. január 1-jétől a szövetségi, 2020. január 1-jétől pedig a tartományi költségvetésekre kell kötelezően alkalmazni őket.

²¹ Az arany szabály az egyik legrégebben alkalmazott fiskális politikai szabály. Alapvető előírása a deficitfinanszírozás tilalma, azaz a tőkeberuházások kivételével tilos a folyó kiadások hitelből történő fedezése [Benczes–Kutasi (2010)].

²² „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts”. Grundgesetz Artikel 104b.

munkanélküli, egészségügyi és hosszú távú ellátások) is kiegyensúlyozottnak kell lennie minden év végére. Amennyiben ez nem teljesül, tartalékaik felhasználásával kell teljesíteniük a követelményt.

Az új, 2016-tól érvényben lévő, strukturális egyenlegre vonatkozó rendelkezések már számszerű formában írják elő a deficit mértékét (0,35 százalék), a tartományokat pedig kiegyensúlyozottságra kötelezik. A teljes hatályig tartó átmeneti időszakban, 2016-ig azonban évente azonos arányban kell csökkenteni a hiányt, 2011-től kezdődően. A tartományokra ugyanakkor nem áll fent a 2011-től kezdődő átmeneti kötelezettség.

A strukturális egyenlegmutató fenntarthatósága mellett 1982-től kiadási szabály is hatályban van, amelynek értelmében a kiadások (átlagban) nem nőhetnek gyorsabban, mint a bevételek (2008-ig a kiadások éves növekedésének felső határa 1 százalékos átlag volt). Ez a szabály azonos feltételekkel vonatkozik a szövetségi és a tartományi kiadásokra is [EC (2010), IMF (2012a, 2012b)].

Az Európai Unió és az eurózóna tagjaként Németországot két további szupranacionális egyezmény is kötelezi a fenntartható költségvetési gazdálkodásra, amelyeket a dolgozat a fejezetének 5. pontjában tárgyalok.

2. Lengyelország

Jelenleg hatályos, 1997. április 2-án elfogadott Alkotmányával (hivatalosan: a Lengyel Köztársaság Alkotmánya) a lengyel állam végleg megszabadult a kommunizmus jogrendjétől, önmagát immáron demokratikus, a társadalmi igazságosság elveit szem előtt tartó jogállamként definiálja. Az alkotmányos deklaráció azonban nem mentesíthette az országot a kommunista rezsim minden káros örökségétől.

2.1 „Adósságfék” a lengyel jogban

Németországtól eltérően ez esetben nem helytálló az államháztartás, vagy akár a fenntarthatóság történeti dimenziójáról szólni, hiszen Lengyelország demokratikus időszámítása – a szovjet blokk utódállamaihoz hasonlóan – csupán bő 20 éves múltat tekint vissza. A politikai rendszerváltozás kezdete pedig témám szempontjából is jelentős fordulópontot jelent: az államszocialista gazdasági berendezkedést felváltva az ország úttörő volt az adósságabsztrakciók bevezetésében.

Lengyelország gazdasága a rezsim „fogságából” szabadulva a posztkommunizmus első éveiben még dinamikusan fejlődött. 1990 után az erőteljes növekedés következtében az államháztartás hiánya a előbb a GDP 6,5 százalékára csökkent, majd tovább, egészen 3 százalék körülire esett, a későbbiekben pedig megközelítette a 2 százalékos GDP-arányt is. Eközben az

államadósság is jelentősen csökkent, a korábbi – bruttó hazai termékénél magasabb – értékről 90 százalékra. Ehhez hozzájárult a párizsi és londoni üzleti körök azon döntése is, amelynek értelmében Lengyelország külföldi adósságának jelentős része leírásra került [Benecki–Hölscher–Jarmuzek (2006:18-19)]. A kedvező körülmények következtében a lengyel kormány újra visszanyerte évtizedekkel azelőtt elvesztett hitelképességét, amelyet a 70-es években a szovjet rezsim nem kívánt orvosolni.

A millenium környékén viszont az ország mutatói romlásnak indultak. A kedvezőtlen világgazdasági viszonyok és a lengyel gazdaságpolitika elhibázott irányvonala együttesen okolhatók voltak a kialakult helyzetért: az államháztartási hiány újra 3 százalékra ugrott annak ellenére, hogy a központi kormányzat hiánymutatói tovább csökkentek. A 2001-2002 között ehhez társuló alacsony növekedési ráta további romlást eredményezett a lengyel költségvetés pozíciójában, amelyet tovább rontott az ország egyébként laza költségvetési politikája. Mindezek következtében a központi költségvetés hiánya több mint 20 év után 3 százalékról újra 6 százalék fölé emelkedett. A felsorolt tényezők együttes hatása 2002 után vezetett el odáig, hogy Lengyelország államadóssága nagyjából a kommunizmus előtti szintre esett vissza, egyszer még a GDP arányában számolt 55 százalékos szintet is átlépte.

Ez utóbbi érték nagy jelentőséggel bír a fenntarthatósághoz kapcsolódó fiskális szabályrendszer lengyel modelljének szempontjából, hiszen Lengyelország alkotmánya – 1999-es módosítása óta – kimondja (az Államháztartásról szóló törvény pedig részletezi), hogy:

„Nem megengedett olyan hitelszerződés kötése, garancia vagy pénzügyi kezesség vállalása, amely előidézheti, hogy az államadósság meghaladja az éves bruttó hazai termék háromötödét. Az éves bruttó hazai termék és az államadósság számításának módját külön törvény határozza meg.” (saját fordítás)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Art. 216

Az Alkotmány nagyvonalú megfogalmazása azonban nélkülözi a definíciószintű meghatározást, teret engedve a szubjektív értelmezéseknek és kreatív könyvelésnek, amelyek a szabály kikerülését eredményezik. A fiskális mozgástér beszűkítésének küszöbértékeként meghatározott 60 százalékos (háromötöd) értéket ezért kiegészíti a második mondat utalása, amely a procedurális szabályok tisztázását és az egyéb részletszabályokat az Államháztartásról szóló törvénybe utalja.

Az államháztartási törvény ehhez igazodva meghatározza a számítások szükséges képleteit, valamint 79. cikkelyében bővíti a korlátozás kritériumait, a kritikus érték elérése előtt preventív jelleggel több intézkedési küszöböt is felállít. Ilyen például az 50 százalékos első szintnél

követendő eljárás, amelynek elérésekor a kormány köteles a költségvetési hiány bevételekhez mért következő évi szintjét az előző éves költségvetés megfelelő értékeivel összehangba hozni (természetesen amennyiben az fenntartható pályát követett).

Az 55 százalékos adósságszint elérésekor a törvény rendkívüli adósságcsökkentést célzó eljárást határoz meg, arra kötelezve a kormányzatot, hogy megszorító intézkedéseivel egyensúlyba hozza a költségvetést. Ennek keretében kötelezi a kormányt arra, hogy a jövő évi költségvetés kialakításakor kiemelt prioritással kezelje a GDP-arányos adósságcsökkenést,²³ ráadásként pedig fiskális konszolidációs tervet kell készítenie, valamint bemutatnia a lengyel parlamentnek (*Sejm*).

Az utolsó, 60 százalékban megállapított küszöbérték megegyezik az alkotmányban megállapított cselekvési határral, és szándékoltan összehangban van a Lengyelország uniós tagsága által fennálló külső kötelezettséggel, a Maastrichti konvergencia-kritériumok államadósságra vonatkozó előírásával is. Amennyiben az államadósság egy adott évben eléri vagy meghaladja ezt a szintet, a kormánynak kötelességében áll a következő év költségvetését úgy kalkulálnia, hogy mind a központi, mind a helyi kormányzatok költségvetése egyensúlyba kerüljön [Benecki–Hölscher–Jarmuzek (2006:24)]. Ebben az időszakban természetesen tilos bármiféle hitel, vagy egyéb, az alkotmányban tárgyalt garancia- illetve kezességvállalás.

Az „adósságfék-szabály” törvényei tehát – hasonlóan Németország példájához – számszerű korlátot határoznak meg az ország költségvetési fenntarthatóságának egy releváns mutatójára, ezzel beszabályozva a mindenkor politikai vezetés esetleges felelőtlen fiskális magatartását.

2.2 További szabályok

A rendszer alapját két, egymásra épülő törvény adja. Az Alkotmány és az Államháztartásról szóló törvény három alapvető korlátot állít a fiskális politika elé:

- a.) adósságszabály („adósságfék”)
- b.) egyensúlyi szabály
- c.) kiadási szabály

Az 1999 óta hatályban lévő adósságszabály az előző pontban vázolt mechanizmus szerint szolgálja az államadósság fenntartható szintjét, és a szükséges intézkedéseket, beszámolási kötelezettséget. A 2006-ban bevezetett egyensúlyi szabály 4 éves időkeretben, 30 milliárd zloty

²³ A központi költségvetés tervezetében nem növekedhet a központi költségvetés GDP-hez viszonyított adósságának aránya a következő évre nézve, a helyi költségvetések tekintetében pedig a következő formula az irányadó a hiány-bevétel arányának tervezésénél (ahol t a következő évet jelöli) [Rutkowski (2007)]:

$$\left(\frac{\text{Helyi deficit}}{\text{Helyi bevétel}} \right)_t \leq \frac{0.6 - \left(\frac{\text{Államadósság}}{\text{GDP}} \right)_{t-1}}{0.05} \left(\frac{\text{Helyi deficit}}{\text{Helyi bevétel}} \right)_{t-1}$$

összegben maximalizálja a központi költségvetés deficitjét, emellett pedig az Államháztartásról szóló törvény kiegyensúlyozott költségvetést ír elő a helyi önkormányzatoknak. A 2011-től érvényben lévő kiadási szabály szerint pedig a központi kormányzat diszkrecionális kiadásainak és újonnan életbe lépő pénzbeli kötelezettségeinek együttes növekedése nem haladhatja meg reálértékben az 1 PPS-t.²⁴ A szabály az államháztartási törvényben átmenetiként van definiálva, azonban a tervek szerint – és az Európai Unió túlzott hiány eljárásának megszüntetését követően – egy állandó szabály fogja felváltani.

Lengyelország fiskális szabályrendszerét emellett nagymértékben meghatározzák és kiegészítik azok a nemzetközi kötelezettségek és elvárások, amelyeket az Európai Unióhoz történt 2004-es csatlakozása folytán vállalt, és amelyek attól fogva szerződéses formában is kötelezik a fenntarthatóságot meghatározó mutatók folyamatos figyelemmel kísérésére, kiigazítására.

²⁴ A PPS (Purchasing Power Standard) egy mesterségesen létrehozott pénznem, amely megszünteti az országok közötti árszínvonal-különbségeket. Azaz 1 PPS értékben azonos mennyiségű árut és szolgáltatást lehet vásárolni minden országban. Ez a mesterséges egység jelentős mennyiségi összehasonlítást tesz lehetővé az egyes országok gazdasági mutatószámai között [Eurostat (2012)].

IV. KÖLTSÉGVETÉSI FENNTARTHATÓSÁG MAGYARORSZÁGON

Magyarország költségvetési fenntarthatóságra irányuló törekvéseinek értékelésekor az első fontos körülmény, amelyet le kell szögezni, hogy a fiskális politikai szabályok, sőt, a fiskális politika bármiféle korlátozása a rendszerváltás előtti időszakra vetítve nagyjából értelmezhetetlen. A szocialista gazdaságirányítás „kézi vezérlésű” modelljében ugyanis hagyományos módon a politikai-gazdasági elit (amely külön-külön ugyancsak nem értelmezhető) nem támasztott önmaga felé semmilyen deklarált, célérték formájában megjelenő elvárást sem pozitív, sem negatív irányban, valamint külső kényszer sem létezett egy esetleges explicit formában kinyilatkoztatott szabályrendszerre.

Vizsgálatomat így szükségszerűen a politikai és gazdasági rendszerváltás következményeként kialakult többpárti Magyarország, és a jogállamiság elvei szerint működő, politikai és gazdasági irányítás keretein belül megvalósuló demokratikus költségvetési politika kezdetétől végzem el.

1. Történeti dimenzió

A magyar gazdaságpolitikának számos nehézséggel kellett megküzdenie. A szocializmus mesterségesen fenntartott, végül politikailag és gazdaságilag egyaránt fenntarthatatlannak bizonyuló körülményeiből történő kitörés a régóta vágyott – naiv és romantikus élt sem nélkülöző – szabadságeszmény beteljesülése mellett magával vonta a jogállamiság olyan alapvető követelményeinek való megfelelési kényszereket is, mint például a felzárkózó gazdasági szerep felvállalása, vagy a demokratikus politikai kultúra fokozatos újraépítése (amely nagy részben meghatározza az első követelmény teljesülésének valószínűségét).

A rendszerváltás óta eltelt évek korszakolásához és gazdaságpolitikai-fenntarthatósági szempontú elemzéséhez egy gazdasági mutató alakulásának megfigyelése a legcélravezetőbb. Az államadósság egyrészt jó indikátora a fiskális folyamatok fenntarthatósági értékelésének, másrészt nem tartalmazza a korábbi költségvetési döntések örökségének egészét. Rendszerváltás utáni alakulása – így bizonyos fenntartások mellett – három nagy periódusra osztható (MNB, 2012).

1.1 Államháztartás 1990-től 2006-ig

Vizsgálatom kiindulópontja – a szocializmus gazdaságfilozófiájának és gazdaságpolitikai gyakorlatának egyik örökségeként – a kedvezőtlenül világgazdasági pozíció és mutatók. 1990

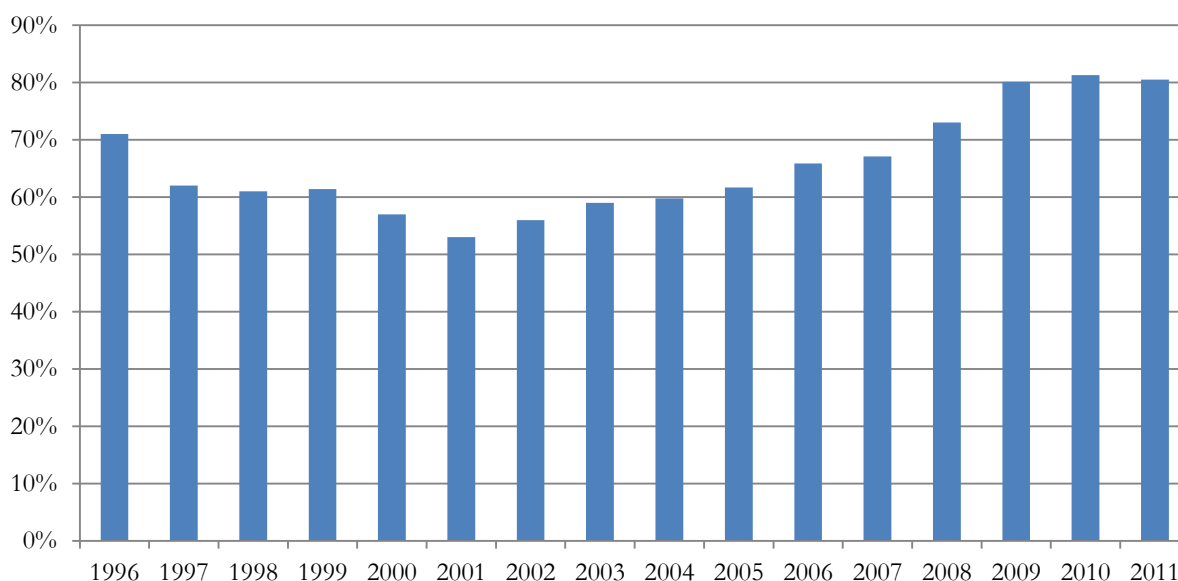
végén, a rendszerváltozás idején Magyarország államadóssága GDP-arányosan 66,2 százalék volt (Tóth, 2011). Ez a kilencvenes évek közepére kiugróan magas, 70 százalékot átlépő szintet ért el. Bár a konvergencia első éveiben a dinamikus gazdasági növekedés biztató jelei voltak tapasztalhatók, és a tendenciát olyan tényezők is gyorsították, mint a technológiai bővülés (*technological spillover*) (Easterly–Levine, 2001:180), a költségvetés pozíciója néhány elhibázott fiskális politikai mozzanattól vezérelve eközben (Lengyelországhoz hasonlóan) romlásnak indult.

A kormányzat figyelme így rövid időn belül a konszolidáció, vagyis egy radikálisabb kiadási korrekció irányába fordult. Az adósságtömeg emelkedésével kiegészített, hirtelen negatív tartományba fordult folyamatra azonban még az akkori kormányzat és pénzügyminisztérium által közösen kidolgozott stabilizációs program sem tudott megfelelő választ adni. Az államháztartás egyik főbb állapotjelzőjeként vizsgált (bruttó hazai termék arányában számított) államadósság tendenciáján megfigyelhetők ugyan a Bokros-csomag kezdeti pozitív hatásai, azonban az árfolyam-, jövedelem-, vagy a szociálpolitikában végrehajtott drasztikus kiigazítások sajnálatos módon nem bizonyultak elegendőnek a növekvő költségvetési deficit és az akkumulálódó, az ezredforduló után tartósan negatív pályára került államadósság problémájára – az elhamarkodottan optimista előrejelzésekkel szemben (Kornai, 1996).

A 2001-ig tapasztalható időleges javulás a már említett kormányzati stabilizációs intézkedések mellett a növekvő pályára állt gazdasági növekedésnek volt köszönhető, valamint jelentős pozitív egyenlegjavító hatása volt a privatizációs bevételek törlesztésre fordított részének is. Az államadósság csökkenésével párhuzamosan annak összetételében is jelentős változások történtek: a jegybanki finanszírozás tilalmával megkezdődött az állomány összetételének átrendeződése, a devizaadósság arányának növekedése.

A 2002 és 2006 között folytatott expanzív gazdaságpolitika hatására viszont az elsődleges egyenleg közel 20 százalékponttal növelte az államadósság mértékét, és csak a privatizációs bevételek okán nem volt tapasztalható drasztikusabb emelkedés. A 2006 végére felgyülemlett adósságállomány így is meghaladta a 65 százalékot (Balatoni–Tóth, 2012).

3. ábra. GDP-arányos államadósság alakulása Magyarországon (1996-2011)



Forrás: MNB

1.2 2006-tól napjainkig

2006-ban – felismerve az elsődleges hiány fenntarthatatlanságát – újabb, több lépcsőben megvalósuló költségvetési konszolidáció vette kezdetét, amely minden igyekezet ellenére (az ábra tanulsága szerint is) hatástalannak bizonyult, többek közt a magyar gazdaságba is begyűrűző nemzetközi pénzügyi válság miatt. A gazdasági növekedés stagnálásra váltásával párhuzamosan, azt erősítve az eladósodás növekedésének dinamikája addig nem látott mértékben emelkedett, az állampapírok kamatterheinek emelkedése, és a devizában fennálló adósságállomány – forintárfolyam esése miatti – GDP-arányos növekedése pedig még az egyébként hatásosnak vélt egyszeri hiánycsökkentő intézkedések (IMF és EU hitelkeret egy részének lehívása, magánnyugdíj-pénztári vagyon törlesztésbe vonása, értékesítése) pozitív hatásait is negligálta. 2011 közepére az elemzők 15 százalékpontos emelkedést mértek a 2006-os állapothoz képest.

Az adósságráta 2011 végére már a GDP 80,6 százaléka volt, ezzel messze túllépve a hazánk jogrendszerébe időközben beillesztett adósság szabályok előírásait és az azokban található határértékeket, valamint az Európai Unióhoz történt 2004-es csatlakozásunk által – a maastrichti szerződés és a Gazdasági és Monetáris Unió adósságkritériumában – vállalt 60 százalékos, mind a 2012-től hatályos Alaptörvényben rögzített 50 százalékos szintet.

1.3 Kilátások 2012-ben

Magyarország forintban, illetve devizában mért GDP arányos államadóssága a mai napon (2012. november 17-én) 76,44 százalék.²⁵ Ez az érték az alacsony jövedelmű országok számára ajánlott értéknek majdnem a duplája (IMF, 2011), és évről évre folyamatosan emelkedik. Az államadósság nagyságának fenntarthatóságra gyakorolt hatása jól ismert, az okok tekintetében azonban vannak kérdőjelek.

Az egyes tényezők (például infláció, reálkamat, árfolyamváltozás, elsődleges egyenleg) államadósság változásában való részessége adósságdinamikai vizsgálatokkal végezhető el. Ezek a vizsgálatok (például Tóth, 2011) azt mutatják, hogy *„1999 és 2010 között az ország államadóssága GDP-arányosan 18,5 százalékponttal emelkedett [...], az derül ki, hogy a növekmény 80 százaléka a költségvetési gazdálkodásra, az állambáztartás elsődleges egyenlegére vezethető vissza”*. A vizsgálat eredménye is egyértelműen azt a köztudott tényt bizonyítja, hogy a fiskális politikának kiemelt szerepe van Magyarország mindenkori fenntarthatóságának alakításában.

A probléma eredetének és felelőseinek keresése, valamint a megfelelő kiigazítási pontok kijelölése közben a reagálás kényszere a döntéshozó, mint jogalkotó szeme előtt is megjelent. A belső finanszírozás igénye és Magyarország gazdasági integrációban való részvételével a külső, nemzetközi elvárások egyaránt arra készítették az utóbbi évek magyar kormányait, hogy jogszabályok formájában tegyék hitelessé és fenntarthatóvá az ország makrogazdasági politikáját.

2. Fiskális részletszabályok a magyar jogban

A költségvetési gazdálkodás jogszabályalkotás útján történő rendezése és keretek közé szorítása a rendszerváltás óta napirenden lévő területnek számított a magyar jogalkotásban, az első majdnem két évtizedben mégsem született egységes törvény a gazdaságpolitika szabályozásának tárgyában. Az ügy a 90-es évek fordulója után, a köztársasági lét megszilárdulásával sem szorult háttérbe.

A politikai kultúra és a kialakult erőviszonyok, valamint az ezek következtében kialakulni nem tudó konszenzus, a rejtve maradó kollúziók azonban abba az irányba mutattak, hogy a megfelelő közpénzügyi törvény jogerőre emelkedését még sok vita fogja megelőzni. Evidens nézet volt emellett az, hogy a szükséges nívók, az elsődleges egyenleg- és államadósság-célok törvénybe beiktatása erős parlamenti többséggel rendelkező kormánykoalíció vagy súlyos kényszerhelyzet esetén képzelhető csak el.

A költségvetési gazdálkodás mutatóinak 90-es évek fordulója utáni folyamatos romlása, az Európai Unió határozott ajánlásai és a nemzetközi üzleti környezet nyomása végül meghozták a

²⁵ A kormány.hu naponta frissített adósságmutatója, az „Adósságnyomás-mérő” szerint.

várva várt eredményt: 2008-ban hazánkban először olyan szabályozás született, amely az államháztartás egészére fogalmazott meg egységes költségvetési eljárási szabályokat és követelményeket.

2.1 Kezdeti szabályozási kísérletek

A felelősség jogi érvényesítésének története azonban egy korábbi időpontra nyúlik vissza: még 2006 végén az akkori ellenzék alkotmánymódosító javaslatot nyújtott be (T/1721. számú törvényjavaslat) az Országgyűlés elé. Szándéka az volt, hogy az állam monetáris és fiskális politikájának ellenőrzéséért felelős intézmények (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék) sorába egy újabb, a költségvetés pénzügyi-gazdasági véleményezését végző pártfüggetlen, szakmai szempontok szerint működő szervet hozzon létre. Ez volt a Költségvetési Tanács létrehozásának első próbálkozása, amelyet a törvényjavaslat indokolása szerint a következő célok vezéreltek:

„Magyarország fenntartható fejlődésének legfontosabb gátjává az elmúlt években a magas költségvetési hiány vált. [...] A mai törvények és eljárások mellett kialakult felelőtlen kormányzati magatartási gyakorlat megváltoztatásához új garanciákra, intézményes szabályokra van szükség [...]. A javaslat egy olyan intézménynek az Alkotmányban történő rögzítésére tesz javaslatot, amelynek segítségével a költségvetési politika fegyelmezettsége, megalapozottsága átláthatóvá és ellenőrizhetővé válik a gazdaság szereplői számára. Az intézmény - a gazdasági szereplők támogatása mellett - olyan biztosítékot jelent a költségvetési politikában, ami korlátozni tudja, vagy megakadályozhatja a felelőtlen kormányzati magatartást.

A javaslat ilyen formában nem került elfogadásra, egy éven belül viszont – köszönhetően többek közt az Állami Számvevőszék által megfogalmazott 15 tézisnek (ÁSZ, 2007) – három törvényből álló közpénzügyi javaslatcsomagot nyújtott be a kormányzat, amelynek célja hasonlóan egy fenntarthatóságot elősegítő jogi keret felállítása volt a mindenkori gazdaságpolitika alakítói számára. Eszközeit tekintve a törvénytervezetek tartalma továbbment a kizárólagos intézményi megoldás irányából egy költségvetési szabály- és intézményrendszer által korlátozó komplex megoldás irányába. A csomag tartalma (T/4318., T/4319., T/4320. számú törvényjavaslatok) a következő főbb újítások alapján kategorizálható:

1. elvi keret: az Országgyűléssel szemben megfogalmazott, elvi jelentőségű deklarációk („26/A. § (1) Az Országgyűlés és a Kormány a hatásköreit az állami költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolja.”, „26/A. § (7) Az állami költségvetés átláthatóságának és

fenntarthatóságának alapvető elveit és szabályait törvény határozza meg, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”)

2. intézményi keret: egy formájában és nevében is eltérő, de hasonló célokat szolgáló ellenőrző-javaslattevő szerv, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal és apparátusának létrehozása
3. szabálykeret: a kínálkozó fiskális szabályrendszerek közül egy elsődleges költségvetési egyenleget limitáló szabály beiktatása (26/A. § (2) *Az állami költségvetésről szóló törvényben tervezett, kamatbevételek nélküli bevételeknek meg kell haladniuk a tervezett kiadásoknak az államadósság kamatai nélkül számított összegét.*)

Az első olvasatra hatékony és kiszámítható keretet biztosító rendszer további érvényesülését azonban egy fontos körülmény, akadályozta meg, nevezetesen benyújtásának időpontja: a gazdasági és pénzügyi világválság egyrészt hátrасorolta az Alkotmány módosítására irányuló törekvések fontosságát, másrészt a világszerte csökkenő gazdasági teljesítmény lehetetlenné tette volna a követelmények teljesítését.

2.2 A „költségvetési plafon” és rövid kritikája²⁶

A fokozatos megtorpanások után végül mégis törvény született a fenntartható költségvetési gazdálkodás jegyében, ez volt a koalíciós párt által benyújtott 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről, amely a korábbi újításokat (döntéshozatal, költségvetési szabályok, Költségvetési Tanács) egységes szerkezetben rendezte. A költségvetési fenntarthatóság eszköze ebben a törvényben az ún. *költségvetési plafon* volt, amelynek értelmében:

3. § (1) *A költségvetési törvényben meg kell határozni a belső tételek egyenlegének a tárgyévet követő évre vonatkozó követelményét úgy, hogy a külső tételek egyenlegére vonatkozó legújabb technikai kivétítés alapján az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a (2) bekezdés szerint a tárgyévet követő évre vonatkozóan egy évvel korábban előírt elsődleges egyenleg cél.*
- (2) *A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcél úgy, hogy*
 - a) *az elsődleges egyenlegcél nem lehet elsődleges hiány, és*
 - b) *az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint*

²⁶ Vincze (2009) megállapításai alapján.

c) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét.

A törvény alapvető hiányosságai előre determinálták a közeljövőbeli revízió igényét. Általános kritikaként a törvény tartalmának többszörös redundanciája említhető, amely egyrészt megmutatkozik a tipikusan államháztartási törvény körében szabályozott terület indokolatlan módon külön jogszabályban történő elhelyezésében, másrészt a közösségi jogban már jelen lévő rendelkezések kvázi magyarra fordításában és beiktatásában.

Másodsorban a törvény hatálya kelt aggályokat, a nemzetgazdaságok fenntarthatóságának kalkulációja ugyanis minden esetben a központi és helyi kormányzó erők együttes teljesítményére van alapozva, a takarékosági törvény azonban „kifelejtí” a helyi önkormányzatokra vonatkoztatott rendelkezéseket.

Végül az idézett jogszabályhely kapcsán felmerülő elsődleges kritika, hogy abban leegyszerűsítve a Maastrichti kritériumoknak való megfelelést írja elő, valamint bevezet egy, a közösségi hiányelvárások szempontjából figyelembe nem vett számítási módot, a reálértéket, és az ez alapján felállított reáladósság-szabályt, így egy paragrafuson belül megvalósítva az ismételtség és feleslegesség hibáit.

A jogszabály előnyeként említhető, hogy létrehozta a Költségvetési Tanácsot, amelynek a törvényszöveg szerint fontos szerepe van a költségvetési tervezés, előrejelzés és utólagos értékelés fenntarthatóság szempontjából kiemelt tevékenységeiben, azonban a Tanács utóéletének tapasztalatai birtokában ezek a törekvések sem érték el valódi céljukat.

Az említett hiányosságok, és a közösségi, avagy hazai jogrendszerben már meglévő területek újra- és félreszabályozása okán a törvény valódi célját nem tudta elérni, a Költségvetési Tanácsra vonatkozó rendelkezések átfogó módosítását külön törvény végezte el, az adósságszabályra vonatkozó rendelkezések pedig átadták helyüket az Alaptörvény adósságszabályának.

2. táblázat. Közpénzügyi tárgyú törvényjavaslatok Magyarországon

Törvényjavaslat/módosítás	Beterjesztő (párt)/időpont	Tárgy
1. Ellenzéki kezdeményezés		
T/1721. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról	Fidesz 2006. 12. 18.	Költségvetési Tanács
2. Kormányzati közpénzügyi csomag		
T/4319. A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról	kormány (pénzügyminiszter) 2007. 11. 09.	költségvetési felelősség, Költségvetési Hivatal
T/4320. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. LXV. törvény módosításáról	kormány (pénzügyminiszter) 2007. 11. 09.	az önkormányzati törvény módosítása a közpénzügyi csomag keretében
T/4318. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról	kormány (pénzügyminiszter) 2007. 11. 09.	a csomagot megalapozó alkotmánymódosítás
3. "Válságjog"		
T/6401. A takarékos állami gazdálkodásról	SZDSZ 2008. 09. 29.	"költségvetési plafon"
T/6401/11. A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvényjavaslat módosító indítvány	MSZP, MDF 2008. 10. 17.	egyszerre van benne szó a költségvetési plafonról és a Költségvetési Hivatalról

Forrás: Antal (2011)

3. Az Alaptörvény és a fenntarthatóság

Az 1949. évi XX. törvény, Magyarország „rég” alkotmánya csak elszórt, egymással szoros összhangban nem lévő rendelkezések formájában foglalkozott a költségvetési fenntarthatóság kérdésével, szabályozására ezen kívül jellemző volt a részletszabályok alacsonyabb szintre utalása. Így például az Államháztartásról szóló törvény rendezett számos eljárási kérdést, amely egyszerű többséggel módosítható törvényként nem nyújtott megfelelő védelmet a politikai szférával szemben (Jakab, 2011:279). Az Alaptörvény vitathatatlan érdeme ennek tükrében legfőképpen a közpénzügyek egységes szerkezetben, külön fejezetben történő rendezése – valamint a végrehajtásukhoz szükséges rendelkezések minősített többséggel módosítható törvényekbe utalása.

3.1 Alapvető elvek

Az „Állam” című részben található „A közpénzek” fejezetén belül kilenc cikk foglalkozik az állam pénzügyeivel. Mindezek előtt azonban az Alaptörvény Alapvetésének N) cikke tisztázza az új közpénzügyi rendszer alapjait. Az Alaptörvény törvényjavaslatában (T/2627.) a cikkhez (a javaslatban még M. cikk) tartozó magyarázat szerint *„a fenntarthatóság [...] a jövőbeni nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett”*. Ennek szellemében első bekezdése a fiskális fenntarthatóság, ehhez kötődve pedig az adósságkezelés alapvető elveit rögzíti:

(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.

A felsorolt elvek nem egyenrangúak, prioritási sorrendjük ebben az esetben fordított, sőt, kategorizálásuk cél-eszköz felosztásban képzelhető el leginkább. A kiegyensúlyozottság és az átláthatóság ugyanis a fenntartható költségvetési gazdálkodás elérésében eszközként, alapfeltételként, nem pedig szuverén elvekként jelennek meg. Ettől függetlenül helytállónak tűnik a közpénzekkel való gazdálkodás alapvető szintjének külön szerkezetbe helyezése, a fenti bekezdés azonban nem jelenti a fenntarthatóság követelményének elsődlegességét. A cikk további pontjainak ismeretében ez az elv viszonylag szűkül.

(2) Az (1) bekezdés szerinti elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős.

(3) Az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani.

A (2) bekezdés az elsődlegesség követelményét ugyanis az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe utalja, ezáltal a (3) bekezdésben felsorolt szervek számára az (1) bekezdés elveinek betartása csupán lehetőségében áll. Az Alkotmánybíróság feladatellátását például ellenkező esetben nagymértékben korlátozná, ha nem hozhatnának olyan költségvetési teherrel járó döntést a jogalkotó számára, amely a fenntarthatóságot veszélyeztetné. Ezzel végeredményben a jogbiztonság alapvető követelménye sérülne, azaz a B) cikk (1) bekezdése, amely szerint *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*

3.2 Az Alaptörvény szabálykerete

A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvényben szereplő reáladósság-szabály helyett az Alaptörvény egy másik aggregált mutató, az államadósságon keresztül kívánja biztosítani a fiskális fenntarthatóság követelményét. A törvény adósságra vonatkozó bekezdései szerint:

(4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól 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.

A leghangsúlyosabb különbség – a reáladósság-szabállyal összehasonlításban – a két szabály között a jogszabályok által kialakított gazdaságpolitikai magatartás. Első esetben a kormányzat a gazdaság szabályszerű kilengései, a konjunktúraciklusok ellen ható erőként lép fel, azaz – kontraciklikus magatartása révén – fellendülés idején felhalmozott tartalékai felhasználásával enyhíti a magángazdaság szereplőinek recesszió idején jelentkező többletterheit (Marczell–Romhányi, 2011:89). Ezzel szemben az Alaptörvény módszere ezzel akár éppen ellentétes, prociklikus magatartást is megkövetelhet, ugyanis az államadósság csökkentésére irányuló lépések nem minden esetben jelentenek helyes gazdaságpolitikai döntést.²⁷

Az 50 százalékos államadósság-korlát mindenesetre megfelel az Európai Unió által hazánk felé támasztott, államadósságra vonatkozó elvárásoknak, sőt, a 60 százalékos szinttel szemben még szigorúbbnak is tekinthető. A követendő költségvetési pálya meghatározását a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény bontja ki:

4. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben összességében meg kell határozni az állambáztartás központi alrendszerének, az állambáztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a költségvetési év utolsó napjára - az Alaptörvény 36. cikke (4) és (5) bekezdésének megfelelően - tervezett értékét.

(2) A központi költségvetésről szóló törvényben az 1. bekezdésben foglalt értéket oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság megelőző évhez (a továbbiakban: viszonyítási év) viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.”

²⁷ Bizonyos – hosszútávon megtérülő, a magánszektor számára vállalhatatlanul alacsony befektetés-haszon koefficienssel rendelkező – beruházások esetében az állami szerepvállalás, és az államadósság növelése által történő finanszírozás éppen a generációk közötti egyenletes tehereloszlást segíti. Az államadósság-növekedés tehát nem minden esetben rendelkezik negatív tartalommal, általánosítása pedig aggályokat vethet fel az ésszerűségi, vagy hatékonysági szempontokkal szemben.

A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését ezzel szemben szüksézáván úgý definiálja, mint a bruttó hazai termék reálértékének csökkenését. Bár az Alaptörvény nagyvonalú megfogalmazását logikusan egészíti ki a stabilitási törvény formulázása, a szabály egészében mégis bizonytalanság tapasztalható. Reálértékben kalkulálva az adósság-szabályt a nominális államadósság mértéke mellett a gazdasági növekedés és az infláció összegeit kell figyelembe venni. Mindezek alapján a szabály a összegzése következő képlettel lehetséges (Balatoni–Tóth, 2012:13):

$$\frac{B_T - B_{T-1}}{B_{T-1}} \leq E[\Pi_T] - 0,5E[G_T],$$

ahol:

- B nominális államadósság
- G gazdasági növekedés
- π infláció

A törvény szövege segítségével felírható képlet (és ezáltal a törvény) segítségével nem tisztázható, hogy a rendelkezés abban az esetben is érvényben marad-e, amennyiben a szabálykövető gazdaságpolitika eredményeképpen az adósságráta 50 százalék alá esett. Így jóhiszeműen csak feltételezhető, hogy a jogalkotó szándéka nem az volt, hogy a GDP-arányos államadósság az új jogszabályi környezet következtében alulról és tartósan az 50 százalékos szinthez rögzüljön. Ellenkező esetben ugyanis az államadósság túlzott csökkenése is bekövetkezhet, amely csak látszólagosan rendelkezik pozitív tartalommal, valójában hatásai a nemzetgazdaság egészére tekintve károsak.

Emellett a szabályozás jelenlegi formája ellen szól az a tény is, hogy – a túlzott mértékű adósságkeépítéshez hasonlóan – a túlságosan gyors ütemű adósságtömeg-csökkentés sem rendelkezik olyan jelentős társadalmi haszonnal, amely indokolná a megszorítások által kikényszerített leszorítás gyakorlatát, és az állami feladatok ellátásának veszélyeztetését.

Összegezve az Alaptörvény szabályozási keretének fenntarthatósági aspektusát, egyértelműen kijelenthető, hogy a hosszú távú fenntarthatóságot hatékonyabban és hasznosabban tudná szolgálni egy olyan fiskális politikai szabályrendszer, amely reálisabban képes alkalmazkodni a különböző gazdasági ciklusállapotokban megkövetelt, pénzügyileg és közgazdaságilag egyaránt igazolható gazdaságpolitikai stratégiához. Ezzel egyben szolgálva a törvény indokolásában szereplő, és már idézett jövendő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást az elsődleges pénzügyi célok mellett.

V. BEFEJEZÉS, KONKLÚZIÓK

A költségvetési fenntarthatóság elméleti keretét és gyakorlati megvalósulását áttekintve a fenntarthatóság igénye a nemzetállamok fokozott szerepvállalásától kezdve napjainkra eljutott egy olyan – látszólag üdvöztetőnek tekinthető – szintre, amelyben az országok nagy része rendelkezik a költségvetési gazdálkodással szemben támasztott igények érvényesítése érdekében valamiféle szabállyal. Be kell azonban látni, hogy az államháztartási egyensúly, az alacsony szintű adósságráta, a szabályozott szintű kiadási plafonok csak szükséges, de nem elégséges feltételei a szabályok alapvetően kitűzött céljának, amely nem lehet más, mint a Brundtland-i elvek szerint elgondolt, többdimenziójú fenntartható fejlődés koncepciója, amelynek a gazdaság csak az egyik megközelítését, de semmiképpen sem teljes egészét adja.

A fenntarthatóság célja – bár elérése a legtöbb esetben súlyos áldozatok árán lehetséges – alapjaiban mégis a társadalmi összhaszon növelése, a jóléti állam működésének biztosítása. Ennek pedig legfontosabb eszköze a megfelelő jogi módszerek megtalálása, a jól működő jogszabályi környezet felépítése. A fenntarthatóság jogi eszközeivel szembeni elvárások a következő öt pontban összegezhetők.

1. Szabályok bevezetése

Egy új szabály implementálásánál elsődleges fontosságú, hogy milyen környezetben kívánja a jogalkotó korlátok közé szorítani a gazdaságpolitikát. Az általános vélekedéssel szemben ugyanis a szabályok nem jelentenek vészmegoldást a fenntarthatatlan pályára került gazdálkodás elmozdítására. Fontos szempont, hogy az adott szabály megfelelően illeszkedjen az alkalmazás célhelyét képező ország aktuális állapotához. Egy instabil gazdasági környezetben komplikált meghatározni a célértékek megfelelő szintjét, egy elhibázott szabály több kárt, mint hasznot tud okozni az egyébként prudens működésre törekvő országnak.

Ebből következik, hogy egy szimulált környezetben jól működő szabály még nem elegendő a hosszú távú társadalmi jólét növeléséhez.

2. Szabályozás szintje

Egy adott ország politikai-gazdasági-társadalmi berendezkedése erőteljesen determinálja az alkalmazható szabály formátumát. A megfelelő szinten megállapított szabályok, a hatáskörök megfelelő kiosztása, az országsszintű specifikációk felismerése döntő fontossággal bír a sikeresség

szempontjából. Ennek ellenére a szabályozási szint kérdésénél leszögezhető, hogy a szilárdság kritériumának teljesülését elősegítheti a minél magasabb jogforrási szinten történő deklaráció. A magasabb szintű jogszabályok általában tartósabb környezetet biztosítanak, csökkentik annak a valószínűségét, hogy a politikai rendszer változása kihat a szabály léteire is. Különös fontossággal bír ez a gyakorlat azokban az országokban, ahol a politika rendszer aláássa a fiskális politika hitelességét.

3. Szabályok intenzitása

Egy fiskális politikai szabálynál is érvényesítést kíván az az egyszerű képlet, amely szerint egy konkrét szabály akkor sikeres, ha áthágásának költségei, hátrányai magasabbak, mint amekkora nyereség realizálható egy esetleges áthágás által. Így a szabály hatékonyságát nagymértékben növelni tudja, ha a célértékektől való numerikus eltérés költségei explicit formában rendelkezésére állnak mind a döntéshozóknak, mind a társadalom egyéb szereplőinek – a demokratikus kontroll jegyében. Nem árt emellett azonban, ha a szóban forgó szabály hatékony kikényszerítési mechanizmussal is kombinálva van. Ennek hiányában ugyanis nagyobb valószínűséggel lesz szükség a szabály cseréjére.

A jóléti államok fenntarthatóságának romló tendenciája, a közelmúlt világgazdasági eseményei és a nemzetek feletti integrációk egyre fontosabb szerepe egyértelműen abba az irányba mutat, hogy a fiskális politikai szabályok térhódítása a fenntarthatóság jegyében egyelőre megállíthatatlannak tűnik. A krízishelyzetekre történő reagálás kényszere a szabályok egy folyamatos fejlődését vonja maga után, és nagy szerephez jut a fiskális autonómia csökkenésének kérdése is a világ nagyobb gazdasági integrációiban. Következésképpen a szabályzás módja, formája egyre átfogóbb és specifikusabb. Feltörekvő gazdaságokban a cél mindenféleképpen egy olyan szabályrendszer létrehozása kell legyen, amely több oldalról támogatja a hosszú távú fenntarthatóságot, és amely maga is széles politikai konszenzusra és társadalmi támogatottságra támaszkodhat.

HIVATKOZÁSJEGYZÉK

- Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei. 2007. április
<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-kozpenzugyek-szabalyozasanak-tezisei/t73.pdf>
- Antal Attila (2011): Közpénzügyek az új Alaptörvényben. Jogi Fórum.
<http://www.jogiforum.hu/hirek/25297>
- Arrow, Kenneth, Dasgupta, Partha, Goulder, Lawrence, Daily, Gretchen, Ehrlich, Paul, Heal, Geoffrey, Lewis, Simon, Mäller, Karl-Göran, Schneider, Stephen, Starrett, David and Walker, Brian (2004): Are we consuming too much? Journal of Economic Perspectives 18(3): 147-172.
http://stephenschneider.stanford.edu/Publications/PDF_Papers/Arrow_JEP_2004.pdf
- Auerbach, Alan J. – Kotlikoff, Laurence J. (1998): Macroeconomics. An integrated approach. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Balaton András – Tóth G. Csaba (2011): Fenntartható makrogazdaság és államadósság-kezelés. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok – No. 2.
http://www.nfft.hu/dynamic/Balaton_TothG_Makrogazdasag_2011.pdf
- Benczes István – Kutasi Gábor (2010): Költségvetési pénzügyek – Hiány, államadósság és fenntarthatóság. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Benecki, Rafael – Hölscher, Jens – Jarmuzek, Mariusz (2006): Fiscal Transparency and Policy Rules in Poland. Warsaw, Centrum Analiz Społeczno – Ekonomicznych. Studia i Analizy No. 327
http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/10901502_sa327.pdf
- Bundesministerium der Finanzen (2008): The budget system of the Federal Republic of Germany. Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/Haushaltsrecht_und_Haushaltssystematik/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-anl-engl.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Ciaglia, Sarah – Heinemann, Friedrich (2012): Debt rule federalism: The case of Germany. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper No. 12-067.
<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp12067.pdf>
- Danninger, Stephan (2002): A New Rule: „The Swiss Debt Brake”. IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/02/18.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp0218.pdf>

- Easterly, William – Levine, Ross (2001): It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models. In: The World Bank Economic Review, Vol. 15, No. 2
http://willameasterly.files.wordpress.com/2010/08/33_easterly_levine_itsnotfactoraccumulation_prp.pdf
- European Commission (2010): Numerical Fiscal Rules. Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Unit C4.
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_2010_en.xls
- Eurostat Newsrelease (2012): GDP per capita in the Member States ranged from 45% to 274% of the EU27 average in 2011. Eurostat Press Office, 97/2012.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-20062012-AP/EN/2-20062012-AP-EN.PDF
- Feld, Lars P. – Baskaran, Thushyanthan (2009): Federalism Commission II - Recent Reforms of Federal-Länder Financial Relationships in Germany. Ruprecht-Karls-University Heidelberg, Alfred-Weber-Institute for Economics.
<http://www.forumfed.org/en/pubs/2009-10-26-feld.pdf>
- Friedman, Milton (1959): A program for monetary stability. Fordham University Press, New York.
- Horváth M. Tamás (2008): Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. In: Tér és társadalom, XXII. évf. 2008/1.
<http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/download/1160/2317>
- International Monetary Fund (2012a): Fiscal Monitor – Balancing Fiscal Policy Risks. April 2012. World Economic and Financial Surveys, Washington D.C.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/pdf/fm1201.pdf>
- International Monetary Fund (2012b): Fiscal Rules Dataset, 1985-2012. Fiscal Affairs Department – Fiscal Policy and Surveillance Division.
http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/FAD-FiscalRulesDataset_2012.xls
- International Monetary Fund (IMF) (2002): Assessing sustainability. Policy development and review department, SM/02/166.
<http://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.htm>
- Jakab András (2011): Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. Budapest, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó.
- Kádár Béla (2005): Deficitjeink – Magyar Tudományos Akadémia rendes tagjának székfoglalója. In: Pénzügyi Szemle LIII. évfolyam 2008./2. szám.

<http://www.asz.hu/penzugyi-szemle/2008/liii-evfolyam-2008-2-szam/pu-szemle-08-2.pdf>

Kopits, George (2001): Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament? IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/01/145.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>

Kornai János (1980): Economics of Shortage. Amsterdam, North-Holland.

Kornai János (1986): The soft budget constraint. *Kyklos*.

Kornai János (1996): Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról. In: *Közgazdasági Szemle*, XLIII. évf., 1996. július-augusztus

<http://www.kornai-janos.hu/Kornai1996%20Kiigazitas%20recesszio%20nelkul%20-%20KSz.pdf>

Kornai, János (1979): Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica*.

Kumar, Manmohan, Baldacci, Emanuele, Schaechter, Andrea, Caceres, Carlos, Kim, Daehaeng, Debrun, Xavier, Escolano, Julio, Jonas, Jiri, Karam, Philippe, Yakadina, Irina, Zymek, Robert (2009): Fiscal rules – Anchoring expectations for sustainable public finances. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

Kutasi Gábor (2008): Monetáris integráció és a költségvetési politikák versenye (Az EU 8+2 országok költségvetési elemzése). Budapest, PhD. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi kapcsolatok multidiszciplináris PhD. program.

http://phd.lib.uni-corvinus.hu/291/1/kutasi_gabor.pdf

Magyar Nemzeti Bank (2012): Elemzés az államháztartásról – 2012. május. Kivétel a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulásáról (2012-2026). Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_az_allamhaztartasrol_201205.pdf

Marczell Kinga – Romhányi Balázs: Jobbfék – Adósságszabály az Alaptörvényben. HVG, 2011. március 26.

http://www.kfib.hu/uploads/up_20110614_225237_8369_HVG_cikk.pdf

Musgrave, Richard Abel (1959): The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill.

Oates, Wallace E. (2006): On the theory and practice of fiscal decentralization. Institute for Federalism & Intergovernmental Relations. IFIR Working Paper No. 2006-05.

http://www.ifigr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf

- Rutkowski, Aleksander (2007): Ceilings and anchors: fiscal rules for Poland. Ecfm Country Focus, Economic analysis from the European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Volume 4, Issue 4.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication10063_en.pdf
- Schaechter, Andrea, Kinda, Tidiane, Budina, Nina, Weber, Anke (2012): Fiscal rules in response to the crisis – Toward the „next-generation” rules. A new dataset. IMF Working Paper, WP/12/187
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
- Tanzi, Vito – Schuknecht, Ludger (2000): Public spending in the 20th century – A global perspective. United Kingdom, Cambridge University Press.
<http://assets.cambridge.org/052166/2915/sample/0521662915wsn01.pdf>
- Tanzi, Vito (2005): The economic role of the state in the 21st century. In: Cato Journal, Vol. 25, No. 3 (Fall 2005).
<http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/43410951.pdf>
- Tanzi, Vito (2008): The role of the state and public finance in the next generation. In: CEPAL - Serie Seminarios y Conferencias No 54 – Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina. Documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008. Santiago de Chile, noviembre de 2008, Publicación de las Naciones Unidas.
http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35174/SYC_54.pdf
- Tiebout, Charles M. (1956): A pure theory of local expenditures. The Journal of Political Economy. 5.
- Tóth G. Csaba (2011): Adósságdinamika és fenntarthatóság. In: Statisztikai Szemle, 89. évfolyam, 12. szám.
http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2011/2011_12/2011_12_1242.pdf
- Vincze Attila (2009): A takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény – sok hűhó semmiért? In: Közgazdasági szemle 2009/1. szám.
<http://kozgazdasigazdasag.hu/korabbiszamok/category/7-2009elso.html?download=50%3A20091vinc>
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987): Our common future (The Brundtland Report). Oxford University Press, Oxford, UK.
http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf
- Wyplosz, Charles (2007): Debt sustainability assessment: The IMF approach and alternatives. HEI Working Paper No: 03/2007.

http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working_papers/HEIWP03-2007.pdf

Zee, Howell H. (1987): On the sustainability and optimality of government debt. IMF Working Paper, WP/87/83.

[http://adlib.imf.org/digital_assets/wwwopac.ashx?command=getcontent&server=webdocs
&value=EB/1987/WP/121343.PDF](http://adlib.imf.org/digital_assets/wwwopac.ashx?command=getcontent&server=webdocs&value=EB/1987/WP/121343.PDF)