

MI NULLA? MI MENNYI? AMIT MINDIG TUDNI SZERETTÉL VOLNA A KIEGYENSÚLYOZOTT KÖLTSÉGVETÉSRŐL¹

P. KISS GÁBOR

A nemzetközi gyakorlatban számos példa található az egyensúlyban levő strukturális egyenleg előírására. Első megállapításunk szerint a kibocsátási rés becslésén alapuló szabály vitathatatlan előnye mellett súlyos problémákat is felvet. Utólag revideált becslése miatt ugyanis nem ritkán az derül ki, hogy a gazdaság stabilizálására törekvő, anticiklikusnak szánt fiskális politika valójában ellentétes hatású, prociklikus lehetett, és a jó időkben nem képződött meg a válságok kezeléséhez szükséges költségvetési puffer. Nemzetközi példák alapján azonban bemutatható, hogy ugyanez a probléma a strukturális egyenleghez hasonló alternatív szabályokkal is előfordul, nevezetesen a jó időkben feltöltendő biztonsági tartalékokkal (rainy day funds), vagy a kiadások növekedését a potenciális növekedéséhez igazító szabályokkal. Második megállapításunk szerint nagyon fontos a szabályok hatálya alá tartozó mutató definíciója is. A nemzeti számlák statisztikai mutatói átlagos védelmet nyújtanak a szabályok szándékos megkerülése ellen. A törvényi definíciók ennél szigorúbbak vagy lazábbak is lehetnek, és ez a választás jól tükrözheti a fiskális politika általános hozzáállását és elkötelezettségét a szabályok követésére vonatkozóan. A nemzetközi gyakorlatban arra is van példa, hogy a költségvetési tételeken belül külön kezelik a tőketételek egyenlegét. Erre jellemzően nem terjed ki a kiegyensúlyozott egyenleg előírása, mert a beruházási kiadás állóeszközöket hoz létre, ami szembeállítható a finanszírozására szolgáló államadóssággal.

BEVEZETÉS

Gyakran hallani az egyensúlyban levő, vagy nullás költségvetés koncepciójáról, de az már kevésbé ismert, hogy a gyakorlatban ez az elnevezés többféle megoldást takar. Cikkünk célja, hogy ezt a kérdéskört jobban körüljárja, konkrét példákon keresztül bemutatva a szokásos megközelítéseket és azok alternatíváit is. Mindezek közös jellemzője, hogy a fiskális szabályok közé tartoznak, ezért először ennek rövid tárgyalásával kezdjük bevezetőnket.

Fiskális szabálynak nevezzük azokat az államadósságra, hiányra, költségvetési kiadásra vagy bevételre vonatkozó számszerű előírásokat, amelyek lényegében a fiskális politika önkorlátozását jelentik. Értékelésük többféleképpen végezhető el, például Inman [1996] vagy Kopits-Symansky [1998] kritériumrendszerei alapján. Az egyes kri-

¹ A szerző köszönetet mond Benczes Istvánnak észrevételeiért, minden tévedésért a szerzőt terheli a felelősség. A cikk a szerző véleményét tükrözi és nem tekinthető a Magyar Nemzeti Bank álláspontjának.

tériumok teljesítése között átváltás van [Kennedy et al., 2001], érdemes lehet ezért összehasonlító vizsgálatuk is. Kopits-Symansky nyolc kritériumát P. Kiss [2012] hármas felosztása szerint csoportosíthatjuk. Eszerint a kritériumok első csoportja, a definíció, átláthatóság, megfelelőség és kikényszeríthetőség azt vizsgálja, hogy a szabályrendszer elérheti-e kitűzött célját. A kritériumok második csoportja, a konzisztencia, rugalmasság és hatékonyság szempontja ezzel szemben annak értékelésére vonatkozik, hogy a kitűzhető célok elérése mennyiben előnyös. Az utolsó kritérium, az egyszerűség, arra vonatkozik, hogy a szabály a közvélemény számára érthető-e. A nullás költségvetés esetében például első ránézésre azt gondolhatjuk, hogy közérthető fogalom. Amint látni fogjuk, a többi kritériumnak való megfelelés ugyanakkor bonyolíthatja a helyzetet.

A kritériumok közül kiemelhető a kikényszeríthetőség, hiszen ennek hiányában a fiskális politika önkorlátozása kevésbé lesz hiteles. A kikényszeríthetőségnek többféle eszköze lehet, ilyen lehet például a szabály megsértéséhez kötődő szankció vagy a szabálytól való eltérés automatikus korrekciója. Ebből a szempontból azonban lényeges kérdés, hogy milyen számszerű mutatóra vonatkozik a szabály. Ettől függ egyrészt az, hogy milyen gyorsan és mennyire egyértelműen állapítható meg a szabálytól való eltérés. Másrészt a számszerű mutatók nagyon eltérnek abból a szempontból, hogy azokat mennyiben határozzák meg a fiskális politika diszkrecionális döntései, mennyiben pedig olyan exogén tényezők, mint például a gazdasági ciklus. A meghatározottság szempontjából a skála egyik végén az elsődleges kiadás áll, aminek alakulása a munkanélküli támogatások kivételével jellemzően a fiskális politika döntésétől függ. A másik végpont az adósságráta, aminek alakulására számos egyéb tényező is meghatározó hatást gyakorol (például a gazdasági ciklus, infláció, hozamok, átértékelődés).

A kikényszeríthetőség mellett azonban a rugalmasság kritériuma is lényeges, ami azt igényli, hogy váratlan külső sokk esetén rugalmas alkalmazkodásra legyen lehetőség. Ennek hiányában a fiskális politika nem lenne képes mérsékelni a gazdaság ciklikus ingadozását, sőt fel is erősítené azt. A rugalmasság általános formája a szabály alkalmazását felfüggesztő mentesítő záradék, ami a gazdasági válság nagyságától függően lép életbe. A további konkrét lehetőségek ebben az esetben is attól függenek, hogy milyen számszerű mutatóról van szó. A jogilag definiált költségvetési egyenleg például lehetővé teszi azt, hogy a költségvetésen kívül tartalékokat gyűjtsenek, és válság esetén ezek beemelése révén szüntessék meg a deficitet. A statisztikai sztenderdek alapján meghatározott egyenleg erre nem ad lehetőséget. A becslésen alapuló ciklikusan igazított vagy strukturális egyenleg kategóriája ugyanakkor keresztülnéz az adóbevételek ingadozásán, ezért a „jó időkben” elvben megképződhet a válságban kieső bevétel fedezete. Hasonló a helyzet a kiadási szabállyal is, ami az elsődleges kiadás mutató növekedését köti a becsült potenciális növekedéshez.

A bevezetést követően rövid fogalmi összefoglalásra és az elméleti háttér bemutatására kerül sor. Ezt követően azt tekintjük át, hogy az egyes számszerű mutatók hogyan jellemezhetőek a kikényszeríthetőség és rugalmasság szempontjából. Ennek során példaként bemutatunk néhány országot is, amelyek az adott jelzőszámra építik fiskális szabályukat. Röviden foglalkozunk a folyó és tőketételeket megkülönböztető szabályokkal is, mert bizonyos országokban a folyó egyenleg szintjén értelmezik a kiegyensúlyozott-

ságot. Ennek háttérében különböző indokok állhatnak, azonban a hatékonysági kritérium oldaláról nézve közös jellemzőjük, hogy elvben hozzájárulhatnak a fenntartható kiadás-bevétel szerkezethez. A cikket összefoglalás zárja.

2. FOGALMAK

Költségvetési politika stabilizációs funkciója: A gazdasági aktivitás ciklikus ingadozást mutat trendje körül, azonban a visszaesésnek tartós (trendszerű) hatásai is lehetnek. A költségvetési politikának így fontos feladata, hogy ezt a ciklikus ingadozást simítsa, azaz megakadályozza a gazdaság túlfűtöttségét és a gazdasági visszaesést. Alapesetben (egyedi intézkedések nélkül) azáltal lehet erre képes a fiskális politika, ha a kiadásai növekedését többé-kevésbé állandó szinten tartja, ami a gazdasági ciklus csúcspontján lassabb, mélypontján pedig gyorsabb, mint az éppen aktuális gazdasági növekedés. Mivel a bevételek meglehetősen szorosan követik a ciklus ingadozásait, ezért állandó ütemű kiadások mellett konjunktúra idején kis hiányt vagy pozitív egyenleget, míg recesszió idején érzékelhetőbb hiányt mutathat a költségvetés egyenlege.

Egyensúly közeli vagy szufficités költségvetés (close to balance or in surplus): Általános-ságban véve az elhanyagolható mértékű hiányra vagy költségvetési többletre vonatkozó kifejezés. Másfelől konkrétan az EU fiskális keretrendszerben használt fogalom, ami a középtávon érvényesülő költségvetési egyenleggel szembeni elvárásra vonatkozik. Ez a megközelítés azonban rövidtávon lehetővé teszi a hiányt, annak érdekében, hogy a költségvetés stabilizációs funkciója érvényesülhessen. A középtávon érvényesülő egyenleget a strukturális egyenleg méri.

Strukturális egyenleg: A költségvetési egyenlegből számított mutató, ami azt próbálja számszerűsíteni, hogy a gazdasági ciklus aktuális hatásától és az átmeneti hatású tételektől eltekintve adott időpontban mennyi lenne a költségvetés trendjellegetű, azaz strukturális egyenlege. A szűrés módszertana számos nehézséget vet fel; és az egyes nemzetközi intézmények eltérő módszertant alkalmaznak. A legnagyobb problémát a gazdasági teljesítmény trendjének és ciklusának szétválasztása jelenti. Ez utólag sok esetben bizonyult optimistának, ebből adódóan a strukturális egyenleg becslése is túlzottan optimista lett.

ESA-egyenleg: A kormányzati szektornak a nemzeti számlák *statisztikai* rendszerével összhangban levő egyenlege. Eredmény szemléletű adatokra épül és egyes költségvetési törvényi körön kívüli intézményeket (állami vállalatokat) is tartalmaz. Az EU fiskális keretrendszerben alapmutatónak számít.

Törvényi elszámolás: Döntés függvényében a költségvetési törvényekben és a statisztikai módszertanban használt mutatók és fogalmak eltérhetnek egymástól. Magyarországon például a törvényi elszámolás alapját a pénzforgalmi egyenleg képezi, aminek előnye, hogy a tényszámok gyorsan rendelkezésre állnak és közvetlen kapcsolatban van az államadósság alakulásával.

Pénzforgalmi deficit: A nemzeti költségvetési *törvényben* és az önkormányzatok költségvetéseiben szereplő pénzforgalmi bevételek és kiadások egyenlege. Intézményi köre

is a törvényi definíciótól függ, általában szűkebb, mint a statisztikában meghatározott kormányzati szektor. A kiadások köre viszont szélesebb lehet, például a kiadások között tartalmazza a részesedések megvásárlását, amit pedig az ESA-egyenleg nem tekint kiadásnak, hanem a finanszírozási tételek egyenlegében számol el.

Kiegyensúlyozott költségvetés (balanced budget): Általánosságban véve az egyensúlyban levő költségvetésre vonatkozó fogalom. Másfelől egy olyan, az Egyesült Államok államaiban használt szabályt jelent, ami a bevételek és kiadások *törvényi* (nem statisztikai) kategóriájára vonatkozik. A kiegyensúlyozottság teljesülése szempontjából a pénzforgalmi kiadáson túlmenően a stabilitási alap (vagy egyéb megtakarítás) feltöltése is kiadásnak számít. Ugyanígy összeadódik a pénzforgalmi bevétel és a stabilitási alaphoz tartozó forrás visszavonás.

Stabilitási alap (rainy day fund): A törvényi elszámolások bizonyos rendszerében (például az Egyesült Államokban) lehetőség van arra, hogy az adóbevételek szempontjából kedvező időkből stabilitási alapot képezzenek, amit kedvezőtlen években lehet felhasználni a kieső adóbevételek pótlására.

Elsődleges egyenleg: A kamattételektől megtisztított költségvetési egyenleg. Az EU fiskális keretrendszerben a bruttó államadósság jelent alapmutatót, ezzel konzisztens módon csak a kamatkidadásokat vonják le az egyenlegből. Más esetekben azonban a kamatbevételekkel is indokolt korrigálni, ennek különösen a nagyobb betétekkel rendelkező államháztartás esetén lehet jelentősége.

Folyó költségvetési egyenleg: A tőketételektől megtisztított egyenleg. Legsűkebb értelemben csak a beruházási kiadást vonják le. Máskor ezzel konzisztens módon a beruházást finanszírozó transzfereket is, például az EU tőketranszfereket is kiszűrik. Legszélesebb értelemben minden adott és kapott tőketranszfer, az áfa-tartalom nélküli beruházási kiadás és a reáleszközök eladásából származó bevétel levonható.

Beruházási vagy felhalmozási egyenleg: Szűkebb értelemben a költségvetés beruházási jellegű kiadásai. Tágabb értelemben szembeállíthatóak e kiadásokkal a hasonló jellegű bevételek, például a kapott tőketranszferek, az állami vagyon értékesítéséből és hasznosításából eredő bevételek és a beruházási kiadás áfa-tartalma.

Mentesítési záradék (escape-clause): A költségvetési szabályok alkalmazása rendkívüli körülmények között nem kívánt hatásokkal járhat, ebben az esetben a szabály alkalmazása felfüggeszthető. A rendkívüli körülmények definíciója lehet pontosan rögzített vagy rugalmasan alkalmazandó.

3. RÖVID HÁTTÉR

Myrdal vetette fel először a ciklikusan igazított egyenleg gyakorlati alkalmazását 1933-ban a svéd költségvetési program mellékletében. Eszerint, amennyiben a folyó egyenleg egyensúlyban van a gazdasági ciklus átlagában, akkor a fiskális politika képes a gazdasági ingadozást mérsékelni. A tőketételek (beruházások) mérlege azonban különválasztható a folyó tételektől. Myrdal az állami beruházási programokat a ciklikus ingadozások elleni diszkrecionális intézkedések eszközének tekintette, azonban ezeket profitábilisnak gondolta, így megtérülésükre számítva nem aggódott az így keletkező hiány miatt [Myrdal, 1939; Lundberg, 1985]. Ezekben az években Musgrave [1939] más szempon-

tok alapján, de szintén indokoltnak látta az elkülönített tőkemérleg alkalmazását. Ennek indoka az volt, hogy az állóeszköz hasznát a következő generáció (is) élvezzi, így költsége részben átadható.

Annak érdekében, hogy ezeket a kérdéseket általánosabban is vizsgálhassuk, a deficitet minden adott évben szét kell bontanunk egy tartósnak (strukturálisnak) és egy átmenetinek tekintett részre. A tartós résznek a nemzeti megtakarítás középtávú alakulására van meghatározó szerepe, ezzel szemben az átmeneti komponensnek jut az egyensúly körüli stabilizálás funkciója.

Az így adódó strukturális egyenleg azt mutatja, hogy bizonyos időtávon mekkora lehet a hiány abban az esetben, ha időközben további fiskális intézkedésekre nem kerül sor. Mivel azonban a valóságban egyik évről a másikra jelentős intézkedések történhetnek, ezért a strukturálisnak nevezett egyenleg erősen ingadozhat. Mindenkori értéke összemérhető azzal a kívánatos értékkel, amit célszerű lenne elérnie. Kérdés ugyanakkor, hogy mekkora a kívánatos egyenleg? Egyensúlyban levő? Csak a folyó tételekre vonatkozzon? A következő pontban ezt vizsgáljuk.

3.1. A strukturális egyenleg, azaz a költségvetés tartós komponense

A *strukturális egyenleg*, ami a költségvetés tartós komponense, a gazdaság egyensúlyi állapota mellett értelmezhető. Amennyiben a gazdaság nincsen egyensúlyi helyzetben (legalábbis a gazdasági kibocsátás szempontjából), akkor úgy számítható az állandó komponens, hogy a tényleges egyenleget korigáljuk az egyensúlyi helyzettől való eltérés költségvetésre gyakorolt átmeneti hatásával.

A strukturális egyenleg középtávon elérendő GDP arányos mértéke vagy hosszú távú pályája vagy 1) az államháztartás szükségesnek ítélt nettó beruházási kiadása, vagy 2) az adósság fenntarthatósága alapján határozható meg:

1. Az államadósság létének, fenntartásának elméleti előnyeként szokták említeni, hogy lehetőséget ad költségvetési kiadások finanszírozásának nemzedékek közötti átcsoportosítására.² Mindez beleilleszkedik a nemzetgazdaság szintjén felírható összefüggésbe, ami szerint nem használható fel minden jövedelem (a felhasználásba beleértve az állóeszköz-felhalmozást is), hanem az arany szabálynak nevezett optimális esetben a megtakarítás/beruházás révén egy meghatározott rész a következő generációnak adandó át. A természetes növekedés feltételei mellett ez a beruházási ráta a profitrátaival egyezik meg [Phelps, 1961]. Ezt a gondolatot az államháztartásra alkalmazva egy olyan arany szabály adódik, ami szerint az állam adóssága nem haladhatja meg az állóeszközök nagyságát. Más megközelítésben ez azt jelentheti, hogy a ciklus átlagában maximálisan akkora adósságot halmozhat fel a kormányzat, mint amennyivel az állóeszközök állományát növelte (ez a *nettó*, vagyis értékcsökkenéssel korigált beruházási kiadás). Erre volt példa az Egyesült Királyság következőkben bemutatandó fiskális szabálya. Itt a strukturális deficit

² Vegyük észre, hogy ez egyirányú, tehát a jelenlegi nemzedék irányából a jövőbeli nemzedék irányába valósítható meg. Előregedő társadalom esetében ez nem célszerű.

felső korlátját a nettó beruházási kiadás határozza meg, erre vonatkozóan viszont nem egyszerű egy optimális mérték meghatározása.

2. A strukturális deficit másik meghatározási lehetősége abból a gyakorlati összefüggésből indul ki, hogy a gazdaságpolitikának leginkább az elsődleges egyenlegre van közvetlen hatása, tehát ezt olyan mértékűvé kell tennie, hogy az adósság a gazdasági növekedésre és hozamokra vonatkozó adott kilátások mellett fenntartható legyen. Az adósságdinamikának ugyanis az államadósság induló szintje mellett még három tényezője van, amelyek egymással kölcsönhatásban vannak; az elsődleges egyenleg, a gazdasági növekedés és az adósság terheit befolyásoló hozamok [bővebben: Escolano, 2010]. Magas induló adósságráta esetében a magasabb hozamok (kockázati felárak) mellett fizetendő kamatkiadást elsődleges többlettel indokolt ellensúlyozni. Ellenkező esetben az adósság nemcsak a kamatkiadás miatt kerülhet fenntarthatatlan pályára, de a hiánynak a magánberuházást kizorító hatása miatt a növekedésre is negatív hatása van. Amennyiben az állami és magán állóeszközök ugyanolyan mértékben járulnak hozzá a gazdasági növekedéshez, akkor ez a negatív hatás semlegesíthető, ha a hiány *bruttó* beruházást, vagyis új állóeszköz-felhalmozást fedezi. (Ez a szempont állhatott a következőkben bemutatandó német arany szabály hátterében.)

Amint láttuk, a fenti megközelítések arra épülnek, hogy az állami beruházások ugyanolyan profitábilisak, illetve ugyanolyan mértékben járulnak hozzá a gazdasági növekedéshez, mint a privát beruházások, vagy pedig az igénybevevők díjfizetése elégséges fedezetet nyújt az állóeszközök működtetéséhez [Musgrave, 1939]. Realisabb feltételezés azonban, hogy az állami beruházásoknak a társadalmi jólétet emelő hatása dominál, így egy részük a díjfizetésből nem térül meg. Ebben az esetben az adóbevételekkel állítható szembe, ami ellenérv lehet az összes tőketétel elkülönített kezelése ellen [Musgrave, 1939]. A valóságban ezen felül a beruházások allokációjával is több probléma van. Mind a privát, mind az állami beruházásoknál előfordulhat, hogy nem az optimális beruházási szerkezet valósul meg, sőt számos projekt a tervezettnél sokkal rosszabb eredményeket hoz. A privát szektorban ilyenkor csőd következik be, és az állóeszközt a piacon értékesítik. Ugyanerre az államháztartás speciális eszközei (utak, hidak) esetében nincsen lehetőség, mert ezeknek nincsen privát piaca. Ez végsősoron a teljes beruházás alacsonyabb hatékonyságának formájában jelentkezik, és ezen nem az arany szabály típusú szabályok, hanem a projektek hatékony allokációja javíthat. Ezt azonban az állam esetében mérési problémák nehezítik, sem a társadalmi jólét, sem az állami állóeszközöknek az értéke nem mérhető megfelelően. (Részleges eredményt ért el Kamps állóeszközökre vonatkozó becslése 2006-ban)

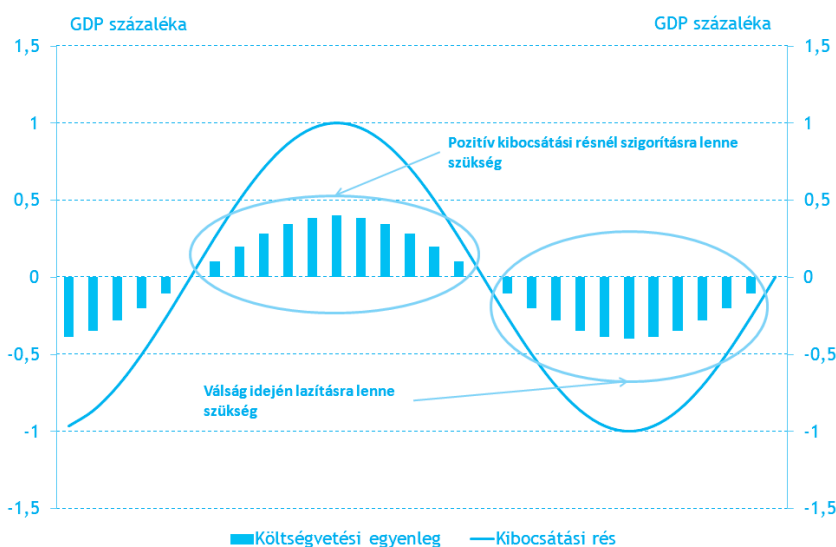
3.2. A költségvetés átmeneti komponense

A költségvetés *átmeneti* komponense a gazdaság ciklikus ingadozásának az egyensúlytól vett eltéréseiből és átmenetinek minősíthető kormányzati intézkedésekből ered. Szerepe elvileg az, hogy támogassa a hosszú távú gazdasági egyensúly körüli stabilizációt. Erre azért van szükség, mert empirikus elemzések szerint a gazdasági ingadozás csökkenése növeli a hosszú távú átlagos növekedési ütemet, ugyanis egy átmeneti recessziónak is

lehetnek bizonyos mértékű tartós negatív hatásai a termelési tényezőkre [Blanchard – Summers, 1986]. Növekedhet a hosszú távú munkanélküliség, de még az átmeneti munkanélküliség is tartós jövedelemvesztéssel eredményez. Az oktatáson keresztül mindez a következő generációnak is átadódhat, így több csatornán keresztül is csökkentheti a humán tőkét. Hasonlóképpen tartósan csökkenhet a fizikai tőke is a beruházás és K+F tevékenység visszaesése miatt. Ráadásul az új technológiák lassabb bevezetése a fizikai és humán tőke interakciójára is negatív hatással van. Emellett a piacon negatív öngerjesztő folyamatok indulhatnak el (főképp szabad tőkeáramlás mellett), illetve a gyorsabb stabilizáció segíthet megelőzni a túlzott mértékű bizalomvesztést.

Ezért nagyon fontos, hogy gazdasági visszaesés idején az aggregált keresletet a költségvetési politika élénkítse, részben az automatikus stabilizátorok működése, részben pedig célzott keresletélénkítő intézkedések révén. Az automatikus stabilizátor nevével ellentétben nem automatikus, működésére amiatt van szükség, hogy a költségvetési kiadások stabil pályán mozogjanak, ne kövessék az adóbevételek ingadozását. Ilyen módon nemcsak a kormányzati szektorban alkalmazott humán tőke védhető meg a tartós veszteségtől, hanem a költségvetési kereslet is képes tompítani a gazdaságot ért negatív sokkot. A recesszió jellegétől függően a célzott intézkedés lehet az állami beruházás növelése vagy a lakosság/vállalatok támogatása. Lényeges azonban az, hogy a gazdasági visszaesés elmúlásával az intézkedések megszűnjenek, vagyis átmenetiek legyenek. Az automatikus stabilizátorok működtetése is szimmetriát igényel, vagyis ne kövessék a költségvetési kiadások az adóbevételek későbbi fellendülését, mert csak így képződik megfelelő puffer egy következő visszaesés kezelésére. A szimmetria azért is fontos, mert a költségvetés keresletének visszafogásával mérsékelheti a gazdaság túlfűtöttségét, ilyen módon is csökkentve a csúcspont és mélypont közötti visszaesés mértékét.

1. ábra: A gazdaság ciklikus ingadozása és a költségvetés stabilizációs funkciója



Forrás: Saját szerkesztés

Az 1. számú ábra illusztrálja a költségvetés stabilizációs funkciójának érvényesülését. Az anticiklikus fiskális politika nélkül az ingadozás nagyobb lenne. Az ábrán azt sem tudtuk bemutatni, hogy a gazdasági növekedés trendje, ami az ingadozás közepét jelentő nulla érték, nem lenne egyenlő a két esetben. Amint említettük, a nagyobb ingadozás tartósan negatív hatással van a gazdasági növekedésre, így a két trend nem egyezik meg.

3.3. Problémák a költségvetés tartós és átmeneti komponensének szétválasztása során

A komponensek szétválasztása során kétféle probléma adódik: az egyik a trend/ciklus felbontás, a másik a kreatív könyvelés szándékos torzító hatása. A következőkben mindkét kérdéssel foglalkozunk.

A kreatív könyvelési műveletek a költségvetési egyenleg átmeneti kozmetikázását eredményezik egy későbbi időpont terhére, olyan módon, hogy statisztikai vagy törvényben definiált elszámolási szabályok mindezt ne korigálják vissza. Általános jellemzőjük, hogy a fiskális szabályok kikényszeríthetőségét látszólagossá teszik [Suits – Fischer, 1985; Dafflon – Rossi, 1999; Milesi-Ferretti, 2003; Koen – van den Noord, 2005; P.Kiss, 2007; Irwin, 2012].

Amikor a kozmetikázás költségei később jelentkeznek, gyakran maguk a kormányok kezdeményezik a korrekt elszámolásra történő áttérést, hiszen az a múltbeli javító hatást korigálja ugyan, de a jelenbeli költségek ezzel eltűnnek. Számos EU ország esetében ez állt a jelentős statisztikai revíziók hátterében. Jellemző eset volt, hogy állami vállalatok által végzett kvázifiskális tevékenység korrekciójára került sor azáltal, hogy a vállalatokat besorolták a kormányzati szektorba. Sor került arra is, hogy korábban vállalati beruházásként elszámolt, privát és állami együttműködés keretében végzett ún. PPP-beruházásról utólag „kiderült”, hogy az kormányzati beruházás volt. Ezekben az esetekben csak utólag állapítható meg a költségvetés tényleges hiánya, és amennyiben a kozmetikázást a strukturális egyenleg nem szűrte ki, akkor az is csak ekkor válik láthatóvá, hogy tartós pozíciója is rosszabb volt, mint amin az akkori fiskális politikai célok alapultak.

A strukturális deficit kategóriája amolyan második védelmi vonalat képez annak felismerésére alapulva, hogy a statisztikai vagy törvényben definiált elszámolási szabályok kijátszhatóak. Ezt a szerepet azonban a gyakorlatban nem tölti be megfelelően. Lényegében leginkább az olyan tőkebevételek kiszűrését végzi el, amelyek jövőbeli folyó bevétel előrehozását jelentik, például koncesszióból. Az óvatosság elvére hivatkozva ugyanakkor a hiányban hagyja az állami vállalatok által végzett kvázifiskális tevékenységet utólag fedező tőketranszfereket (vesztésgtérítés, adósságtvállalás) [European Commission, 2006; Larch – Turrini, 2009], ahelyett, hogy a képződő veszteséget folyamatosan imputálta volna a deficithez. Emiatt a tartós komponens az átmeneti tőketranszfereket tartalmazva zajos lesz, információtartalma csökken. Mivel a PPP-beruházási formának az állami beruházást átmenetileg csökkentő hatása sem könnyen észlelhető, ezért a strukturális deficitből ezt sem szűrik ki. Módszertani okokból tehát semmi sem garantálja, hogy a strukturális deficit megfelelően mérje a hiány tartós komponensét.

A strukturális deficit becslésének másik nehézsége a bevételek trendjének és ciklusának elkülönítéséből adódik. Ennek első lépését a kibocsátási rés becslése jelenti. Ennek folyamatos újrabecslése azt eredményezi, hogy a fiskális politikai intézkedések megho-

zatalának időpontjában becsült kibocsátási rés gyakran még előjelében sem egyezik meg az utólagos becslésekkel, amikor már sokkal több információ áll rendelkezésre [Forni – Momigliano, 2005; Cimadomo, 2008; Caudal et al., 2013]. Ezt nevezik „valós idő” problémának, amit az 1. és 2. számú táblázatokban néhány ország esetében bemutatunk az általunk összegyűjtött OECD adatok alapján. A potenciális növekedés későbbi lefelé történő korrekciója a valós időben semlegességre törekvő fiskális politikát utólag expanzívnak mutathatja. A táblákban a fehérrel kiemelt évek azt mutatják, hogy milyen gyakran változott meg a kibocsátási rés előjele. Ha megnézzük, az ellentétes előjelnél minden esetben arról volt szó, hogy a konjunkturális szempontból „jó időket” nem ismerték fel, hanem azt a potenciális GDP-től elmaradó gazdasági teljesítménynek becsülték. Más szóval nem képeztek költségvetési puffert, sőt a meglévő mozgástér felhasználásával keresletbővítő fiskális politikát is folytathattak. A fiskális lazítás tehát segítette a gazdasági túlfűtöttséget, az ezt követő visszaesés tompítására azonban már nem feltétlenül maradt elegendő tartalék. Ez a probléma a kiadási szabályok esetében is érvényesül, amennyiben a kiadások növekedése a potenciális növekedést követi, mint Hollandia esetében.

1. táblázat: Az OECD t időszakra vonatkozó kibocsátási rés becslése a t-1 év decemberi EO jelentésben

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Egyesült Államok	1,1	0,8	2,2	1,7	-2,6	-1,7	-0,3	-0,3	0,1	-0,1	-0,1	-3,6	-3,9	-3,0	-4,0	-3,6	-2,4	-2,3	-1,2
Németország	-1,0	-1,4	-1,3	0,1	-2,0	-1,8	-3,5	-2,5	-1,9	-0,9	0,1	-1,1	-2,9	-1,9	-1,7	-2,1	-0,5	-1,2	-0,1
Hollandia	0,4	1,0	1,2	2,0	-0,8	-2,6	-2,8	-3,7	-2,6	-0,8	0,8	-0,7	-4,5	-2,4	-0,8	-3,8	-5,2	-2,8	-0,6
Egyesült Királyság	0,0	-0,4	1,1	0,9	-0,7	-0,8	-0,9	0,5	-0,7	-0,6	-0,3	-2,4	-6,2	-4,0	-4,4	-2,3	-1,7	0,0	0,4

Magyarázat: Fehér színnel kiemelve azok az évek, amelyeknél később még az előjel is revideálódott

Forrás: OECD

2. táblázat: Az OECD jelenlegi becslése adott év kibocsátási részére

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Egyesült Államok	0,3	1,6	2,4	0,4	-0,4	0,0	1,4	2,5	2,8	2,4	-0,1	-4,7	-3,8	-3,8	-3,3	-3,5	-2,8	-2,0	-1,8
Németország	-0,9	-0,7	0,6	1,0	0,0	-1,6	-1,8	-1,7	0,7	2,6	1,8	-4,7	-1,9	0,6	0,1	-0,5	0,0	0,2	0,4
Hollandia	0,7	2,1	3,2	2,5	0,3	-1,4	-1,4	-0,9	1,1	3,2	3,5	-1,5	-1,1	-0,4	-2,3	-3,5	-3,4	-2,5	-2,0
Egyesült Királyság	0,4	-0,3	0,4	0,2	0,0	0,8	0,9	1,7	2,4	3,1	1,0	-4,2	-3,6	-2,6	-2,6	-1,7	-0,5	0,0	0,1

Magyarázat: Fehér színnel kiemelve azok az évek, amelyeknél „valós időben” még eltérő előjel szerepelt

Forrás: OECD

A kiadási szabály esetében ugyanakkor nem jelentkezik a másik súlyos probléma, ami abból ered, hogy a kibocsátási rés csak áttételeken keresztül határozza meg az adóbevételek ciklikus komponensét. Az adóalapok ugyanis nem a GDP-hez, hanem olyan makrogazdasági változókhoz kötődnek, mint az állami termelőfogyasztás és beruházás, az állami és privát bér, a vállalatok bruttó működési eredménye, a lakossági fogyasztás és beruházás. Amennyiben az adóalapok összetételhatását figyelembe kívánjuk venni, akkor első lépésként az állami bért, termelőfogyasztást és beruházást ki kell hagyni, mert ezek a tételek a kiadási oldalon is szerepelnek, és ott sincsenek kiszűrve [Bouthevillain et al., 2001].

Második lépésként ezután a privát bér, vállalati bruttó működési eredmény és lakossági fogyasztás trend/ciklus felbontásával foglalkoznak, viszont relative kisebb súlya miatt figyelmen kívül hagyják a lakossági beruházás szűrését. Ezzel a módszerrel azonban nem magyarázható meg az adóbevételek jelentős ingadozása, aminek okait Morris és szerzőtársai [2009] vizsgálták. Azt találták, hogy a lakásberuházások ingadozása, valamint a bruttó működési eredmény és a vállalati profitszámolás különbségei állnak a volatilitás hátterében. A vállalati profitszabályok alapján ugyanis lehetőség van veszteségelhatárolásra és adóalapot képez az átértékelési nyereség is. A tanulmány nem terjedt ki az Egyesült Királyságra, ahol az olaj- és földgázkitermelésből komoly adóbevétel keletkezik. Hollandiát vizsgálták ugyan, de itt a földgázkitermelésből jelentkező költségvetési bevételnek csak egyharmadával, az adójellegű bevétellel foglalkoztak. Mindez azért lényeges, mert az energiahordozók ára nagyon volatilis, és ez – amint látni fogjuk – az említett országok esetében a deficit alakulására is érzékelhető hatással van.

4. A KIEGYENSÚLYOZOTT KÖLTSÉGVETÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ FISKÁLIS SZABÁLYOK A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN

A fiskális szabályok többféle számszerű mutatóra vonatkozhatnak, így az adósságra, az egyenleg valamilyen változatára, kiadásokra vagy bevételekre. A következőkben az egyenlegre és a kiadás/bevételre vonatkozó szabályok közül választunk ki néhányat. Célunk a vizsgálatunk szempontjából fontos, jellemzőnek tekinthető esetek kiragadása, ezért először az EU fiskális keretrendszer mutatóit mutatjuk be, majd az Egyesült Államok tagállamainak, az Egyesült Királyságnak, Németországnak és Hollandiának a nemzeti szabályait. Amint látni fogjuk, a kiegyensúlyozott költségvetéssel kapcsolatos korábban említett elméleti megközelítések a gyakorlatban is megjelennek, hiszen az egyenleg tartós és átmeneti komponensének, illetve a beruházások külön kezelésének számos példája van. Megmutatjuk azt is, hogy a fenti országokban a potenciális növekedés valós idejű becslései és annak későbbi revíziói, továbbá mindez az Egyesült Királyságban és Hollandiában az adóbevételek volatilitásával kiegészülve milyen problémákat okoztak.

4.1. Az Európai Unió fiskális keretrendszere

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményrendszere kettős jellegű, az euróövezetben a monetáris politika közös, eközben a tagállamok gazdaságpolitikája továbbra is nemzeti hatáskörben maradt. Annak érdekében, hogy a kettő közötti összhang megma-

radjon, szükség van arra, hogy a nemzeti gazdaságpolitika törekedjen a stabilitásra, erre az európai szintű koordinációs és felügyeleti keretrendszer teremt lehetőséget. Ennek különös jelentőséget ad az, hogy a nemzeti költségvetések súlyához képest a közösségi költségvetés nagysága elenyésző. A nemzeti hatáskör nemzeti felelősséget is jelent, a problémával küzdő ország kiségitését (bail-out) a maastrichti szabály tiltja.³ A fiskális keretrendszer az euróövezeten kívül a többi EU tagállamra is kiterjed. A szabályok rendszere a kilencvenes évek vége óta (Maastrichti Szerződés) párhuzamosan alkalmazza a teljes egyenlegre vonatkozó szabályt (3 százalékos deficitkorlát) és a strukturális egyenleg, illetve a középtávú cél (MTO) szabályozását. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) előírása eredetileg az volt, hogy egyensúly közeli vagy szufficites lehet a költségvetési egyenleg középtávú célja (MTO). A tartós többlet megengedése azért volt szükséges, mert néhány tagország (jellemzően a skandináv államok) tartós költségvetési többletet ért el. Az MTO értékét ország-specifikussá tette az SNP 2005. évi megváltoztatása. Az érték meghatározása több szempont alapján történt. Egyrészt nyújtson elegendő biztonsági sávot a 3 százalékos deficitkorláthoz. Másrészt biztosítson megfelelő költségvetési mozgásteret, különösen a beruházások esetében. Végül, de nem utolsósorban az adósság fenntarthatóságát minél gyorsabban biztosítsa, figyelembe véve az öregedő társadalmakból fakadó jövőbeni többletterheket is. Ennek érdekében figyelembe vették az egyes tagállamok eltérő potenciális növekedését, az eladósodottság szintjét és a demográfia hosszabb távú hatását. 2012 után az euróövezeti ország esetében a közösségi szabályozást egy államközi szerződés (*Fiscal Compact*) is kiegészítette. Szigorításként ez a szerződés visszatért az „egyensúly közeli vagy szufficites pozíció” elvéhez. Ennek konkrét alkalmazása azt jelenti, hogy a 3 százalékos deficitkorlát mellett a strukturális deficitcél (MTO) nem haladhatja meg a 0,5 százalékot 60 százalék feletti adósságráta esetén, és 1 százalékos deficitet 60 százalék alatti adósságráta mellett.

Az EU fiskális keretrendszer alkalmazza a mentesítési záradékot is. Bizonyos rendkívüli esetekben ugyanis a szabályok alkalmazásának káros hatása is lehet, így célszerűbb a szabályt átmenetileg felfüggeszteni. Az eredeti keretrendszer szerint ennek feltétele a legalább két százalékos GDP csökkenés bekövetkezése, vagy mérlegelés alapján a váratlan visszaesés vagy a lassú növekedés elhúzódó jellege volt. A SNP 2005. évi megváltoztatása lazított a feltételeken; egyrészt minimális GDP csökkenés is elégséges lett, másrészt a diszkrecionális mérlegelés terét bővítette a lassú növekedés elhúzódó jellege esetén.

A hatos csomag előírásai között 2012-től egy kiadási szabályhoz hasonló elemzési eszköz jelent meg a keretrendszerben. Az elsődleges kiadások középtávú pályájának vizsgálata során eltekintenek azoktól az uniós programokra fordított kiadásoktól, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek. A másik fontos korrekció a diszkrecionális bevételi intézkedések becsült hatásával történik. Mindezek segítségével ellenőrzik az elsődleges egyenleg diszkrecionális változását. E korrigált kiadás növekedési ütemét a potenciális növekedési ütemhez viszonyítják, az

3 Görögország esetében ez nem teljesült.

MTO eléréséig ezt az ütemet nem léphetik túl, vagyis ezáltal megvalósulhat az elsődleges egyenleg diszkrecionális javítása.

Végeredményben az EU tagállamok költségvetési egyenlegét áttekintve megállapítható, hogy 1995 és 2015 között az időszak nagyon kis részében valósult meg az „egyensúly közeli vagy szufficites pozíció”. Egyrészt általános jelenség, hogy a 2008-tól kezdődő jelentős visszaesés hatására érezhetően romlott az egyenleg részben az automatikus stabilizátorok, részben egyedi gazdaságélénkítő intézkedések következtében. Előzetes számok szerint még 2015-ben is csak három tagállam felelt meg az egyensúly közeli vagy szufficites pozíció előírásának.

Másrészt a 2007-ig tartó időszakban több országban is költségvetési többlet volt megfigyelhető. A kedvező pozíciónak országonként eltérő okai vannak. Luxemburg és Írország esetében például a kedvező adóbevétel állt a háttérben. A skandináv államok a kilencvenes évek gazdasági és fiskális nehézségeire azzal reagáltak, hogy folyamatosan fegyelmezett költségvetési politikát folytattak.

Harmadrészt a 2007-ig tartó időszakban számos ország elhúzódoó kiigazítást folytatott. Egy részük a 3 százalékos deficitkorlátot lépte túl, más részük ezt elérte, de az egyensúly közeli pozíciót nem sikerült megközelítenie.

- Az egyik probléma az volt, hogy egyes esetekben a kiigazítás egy részét kreatív könyveléssel próbálták teljesíteni. Erre az euróövezeti belépést megelőzően voltak példák, különösen Görögországban volt jelentős a hatása. Hasonló jelenséget figyelhetünk meg Magyarországon is a kétezres évek derekán, amikor a GDP 9 százalékát megközelítő deficitet kellett fokozatosan csökkenteni. A kreatív könyvelés egyes típusait a statisztikai elszámolások korrigálták, így a deficit folyamatosan magas maradt. Más részük azonban az EU nagy részén ma is jelen van, például az állami beruházások PPP-formába történő kiszervezése, aminek a statisztika csak kis részét korrigálja.
- A másik probléma a potenciális növekedés utólag optimistának minősülő becslése [Forni – Momigliano, 2005; Cimadomo, 2008], ami több ország esetében elfedte a problémát, hiszen magasabb strukturális adóbevételt mutatott, mint a valóságos. Ezzel látszólag kiigazítás nélkül is elérhették volna az egyensúly közeli pozíciót.

3. táblázat: „Egyensúly közeli vagy szufficités költségvetés” az EU-ban (1995-2015)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015					
Belgium						-0.1	0.2	0.0		-0.2		0.3	0.1													
Bulgária			0.8	1.1	0.1	-0.5	1.1			-0.4	1.8	1.0	1.8	1.1	1.6											
Csehország																										
Dánia				-0.4	0.9	1.9	1.1	0.0	-0.1	2.1	5.0	5.0	5.0	3.2							1.5					
Németország							0.9							0.2	-0.2				-0.1	-0.1	0.3	0.5				
Észtország	1.1	-0.4	2.2				-0.1	0.2	0.4	1.8	2.4	1.1	2.9	2.7		0.2	1.2	-0.3	-0.1	0.7	0.3					
Irország		-0.3	1.3	2.0	2.4	4.9	1.0	-0.3	0.7	1.4	1.3	2.8	0.3													
Görögország										-0.5	-0.4	-0.4	0.0	1.2	2.2	2.0										
Spanyolország																										
Franciaország																										
Hollandia																										
Olaszország																										
Ciprus														3.2	0.9											
Lettország		-0.4	1.4	0.0									-0.4													
Litvánia														-0.3	-0.3											
Luxemburg	2.5	1.3	3.7	3.6	3.6	5.7	6.0	2.3	0.5						0.2	1.4	4.2	3.3	-0.5	-0.5	0.5	0.2	0.7	1.4	0.2	
Magyarország																										
Málta																										
Hollandia						0.3	1.9	-0.3						-0.3	0.2	0.2	0.2									
Ausztria																										
Lengyelország																										
Portugália																										
Románia																										
Slovénia																										
Svédország																										
Finország						1.6	1.7	6.9	5.0	4.1	2.4	2.2	2.6	3.9	5.1	4.2										
Svédország						0.9	0.8	3.2	1.4																	
Svédország						-0.2	0.8	1.2	0.4																	
Egyesült Királyság																										

Forrás: Európai Bizottság

Ezeket a tényezőket részletesebben megvizsgáljuk majd a költségvetési szabályokra hozott példaként bemutatott országok, Németország, az Egyesült Királyság és Hollandia esetében.

4.2. Az Egyesült Államok tagállamaiban alkalmazott fiskális szabályok

Az Egyesült Államokban rendkívül hosszú ideje hagyomány, hogy a tagállamok függetlenséget élveznek a központi kormányzattól. Az alkotmány tizedik módosítása ki is mondja, hogy mindazon jogkörök a tagállamokhoz tartoznak, amelyeket az alkotmány nem delegál a központi kormányzathoz, vagy nem tilt meg nekik. Ennek megfelelően a tagállamok szabadon állapítanak meg fiskális szabályokat saját maguk és helyi önkormányzataik számára, ami azért is fontos, mert a központi kormányzat nem segíti ki a bajba került tagállamokat (no bail-out). További sajátosság, hogy az adófizetők nyomására (tax revolt) a hetvenes évek végétől számos más típusú fiskális szabályt fogadtak el, mind az államok, mind a helyi önkormányzatok számára.

Az így létrejövő fiskális szabályok rendszere többnyire az alábbiaknak felel meg:

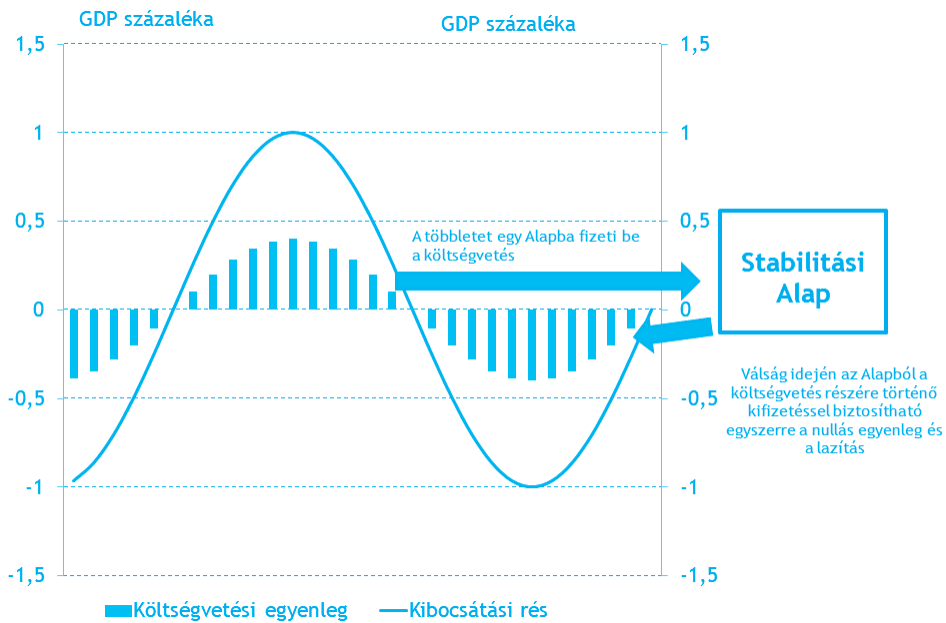
- Mind az államok, mind a helyi önkormányzatok esetében a tőketételeknek külön költségvetése van, ebben a körben lehetőség van eladósodásra (hasonlóan az arany-szabályhoz).
- Ennek megfelelően a folyó tételeknek is külön költségvetése van. Erre teljesül a kiegyensúlyozott költségvetés előírása, vagyis az eladósodás e körben nem megengedett. A költségvetés ciklikus ingadozását tartalékok évek közötti átvitelével oldják meg. (Ebben az értelemben a kiegyensúlyozottság csak formálisan teljesül.)
- Mind az államok, mind a helyi önkormányzatok esetében léteznek adó és kiadási limitek (TEL). Ezek adókulcsok felső határára, adó és/vagy kiadási növekedési ütemek korlátozására vonatkoznak

A fenti szabályok részletei, jogi háttere azonban változóak, az egyes államokban különféle megoldások léteznek:

A tőketételek költségvetése kapcsán az Államok Költségvetési Tisztviselőinek Nemzeti Szövetsége (NASBO) rendszeresen áttekinti az államok gyakorlatát (például azzal kapcsolatban, hogy a folyó és tőketételeket hogyan választják ketté), legutóbb 2014-ben bocsátotta ki jelentését (NASBO, 2014). A tőketételek finanszírozására kibocsátott adósságot 27 államban külön adósságkezelő szervezet kezeli. A jelentés ezek bemutatása mellett foglalkozik az alternatív finanszírozási formákkal. Az államok többsége alkalmaz hosszú távú bérletet (lízinget), húsz állam pedig PPP-konstrukciókat. Érdekes módon a lízingdíjakat csak 14 állam számolja el a tőketételek költségvetésében, 35 állam viszont a folyó tételek között veszi figyelembe. Megállapítják, hogy e tételek – költségvetési elszámolásuk módjától függetlenül – hosszú távú kötelezettséget jelentenek. Az államok fele ezért az adósságban is elszámolja ezt a kötelezettséget. Egy korábbi NASBO jelentés megállapította, hogy az adósság további korlátozás alá esik hat állam kivételével minden államban. Az adósságszolgálat valamilyen formájú korlátozása kevésbé általános, 19 államban nincsen ilyen korlát. A korlátok mögött – a jogi formától függetlenül – általában valamilyen analitikus háttér van. Az analitikus háttérre igénylő szabályozás időnként rugalmas, időnként azonban nem [NASBO, 1999; Miller – Hildreth, 2007].

A folyó tételek költségvetésére vonatkozóan Vermont kivételével minden államban létezik a kiegyensúlyozott költségvetés előírásának valamilyen formája. Mindez már csak sokszínűségük miatt is érdekessé teszi rövid áttekintésüket [National Conference of State Legislatures, 2010 alapján]. Közös jellemzőjük, hogy az EU fiskális keretrendszerrel ellentétben az egyenleg meghatározása nem statisztikai alapon történik. A bevételek és kiadások törvényi kategóriáira épülnek, ezért elvben jobban összpontosíthatnak a törvényhozás által kontrollálható tételekre. Jogi státuszát tekintve a kiegyensúlyozott költségvetés 45 államban alkotmányi előírás alapján alapszik, ezek azonban eltérnek abban, hogy mennyire explicit vagy implicit jellegűek. 44 államban a kormányzó csak kiegyensúlyozott költségvetést nyújthat be, 41 államban a törvényhozás is csak ilyen költségvetést fogadhat el, 38 állam esetében pedig a törvény végrehajtása során sem térhetnek el ettől. A többi államban nem tilos az év végi deficit, annak „továbbvitele” (carry forward) lehetséges az egyik évről a másikra, „ha szükséges” vagy, ha „elkerülhetetlen”. Ez utóbbi alkotmányos mentesítési záradék azonban nincsen pontosabban meghatározva. Más államokban ugyanakkor az alkotmány a kikényszerítés valamilyen mechanizmusát írja elő, ami a pénzügyminiszter jogi felelősségre vonásától (Alabama), a kiadások felfüggesztéséig (Minnesota) terjedhet. Jellemző olyan tartalékok képzése, amely évek között is átvihető. Ezen belül speciális tartalék a stabilitási alap, ami 45 államban működik. Kedvező költségvetési években a tartalék feltölthető, majd recesszió esetén felhasználható. Mivel a törvényi bevételek közé beszámít a stabilitási alaphoz történő forrásbevonás, ezért lehetővé válik, hogy az adók visszaesése ellenére is kiegyensúlyozott legyen a költségvetés (törvényi és nem statisztikai értelemben), amennyiben van elegendő tartalék. Ez azt jelenti, hogy a strukturális deficit szabályozása helyett a stabilitási alapra támaszkodva is ellátható a költségvetés stabilizációs funkciója. A helyi önkormányzatok más módon reagálnak a bevételeik ciklikus ingadozására. Bevételkiesés idején például vállalati vagy nyugdíjalapaiktól kölcsönöznek (pl. nem fizetnek nyugdíjhozjárulást) [Hou, 2015].

2. ábra: A költségvetés stabilizációs funkciója stabilitási alappal is működhet



Forrás: Saját szerkesztés

Az adó- és kiadási limitek mind az államok, mind a helyi önkormányzatok szintjén gyakoriak [államonként lásd NASBO, 2015b]. 41 államban vezettek be a helyi önkormányzatokra vonatkozó korlátozást, jellemzően az ingatlanadóra vonatkozóan. Ez megvalósulhat úgy, hogy választói jóváhagyás nélkül nem lehet adót emelni, vagy az ingatlanadó növekedési ütemét a népesség növekedéséhez és/vagy inflációhoz kötik, illetve korlátozhatják az ingatlanok – mint adóalapok – újraértékelését. Az államok szintjén ezzel szemben a teljes bevételre vagy kiadásra vonatkozóan valósulhatnak meg szintbeli vagy növekedési ütemre vonatkozó korlátozások. Jellemzően ezek növekedési üteme a személyi jövedelmek illetve a népesség növekedését és/vagy inflációt követik. A bevételek váratlan visszaesésének esetére néhány állam a tervezett bevétel százalékában korlátozza a kiadásokat, így a kiadásoknak nem kell követni a bevételek esését. Ebben az esetben azonban a kiegyensúlyozott költségvetés előírása nem teljesül. 2015-ben 26 állam alkalmazott kiadási limitet, és kettő bevételi és kiadási limitet egyidejűleg. Néhány államban a korlátozás túllépéséhez csak egyszerű többségi jóváhagyás elegendő a törvényhozásban, azonban hat államban (Alaszka, California, Colorado, Missouri, Dél-Carolina és Texas) népszavazásra van szükség.⁴

⁴ <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/what-are-tax-and-expenditure-limits>, Waisanen, "State Tax and Expenditure Limits – 2008", National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/StateTaxandExpenditureLimits2008/tabid/12633/Default.aspx> Letöltve: 2017. május 31.

Az államokban alkalmazott szabályok sokfélesége és a rendelkezésre álló idősorok hosszúsága lehetőséget teremt az eredmények vizsgálatára. Az empirikus vizsgálatok szerint kimutatható, hogy elsősorban az egyenlegre vonatkozó szigorúbb szabályok járnak együtt alacsonyabb adóssággal. A kiegyensúlyozott költségvetés előírása alacsonyabb deficitet és a sokkokra való gyorsabb reakciót eredményez, ami elsősorban a kiadási oldalon valósul meg. A szabályok jogi értelemben vett szigora (pl. alkotmányos védetség) hozzájárulhat az adósság alacsonyabb kamatszintjéhez [Poterba, 1994; Bayoumi – Eichengreen, 1995; Bohn – Inman, 1996; Sørensen et al., 2001; OECD, 2006a].

A deficit elleni szigor és a rugalmasság között azonban átváltás van, így nem meglepő, hogy a stabilizációs funkció érvényesülése kapcsán vegyesek a múltbeli tapasztalatok. Az EU országoktól eltérően az USA államainak súlya kisebb a stabilizációban, mert az államok szintjén kivetett adók aránya alacsonyabb. Minél szigorúbb bevételi és kiadási limiteket (TEL) vezettek azonban be, ez az államok szintjén annál nagyobb bevételi volatilitással járt [Staley, 2015]. Az ingatlanadók korlátozása mind az államok, mind a helyi önkormányzatok esetében ahhoz vezetett, hogy nagyobb mértékben támaszkodtak a ciklikusabb bevételekre, például jövedelemadókra [McCubbins – Moule, 2010]. Bayoumi és Eichengreen [1995] azt találta, hogy a költségvetések reakciója a ciklus alakulására annál alacsonyabb, minél erősebb szabály van érvényben. Összességében Kopits és Symansky [1998] azt állapította meg, hogy a hetvenes évek eleje és a nyolcvanas évek közepe között, majd a kilencvenes évek elején az államok anticiklikus fiskális politikát folytattak, az automatikus stabilizátorok működése mellett diszkrecionális intézkedésekkel segítve ezt. A hatvanas években és a nyolcvanas évek végén ugyanakkor vagy nem található kapcsolat a költségvetési egyenleg és a GDP között, vagy pedig prociklikus fiskális politikára utal [Kopits – Symansky, 1998]. Az államok anticiklikus politikájára lehetőséget teremt a stabilizációs alapok felhalmozása és felhasználása [adatokat lásd NASBO, 2015a]. A recessziók negatív költségvetési hatásának kivédése érdekében annak ellenére is tartalékot, puffert képeznek a jó időkben, hogy ennek nincsenek szabályai.⁵ Elder [2016] véleménye szerint akkora stabilitási alappal kellene rendelkezniük, ami négy recesszióból három esetében elegendő. Vizsgálatok szerint jelenleg az államok kisebbik fele tekinthető megfelelően felkészültnek, amennyiben a stabilitási alap bevételekhez mért arányát viszonyítjuk egy potenciális recesszió bevételekre gyakorolt hatásához [lásd Elder, 2016, térkép].

A hat legjobban felkészült államból az egyik (Alaszka) kiugró bevételeinek köszönheti kedvező helyzetét (akárcsak az EU-ban pl. Luxemburg). A többi öt államból csak háromban erősek a költségvetési szabályok (alkotmány, végrehajtás kontrollja), a másik kettőben viszont kifejezetten gyengék. Ez is alátámasztja az elköteleződés szerepét [Elder, 2016]. Az államok többsége úgy is betartja a kiegyensúlyozott költségvetés elvét, hogy többségükben nincs erős kikényszerítési mechanizmus. Úgy tűnik, hogy az a politikai konvenció és elköteleződés, miszerint az egyenlegnek kiegyensúlyozottnak kellene lenni, a saját kikényszerítési mechanizmusává válik. Egyes kutatások szerint [Primo,

5 Ha a stabilitási tartalék képzésének szabályai talán nem is olyan fontosak, azonban a tartalék felhasználási szabályait célszerű lenne előre rögzíteni.

2007] a választott bíróságok jelenléte és a hiány évek közötti átvitelének tilalma hatékonyan szorítja le a kiadások szintjét.

A szabályok kijátszásának a problémája itt is jelentkezik. Suits és Fischer [1985] azt találták, hogy az államok rendszeresen szerveznek a költségvetési körön kívülre kiadási programokat, halasztanak kiadásokat egyik évről a másikra vagy szabályozással helyettesítenek állami kiadást. A bevétel és kiadási limitek kijátszása esetén megfigyelhető az is, hogy az államok a helyi önkormányzatok szintjére csoportosítanak át felelősségi köröket [Mullins – Joyce, 1996; Mengedoth – Pinto, 2015]. Poterba [1996] arra az eredményre jutott, hogy a kreatív könyvelés hosszú távon nem járult a deficit csökkenéséhez. Ez nem mond ellent a fenti tendenciáknak, hiszen a kreatív könyvelés szinte minden esetben visszaforduló intézkedést jelent, vagyis az egyenleg rövid távú javítása a későbbi időszak romlásának terhére valósul meg. A helyi önkormányzatok a stabilizációs funkciót is a szabályok átmeneti megkerülésével látják el [Hou, 2015].

4.3. A Német Szövetségi Köztársaság fiskális szabályai

A Német Szövetségi Köztársaság olyan kooperatív federalizmusként működik, aminek elveit az alkotmányból lehet levezetni. Ez az alkotmány hangsúlyozza a decentralizált szintek szabályozási kérdéseinek fontosságát és azt, hogy az ország minden területén azonos életkörülményeket kell biztosítani. Ebből adódóan a központi (szövetségi), tartományi és helyi önkormányzati szint számos szállal kötődik egymáshoz. Egyrészt a transzfereken és megosztott bevételeken túlmenően ez azt is jelenti, hogy garantálják egymás működését, így szükséghelyzetben kiegészítő intézkedésre (bail-out) kerülhet sor. Másrészt a szövetségi törvények jelentős hányadát – különösen a megosztott bevételeket illetően – jóvá kell hagynia a Bundesratnak, amelyben a tartományi kormányzatok is képviselve vannak. Végül a tartományok jelentős költségvetési autonómiát élveznek, és egyben felelősek a területükön működő önkormányzatok pénzügyeiért és kölcsönfelvételi szabályainak kialakításáért. Az országon belüli kiegyenlítés rendszere azonban sok kritikát kapott átláthatatlansága miatt, és azért, mert nincsenek megfelelő ösztönzők a közösségi szolgáltatások hatékony biztosítására [Wendorff, 2001; Hamker, 2007].

A beruházásokat kiemelten kezelő arany szabály 1949-ben került be Németország alkotmányába. Lényege, hogy legfeljebb a tervezett éves beruházások mértékéig lehetett eladósodni, vagyis a folyó költségvetésnek szufficitestnek vagy kiegyensúlyozottnak kellett lennie. Az egyes tartományok alkotmányaiban is hasonló szabály szerepelt. A helyi önkormányzatokra viszont a tartományok általában szigorúbb szabályokat alkalmaztak, az eladósodás csak akkor lehetséges, ha más fedezet nem áll rendelkezésre, és ebben az esetben is engedélyhez kötötték. Az 1969-es módosítástól kezdve a szabály alól kivételt jelentett a gazdasági visszaesés esete „a gazdasági egyensúly zavarainak elkerülése érdekében”. Ez láthatóan nem szimmetrikus, hiszen fellendülés idején nem követelt meg folyó költségvetési többletet. Ez inkább egy olyan mentesítési záradék, amit nem definiáltak pontosan, így túlzott rugalmasságot engedett az értelmezése. Ezt 2009-ben felváltotta az ún. adósságfék szabály, ami szerint a központi kormányzat szintjén a strukturális deficit „különleges helyzetben” maximum a GDP 0,35 százaléka lehet, míg a tartományok szintjén folyamatosan a kiegyensúlyozott költségvetés előírása érvényes. Ennek bevezetésére egy átmeneti időszak áll rendelkezésre, a központi kormányzat ese-

tében 2015 végéig, a tartományoknak pedig 2019 végéig. Mentésítő záradék gyanánt a természeti katasztrófák és a kormányzat kontrollján kívül álló vészhelyzetek, illetve az állam pénzügyi kapacitására jelentős mértékben káros események szolgálnak. Az új rendelkezések ellen szavazott Berlin, Mecklenburg-Pomerania és Schleswig-Holstein tartomány, továbbá Schleswig-Holstein bíróságon is megtámadta, de sikertelenül.

Az arany szabály működése abból a szempontból nem tekinthető sikeresnek, hogy az adósság mind a központ, mint a tartományok szintjén nőtt. 1980 és 1999 között csak egyetlen évben teljesült az, hogy a finanszírozási igény alacsonyabb volt a beruházás törvényi definíciójánál [Wendorff, 2001]. Ez a törvényi definíció eleve rendkívül széles volt, mert a reáleszközök beszerzése (beruházás) mellett beleértették a pénzügyi eszközök felhalmozását, továbbá más államháztartási alrendszerek és a külföld felé irányuló tőketranszfereket is. A kapott tőketranszferek levonását megengedték ugyan, de a reál és pénzügyi eszközök értékesítését, valamint a nyújtott hitelek visszatérülését nem. Az aszimmetriát tovább súlyosbította, hogy a reáleszközök értékcsökkenését sem lehetett levonni, ilyen értelemben nem nettó, hanem bruttó beruházási kategóriáról volt szó. A szabály nem is volt kikényszeríthető, mert a tervekre vonatkozó, ex ante szabályként működött. A túlzottan széles beruházási kategória, az aszimmetria és a definiálatlan mentesítési záradék miatt sokan kritizálták az arany szabályt [OECD, 2008], sőt van, aki szerint nem is nevezhetjük arany szabálynak [Truger, 2015].

Mindezek mellett a szabályok kikerülhetőnek is bizonyultak. A költségvetést megkezdte például egy Treuehand nevű alap, ami az újraegyesítés költségeit fedezte. Ez több éves működés után a statisztikai adósságba 1995-ben került be, amikor már csaknem a GDP 7 százalékának megfelelő adósságot halmozott fel. [Wendorff, 2001]. Az arany szabályt tartományi szinten reáleszközök értékesítésével játszották ki, így például Hamburg és Hesse 2005-2006-ban a GDP 0,1 százalékának megfelelő bevételt realizált. Népszerűek lettek az állami beruházások PPP-formába történő kiszervezései is. A 2007-ben kezdődő autópályaépítések a GDP 0,1 százalékával tehermentesítették (átmenetileg) a költségvetést. Helyi önkormányzati szinten szintén elindultak a PPP-konstrukciók, mivel azonban itt ez is kölcsönfelvételnek számít, ezért tartományi jóváhagyást igényel. Egy felmérés szerint 2003 és 2005 között a meglévő 46 PPP-projektből 38-at a helyi önkormányzatok indítottak. Az éves hatás azonban a GDP 0,1 százaléka alatt maradt [Hamker, 2007].

A szabály ciklikus stabilizáló funkciója sem volt megfelelő, és úgy tűnik, hogy ezen az új szabály sem változtat. A kiadások nagyobb felét teljesítő tartományi és helyi szint ugyanis erősen követi az adóbevételeik ciklikus ingadozását, ezért az automatikus stabilizátorok nem működnek. Sőt, a tartományok helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatása egyenesen pro-ciklikusan viselkedik [Wendorff, 2001]. A kibocsátási rés revíziója is komoly problémát okozott (1. és 2. táblázat), és ez minden szabály esetében jelentkezett volna, legfeljebb egy kiadási szabály esetében kisebb mértékben. 2000-ben, majd 2006-2007-ben, ezt követően 2011-2012-ben, végül pedig 2015-2016-ban fordult elő, hogy jelentős (1-2 százalék közötti) negatív kibocsátási résre épült a szövetségi állam fiskális politikája, amiről utóbb kiderült, hogy pozitív kibocsátási rés volt. Így például 2012-re ez azt jelentette, hogy a strukturális egyenleg az akkor becsült és a tényleges kibocsátási résben jelentkező 1,8 százalék különbség miatt sokkal kedvezőbbnek tűnt, ebből adódóan kisebb kiigazítás látszott szükségesnek [OECD, OE, 2011 Nov.].

4.4. Az Egyesült Királyság fiskális szabályai

Az Egyesült Királyság az egyik leginkább központilag irányított OECD ország [OECD, 2006b]. Minden regionális és helyi önkormányzat hatásköre és feladata központi szabályozásból vezethető le. Az 1972. évi önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzatok felvehettek hitelt, de előzetes központi engedély mellett. A regionális struktúrák – London, Skócia, Wales és Észak-Írország – erősödésére csak a kétezres évek elején került sor. 2004. április végétől a kölcsönfelvétel lazább szabályozását eredményezte a prudenciális kölcsönzési rendszer bevezetése. A Kincstár viszont fenntartotta magának a lehetőséget, hogy korlátozza az önkormányzatok kölcsönfelvételét, amennyiben azt a makrogazdasági feltételek igénylik.

A központi kormányzat esetében az első fiskális szabályt 1997-ben az új kormány hirdette meg, és 1998-tól vezették be. A szabályrendszer főbb elemei a következők voltak [HM Treasury, 2000]:

1. Az arany szabály teljesülése érdekében a folyó egyenleg szintjén többletet kellett elérni a ciklus átlagában. A folyó kiadások közé számították az amortizációt is, így az arany szabály az amortizációval csökkentett, nettó beruházásra vonatkozott.⁶ Ez praktikusán azért is fontos volt, mert előzőleg a kormányzati beruházások rekordmélységbe csökkentek. A költségvetés stabilizációs funkciója érvényesülésének érdekében a költségvetés folyó egyenlegének a gazdasági ciklus átlagában kellett egyensúlyban lenni (tehát hosszú távon 0 körül ingadozhatott, egyes években hiánnyal, más években többlettel). Ez hasonló a szimmetrikus viselkedést feltételező strukturális egyenleg gondolatához. Ennek azonban visszatekintő módon szereztek érvényt, vagyis egy meghatározott időponttól kumulálódó folyó egyenlegnek kellett volna egyensúlyban lenni.
2. Az óvatosság érdekében a Kincstár pesszimistának szánt növekedési ütemmel számolt.
3. A beruházás mértékét korlátozta a fenntartható beruházás szabálya. Ez azt jelentette, hogy a közszektor nettó adóssága – ami a bruttó adósság likvid eszközökkel csökkentett mutatója – a gazdasági ciklus alatt prudens és stabil szint körül ingadozhat. Ezt a szintet a GDP 40 százaléka alatt határozták meg.
4. Kiadási szabály alkalmazása, háromévente Kiadási Szemle (Spending Review) készítése. A minisztériumi kiadási plafonok növelték a kiszámíthatóságot és megakadályozták a meglepetés (windfall) bevételek elköltését.
5. A statisztikánál szigorúbb mutatót, az állami vállalatokat is tartalmazó közszektort választották az adósság és hiány mutatójának, annak érdekében, hogy megszűntessék a rossz ösztönzőket a rendszer megkerülésére [HM Treasury, 1998]. A korábbi pénzforgalmi finanszírozási igény mutatóját (PSBR) a statisztikához hasonlóan korrigálták a finanszírozási műveletekkel, pl. privatizációs bevételekkel és eredményszemléletű korrekciókkal. Így kapták a közszektor nettó kölcsönfelvé-

⁶ Az állóeszköz-állomány csak a nettó beruházással növekszik, hiszen a bruttó beruházásból le kell vonni az állóeszköz-felhasználást (amortizációt).

telét (PSNB). A statisztikánál abban is szigorúbbak voltak, hogy nem engedték a mobiltelefon-licenszből származó bevétel egyösszegben előrehozott elszámolását, hanem az értékesítés teljes időszakára szétterítették [Emmerson et al., 2006].

6. Külső ellenőrzés bevezetése; a Kincstár feltételezéseit és előrejelzéseit ellenőrizte a Nemzeti Számvevőszék (National Audit Office).

A gazdasági válságot követően a fenti szabályrendszert fel kellett függeszteni és egy átmeneti időszak után, 2015-től új szabály lépett életbe. Ez megszüntette a beruházások kiemelt kezelését (arany szabályt) és a folyó egyenleg múltbeli értékeinek kumulatív (visszatekintő) figyelembevételét. Ehelyett előrettekintő módon a strukturális egyenlegre összpontosít, vagyis ha a trendre vonatkozó becslés optimistának bizonyul, akkor a deficitben jelentkező kumulált hibát nem ellentételezteti a jelenlegi hiányban. Ez megfelel a többi ország gyakorlatának és sokkal realisztikusabb fiskális politikát eredményez. A trend/ciklus szétválasztásra és így a strukturális deficitre vonatkozó hivatalos becslést 2015-től a Költségvetési Tanács (Office for Budget Responsibility) végzi, ezzel szeretnék csökkenteni a jövőbeli negatív meglepetések mértékét.

A gazdasági válság rávilágított az előző szabály már korábban is jelentkező problémáira. Az óvatosság elve ellenére az Egyesült Királyság kormánya kedvező időkben tendenciózusan alulbecsülte a ciklikus komponenst, vagyis optimista módon felülbecsülte a trendet⁷ [Kell, 2001; Dupont – Kwarteng, 2012]. 1997-től a folyó kiadások nominálisan évi átlagban 6 százalékkal nőttek, majd 2002-től a folyó bevételek és kiadások szétnyíltak, de e negatív fejleményre a fiskális politika az optimizmus miatt nem reagált. 2008-ban így nem volt mozgástér, ahhoz az egész időszakban évi 4 százalékos kiadásnövekedésre lett volna szükség [Dupont – Kwarteng, 2012]. 2003-ban még az OECD is ciklikus problémának látta a bevételek elmaradását és kiemelte az Egyesült Királyság gazdaságának nagyobb ellenállóképességét a válságok tekintetében. Az OECD észlelte ugyan a korábbi meglepetés adóbevételek (windfall) elmaradását, de a továbbra is magas állami kiadást láttak szükségesnek ahhoz, hogy a gazdaság a potenciáljához közel maradjon. A magasabb hiányt összhangban állónak látták az arany szabállyal [OECD Economic Outlook, 2003 Dec.]. Egy évvel később a potenciális növekedési ütemet illetően még megegyezett az OECD véleménye a Kincstár óvatos becslésével. Az 1 százalékra becsült negatív kibocsátási rés (és így a jövőben felzárkózó adóbevétel feltételezése) kapcsán azonban már megjegyezték, hogy az OECD becslése szerint a kibocsátási rés már bezárulhatott, így az arany szabály teljesítéséhez már intézkedni kellene [OECD Economic Outlook, 2005 Jan.]. Következő évben az OECD felhívta a figyelmet arra, hogy az olajkitermelésből és társasági adóból származó volatilis (windfall) bevételek kapcsán a hivatalos prognózisok túlzottan optimisták és azok nem lesznek elegendőek a hiány csökkentésére, csak szintentartására [OECD Economic Outlook, 2006 Jan.]. A költségvetési hiányban ténylegesen bekövetkező elcsúszást követően az OECD felhívta a figyelmet a gazdasági ciklus bizonytalan alakulására, így a volatilis bevételek fennmaradása mellett is kiadási

⁷ Az optimizmus azt jelenti, hogy az adóbevételek trendje kevésbé kedvező, tehát az ezekhez igazított kiadás túl magas volt. Amikor az adósságtrend és a GDP lefelé revideálódik, akkor az adósságráta növekszik. Ez korrigálható lenne, ha a korábban túl magas kiadás kumulált összegét a fiskális politika ki tudná igazítani.

intézkedések meghozatalát látta szükségesnek az arany szabálynak történő megfelelés érdekében [OECD Economic Outlook, 2007 Jan.]. A 2007/2008-as költségvetési évre vonatkozóan a hivatalos előrejelzések a nagyobb hiány irányába mozdultak, figyelembe véve a gazdasági növekedés lassulását követő bevételeket. Az Egyesült Királyság kormánya ekkor úgy látta, hogy valószínűleg 2007 utolsó negyedében ért véget a gazdasági ciklus, vagyis az arany szabálynak az eddig tartó periódusban kellett teljesülni. Az OECD a ciklus végére vonatkozó konkrét (és bizonytalan) dátumtól függetlenül úgy ítélte meg, hogy szigorúbb fiskális politikára lesz a jövőben szükség, hiszen a nettó adósságráta megközelítette a 40 százalékot [OECD Economic Outlook, 2007 Nov.].

2008-ban a válság hatására gazdasági visszaesés következett be és a volatilis bevételek (társasági adó, ingatlanadó) ennél is nagyobb mértékben estek. Látszott, hogy a hiány jóval meg fogja haladni a GDP 6 százalékát. Az adósságrátában meghatározott szabályról is kiderült, hogy mennyire sérülékeny, hiszen a finanszírozási igény (nevező) egyidejűleg ugrott meg a GDP (számláló) visszaesésével, és ehhez adódott még hozzá a bankmentésből adódó adósságnövelő hatás. Ezek után világossá vált, hogy az egész szabályrendszert újra kell gondolni [OECD Economic Outlook, 2008 Nov.]. Nyilvánvaló lett, hogy a gazdasági válság előtt túl optimistán értékelték a trend/ciklus szétválasztását, növekedési trendnek gondolva egy ciklikus fellendülést. E revízió során a múltbeli növekedési trendet lefelé korrigálták. Ezzel összhangban a ciklikusan igazított egyenleg is jelentősen megváltozott, és ennek kumulált romlását egyszerre kellett volna korrigálni, ami válság idején számottevő kiigazítást eredményezett volna (pro-ciklikus költségvetés). 2010-re már 13 százalékos hiányt vártak, így látható volt, hogy középtávon kiigazításra van szükség. Ennek sikeressége érdekében ambíciózus hiánycsökkentési tervek mielőbbi bejelentésére és egy hiteles, új fiskális szabályrendszer megalkotására volt szükség [OECD Economic Outlook, 2010 Jan.].

A két szabályrendszer közötti átmeneti időszakot 6 és 10 százalék közötti deficit, valamint 65 és 90 százalék közötti bruttó adósságráta jellemezte, ezért évről évre konszolidációs terveket nyújtottak be, amelyek a ciklikusan igazított egyenleg szintjén tűztek ki középtávú célokat. Adóemelések mellett olyan kiadáscsökkentéseket határoztak el, amelyek végrehajtását 2010-ben és 2013-ban a Kiadási Szemle elkészítésével támogatták. Ebben kiadási limiteket és azokhoz közszolgáltatási szerződéseket határoztak meg. Segítségével a kiadáscsökkentés hátterét is be tudták mutatni. 2010-ben a kormányzati beruházás, a fogyasztás és a transferek visszafogását jelentették be a következő évekre [OECD Economic Outlook, 2010 Dec.]. A gazdasági növekedés (és az adóbevétel) 2013-ban jobbnak bizonyult a prognózisnál, de ezt követően az ingatlanból és az olaj- és gázkitemelésből származó volatilis bevételek, valamint a legnagyobb adóalap, a lakossági bér növekedése is alacsonyabb lett a Költségvetési Tanács által vártnál [OECD Economic Outlook, 2014 Nov.]. Mindez a volatilitás nem okoz gondot, amennyiben a kellően konzervatív növekedési ütemre épülő kiadási szabályt folyamatosan betartja a fiskális politika.

A korábban említett optimizmus jól látható a kibocsátási rés későbbi revízióiban (1. és 2. táblázat). Ez az OECD becsléseit mutatja, amelyek, amint említettük, kicsit kevésbé voltak optimisták, mint a hivatalos számok. Azonban még így is átlagosan a GDP 1 százalékával kedvezőbb kibocsátási rést becsültek 1998 és 2016 között „valós időben”. Ez azt eredményezte, hogy időnként még a kibocsátási rés előjele is eltért, vagyis más típusú

fiskális politikát kellett volna folytatni. Így például 2002-2004-ben és 2006-2008-ban negatív kibocsátási rést becsültek, ez ma már láthatóan pozitív volt. A kiadásokat már ebben az időszakban vissza kellett volna fogni, hogy „jó időkben” tartalékokat képezzenek [Dupont – Kwarteng, 2012].

A tapasztalatok szerint az aranszabály kikerülhető volt, annak ellenére, hogy a statisztikai mutatónál szigorúbb kategórián alapult. A teljes állami vállalati kör bevonása miatt nem lehetett velük a szabályt megkerülve kvázi-fiskális tevékenységet végezteni. Egyes tőkebevételek szétterítése is csökkentette a kreatív könyvelés lehetőségét. Ugyanakkor problémát jelentett a PPP-beruházások elterjedése, amelyek a privát szektoralal végeztek kvázi-fiskális tevékenységet (beruházást). Az első szisztematikus PPP-programot 1992-ben vezették be (Public Finance Initiative). Ezt a folyamatot 1997-ben, a szabályrendszer elfogadása idején tovább gyorsították. A hivatalos motiváció a hatékony szolgáltatás (value for money) volt, de ez a valóságban sok esetben nem valósult meg. Voltak kirívóan drága projektek [National Audit Office, 2000]. Ráadásul a problémák miatt sok eszközt (épületet, metrószakaszt) utólag átvett a közszektor [National Audit Office, 2002, 2004]. Az időszak átlagában évi 0,3 százalékos beruházástól mentesült a kormányzat a PPP-projektek miatt, az összes kötelezettség pedig meghaladta a GDP 10 százalékát. Ez azt jelenti, hogy a 40 százalékos limitet jóval a gazdasági válság előtt átlépte volna a nettó adósságráta. Ez érthetővé teszi, miért volt előnyös a PPP-forma alkalmazása a fiskális politika számára [Sawyer, 2007].

4.5. Hollandia fiskális szabályai

Hollandia esetében a II. világháborút követő időszaktól kezdve többféle fiskális szabályra találunk példát.

- 1945 és 1956 között a konstans tőkeszabály volt érvényben, amely szerint a beruházás annyi lehetett, mint amennyi az amortizáció (tőkeállomány folyamatosan állandó maradt), más szóval a nettó beruházás nulla volt [Berndsen, 2001]. Jelentős eltérést jelent ez az eddig áttekintett példákhoz viszonyítva, amelyek esetében a beruházás csak felső határát képezte az adósságkibocsátásnak. Az azonban már nem csupán kuriózum, hanem a szabály veszélyes jellemzője is volt, hogy nemcsak a tőkeállomálynak kellett folyamatosan állandónak lenni, hanem a folyó egyenleget is egyensúlyban kellett tartani *minden évben*. A ciklus figyelmen kívül hagyása csupán azért nem okozott súlyos problémát, mert ezekben az években a költségvetési kiadások és bevételek GDP-hez mért aránya még relatíve alacsony volt.
- Amikor azonban az állam mérete növekedni kezdett, előtérbe került a költségvetés stabilizációs funkciója. Ezért 1957 és 1960 között a ciklikus deficit szabályra tértek át. Ezt aszimmetrikusan alkalmazták, rossz időkben bővítették a keresletet, de jó időben nem szűkítették azt.
- E hibát kijavítva 1961 és 1974 között egy szimmetrikusan működő strukturális költségvetési szabályt működtettek.
- Az állam mérete gyorsan nőtt, ennek fékezése érdekében 1975 és 1979 között kiegészítették a strukturális szabályt az 1 százalékos adóteher szabállyal, eszerint évente maximum 1 százalékponttal nőhetett az adóterhelés a GDP arányában. Eközben a

strukturális deficit gyengeségei nyilvánvalóvá váltak az első és második olajválság idején, hiszen jelentős negatív revíziókra került sor a potenciális GDP és ebből adódóan a ciklikus helyzet megítélésében.

- A megugró deficit következtében egy átmeneti időszakban (1980-1982) kizárólag az aktuális hiánycélok teljesítésére törekedtek, de sikertelenül, a hiány rendre lényegesen magasabb lett.
- 1983 és 1994 között áttértek a többéves költségvetési célok alkalmazására, aminek révén a magas deficit fokozatos csökkentését célozták. Ez a módszer sem működött megfelelően, többek között azért nem, mert a nem várt többletbevételek akadályozták, hogy a kiadási oldalon a szükséges korrekciókra sor kerüljön.
- 1994-ben ezért egy kiadási szabályra tértek át, ami ma is érvényben van. Két évtizeden át nem foglalták törvénybe a szabályt, hanem koalíciós megállapodásokon alapult, és nem tartalmazott mentesítési záradékot. Jellemzője, hogy több évre meghatározza a nettó kiadások reálnövekedését.⁸ A rögzített kiadási trendnek hasonló stabilizációs hatása van, mint a strukturális deficitre alapuló szabályoknak, mert nem kényszeríti a költségvetést az adóbevételek ciklikus hullámszámának követésére. A „trend alapú” fiskális politika 1998-ban vált teljessé, amikor a kiadási szabályt adóbevételi szabály egészítette ki. A kormányzati ciklus elején ezzel nemcsak a kiadások plafonját, hanem az adóoldali intézkedéseket is rögzítették. Az adók egyéb, ciklusból adódó volatilitását úgy kezelték, hogy az esetleges többletet nem használhatták fel adócsökkentésre [Heeringa – Lindh, 2001]. 2010-ben az új koalíciós kormány korrekciós mechanizmust is bevezetett, a céltól való 1 százaléknál nagyobb eltérés esetén hiánycsökkentő intézkedést vállalt. A *Fiscal Compact*ban vállalt kötelezettségnek megfelelően 2013 végén a strukturális deficit és bruttó államadósság szabályokat és a kiadási és bevételi szabályokat is beemelték a törvények közé. E törvény teljes mértékben összhangban van az EU definíciókkal azon körülmények meghatározására vonatkozóan, amelyek a korrekciós mechanizmus életbe lépését, és a mentesítési záradék életbelépését, meghosszabbítását és megszüntetését szabályozzák. Ezen túlmenően a törvény olyan eljárást is tartalmaz, amely a helyi önkormányzatok esetében is – a központi kormányzat esetéhez hasonlóan – arányos kiigazítási erőfeszítést követel meg⁹ [Stability Program of the Netherlands, 2014].

A következőkben áttekintjük azt, hogy hogyan működött a trend alapú fiskális politika 1994-es bevezetésétől kezdve. A bevezetés első három évében kiadás megtakarítás jelentkezett a kiadási plafonhoz képest, ezt követően azonban 1998-ban csekély túllépés történt. 1999-től lehetőség nyílt arra, hogy az alszektorok között átvezethető legyen az esetleges megtakarítás a másutt képződő túllépés kompenzációja céljából. Erre azért volt szükség, mert a makrogazdasági sokkok eltérően hatottak az alszektorokra. A bérek alakulása például erősen hatott az egészségügyi kiadásra, ezzel szemben a kamatkidás a központi költségvetésnél jelentkezett. Átcsoportosítás révén a kamatmegtakarítás fe-

8 A nem adójellegű bevételekkel nettósítva.

9 A tartományi és városi önkormányzatok pénzügyi jelentősége abból a szempontból nem túl nagy, hogy a központi kormányzattól kapott támogatásaikhoz kell igazítaniuk kiadásait.

dezhette a bérek túllépését, ez történt 2000-2001-ben, amikor az átcsoportosításról kormánydöntés rendelkezett [Reininga, 2001]. Ebben a kezdeti időszakban a hiány leszorítása sikeresnek tűnt, amire két magyarázatot találtak. Egyrészt a koalíciós kormányzás ellenére politikai konszenzus alakult ki a fenntartható fiskális politika szükségességéről [Dur, 2000]. Másrészt a fiskális politika piacorientálttá váló megközelítése is szerepet játszhatott benne [Reininga, 2001].

A siker azonban csupán látszólagos volt. Amint az 1. és 2. táblázat mutatja, 1998 és 2001 között rendre alacsonyabb pozitív kibocsátási rést és magasabb potenciális növekedést becsültek, így visszafogottabb kiadási növekedéssel nem készültek fel a visszaesésre. 2002-ben már a kibocsátási rés előjelét sem találták el, ezt követően pedig 2003-ban visszaesett a gazdasági növekedés. Mivel nem volt mentesítési záradék, a fiskális politika válaszul prociklikus kiigazító lépéseket tett. Az eldöntött intézkedéscsomag kumulatív hatása 2003-ban a GDP 1,4 százalékát, 2004-ben 2,5 százalékát és 2005-ben 3 százalékát érte el. Ez többek között a bérek befagyasztására irányult [OECD Economic Outlook, 2003 Dec.]. 2003-ban a deficit elérte a GDP 3 százalékát, 2004 tavaszán ezért további, a GDP 0,4 százalékát elérő intézkedésre került sor 2004-2005-re, ez részben bevételnövelésre, részben beruházások elhalasztására irányult [OECD Economic Outlook, 2005 Jan.]. Az intézkedéseket nem ítélték elegendőnek, ezért 2004 tavaszán Hollandia a túlzottdeficit-eljárás hatálya alá került, és további intézkedéseket kellett hoznia mind a kiadási, mind a bevételi oldalon. Ezek sikeressége miatt 2004-től ismét 3 százalék alá került a deficit és 2005-ben tovább javult az egyenleg [OECD Economic Outlook, 2006 Jan.].

2006-2007-ben negatív kibocsátási rést becsültek, azonban később kiderült, hogy erősen pozitív volt (1. és 2. táblázat). Ismét kimaradt a lehetőség, hogy a „jó időkben” tartalékot képezzen a fiskális politika. 2007-ben azonban már elkezdődött a földgázból keletkező bevételek csökkenése, így a mozgástér már a válság előtt szűkülni kezdett [OECD Economic Outlook, 2007 Jan.; OECD Economic Outlook, 2007, Nov.]. 2008-ban a költségvetési tervek túlzottan optimista módon az energiához kapcsolódó bevételek növekedésére számítottak, remélve, hogy ez ellensúlyozza a válság hatását, vagyis az automatikus stabilizátorok működéséből származó egyenlegromlást [OECD Economic Outlook, 2008, Nov.]. Habár nem volt mentesítési záradék, 2009-ben a GDP 1,2 százalékát elérő hiánynövelő (adócsökkentő) intézkedéseket hoztak, hasonlóan számos EU tagállamhoz, amelyek az EU fiskális lazításra vonatkozó ajánlásait követték. Ezek az intézkedések az automatikus stabilizátorokkal és a csökkenő gázbevételekkel együtt 5,4 százalékra emelték 2009-ben a hiányt, és 2010-ben is 5 százalék maradt a deficit. A konszolidáció 2011 és 2015 között folyamatosan zajlott, eredményeképpen a hiány 2013-ban csökkent 3 százalék alá. 2016-ra ezzel szemben már a GDP 0,7 százalékát elérő lazítást fogadtak el, ami éppen ellensúlyozta a korábbi évek intézkedéseiből 2016-ra áthúzódó kiigazítás hatását [OECD Economic Outlook, 2015, Dec.].

A szabályok ebben az esetben is kikerülhetőnek bizonyultak. Hollandia a kiadási szabály bevezetésével egyidőben a PPP-piac kialakításában is részt vett. 1999-ben tudásközpontot hoztak létre a PPP-vel kapcsolatos ismeretek és módszertan megosztására, később egy központi PPP-egység jött létre a Pénzügyminisztérium keretein belül [European PPP Expertise Center, 2014]. Nagyméretű PPP-projektek valósultak meg az infrastruktúra és az épületberuházások terén. Ezek esetében a jövőbeli költségek

megjelentek az érintett minisztériumok jövőbeli kiadási kereteiben. A PPP-szerződés első fázisában megtakarított beruházási kiadásról azonban nem volt információ, mert a kormányzati Építési Ügynökség nem minden projekt esetében rendelkezett adatokkal. A holland statisztikai hatóság is csak 2014-től gyűjt erre vonatkozó adatot, mivel a Nemzeti Számlák Rendszerének felülvizsgálata miatt ez szükségessé vált [Algemene Rekenkamer, 2013].

5. ÖSSZEFOGLALÁS

A gyakorlatban alkalmazott szabályok azzal a két problémával próbálnak megbirkózni, amelyet az elmélet tárgyalása során bemutatunk. Az egyik kérdés, hogy hogyan érvényesíthető a költségvetés stabilizációs funkciója, ami csökkentheti a gazdaság ciklikus ingadozását, és ezen keresztül a tartós növekedést emelheti. A másik kérdés, hogy a költségvetési beruházások kiemelt/elkülönített kezelése indokolt-e, és ha igen, akkor milyen módon.

A következő, 4. táblázatban azt foglaljuk össze, hogy a cikkben bemutatott példákban milyen megoldásokat láttunk a költségvetés stabilizációs funkciójának érvényesítésére és azoknak milyen előnyei és hátrányai vannak.

4. táblázat: költségvetési szabályok és a stabilizációs funkció

szabály	előny	hátrány/nehézség	példa
rögzített egyenleg	nagyon kisméretű költségvetés mellett: egyszerűség	stabilizációs funkció ellentéte: pro-ciklikusság	Hollandia 1945-56
rögzített egyenleg + mentesítési záradék	„nagyon rossz” időkben stabilizációs funkció	aszimmetria, jó időkben nem eléggé csökkenti az adóságot + záradék aktiválásának definiálása	Németország 1969-2009
strukturális deficit	jó trend/ciklus szétválasztás esetén szimmetrikusan stabilizál	utólagos negatív meglepetés a trend/ciklus szétválasztásban: pro-ciklikusság lehetséges	Hollandia 1957-79
strukturális deficit + mentesítési záradék	jó trend/ciklus szétválasztás esetén szimmetrikusan stabilizál	utólagos negatív meglepetés esetén a pro-ciklikusság megakadályozható + záradék aktiválásának definiálása	EU fiskális keretrendszer
egyensúly a ciklus egészében	szigorú + jó trend/ciklus szétválasztás esetén szimmetrikusan stabilizál	utólagos negatív meglepetés a trend/ciklus szétválasztásban: pro-ciklikus kiigazítást követel!	Egyesült Királyság 1997-2009
stabilitási alap	szigorú + jó trend/ciklus szétválasztás esetén szimmetrikusan stabilizál	ha az alap nagysága nem elég, utólagos negatív meglepetés a trend/ciklus szétválasztásban: pro-ciklikus kiigazítást követel!	USA egyes államai
stabilitási alap + mentesítési záradék	jó trend/ciklus szétválasztás esetén szimmetrikusan stabilizál	pro-ciklikusság kizárása utólagos negatív meglepetés esetén + záradék aktiválásának definiálása	USA egyes államai
kiadási és/vagy bevételi szabály	szigorú (ha alkotmányban van, ill. népszavazás lehetősége esetén)	stabilizációs funkció ellentéte: pro-ciklikusság	USA egyes államai
trend alapú szabály + tartalék	jó trend/ciklus szétválasztás + még ennél is volatilisabb bevételek szűrése esetén szimmetrikusan stabilizál	utólagos negatív meglepetés a trend/ciklus szétválasztásban: a tartalék nagysága felső határt szab a stabilizációs funkciónak	Hollandia 1994-től kiadási és 1998-tól bevételi

Forrás: Saját szerkesztés

Tanulásgként azt állapíthatjuk meg, hogy a jól működő stabilizációs funkció (a választott szabálytól függetlenül) azt igényli, hogy a gazdasági növekedés trendjét és ciklusát megfelelő módon szét lehessen választani. Az 1. és 2. táblázat tanulsága az, hogy a legnagyobb hiba a „jó idők” felismerésében volt. Ha ugyanis egy ciklikus fellendülés téves módon kedvező trendnek gondolnak, akkor az adóbevételi többletet nem taka-

rítják meg (nem adósságcsökkentésre fordítják). Válság esetén kiderül, hogy a trend is kedvezőtlenebb, de ekkor már nincs lehetőség a korrekcióra, hiszen a fiskális szigorítás pro-ciklikus módon tovább mélyítené a válságot. Az adósságrátában megjelenő kumulált eltérést különösen nem lehet egy lépésben korrigálni, ilyen kivételes szigor csak az Egyesült Királyság korábbi szabálya írt volna elő. Mivel ez a szigorú korrekció rendkívül negatív gazdasági hatással járt volna, ez a szabály azonnali felfüggesztéséhez, majd megszüntetéséhez vezetett. Ilyen szempontból kedvezőbb, ha eleve létezik egy mentesítési záradék, ami rendelkezik a rendkívüli esetekről. Az Egyesült Államok néhány államában a mentesítési záradék megfogalmazása nagyon rugalmas, de amint láttuk, a tapasztalatok mégsem kedvezőtlenek. Az EU országok ezzel szemben abban az irányba haladnak, hogy pontosan definiálják, hogy milyen esetben aktiválódik a szabály felfüggesztése, és esetleg még azt is, hogy meddig és milyen mértékben lehet eltérni tőle. A trend megfelelő becslése szükséges ahhoz, hogy a mentesítő záradékot minden indokolt esetben életbe lehessen léptetni. Egy elhúzódó lassú növekedési periódus kumulált negatív hatása ugyanis nehezebben azonosítható, pedig elérheti a nagy visszaesésekből adódó adókiésését.

Amint láttuk, a tőketételek különválasztott kezelését – és az eladósodás ehhez kapcsolását – illetően az Egyesült Államok államaiban találhatóak kedvező példák. Az államok fele például az adósságban figyelembe veszi az alternatív finanszírozási formákat, tartós lízinget, PPP-t. Ezzel szemben a vizsgált EU országokban a PPP-elszámolások nem elég szigorúak. Általános probléma, hogy a beruházások PPP-formába történő kiszervezése kikerüli az arany szabályt és a hiány-, adósság- és kiadási szabályokat. Az arany szabály német változatának a tapasztalatai nem voltak kedvezőek, többféle szempontból kritizálták: egyrészt nem volt kikényszeríthető, másrészt túlzottan széles beruházási kategóriára vonatkozott, harmadrészt aszimmetrikus volt, végül a mentesítési záradéka is definiálatlan volt. Ezzel szemben az arany szabály angol változatával az volt a probléma, hogy egy meghatározott időponttól kumulálódó folyó egyenlegnek kellett volna egyensúlyban lenni, így a potenciális GDP téves becslése olyan mértékű kumulált problémát okozott, amit intézkedéssel reálisan már nem lehetett ellensúlyozni.

Nagyon fontos kérdés az is, hogy a szabályok érvényesülését milyen mutatóban mérik. Az EU országokban tendencia, hogy a nemzeti számlák statisztikáit veszik alapul. Ez a kreatív könyvelést átlagos mértékben szűri ki. A törvényi kategóriák lehetnek ennél lazábbak, de lehetnek szigorúbbak is. Az Egyesült Királyságban például az összes állami vállalatot tartalmazó közszektort választották az adósság és hiány mutatójának, és a mobiltelefon-licenszből származó bevétel egyösszegben előrehozott elszámolását sem engedték, hanem az értékesítés teljes időszakára szétterítették. Amint láttuk, a PPP-projektek esetében csak az Egyesült Államok államaiban találhatunk olyan szigorú megoldást, ami az összes ebből eredő kötelezettséget elszámolja az adósságban. A laza vagy szigorú módszertan közötti választás jól tükrözheti és demonstrálhatja azt, hogy a fiskális politika mennyire elkötelezett a szabályok követésében.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- Bayoumi, T. – Eichengreen, B. (1995): “Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization.” *IMF Staff Papers*, 42(1): 32-48.
- Berndsen, R. J. (2001): *Postwar Fiscal Rules In the Netherlands: What Can We Learn for EMU?* Fiscal Rules Conference.
- Blanchard, J. O – Summers, L. H. (1986): “Hysteresis and the European Unemployment Problem.” *NBER, Macroeconomics Annual*, 1.
- Bohn, H. – Inman, R. (1996): *Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*. NBER Working Paper, No. 5533.
- Bouthevillain, C. – Cour-Thimann, P. – van den Dool, G. – Cos, P. H. – Langenus, G. – Mohr, M. – Momigliano, S. – Tujula, M. (2001): *Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach*. European Central Bank, Working Paper No. 77.
- Caudal, N. – Georges N. – Grossmann-Wirth, V. – Guillaume, J. – Lellouch, T. – Sode, A. (2013): „A Budget for the Euro Area.” *Trésor-Economics* (120)
- Cimadomo, J. (2008): *Fiscal Policy in Real Time*. European Central Bank, Working Paper No. 919.
- Cordes, T. – Kinda, T. – Muthoora, R. – Weber, A. (2015): *Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?* IMF working paper No. 15/29.
- Dafflon, B. – Rossi, S. (1999): “Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations.” *Public Choice*. (101): 59-84.
- Dupont, J – Kwarteng, K. (2012): *Binding the hands of the Government – a credible fiscal rule for the UK*. IEA Current Controversies Paper No. 36.
- Dur, R. (2000): *Political institutions and Economic Policy Choice*. Tinbergen Institute Research series no. 2019. Amsterdam/Rotterdam.
- Elder, E. M. (2016): *Weathering the Next Recession: How Prepared Are the 50 States?* Mercatus Center, George Mason University. <https://www.mercatus.org/publication/weathering-next-recession-how-prepared-are-50-states> Letöltve: 2017.04.10.
- Emmerson, C. – Frayne, C. – Love, S. (2006): *The government’s fiscal rules*. Institute for Fiscal Studies, London.
- Escolano, J. (2010): *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*. IMF Technical notes and Manuals. <http://www.esaag.co.za/images/publications-notes/other/imf-guide-to-public-debt-dynamics.pdf> Letöltve: 2017.04.10.
- European Commission (2006): *Public Finances in EMU – 2006*. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication423_en.pdf Letöltve: 2017.04.10.
- European PPP Expertise Center (2014): *Establishing and Reforming PPP Units -Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*. http://www.eib.org/epec/resources/publications/epec_establishing_and_reforming_ppp_units_en1 Letöltve: 2017.04.10.
- Forni, L. – Momigliano, S. (2005): “Cyclical Sensitivity Of Fiscal Policies Based On Real-Time Data”, *Applied Economics Quarterly* 50(3): 299-326.
- Government of the Netherlands (2014): *Stability Programme of the Netherlands*. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_netherlands_en.pdf Letöltve: 2017.04.10.

- Hamker, J. (2007): „Temporary measures and off-budget activities – developments in Germany” *MNB Conference Volume 1*(1): 81-86.
- Heeringa, W. – Lindh, Y. (2001): *Dutch Versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095163 Letöltve: 2017.04.10.
- HM Treasury (1998): *Fiscal Policy: Current and Capital Spending*.
- HM Treasury (2000): *Pre-Budget Report 2000: Chapter 02 Delivering macroeconomic stability*.
- Hou, J. (2015): *Local Government Budget Stabilization: Explorations and Evidence*. Springer International Publishing, Cham.
- House of Commons, Treasury Committee (2011): *Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–12*. <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf> Letöltve: 2017.04.10.
- Inman, R. P. (1996): *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*. NBER working paper, no. 5838. <http://www.nber.org/papers/w5838.pdf> Letöltve: 2017.04.16.
- Irwin, T. C. (2012): *Accounting Devices and Fiscal Illusions*. IMF Staff Discussion Note 12/02. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1202.pdf> Letöltve: 2017.04.10.
- Kamps, C. (2006): „New Estimates of Government Net Capital Stocks for 22 OECD Countries, 1960–2001.” *IMF Staff Papers* 53(1)
- Kell, M. (2001): *An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom*. IMF working paper, 01/91
- Kennedy, S. – Robbins, J. – Delorme, F. (2001): *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. Department of Finance Working Paper 2001-16. <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf> Letöltve: 2017.04.17.
- Koen, V. – van den Noord, P. (2005): *Fiscal Gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting*. OECD working paper No. 417 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/237714513517.pdf?expires=1492364499&id=id&acc-name=guest&checksum=8AF22F43FE65333A84A59EC7CA4914FD> Letöltve: 2017.04.17.
- Kopits, G. – Symansky, S. (1998): *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper 162.
- Larch, M. – Turrini, A. (2009): *The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship*. Economic Papers No. 374
- Lundberg, E. (1985): “The Rise and Fall of the Swedish Model.” *Journal of Economic Literature* 23(1): 1–36.
- McCubbins, M. – Moule, E. (2010): “Making Mountains of Debt Out of Molehills: The Pro-Cyclical Implications of Tax and Expenditure Limitations” *National Tax Journal* (63):603-621
- Mengedoth, J. – Pinto, S. (2015): “Show and TEL: Are Tax and Expenditure Limitations Effective?” *Econ Focus* Second Quarter: 36-39.
- Milesi-Ferretti, G. (2003): ”Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting” *Journal of Public Economics*. (88): 377-394.
- Miller, G. J. – Hildreth, W. B. (2007): “Local Debt Management.” in: Shah, A. (szerk.) *Local Public Financial Management*. The World Bank, Washington.

- Morris, R. – Braz, C. R. – de Castro, F. – Jonk, S. – Kremer, J. – Linehan, S. – Marino, M. R. – Schalck, C. – Tkacevs, O. (2009): *Explaining government revenue windfalls and shortfalls an analysis for selected EU countries*. ECB Working papers No. 1114
- Mullins, D. – Joyce, P. (1996): “Tax and expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: an Empirical Assessment.” *Public Budgeting and Finance*. (16): 75-101.
- Musgrave, J. A. (1939): “The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget” *The American Economic Review*. 29(2): 260-271.
- Myrdal, G. (1939): “Fiscal Policy in the Business Cycle” *American Economic Review*. 29(1), Supplement, Papers and Proceedings of the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association, 183–193.
- National Audit Office (2000): *The Refinancing of the Fazakerley PFI Prison Contract*. <https://www.nao.org.uk/report/the-refinancing-of-the-fazakerley-pfi-prison-contract/> Letöltve: 2017.04.17.
- National Audit Office (2002): *Ministry of Defence: Redevelopment of MOD Main Building*. <https://www.nao.org.uk/report/ministry-of-defence-redevelopment-of-mod-main-building/> Letöltve: 2017.04.17.
- National Audit Office (2004): *London Underground PPP: Were they good deals?* <https://www.nao.org.uk/report/london-underground-ppp-were-they-good-deals/> Letöltve: 2017.04.17.
- NASBO (National Association of State Budget Officers) (2014): *Capital Budgeting in the States*. NASBO, Washington, DC.
- NASBO (National Association of State Budget Officers) (2015a): *The Fiscal Survey of States*. http://dataspace.princeton.edu/jspui/bitstream/88435/dsp01qb98mh878/1/FS_2015_Fall.pdf Letöltve: 2017.04.18.
- NASBO (National Association of State Budget Officers) (2015b): *Budget Processes in the States*. <https://higherlogicdownload.s3.amazonaws.com/NASBO/9d2d2db1-c943-4f1b-b750-0fca152d64c2/UploadedImages/Reports/2015%20Budget%20Processes%20-%20S.pdf> Letöltve: 2017.04.17.
- OECD (2003): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2003-issue-2_eco_outlook-v2003-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2005): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2005-issue-2_eco_outlook-v2005-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2006a): *Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. working paper* <https://www.oecd.org/ctp/federalism/37388379.pdf> Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2006b): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2006-issue-2_eco_outlook-v2006-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2007): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2007-issue-2_eco_outlook-v2007-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2008a): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2008-issue-2_eco_outlook-v2008-2-en Letöltve: 2017.04.10.

- OECD (2008b): *OECD Economic Surveys: Germany, 2008*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-germany-2008_eco_surveys-deu-2008-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2010): *OECD Economic Outlook*. 2010(2): 88 http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2010-issue-2_eco_outlook-v2010-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2014): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2014-issue-2_eco_outlook-v2014-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- OECD (2015): *Economic Outlook*. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook-volume-2015-issue-2_eco_outlook-v2015-2-en Letöltve: 2017.04.10.
- Phelps, E. (1961): „The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen.” *The American Economic Review*, 51(4): 638-643.
- P. Kiss, G.(2007): *One-off and off-budget items: An alternative approach*. “MNB Conference Volume” 1(1): 18-27.
- P. Kiss, G. (2012): *Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája*. Pázmány Law Working Papers, No. 2012/39
- Poterba, J. (1994): „State Responses to Fiscal Crises” The Effects of Budgetary Institutions and Politics.” *Journal of Political Economy*, 102.
- Poterba, J. (1995): „Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States.” *National Tax Journal*, 48.
- Primo, D. M. (2007): *Rules and Restraint: Government Spending and the Design of Institutions*. University Of Chicago Press, Chicago.
- Reininga, T. (2001): *Coalition Governments and Fiscal Policy in the Netherlands*. Banca D’Italia Public Finance Workshop: Fiscal Rules. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2001-fiscal-rules/555-576_reininga.pdf?language_id=1 Letöltve: 2017.04.17.
- Rekenkamer, A. (2013): *Contractmanagement in DBFMO projects*. <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/rapportrekenkamercontractmanagementbijdbfmo-projecten.pdf>. Letöltve: 2017.04.10.
- Sawyer, M. (2007): „Fiscal Policy under new Labour.” *Cambridge Journal of Economics*, 31(6): 885-899.
- Sørensen, B. – Wu, L. – Yosha, O. (2001): “Output Fluctuations and Fiscal Policy: U.S. State and Local Governments 1978-1994.” *European Economic Review*, (45)
- Staley, T. (2015): „The Impact of Fiscal Limits on State Revenue Volatility” *The American Review of Public Administration*. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074015589341> Letöltve: 2017.04.17.
- Suits, D. B – Fischer, R. C. (1985): “A balanced Budget Constitutional Amendment: Economic Complexities and Uncertainties” *National Tax Journal*, 38(December): 467-77.
- Truger A. (2015): *Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe*. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 138 *Working Paper-Reihe der AK-Wien*. <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wp-content/uploads/2015/03/Endfassung.pdf> Letöltve: 2017.04.17.

- Waisanen, B. (2008): "State Tax and Expenditure Limits – 2008", National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/IssuesResearch/BudgetTax/StateTaxandExpenditureLimits2008/tabid/12633/Default.aspx> Letöltve: 2017. május 31.
- Waisanen, B. (2010): *State Tax and Expenditure Limits – 2010*. National Conference of State Legislatures. <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/state-tax-and-expenditure-limits-2010.aspx> Letöltve: 2017.04.10.
- Wendorff, K. (2001): *The discussion on a national stability pact in Germany*. ID=165004066095104069080097124001001105123084002028060035065096023069124067109106013118025018021022008009118083125093119001068117108054086029012098025108031112090074050005073098120097097115003021083009103100072127090104112102109089109094122090115116081&EXT=pdf Letöltve: 2017.04.18.