

BETHLENDI ANDRÁS–LENTNER CSABA–PÓRA ANDRÁS

## Független költségvetési intézmények fejlődése a 2008-as válság után

A 2008-as globális pénzügyi és világgazdasági válság sok országban költségvetési válsággá alakult át, amire válaszul elterjedt a szabályalapú költségvetési politika. A tanulmány a szabályalapú költségvetési politika egyik legfontosabb intézményét, a független költségvetési intézményeket veszi górcső alá. A kulcskérdésünk: ezen intézmények elterjedése csupán az Európai Unió szupranacionális költségvetési előírásai miatti európai jelenség, vagy globális – így a modern, válság utáni költségvetési politika szükségszerű eleme. A leíró statisztika és a klaszterelemzés alapján egyaránt két, markánsan elkülönülő csoportot tudunk meghatározni: egy európai uniós és egy nem európai uniós klasztert, néhány speciális esettel. Összességében elmondható, hogy a független költségvetési intézmények elterjedése inkább az Európai Unió szabályozási keretrendszerével van összefüggésben, mintsem egy globális szükségszerűség következménye. Ezt a trendet a 2020. év elején kibontakozó új világgazdasági válság felülírhatja.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: E02, E62, F34, F36, H30, H60, H61, H63, H68, P50.

A 2008-as globális pénzügyi és világgazdasági válság sok országban költségvetési válsággá alakult át, ami tovább erősítette a költségvetési túlköltekezés és a túlzott eladósodás problémájának a jelentőségét. Ez további lökést adott a szabályalapú költségvetés módszerének térhódításához, ugyanis az eladósodott országok ebben látják az egyensúlyi feszültségek visszaszorításának legfőbb eszközét. Az Európai Unióban és azon belül a Gazdasági és Monetáris Unióban ez különösen fontos és nem új keletű kérdés, mivel az euróövezetben az egyes tagok súlyos költségvetési problémái

---

*Bethlendi András* a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának egyetemi docense (e-mail: bethlendi@finance.bme.hu).

*Lentner Csaba* a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának egyetemi tanára (e-mail: Lentner.Csaba@uni-nke.hu, levelező szerző).

*Póra András* a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának egyetemi tanársegédje (e-mail: pora@finance.bme.hu).

A kézirat első változata 2019. október 17-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2020.7-8.787>

veszélyeztethetik a közös valuta, az euró stabilitását is. Már az 1990-es évek végén, 2000-es évek elején – a stabilitási és növekedési paktum reformjakor – jelentős szakmai vita övezte a szabályalapú költségvetés megoldását. Az Európai Unióban – és párhuzamosan jó néhány országban nemzeti szinten – számos deficitre és az államadósság szintjére vonatkozó szabályt vezettek be.

A szabályalapú költségvetés esetében a fő szabályokat (korlátokat) – numerikus szabályok formájában, meghatározott eljárásrenddel és intézményesült ellenőrzéssel – törvényekbe, sőt esetenként alkotmányba foglalták. A gyakorlatban mindez a következő elemek elegyének alkalmazását jelenti:

- költségvetés-politikai szabályok (például az egyensúlyban tartás érdekében kiadási plafonok bevezetése),

- költségvetési-eljárási szabályok (például középtávú költségvetési tervezés bevezetése),

- átláthatósági normák (például eredményszemléletű számviteli rendszer alkalmazása),

- intézményes garanciákat teremtettek az átláthatóság érvényesülésére és a szabályok betartására, ezeket makro- és mikroszempontról egyaránt felügyelik:

1. a mikroszintű közpénzügyi ellenőrzés elemei a költségvetési intézmények belső ellenőrzési rendszere, a kormányzati ellenőrzés szerve, illetve az adott ország számvevőszéke,

2. a makroszintű közpénzügyi ellenőrzést az adott ország számvevőszéke mellett a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti szerv és/vagy költségvetési tanács végzi. Ezenkívül még idetartozik a független jegybankok tevékenysége, amelyek szintén elemzik és nyilvánosan értékelik a költségvetési folyamatokat.

A fenti elemek fejlődése alapvetően párhuzamosan történt, ezen intézmények egymást erősítve képesek a költségvetési kockázatokat csökkenteni. A szabályalapú rendszer következetes alkalmazásától azt várják, hogy megfordítható az a trend, amely az elmúlt évtizedekben a feltörekvő és a fejlett országok egész sorában a költségvetési túlköltekezésben, a költségvetés fenntarthatatlanságában és az államadósság növekedésében jelent meg.

Jelen tanulmány a fenti eszközrendszeren belül a költségvetési makroszintű közpénzügyi ellenőrzés viszonylag új elemével: a független költségvetési intézménnyel kíván foglalkozni. A vizsgálatunk alapvető kérdése, hogy ezek az intézmények alapvetően európai modellnek tekinthetők-e, vagy egy globális standard kialakulásának lehetünk a tanúi. A fogalomhasználat miatt érdemes röviden annyit tisztázni, hogy a független költségvetési intézmények (*Independent Fiscal Institutions, IFIs*) egy gyűjtőkifejezés, amelyen nemcsak a költségvetési tanácsokat (*Fiscal Council*) értjük (különböző todalékokkal stb.), hanem a különböző parlamenti (kongresszusi) költségvetési hivatalokat is (*Parliamentary Budget Office, PBO*).

A tanulmányunk szerkezete a következő: röviden ismertetjük, hogy milyen gazdaságpolitikai tapasztalatok, illetve gondolkodásbeli változások vezettek a független költségvetési intézmények kialakulásához, valamint összefoglaljuk a kutatási témánkhoz kapcsolódó irodalmat. Ezt követően a független költségvetési intézményeket

csoportosítjuk különböző jellemzőik alapján, alapvetően az *IMF Fiscal Council Datasetre* támaszkodva. A vizsgálatot a leíró statisztikák mellett klaszterelemzéssel végezzük. A tanulmányt a következtetések levonásával zárjuk.

## A független költségvetési intézményének erősödése

A szabályalapú költségvetési politika a diszkrecionális költségvetési politika hibáit kívánta kezelni. Elméletileg a diszkrecionális költségvetési stabilizációnak anticiklikus módon kell működnie: rossz időkben költségvetési deficittel kellene stabilizálnia a gazdaságot, jó időkben pedig többletet kellene generálnia. Számos empirikus tanulmány (például *Gersl és szerzőtársai* [2014], *Gilbert–de Jong* [2017]) kimutatta, hogy a diszkrecionális költségvetési politika a gyakorlatban sok esetben – a célokkal ellentétben – elsősorban a fejlődő országokban prociklikus.

A 2008-as válságot követő európai szuverén adósságválság rávilágított arra, hogy önmagában a szabályalapú költségvetési politika – amely explicit szabályt tartalmaz a folyó hiány mértékére és az adósságküszöbre (európai uniós szinten a stabilitási és növekedési paktum határozta meg ezeket) – nem elegendő. Ennek a *Calmfors–Wren-Lewis* [2011] szerzőpáros több esetét is nevesíti. Az egyik legegyszerűbb eset az, amikor a szabályokat egyszerűen nem tartották be (Görögország). A másik, amikor a hiányp plafont tiszteletben tartották, viszont olyan közel álltak hozzá, hogy gyakorlatilag a költségvetésnek semmi mozgástere nem maradt az előre nem látott kiadásokra, illetve elmaradt bevételekre (Portugália, Franciaország és az Egyesült Királyság). Más országokban túlzottan optimistán ítélték meg a gazdasági fellendülés fenntarthatóságát, és amikor az véget ért, a költségvetési pozíció erősen meggyengült (Írország, Spanyolország és az Egyesült Királyság). Összességében tipikusan a politikai indítékokból eredeztethető deficitre való hajlam, a tervezésre jellemző túlzott optimizmus és az ezekből következő prociklikusság vezet a fenntarthatatlan költségvetési folyamatokhoz, s ez alapvető gazdaságpolitikai probléma.

A fenti jelenségeket a válság felerősítette, széles körben egyértelművé vált, hogy a költségvetési szabályok önmagukban nem elegendők, nem képesek biztosítani a költségvetési fegyelmet, illetve a fenntarthatóságot. Ezért a szakértők új módszereket kezdtek el keresni. Széles körű figyelmet kapott a *független költségvetési intézmények* létrehozása és megerősítése.

Egyes szerzők a probléma megfogalmazásával addig is elmentek, hogy ezen szabályok betartatását nem lehet hatékonyan biztosítani addig, amíg a költségvetési döntések továbbra is a választott politikai döntéshozók kezében vannak. A jegybankokhoz hasonló párhuzamot vontak: ahogyan a monetáris politikát (az árstabilitást) sem lehet választott politikai képviselőkre bízni, úgy a költségvetési folyamatok fölé is kellene egy külső kontroll, egy független intézmény (*Larch–Braendle* [2018]). Érvelésük szerint a két fő makrogazdasági politika esetében jelentős eltérés figyelhető meg: az 1980-as évek végétől a monetáris politika vitele a kormánytól független jegybankokhoz került, míg a költségvetési stabilitás biztosítása – ugyan a szabályalapú költségvetési politika erősödése következtében

korlátozottabban – politikusok kezében maradt. Ez a gondolat egyébként nem új keletű, már az 1990-es évek közepén több neves közgazdász egyaránt felvetette (*Blinder* [1997], *Fischer* [1995]). Politikai támogatás hiányában azonban akkor az elgondolás nem tűnt életképesnek. Európában a 2000-es évek elején vetődött fel konkrét javaslatként: *Wyplosz* [2002] már akkor előre jelezte, hogy a szabályalapú költségvetés soha nem fogja megoldani az alapvető gazdaságpolitikai problémát és az ebből következő hajlamot a költségvetési hiányra. Azt javasolta, hogy minden tagállam kötelezően állítson fel a kormánytól független költségvetési politikai bizottságot, amelyet megfelelő szakmai háttérű emberek irányítanak, mandátumuk pedig az államadósság középtávú fenntartására vonatkozik. *Larch–Braendle* [2018] is logikusnak tartotta azt a lépést, hogy a költségvetési makrostabilitási politika is kikerüljön a választott nemzeti kormányok kezéből. A független költségvetési intézmények határoznák meg az adott évi hiánycélt és a maximálisan megengedett államadósság mértékét. A választott politikusok mozgástere – az adott évi hiánycélt megtartva – a költségvetés bevételi és kiadási struktúrájára szorítkozna. A rövid távú költségvetési politikai torzulásokat így ki lehetne küszöbölni. Tehát a szerzőpáros szerint – *Musgrave* [1959] csoportosítását felhasználva – a költségvetési politika stabilitási funkcióját el kellene választani a disztribúciós és allokációs funkciójától. Az euróövezetben külön érv az, hogy egy jobban összehangolt költségvetési stabilizációs politika elősegítené a gazdasági és monetáris unió további integrációját, valamint az euróövezet központosított monetáris politikájának a hatékonyságát is növelhetné.

A fentieknél egy könnyebben megvalósítható eszköz, ha a költségvetési makropálya meghatározásának jogát vonják el a kormánytól. *Kopits–Romhányi* [2010] szerint a kormányzati hitelesség helyreállítására erős eszköz lenne, ha a kormányzat a makrogazdasági prognózisok készítésének feladatát egy teljesen független intézménynek adná át. Hollandiában és Belgiumban a költségvetés készítésekor a kormányzatok már kötelesek felhasználni a független költségvetési intézmények által készített előrejelzéseket. Megjegyezzük, hogy ez a gyakorlat felelősségmegosztó. A független költségvetési intézmények által esetleg elkövetett hibák aligha érvényesíthetők. Ezért ezen intézmények fejlődésének egy másik iránya az, hogy a párhuzamosan készített alternatív pályájuk alapján tekintélyükkel avatkoznak be a költségvetési folyamatokba a költségvetés stabilitásának fenntartása érdekében.

A 2011–2012-es európai szuverén adósságválság tapasztalatai – főként az, hogy ezen adósságok nagyban összefüggenek a bankrendszer adósságaival – újra felizzították a vitát az Európai Unió – elsősorban a Gazdasági és Monetáris Unió – tagállamainak eltérő költségvetési gyakorlatáról, ami akár alá is áshatja a közös devizát. Az Európai Unió egészére kiterjeszteni kívánt költségvetési szabályok azért okoztak ellenállást a tagállamok részéről, mert költségvetési szerkezetük, adósságállományuk, valamint szociális rendszerük jelentősen eltér egymástól (*Csaba* [2013]).

Az európai stabilitási mechanizmus (*European Stability Mechanism, ESM*) 2012-es felállításával megvalósult a közös válságkezelés egy intézménye. A válság után nagy erőfeszítést tett az EU a bankunió megvalósításáért is, amelynek két pillére az egységes felügyeleti mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism,*

SSM) és az egységes válságkezelési mechanizmus (*Single Resolution Mechanism, SRM*) lett. A tőkepiaci unió kialakítása jelenleg folyamatban van. Az egyre szorosabbá váló integráció harmadik uniója az úgynevezett költségvetési unió lehetne. Benczes [2014] jól összefoglalja a költségvetési unió koncepciójának megjelenését az európai gazdasági döntéshozóknál. Többek között Acharya–Steffen [2017] szerint a három unió kérdése összefügg, hiszen költségvetési unió nélkül nincs egységes államkötvénypiac (tőkepiac). Ezenkívül a bankunióban az európai szintű válságkezelési feladatok is jelentős költségvetési kooperációt követelnek. Az IMF anyaga is így érvel: Berger és szerzőtársai [2018] szerint egy minimális szintű költségvetési unió nélkül az EU egzisztenciális kockázatok elé néz, ezért a bankunió és a tőkepiaci unió minél korábbi befejezése után legalább valamilyen leegyszerűsített költségvetési unióra is szükség van. A szakirodalomban még nincs konszenzus a költségvetési unió definíciójában. A költségvetési unió viszonylag általánosan elfogadott elemei a következők: 1. válságkezelő mechanizmus, 2. szabályok, koordináció, monitoring, 3. közös garancia az államadósságokra, 4. biztosítás és stabilizáció (Thirion [2017]). Ebből a négy elemből a legtöbb már csírájában kivethető az európai uniós költségvetési rendszerben.

Mindezzel együtt a kormányoktól független költségvetési politikai intézménynek jelenleg még nincs politikai realitása az Európai Unióban. Ugyanakkor az mindképpen megállapítható, hogy megerősödött a diszkrecionális nemzeti költségvetési politika korlátozása. Itt tulajdonképpen egy folyamatosan fejlődő, eljárásaiban, céljaiban, gyakorlataiban lassacskán hasonuló speciális „európai megoldásról” van szó az Európai Unió és tagországai hosszabb távú, fenntartható pénzügyi stabilitása érdekében. Ez pedig egy markánsan más irány, mint amelyet a „nem európai megoldások” diktálnának, amelyek többnyire egészen eltérő szervezeti struktúrával, működési célrendszerrel, sokszor *ad hoc* indokokkal (válsághelyzetben) létrehozott, hosszabb vagy rövidebb életciklusú parlamenti hivatalok vagy a számvevőszéki gyakorlatból származó szervek. Ugyanakkor a független költségvetési intézmények körében az „európai megoldás” egyfajta intézményfejlődési irány is: az intézmények egymástól a „legjobb” gyakorlatok, eljárások átvételével folyamatosan tanulnak, erősítve a konvergenciát, mindemellett valamiféle rendszerműködés jeleit is mutatva.

A stabilitási és növekedési paktumban szereplő kezdeti, egyszerű európai uniós szintű költségvetési szabályokat is fokozatosan kiegészítették.

A 2011/85. számú, a nemzeti költségvetési keretrendszerekre vonatkozó minimumkövetelményekről szóló tanácsi irányelv tartalmazott előírást arra, hogy a tagállamoknak „független intézményeket” vagy a kormányzattal szemben „működési autonómiával rendelkező szerveket” kell bekapcsolni a költségvetési folyamatokba (EU TANÁCS [2011]).

Ezt követte a stabilitási és növekedési paktum két módosítása, a 2013-ban hatályba lépett, Szerződés a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról című (*Treaty on Stability, Coordination and Governance, TSCG*) megállapodás (EU [2012]), amely új és részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a nemzeti szintű diszkrecionális költségvetési politika korlátozása és az európai uniós szintű

költségvetési koordináció erősítése érdekében. E szabályok 19 euróövezeti tag számára kötelezők, önkéntes alapon pedig további három ország is vállalta betartásukat (Bulgária, Dánia és Románia).

A fentiek mellett a tagállamok természetesen továbbra is nagy szabadsággal rendelkeznek a részleteket illetően: a független költségvetési intézmények szerkezete és mandátuma jelentős mértékben nemzeti hatáskörben maradt. Hét független költségvetési intézmény megalapítása előzte meg a 2010 után induló európai jogalkotási folyamatot, majd 19 alakult, ez önmagában is jelzi az európai uniós reformok hatásosságát. Természetesen azonban jelenleg még az Európai Unión belül sincs univerzális modell. Tény azonban, hogy az Európai Unióban sokkal több független költségvetési intézményt alapítottak 2010–2016 között, mint a világ többi részén (az IMF adatbázisa alapján az Európai Unión kívül csak öt alakult).

Az Európai Költségvetési Tanács az Európai Bizottság független szerve, amelyet 2015-ben hoztak létre. Alapvetően tanácsadói funkcióval jött létre, támogatja a Bizottság euróövezetre vonatkozó többoldalú költségvetési felügyeleti funkcióinak ellátását. Fő feladatai a következők.

1. *Ex post* értékeli az uniós költségvetési keret végrehajtását és az aktuális euróövezeti és nemzeti szintű költségvetési irányvonal helyességét.

2. *Ex ante* értékeli a jövőbeli költségvetési irányvonalat az euróövezet egészére nézve. A stabilitási és növekedési paktum a nemzeti költségvetésekre összpontosít, és nem határozza meg az összesített költségvetési irányvonalat, ezért az Európai Költségvetési Tanácsnak – a stabilitási és növekedési paktum szabályait tiszteletben tartva – hozzá kell járulnia az euróövezeti szintű és nemzeti szintű költségvetési politikák értékeléséhez.

3. Ha az *ex ante* értékelés során azt állapítja meg, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió működését költségvetési kockázatok fenyegetik, akkor tanácsot adhat a megfelelő szakpolitika irányvonalára.

4. Együttműködik a nemzeti költségvetési tanácsokkal mind a módszertan, mind az uniós költségvetési kerettel kapcsolatos ügyek közös értelmezése területén.

5. Ajánlásokat tehet a Bizottság részére.

Az 1–3. pontokban egyértelműen látjuk, hogy az Európai Költségvetési Tanács feladata az összeurópai és azon belül elsősorban az euróövezeti költségvetési folyamatok független értékelése.

A létrejött költségvetési tanácsok a következő hatáskörökkel rendelkeznek: előrejelzés, elemzés, értékelés és tanácsadás. Néhány országban már régóta – több évtizede – léteznek költségvetési ellenőrző funkcióval rendelkező független intézmények. Ezek közé tartozik a hollandiai központi tervezőiroda (*Central Planning Bureau*), a dán gazdasági tanács (*Economic Council*) és Belgiumban a pénzügyi tanácsadó központ (*High Council of Finance*). Valamennyi a hivatalban lévő kormány diszkrecionális költségvetési politikáját kívánja függetlenül felvigyázni (*watchdog* funkció).

Az IMF [2013] két csoport élesebb megkülönböztetését javasolja, ugyanakkor a szakirodalom sokszor összemosza a kettőt: 1. független költségvetési



intézmények, jól definiált mandátummal és garantált függetlenséggel (mint a jegybankok), 2. puha befolyásoló, illetve meggyőző intézmények, ezeket nevezik költségvetési tanácsnak.

*Kornai* [2010] különféle gazdaságpolitikai modellek tükrében vizsgálta, hogy egy költségvetési tanácsnak milyen elvek szerint kellene működnie. Elemzésében kitért arra, hogy az Egyesült Államokban a különböző pártállású kormányzatok hogyan hatnak a közkiadásokra. A költségvetési tanácsokra vonatkozó javaslatait három területen fogalmazta meg, ezek: 1. hatások elemzése, 2. konzisztencia erősítése, 3. transzparencia. Az első terület a gazdaságpolitikai döntések potenciális hatásainak felmérését jelenti, a második az állami szerepvállalás megváltozásának ellenőrzését, végül a harmadik a költségvetési politika átláthatóságát.

Magyarországon a költségvetés szabályalapú gyakorlatainak kései kialakulását az okozta, hogy az 1989-ben elfogadott alkotmány nem tartalmazta a szabályalapú költségvetési gyakorlatokat.

A 2008-as IMF-kölcsön-felvételt követően a Magyar Nemzeti Bank és az Állami Számvevőszék javaslatára született meg a felelős költségvetési gazdálkodásról szóló 2008. évi LXXV. törvény (*Országgyűlés* [2008]). A Költségvetési Tanácsot 2009-ben hozták létre. *Györffy* [2009] azt a kritikát fogalmazta meg ezzel összefüggésben, hogy noha az intézmény létrehozása során az Országgyűlésben konszenzus alakult ki, de a Tanács érdemi szankcionáló funkciók nélkül maradt. A 2011-től hatályba lépő alaptörvény, valamint a gazdasági stabilitásról szóló 2011. évi CXCV. törvény iktatta jogszabályba a szabályalapú költségvetési gyakorlatot (*Országgyűlés* [2011]), és ekkor került átalakításra a Költségvetési Tanács (*Kovács* [2018]). A második Költségvetési Tanács *Török* [2011] véleménye szerint különleges abban a tekintetben, hogy ugyan apparátussal nem rendelkezik, de a költségvetés vonatkozásában vétőjoga van. Ez utóbbi megállapítást árnyalni szeretnénk. A későbbiekben bemutatjuk, hogy a független költségvetési intézmények többségében kisméretű intézmények. Ez alapján a magyar Költségvetési Tanács, sok európai országhoz hasonlóan, a kisebb létszámú saját apparátus mellett kihe-lyezi a szakértői kutatói-elemzői munkát.

## A független költségvetési intézmények csoportosítása

A független költségvetési intézmények lehetséges feladatai a következők:

1. Utólagos értékelése annak, hogy a költségvetési politika a múltban eleget tett-e kitűzött céljainak.
2. Előzetes értékelése annak, hogy a költségvetési politika várhatóan megfelel-e a jövőben kitűzött céljainak.
3. A költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságának elemzése.
4. A költségvetési átláthatóság elemzése.
5. A kormányzati szakpolitikai kezdeményezések költségeinek mérése.
6. Makrogazdasági előrejelzés.
7. Normatív költségvetési politikai ajánlások.

A független költségvetési intézmények gyakorlatában nagyfokú heterogenitást figyelhetünk meg. Egyes országokban mandátumuk kiterjed a központi kormányzaton túlra, a többi állami szektorra is: decentralizált ügynökségekre, önkormányzatokra és az állami vállalatokra egyaránt. Ebből is következik, hogy méretük is nagyban változik: néhány fős (kizárólag közgazdászokból álló) független költségvetési intézményektől a több száz fős ellenőrző szervekre is találunk példát. Ez utóbbiak már alapvetően *ex post* ellenőrzést is végeznek, és a számvevősékek közé sorolhatók. A független költségvetési intézmények alapvetően *ex ante* értékelést végző költségvetési intézmények, míg az *ex post* értékelést alapvetően a számvevősékek végzik (Kopits [2016]). Az OECD egy ajánlásában össze is foglalta a független költségvetési intézmények általa jónak tartott gyakorlatait (OECD [2014]). Ezzel párhuzamosan az IMF is kialakította ajánlásait (IMF [2013]).

A független költségvetési intézmények a szabályalapú költségvetés kiegészítőjének tekinthetők. A két intézmény egymás működését többféle módon erősítheti. A független költségvetési intézmények segíthetik a szabályok teljesülési valószínűségének értékelését. Akár arra is javaslatot tehetnek, hogy az egyszerű szabályok betartását milyen rendkívüli esetekben lehet indokoltan mellőzni, vagy akár a szabályok továbbfejlesztésére is javaslatot tehetnek.

A gyakorlatban ez igen komplex tevékenységet jelent, mert számításba kell venni a ciklikus, illetve a különböző külső sokkok költségvetési hatásait is. Sem a tudományos irodalomban, sem a gazdaságpolitikusok körében nincsen konszenzus a hosszú távú költségvetési célokra vonatkozóan, ezért fontos a független költségvetési intézmények tanácsadói jellege. Természetes a konfliktus a kormány és a független költségvetési intézmények között, ezért fontos, hogy ez utóbbiak – a jegybankokhoz hasonlóan – ellen tudjanak állni a politikai nyomásnak (Calmfors–Wren-Lewis [2011]).

Gersl és szerzőtársai [2014] modellje ugyanakkor felhívja figyelmet arra, hogy bár általánosságban egy független költségvetési tanács létrehozása kívánatos intézményi változás, de ha az új ügynökség gyengén jelzi előre a gazdasági sokkokat, akkor az intézményi változás nem feltétlenül vezet jóléti javuláshoz.

A témával foglalkozó szerzők többsége (Debrun–Kumar [2007], IMF [2013], Kopits [2016], Beetsma–Debrun [2016]) a költségvetési tanácsok működését és felépítését nagyon heterogénnek írja le. Az európai uniós független költségvetési intézményekre összpontosító tanulmányok is erre a következtetésre jutnak (például Horvath [2018], EU IFIs [2016]). A következőkben bemutatjuk, hogy valójában egyes szempontok szerint ezen intézményeknek léteznek viszonylag homogén csoportjaik is.

### Módszertan

Az IMF Fiscal Council Dataset (<https://www.imf.org/external/np/fad/council>) adataira támaszkodva végezzük az elemzésünket. Az adatbázis 37 ország 39 független költségvetési intézményére tartalmaz adatokat 2016 végére vonatkozóan. Az adatbázis az általános információk (a tanács hivatalos neve, létrehozásának vagy nagyszabású reformjának időpontja) mellett a hatáskörök főbb jellemzőit (konkrét feladatok,



a költségvetési politika befolyásolásának eszközrendszere), valamint a kulcsfontosságú intézményi jellemzőket (függetlenség, elszámoltathatósági követelmények és az emberi erőforrások) egyaránt tartalmazza.

Módszertanunk arra kíván választ adni, hogy bizonyos szempontok szerint találunk-e viszonylag homogén csoportokat. Vizsgálati kérdésünk az, hogy európai uniós–nem európai uniós országok szerint csoportosítva eltérnek-e egymástól a független költségvetési intézmények főbb jellemzői. Először leíró statisztikai módszereket használunk, majd a klaszterelemzés módszerét alkalmazzuk.

Vizsgálatunkban objektív paraméterekre támaszkodunk. Nem célunk a vizsgált, mintegy negyven ország – sokszínű politikai hullámzásától és alkotmányos elveitől is függő – gyakorlatának értékelése, minősítése. Az egyes független költségvetési intézmények teljesítményét, a költségvetési döntéshozatali folyamatokban játszott tényleges szerepüket sem vizsgáljuk.

Általános probléma azon országok kezelése (Belgium és Hollandia), ahol két költségvetési tanács is működik, tehát a hatáskörök és feladatok megoszlanak a két szerv között. Ezeket általában összevonva kezeljük, így tehát 37 tanácsra végezzük az elemzésünket, ahol a 39-es mintát használtuk, ott külön jeleztük.

### *Leíró statisztika*

Az adatok feldolgozása során *Debrun és szerzőtársai* [2017] struktúráját követjük.

ÁLTALÁNOS INFORMÁCIÓK • A következő mutatókat vizsgáljuk: régió (EU, nem EU),<sup>1</sup> alapítás éve, a mandátum jelentős módosításának az éve, parlamenti szerv vagy külön intézmény, a kormányzat mely szintjére terjed ki a mandátuma.

Az 1. ábra alapján látható, hogyan növekedett a válság hatására a költségvetési tanácsok száma világszerte. Megjegyezzük, hogy a növekedés nagyobbik része az EU-hoz köthető a kötelező szabályozás következtében.

Az EU-n kívüli fejlett országok közül inkább a nagyobb, föderális berendezkedésűek (Ausztrália, Kanada, Egyesült Államok) vezették be a független költségvetési intézményt, mind jogi, mind működési függetlenséget is biztosítva számukra. Létrehozásuk ezekben az országokban sok esetben egyértelműen költségvetésiválság-eseményekhez köthető. A fejlődő országok esetében a független költségvetési intézmények létrehozásában még jelentős szerepe lehet az IMF- és az OECD-ajánlásoknak is.

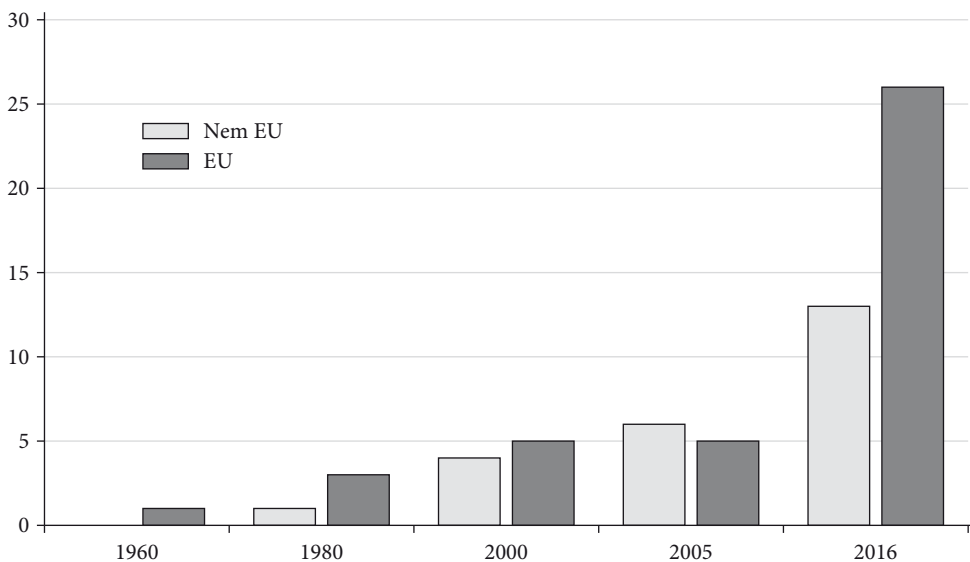
A 39 tanácsból 11 esetben történt jelentősebb változtatás a mandátumban (7 európai uniós). A változtatások döntő része (8) a válságot követően történt, arra adott válasz volt (2. ábra).

A nem föderális Dél-Korea különleges eset (abban is, hogy egyike a kevés Európai Unió kívüli, erős független költségvetési intézményt működtető országnak), mivel már 1994-ben létrehozták a nemzetgyűlés költségvetési hivatalát (*National Assembly Budget Office*), amelyet az 1998-as válság hatására szerveztek újra egy kodifikáció-tanácsadói

<sup>1</sup> Az Egyesült Királyságot és Szerbiát is az európai uniós blokkba soroljuk.

## 1. ábra

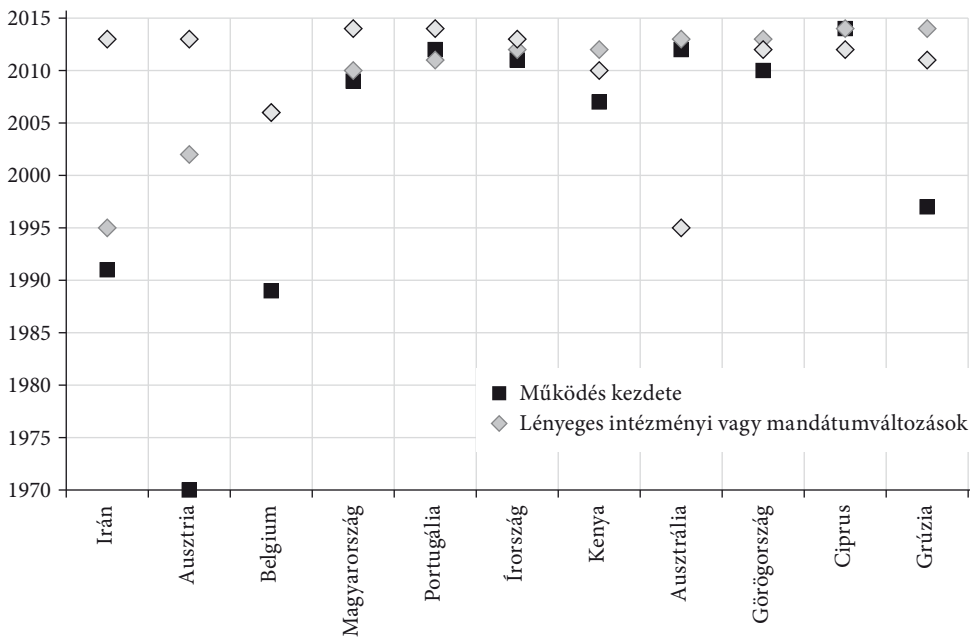
A költségvetési tanácsok száma



Forrás: IMF Fiscal Council Dataset.

## 2. ábra

Jelentősebb változások a mandátumban vagy az intézményi keretrendszerben



Megjegyzés: a 39 elemszámú mintából indultunk ki.

Forrás: IMF Fiscal Council Dataset.

és egy költségvetés-politikai hivatal (*Legislative Counselling, Budget Policy Office*) formájában 2000-ben, majd 2003-ban tették teljesen függetlenné.<sup>2</sup>

A föderális Mexikó ugyancsak a válság hatására hozta létre 1998–1999-ben Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, közpénzügyi tanulmányok központja) néven a saját intézményét.

Dél-Korea és Mexikó független költségvetési intézményei inkább a parlamentek mellett működő tanácsadó szervek, amit a válságok után az adott országok költségvetési hitelességének javítása motivált, egyébként az Egyesült Államok kongresszusi költségvetési hivatalának (*U. S. Congressional Budget Office*) szervezeti mintáját követték (*Currstine és szerzőtársai* [2013]). Az ausztrál (2012) és a dél-afrikai (2014) parlamenti költségvetési hivatalok hasonló motivációval és mintát követve indultak. Chilében – ahol a költségvetési fegyelemmel kapcsolatos politika 2001-ben kezdődött az úgynevezett költségvetés felelősségéről szóló törvénnyel, amely előírta a költségvetés strukturális egyenlegének 1 százalékos többletét – éppen 2018-ban reformálták meg a 2013-ban alapított költségvetési tanácsot, megnövelve ezzel függetlenségét.

Fontos kérdés, hogy a feladatkör intézményileg hogyan jelenik meg: a kormánytól független költségvetési véleményező parlamenti vagy a parlamenttől különálló szervként. Ez utóbbi bontást az IMF adatbázisa nem tartalmazta, ezért mi egészítettük ki az adatbázist. Jól látható, hogy az Európai Unióban a külön tanácsok a jellemző intézményi forma, míg az Európai Uniót kívül vegyes gyakorlatot látunk (*1. táblázat*). Megjegyezzük, hogy az EU-ban két esetben (Litvánia és Finnország) az állami számvevőszék látja el ezt a funkciót.

### 1. táblázat

Intézményi forma

	Európai Unió	Nem Európai Unió
Parlamenti szerv	2	8
Parlamenttől különálló szerv	24	5

*Forrás:* saját szerkesztés.

Az európai uniós és a nem európai uniós csoport közötti másik fontos különbség a tanácsok hatáskörében van. Az Európai Uniót kívüli független költségvetési intézmények hatásköre általában (négy kivételével) a központi költségvetésre terjed ki. Míg az Európai Unióban ezen intézmények mindenhol szélesebb mandátummal rendelkeznek, a teljes államháztartást lefedik. A „költségvetési tanács” mint elnevezés is jobban jellemzi az európai uniós független költségvetési intézményeket: több mint 60 százaléknak (a vizsgált 24-ből 9) hasonló a nevük (költségvetési, közpénzügyi, gazdasági, pénzügyi, költségvetési stb. tanácsok). Ugyanakkor a nem európai uniós független költségvetési intézmények többsége (13-ből 10) nem költségvetési tanács, hanem valamilyen intézmény mellett működő iroda vagy hivatal (*Parliamentary Budget Office, PBO*).

<sup>2</sup> Az adatbázis összeállítására óta még Argentínában és Mongóliában alapítottak független költségvetési intézményeket az Európai Uniót kívül, mindkettő alapítása költségvetésiválság-eseményhez köthető.

A MANDÁTUM FŐ ELEMEI • Leíró jellegű, pozitív elemzést minden független költségvetési intézmény végez. Míg normatív elemzési jogkörrel (mit kellene tenni az adott költségvetési célok érdekében) a független költségvetési intézmények több mint fele rendelkezik (2. táblázat). A nem európai uniós országoknak csak 31 százaléka rendelkezik normatív jogkörrel, míg az európai uniós országoknak 67 százaléka.

## 2. táblázat

A mandátumok fő elemei (százalék)

	Előrejelzés	Előrejelzés minősítéssel	Ajánlás	Hosszú távú fen- tarthatóság	Konzisz- tencia és objektivitás	Költségek	Monitoring
Európai Unió	38	88	71	75	96	33	100
Nem Európai Unió	62	69	77	38	54	62	31

Forrás: IMF Fiscal Council Dataset.

A független költségvetési intézmények legfontosabb tevékenysége a költségvetési folyamatok különböző jellemzőire vonatkozó előrejelző értékelés. Európai uniós/nem európai uniós bontást tekintve, lényeges különbséget látunk a két kör között. Az Európai Unióban minden intézmény a különböző költségvetési szabályok betartásának ellenőrzését végzi előretekintő jelleggel, ami egyben az előrejelzések és a hosszabb távú fenntarthatóság értékelését is jelenti. A nem európai uniós országokban ezek sokkal kisebb hangsúllyal szerepelnek, alapvetően az előrejelzéseken van a hangsúly, illetve a nagyobb közpénzügyi intézkedések rövid és/vagy hosszú távú hatásainak az értékelésén. Utólagos, *ex post* elemzéseket az intézmények döntő része végez, hat kivétellel (két nem európai uniós és négy fejlődő nem európai uniós intézmény).

FELADATOK ÉS ESZKÖZRENDSZER • A büdzsére való ráhatás fő eszközei a következők (3. táblázat):

- *költségvetési előrejelzés*: a tanács által készített előrejelzéseket a költségvetésben felhasználják;
- *kötelezően felhasználandó előrejelzés*: a tanács által készített előrejelzéseket kötelesek a költségvetésben felhasználni;
- *betart vagy indokol (comply or explain)*: alapesetben a kormányzat a tanács által készített előrejelzéseket köteles a költségvetésben felhasználni, azonban ettől el is térhet, de azt megfelelően indokolni szükséges;
- *formális konzultáció vagy meghallgatás*: a kormány hivatalosan kötelezett a tanáccsal való konzultációra, és/vagy a parlamentnek kell a költségvetési tanácsot meghallgatnia a költségvetési eljárás során;
- *megállíthatja a költségvetési folyamatot*: a tanács törvényes felhatalmazással megállíthatja a költségvetési folyamatot.

## 3. táblázat

A költségvetési folyamatra való közvetlen ráhatás

	Költségvetési előrejelzés	Kötelezően felhasználandó előrejelzés	Betart vagy indokol	Formális konzultáció vagy meghallgatás	Megállíthatja a költségvetési folyamatot
Európai Unió	13	8	33	63	4
Nem Európai Unió	8	0	0	23	0

Forrás: IMF Fiscal Council Dataset.

Összességében azt láthatjuk, hogy a tanácsok költségvetési folyamatra való közvetlen ráhatása ma még kevésbé jellemző, alapvetően konzultációs szervezetek tekinthetők. Az európai uniós országokban ugyanakkor relatíve egyértelműen erősebb ezen eszközrendszerük. Külön érdekesség, hogy jó néhány független költségvetési intézmény nevében is megjelennek a hatásköri korlátok [például a tanácsadó (*advisory*) kifejezés]. Ezeknek a szervezeteknek a költségvetési folyamatban általában még mérsékeltőbbek a jogosultságai, ha van is bármi, akkor csak a konzultációs és meghallgatási jogosultságok (például Ausztria). Ez azonban önmagában nem jelenti azt, hogy kevés befolyással rendelkező intézményekről lenne szó. Például az említett osztrák független költségvetési intézménynek kiterjedt *ex ante* és *ex post* jogosultságai vannak, normatív elemzést is végez, nagy médiajelenléttel. Így elmondható, hogy közvetlen költségvetési beavatkozó mechanizmusok nélkül is jó érdekérvényesítési eszköztárral felruházott, erős intézményről van szó.

A független költségvetési intézmények másik alapvető eszközrendszere tehát a közvéleményen keresztüli nyomásgyakorlás, illetve a közvélemény objektív tájékoztatása a költségvetési folyamatokról (4. táblázat). A nyilvános jelentés eszközeivel – egy kivételével – minden tanács rendelkezik. A 37 tanácsból 6 esetében nem volt elérhető adat a médiaszereplés értékelésére. Az IMF megítélése szerint jelentős médiahatással (*high media impact*) 30-ból 26 tanács rendelkezik.<sup>3</sup> Az EU-tagállamok esetében – ahol volt adat – a független költségvetési intézmények 95 százalékában jelentős a médiahatás, míg a nem európai uniós tanácsok esetében ez az arány 64 százalék.

## 4. táblázat

A magas médiahatást kiváltó független költségvetési intézmények aránya (százalék)

	Magas	Alacsony	Nincs adat
Európai Unió	79	4	17
Nem Európai Unió	54	31	15

Forrás: IMF Fiscal Council Dataset.

<sup>3</sup> Az IMF szakértőinek értékelése azt tükrözi, hogy mennyi publikáció, riportokra vonatkozó médiahivatkozás jelent meg az adott tanácsról. Az EU-tagok esetében az egyes tanácsok erre vonatkozó saját önértékelését is figyelembe vették.

**FÜGGETLENSÉG ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG** • A függetlenséget jogi és működési szempontból egyaránt megközelíthetjük. Jogi függetlenségnek nevezzük, ha a tanács függetlensége a politikai beavatkozástól törvény vagy szerződés által biztosított. Ugyanakkor akár a jogi függetlenség hiánya esetén is megvalósulhat a politikától való *de facto* működési függetlenség a tanács független szakértelmének köszönhetően. Megjegyezzük, hogy egy nem demokratikus országban (például Irán) a függetlenség nem is értelmezhető.

Az Európai Unióban a független költségvetési intézmények 88 százaléka jogilag és 81 százaléka működésében függetlennek tekinthető. Míg az Európai Uniót kívüli országok esetében ez az arány 69 százalék és 54 százalék. Ugyanakkor, ha ez utóbbit tovább bontjuk az Európai Uniót kívüli fejlett és fejlődő országcsoportokra, jelentősen eltérő két kört kapunk. Működési függetlenség a fejlődő nem EU-országok mindössze 33 százalékában valósul meg, ha Iránt is kivesszük ebből a körből, akkor pedig mindösszesen 22 százalékában.

Az IMF-adatbázis segítségével a függetlenség további három fontos eleme ragadható meg, ezek alapján nem találunk lényeges eltérést az Európai Unió tagállamai és az Európai Uniót kívüli országok között (5. táblázat).

– *A független költségvetési intézmények saját költségvetésének biztosítása*: azaz a saját költségvetést (bevételeket) valamilyen intézményi mechanizmus megfelelő módon biztosítja, tehát költségvetési szempontból ezen intézmény nem függ a kormánytól. A függetlenségnek jelenleg e tényezője a legfejletlenebb.

– *A feladattal összhangban lévő személyzet*: a független költségvetési intézmények a mandátumaikban meghatározott feladatokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű saját személyzettel rendelkeznek, illetve joguk van megfelelő személyzet kialakítására.

– *Információhoz való hozzáférés*: jogszabály garantálja, hogy a független költségvetési intézmények teljes körűen és időben hozzáférnek minden lényeges információhoz.

#### 5. táblázat

A költségvetési folyamatra ható további három intézményi függetlenségi tényező (százalék)

	Saját költségvetés biztosítása	A feladattal összefüggő személyzet	Információhoz való hozzáférés
Európai Unió	58	81	85
Nem Európai Unió	46	77	77

*Forrás*: IMF Fiscal Council Dataset.

**ERŐFORRÁSOK** • Az IMF adatbázisa az emberi erőforrások több változócsoportjával is jellemzi a független költségvetési intézmények vezetését. Az egyik változócsoport ezen intézmények összetételére és tartamára vonatkozik (hány főt választanak, hány évre, megújítható-e a mandátum, a tagok milyen háttérrel rendelkeznek, stb.). Ezt a változócsoportot nem tartottuk releváns mutatóknak a vizsgálati hipotézisünk szempontjából, ezért nem vontuk be az elemzésbe. A másik változócsoport a független költségvetési intézmények vezetőinek megválasztására és lemondatására vonatkozik (6. táblázat).



## 6. táblázat

A független költségvetési intézmények vezetőkénevezési és -lemondási jogköre (százalék)

	Csak a kormány	Kormány valakivel együtt	Kormányfüggetlen	Adathiány
<b>KINEVEZÉS</b>				
Európai Unió	29	21	46	4
Nem Európai Unió	31	8	54	8
<b>LEMONDATÁS</b>				
Európai Unió	25	4	67	4
Nem Európai Unió	23	0	54	23

*Forrás:* saját számítás az IMF Fiscal Council Dataset alapján.

A független költségvetési intézmények vezetőinek kormánytól független kinevezése körülbelül az esetek felében fordul elő. A lemondás esetében már valamelyest nagyobb ezen intézmények vezetőinek a védelme az aktuális kormánytól. A harmadik változócsoporthoz ezen intézmények méretét mutatja a nem vezető alkalmazottak száma alapján. Ezek az intézmények többségében kisméretűek, a 15 fő feletti már nagyobbak számíthatnak (13 van belőlük). Ezért a mintát a klaszterelemzésben kettébontjuk kis intézményekre és közepes/nagy intézményekre (15 fő feletti alkalmazotti létszám).

### Klaszterelemzés

A hierarchikus klaszterelemzést annak érdekében alkalmaztuk, hogy nagyobb biztonsággal tudjuk az egyes országokat csoportokba (klaszterekbe) sorolni. Euklideszi négyzetgyöktávolság indikátorral (*Euclidean square-distance indicator*) határoztuk meg az egyes országok egymástól vett távolságát. A csoportosításhoz az úgynevezett varianciamódszert, más néven Ward-féle eljárást alkalmaztuk,<sup>4</sup> amely csökkenti a szóródást az egyes csoportokban, így növeli azok homogenitását. A számításokhoz és az ábrázoláshoz az Orange adatbányász szoftvert használtuk.

A magyarázó változók a leíró statisztika részben bemutatott változók. Az alapítás éve és a lényeges változtatás éve változót kihagytuk a vizsgálatból, egyrészt technikai okokból (ugyanis diszkrét változókkal nem lehet jól együtt szerepeltetni őket a klaszterelemzés során), másrészt a vizsgálatunkkal azt kívántuk megragadni, hogy a 2016. év végi működési jellemzőik szerint ezen intézmények között mennyire tudunk homogén csoportokat képezni.

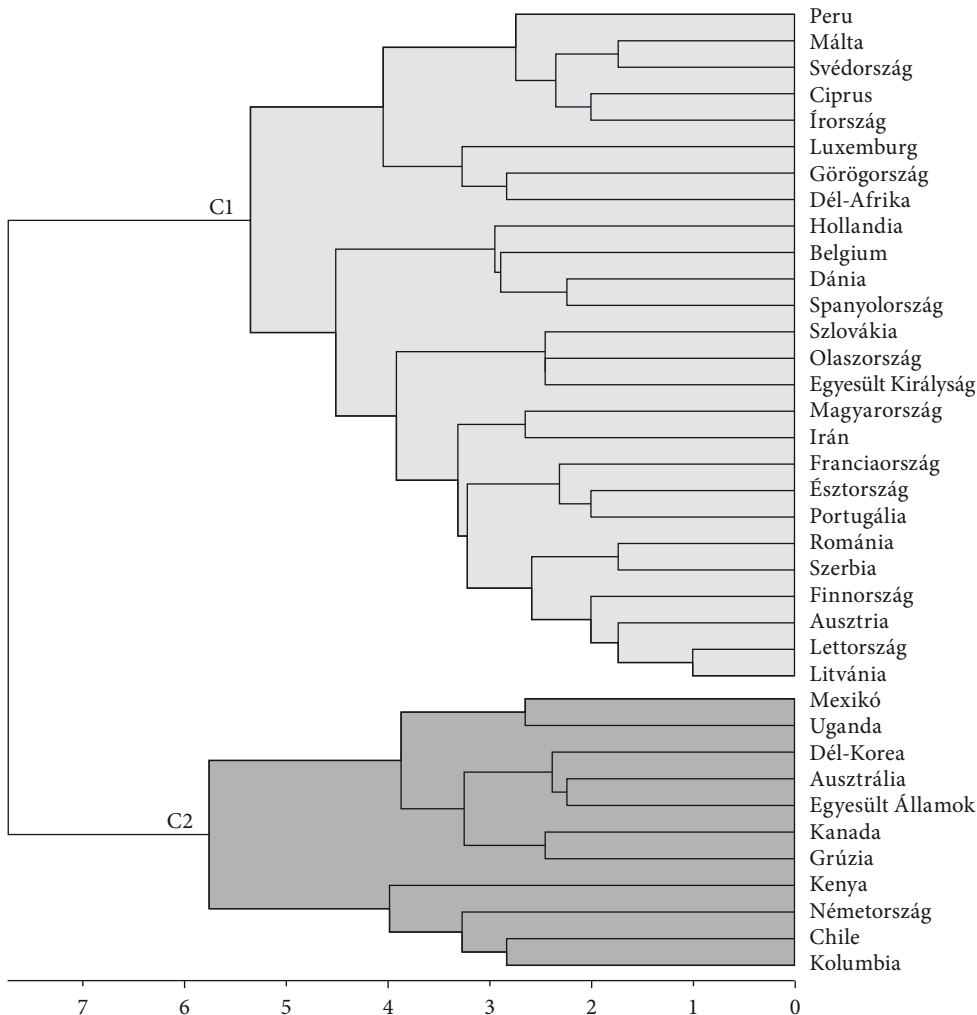
A többi változó mindegyikét diszkrét numerikus értékévé transzformáljuk (0 vagy 1 értéket vehetnek fel). Az adathiányt egy külön változóval (0 vagy 1) jelöljük. Például

<sup>4</sup> A varianciamódszer vagy Ward-féle eljárás azokat a klasztereket vonja össze, amelyeknél az összevonás során a legkisebb lesz a belső szórásnégyzet növekedése, tehát minden lépésben minimalizálja az összevonásoknál a belső szórásnégyzet növekedését, így alkot csoportokat, ezt optimalizálja.

a feladathoz a személyzet kiválasztására/megválasztására vonatkozóan a következő három változót definiáljuk: „Csak a kormány nevezi ki”, „Kormány valakivel együtt” és „A feladathoz személyzet kiválasztása (n. a.)”. Az utolsó változó adathiány esetén 1 értéket vehet fel, míg a többi esetben 0 értéket. A fentiek alapján összesen 34 változóval rendelkezünk minden országra. Az eredményeket első körben grafikusán úgynevezett dendrogrammal tudjuk ábrázolni (3. ábra).

### 3. ábra

34 faktoros dendrogram



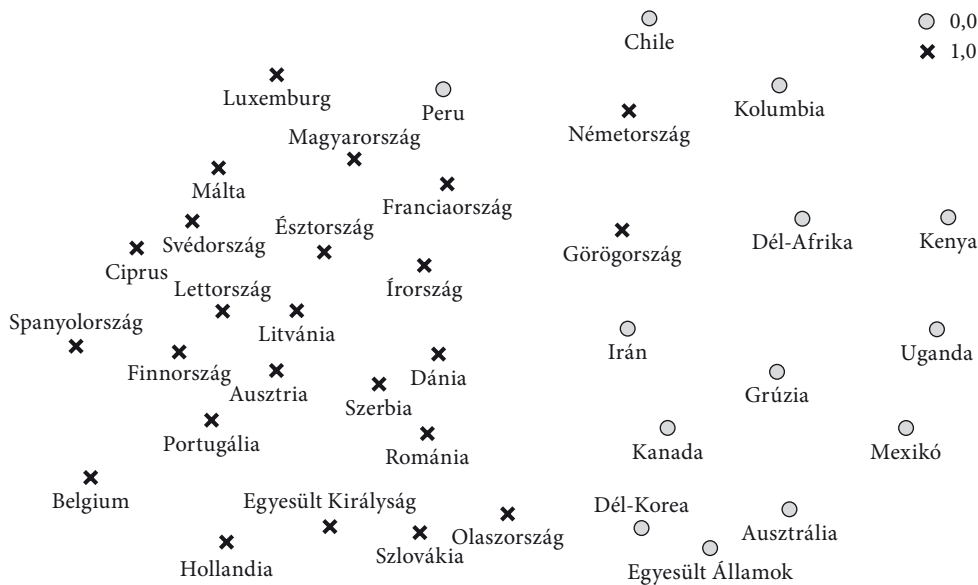
Forrás: saját számítás.

A 3. ábrán jól látszik a két fő klaszter, amely gyakorlatilag egy európai uniós–nem európai uniós bontás. A klaszterelemzés az európai uniós körbe sorolja Dél-Afrikát, Iránt, Perut, a nem európai uniós csoportba pedig Németország kerül át.

Többdimenziós skálázás (*multidimensional scaling, MDS*) technikát is alkalmazunk az adatbázisunkon. Az elemzés elsődleges eredménye az országoknak egy olyan kétdimenziós térbeli ábrázolása, ahol a pontok közötti távolságok az objektumok hasonlóságainak mértékétől függenek (4. ábra).

#### 4. ábra

A többdimenziós skálázás kétdimenziós eredményei



Forrás: saját számítás.

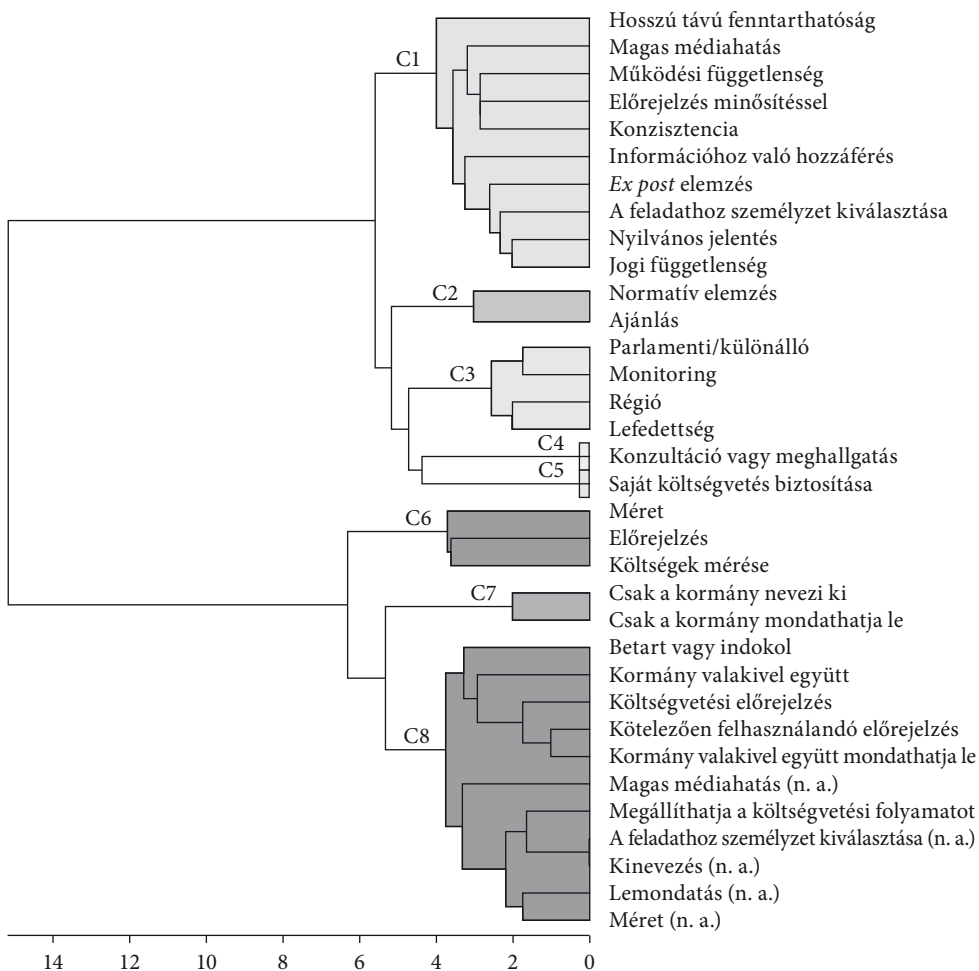
A 4. ábrán is jól látszik a két fő klaszter: ismét az európai uniós–nem európai uniós bontás tűnik fel. Amennyiben a Régió változót kivesszük, akkor is a fentiekhez hasonló eredményeket kapunk, ami az eredmény robusztusságát mutatja.

A következőkben a faktorokra végzünk klaszterelemzést abból a célból, hogy a nagyszámú faktor helyett a klaszterre jellemző faktort használjuk (5. ábra). Ez alapján a faktorokat a következő nyolc klaszterbe tudtuk tömöríteni: Hosszú távú fenntarthatóság, Normatív elemzés, Parlamenti/különálló, Konzultáció vagy meghallgatás, Saját költségvetés biztosítása, Előrejelzés, Csak a kormány mondathatja le, Kormány valakivel együtt nevezheti ki.

A fenti nyolc klaszterből kiválasztottunk egy-egy faktort. Ezt a nyolc faktort kiválasztva is újra lefuttattuk a klaszterelemzést. Ebben az esetben is jól elkülönül az európai uniós csoport a nem európai uniós csoporttól. Megjegyezzük, hogy ebben az esetben az eredmények már érzékenyek arra, hogy a változók fenti klaszteriből melyik nyolc mutatót választjuk ki, mivel jelentősen lecsökkentettük a változók számát. Ettől függően a két klaszter határán lévő országok átsorolódhatnak egyik klaszterből a másikba.

## 5. ábra

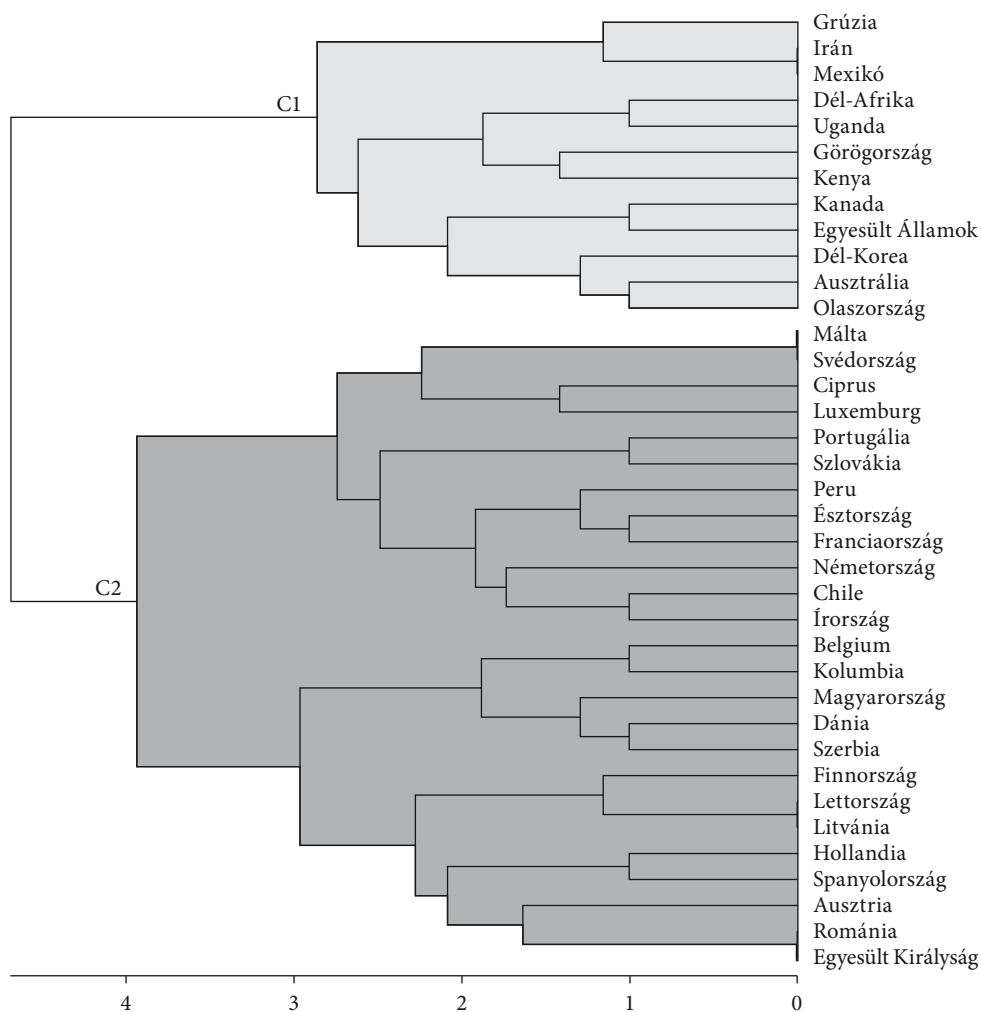
## A faktorok dendrogramja



Forrás: saját számítás.

Összességében klaszterelemzésünk és annak érzékenységvizsgálata megerősítette a leíró részben tárgyalt tapasztalatokat: a független költségvetési intézmények európai uniós jellemzői eltérnek a nem európai uniós jellemzőktől.

6. ábra  
Nyolcfaktoros dendrogram



Forrás: saját számítás.

## Következtetések

Már eddig is nagy előrelépés történt nemzeti és nemzetközi szinten is a költségvetési ellenőrzés szabályozásának és módszertanának fejlesztéséért, de önmagában az utólagos állami ellenőrzés, a szabályalapú költségvetés és a költségvetési kontrolling eszközeivel nem lehet a hiányt és az államadósságot lefékezni. Számos országban ezért vezettek be független költségvetési intézményeket.

A szakirodalom a független költségvetési intézmények heterogenitását hangsúlyozza, azonban az egyes országok intézményeinek klaszterelemzésével alátámasztottuk, hogy az európai uniós és a nem európai uniós államok ezen intézményeinek tulajdonságai igen jól elkülöníthetők. A két vélemény nem feltétlenül ellentmondó. Az Európai Unión belül heterogén a kép, de mégis az európai uniós független költségvetési intézmények összességében jobban hasonlítanak egymáshoz, mint a nem európai uniós intézményekhez. Természetesen az európai uniós klaszteren belül is vannak különbségek teljesítményükben vagy a költségvetési döntéshozatali folyamatokban játszott szerepükben.

A két csoport közötti különülés leginkább a következő jellemzőkkel ragadható meg. Az intézményi forma szerint az Európai Unióban a parlamenttől különálló szerv a jellemző, míg az Európai Unió kívül arányaiban sokkal több a parlamenthez köthető független költségvetési intézmény. A mandátum fő elemei szerint az Európai Unióban minden intézmény a különböző költségvetési szabályok betartásának ellenőrzését végzi előrettekintő jelleggel, míg a nem európai uniós országokban ezek sokkal kisebb hangsúllyal szerepelnek. Ez utóbbiaknál alapvetően az előrejelzéseken van a hangsúly, illetve a nagyobb közpénzügyi intézkedések rövid és/vagy hosszú távú hatásainak az értékelésén.

A költségvetési folyamatokra való ráhatást vizsgálva megállapítjuk, hogy a tanácsok költségvetési folyamatra való közvetlen hatása ma még kevésbé jellemző, alapvetően konzultációs szervnek tekinthetők, de az EU-országokban viszonylag erősebb ezen eszkörendszerük. Ugyanakkor a közvetett – médián keresztül – ráhatás az európai uniós független költségvetési intézmények esetében gyakorlatilag mindenhol megvalósul (95 százalék), míg a nem európai uniós intézmények esetében nem mindenhol (64 százalék). A jogi és működési függetlenség is döntően megvalósul az európai uniós független költségvetési intézmények esetében, míg a nem európai uniós országokban ez az arány alacsonyabb. A nem európai uniós fejlődő országok esetében pedig kifejezetten alacsony.

Az európai uniós és nem európai uniós független költségvetési intézmények közötti divergencia egyik legfőbb okát abban látjuk, hogy az Európai Unióban a független költségvetési intézmények megerősödése mögött alapvetően a költségvetési kohézió erősítése, a bemutatott, 2010 utáni európai uniós szupranacionális előírások állnak. A folyamatot az erre vonatkozó közös európai szabályozás és a többi integrációs politika (közös válságkezelési mechanizmus, bank- és tőkepiaci unió) katalizálja. Ezzel szemben az Európai Unió kívül a független költségvetési intézmény létrehozását egyrészt a föderaliztikus berendezkedés, másrészt a válságok okozta költségvetési hiitelesség-csökkenés hatására adott válaszlépés váltja ki. Ez utóbbihoz az IMF/OECD ajánlások is hozzájárulnak.

Az Európai Unió kívül a független költségvetési intézmények hasonlóságában a működő minták (Egyesült Államok) átvétele is szerepet játszik. Ezért költségvetési válságok nélkül nem igazán várhatjuk, hogy a nem európai uniós országokban a központi kormányzat politikusai – normál körülmények között – önként korlátozzák saját mozgásterüket, és lemondjanak a diszkrecionális költségvetési politikáról, vagy ha át is térnek egy szabályalapú költségvetési politikára, akkor is „önként”



létrehozzanak valóban független felvigyázó intézményeket. A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy globális független költségvetési intézményi standard aligha létezik, viszont a 2010-től induló reformfolyamat eredményeképpen egy speciális európai modell körvonalai már kivehetők.

Végezetül további kutatási témaként megemlíthető, hogy a független költségvetési intézmények intézményi fejlődése várhatóan nem áll meg. Egyrészt a 2020 elején kialakuló járványügyi helyzet s annak gazdasági következményei, illetve a „nagy leállásra” adott gazdaságpolitikai válaszok érdemben befolyásolhatják az intézményi fejlődést. Másrészt a középtávú költségvetési fenntarthatóság valószínűleg majd környezetvédelmi fenntarthatósági célokkal is kiegészül. A „zöld” költségvetések, vagyis a klímapolitika finanszírozásának és a forrás biztosításának egyensúlyi kérdései, azok független értékelése is megjelenhet a jövőben a független költségvetési intézmények mandátumában.

### *Hivatkozások*

- ACHARYA, V. V.–STEFFEN, S. [2017]: The Importance of a Banking Union and Fiscal Union for a Capital Markets Union. Fellowship Initiative Papers. European Commission, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_062\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_062_en.pdf).
- BEETSMA, R.–DEBRUN, X. [2016]: Debunking ‘fiscal alchemy’: The role of fiscal councils. VoxEU Article. <http://voxeu.org/article/debunking-fiscal-alchemy-role-fiscal-councils>.
- BENCZES ISTVÁN [2014]: Európai fiskális unió. Tervek és kételyek. Köz-Gazdaság, 9. évf. 2. sz. 67–84. o.
- BERGER, H.–DELL’ARICCIA, G.–OBSTFELD, M. [2018]: Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area. IMF Departmental Paper, No. 3. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2018/02/20/Revisiting-the-Economic-Case-for-Fiscal-Union-in-the-Euro-Area-45611>.
- BLINDER, A. S. [1997]: Is Government Too Political? Foreign Affairs, Vol. 76. No. 6. 115–127. o. <https://doi.org/10.2307/20048280>.
- CALMFORS, L.–WREN-LEWIS, S. [2011]: What should fiscal councils do? University of Oxford. Discussion Papers Series, No. 537. <https://www.economics.ox.ac.uk/departments-of-economics-discussion-paper-series/what-should-fiscal-councils-do>.
- CURRISTINE, T.–HARRIS, J.–SEIWALD, J. [2013]: Case studies of fiscal councils – functions and impact. IMF, július 16. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613a.pdf>.
- CSABA LÁSZLÓ [2013]: Válságkezelés Európában – új gazdaságfilozófia felé? Köz-Gazdaság, 8. évf. 2. sz. 47–61. o.
- DEBRUN, X.–KUMAR, M. S. [2007]: Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools or Smokescreens? Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Banca d’Italia. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2004371>.
- DEBRUN, X.–ZHANG, X.–LLEDÓ, V. [2017]: The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage. IMF. <https://www.imf.org/external/np/fad/council/pdf/note.pdf>.
- EU [2012]: Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:42012A0302(01)).
- EU IFIs [2016]: Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions. EU Independent Fiscal Institutions, [https://www.euifis.eu/download2/minimum\\_standards\\_final.pdf](https://www.euifis.eu/download2/minimum_standards_final.pdf).

- EU TANÁCS [2011]: 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről. HL L 306/41, november 23. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:HU:PDF>.
- FISCHER, S. [1995]: Central-Bank Independence Revisited. *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 85. No. 2. 201–206. o.
- GERSL, A.–JASOVA, M.–ZÁPAL, J. [2014]: Fiscal Councils and Economic Volatility. *Czech Journal of Economics and Finance*, Vol. 64. No. 3. 190–212. o.
- GILBERT, N. D.–DE JONG, J. F. M. [2017]: Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact. *Public Choice*, Vol. 170. No. 1–2. 1–32. o. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0372-1>.
- GYÖRFFY DÓRA [2009]: Költségvetési Tanács Magyarországon. Fejlesztés és Finanszírozás, 7. évf. 3. sz. 52–59. o.
- HORVATH, M. [2018]: EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56. No. 3. 504–519. o. <https://doi.org/10.1111/jcms.12631>.
- IMF [2013]: The functions and impact of fiscal councils. International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.
- KOPITS GYÖRGY [2016]: The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan. IMF Working Paper, No. 156. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16156.pdf>.
- KOPITS GYÖRGY–ROMHÁNYI BALÁZS [2010]: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 7–8. sz. 573–590. o.
- KORNAI JÁNOS [2010]: Hol a határ a független közgazdasági elemzés és az aktív politikai tevékenység között? *Mozgó Világ*, 36. évf. 5. sz. 117–128. o.
- KOVÁCS ÁRPÁD [2018]: A pénzügyi stabilitás és fenntartható növekedés feltétele. *Economica New*, 9. évf. 1. sz. 1–21. o. [https://gk.uni-neumann.hu/images/teszt/2018/Economica/101\\_kovacs.pdf](https://gk.uni-neumann.hu/images/teszt/2018/Economica/101_kovacs.pdf).
- LARCH, M.–BRAENDLE, T. [2018]: Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56. No. 2. 267–283. o. <http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12577>.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill, New York.
- OECD [2014]: Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions. Public Governance and Territorial Development Directorate OECD Senior Budget Officials (SBO)–OECD Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions (PBO), <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>.
- ORSZÁGGYŰLÉS [2008]: 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0800075.TV>.
- ORSZÁGGYŰLÉS [2011]: 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100194.TV>.
- THRION, G. [2017]: European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges. CEPS Working Document, No. 1. <https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9784&pdf=WD2017-01GT%20FiscalUnion.pdf>.
- TÖRÖK ÁDÁM [2011]: Intézményépítés a túlzott államadósság elleni védekezés érdekében. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 7. sz. 577–591. o.
- WYPLOSZ, C. [2002]: Fiscal Policy: Institutions vs. Rules. HEI Working Paper, No. 3. [http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working\\_papers/HEIWP03-2002.pdf](http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working_papers/HEIWP03-2002.pdf).