

DEFICITHAJLAM ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK¹

TÓTH G. CSABA

A tanulmányban² áttekintjük a költségvetési hiánnyal kapcsolatos legfontosabb politikai gazdaságtani elméleteket. Részletesen bemutatjuk azokat a teóriákat, amelyek segíthetnek megérteni a deficithajlam kialakulását, különös tekintettel a költségvetéssel kapcsolatos döntéshozatal politika kontextusára, illetve az intézményrendszerben rejlő ösztönzőkre. A tanulmány második felében a fiskális intézményrendszerből kiemelve röviden összegezzük az elméleti hátterét a költségvetési szabályok működésének – egy olyan eszköznek, amely képes lehet a deficithajlamról fakadó problémák kezelésére és megelőzésére.

A DEFICITHAJLAM LEHETSÉGES OKAI

Az elmúlt évtizedek politikai gazdaságtani kutatásainak egyik fontos célkitűzése volt, hogy miután a költségvetési deficit közgazdaságtani magyarázatai kevésnek bizonyultak a hetvenes évektől két évtizeden át tartó európai eladósodás megértéséhez, ezért a lehetséges magyarázatok körét új területekre is kiterjessze. Így születtek meg azok a pozitív megközelítésű elméletek, amelyek a politika és az intézményi környezet egy-egy jellemző karakterében, illetve a jellemzők közötti különbségekben találták meg az eladósodáshoz vezető deficithajlam lehetséges okait.³ Az alábbiakban ezeket az elméleteket mutatjuk be, ám azt fontos hangsúlyoznunk, hogy az egyes teóriák között sokszor átfedés van, emiatt a csoportosítás némileg önkényes.

1 A tanulmány kizárólag a szerző nézeteit tartalmazza, nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank álláspontját.

2 A szerző köszönettel tartozik a tanulmány egy korábbi változatához fűzött tanácsaiért Muraközy Lászlónak, a hibáért és tévedésekért a felelősség természetesen a szerzőt terheli.

3 A különböző ösztönzők jelenléte még nem feltétlenül vezet a deficithajlam kialakulásához, a fiskális feyelmezetlenséget elméletileg több csatornán (pl. a kamatok emelkedésén) keresztül is megakadályozhatják a megfelelő piaci mechanizmusok [Debrun és szerzőtársai 2009]. Ezek azonban – a tapasztalatok szerint – csak nagyon lassan, nem kiszámítható módon, és elvértve képesek korigálni a folyamatokat, ha működésbe lépnek, akkor viszont általában radikális hatásokkal járnak. Lásd erről Balassone et al. [2004], valamint Gale–Ország [2003].

FISKÁLIS ILLÚZIÓ ÉS INFORMÁCIÓS ASSZIMETRIA

Az első elméleti megközelítések a tartósan deficités gazdálkodást a fiskális illúzió fogalmával igyekeztek magyarázni [Benczes 2008], ami azt jelenti, hogy a választók szisztematikusan alulbecsülik a jelenlegi állami kiadások jövőbeli költségeit. Ez nem csupán arra vonatkozik, hogy a választók nem képesek pontosan átlátni, illetve megérteni a költségvetést, hanem arra is, hogy időről időre hagyják magukat megvezetni a politikusok által [Eslava 2006]. Ezt a tételt azonban részben meghaladták azok az elméletek, amelyek új megközelítésből, a politikai és intézményi rendszer korlátaival, jellemzőivel magyarázták a deficithajlamot.

Az egyik ilyen új megközelítés a politikai gazdaságtani vizsgálatokban meglehetősen gyakran előforduló ügynök-megbízó viszony [lásd Besley 2006, valamint Benito–Bastida 2009]. Ha ezen keresztül vizsgáljuk a választók és a döntéshozók viszonyát, akkor jól meghatározható a kapcsolatban rejlő információs aszimmetria. A választók képesek megfigyelni saját jövedelmüket, fogyasztásukat, az általuk fizetett adókat, valamint érzékelik az igénybe vett kormányzati szolgáltatások (oktatás, egészségügy, rendvédelem, közvilágítás stb.) színvonalát, illetve mindezek változását. Ám saját tapasztalatuk nincs arról, hogy miként hasznosulnak a befizetett adók, illetve miből finanszírozza a kormány az állami kiadásokat és transfereket.

Alesina et al. [2008] megfogalmazása szerint a választók képesek megfigyelni a gazdaság állapotát, de nem rendelkeznek közvetlen tapasztalattal arról, hogy mennyi hitelt vesz fel az állam, hogyan változik évről évre a követelések és kötelezettségek állománya, azaz a nettó és bruttó államadósság. Az információs aszimmetria szerepét ráadásul erősíti, hogy a kormányzati pénzügyek nem megfigyelhető része, azaz a hitelfelvétel és az államadósság alakulása, közvetlenül képes befolyásolni a megfigyelhető eredmények, vagyis a gazdaság állapotát, illetve növekedését. Emiatt a rövidlátó politikusok számára különösen nagy vonzerőt jelent, hogy ne csupán válságban, hanem konjunktúra idején is adósságból dinamizálják a gazdaságot.

Az információs aszimmetria részét képezi még a választók részéről fennálló információhiányon túl az előrejelzésekhez kapcsolódó túlzott optimizmus. Ennek egyik formája, amikor a választók olyan pártot támogatnak, amely ígéreteiben visszatükrözi a polgárok optimizmusát, károsabb azonban, amikor a kormány maga is túlzottan optimista előrejelzéseket készít⁴. A ténylegesnél nagyobb növekedési prognózis nyomán ugyanis a tervezettnél kevesebb adóbevételt realizál a kormány, ami hozzájárul a deficit kialakulásához [Wren-Lewis 2011].

4 A fiskális előrejelzésekkel kapcsolatban mért túlzott optimizmusról lásd Frankel–Schreger [2012].

A DÖNTÉSHOZÓK IDŐPREFERENCIÁJA

A fegyelmetlen költségvetési gazdálkodásban általában kulcsszerepe van a kormányzati gondolkodás időtávjának, ami a demokrácia egyik sajátosságából, a politikai ciklusokból fakad. A döntéshozók időpreferenciáját ugyanis jelentősen befolyásolják a választási ciklusok és az újraválasztási esélyek. Ennek következtében általában fontosabb számukra a diszkrecionális intézkedések rövid távú hatása, és kisebb súllyal jelenik meg a döntésekben a később szükségessé váló költségvetési kiigazítás ára. Ez deficitesebb gazdálkodásra ösztönzi az önérdékkövető politikusokat csakúgy, mint az a tény, hogy rezsimváltás esetén a távozó kormány költekezési hajlamának árát az új kabinet kénytelen megfizetni. Ez önmagában jelentősen csökkenti az új kormány gazdaságpolitikai mozgásterét és így újraválasztásának esélyét is [lásd Alesina – Perotti 1999, valamint Persson – Svensson 1989].

Az önérdékkövető politikus az alapja azoknak az elméleteknek, amelyek az adósságra, mint stratégiai változóra tekintenek [lásd Benczes 2008]. Az új politikai gazdaságtani kutatások egyik fontos irányzata arra épül, hogy nem csupán pártok, hanem a pártokon keresztül közpolitikák is versenyeznek egymással, és ha két különböző párt két eltérő közpolitikai elképzeléssel harcol a választók szavazataiért, akkor minél nagyobb a különbség a két elképzelés között, és minél nagyobb a kormányváltás esélye, annál inkább késznek mutatkozik a (még) kormányzó párt az adósság növekedésére. Alesina és Tabellini [1990a, 1990b] munkái ráadásul arra is rámutattak, hogy mindez levezethető a választói magatartásból – cáfolva ezzel az irracionális választó elméletét – hiszen a jelenlegi medián szavazónak is érdeke, hogy úgy védekezzen a kormányváltásban rejlő kockázat ellen, hogy az általa preferált célok megvalósítását adósságból finanszírozza a kormány. Ez az, amit Wren-Lewis [2011] türelmetlenségnek nevez, rámutatva arra, hogy egyaránt létezik az egyén és a kormányzat szintjén, és nem mindegy, hogy a defichajlam a választókkal összhangban, a tőlük kapott felhatalmazással, vagy attól függetlenül alakul ki.

Ide kapcsolódik még a különböző generációk közötti újraelosztás kérdése is. Ha ugyanis az expanzív költségvetési politika egyre növekvő költségeit a döntéshozók képesek a jelenleg élő (és szavazó) generáció helyett a következő generációkra áthárítani államadósság formájában, az szintén növeli a deficitesebb gazdálkodásra való hajlamot [Auerbach et al 1992, valamint Wyplosz 2012].

Az ilyen típusú modellek közös eleme, hogy a különböző időpreferenciákat igyekeznek megragadni. Amint arra Benczes [2008: 222] is rámutatott, annál nagyobb a konfliktus, „minél nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a hatalomban lévők a mostani fogyasztásnak, ezáltal ugyanis nem, vagy kevésbé építik be a döntéseikbe a költekezések többletköltségét.” Másrészt azt Benczes is hangsúlyozza, hogy ez nem csupán társadalmi szintű jólétvesztéssel jár, hanem korlátozza a következő kormány mozgásterét is, amennyiben az sokkal inkább a költségvetési egyensúly, illetve a fenntartható fiskális politika feltételeinek a megteremtésére kénytelen koncentrálni a saját közpolitikai céljainak a végrehajtása helyett.

A politikusok rövid távú személetmódja fontos szerepet játszik a Györfly [2012] által kidolgozott, több társtudományág (szociológia, politológia, pszichológia) elméleteit

összekapcsoló modellben is. Ennek kiindulópontja, hogy a jövővel kapcsolatos ismeretek legnagyobb részét az intézmények képviselik, emiatt ezeknek kulcsszerepük van a bizonytalanságok mérséklésében. Ha az intézmények megbízhatóan és stabilan működnek, akkor az egyéneknek lehetőségük nyílik a hosszú távú tervezésre. Ha sikerrel járnak, az megerősíti az intézményekbe vetett bizalmukat, viszont ha megbuknak, akkor a saját tervezésükben keresik elsőként a hibát és nem a bizalmukat élvező intézményekben. Ezt nevezi Győrffy angyali köröknek. A helyzet nagyon eltérő az ördögi körök esetében, amikor alacsony az általános bizalmi szint, az intézmények nem megfelelően működnek, az emberek pedig nem tartják be a szabályokat, mert azt feltételezik, hogy ezt mások sem teszik. Ilyen körülmények között a nagy kiszámíthatatlanság miatt a szereplők rövid távú érdekeiknek megfelelő terveket készítenek, ha pedig nem sikeresek, akkor az tovább gyengíti az intézményekkel szembeni bizalmat. „A társadalomban uralkodó rövid távú szemlélet alól nem vonhatják ki magukat a politikusok sem. Mivel mindenféle hosszú távú ígéret hiteltelen, a szavazatszerzés érdekében a társadalom rövid távú elvárásaira erős külső kényszer hiányában rövid távú megoldásokkal válaszolnak.” [Győrffy 2012: 422]

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy bizonyos körülmények és lehetőségek képesek mérsékelni az említett tényezők hozzájárulását a defichthajlam kialakulásához. Például, ha az új kormány képes megelőzni, vagy megoldani a pénzügyi válságot, és a választók számára hitelesen be tudja mutatni, hogy a népszerűtlen intézkedésekre a távozó kormány túlzott költsége miatt volt szükség, az növelheti az új kormány népszerűségét, újraválasztási esélyeit és ezzel együtt a mozgásterét is, hogy végrehajtsa saját közpolitikai programját. Másrészt az olyan democráciákban, ahol általában két párt váltja egymást a hatalmon, szintén kockázatos lehet az adósság növelése, hiszen könnyen lehet, hogy a problémával néhány választási ciklussal később újra szemben találja magát a távozó kormány.

DINAMIKUS INKONZISZTENCIA

Ha eltekintünk attól az esettől, amikor egy kormány a saját érdekeit, illetve újraválasztási esélyeinek növelését közpolitikai céljai elé helyezi, a különböző periódusok eltérő súlyú hasznossága akkor is hozzájárulhat a fegyelmetlen költségvetési politikához. Dinamikus inkonzisztenciának hívjuk, amikor egy kormánynak (rövid távon) érdekében áll eltérnie utólag egy olyan döntéstől, amelyet korábban ex ante optimálisnak tartott [Debrun et al. 2009].

Ez azt jelenti, hogy ha időközönként (évente) újra optimalizálja a döntéseit a kormány – eltérve ezzel a korábbi időszak optimalizálásra épülő döntésétől – akkor nem képes maximalizálni a társadalmi összhasznot [Kyland és Prescott 1977]. Például a gazdasági szereplők várakozásainak kialakítása előtt az alacsony deficitpálya melletti elköteleződés optimálisnak tekinthető, ám abban az esetben, ha ez beépül a piaci szereplők várakozásaiba, és döntéseiket (pl. bérmegállapodások) ennek fényében hozzák meg, akkor rövid távon növekszik a fiskális keresletélénkítő lépések hatékonysága. Ez azonban a racionális gazdasági szereplők várakozásaiba is beépül, így a deficit reálgaz-

dasági hatása megszűnik, és magasabb inflációban csapódik le a rövid időközönként végrehajtott ismételt optimalizálás. A dinamikus egyensúly így magasabb deficit és magas infláció mellett alakul ki.

A KÖZALAP PROBLÉMÁJA ÉS A MOHÓSÁG

A deficithajlamot magyarázó új politikai gazdaságtani elméletek között kiemelt helyen szerepel az ún. közalapprobléma (common pool resources problem), amely alapvetően két állításból indul ki [Krogstrup–Wyplosz 2010, Poterba–Von Hagen 2008, valamint Debrun–Takahashi 2011]. Egyrészt a modern közpénzügyek esetében a kormányzati aktivitás (például közösségi beruházás, állami támogatás) célcsoportja általában egy jól meghatározott társadalmi réteg, vagy célközönség, miközben a kiadások finanszírozását biztosító adókötelezettség egy sokkal szélesebb réteget, többnyire a társadalom egészét érinti. Ezért, míg a költségek eloszlanak az állampolgárok között, addig az intézkedések gyümölcseit általában egy kisebb csoport arathatja le. A másik fontos állítás, hogy a döntéshozók általában egy-egy társadalmi csoportot képviselnek, legyen az egy választási körzetben élők csoportja, bizonyos társadalmi réteg (pl. középosztály), etnikai-nemzeti kisebbség, vagy bármilyen más ismérv alapján szerveződő homogén közösség.

Ha tehát a kormányzás jellegéből fakadóan egy-egy társadalmi réteg a többihez képest inkább kedvezményezettje egy állami beavatkozásnak, mint finanszírozója az intézkedés költségeinek, a döntéshozók pedig egyes társadalmi csoportokat képviselnek, akkor ez eltérítheti a kormányzást a társadalmi jólét maximalizálásától. Miként arra Von Hagen és Harden [1996] rámutatott, a fentiek miatt a döntéshozók szisztematikusan felülértékelik egy-egy állami intézkedés nettó határhasznát, és így érdekeltek lesznek abban, hogy a közkiadások meghaladják a hozzájuk tartozó össztársadalmi hasznok és költségek által meghatározott egyensúlyi szintet, ami egyúttal a költségvetési egyenleg romlását és az államadósság növekedését jelenti. Ráadásul mivel a piaci szereplők is érzékelik előbb vagy utóbb, hogy az általuk befizetett adókból finanszírozott állami programok hasznát csupán egy szűk kör realizálja, így ezek a szereplők (vállalatok és magánszemélyek egyaránt) egyre inkább a feketegazdaság felé fordulnak, amely tovább rontja a költségvetés egyensúlyát.

Például a saját választókerületének támogatásával a törvényhozásba bejutó parlamenti képviselő teljes mértékben képes realizálni a választókerületében megvalósuló útfelújítások hasznát, a költségeknek azonban csupán a töredékét internalizálja, hiszen a projekt finanszírozási terhei megoszlanak a központi költségvetésen keresztül az összes adófizető között. Emiatt ez az országgyűlési képviselő mindig érdekelt lesz további beruházások megvalósításában a saját körzetén belül, és ha egy törvényhozás, illetve egy kormány minden tagja így gondolkodik, az hozzájárulhat a fegyelmetlen költségvetési gazdálkodáshoz.

A jelenség egy másik megközelítése szerint a közalap problémája akkor merülhet fel, ha a döntéshozók – miniszterek, lobbicsoportok, koalíciós pártok – maguk versengenek, hogy az általuk preferált célok irányába tudják fordítani az állami kiadásokat [Krogstrup–Wyplosz 2010]. A deficithajlam ebben az esetben is egy externália eredménye,

nevezetesen hogy a kiadások fedezeteként szolgáló jelenlegi és jövőbeli adókötelezettségek általánosak, a finanszírozáshoz hozzájárulók számát tekintve pedig jócskán meghaladják a kedvezményezettek körét⁵.

Szorosan kapcsolódik a közalap problémájához egy ennél specifikusabb, és ezért kevésbé ismert, de szintén fontos fogalom, az ún. mohóság hatás [voracity effect]. Ez arra a meghatározott esetre szűkíti le a közalap problémáját, mikor valamilyen pozitív sokk éri a gazdaságot, ám az ebből fakadó többletet nem képes megtakarítani a költségvetés, sőt romlik az államháztartás egyenlege. Tornell és Lane [1999] mindezt azzal magyarázza, hogy a terven felüli, nem várt bevételek láttán megnő a politika közelében mozgó, hatalmi erővel bíró csoportok (helyi önkormányzatok, szakszervezetek, állami cégek, ipari tömörülések) „étvágya”, nyomásukra nő az állami újraelosztás és romlik az államháztartás egyenlege. A szerzők egyik fő állítása, hogy minél gyengébb az intézményi környezet és minél polarizáltabb a politikai hatalom, annál jelentősebb a mohóság hatás, így annál kevésbé képes konjunktúra idején a többletjövedelmet megtakarítani az állam.

KOALÍCIÓS KORMÁNYOK ÉS KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁS

Ez az elmélet szorosan kapcsolódik a közalap problémájához elsősorban azért, mert a háttérben ahhoz hasonlóan a politikai töredezettség húzódik meg. Azonban mégis érdemes önálló elméletként tekinteni rá, mert két szempontból is egy jól körülhatárolható, speciális helyzetre vonatkozik. Azt mondja ki ugyanis, hogy a koalíciós kormányzás természetéből adódóan magában hordozhatja a deficithajlam egy speciális változatát, a szükséges költségvetési konszolidáció halogatását. Benczes [2008: 223] összefoglalása szerint a kiigazítás elodázása konkrétan azt jelenti, hogy „a koalíciós kormányban helyet foglaló pártok nem képesek megegyezni arról, hogy melyikük szavazói vállalják a stabilizáció (akár teljes) terheit. Jóságos társadalmi tervező hiányában nem létezik olyan csoport, amely önként, küzdelem nélkül hajlandó volna viselni a kiigazítás költségeit. Az, hogy költségvetési konszolidációra időről időre mégis sor kerül, annak tudható be, hogy a játék egyik szereplője számára nem kifizetődő a további adóssághalmozás, vagy másként: a (további) várakozás határhaszna egyenlővé válik a várakozás határköltségével.”

POTYAUTAS TAKTIKA

A deficithajlam különösen gyakori az olyan helyzetekben, amikor a különböző igazgatási szintek között a jogkörök, kötelezettségek és felelősségek kapcsolata nem megfelelő [Ter-Minassian 2007, valamint Heppke – Falk – Wolff 2008]. Tipikusan ilyen helyzet alakulhat ki a központi kormányzat és egy alsóbb közigazgatási szint (pl. helyi önkormányzatok) viszonylatában. Ha például a múltbeli tapasztalatok alapján joggal lehet

5 A közösség erőforrásainak birtoklásáért folytatott különböző érdekcsoportok versengéséről lásd bővebben Benczes és Kutasi [2010] munkáját.

arra számítani, hogy az állam kimenti az eladósodott, illetve pénzügyi problémákkal küzdő önkormányzatokat, az fegyelmezetlen gazdálkodásra ösztönözheti a vezetőket, az alacsonyabb közigazgatási egységek költségvetési hiánya pedig rontja az államháztartás egészének az egyenlegét [Vigvári 2009].

Némileg hasonló a helyzet a különböző monetáris uniók, egységes valutaövezetek esetében. Saját valuta esetén ugyanis a fegyelmezetlen fiskális politika hosszú távon mindenképp emelkedő inflációt és kamatokat okoz, ami visszatarthatja a döntéshozókat az expanzív költségvetési politikától. Más a helyzet azonban egy monetáris unióban, ahol, a közvetlen visszacsatolás függ az adott állam nagyságától, súlyától. Egy valutaövezetben általában a nagyobb politikai és gazdasági hatalommal rendelkező országoktól függ a kamatláb, hiszen ezek az országok szívják fel a monetáris unió megtakarításainak nagyobb hányadát.

Kenen [1995] szerint ennek az egyik következménye az lehet, hogy ha a nagyobb államok expanzív költségvetési politikája miatt emelkednek a kamatok, akkor az emelkedő kamatprémium költségeit kénytelenek elviselni a kisebb országok is, függetlenül attól, hogy mennyire fegyelmezett költségvetési politikát folytatnak. Másrészt viszont a kisebb országok esetében a piaci visszacsatolás sokkal lassabb. Az egységes valutaövezet jellegéből fakadóan [lásd Mundell 1961] a túlzottan expanzív, illetve fenntarthatatlan költségvetési politika hatása nem, vagy csupán jelentős késéssel jelenik meg az emelkedő kamatkidadásokban, így a döntéshozók nem feltétlenül internalizálják az eladósodás költségeit. Ráadásul ezen túlmenően az erkölcsi kockázat (moral hazard) miatt az is hozzájárulhat a deficithajlam kialakulásához, ha a valutaövezet központi bankja, vagy akár a többi tagország együttesen kimenti az eladósodott államot.

KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK

Az eddig bemutatott politikai gazdaságtani megközelítések arra keresték a magyarázatot a döntéshozatal folyamatát vizsgálva, hogy a gyakorlatban megvalósult költségvetési politika miért távolodik el sok esetben a reprezentatív fogyasztók hasznosságát maximalizálni igyekvő, jóságos társadalmi tervezőtől elvárható irányoktól [Burnside–Dollar 1997, valamint Alesina–Tabellini 1990a]. Ha ez utóbbi megvalósulna, akkor logikus lenne az az elvárás is, hogy a politikusokat minél kevesebb korlát akadályozza az ehhez szükséges eszközök kiválasztásában és a megvalósításban, azaz legyen minél nagyobb a diszkrecionális mozgásterük [Drazen 2002]. Ám a tapasztalat azt mutatja, hogy a jóságos társadalmi tervező helyett a politikusok gyakran előtérbe helyezik saját politikai érdekeiket, amely a társadalom számára szuboptimális megoldáshoz vezet.

Részben e probléma kezelése érdekében az elmúlt néhány évtizedben egyre nagyobb hangsúlyt kaptak azok az intézményi megoldások, amelyek a deficithajlam visszaszorítását, illetve a fiskális fegyelem megteremtését hivatottak szolgálni. A megoldást azonban nehezíti, hogy ezeknek az eszközöknek úgy kell megakadályozniuk a diszkrecionalitás káros célokra való felhasználását, hogy közben biztosítsák a döntéshozók számára

a megfelelő rugalmasságot ahhoz, hogy demokratikus felhatalmazásuknak megfelelően kezeljék a nem várt fejleményeket [Debrun et al. 2009]⁶.

A deficithajlam visszaszorítását célzó különböző kezdeményezések viszonylag széles skálán helyezkednek el a politikai nyilatkozatoktól kezdve a költségvetési szabályokon át egészen a költségvetési fegyelem felett örködni hivatott független költségvetési tanácsokig⁷. A különböző konstrukciók egymást kiegészítő és erősítő komplex eszközrendszerét a szakirodalomban általában fiskális keretrendszernek nevezik [Kumar–Ter-Minassian 2007]. Ez a keretrendszer képes lehet javítani a fiskális teljesítményt, stabilizálni a költségvetési politikával kapcsolatos várakozásokat, csökkenteni a bizonytalanságot, a kilengések nagyságát, valamint pozitív hatást gyakorolni a beruházásokra és a növekedésre. Az ide tartozó intézményi megoldásoknak általában két közös jellemzőjük van. Egyrészt hozzájárulnak ahhoz, hogy transzparenssé váljon, mit gondol a kormány a kívánatos, ideális költségvetési politikáról, másrészt különböző módon internalizálják a politikusok számára a fegyelmezetlen költségvetési politika hosszú távú költségeit [Wyplosz 2012].

A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK MEGHATÁROZÁSA, CÉLJA ÉS FUNKCIÓI

A fiskális politika eszközrendszere szempontjából a költségvetési szabályok meghatározása több szinten, több szemlélet mentén ragadható meg. Tágabb értelemben a költségvetési szabályok magukban foglalják az összes olyan jogszabályt és procedurális előírást, amely a költségvetés összeállítására, a költségvetési gazdálkodásra vonatkozik, s mint ilyen, fontos eszköz a központi kormány, illetve az Országgyűlés kezében, hogy biztosítsa a költségvetési politika zökkenőmentes működését [Alesina–Perotti 1999]. Ide tartoznak az államháztartás egészére vonatkozó szabályrendszerek, amelyek előírják az egyes szervezetek pénzügyi mozgásterét (pl. bérek befagyasztását), beszámoló és dokumentációs kötelezettségét. A szakirodalomban, illetve a közéletben is gyakrabban használt, szűkebb értelemben vett definíció szerint a költségvetési szabályok sokkal inkább korlátot, mintsem eszközt jelentenek a fiskális politika szempontjából. Ehhez kapcsolódóan a legerjedtebb meghatározás Kopits és Symansky [1998: 2] nevéhez fűződik, akik úgy fogalmaztak, hogy „a fiskális szabályok makrogazdasági értelemben olyan korlátot jelentenek a költségvetési politika számára, amelyek legtöbbször valamilyen fiskális teljesítményre vonatkozó aggregált index formájában jelennek meg. Ez utóbbiak közül a leggyakoribb az egyenleg és az adósság, de lehet más aggregált mutató is, amelyhez a szabály általában hozzárendel egy számszerű célértéket, vagy egy felső plafont, gyakran a bruttó hazai termék (GDP) arányában.”⁸

6 A megfelelő költségvetési szabályok kialakításával kapcsolatos nehézségek megértéséhez lásd Balatoni–Tóth [2012] munkáját.

7 Lásd bővebben Calmfors és Wren–Lewis [2011], Beetsma és Debrun [2016], illetve Jankovics [2012] munkáit.

8 A definíció nem tartalmazza ugyanakkor az olyan, meghatározott időközönként rendszeresen felülvizsgált tervszámokat, mint amilyenek tipikusan az uniós országok által készített középtávú költségvetési kitekintésekben (Medium Term Budgetary Frameworks) szerepelnek.

Bár alapvetően szakmai konszenzus övezi a Kopits–Symansky által megfogalmazott definíciót, és ennek megfelelően a továbbiakban mi is ezt használjuk, az elemzésekben és tudományos publikációkban megjelenő újabb meghatározások rávilágítanak arra, hogy a fiskális szabályokat érdemes tágabb összefüggésben is vizsgálni. Ezt jelzi például Debrun et al. [2009] definíciója, mely szerint a fiskális szabályok olyan intézményi mechanizmusok, amelyek erősítik a költségvetési fegyelmet és a fiskális politika hitelességét. Ez a megközelítés arra a meglátásra épül, hogy a költségvetési szabályok működésének és hatásmechanizmusának megértéséhez érdemes figyelembe venni azt az intézményi környezetet is, amelyben megvalósul.⁹

A költségvetési szabályok célja Kopits [2001: 3] megfogalmazása szerint, hogy „növeljék a makrogazdasági politika hitelességét a diszkrecionális intézkedések visszaszorításával. Alkalmazásuk révén biztosítható a gazdaságpolitikai fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága, függetlenül az éppen aktuális kormánytól.” És, hogy mindezt miképpen próbálják elérni, arra Debrun et al. [2009: 14] definíciója mutat rá, mely szerint a költségvetési szabályok legfőbb feladata, hogy „korrigálják a döntéshozók nem megfelelő (distorted) ösztönzőit”, amelyek mind a deficithajlamból fakadnak. Ennél részletesebben fejti ki a témával kapcsolatos véleményét Kennedy és Robbins [2001], akik szerint a költségvetési szabályok az alábbi konkrét célokat képesek szolgálni:

- a makrogazdasági stabilitás erősítését;
- a kormány, valamint az általa meghirdetett deficitcsökkentő intézkedések hitelességének növelését;
- a költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságának biztosítását, különös tekintettel a demográfiai folyamatok egyenlegrontó hatásainak kivédésére;
- a különböző közigazgatási szintek és nemzetközi közösségek esetében a negatív externáliák minimalizálását.

Bár azt fontos hangsúlyoznunk, hogy az egyes célok között jelentős átfedések vannak, hiszen a költségvetés fenntarthatósága például az egyik feltétele a makrogazdasági stabilitásnak, abból a szempontból hasznos ez a kategorizálás, hogy segít rávilágítani a költségvetési szabályok működési mechanizmusára.

Modellszerűen mindez úgy írható le, hogy a megoldandó probléma a fegyelmetlen költségvetési gazdálkodás. A probléma lehetséges előidézői a deficithajlam kialakulásáért felelős folyamatok, jelenségek. A probléma kezelésére használt (lehetséges) eszközök pedig a költségvetési szabályok, amelyeknek a céljuk, hogy a deficithajlam kialakulásáért felelős folyamatok megakadályozásával, korrigálásával gátolják meg a probléma kialakulását.

⁹ A fiskális intézményrendszer a költségvetési szabályokhoz képest egy sokkal tágabb fogalom. Magában foglalja a formális szabályokon túl egyrészt azokat az informális szabályokat, szokásokat, amelyek a gyakorlatban mozgatják a költségvetési politikát [Schick 1998]. Másrészt lefedi a számszerű előírásokon túl az összes olyan jogi normát és megállapodást, amely a költségvetésre vonatkozik. Ezek között kitüntetett szerepe van a független fiskális tanácsok munkájának, de ide tartoznak a kormányon belüli alkufolyamatok, a hosszú távú tervek és minden olyan mechanizmus, amely befolyásolja a kormány költségvetési politikáját, különös tekintettel a költségvetési fegyelmre [Wyplosz 2012].

A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK TÍPUSAI

A költségvetési szabályokat sokféleképpen lehet csoportosítani, de a leggyakrabban az alapján szoktuk kategorizálni őket, hogy melyik aggregált költségvetési mutatóra vonatkoznak. E szerint négy nagy csoportra lehet bontani a költségvetési szabályokat:

- adósságszabályra,
- egyenlegsabályra,
- kiadás oldali szabályra,
- bevétel oldali szabályra.

A különböző típusú szabályok részletes bemutatása előtt fontos hangsúlyozni, hogy ezek nem csupán külön-külön tudnak működni, hanem egy hatékony szabályrendszer részeként ki is egészíthetik egymást.

ADÓSSÁGSZABÁLY

Az adósságra vonatkozó szabályok esetében általában a GDP-hez mérik a bruttó, illetve esetenként a nettó kötelezettségállományt vagy annak változását. Az ilyen típusú előírásokat akkor alkalmazzák, ha a legfontosabb cél, hogy az adósságállomány konvergáljon egy bizonyos értékhez, vagy ne haladjon meg egy meghatározott szintet [Debrun et al. 2009]. Az adósságra vonatkozó szabály előnye, hogy viszonylag jól kommunikálható, könnyen érthető mind a döntéshozók, mind a szélesebb nyilvánosság számára, és mivel ez egy állományi mutató, így szorosabban kapcsolódik a fenntarthatósághoz. Problémát jelenthet viszont, hogy a küszöbértéktől jócskán elmaradó (vagy meghaladó) adósságráta esetén a szabály nem tekinthető hatékony sorvezetőnek, ráadásul messze nincs konszenzus a szakirodalomban arról, hogy mekkora az az optimális adósságráta, amelyet érdemes küszöbértékként beállítani [Hemming–Kell 2001].

Rontja a szabály hatékonyságát az is, hogy miközben a konstrukció célja, hogy intézményi eszközökkel befolyásolja, illetve korlátozza a kormány költségvetési politikáját, addig az adósságrát olyan tényezők is befolyásolják [például növekedés, árfolyamváltozás], amelyekre nincs közvetlen hatása a kormánynak.

Az adósságszabályokkal kapcsolatos legfőbb általános kritika, hogy (legalábbis önmagukban) nem kellően rugalmasak. Általában túlságosan prociklikusan reagálnak a gazdasági ciklus ingadozására, hiszen egyrészt az állományban kumulálva jelenik meg a korábbi évek ciklikus hatása, másrészt a nominális GDP alakulása a nevezőn keresztül is befolyásolja az adósságrát [Ódor–P. Kiss 2011]. Ezért nagyon gyakran tartozik mentesítő záradék az adósságszabályokhoz, amely ideális esetben egy pontosan meghatározott feltételhez (recesszióhoz, vagy egyéb rendkívüli állapothoz) kötve lehetővé teszi bizonyos ideig a szabály felfüggesztését.

EGYENLEGSZABÁLY

A költségvetési egyenlegre vonatkozó szabályok az összes bevétel és az összes kiadás különbségét korlátozzák, és általában a GDP-hez viszonyított egyenleg minimális szint-

jét határozzák meg. Az ilyen típusú szabályok előnye az adósságszabályokkal szemben, hogy a devizaadósságot érintő, a kormány közvetlen hatáskörén részben kívül maradó ártérkelődés és a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából kevésbé fontos privatizációs bevételek nem befolyásolják. Emellett kisebb az ilyen típusú szabályrendszer alapvető jellegéből fakadó prociklikusság is, mint az adósságszabály esetén.

Hátránya, hogy módszertani korrekciók nélkül az egyes évek egyenlegét a „kreatív” könyvelés átmenetileg javíthatja, valamint arra ösztönözheti a nemzeti kormányokat, hogy az államadósság emelkedését megpróbálják költségvetésen kívüli tételek terhére elkönyvelni [von Hagen–Wolff 2004]. Ha az általános egyenleg helyett a (kamatkiadásoktól és bevételektől megtisztított) elsődleges egyenleg szerepel a jogszabályban, az általában annak a jele, hogy a szabályozás céljai között kisebb súllyal szerepel az adósság kézben tartása, hiszen a kamatkiadások növekedése nem kényszeríti automatikusan költségvetési kiigazításra a kormányt. Ez elmondható az úgynevezett arany szabályról is (lásd Balassone–Franco 2000, valamint Benczes–Váradi 2011) amely a beruházási és az adósságszolgálati kiadásoktól megtisztított folyó költségvetés egyenlegre vonatkozik.

Az említett módszerek és mutatók mellett az előírások egyre gyakrabban vonatkoznak a strukturális hiányra. Ez utóbbi nagy előnye, hogy a gazdasági ciklusok és az egyedi tételek hatásaitól független, kiszámítását azonban módszertani problémák nehezítik [Darvas–Kostyleva 2011, valamint Mellár 2016] és részben emiatt (még) nem épült be mindenhol a statisztikai hivatalok publikációs rendszerébe.

A strukturális hiány mutatójához hasonlóan a kibocsátás ingadozásának egyenlegre gyakorolt hatását igyekeznek kiszűrni az úgynevezett cikluson átívelő (over the cycle) szabályok is. Az említett megoldások képesek csökkenteni az egyenlegsabályok prociklikusságát azáltal hogy hagyják működni az automatikus stabilizátorokat, a ciklusokon átívelő egyenleg pedig teret enged a diszkrecionális intézkedéseknek is. Másrészt azonban általuk jóval bonyolultabbá válik a szabály, ami csökkenti a transzparenciát, a számonkérhetőséget és mindezekon keresztül a hitelességet is.

KIADÁS OLDALI SZABÁLY

A kiadás oldali szabályok általában az összes kiadás, az elsődleges kiadás vagy a folyó kiadás nagyságát korlátozzák abszolút értékben vagy a GDP százalékában, esetenként pedig az említett tételek növekedési ütemét határozzák meg. Az ilyen típusú megoldások önmagukban nem alkalmasak a költségvetési fenntarthatóság biztosítására, viszont „általuk a döntéshozók mindegyike internalizálja a közpénzek felhasználásának teljes költségét, azaz figyelembe veszi a kormányzati költségvetési korlátot” [Benczes–Kutasi 2010: 131]. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a kiadás oldali szabályok általában könnyen érthetőek mind a döntéshozók, mind a szélesebb nyilvánosság számára, és mivel nincs szükség a mutató ciklikus kiigazítására, így könnyebben nyomon követhető és ellenőrizhető a szabály betartása.

A kiadás oldali szabály a legkevésbé prociklikus szabálytípus. Ennek az a magyarázata, hogy nem korlátozza a gazdaság ciklikus ingadozására leginkább érzékeny költségvetési tételek, az adóbevételek alakulását, azaz természetéből fakadóan hagyja működni a bevételi oldalon az automatikus stabilizátorokat. Más megközelítésben ez azt jelenti,

hogyan az államháztartás pénzügyeinek éppen azt az oldalát, nevezetesen a kiadási oldalt szabályozza, ahol többségben vannak a diszkrecionális tételek, így a deficithajlamot, amely többnyire a kiadási oldalon keresztül jelenik meg, a gyökerénél képes kezelni [Cordes et al. 2015].

Ezen túlmenően az előnyének számít, hogy képes kontroll alatt tartani az állam méretét is az újraelosztás nagyságának szabályozásán keresztül. A szabály hátránya ugyanakkor – azon túl, hogy közvetlenül nem képes hatni sem az egyenlegre, sem az államadósságra –, hogy bizonyos esetekben arra ösztönözheti a kormányokat, hogy a szabály betartása érdekében a könnyebb utat válasszák és a nem produktív kiadások (pl. folyó kiadások) helyett a produktív kiadásokat (pl. beruházások) mérsékeljék.

BEVÉTEL OLDALI SZABÁLY

A bevételi szabályok abból a szempontból különböznek az eddig bemutatott típusoktól, hogy míg az adósságra, az egyenlegre és a kiadásra vonatkozó előírások minden esetben az expanzív fiskális politika visszaszorítását szolgálják, addig a bevétel oldali szabályok kétirányúak lehetnek. A bevétel minimumának meghatározása a többi szabályhoz hasonlóan egyenlegjavító hatású lehet, ám a bevételi plafon meghatározása ezzel éppen ellentétes módon, akár ronthatja is az államháztartás pozícióját. Ez utóbbi általában azt a célt szolgálja, hogy megvédje a gazdaságot a túlzott adóztatástól [Schaechter et al. 2012]. A másik előnye a bevétel oldali szabályoknak, hogy ösztönözhetik az adóbeszedés hatékonyságát, az adóadminisztráció színvonalának javítását, illetve az adókerülés csökkentését, a feketegazdaság visszaszorítását.

A kiadási szabályhoz hasonlóan azonban önmagában ez sem képes biztosítani vagy javítani a fiskális politika fenntarthatóságát, ám ennél komolyabb problémát jelent, hogy – szemben a kiadási szabállyal – a ciklikus ingadozásokat is meglehetősen rosszul kezeli. Mivel éppen a bevételi oldalon vannak a gazdasági ciklusok ingadozására leginkább érzékeny tételek, így az erre vonatkozó szabályok az automatikus stabilizátorok működésének megakadályozása miatt erősen prociklikus jellegűek.

ÖSSZEZÉS

Írásunk azzal a céllal készült, hogy a politikai gazdaságtani elméletek bevonásával segítsünk jobban megérteni a költségvetési politika folyamatait, rávilágítva a döntéshozatal mögött meghúzódó struktúrákra és ösztönzőkre. Részletesen bemutatottuk azokat az elméleteket, amelyek a deficithajlam kialakulását igyekeznek megmagyarázni, rávilágítva az eltérő megközelítések közötti kapcsolatokra, átfedésekre. A különböző típusú költségvetési szabályok működési mechanizmusának rövid összefoglalásával pedig ízelítőt kívántunk adni abból, hogy milyen szempontokat érdemes mérlegelni a deficithajlamból fakadó problémák kezelésének mérlegelésekor.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alesina, A. – Tabellini, G. (1990a): „A positive theory of fiscal deficits and government debt” *Review of Economic Studies* 57(3): 403-414.
- Alesina, A. – Tabellini, G. (1990b): „Voting on the budget deficit” *American Economic Review* 80(2): 37-49.
- Alesina, A. – Perotti, R. (1999): „Budget deficits and budget institutions” In: Poterba, J. M. - Von Hagen, J. (szerk): *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press
- Alesina, A. – Campante, F. R. – Tabellini, G. (2008): „Why is fiscal policy often procyclical?” *Journal of the European Economic Association* 6(5): 1006-1036.
- Auerbach, A. J. – Gokhale, J. – Kotlikoff, L. J. (1991): „Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting” *NBER Working Paper* 3589.
- Balassone, F. – Franco, D. – Giordano, R. (2004): „Market-induced fiscal discipline: is there a fall-back solution for rule failure?” Róma: Proceedings of Banca d’Italia Public Finance Workshop
- Balassone, F. – Franco, D. (2000): „Public investment, the stability pact and the ‘golden rule’” *Fiscal studies* 21(2): 207-229.
- Balatoni A. – Tóth G. Cs. (2012): „Az új magyar adósságszabály értékelése” *Közgazdasági Szemle* 59(9): 1107-1137.
- Beetsma, R. – Debrun, X. (2016): „Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness” *CEPR Discussion Paper* 11140.
- Benczes I. (2008): „A költségvetési hiány politikai gazdaságtana” *Közgazdasági Szemle* 55(3): 218-232.
- Benczes I. – Kutasi G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest: Akadémiai Kiadó
- Benczes I. – Váradi Sz. (2011): „Aranyszabály helyett adósságfék – a német példa” *Köz-gazdaság* 6(3): 91-103.
- Benito, B. – Bastida, F. (2009): „Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach” *Public Administration Review* 69(3): 403-417.
- Besley, T. (2006): *Principled agents?: The political economy of good government*. Oxford: Oxford University Press on Demand
- Burnside, A. C. – Dollar, D. (1997): „Aid, policies, and growth” *World Bank policy research working paper* 1777
- Calmfors, L. – Wren-Lewis, S. (2011): „What should fiscal councils do?” *Economic Policy* 26(68): 649-695.
- Cordes, T. – Kinda, T. – Muthoora, P. – Anke W. (2015): „Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?” *IMF Working Paper* 15/29
- Darvas, Zs. – Kostyleva, V. (2011): „The fiscal and monetary institutions of CESEE countries” *Bruegel Working Paper* 2.
- Debrun, X. – Baldacci, E. – Schaechter, A. – Caceres, C. – Kim, D. – Escolano, J. – Jonas, J. – Karam, P. – Yakadina, I. – Zymek, R. (2009): „Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances” *IMF staff paper*
- Debrun, X. – Takahashi, K. (2011): „Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?” *CESifo DICE Report* 9.3

- Drazen, A. (2002): „Fiscal Rules From a Political Economy Perspective” Paper prepared for the IMF–World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, February 14-16.
- Eslava M. (2006): „The political economy of fiscal policy: survey”, *Inter-American Development Bank, Working Paper* 583
- Frankel, J. A. – Schreger, J. (2012): „Over-Optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules” *NBER Working Paper* 18283.
- Gale, W. G. – Orszag, P. R. (2003): „Economic effects of sustained fiscal deficits” *National Tax Journal* 56(3): 463-485.
- Györfffy D. (2012): „Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja” *Közgazdasági Szemle* 59(4): 412-425.
- Hemming, R. – Kell, M. (2001): „Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities” *Rules and Independent Fiscal Authorities* (Február)
- Heppke-Falk, K. H.–Wolff, G. B. (2008): „Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder” *Kyklos* 61(3): 425-446.
- Jankovics L. (2012): „Független fiskális intézmények” *Köz-Gazdaság* 7(1): 147-164.
- Kenen, P. B. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht*. Cambridge: Cambridge University Press
- Kennedy, S. – Robbins, J. (2001): „The role of fiscal rules in determining fiscal performance” *Department of Finance Canada, Working Paper* 16.
- Kopits, Gy. – Symansky, A. S. (1998): „Fiscal policy rules” *IMF Occasional Paper* 162
- Kopits, Gy. (2001): „Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament” *IMF Working Paper* 145.
- Kotlikoff, L. J. (1992): *Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend*. New York, (NY): The Free Press
- Krogstrup, S. – Wyplosz, C. (2010): „A common pool theory of supranational deficit ceilings” *European Economic Review* 54(2): 269-278.
- Kumar, M. S. – Ter-Minassian, T. (2007): *Promoting fiscal discipline*. Washington: IMF
- Kydland, F. E. – Prescott, E. C. (1977): „Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans” *Journal of Political Economy* 85(3): 473-491.
- Mellár T. (2016): „Szolgálólányból királycsináló – avagy az ökonometria makroökonómiai térhódítása?” *Közgazdasági Szemle* 63(3): 285-306.
- Mundell, R. (1961): „A Theory of Optimum Currency Areas” *The American Economic Review Issue* 51(4): 657-664.
- Ódor L. – P. Kiss G. (2011): „Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban” *MNB-szemle*, június: 25-38.
- Persson, T. – Svensson, L. E. O. (1989): „Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences” *Quarterly Journal of Economics* 104(2): 325-345.
- Poterba, J. M. – Von Hagen, J. (eds) (2008): *Fiscal institutions and fiscal performance*. Chicago: University of Chicago Press

- Schaechter, A. – Alpera, C. E – Arbatlia, E. – Caceresa, C. – Callegarib, G. – Gerarda, M. – Jonasa, J. – Kindaa, T. – Shabuninaa, A. – Weber, A. (2012): „A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies„ *IMF Working Paper* WP/12/11
- Schick, A. (1998): *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute.
- Ter-Minassian, T. (2007): „Fiscal Rules for Subnational Governments” *OECD Journal on Budgeting* 6(3): 1-11.
- Tornell, A. – Lane, P. R. (1999): „The Voracity Effect” *American Economic Review* 89(1): 22-46.
- Vigvári A. (2009): „Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon” *Közgazdasági Szemle* 56(7): 709-730.
- Von Hagen, J. – Harden, I. (1996): „Budget processes and commitment to fiscal discipline” *IMF Working Paper* 96/78
- Von Hagen, J. – Wolff, G. B. (2004): „What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU” *Deutsche Bundesbank Discussion Paper* 37.
- Wren-Lewis, S. (2011): „Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy„ *University of Oxford, Department of Economics, Discussion Paper* 540.
- Wyplosz, C. (2012): „Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences” *NBER Working Paper* 17884.