

A független fiskális intézmények a fenntarthatóság érdekében

Sávai Marianna

A fenntartható és átlátható fiskális politikához hosszú távú jogi, intézményi keretek és garanciák kialakítása szükséges. Intézményi reformokat kell megvalósítani, és a létrehozott intézménynek többféle funkciót kell betölteni ahhoz, hogy hatékonyan szembe tudjon nézni a komplex kihívásokkal. A költségvetési tanácsok létrejöttével lehetőség van politikai befolyástól mentesen, a politikai-törvényhozási ciklustól függetlenül működő intézményi horgony létrehozására.

A költségvetési tanácsok és a költségvetési szabályok között megfigyelhető egyfajta kölcsönhatás, mely azt mutatja, hogy azokban az országokban, ahol működnek költségvetési tanácsok, ott a fiskális szabályok is hatékonyabbak, és ahol erősebbek a költségvetési szabályok, ott a költségvetési tanácsok is jobban működnek. A költségvetési tanácsok hozzájárultak a makrogazdasági előrejelzési rendszerek javulásához. Ugyanakkor a középtávú költségvetési célok eléréséhez a költségvetési tanácsok mellett szükség van a tartós politikai elköteleződésre is.

Kulcsszavak: költségvetési tanács, fiskális fenntarthatóság, fenntartható költségvetés

Köszönetnyilvánítás: A szerző köszönetet mond a tanulmány elkészüléséért a Pallas Athéné Domus Scientiae Alapítványnak.

1. Bevezetés

A nagy moderáció időszakában a monetáris politikát feltételezték az egyedüli gazdaságot befolyásolni képes erőnek, a fiskális politikával szemben kételyek merültek fel, míg a pénzügyi szabályozást nem tekintették a makroökonómiai eszköztár részének. Mivel az inflációs célkövető rendszer jól működött, az elemzők és a politikusok is arra a következtetésre jutottak, hogy megfelelően tudják kezelni a makrogazdaság körforgását. A 2008-as válság mindezt megkérdőjelezte (Blanchard et al. 2010). A fiskális fenntarthatóság és átláthatóság hiánya, a politikai ciklusok, a korai figyelmeztető-előrejelző rendszerek esetlegessége, az államadósság szintjének növekedése és nem megfelelő menedzselése mind hozzájárultak az adósságválságok kialakulásához. Az adósságválsággal fenyegető pénzügyi anomáliák egyik tanulsága,

hogy a fenntartható és átlátható költségvetési politikához hosszú távú jogi és intézményi keretek, garanciák kellene (Török 2011).

A tanulmány az intézményi keretek közül a költségvetési tanácsokkal foglalkozik bővebben. Jelen kutatás kérdése az, hogy a költségvetési tanácsok létrejötte befolyásolja-e a fiskális fenntarthatóságot, az államadósság menedzselését, a kormányzat átláthatóságát. Ennek megválaszolásához áttekintjük a témával bővebben és szűkebben foglalkozó eddigi hazai és külföldi szakirodalmat.

A tanulmány – további szerkezetét tekintve – a fiskális fenntarthatóságot bemutató fejezettel folytatódik, majd azt követi a költségvetési tanácsokról szóló rész, amelyben tárgyalásra kerülnek a definícióalkotási lehetőségek, a hatékonyság mérésének lehetőségei, és a magával a tanács legitimitásával és működésével kapcsolatos problémák. A tanulmány végül a főbb gondolatok és következtetések összegzésével zárul.

2. A fiskális fenntarthatóság

A fiskális fenntarthatóság és az államadósság szorosan összekapcsolódó fogalmak, előbbit a szakirodalom többféle nézőpont szerint definiálja. A meghatározási különbségekből adódóan a mérésére kifejlesztett módszerek is igen változatosak.

Az Amerikai Egyesült Államok hosszú távú idősorait vizsgálva Barro (1979) kimutatta, hogy az állami kötvénykibocsátás időszakos növekedése pozitív hatást gyakorol az állami kiadásokra (főként háborús időkben), és kontraciklikus hatása van az időszakos jövedelemáramlásokra. Továbbá azt is megállapítja, hogy a várt infláció a nominális adósság növekedésére egy az egyben hatást gyakorol. Barro következtetései későbbi kutatások kiindulópontjai lettek.

Ugyancsak az Amerikai Egyesült Államok historikus adatait elemezve Bohn (1998) egy új intertemporális költségvetési korlátot fejlesztett ki, amely pozitív kapcsolatot mutat az elsődleges többlet és a GDP-arányos adósság között. Bemutatta, hogy az addig gyakran használatos elsődleges költségvetési deficit megléte még nem vezet a fenntarthatatlansághoz, azaz nem ad meggyőző bizonyítékot a fenntarthatóság ellen, mert az alacsony kamatrátá, a fenntartható politikákon történő változtatás általában az elsődleges deficit megugrásával jár, főleg hosszú távon. Az első definíciók a fiskális fenntarthatóságról Buitter (1985) és Blanchard (1990) munkáiban olvashatók, szerintük a fiskális politika akkor fenntartható, ha az államadósság aránya hosszútávon stabil.

Az Európai Bizottság szerint a fiskális politika fenntarthatósága úgy értelmezhető folyamatos kategóriaként, nemcsak a jelenben, hanem a jövőben is, hogy a jelenlegi politikát változtatás nélkül folytatva, az állami kiadásokat és adórendszert

működtetve, az adósság növekedése nem haladja meg a GDP adott részét (azaz a GDP-arányos államadósság nem növekszik). A Stabilitási és Növekedési Egyezmény alapján az euróövezetben a fiskális fenntarthatóság küszöbértéke a GDP-arányos államadósság 60%-a (European Commission 2006). A pénzügyi válság hatására az államadósságot már évek óta nem sikerül e szint alá hozni, az Eurostat (2016) adatai alapján 2014-ben az euróövezet egészének GDP-arányos államadóssága 92,1% volt.

Menguy (2008) felhívta a figyelmet arra is, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény hátránya, hogy a rövidtávú feltételek teljesítésére koncentrálnak (például jelenlegi költségvetési deficit), pedig az országoknak a hosszú távú szolvencia fenntartása lenne igazán lényeges, államadósságuk szinten tartása érdekében. Hangsúlyozza, hogy új, országonként különböző hiánycélokat meghatározó költségvetési szabályokkal a tagállamoknak lehetőségük lenne az államadósság hosszú távú fenntarthatóságának menedzselésére. Megfelelő költségvetési politikát tudnának folytatni a „jó idők”-ben, és az új szabályok – a nem hatékony prociklikus politikák helyett – nagyobb mozgásteret biztosítanának a „rossz idők”-re is.

Cottarelli–Moghadam (2011) becslései szerint a GDP%-ában meghatározott horgony mind a fejlett, mind a fejlődő országok tekintetében közel van a hosszú távú államadósság szintjéhez. Ugyanakkor kiemelik, hogy nem kell mindenáron ragaszkodni ehhez a referenciaértékhez, hanem a kutatóknak figyelembe kell venniük és vizsgálatukba be kell vonniuk a különféle országspecifikus körülményeket is, és ezek alapján kell megítélniük egy ország fiskális fenntarthatóságát. Wyplosz (2007) következtetéseiben megállapítja, hogy nem lehet eléggé kifinomult előrejelzési módszereket alkalmazni, mert a fenntarthatóság függ jövőbeli faktoroktól is – így akár a legegyszerűbb elsődleges egyenleg is pont ugyan olyan jó becslést adhat, mint bonyolultabb társai. Hasonló megállapításra jutott Cruz-Rodríguez (2014) is, aki szerint a bonyolult modelleknek nagy az adatigényük, de nem járnak pontosabb eredménnyel, így célszerűbb a már Blanchard és szerzőtársai (1990) által alkalmazott egyszerű indexeket alkalmazni.

A fiskális fenntarthatóság és átláthatóság biztosításával az adósságválságok elkerülhetők lehetnek. Szükség van olyan előrejelző rendszerek kialakítására, amelyben a szélesebb hatáskörű intézményi eszközök¹ kerülnek alkalmazásra. Az intézményi háttér megerősítésének lehetőségét, módját nagymértékben befolyásolják a rendszer sajátosságai (például demokratikus hagyományok, parlamentáris rendszer típusa, a pártok ereje), a kormányzat kapcsolata a magánhitelezés kínálati oldalának legfőbb szereplőivel és a nemzetközi szervezetekkel (Török 2011).

¹ Ilyen például a formális jogérvényesítés vagy a vétőjog (Kopits 2009).

A fenntartható és átlátható fiskális politikához hosszú távú jogi, intézményi keretek és garanciák kialakítása szükséges (Balcerowicz 2010). Olyan intézményi reformokat kell megvalósítani, amelyek az állami kiadások, a költségvetési deficit és az államadósság növekedését előre meghatározott korlátok közé képesek szorítani (Kopits 2009). A létrehozott intézménynek a következő funkciókat kell betölteni (Kornai 2010):

1. *Hatásvizsgálat*: olyan politikai döntések vizsgálata, amelyek hosszú távon befolyásolják a költségvetést, például nyugdíjrendszerben bevezetett változtatások.
2. *Konzisztenciavizsgálat*: a kormányzat szerepének vizsgálata a fiskális politika előtérbe helyezésével, határozott fellépés a populista gazdaságpolitikai nézetekkel és gyakorlatokkal szemben.
3. *Transzparencia*: a fiskális döntések és következményeik melletti határozott kiállítás és kommunikáció az átláthatóság megőrzése érdekében.

Az intézményi *horgony* szerepét a „kemény” intézmények tölthetik be, mert politikai befolyástól mentesen, a politikai-törvényhozási ciklustól függetlenül képesek működni (Benczes–Kutasi 2010). Gazdaságtörténetileg megfigyelhető, hogy a költségvetési politika felett örökös független intézmények létrehozását elsősorban az ellenzékben lévő politikai pártok támogatják. Ezek, amikor hatalomra kerülnek, a létrehozott intézményeket függetlenségükben korlátozzák, vagy akár fel is számolják őket, mert saját pozíciójukat fenyegetve érzik (Calmfors et al. 2010). Egyszerűbb szabályozók is betölthetik az intézményi horgony szerepét, ilyen például a reáladósság-szabály (real debt rule) vagy a költségvetési kiadások jogi korlátozásának szabálya (spending limit rule). Ezek a szabályozók a független intézmények mellett is segítik a fiskális átláthatóságot (Török 2011).

A fiskális fenntarthatóság további előnyei közül megemlíthetjük, hogy növeli az intergenerációs tudatosságot, javítja a formális és informális intézményi minőséget, valamint kedvezőbb fiskális mozgásteret és gazdasági növekedést biztosít. A fiskális fenntarthatatlanság ezenfelül a konszolidációk, strukturális reformok, fiskális kiigazítások költségeire is hatást gyakorol (Kovács 2015).

3. A költségvetési tanácsok

A kormánytól független, pártsemleges, jól informált költségvetési intézmények a költségvetési átláthatóság leghatékonyabb eszközei, melyek a végrehajtói hatalom információs előnyén alapuló visszaéléseket is megakadályozhatják (Romhányi

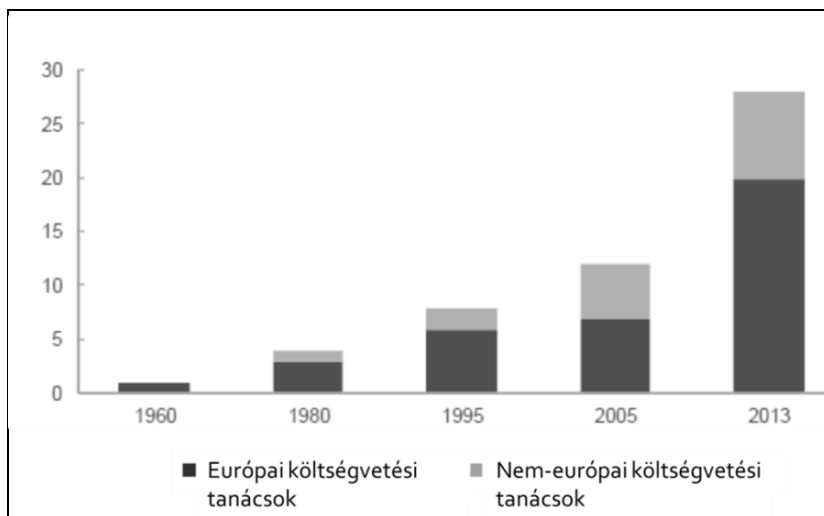
2007). Ezek gyűjtőneve a nemzetközi gyakorlatban *független fiskális intézmény* (*Independent Fiscal Institution*, röviden: IFI), melyeket többféleképpen csoportosíthatjuk. Jankovics (2012) szerint az elvi kiindulópontból való elhatárolás szerint léteznek fiskális hatóságok és tanácsadói, valamint ellenőrzési jogkörrel rendelkező, közhatalmi jogosítványokkal nem bíró költségvetési tanácsok. Benczes–Kutasi (2010) kétféle intézménytípust nevez meg; szerintük a költségvetési fegyelem elősegítői *költségvetési hivatal* vagy *költségvetési tanács* formában is működhetnek. Utóbbi a – Németországban és hazánkban jelenleg is működő – néhány taggal rendelkező *bölcsek tanácsa*, melynek feladata a makrogazdasági összefüggések, költségvetési kockázatok vizsgálata, és ezekről a parlament tájékoztatása. A *hivatal* megnevezés egy szervezett intézményre utal, ahol a szakértők a költségvetési törvény megalkotási folyamatának egészében végigkövetik és véleményezik a makrogazdasági körülményeket és a törvényt magát. Ilyen intézmény például az USA-ban működő *Congressional Budget Office* (röviden: CBO) (Benczes–Kutasi 2010).

A tanulmány további részében a költségvetési tanácsokkal foglalkozunk. Az IMF (2013) szerint a költségvetési tanács egy törvényes vagy végrehajtói megbízással felruházott állandó hivatal, amely a kormány fiskális politikai befolyásolásától független, tervezi és teljesíti a célok megvalósulását a hosszú távú államháztartási finanszírozási fenntarthatósággal, illetve a rövid- és középtávú makrogazdasági stabilitással és egyéb makrogazdasági célokkal kapcsolatosan. Ezen túlmenően, a költségvetési tanács egy vagy több feladatot is elláthat a következők közül: hozzájárulhat az elfogulatlan makrogazdasági és költségvetési előrejelzések használatához a költségvetés-tervezésben (előrejelzéseket készíthet, vagy észszerű szintet javasolhat a kulcsparaméterekre); megállapíthat fiskális politikai lehetőségeket és ajánlásokat fogalmazhat meg; megkönnyítheti a fiskális politikai szabályok elfogadását, valamint finanszírozhatja az új politikai ösztönzőket.

A költségvetési tanácsok feladatkörük jellege alapján normatív vagy pozitív elemzéseket készítő szereplők lehetnek, ami további alcsoportokra bontható a törvényi feladatkör kiterjedtsége szerint. Az intézmény szervezeti elrendezése szerint tartozhatnak törvényhozó hatalomhoz vagy kormányzathoz, vagy teljesen önálló jogállásuk is lehetnek. Általában köztes megoldások is megvalósulnak (Jankovics 2012). Az Európai Unióban a költségvetés betartásán őrkdő független fiskális intézményekről Kovács (2016) készített összefoglaló táblázatokat, ahol a fiskális politikai szabály, hatáskör, a létrehozás alapja, a közjogi besorolás és az IFI által alkalmazható szankciók szerint osztályozta az intézményeket. A költségvetési tanács segíti a kormány, illetve a parlament munkáját a reális, betartható költségvetés megalkotásában, a túlzott optimizmus ugyanis veszélyeztetheti a költségvetés végrehajthatóságát. Örkdik a hiány és az adósság mértékének fenntartása felett is (Domonkos 2011).

Az első költségvetési tanácsot 1945-ben alapították Hollandiában, *Bureau for Economic Policy Analysis* (hollandul *Centraal Planbureau*, rövidítésként a holland megnevezést használják CPB) néven. Egészen 1975-ig, az USA CBO hivatalának létrehozásáig ez volt az egyetlen aktívan működő költségvetési intézmény a világon. Az 1945 és 1975 közötti időszakban csak Dánia, Németország és Belgium hozott létre hasonló költségvetési tanácsot. A költségvetési tanácsok száma ugrásszerűen megnövekedett 2005-től kezdődően, főként Európában (1. ábra) (IMF 2013).

1. ábra A költségvetési tanácsok számának alakulása
1960 és 2013 között



Forrás: IMF (2013, 11. o.)

Mivel létrehozásukra és működtetésükre nincs kidolgozott „legjobb” módszer, így az EU tagállamaiban működő költségvetési tanácsok az országspecifikus intézményi kultúrába épültek be, és igyekeztek alkalmazkodni hozzá. Többségében tanácsadó jellegű, közvetlen felelősséggel nem járó, elemző, előrejelző feladatokkal látják el őket, amelyet véleményezési jogosultság egészíthet ki. Transzparenciájukat a számvevőszékhez vagy parlamenthez történő kapcsolásuk erősítheti (Kovács 2016). Az egyes országok költségvetési tanácsai működési és feladatrendszerének részletes bemutatásától a terjedelmi korlátok miatt jelenleg el kell tekintenünk, erről bővebben Kovács (2016) tanulmányában lehet olvasni.

3.1. Hatékonyság

A kezdeti fiskális teljesítményre vonatkozó vizsgálatokban még nem konkrétan a független fiskális intézmények, hanem a fiskális szabályok² hatását vizsgálták. 2013-ig nem volt olyan tanulmány, amely a költségvetési tanácsok hatékonyságának mérésével foglalkozott volna. Ennek oka az, hogy a költségvetési tanácsok 2005 után kezdtek nagyobb számban elterjedni, az ezt megelőző időszakokban kevés vizsgálati alany állt rendelkezésre, el kellett telni néhány évnek ahhoz, hogy az időszakok összehasonlíthatók legyenek.

Debrun é (2008) huszonöt EU tagállamra, 1990–2005 időszakra lefolytatott vizsgálatában statisztikailag szignifikáns, robosztus, oksági kapcsolatot mutatott ki az általuk alkotott fiskális szabály indexe és a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg között. A következő egyenletet tesztelték:

$$p_{i,t} = \alpha_0 + \rho d_{i,t-1} + \gamma Rules_{i,t} + x'_{i,t} \beta + \eta_i + \varepsilon_{i,t} \quad t = 1, \dots, T, i = 1, \dots, N \quad (1)$$

Ahol $p_{i,t}$ az i -dik ország, t időszaki GDP-arányos elsődleges egyenlege, $d_{i,t-1}$ a kormányzat GDP-arányos államadóssága a $t - 1$ időszak végén, a $Rules_{i,t}$ idő- és országspecifikus fiskális szabályok indexe, $x'_{i,t}$ egyéb potenciális magyarázó változók vektora, beleértve a politikai intézményeket és a különleges események *dummy* változóit. Az η_i (a fix hatás) szimbolizálja az országspecifikus tulajdonságok hatását a fiskális politikára, míg az $\varepsilon_{i,t}$ idő- és országspecifikus hibatermék. A modellegyenlet megoldásaként pozitív értéket vártak γ becslésére, mert akkor azonosítható a fiskális szabályok költségvetési politikára gyakorolt fékező hatása. Az államadósságra szintén pozitív ($\rho > 0$) értéket vártak, mert ez a hosszú távú szolvencia elégséges feltétele.

Debrun–Kinda (2014) továbbfejlesztett egyenletével hasonló eredményre jutottak.

$$PB_{i,t} = \gamma PB_{i,t-1} + \sum_k \beta_k X_{k,i,t} + \theta DEBT_{i,t-1} + \vartheta FR_{i,t} + \varphi FC_{i,t} + \mu_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Ahol PB az elsődleges egyenleget jelöli, PB_{t-1} az elsődleges egyenleg késleltetett értéke, X_k kontrollváltozóként szerepel, amely tartalmazza a kibocsátási

² A fiskális szabály „a költségvetési politika alakításával szemben támasztott és folyamatosan alkalmazott korlát vagy kényszer, amely a fiskális teljesítmény valamely széles értelemben vett aggregátumára vonatkozóan lett meghatározva” (Benczes–Kutasi 2010, 123. o.). A témával kapcsolatban részletes leírás olvasható Kopits–Symansky (1998), Wyplosz (2005), Maltritz–Wüste (2015) tanulmányában, valamint Benczes–Kutasi (2010) könyvében.

rést is, FR a fiskális szabályok indexe, FC a költségvetési tanács meglétét mutatja *dummy* változóként, μ_i az országspecifikus fix hatás, δ_t az idő *dummy* és $\varepsilon_{i,t}$ a hibtag, az i és t alsó indexek az ország és az időszak jelzésére szolgálnak.

Debrun–Kinda (2014) egy 58 fejlett és fejlődő országból álló mintán, 1990–2011 időszakra vonatkozó vizsgálatot végezett el. A minta felében a vizsgált időszakban alakultak meg a költségvetési tanácsok. A legkisebb négyzetes *dummy* változók dinamikus panelbecsléses (*Bias-corrected Least Square Dummy Variable*, röviden: LSDVC) módszerét alkalmazták, eredményül pedig azt kapták, hogy a fiskális szabályok megléte erősebb fiskális teljesítményhez vezet. A költségvetési tanácsok pusztá létezése nincs hatással a fiskális teljesítményre. A hatékony költségvetési tanácsok mindazonáltal képesek hatni a költségvetési teljesítményre, pontosabb és kevésbé elfogult előrejelzések készítésével. A hatékonyság ebben az esetben a politikától való függetlenséget, a költségvetési előrejelzések készítését és támogatását, a nyilvános vitákon való megjelenést, és a fiskális szabályok explicit felügyelő szerepét jelenti. A költségvetési tanácsok, elősegítve a fiskális átláthatóságot és a nyilvános, produktív költségvetési vitákat, ösztönzik a nagyobb költségvetési feygelmet (Debrun–Kinda 2014).

A költségvetési tanácsoknak az előrejelzések minőségére gyakorolt hatását három kulcsváltozó segítségével vizsgálják: ezek az elsődleges egyenleg, a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg és a reál GDP-növekedés. A jól működő költségvetési tanácsok hozzájárulnak az elfogulatlan vagy enyhén konzervatív elsődleges egyenleg-előrejelzésekhez a saját országukra vonatkozóan, míg más országokra általában túlzott optimista becsléseik vannak. Érdekes, hogy a reál GDP-növekedésre vonatkozó előrejelzések rendre túlzottan optimisták, bár torzításuk kisebb a független költségvetési intézmények esetében. Ez arra utalhat, hogy az alapvető makrogazdasági előrejelzések manipulációja több alternatív forrásból származó előrejelzés összehasonlításával kiszűrhető. A költségvetés gazdasági aktivitásra gyakorolt hatását bonyolultabb módszertanok alkalmazásával vizsgálva nagyobb a manipulációs lehetőség (Debrun–Kinda 2014).

A további vizsgálatok kimutatták, hogy a költségvetési tanácsok javítják a fiskális politika lakossági megérthetőségét, és arra ösztönzik a választópolgárokat és a döntéshozókat, hogy kompetens kormányt válasszanak. Valamint a kormányok kompetensségétől függetlenül képesek hozzájárulni a deficit csökkentéséhez (Beetsma–Debrun 2016). Ráadásul a hitelező szervezetek és az eladósodott országok kormányai közötti információs aszimmetriát is képesek csökkenteni (Debrun 2011).

3.2. Problémák

A költségvetési tanácsok létezésével és működésével kapcsolatban is felmerültek féltelmek és problémák az egyes országok és szervezetek részéről, a továbbiakban ezeket tekintjük át. A fentebb említett adatok és előrejelzések véletlen vagy szándékolt manipulációjának problémájával nemcsak a költségvetési tanácsoknak, hanem más elemzőknek, szervezeteknek is szembe kell nézniük, ezt gondosan kell kezelniük.

Felmerülhet a függetlenség biztosításának kérdése, az, hogy a tanács mennyire képes a kormány által biztosított forrásoktól független álláspont kialakítására, és ezt az ellenzék mennyire érzi kormánytól függetlennek. A tanács tagjainak politikai vagy egyéb meggyőződése is hatással lehet a tanács egész működésére, de az egyes tagok érdekérvényesítő képessége is befolyásolhatja a döntéseket. Ha egy költségvetési tanács a kormánynak és nem a parlamentnek tartozik beszámolási kötelezettséggel, akkor előfordulhat, hogy a költségvetési törvény tárgyalása során kevésbé száll vitába a kormánnyal. A kormányzat ösztönözve érzi magát egy felügyeleti szervként (*watchdog*) is működő költségvetési tanács létrehozására, annak érdekében, hogy jelezze elköteleződését a költségvetési fegyelem iránt. Ugyanakkor, ha egy felügyeleti szerv kifogásolja a kormány politikáját, az erős ösztönzést adhat arra, hogy korlátozza a tanács tevékenységét, végső esetben feloszlassa azt (Calmfors 2012).

A költségvetési tanácsok igyekeznek az egyszerű választópolgárokhoz is közel kerülni, ezért fontosnak tartják a közösségi médiában való megjelenést. A svéd költségvetési tanács (*Fiscal Policy Council*, röviden FPC) a Youtube-on közzétett konferencia- és szemináriumvideókkal igyekszik közelebb kerülni a svéd lakossághoz. Példájukat követve az ír költségvetési tanács (*Irish Fiscal Advisory Council*, röviden: IFAC) jelen van a Twitteren és a közösségi mediabeli kapcsolatokat prioritásként kezeli (Jonung et al. 2016). A közösségi részvétel hatékonyságának méréséről még nem készültek tanulmányok, de ez is érdekes kérdéseket vethet fel. Valóban szükség van a költségvetési tanácsoknak a közösségi médiában való megjelenésére? Eléri a célközönséget? Ki egyáltalán a célközönségük? Nem degradálja ezzel a tanács saját hitelességét az intézményi szereplők előtt?

A költségvetési tanácsok maguk is érzékelik a fent említett problémákat, ezért igyekeznek ezeknek hangot adni és javítani rajtuk. Az FPC fejlesztési prioritásának az alacsony finanszírozási források bővítését említi, mert véleménye szerint a teljesítmény hosszú távú növelése további tudományos munkatársak alkalmazásával lehetséges (Calmfors 2012). A költségvetési tanácsok vélt és valós problémáit nehéz megítélni, de az kirajzolódni látszik, hogy a legnagyobb aggályok a függetlenséggel kapcsolatban merülnek fel. Érdekes lehet a továbbiakban önálló kutatás keretei között megvizsgálni az elemző kapacitás és a funkciók közötti összefüggéseket is.

4. Összegzés

A nagy moderáció optimista várakozásokkal teli időszaka után bekövetkező válság felhívta a figyelmet a fiskális politika és a fiskális fenntarthatóság hiányosságaira. Egyes szerzők az adósságválságok megelőzése érdekében a széles hatáskörű intézményi eszközök alkalmazása mellett érvelnek. A költségvetési tanácsok létrejötte a kormányok fegyelmezettségre, átláthatóság irányába történő elmozdulásának a jelei. A tanácsok teljesítményének mérésére irányuló vizsgálatok eredményességét korlátozzák a létezésük óta eltelt rövid idő és a speciális, országonként eltérő, nehezen számszerűsíthető intézményi sajátosságok. Ezek közé sorolhatók a politikai rendszer (demokratikus hagyományok hatása, a törvényhozás jellege, a parlament egy- vagy kétkamarás rendszere, a kormánypárt vagy pártkoalíció ereje), az adósság szintje és az esetleges adósságválságok, a szociális partnerek, valamint a nemzetközi szervezetekkel és pénzügyi intézményekkel való kapcsolat jellege és minősége (Török 2011).

A hatékonysági vizsgálatok kimutatták, hogy a költségvetési tanácsok önmagukban nincsenek hatással a költségvetési teljesítményre. Abban az esetben azonban, ha politikailag függetlenek, ha megfelelő előrejelzést képesek adni, illetve ha felügyeleti szervként tudnak működni, akkor hatékonynak tekinthető működésük, és így képesek hatást gyakorolni a fiskális teljesítményre. A költségvetési tanácsok és költségvetési szabályok között kölcsönhatás áll fenn. Azokban az országokban, ahol működnek ilyen tanácsok, ott a fiskális szabályok is hatékonyabbak, és ahol erősebbek a költségvetési szabályok, ott a tanácsok is jobban működnek. Tehát a költségvetési tanácsok hozzájárulnak az előrejelzési rendszerek javulásához, a kormány átláthatóságához. A középtávú költségvetési célok eléréséhez persze a költségvetési tanácsokon túl a kormányzat tartós politikai elköteleződésére is szükség van.

Felhasznált irodalom

- Balcerowicz, L. (2010): *Sovereign Debt in the EU in the Comparative Perspective*. Peterson Institute for International Economics Paper, <http://www.iie.com/publications/papers/balcerowicz201012.pdf>. Letöltve: 2016.10.31.
- Barro, R. J. (1979): On the Determination of the Public Debt. *The Journal of Political Economy*, 87, 5, pp. 940–971.
- Beetsma, R. M. – Debrun, X. (2016): Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *International Monetary Fund Working Paper*, WP/16/86.
- Benczes I. – Kutasi G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Blanchard, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*, 79.

- Blanchard, O. J. – Chouraqui, J. C. – Hagemann, R. P. – Sartor, N. (1990): The Sustainability of Fiscal Policy. New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, 15, pp. 7–37.
- Blanchard O. J. – Dell’Ariccia, G. – Mauro, P. (2010): *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note, SPN/10/03.
- Bohn, H. (1998): The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits. *Quarterly Journal of Economics*, 113, 3, pp. 949–963.
- Buiter, W. H. (1985): A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, 1, November, pp. 13–61.
- Calmfors, L. (2012): The Swedish Fiscal Policy Council: watchdog with a broad remit. *CESIFO Working Paper*, 3725.
- Calmfors, L. – Chote, R. – Teulings, C. (2010): Hungary’s Fiscal Council Must Stay Independent. *Financial Times*, december 6. <https://www.ft.com/content/69d5e212-00d0-11e0-aa29-00144feab49a> Letöltve: 2016. március 31.
- Cottarelli, C. – Moghadam, R. (2011): *Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis*. International Monetary Fund, New York.
- Cruz-Rodríguez, A. (2014): Assessing Fiscal Sustainability in Some Selected Countries. *Theoretical & Applied Economics*, 21, 6, pp. 7–22.
- Debrun, M. X. – Kinda, M. T. (2014): Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. *International Monetary Fund Working Paper*, pp. 14–58.
- Debrun, X. (2011): The Theory of Independent Fiscal Agencies: Where Are We? And Where Do We Go From There? *Wirtschaftspolitische Blätter*, 58, 1, pp. 81–92.
- Debrun, X. – Moulin L. – Turrini, A. – Ayuso-i-Casals, J. – Kumar, M. S. (2008): Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. *Economic Policy*, 23, 4, pp. 299–362.
- Domonkos L. (2011): Miért van szüksége Magyarországnak új Költségvetési Tanácsra? Szent István Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, XXX. Jubileumi OTDK Közgazdaságtudományi Szekció, Gödöllő, 2011. április 14.
- European Commission (2006): The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union. *European Economy*, 4.
- Eurostat (2016): Debt by Currency of Issue. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Letöltve: 2016. 03.31.
- IMF (2013): The Functions and Impact of Fiscal Councils. <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf> Letöltve: 2016. október 31.
- Jankovics L. (2012): Független fiskális intézmények. *Köz-Gazdaság*, 7, 1, 147–164. o.
- Jonung, L. – Begg, I. – Tutty, M. G. (2016): How is the Irish Fiscal Advisory Council Performing? An Independent Evaluation of the First Years of IFAC. *Working Paper/Department of Economics*, School of Economics and Management, Lund University, 3.
- Kopits Gy. (2009): Political Economy of Fiscal Reform in Central and Eastern Europe. *Competitio*, 8, 1, pp. 1–10.
- Kopits, Gy. – Symansky, S. A. (1998): Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper*, 162.

- Kornai J. (2010): Where is the Line between Independent Economic Analysis and Active Policy Making? The Example of the Independent Fiscal Councils. *Acta Oeconomica*, 60, 3, pp. 249–254.
- Kovács Á. (2016): A Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Vázlat az intézményfejlődésről és az európai uniós gyakorlatról. *Pénzügyi Szemle*, 61, 3, 320–337. o.
- Kovács O. (2015): *Stabilitás és dinamizmus: Az innovatív fiskális politika alapjai*. Alinea Kiadó, Budapest.
- Maltritz, D. – Wüste, S. (2015): Determinants of Budget Deficits in Europe: The Role and Relations of Fiscal Rules, Fiscal Councils, Creative Accounting and the Euro. *Economic Modelling*, 48, 222–236.
- Menguy, S. (2008): A Dynamic Rule Applied to the Threshold Imposed on the European Budgetary Deficits. *Journal of Policy Modeling*, 30, 6, pp. 1093–1105.
- Romhányi B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához. *Pénzügyi Szemle*, 52, 2, 335–370. o.
- Török Á. (2011): Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58, 7, 577–591. o.
- Wyplosz, C. (2005): Fiscal Policy: Institutions Versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191, 1, pp. 64–78.
- Wyplosz, C. (2007): Debt Sustainability Assessment the IMF Approach and Alternatives. Graduate Institute of International Studies, *HEI Working Paper*, 3.