

A nemzeti költségvetési felelősség keretrendszere és romániai tapasztalatai

SZÉKELY IMRE¹

A költségvetési politikát hiányhajlam jellemzi. Időről időre a pártpolitikások kísértést éreznek arra, hogy úgy növeljék az állami kiadásokat, a jólétet, hogy közben az ezzel járó áldozatokat nem akarják senkivel sem megfizettetni. A költségek jelentkezése viszont időben elhúzódhat. Erre a problémára megoldásként a közgazdasági szakirodalom a költségvetési felelősség keretrendszerének a felállítását adta, amely a fiskális és eljárási szabályok révén kisebb vagy nagyobb mértékben megkötöi a kormányzat kezét. A rendszer részeként jön létre egy független szakmai testület, amely valós időben követi és értékeli a költségvetési politika lépéseit, hozzájárulva ennek a politikának a nagyobb átláthatóságához. Ebben a tanulmányban a 2010-ben bevezetett romániai rendszer elemeit és hároméves működési tapasztalatait, valamint vegyes eredményeit tekintjük át.

Kulcsszavak: költségvetési felelősség keretrendszer, időinkonzisztencia, fiskális szabályok, költségvetési tanács, átláthatóság, függetlenség.

JEL-kódok: E61, H61.

Bevezetés

A jelenlegi gazdasági rendszerekben a kormányzatok bizonyos mértékű szerepet vállalnak, amely révén igyekeznek növelni a gazdasági hatékonyságot, mérsékelik a piaci körülmények között fokozódó jövedelemkülönbségeket, illetve szerepet játszanak a makrogazdasági stabilitás megteremtésében és fenntartásában. A közgazdasági szakirodalom (Samuelson 2012) a kormányzat előbb felsorolt tevékenységi területeit alapvetően szükséges beavatkozási területekként látja. A szakmai viták legtöbbje a makrogazdasági stabilitás megteremtése körül

¹ Egyetemi tanársegéd, Babeş-Bolyai Tudományegyetem, Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Kar, Közgazdaság- és Gazdálkodástudományi Magyar Intézet, imre.szekely@econ.ubbcluj.ro.

fogalmazódott meg. Míg a közgazdasági eszmeáramlat keynesi hajtása (Keynes 1936) az aktív kormányzati politikát támogatja, addig – hosszú távon – a bizonyos tekintetben klasszikus hagyományokat folytató monetarizmus (Friedman 1968) és – már rövid távon is – az újklasszikus makroökonómia képviselői (Sargent és Wallace 1975, 1976) hatástalannak látják a kiszámítható kormányzati politikát a reálváltozókra nézve. Kétségtelen, hogy a kormányzati tevékenységnek nemcsak pozitív hatásai léteznek, hanem kudarcai is. Jelen cikkben a kormányzati családi hajlammal, az erre a kihívásra adott elméleti válasszal, valamint a téma romániai vonatkozásával foglalkozunk.

A kormányzati szektor által keltett illúzióknak olyan esetet nevezünk, mely során a kormányzati tevékenység révén olyan állapot jön létre (rövid távon), amely (hosszú távon) nem fenntartható, tehát amelyet a jövőben *ceteris paribus* egy szükségszerű állapotváltozás követ. Ez a lehetőség abból adódik, hogy a hosszú távon fenntarthatatlan állapot előnyei (haszna) és a vele kapcsolatos költségek időben szétválaszthatóak. Az előnyök megnyilvánulhatnak már rövid távon anélkül, hogy közvetlenül a költségek (áldozatok) is jelentkeznének. Az illúziókeltési lehetőség egyik példája lehet a kormányzati túlköltekezés. Nem minden túlköltekezés vezet illúzióhoz. Abban az esetben, ha egy felzárkózó növekvő gazdaságban a kormányzati kiadások meghaladják a bevételeket (például a fenntartható növekedést biztosító közberuházások miatt), és a keletkező adósságot a jövőben a kormányzat képes visszafizetni, vagy azt képes kinőni, akkor nem beszélhetünk illúzióról. Ez az eladósodás egy racionális, fenntartható szintjét jelentené.

A kormányzati erő illúziókeltő motivációja összefügg azzal a demokratikus politikai rendszerrel, amelyben a kormányzati rendszer pártpolitikai alapon szervezett és időről időre feltételezi, hogy a pártok és politikusok a választók előtt megmérettessenek. Egy ilyen rendszerben létezik az a kísértés, hogy a hatalmon levő politikai erő a megmérettetés előtt olyan jólétet generáljon a választók számára, amely javítja újráválasztási esélyeit, még akkor is, ha a jólét szintje nem fenntartható, de az ezzel járó áldozatok már a politikai megmérettetés pillanata után jelentkeznek (Soós 2005). Az egyensúlytalan túlköltekezés – akár a vál-

tozatlan bevételek melletti kiadások növekedésén keresztül, akár a változatlan kiadások melletti adóteher csökkenésén vagy ezek kombinációján keresztül lép fel – esetén jelentkező adósságnövekedés két különböző módon állhat helyre: vagy effektív törlesztés révén, ami a kormányzati kiadások csökkentésével és/vagy adónöveléssel jár, vagy az adósság elinflálásával. Mindkettő áldozatvállalást, terhet jelent, ami a jólétet a jövőben negatívan érinti (Benczés 2008).

A korábban bemutatott helyzet azért problematikus, mert az illúziókeltésnek a hosszú távú egyenlege még csak nem is nulla összegű, hanem az egyenleg negatív. Ez főleg abból a tényből fakad, hogy a politikai ciklusok által generált gazdaságpolitika nem feltétlenül képes anticiklikus gazdaságpolitikát folytatni (amiből egy elveszített jólétnövelő lehetőség fakad), másrészt a ciklusok felerősítésével közvetlenül negatívan hat a jólétre: a megszerzett többletpénzegység haszna kisebb, mint az elveszítetté.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a kormányzatokat a szakirodalomban is megnevezett hiányhajlam (Von Hagen–Harden 1995), illetve inflációs hajlam (Barro–Gordon 1983) jellemzi. Az inflációs hajlam kezelésének érdekében a monetáris kérdések irányítását nagyon sok államban kivonták a kormányzati szféra hatóköréből, és egy független szakmai testület irányítása alá helyezték. Ennek a folyamatnak a során a nemzeti bankok függetlenségét törvény által erősítették meg, és legtöbb államban egyetlen fő feladattal ruházták fel: a pénz értékállóságának (az árak stabilitásának) a biztosításával. A nemzeti bankok áttértek az inflációs célkövetés rendszerére, átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá téve politikájukat (Csermely 2006).

A pénzkibocsátás leválasztása a szoros értelemben vett kormányzati tevékenységtől nem oldotta meg teljes mértékben az illúziókeltés lehetőségének a problémáját. Továbbra is a kormányzat hatókörébe tartozik a költségvetési és adópolitika. Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy kívánatos-e azt a modellt alkalmazni, amelyet az inflációs hajlam kezelésére alkalmaztak? A költségvetési-fiskális politika hatókörébe tartoznak olyan kérdések is, amelyek megválaszolása nem lehetséges csupán közgazdasági érvek figyelembevételével. A kormányzati szektor méreté-

nek eldöntése (összkiadások/GDP vagy összbevételek/GDP), valamint szerkezetének kialakítása a társadalmi „igények” tükörképe kell legyen, amelynek eldöntése nem adható egy szűk szakmai közösség kezébe. Ezeknek a döntéseknek tükrözniük kell a társadalmi nézeteket, amelyek a választott döntéshozók akaratán keresztül kerülnek kinyilvánításra (Kopits 2007a). Ami mégis átvehető és alkalmazható lehet, az az információs aszimmetria helyzet mérséklésének lehetősége, illetve valamilyen mértékű fegyelmező erő alkalmazása egy hasonlóan független intézmény révén. Ennek biztosítására alakultak ki a világ különböző államaiban a költségvetési felelősség keretrendszerei.

A költségvetési felelősség keretrendszere

Kopits (2007a és 2007b) szerint a költségvetési felelősség keretrendszere négy elemből álló rendszer, amelybe beletartoznak a költségvetés-politikai és -eljárási szabályok, átláthatósági normák, illetve olyan ellenőrzési mechanizmusok, amelyek a felügyeleti és szankcionáló mechanizmusokat alkotják. A költségvetés-politikai szabályok olyan számszerűsített szabályhalmazt képeznek, amelyek vagy valamilyen folyó változóra (államháztartás hiányának maximumára, bértömeg maximumára stb.), vagy állományjellegű változóra (államadósság mértékére) vonatkoznak. Az eljárási szabályok közé olyan előírások tartoznak, amelyek a költségvetési folyamatok előírása mellett (annak minden elemével: tervezés, jóváhagyás, végrehajtás, elszámolás) a középtávú tervezhetőséget és egyensúlyt biztosítani tudják. Ennek az elemnek tartalmaznia kell azokat a szabályokat, amelyek mentén el kell járni abban az esetben, ha a tényleges költségvetési tételek eltérnek a tervezettől. Ez biztosíthatja a költségvetési politika kiszámíthatóságát. Az átláthatóság alapvetően a hitelességépítés egyik eleme, amely biztosítja, hogy a kormányzati tevékenységről, kapcsolatokról rendelkezésre álljanak különböző adatok, illetve ezek megbízhatóak legyenek. Az ellenőrzési mechanizmusokhoz hozzátartozik egy olyan független szakmai intézmény, amely biztosítja a szabályok betartásának a mértékét, az adatok hitelességét. Fontos megjegyezni, hogy ennek az intézménynek a szerepe már a költségvetés tervezésekor megjelenik, hisz ez az intézmény

szakmailag értékelheti a költségvetés-tervezet realitását. Ez pedig megnövelheti a közpolitikák minőségét, ugyanis a döntéshozatal előtt lehetőség nyílik a javaslatok értékelésére. Ezzel szemben a Számvevőszék csupán utólagos ellenőrzést végez, ami nem segíti az időinkonzisztencia problémájának a megoldását.

A fenti modellt legelőször 1994-ben alkalmazták, amikor Új-Zélandon elfogadásra került a költségvetési felelősség törvény nem sokkal azután, hogy ugyanitt elsőként került alkalmazásra az inflációs célkövetés rendszere (1989-től). Megjegyzendő, hogy az 1994-es új-zélandi bevezetés előtt is léteztek ennek csírái,² de a modell bemutatott formában való alkalmazása a 90-es évekre tehető. Ezt követően több fejlett, illetve fejlődő ország vezette be ezt a rendszert, közöttük Svédország (1997), az eurózóna országai (1998), az Egyesült Királyság (1998), Bulgária (1998), Chile (2000), Brazília (2001) és Magyarország (2008). A világgazdaság egyes országaiban működő rendszerekről részletes összefoglalót nyújt Kumar et al. (2009).

Romániában a fenti modell alkalmazása 2010-ben kezdődött a 69-es törvény elfogadásával, amely törvény előírásai és struktúrája követik a korábban vázolt négyelemes modellt. A továbbiakban röviden áttekintjük a modell romániai alkalmazásának elemeit.

Elsőként a 69-es törvény alapján a költségvetés-politikai szabályokat elemezzük. Ezek a következők:

a) az államháztartás egyenlege és a bértömeg nagysága a GDP-hez viszonyítva nem haladhatja meg a Középtávú Stratégiában³ elfogadott szintet (a stratégia által lefedett első két évre);

b) az államháztartás egyenlege és az elsődleges egyenleg nem haladhatja meg a Stratégiában elfogadott értékeket (a stratégia által lefedett első évre);

c) az államháztartás összkiadása (leszámítva az EU és más adományozók pénzügyi támogatását) és a bérekkel kapcsolatos kiadások

² Például 1975-ben alakult meg az AEÁ-ban a Kongresszusi Költségvetési Hivatal.

³ A Kormány által évi rendszerességgel elkészített, három évre szóló gazdaságpolitikai dokumentum, amely rögzíti a költségvetési politika céljait és prioritásait, valamint elemzi a költségvetési politika makrogazdasági körülményeit.

nem haladhatják meg a Stratégiában elfogadott értéket (a stratégia által lefedett első évre);

d) a Stratégia által lefedett három év mindegyikére vonatkozóan, az összkiadás éves növekedésének üteme kisebb kell legyen, mint a nominális GDP növekedési üteme, mindaddig, amíg az államháztartásnak hiánya van;

e) a Stratégia által lefedett három év mindegyikére vonatkozóan, az összkiadás éves növekedési üteme legfeljebb megegyezhet a nominális GDP növekedési ütemével, ha az államháztartás egyenlege nulla vagy pozitív;

f) az adókulcsok emelése esetén az összkiadás növekménye nem haladhatja meg a tervezett összbevétel-növekményt. A kiadások növekedésére csak az adókulcsok emelését követő évben kerülhet sor, miután a Költségvetési Tanács láttamozta a becsléseket;

g) a költségvetések végrehajtása során az államháztartást alkotó költségvetések beruházásra szánt alapjait nem lehet folyó kiadások fedezésére fordítani;

h) amennyiben az államháztartás többlete meghaladja az előre jelzett szintet, a különbséget az államadósság törlesztésére kell fordítani.

A fenti nyolc szabály közös jellemzője, hogy egyetlen esetben sem határoz meg akár egy folyó, akár egy állomány jellegű változóra vonatkozóan egy rögzített numerikus célt. Az utolsó szabályt kivéve mindegyik valamilyen folyó változóra vonatkozik: az államháztartás egyenlegére, elsődleges egyenlegére, a bértömeg nagyságára vagy az összkiadások szintjére. A szabályok értékelése során elengedhetetlen megemlíteni, hogy Románia európai uniós tagsága együtt jár a kötelezettséggel, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumban (SNP) (1466/97/EK, 1467/97/EK) megfogalmazott költségvetési szabályokat is be kell tartania: az államháztartás hiánya a GDP-hez viszonyítva nem lehet 3%-nál nagyobb, illetve az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60%-át. A hazai költségvetési szabályok tulajdonképpen kiegészítik az Unió szintjén már létezőket, elősegítvén azok betarthatóságát.

A SNP-ben megfogalmazott szabályok általánosan biztosíthatják azokat a feltételeket, amelyek fegyelmezett gazdálkodásra kötelezik a

kormányzati szférát, a hazai szabályok pedig megerősítik a SNP-ben foglaltakat, kitérve olyan változókra, amelyek az államháztartás egyenlegét befolyásolják. Az államháztartás egyenlegére vonatkozó szabály enged némi mozgásteret, hisz annak mértéke a középtávú stratégiában kerül rögzítésre. A negyedik, ötödik és hatodik szabály a legszigorúbb szabályok közé tartozik, tulajdonképpen nem biztosít lehetőséget a kiadások GDP-arányos növelésére anélkül, hogy azt a növekedést ne kísérné az adóteher (adókulcsok) növekedése, az előbbi nem haladhatván meg az utóbbit.

A költségvetési felelősség keretrendszerének második eleme az eljárási szabályok megfogalmazására vonatkozik. Az eljárási szabályok közé tartoznak (69/2010-es törvény):

a) A kormányzat köteles három évre szóló Középtávú Költségvetési Stratégiát (KKS) készíteni, amelyet a Parlament elé terjeszt.

b) Azok a törvényjavaslatok, amelyek az államháztartás bevételi vagy kiadási oldalát érintik, kötelező módon összhangban kell legyenek a KKS-ben foglaltakkal. A törvényjavaslatot egy kimutatás kell kísérje, amely reális számításokat tartalmazva megbecsüli a törvényjavaslat által előidézett kiadási vagy bevételi szint számszerű módosulását (5 évre vonatkozólag), valamint csatolni kell az előidézett költségvetési hatás ellentételezésére vonatkozó javaslatot (a kiadásnövekedési javaslat esetén: milyen más kiadások csökkennek vagy milyen bevételek nőnek; bevétel-csökkentési javaslat esetén: milyen más bevételek nőnek vagy milyen kiadások csökkennek).

c) 180 nappal a kormány mandátumának lejárta előtt nem megengedett olyan törvények elfogadása, amelyek a bérek vagy nyugdíjak növekedését írják elő.

d) Költségvetési kiigazításra egy évben maximum két alkalommal kerülhet sor, ezek csak a második félévben történhetnek meg. A költségvetés-kiigazítás során a bértömeg nagysága nem növelhető. A költségvetés kiigazítása során figyelembe kell venni a Költségvetési Tanács véleményezését is.

A középtávú stratégiaalkotásra vonatkozó kötelezettséget már a SNP is előírja, ennek nyomán készültek el a különböző konvergenciaprogra-

mok.⁴ Az elemzés időhorizontja is megegyezik: három év. Az ellentételezési szabály léte a hazai szabályozás elemeként létezik, feszesebbé téve a hazai keretrendszert, ennek léte viszont nem a 2010-es rendelkezésekhez kapcsolható, hanem az 500/2002-es költségvetési eljárásokat szabályozó törvényhez. A 180 napos kitét lehetőséget teremt a stabilabb kiadási és bevételi politikára, és mérsékelheti az időinkonzisztencia problémáját. Ennek a kitétnek a léte sem számít teljes mértékben újdonságnak. Hasonló előírás, amely az adórendszer kiszámíthatóságát hivatott szolgálni, már létezett. Az 571/2003-as módosított Adótörvénykönyv előírja, hogy minden módosítást, amely az adórendszert érinti, legalább 6 hónappal az életbelépése előtt el kell fogadni.

A keretrendszer harmadik eleme az átláthatósági normákra vonatkozik. Az átláthatóság a költségvetési politikát övező bizalomépítésnek elengedhetetlen eleme. Ezáltal lehetővé válik a szabályok betartásának a megítélése. A transzparencia ugyanakkor hozzájárul a gazdasági folyamatok kiszámíthatósági fokának a növeléséhez, csökkentve a rendszerkockázatot, amely pozitívan hat vissza a gazdasági növekedésre. Az átláthatóság több téren is meg kell nyilvánuljon: intézményi kapcsolatok szintjén (világos cél- és feladatmegosztás), az államháztartás adataival kapcsolatos tájékoztatásban, illetve a közintézmények folyó tevékenységében (közbeszerzés, közszolgáltatások minőségi jellemzőiben). Ezek megvalósulását segíti elő a hazai törvényben előírt különböző jelentések készítésének kötelezettsége. Ezek a jelentések (eltérő struktúrával és tárgyalásmóddal) különböző időpontokban elemzik, hogy milyen mértékben valósulnak meg a KKS-ban megfogalmazott célok, milyen mértékben következnek be azok a feltételezések, amelyek a KKS megalkotásának alapját képezték, illetve hogy az eltérések milyen hatással járnak.

A keretrendszer negyedik alkotóelemét az ellenőrzési mechanizmusok képezik. A 69/2010-es törvény rendelkezik a Költségvetési Tanács

⁴ Románia Konvergencia Programja 2009–2012, 2011–2014, 2012–2015, 2013–2016, letölthető: <http://www.mfinante.ro/programDeConvergenta.html?pagina=domenii>.

megalakulásáról. A Költségvetési Tanács feladata elemezni és véleményezni a kormány hivatalos makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseit, a középtávú költségvetési stratégiát és a többi kötelező, kormány által készített jelentést, valamint követni a költségvetés-politikai szabályok betartását. A Költségvetési Tanács öttagú, makrogazdasági és költségvetési politikai téren szakmai tapasztalattal rendelkező személyekből álló testület, amelynek tagjait szakmai szervezetek jelölik olyan szakemberek köréből, amelyek a jelölést megelőző négy évben nem töltöttek be kormányzati tisztséget, nem voltak tagjai sem a hazai, sem az európai parlamentnek, valamint nem töltöttek be pártvezetési funkciót.

Az intézmény kormánytól való függetlenségét biztosítja a tagok kilencéves megbízása, a parlament által történő megbízás, valamint azok a feltételek, amelyeknek meg kell felelniük a jelölt tagoknak a jelölés pillanatában és megbízatásuk ideje alatt. A hazai Költségvetési Tanács intézményileg nem teljesen független, hisz a Román Tudományos Akadémián belül létezik. Ez a függőség kiterjed infrastrukturális és pénzügyi területre is. A Költségvetési Tanács költségvetése része a Román Tudományos Akadémia költségvetésének. Tekintettel arra, hogy az Akadémia szakmai kritériumok alapján szerveződő intézmény, értékelésünk szerint a Költségvetési Tanács intézményi függetlenségének a korlátozása még nem jár feltétlenül negatív következményekkel, bár, más nemzetközi példákhoz hasonlóan, kívánatos lett volna intézményi és pénzügyi téren is biztosítani a teljes függetlenséget. Ami a Költségvetési Tanács Akadémián belül történő működése mellett érvként hozható fel, az a hatékonyabb intézményi gazdálkodás.

A Költségvetési Tanács, a törvény által felruházott jogosítványain keresztül, egy ellensúlyozó erőt képviselhet a kormányzati politikák túlkapásaival szemben. A Költségvetési Tanács kezében levő szankcionáló eszköz a közvélemény, más típusú szankciók kiszabására nem hivatott. A Költségvetési Tanács megalakulásának ily módon az a rendeltetése, hogy szakmailag megalapozott elemzések segítségével rámutasson azokra a veszélyekre, hibákra, tévedésekre, amelyek a kormányzati költségvetési politikát jellemzik, és a nyilvánosság, a közvélemény kényszer-

rító erején keresztül érje el a költségvetési politikák korrigálását, minőségi javulását. A Költségvetési Tanács tevékenysége során hozzájárulhat az átláthatóság biztosításához és az aszimmetrikus informáltság problémájának a mérsékléséhez azáltal, hogy szakszerűen és kiegyensúlyozottan elemzi a kormányzat költségvetési politikáját.

Az ellenőrzési mechanizmusok kiegészítőjeként a szankciók is részét képezik a keretrendszer negyedik pillérének. A 69/2010-es törvény politikai és pénzügyi szankciókat ír elő. A politikai szankció a kormány mandátumának a visszavonására vonatkozik a törvény be nem tartása esetén, amelyet az alkotmányos eljárás keretei között a parlamentnek kell megszavaznia. A jogi értelemben vett politikai szankció mellett létezhet informális politikai szankció is, amely a kormány hírnév- és bizalomvesztését jelenti a választópolgárok és/vagy a pénzügyi piacok szereplőinek körében.

Romániai tapasztalatok

Amint már utaltunk rá, a rendszer bevezetése előtt már léteztek olyan romániai rendelkezések, amelyek a keretrendszer csíráinak tekinthetők. Székely (2010) azt vizsgálta, hogy a rendszer bevezetése előtt létező bizonyos eljárási szabályok betartásának milyen hagyománya van. Olyan esetekre mutatott rá, amikor a kormányzat vagy a szuverén népakaratot képviselő parlament a 2008-as parlamenti választások előtt elsiklott az eljárási normák betartása fölött. A 2010-es keretrendszer felállítása pozitívan értékelhető abból a szempontból, hogy lehetőséget biztosított a jelzett problémás helyzetek megelőzésére. Kydland és Prescott (1977) szerint egy szabály annyit ér, amennyit az érintettek tulajdonítanak neki. Ebben a gondolatkörben azt vizsgáljuk meg, hogy mennyire értékelik a romániai szereplők a keretrendszer által felállított szabályokat azok betartása által.

Először a fiskális szabályok betartását fogjuk megvizsgálni. A fiskális szabályok egy része olyan helyzetekre vonatkozik, amelyek az elemzett időszakban nem fordultak elő (államháztartási többlet, adókulcsok emelése), így a nyolc fiskális szabályból az első négy és a hetedik szabály betartását tudjuk értékelni. Az első három szabály kapcsán nyolc mutatót elemzünk, ezeket az 1. táblázat tartalmazza.

A 2011-es évet tekintve, a hat mutató közül (kettőt csak a következő évre vonatkozóan lehet elemezni) négyet teljesített a kormány, kettőt pedig nem. Az államháztartás egyenlege és a bérköltségek abszolút értékben és a GDP-hez viszonyítva is a megszabott érték alatt maradtak annak ellenére, hogy a kiadások 2,1%-kal meghaladták a megállapított értéket. A célérték túllépésére már 2011 augusztusában számítani lehetett, tudatos lépés volt, mivel a költségvetési kiigazítást jóváhagyó törvényben (OG 10/2011) már szerepelt. Ebben a törvényben a kormány már a rendszer tulajdonképpeni működésének első évében rendkívüli eltérésre hivatkozott. A keretrendszer működését tehát nemcsak a szabály be nem tartásával lazította, hanem veszélyes precedenst is teremtett.

Annak ellenére, hogy a 2012-es év politikai szempontból instabil volt (kétszer került sor kormányváltásra, illetve az év végén általános parlamenti választásra is), a hat célszám közül ötöt teljesítettek a kormányok. A hatodik mutatóra vonatkozóan nem tudunk megállapítást tenni.⁵

1. táblázat. A költségvetési szabályok célértékei és ezek teljesítése

Mutató	275/2010-es törvényben	Megvalósult	291/2011-es törvényben	Megvalósult	4/2013-as törvényben
	2011	2011	2012	2012	2013
ÁHT egyenlege/GDP, adott év, %	-4,4	-4,3	-3,0	-2,51	-2,1
ÁHT egyenlege/GDP, köv. év, %	-3,0		-2,5		-1,8
Bértömeg/GDP, adott év, %	7,5	6,9	7,2	6,95	7,4
Bértömeg/GDP, köv. év, %	7,1		7,1		7,4
ÁHT egyenlege, milliárd lej	-23,953	-23,899	-17,675	-14,774	-13,394
ÁHT elsődleges egyenlege, milliárd lej	-14,453	-15,016	-7,565	-4,064	-2,011
ÁHT kiadásai – támogatások, milliárd lej	194,418	198,529	203,084	n.a.	210,829
Bértömeg, milliárd lej	40,574	38,423	42,500	40,799	46,154

Forrás: saját szerkesztés az érvényes törvények, a Költségvetési Tanács 2012-es éves jelentése és a Pénzügyminisztérium havi jelentései alapján (2011, 2012).

⁵ Habár az államháztartás (ÁHT) összkiadására vonatkozóan létezik nyilvános statisztikai adat (2012-ben ez 207,9 milliárd lej volt), a Pénzügyminisztérium adatközlése nem segít az EU-s támogatások és más adományok együttes és pontos összegének a megállapításakor. A 2011-re vonatkozó mutató a Költségvetési Tanács 2012-es éves jelentéséből származik. A Költségvetési Tanács 2013-as éves jelentése a törvényi előírások ellenére még nem jelent meg.

A keretrendszer felépítéséből fakadóan, egy adott évre az államháztartás (ÁHT) egyenleg/GDP mutató két törvényben is meghatározásra kerül: az előző év mutatóira vonatkozó törvényben (mivel ebben ezt a mutatót két évre kell rögzíteni), illetve az adott év mutatóira vonatkozó törvényben. A 2012-es évre az ÁHT egyenleg/GDP mutató mindkét törvényben azonos mértéket ír elő: -3%-ot. Pozitívan értékelhető a helyzet a 2013-as év esetében is, az előbb -2,5%-os szinten rögzített értéknél szigorúbb határt, -2,1%-ot ír elő a folyó év törvénye. Egy másik mutató, amelyről az előbbi mutatóhoz hasonlóan két törvény is rendelkezik, a bértömeg/GDP. Eltérően az ÁHT egyenleg/GDP mutatótól, a bértömeg/GDP arány esetén inkonzisztencia van a két törvény között: 2012-re ez minimális, mert a korábbi 7,1%-os küszöböt, 7,2%-ra emeli, 2013-ra ez már nagyobb, a 7,1%-os küszöb 7,4%-ra tolódik ki, ahogy a megvalósítás közeledik.

A 2013-as évre vonatkozóan az 1. táblázatban szereplő hat elemezhető mutatóból tervszerűen legalább hármat nem fog teljesíteni a kormány. A 2011-es évhez hasonlóan, a 2013. júliusi költségvetési kiigazítás során (szintén rendkívüli esetre hivatkozva) olyan számokat irányoz elő, amelyek meghaladják az eredeti küszöbértékeket az ÁHT egyenleg/GDP, az ÁHT egyenleg és az ÁHT elsődleges egyenlege mutatók tekintetében.

A költségvetési szabályok közül a negyedik a kiadások növekedési ütemét hivatott korlátozni akkor, amikor az államháztartásnak hiánya van.

A 2. táblázat adatait tekintve megállapíthatjuk, hogy a 2010-es és a 2011-es stratégia eleget tesz ennek a szabálynak, annak ellenére, hogy a 2011-es stratégia a 2011–2013-as időszakra valamivel nagyobb értéket ír elő, mint az előző évi dokumentum. A 2012-es stratégiában azonban már csak részben teljesül ez a szabály, ugyanis 2014-re az előirányzott kiadásnövekedés minimális értékkel meghaladja a nominális GDP-növekedést. A 2013 januárjában kiigazított stratégia (amely ugyancsak a 2013–2015-ös időszakra vonatkozik) már szembeutónóbb szabályszegést tartalmaz. A kiadások GDP-arányosan 0,3 százalékponttal nőnek gyorsabban, mint a GDP, ami hozzávetőleg 1,8 milliárd lejes többletkiadást jelent az egész államháztartás szintjén.

2. táblázat. A költségvetési stratégiában szereplő ÁHT főbb mutatói (%)

Költségvetési stratégia / mutató	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2010-es: 2011–2013-ra ÁHT bevétel/GDP	32,3	32,5	32,8	32,3			
2010-es: 2011–2013-ra ÁHT kiadás/GDP	39,1	36,9	35,8	34,8			
2011-es: 2012–2014-re ÁHT bevétel/GDP		33,6	33,9	34,0	33,9		
2011-es: 2012–2014-re ÁHT kiadás/GDP		38,0	36,9	36,5	36,1		
2012-es: 2013–2015-re ÁHT bevétel/GDP			32,4	32,7	33,2	33,1	
2012-es: 2013–2015-re ÁHT kiadás/GDP			34,7	34,5	34,6	34,5	
2013-as bis: 2013–2015-re ÁHT bevétel/GDP			33,1	33,6	33,9	33,9	
2013-as bis: 2013–2015-re ÁHT kiadás/GDP			35,4	35,7	35,7	35,7	
2013-as: 2014–2016-ra ÁHT bevétel/GDP				33,6	33,9	33,9	33,8
2013-as: 2014–2016-ra ÁHT kiadás/GDP				35,7	35,7	35,5	35,5

Forrás: saját szerkesztés a költségvetési stratégiákban (2010, 2011, 2012, 2013a, 2013b) szereplő adatok alapján.

Végül, a fiskális szabályok betartása terén, a hetedik szabályt vizsgálhatjuk meg. Ezen a téren az államháztartás egyes költségvetéseinek végrehajtásáért felelős személyek alapvetően betartják a szabályokat. Megítélésünk szerint azonban itt is azonosíthatunk tetszőlegesen alkalmazott, a kivételes helyzetre való hivatkozást. A 2013. júliusi költségvetési kiigazítás során (OG 17/2013, 67. cikk) a Szociális, Családügyi és Munkaügyi Minisztérium megengedi az Egészségügyi Minisztérium és a Kulturális Minisztérium számára, hogy a végrehajtás során pénzügyi erőforrásokat csoportosítson át a beruházási tételek terhére.

A költségvetési felelősség keretrendszer második pillérét, amint bemutatottuk, az eljárási szabályok alkotják. A romániai rendszer ennek keretén belül előírja, hogy a kormánynak minden év május 30-ig el kell készítenie a Középtávú Költségvetési Stratégiát, amellyel egy időben

törvényjavaslatot kell benyújtania a Stratégiában szereplő fiskális célszámok parlamenti elfogadására. Az általunk elemzett négy év mindegyikében elkészült a Középtávú Költségvetési Stratégia. A 2012 decemberében hivatalába lépett kormány élt azon törvényes lehetőséggel, hogy az aktuális (2012-es) stratégiát 2013 januárban felülvizsgálja. A Stratégia elkészítésének és nyilvánosságra hozatalának terén az eljárási szabály a határidő be nem tartásával került megszegésre. 2011-ben csak augusztusban nyújtotta be a kormány a Stratégiát. Szintén az eljárási szabály szellemének a megkerülését véljük azonosítani azokban az esetekben is, amikor a kormány a költségvetési célszámok törvénybe foglalásához szükséges törvénytervezetet időben megfogalmazza, de azt a Parlamentbe csak később nyújtja be, vagy a kormányzó párt(ok) a parlamenti vitát időben elhúzzák. 2011-ben a törvénytervezetet szeptember 6-án iktatják (L504/2011) a Szenátusban, és e törvény december 19-én lép hatályba. 2012-ben ez a folyamat még jobban elhúzódik. Annak ellenére, hogy már 2012. június 18-án a Szenátusban van a törvénytervezet (L300/2012), és szeptember 3-án kerül a Képviselőházba (L300/2012), a Költségvetési Bizottságnál elakad, és csak 2013. január 28-án kap jóváhagyást, amelyet követően 2013. február 13-án válik törvénné. A 2013-as Stratégiába foglalt célszámok törvénytervezete nyilvános konzultáció keretén belül megtalálható a Pénzügyminisztérium honlapján, de 2013 júliusában még nem iktatták a parlamentben, így ebben az évben is kései megjelenést várhatunk.

Pozitív eredményt tapasztalhatunk viszont egy másik eljárási szabály terén. A kormány 2012 decemberében lejáró mandátumát megelőzően nem került sor olyan jogszabály elfogadására, amely a béreket vagy a nyugdíjakat növelte volna. A 2012. júniusi és decemberi 8%, illetve 7,4%-os béremelésre vonatkozó jogi rendelkezés 2013. május 16-án, azaz több mint 180 nappal a kormány mandátumának lejáráta előtt született meg.

A költségvetési felelősség keretrendszerének harmadik pillérét az átláthatósági normák alkalmazása teremti meg. Ezen a téren jelentős előrelépés történt a keretrendszer felállítása nyomán. Az átláthatósági normák részeként Romániában a Pénzügyminisztérium (PM), a költség-

vetés elfogadását követő 45–55 napon belül, köteles negyedéves bontásban meghatározni és nyilvánosságra hozni az államháztartást alkotó költségvetések kiadásait, béralapjait és bevételi tervét. A PM ennek a kötelességének a vizsgált időszakban maradéktalanul eleget tett.

Ezen kívül minden negyedév végén 30 napon belül köteles negyedéves értékelést végezni, amelyben nyilvánosságra kell hoznia azokat a mutatószámokat, amelyek a negyedéves államháztartást jellemzik, illetve ezeket össze kell hasonlítani a negyedéves célszámokkal. Szükség esetén a PM-nek magyarázatot kell adnia a célszámok teljesítésének elmaradására, illetve olyan lépéseket kell bemutatnia, amelyek a következő célszámok teljesítésének irányába mutatnak. A PM a keretrendszer felállítása óta minden negyedévben nyilvánosságra hozta az államháztartásra vonatkozó mutatókat, de értékelésünk szerint ezek a jelentések hiányosak: nincs magyarázat azokra az esetekre, amikor a mutatók tényleges értékei eltérnek a célszámoktól.

Szintén a költségvetési politika átláthatóságát szolgálja a féléves jelentés elkészítése is. Ez a dokumentum többlet-információtartalommal rendelkezik a negyedéves jelentésekhez képest, ugyanis megvizsgálja, hogy milyen mértékben teljesült, illetve változott az a makroökonómiai előrejelzés, amelyre a költségvetési stratégia, majd a költségvetés épült. Ennek a jelentésnek ki kell térnie az EU-s források lehívásának a helyzetjelentésére is. Szükség esetén ez a jelentés képezi a költségvetési igazítás alapját. A féléves jelentéshez hasonlóan, a PM-nak éves jelentést is készítenie kell, amelyben részletes elemzést kell nyújtania a lezárt év költségvetési folyamatairól. A romániai keretrendszer létezése óta a féléves és éves jelentések maradéktalanul nyilvánosságra kerültek, tartalmukban megegyeznek az előírások által megszabott követelményeknek.

Ugyancsak pozitív eredményként értékelhető, hogy 2012-ben a kormány, mandátumának lejártá előtt 60 nappal, elkészítette a keretrendszer által előírt Gazdasági és költségvetési helyzetjelentést. Ebben a folyó év (2012) államháztartására és makrogazdaságára vonatkozó való előre jelzett mutatószámokat kellett leírnia, illetve azonosítania kellett azokat a kockázatokat, amelyek az előrejelzéseket megghiúsíthatják. A jelentés formailag megfelel az előírásoknak, mindegyik elemet érinti, azonban, véleményünk szerint, csak felületesen.

3. táblázat. A Költségvetési Tanács által véleményezett dokumentumok jegyzéke és a vélemények leltára

Véleményezett dokumentumok	2010	2011	2012	2013
Negyedéves értékelés	nem készült el	nem készült el	nem készült el	nem készült el
Féléves jelentés	létezik	nem készült el	létezik	létezik
Költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés	nem készült el	nem készült el	nem készült el	nem készült el
Gazdasági és költségvetési helyzetjelentés	-	-	nem készült el	-
Költségvetési Tanács éves jelentése	létezik	létezik	nem készült el	-
Költségvetési Stratégia	létezik	létezik	létezik	1: létezik 2: létezik
Éves költségvetés	-	létezik	létezik	létezik
Költségvetési kiigazítás	1: létezik 2: létezik	1: létezik 2: létezik	1: létezik 2: létezik	létezik

Forrás: saját szerkesztés a Költségvetési Tanács honlapja alapján; www.consiliulfiscal.ro

A keretrendszer negyedik pillére a felügyeleti tevékenységhez és a szankciók alkalmazásához kapcsolódik. Amint már bemutattuk, a felügyeleti tevékenység szorosan kapcsolódik a Költségvetési Tanács tevékenységéhez. A 3. táblázat azokat a dokumentumokat tartalmazza, amelyeket a Költségvetési Tanácsnak rendszeresen véleményeznie kell. Ezeket a kötelezettségeket a Költségvetési Tanács csak részben teljesíti:

- mind az öt, napvilágot látott költségvetési stratégiát, három költségvetést és összesen hét költségvetési kiigazítást véleményezett;
- részeredményeket találunk a féléves jelentések véleményezése és a Költségvetési Tanács által készített éves jelentések teljesítése terén;
- a PM negyedéves beszámolójának, a költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentésének értékelése, valamint a kormány mandátumának lejártakor készített Gazdasági és költségvetési helyzetjelentés elemzése teljes mértékben hiányzik.

A minőségi elemzések elkészítéséhez a Költségvetési Tanácsnak meghatározott időre van szüksége. 2013-ban e tekintetben visszalépés következett be, ugyanis a kormány által eljuttatott dokumentumok későn érkeztek ahhoz, hogy a Költségvetési Tanács még a döntések megszületése előtt érdemi véleményezést tudott volna nyilvánosságra

hozni. A dokumentumok kései véleményeztetése a 2013-as költségvetés elfogadásakor és a 2013. júliusi költségvetési kiigazításakor álltak fenn.

A keretrendszer negyedik pilléréhez a szankcionáló mechanizmusok is hozzátartoznak. Romániában a keretrendszer működése során még nem került sor jogi szankciók alkalmazására. A fiskális szabályok be nem tartása tudatos lépés volt, amire a kormány felkészült, jogerőssé téve a kivételek alkalmazásának intézményét. Ennek negatív hatása van a keretrendszer működésének eredményességére. A piac, illetve a lakosság részéről jelentkező szankciókat egyelőre nem tudjuk azonosítani, ami egyrészt azzal magyarázható, hogy a keretrendszer csupán három éve működik, másrészt pedig a szabályszegések súlyossági foka viszonylag alacsony.

Következtetések

A 2010-ben kialakított romániai költségvetési felelősség keretrendszere olyan rendszerelemeket tartalmaz, amelyek megfelelnek a nemzetközi szakirodalom javaslatainak. A létező fiskális és eljárási szabályok egyértelműen meghatározottak, és kiegészítik az Európai Unió szintjén létező szabályokat, megkönnyítve azok betarthatóságát. A romániai szabályok ugyanakkor kismértékű rugalmasságot is biztosítanak a gazdaságpolitika számára azáltal, hogy az egyes államháztartási mutatókra vonatkozó értékeket nem rögzítik, hanem azt a Középtávú Költségvetési Stratégia megalkotásáig halasztják. A keretrendszer további elemei biztosítják a költségvetés-alkotás és -végrehajtás átláthatóságát, illetve előírják a Költségvetési Tanács általi felülvizelési tevékenységet. A pénzügyi szankcionáló mechanizmus részben kijátszható, ezért a jövőben főleg a politikai szankcionáló mechanizmusok érvényesülhetnek.

A keretrendszer működése elősegítette az államháztartási konszolidációs folyamatot és a túlzott deficit eljárás megszüntetését. A 2010-es 6,4%-os GDP-arányos államháztartási hiány 2011-ben (4,3%) és 2012-ben (2,5%) tovább csökkent, illetve 2013-ban sem várható az előző évnél nagyobb hiány.

A rendszer működésének egyértelműen pozitív tapasztalatai az állampénzügyek átláthatósági fokának jelentős növekedésén keresztül ragadhatók meg.

Az eredmények ellenére számos hiányosságot azonosítottunk. Egyes fiskális szabályokat megszegtek a kormányok. A szabályszegés fokozatosságot mutat, előbb csak marginálisan és nagyon kis mértékben történik meg, majd valamivel nagyobb méreteket ölt. Összességében a szabálysértések nem súlyosak, inkább precedens-voltuk és a szabályszegési hajlam fokozódása miatt veszélyesek.

Irodalomjegyzék

Barro, Robert J. – Gordon David B. 1983. Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *NBER Working Paper Series*, No. 1079, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Benczés, István 2008. A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 3. sz. 218–232.

Csermely Ágnes 2006. Az infláció cél követésének rendszere Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, Vol. 53. 12. sz. 1058–1079.

Friedman, Milton 1968. The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, 58. évf. 1. sz. 1–17.

Keynes, John Maynard 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan, London. Magyar nyelven: Erdős Péter (ford.) 1965. *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete*. KJK, Budapest.

Kydland, Finn E. – Prescott, Edward C. 1977. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85. évf. 3. sz. 473–491.

Kopits, György 2007a. A költségvetési felelősség keretrendszere. Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok, *Pénzügyi Szemle* 52. évf. 2. sz. Budapest, Magyarország Állami Számvevőszék.

Kopits, George 2007b. Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implication for Hungary. *MNB Occasional Paper* No. 62, Budapest, Magyar Nemzeti Bank.

Kumar et al. 2009. Fiscal Rules – *Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C., International Monetary Fund.

Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. 2012. *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Sargent, Thomas J. – Wallace, Neil 1975. Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, 83. évf. 241–254.

Sargent, Thomas J. – Wallace, Neil 1976. Rational Expectations and the Theory of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, 2. évf. 169–183.

Soós Károly Attila 2005. Választási gazdaságpolitika és a folyó fizetési mérleg alakulása Közép-Kelet-Európában. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 12. sz. 960–990.

Székely Imre 2010. A költségvetési felelősség keretrendszere Romániában, in: Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2009–2010*, Sapientia, 489–500.

Von Hagen, Jürgen – Harden, Ian 1995. Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *European Economic Review*, 39. évf. 3. sz. 771–779.

*** Consiliul Fiscal *Opinii și rapoarte*, elérhető: www.consiliulfiscal.ro, letöltés dátuma: 2013. július 31.

*** Ministerul Finanțelor Publice *Strategie fiscal-bugetară 2011-2013, 2012-2014, 2013-2015, 2014-2016, Rapoarte anuale 2010-2012, Rapoarte semestriale 2010-2013, Rapoarte trimestriale 2011-2013*, elérhető: [http://www.mfinante.ro/execbug.html? pagina=bulletin](http://www.mfinante.ro/execbug.html?pagina=bulletin), letöltés dátuma: 2013. július 31.

*** A Tanács 1466/97/EK Rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, Vol. 10/1., L209/1, 1997.8.2.

*** A Tanács 1467/97/EK Rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, Vol. 10/1., L209/6, 1997.8.2.

*** Legea 500/2002 (11.07.2002) privind finanțele publice. *Monitorul Oficial*, Nr. 597/13.08.2002.

*** Legea 571/2003 (22.12.2003) privind Codul fiscal. *Monitorul Oficial*, Nr. 927/23.12.2003.

*** Legea 69/2010 (16.04.2010) responsabilității fiscal-bugetare. *Monitorul Oficial*, Nr. 252/20.04.2010.

*** Legea 275/2010 (24.12.2010) pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar. *Monitorul Oficial*, Nr. 878/28.12.2010.

*** Legea 291/2011 (19.12.2011) pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar aplicabile până la 1 ianuarie 2014. *Monitorul Oficial*, Nr. 900/19.12.2011.

*** Legea 4/2013 (13.02.2013) pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar. *Monitorul Oficial*, Nr. 93/14.02.2013.

*** Ordonanță de Guvern 10/2011 (03.08.2011) cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2011 și unele măsuri financiare. *Monitorul Oficial*, Nr. 560/05.08.2011.

*** Ordonanță de Guvern 17/2013 (05.08.2013) cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2013. *Monitorul Oficial*, Nr. 493/05.08.2013.
