

JANKOVICS LÁSZLÓ

Költségvetési tanácsok az EU-ban – ölebek, véredek vagy örkutyák?

Az elmúlt évtized a független költségvetési intézmények robbanásszerű elterjedését hozta az egész világon. Ez az intézményépítési folyamat – amely az Európai Unióban jogszabályi előírások miatt különösen erőteljesen jelentkezett – összhangban áll azzal a gyakorlati és elméleti közgazdászok köreiben is erősödő megfontolással, amely a szabályalapú fiskális keretrendszerek alkalmazásában – a különféle számszerű korlátok mellett – egyre nagyobb szerepet szán a szakértői testületeknek is. A tanulmány először áttekinti a szakirodalmat – kiemelve a független költségvetési intézmények lehetséges szerepkörét –, majd ismerteti az EU-ban kialakult, meglehetősen heterogén intézményi kereteket. Ezek után az EU-tagállamok költségvetési tanácsainak főbb funkcióit veszi sorra, kiemelt figyelmet fordítva a többségében kötelező feladatokra. Végül összefoglalja a független intézmények tömeges működésével kapcsolatos első, részben a szerző saját számításait is felölelő tapasztalatokat. Az elemzés rávilágít, hogy a független költségvetési intézmények szerepe felértékelődően van mind a közvélemény, mint a döntéshozók számára, amit tovább erősíthet a gazdaságpolitikai környezet jelenleg is érzékelhető kockázatosabbá válása.*
Journal of Economic Literature (JEL) kód: E62, H61, H68.

A legutóbbi globális pénzügyi-gazdasági válság óta eltelt időben, részben éppen a válságra adott gazdaságpolitikai reformválaszok részeként, megsokszorozódott a független költségvetési intézmények¹ száma a fejlett és közepesen fejlett ország-

* A tanulmány a Magyar Közgazdasági Társaság 2019. szeptemberi vándorgyűlésének „Gazdaságpolitika, makrogazdaság” szekciójában tartott, hasonló című előadás kibővített változata. Az elemzéshez fűzött észrevételekért a szokásos megszorításokkal köszönettel tartozom a vándorgyűlési szekció aktív résztvevőinek és a két anonim lektornak. A tanulmány kizárólag a szerző véleményét tükrözi, amely nem feltétlenül esik egybe az Európai Bizottság hivatalos álláspontjával. (A szerző 2009 és 2010 között a Kopits György elnökölte magyar Költségvetési Tanács Titkárságának munkatársaként dolgozott.)

¹ Bár a független költségvetési intézmények hivatalos intézményi megnevezései meglehetősen változatosak még az EU-n belül is (a tanulmányban közelebbről vizsgált 35 európai intézmény csupán

csoportban. A független költségvetési intézmények jelentős heterogenitást mutatnak az intézményi beágyazottság, a feladatkörök és az erőforrások tekintetében is, tükrözve a politikai, közigazgatási és költségvetési rendszerek eltéréseit. A legtöbb érintett országban korábban jellemzően inkább csak költségvetési szabályokat vezettek be azért, hogy tompítsák a költségvetési politika hagyományos hiányosságát, a deficitre való hajlamot (*deficit bias*). A számszerű előírások betartásával kapcsolatos problémák egyre inkább ráirányították a figyelmet a független költségvetési intézmények potenciális előnyeire a gazdaságpolitikai gyakorlatban is; így ezek a testületek egyre több országban váltak a numerikus szabályok kiegészítő intézményi elemeivé. Ezekkel az intézményekkel szemben az elvárás az, hogy előmozdítsák a közpénzügyi átláthatóságot és elszámoltathatóságot, ezáltal csökkentsék az információs aszimmetriát, és emeljék a gazdaságpolitikai viták színvonalát. Az elmúlt években a közgazdasági szakirodalomban és döntéshozói körökben egyaránt mindinkább elismerik a független szervezetek költségvetési folyamatokba való bevonásának jelentőségét. Ez az állítás különösen igaz az EU tagállamaira, ahol a világ költségvetési tanácsainak döntő többsége működik.

A tanulmány célja az EU-beli független költségvetési intézmények² jellemzőinek és a működésükkel kapcsolatos első tapasztalatoknak az áttekintése, kiemelten kezelve azt a két alapeladatot, amelyet gyakorlatilag minden érintett intézmény ellát: a költségvetési terveket megalapozó makrogazdasági előrejelzések készítését/értékelését, illetve a számszerű költségvetési szabályok felügyeletét. Az elemzés a költségvetési politika területén aktív szervezeti körből csak azokat a szereplőket fedi le (összesen 35 intézmény, a részletes listához lásd a *Függelék F1. táblázatát*), amelyek ellátják az európai minimum-előírásoknak megfelelő funkciókat.³

A főbb tevékenységek komparatív elemzése kapcsán azt is érinteni fogjuk, hogy a független költségvetési intézményeknek milyen operatív szerepük van, és milyen hatást gyakorolnak a nemzeti költségvetési folyamatokra. A költségvetési tanácsok szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatásának teljes körű felmérése még korai lenne, ugyanis sokuk csak néhány éve kezdte meg a tényleges működését. Egyébként is nagyon nehéz átfogóan értékelni, hogy maguk a költségvetési tanácsok mennyiben járultak hozzá a költségvetési eredményekhez, hiszen egy nemzeti közpénzügyi

nagyjából egyharmadának nevében szerepel valamilyen formában a „költségvetési tanács” kifejezés – a részletekért lásd a *Függelék F1. táblázatát*), ebben a cikkben a független költségvetési intézmény és a költségvetési tanács elnevezéseket szinonimaként használjuk.

² Bár az Egyesült Királyság 2020. február 1-jével kilépett az Európai Unióból, az elemzés kiterjed erre az országra is, mivel a tanulmány alapvetően az elmúlt tíz év folyamatait tekinti át.

³ Érdemes megemlíteni, hogy a tárgyalt intézményi kör másfajta lehatárolása is lehetséges, hiszen léteznek még további hasonló, a közpénzügyek elemzésével foglalkozó autonóm intézmények az EU területén. Erre kitüntetett példaként említhetők a több államban (Ausztriában, Görögországban, Írországban és Portugáliában) is a költségvetési tanácsokkal párhuzamosan működő parlamenti költségvetési hivatalok vagy akár a finn Gazdaságpolitikai Tanács (*Economic Policy Council*). A tanulmány nem tér ki továbbá a 2015-ben megalapított Európai Költségvetési Tanácsra (*European Fiscal Board*) sem. E tanács az Európai Bizottság tanácsadó szerveként működik, és fő feladata a szupranacionális költségvetési szabályrendszerrel kapcsolatos felügyeleti tevékenység független szakmai értékelése. Következésképpen nem egy konkrét költségvetési politika felett gyakorol ellenőrzést, ami alapvetően megkülönbözteti a tevékenységét a tagállami független költségvetési intézményektől.

szabályozási rendszerben a független költségvetési intézmények a többi építőelemmel (költségvetési szabályokkal, középtávú költségvetési keretekkel, valamint az államháztartási gazdálkodási eljárásrenddel) együttesen fejtik ki a hatásukat.

A tanulmány a következőképpen épül fel. Elsőként egy rövid szakirodalmi áttekintést közlünk a független költségvetési intézmények létrehozásának motivációiról és működésük közgazdaságtanáról. A következő rész ismerteti az EU tagállamaiban hivatalos szerepet betöltő független intézmények alapvető jellemzőit. Ezek után megfogalmazunk néhány előzetes észrevételt a fontosabb feladataikról, és összegezzük az első évek során felgyűlt tapasztalatokat. Végezetül néhány graduális jellegű reformjavaslatot vázolunk fel a költségvetési tanácsok hatékonyságának növelésére.

A független költségvetési intézmények közgazdaságtana

A diszkrecionális megfontolásokra épülő költségvetési politika két, egymással összefüggő hiányossága – a közgazdaságtani konszenzus szerint – a deficitre való hajlam és a prociklikusság. Az optimálisnak tekinthető gazdaságpolitikai pályától való eltérést a szakirodalom elsősorban politikai gazdaságtani megfontolásokkal magyarázza,⁴ a tájékozatlan választók fiskális illúzióinak hangsúlyozásától kezdve a dinamikus inkonzisztenciaproblémákon át az olyan közelmúltbeli modellekig, amelyekben az eladósodás mint stratégiai eszköz jelenik meg.⁵ Empirikus kutatások meggyőzően dokumentálják a költségvetési politika – különösen kedvező konjunkturális időszakokban megnyilvánuló – prociklikus jellegét.⁶ E sajátosság két nagy hátránnyal is jár: először, a prociklikus politika fokozhatja a makrogazdasági kibocsátás és a foglalkoztatási ráta ingadozását, ami az ezzel járó nagyobb bizonytalanság révén visszafoghatja a tőkefelhalmozást is. Másodszor, ha kedvező konjunktúra idején elmarad a költségvetési tartalékok képzése, visszaeséskor kevésbé nyílik lehetőség élénkítő intézkedések megtételére, ami közép- és hosszabb távon lényegében aláássa a költségvetési politika stabilizáló funkcióját.

A számszerű költségvetési szabályokra és a független költségvetési intézményekre nem egymást helyettesítő, hanem egyre inkább egymást kiegészítő intézményeként tekintenek a szakirodalomban, amelyek szerves összekapcsolása tompítja a deficitre való hajlamot, és mérsékli a prociklikusságot. A nemzetközi tapasztalatok szerint a független költségvetési intézmények képesek növelni a szabályok kikényszeríthetőségét, valamint a szélesebb közvélemény számára a láthatóságot is. Ezt részben alátámasztják *Nerlich–Reuter* [2013] uniós tagállamok adatain

⁴ Lásd például *Alesina–Passalacqua* [2015] áttekintését a kapcsolódó politikai gazdaságtani modellekről.

⁵ Ez utóbbiak arra építenek, hogy a hatalomban lévő politikai erők deficitek felhalmozásával korlátozhatják egy esetleges új kormány költségvetési mozgásterét.

⁶ Lásd például *Turrini* [2008] euróövezetre vonatkozó empirikus elemzését. Egy frissebb adatokon alapuló és az EU egészére kiterjedő ökonometriai kutatásban *Gootjes–de Haan* [2020] azt találta, hogy míg az előkészítési szakaszban a konjunktúraciklusra semleges költségvetéseket terveznek a tagállamok, a tényleges költségvetési egyenlegek idősorai már prociklikus hajlammal tanúskodnak.

futtatott dinamikus panelregressziói: az eredményeik azt mutatják, hogy a numerikus szabályok elsődleges egyenlegre gyakorolt kedvező hatását nagyjából megkétszerezi, ha azok felett egy független költségvetési intézmény őrökdi. A Nemzetközi Valutaalap szakértőinek globális kitekintésű empirikus elemzése (IMF [2017]) pedig kimutatta, hogy csak a független költségvetési intézmények által rendszerszerűen nyomon követett költségvetési szabályok voltak képesek csökkenteni az államadósság finanszírozási terheit. (E feltétel teljesülése esetén a kamatkiadások még olyan országokban is csökkentek, amelyekben a költségvetési gazdálkodás addigi gyakorlata vegyesnek volt mondható.)

A szakirodalomban ugyanakkor megjelennek a „szigorú numerikus szabály – erős, független költségvetési intézmény” egymást erősítő kombinációjával szemben kritikus vélemények is. Az egyre bonyolultabbá váló költségvetési szabályok kikényszerítésének kudarcait látva *Debrun–Jonung* [2019] nemrégiben azzal a reformkoncepcióval állt elő, hogy célszerűbb lenne egyszerűbben definiált költségvetési határértékek meghatározása. Ezeket az átlátható közpénzügyi célokat mindenféle jogi szankció vagy korrekciós mechanizmus nélkül javasolja kitűzni, amelyek ezért csak orientálnák a költségvetési tervek elkészítését. A kényszerítő eszközök hiányát a szerzőpáros egy megerősített független költségvetési intézménnyel ellensúlyozná, amelynek figyelmeztető jelzései a jelenleginél nagyobb reputációs költségekkel járnának a felelőtlen kormányzatok számára. *Csaba* [2019] általában is szkeptikus, hogy a költségvetési teljesítmény meghatározásában a formális intézmények (numerikus szabályok, független költségvetési intézmények) lennének-e a döntő tényezők.

A független költségvetési intézmények általában nem rendelkeznek formális döntéshozatali hatáskörrel. *Debrun és szerzőtársai* [2009] ezen intézmények két alapvető típusát különbözteti meg a jogkörük szerint. A „költségvetési hatóságok” (*fiscal authorities*) közvetlenül meghatározhatják a költségvetés egyenleg- vagy adósságcéljait, illetve akár formálisan is beavatkozhatnak mind a kiadási, mind a bevételi oldal szerkezetébe, míg a „költségvetési tanácsok” (*fiscal councils*) független elemzések és előrejelzések révén csak közvetetten képesek hatást gyakorolni a költségvetési döntésekre. Magyarország és Görögország részlegesen atipikus eseteit leszámítva,⁷ az uniós független költségvetési intézmények az utóbbi típusba tartoznak.⁸

⁷ 2012 óta a magyar Költségvetési Tanács alkotmányos vétójoggal rendelkezik az éves költségvetési törvény (és az azt módosító törvények) felett: ha megítélése szerint a tervezet nem felel meg az adósságcsökkentésre vonatkozó szabályoknak, akkor megtagadhatja előzetes hozzájárulását a törvényjavaslat parlamenti végszavazásához. Egy 2017. tavaszi görög törvénymódosítás azt a pluszjogosítványt adta a görög költségvetési tanácsnak, hogy kötelezően értékelje – annak parlamenti benyújtása előtt – a költségvetési törvényjavaslat összhangját a költségvetési paktumnak (*Fiscal Compact*) nevezett európai kormányközi szerződés rendelkezéseivel (EU [2012], ehhez lásd még a 12. lábjegyzetet). A vonatkozó tervezetet csak a költségvetési paktumnak való megfelelést megállapító költségvetési tanácsi véleménnyel együtt lehet a törvényhozásnak betervezni. (Ezen különleges jogosítványok gyakorlására a tanulmány megszületéséig még egyik érintett országban sem volt precedens.)

⁸ Érdemes felidézni, hogy a költségvetési hatásköröknek független költségvetési tanácsokra (vagyis nem megválasztott, hanem kinevezett technokratákra) való részleges vagy teljes mértékű átruházása visszatérő javaslat a szakirodalomban (*Wyplosz* [2002], *Larch–Braendle* [2018]).

A fiskális jogkörök delegálása megkérdőjelezhető mind közgazdaság-elméleti, mind politikai legitimitási szempontból. Először is, jelentős mértékű bizonytalanság áll fenn még tudományos körökben is a költségvetési hiány és különösen az államadósság optimális szintjét illetően, ennél fogva kicsi az esély akár csak szakmai konszenzusra is a kívánatos fiskális irányvonal meghatározásában. Analógiaként megemlíthetjük, hogy amikor az 1980-as évek végétől megindult a központi bankok függetlenségi reformja, addigra konszenzus alakult ki szakmai berkekben a monetáris politika elsődleges árstabilitási céljáról, beleértve annak számszerű definícióját is.

Másodszor, a költségvetési politika valamennyi dimenziója következményeket hordoz a társadalmi javak elosztására: még ha egy független testületnek csak arra van jogosultsága, hogy határozzon a költségvetési célokat illetően (és így a parlamenti többség továbbra is teljes szabadságot élvez az adózási és a kiadási szakpolitikák törvényi alakítására), akkor is jelentkeznek generációk közötti újraelosztási hatások. Ezért a költségvetési döntések technokratákhoz telepítése összeütközésbe kerülhet a modern demokráciák egyik alapvető elvével, az elszámoltathatósággal, amelyhez jellemzően szükség van a döntéshozók választásokon való rendszeres megmérettetésére is.

Gyakran merül fel a következő kérdés is a költségvetési tanácsok létrehozásával kapcsolatban: vajon miért lenne egy ilyen testületnek nagyobb fegyverező hatása, mint a költségvetési politika elemzésében már régóta aktív szerepet játszó szervezeteknek? Sok országban vannak olyan intézmények a közzsférában (például számvevőszékek, központi bankok, akadémiai tudományos testületek), illetve a civil vagy magánszektorban (például független kutatóintézetek, pénzügyi elemzőcégek), amelyek hagyományosan befolyásos résztvevői a gazdaságpolitikai vitáknak. A különféle költségvetési felügyeleti funkciók ilyen szétszabdaltsága gyengítheti az egyes intézmények potenciális hatását. Egy teljes értékű költségvetési tanács létrehozása lehetővé teszi a helyi szakértelem központosítását,⁹ valamint az információkhoz való teljes körű hozzáférést (beleértve többek között a bizalmas kezelést igénylő adatokat), amelyeket általában nem szoktak elérhetővé tenni a nem hivatalos intézmények számára.¹⁰

Calmfors [2015] rámutat arra, hogy egy független költségvetési intézménynek a költségvetési teljesítményre gyakorolt hatása országspecifikus tényezőktől is függ. Ha a deficitre való hajlam hátterében elsődlegesen különféle információs problémák állnak (például illúziók a költségvetés valódi mozgásterét illetően, beleértve a közalapproblémákat is),¹¹ a független költségvetési intézmény alkalmas lehet arra,

⁹ *Hagemann* [2011] amellet érvel, hogy az elemzési kapacitások szinergiái miatt még egy olyan országban is célszerű önálló költségvetési tanács felállítása, ahol a különféle állami és magán-kutatóintézetek és elemzési központok hagyományosan kitüntetett figyelemmel követik és a nyilvánosság előtt meg is vitatják a kormányzat makroköltségvetési terveit.

¹⁰ *Jankovics* [2012] alaposan tárgyalja az önálló független költségvetési intézmények létrehozásával kapcsolatos közgazdaságtani és intézményi megfontolásokat.

¹¹ A közalapproblémák ebben az összefüggésben arra utalnak, hogy a befolyásos érdekcsoportok a saját érdekeiknek megfelelően tudják rendszeresen megcsapolni a költségvetési forrásokat, amivel hasonló túlhasználatot okoznak, mint a közlegetők tragédiájaként elhíresült híres példázatban az önérvényesítő farmerek.

hogy enyhítse a túlköltekezést kiváltó okokat. Ha azonban a hiányok felhalmozódása mögött szándékos politikai döntések fedezhetők fel (például a kormányzat stratégiai eladósodása egy polarizált politikai helyzetben vagy a jövő generációinak tudatos kihasználása), akkor a döntéshozó erők rendre figyelmen kívül hagyják a független költségvetési intézmények jelzéseit, vagy akár vissza is szoríthatják azok működését. Ilyen esetekben a független költségvetési intézmények hatékonysága erősen korlátozott, bár természetesen még ekkor is növelhetik a kevésbé felelős költségvetési magatartás reputációs költségét.

A még ennél is radikálisabb véleményt képviselő *Von Hagen* [2018] szerint hosszabb távon nem életképes a költségvetési tanácsok jelenleg uralkodó „tanácsadói” modellje (amelyet, mint látni fogjuk, leképeznek az európai gazdasági kormányzást alkotó jogszabályok is). Ez azért van így, mert a jelen független költségvetési intézményei tévesen választották meg a „csatateret”, amikor elsősorban az információs sűrűlódások ellen harcolnak. Az alapvető feladataik következetes végrehajtása (ezen belül különösen a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékelése, valamint a numerikus szabályok felügyelete) kétséggkívül alkalmas ugyan arra, hogy javítsa az államháztartás átláthatóságát, ám *Von Hagen* szerint a deficitre való hajlam fő forrása nem az információs aszimmetriában rejlik, hanem sokkal inkább a közalapproblémákban. A szerző arra a következtetésre jut, hogy a független költségvetési intézmények akkor lehetnének a teljes választói közösség számára igazán hasznosak, ha egyfajta vétőjoggal rendelkezének a hatalmon lévő erők költségvetési politikája felett (például a költségvetési fegyelem fellazulásakor elrendelhetnék a kiadási oldal fűnyírószerű csökkentését). Ez a forradalmi intézményi reform ugyanakkor több alapvető kérdést is felvet a demokratikus elszámoltathatóság szempontjából, ahogy azt korábban is említettük, nem is beszélve egy ilyen vitatható javaslat megvalósíthatóságának politikai esélyeiről.

Az EU-tagállamokban működő független költségvetési intézmények strukturális jellemzői

Bár a 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság előtt még nem olvashattunk a független költségvetési intézményekről az uniós szabályrendszeret megtestesítő stabilitási és növekedési egyezményben, de az európai gazdasági kormányzás 2011 és 2013 között egymást követő reformhullámai már egyre bővülő szerepkört szántak nekik. Elsőként a nemzeti költségvetési szabályozások minimumkövetelményeit lefektető irányelv (az akkor elfogadott úgynevezett *hatos csomag* egyik eleme – *EU* [2011]) tartalmazott előírást arra, hogy a tagállamoknak független intézményeket vagy a kormányzattal szemben „működési autonómiával rendelkező szerveket” kell bevonniuk a számszerű szabályok ellenőrzésének folyamatába. Fontos egyértelművé tenni, hogy az irányelvnek való megfeleléshez nem feltétlenül szükséges egy önálló költségvetési tanács vagy egy célirányos szakértői testület megalapítása. Az idevágó rendelkezéseknek eleget lehet tenni más módon is: Lengyelországban például a számvevőszéket jelölték ki a numerikus költségvetési szabályok betartásának ellenőrzésére. Ezt követően, 2012 tavaszán fogadták el – nem az uniós jogrend részeként, hanem az érintett tagállamok

kormányközi egyezményeként – a költségvetési paktumot (*Fiscal Compact*),¹² amelynek kulcselemét, a nemzeti jogrendbe átültetendő strukturálisegyenleg-szabályt egy független intézmény köteles felügyelni az aláíró tagállamokban. Végül 2013 májusában léptek életbe az euróövezet országaiban az úgynevezett *kettes csomag* tanácsi rendeletei, amelyek egyike bevezette azt a követelményt, hogy mind a középtávú, mind az éves költségvetési terveknek vagy független költségvetési intézmények által készített, vagy általuk formálisan jóváhagyott (*endorsement*) makrogazdasági előrejelzéseken kell alapulnia (EU [2013]). Ezen túlmenően kiterjesztették a független költségvetési intézmények ellenőrző szerepét az adott országban hatályos valamennyi számszerű költségvetési szabályra. Mindezek a lépések azon a széles körben elfogadott megközelítésen alapultak, hogy a szupranacionális kormányzási szint megerősítésével együtt kell járnia a nemzeti költségvetési keretek fejlesztésének.

Fontos leszögezni, hogy az említett különféle európai szintű követelmények ellenére a tagállamok továbbra is jelentős fokú szabadsággal rendelkeznek a költségvetési tanácsaik szerkezetének és mandátumának kialakításában. Tekintettel egyrészt arra, hogy az uniós országok közel egynegyedében a független fiskális intézmények létrehozása megelőzte a 2010 után induló európai gazdasági kormányzási reformfolyamatot, másrészt pedig arra, hogy a nemzeti közjogi és költségvetési hagyományok meglehetősen eltérnek egymástól, nem volt szándék egy univerzális modell kikényszerítésére az uniós jogszabályok útján. Ehelyett a tanácsi rendeletek az euróövezet tagországaire vonatkozóan jelölnek meg általános minimumkövetelményeket (például a független költségvetési intézményt vezető kinevezésének szakmai feltételei, gazdálkodási és működési autonómia, hozzáférés a releváns adatsorokhoz).

Főként a fenti jogszabályi követelményeknek köszönhetően a független költségvetési intézmények száma több mint háromszorosára nőtt a közelmúltban: a 28 uniós tagállamban 2020 elején működő és általunk tárgyalt 35 független költségvetési intézmény közül 2010 előtt még csak nyolc volt aktív (1. ábra).¹³ A legfrissebb

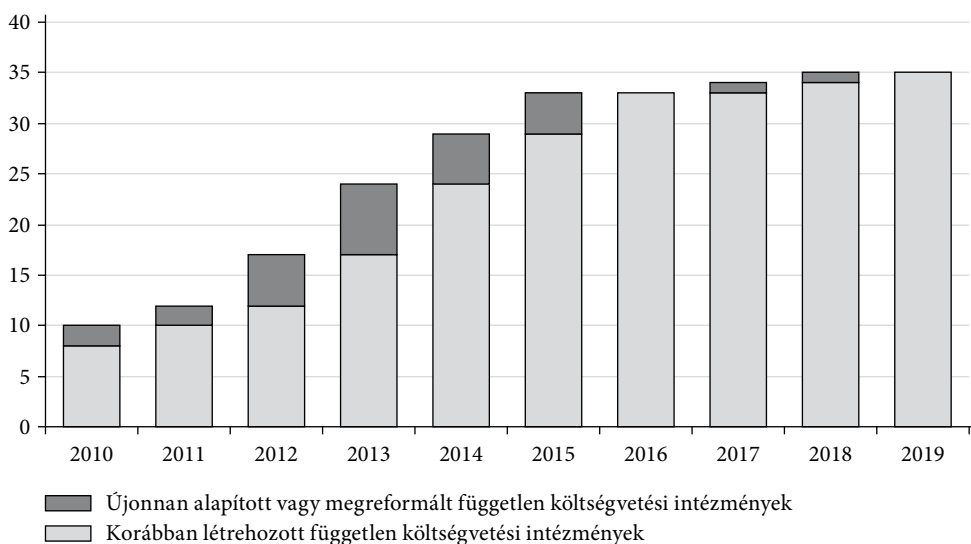
¹² A 2012 márciusában aláírt és 2013. január 1-jén hatályba lépő kormányközi szerződés hivatalos neve: Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról (EU [2012]), és ennek az egyik, a strukturálisegyenleg-szabályt lefektető fejezete az úgynevezett költségvetési paktum (*Fiscal Compact*). Mivel a további részek érdemben kisebb jelentőségűek, érthető, hogy az egész szerződést *de facto* ezzel a fejezettel azonosítják. A költségvetési paktumban előírt követelmények kötelezően az euróövezet 19 tagja, valamint – önkéntes alapon – további három tagállam (Bulgária, Dánia és Románia) számára irányadók. A kormányközi szerződést eredetileg aláíró, de a költségvetési paktumnak magát alá nem vető további három tagállam (Magyarország, Lengyelország és Svédország) számára nem jár különösebb kötelezettséggel a jogszabály. (Az euró esetleges jövőbeli bevezetése viszont nem valószínű, hogy a költségvetési paktum kötelezettségeinek aktiválása nélkül.) Ezzel azonos jogi helyzetben vannak az egyezményhez később csatlakozó tagállamok is. (A csak 2013 júliusában uniós taggá vált Horvátország 2018 márciusában, míg Csehország 2019 áprilisában parafalta a kormányközi megállapodást.)

¹³ Az EU-n kívüli országokra is hasonló tendenciáról számol be a Nemzetközi Valutaalap 2016-os állapotokat tükröző adatbázisa (elérhető: <https://www.imf.org/external/np/fad/council/>): 2010 óta közel megduplázódott (8-ról 14-re ugrott) a független intézmények száma (vagyis külön jogszabályi előírások nélkül is számottevő a gyarapodás üteme, lásd még ehhez *Debrun–Kinda* [2014]). Ráadásul azóta sem állt le a folyamat: az elmúlt években jött létre az argentin kongresszusi költségvetési hivatal és a mongol költségvetési tanács is. Sőt egy szintén közelmúltban elindult intézményi mintázat részeként a szövetségi típusú állami berendezkedésekben létrejöttek az első regionális/tartományi szintű

jövevények a „klubban” a cseh költségvetési tanács, amely 2018 tavaszán kezdte meg működését, illetve a német makrogazdasági előrejelzéseket értékelő szakértői testület (közös gazdasági előrejelzés munkacsoport), amely pedig 2018 őszén. Az összlétszám magyarázatához tartozik, hogy nyolc tagállam (Ausztria, Belgium, Finnország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Szlovákia és Szlovénia) két független költségvetési intézményt is működtet. Ezekben az esetekben a feladatok megosztása jellemzően úgy alakul, hogy van egy önálló előrejelző intézmény (amely a költségvetési tervezéshez használt makrogazdasági prognózisok elkészítéséért felelős), valamint egy a költségvetési szabályok felügyeletét és általában a közpénzügyi folyamatok monitorozását végző költségvetési tanács.

1. ábra

A független költségvetési intézmények elterjedése az EU-tagállamokban a legutóbbi tíz évben



Megjegyzés: az évszám az intézményt megalapító jogszabály elfogadását jelöli, ami eltérhet a tényleges működés megkezdésétől.

Forrás: Jankovics–Sherwood [2017], valamint tagállami független költségvetési intézmények honlapjai.

A függetlenségi garanciákat illetően fontos körülmény, hogy az EU-tagállamokban működő költségvetési tanácsok túlnyomó többségét törvényi szintű jogszabályok hozták létre; mi több, Észtország, Franciaország, Írország, Magyarország, Litvánia,

független költségvetési intézmények is: a kanadai Ontario állambeli Financial Accountability Office (2013), a skót Scottish Fiscal Commission (2017) vagy az ausztrál Victoria állambeli Parliamentary Budget Office is (2018). Végezetül, a tanulmány készültekor a balkáni térség potenciális és hivatalos tagjelölt országai közül Észak-Macedóniában, Koszovóban és Montenegróban is közigazgatási előkészítés alatt volt egy költségvetési tanács létrehozása, a 2020 májusában megítélt uniós makroszintű pénzügyi támogatások (*macro-financial assistance*) szakpolitikai feltételei közé mindhárom ország esetében bekerültek erre vonatkozó intézkedések.

Olaszország, Spanyolország és Szlovákia esetében ezek elfogadása minősített többséget igényelt (lásd a *Függelék F1. táblázatát*). A független költségvetési intézmények vezetőinek megválasztását tipikusan meggyőzően hosszú szakmai tapasztalathoz és/vagy képzettséghez kötik, illetve részletes összeférhetetlenségi szabályokkal is körülbástyázzák. (A leggyakoribb, hogy aktív politikusokat, valamint közigazgatási vezetőket kizárnak a megválasztható jelöltek köréből.) Az EU-tagállamok jelen elemzésbe bevont 35 független költségvetési intézményének szűk kétharmada működik szervezetileg önálló intézményként, míg a többi korábban már létező gazdasági intézményhez (jellemzően központi bankhoz, nemzeti parlamenthez, számvevőszékhez) kapcsolódik, és/vagy ezekhez csatoltnak vagy oda beágyazottnak tekinthető.¹⁴ Ez utóbbi megoldások fő indoka, hogy megkönnyítik az erőforrásokhoz való hozzáférést (ingatlan, informatikai berendezések, adminisztratív iroda stb.), ezáltal lehetővé teszik a zökkenőmentesebb elindulást. Ugyanakkor ez a szervezeti felállás a független költségvetési intézmények valódi autonómiájának kérdését a későbbiekben folyamatosan napirenden tarthatja.

A független költségvetési intézmények nagy szórást mutatnak a pénzügyi és emberi erőforrásaik szempontjából, ami részben a feladatkörükben meglévő különbségeket tükrözi. Működik néhány, hagyományosan nagy apparátust mozgató „előrejelző intézet”, mint az osztrák gazdaságkutató intézet, a belgiumi szövetségi tervhivatal vagy a holland központi tervezőiroda (holland rövidítéssel: CPB).¹⁵ Ezek az intézmények több tucat, akár száznál is több munkatársat alkalmaznak (főként elemző közgazdászokat és statisztikusokat, de emellett jogászokat, számviteli szakértőket és informatikusokat is). A nemrégiben létrehozott független költségvetési intézmények között is akad néhány, amelynek elemzési kapacitása számottevő (megemlítendő a spanyol független költségvetési felelősségi hatóság, az olasz parlamenti költségvetési hivatal, valamint az Egyesült Királyság költségvetési felelősségi hivatala, amelyek munkáját rendre 25 fő feletti technikai csapatok támogatják).¹⁶ Mind-

¹⁴ A „csatolt” azt jelenti, hogy a költségvetési intézmény mind pénzügyi, mind szervezeti szempontból szorosan kapcsolódik a fogadó intézményéhez (például az olasz parlamenti költségvetési hivatal a törvényhozás hivatalában működik), míg a „beágyazottak” a fogadó intézmény egyik szervezeti egységeként funkcionálnak (például a litván és a finn a nemzeti számvevőszék egyik főosztálya). Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy egyes, jogilag önálló intézményként alapított független költségvetési intézmények (például a bolgár és a magyar költségvetési tanács) is kaphatnak folyamatos adminisztratív támogatást más közintézményektől.

¹⁵ A különös csengésű elnevezés még a létrehozása évének, 1945-nek a viszonyait hordozza magában. Az intézmény alapító igazgatója, a később elsőként (megosztva) közgazdasági Nobel-emlékdíjban részesülő Jan Tinbergen eredeti elképzelése szerint a központi gazdaságstratégiai tervek kidolgozása lett volna a CPB fő feladata. Az ehhez szükséges közép- és hosszú távú előrejelzések, szimulációk, valamint gazdasági kutatások máig megmaradtak a tevékenységi körében, de a gazdaságfejlesztési programokat végül Hollandiában is hagyományosabb közigazgatási-minisztériális keretek között készítik. A később bevezetett hivatalos angol név (*Bureau for Economic Policy Analysis*) pontosabban tükrözi a CPB jelenkori funkcióit.

¹⁶ Érdeemes felhívni a figyelmet arra, hogy az EU-tagállamok független költségvetési intézményei általában szerényebb pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, mint az Európán kívüli fejlett országokban működő megfelelőik. Költségvetési támogatásukat és elemzési csapatuk létszámát tekintve Ausztrália, Dél-Korea, az Egyesült Államok, sőt még Mexikó ilyen intézménye is messze felülmúlja az európai „testvérszervezetek” túlnyomó többségét.

emellett meg kell jegyezni, hogy a legtöbb intézmény tízfősnél kisebb szakmai stábot alkalmaz, és átlagosan négy elemző dolgozik azon tagállamok független költségvetési intézményeiben, amelyek nem készítenek önálló előrejelzéseket.¹⁷ A központi költségvetések jellemzően külön soron tartalmazzák a szervezetiileg önálló, független költségvetési intézmények finanszírozását. Másik lehetőség, hogy a támogatás a központi bank (például Szlovákiában) vagy a parlament költségvetésén keresztül történik (például Bulgáriában). Csatolt vagy beágyazott intézmények esetében a finanszírozás értelemszerűen a fogadó intézmény költségvetési előirányzatából, esetleg egy azon belül elkülönített keretből valósul meg.

Az EU-tagállamok független költségvetési intézményeinek jogszabályban rögzített feladatai jelentősen különböznek egymástól, ráadásul sokuk végez a tételen elírtakon túl, „saját kezdeményezésre” is szakmai-elemzési tevékenységet. A feladatkör jellemzően a következő tevékenységeket foglalja magában: 1. a makrogazdasági és/vagy költségvetési előrejelzések területén önálló előrejelzések készítése vagy a hivatalos kormányzati prognózisok értékelése, 2. a költségvetési szabályok betartásának értékelése, 3. költségvetési hatástanulmányok készítése, 4. az államháztartás hosszú távú fenntarthatósági elemzése, 5. a költségvetési átláthatóság előmozdítása, 6. normatív ajánlások megfogalmazása (például az egyensúlyi költségvetési pozíciót vagy a költségvetési intézkedések összetételét illetően).¹⁸ Érdemes ezen a ponton emlékeztetni arra, hogy az európai uniós jogi követelmények csak az első két pontban szereplő tevékenységekre vonatkoznak, így természetesen ezek kötelező feladatokként szerepelnek szinte valamennyi tagállam független költségvetési intézménye esetében. A fennmaradó elemeket a költségvetési tanácsok gyakran saját kezdeményezésre végzik (jogilag néha megtámogatva egyfajta opcionális felhatalmazással, például az adott testület kiadhat véleményt vagy jelentést minden olyan kérdésben, amelyet fontosnak ítél az államháztartási folyamatok szempontjából).

A fontosabb dimenziókat áttekintve összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy – az uniós jogszabályok kijelölte néhány összecsengő funkciót és szabályozási jellemzőt is figyelembe véve – meglepően nagyfokú heterogenitás figyelhető meg ebben a körben. Az EU-tagállamok független költségvetési intézményeit közjogi szempontból megközelítő tanulmányában *Fromage* [2017] úgy fogalmaz, hogy egy tarka, foltvarrásszerű (*patchwork*) intézményi szerkezet alakult ki. *Darvas és szerzőtársai* [2019] értékelése szerint a független költségvetési intézmények jelenleg

¹⁷ Az IMF [2013] leszögez néhány általános elvet a technikai támogató személyzet célszerű méretéről: míg a hivatalos makrogazdasági és költségvetési prognózisok értékeléséhez tíznél kevesebb alkalmazott is elegendő lehet, egy teljes értékű független makroköltségvetési előrejelzés készítéséhez legalább húszfős stáb szükséges. A rendszeres költségvetési hatásvizsgálatok készítése pedig legalább további húsz elemző foglalkoztatását feltételezi. Tegyük hozzá: bár kétségtelenül sok konkrét független költségvetési intézményt lehet sorolni az említett hüvelykujjszabályok igazságtartalmának illusztrációjaként, azért ennél kevesebb munkatárssal is lehet meggyőző modellezési-elemzési teljesítményt elérni. Erre a honlapjukon angolul is jól követhető példákat láthatunk a szlovák (14), az ír (5), illetve a szlovén (4) költségvetési tanács esetében. (Zárójelben az elemzők utóbbi évekre jellemző átlagos létszáma.)

¹⁸ A független költségvetési intézmények pozitív és a normatív feladatai közötti különbségről és ennek gazdaságpolitikai jelentőségéről lásd *Jankovics* [2020].

megfigyelhető palettája túl széles, amennyiben az a „szemmel alig észrevehetőktől az érdemi hatással rendelkezőkig” terjed. Ennek fényében ahhoz, hogy egy későbbi reform során esetleg újabb jogszabályba foglalt hatásköröket kapjanak (például észszerűen delegálni lehessen a költségvetési tervezéssel kapcsolatos technikai feladatokat – mondjuk a hivatalosan használt makrogazdasági és költségvetési előrejelzések készítését), a független költségvetési intézményekre vonatkozó minimum-előírások szigorítására van szükség. Ezzel összecsengő álláspontot képvisel az EU-tagállamok független költségvetési intézményeinek 2015 óta működő érdekvédelmi szervezete is:¹⁹ a túlzott mértékű heterogenitást a függetlenséget és az autonóm működést biztosító uniós szintű jogi garanciák erősítése révén javasolják csökkenteni, amelyek érvényesülését rendszeresen nyomon kellene követnie az Európai Bizottságnak.²⁰

Az Európai Bizottság néhány éve rendszeresen publikál egy indexet, amelyet a független költségvetési intézmények ténylegesen végzett feladatai (pontosabban a fentebb említett hat alapfunkció) alapján számít ki (*Scope Index of Fiscal Institutions, SIFI*, illetve ennek országspecifikus válfaja, a továbbiakban: C-SIFI), az adott intézmények közreműködésével épített közpénzügyi adatbázisra támaszkodva.²¹ Az egyes kategóriák (rész)pontszámait egy úgynevezett jogi együtthatóval igazítják ki, amely magasabb értéket rendel az olyan megbízatásokhoz, amelyeket jogszabályi felhatalmazás alapján végeznek a független költségvetési intézmények. Az összesítésnél az uniós előírásokból fakadó feladatok nagyobb súllyal szerepelnek. A tagállamok közötti összevetésre az országspecifikus verziót érdemes használni, amely egyetlen értékbe sűríti a független költségvetési intézmények mandátumát, így nem érzékeny arra, hogy egy vagy két aktív intézmény működik-e az adott tagállamban.

A 2018-ra (a legutolsó elérhető évre) vonatkozó C-SIFI-indexek értéke látható a 2. ábrán. A kiszámított értékek 25 és 85 között mozognak, az uniós átlag pedig valamivel 55 felett található (amit a vízszintes egyenes mutat az ábrán). A tagállamok eloszlása és az egymáshoz közel állókból képezhető csoportok nem mutatnak semmilyen határozott mintázatot (például „nagy” vagy „kicsi”, „rég” vagy „új”, illetve „északi” vagy „déli” tagállamok). Az ábra értelmezéséhez érdemes újra leszögezni, hogy az eredmények pusztán az egyes intézményi feladatkörök „szélességét” mutatják, ezért nem célszerű valamiféle erősorrendként tekinteni rájuk.

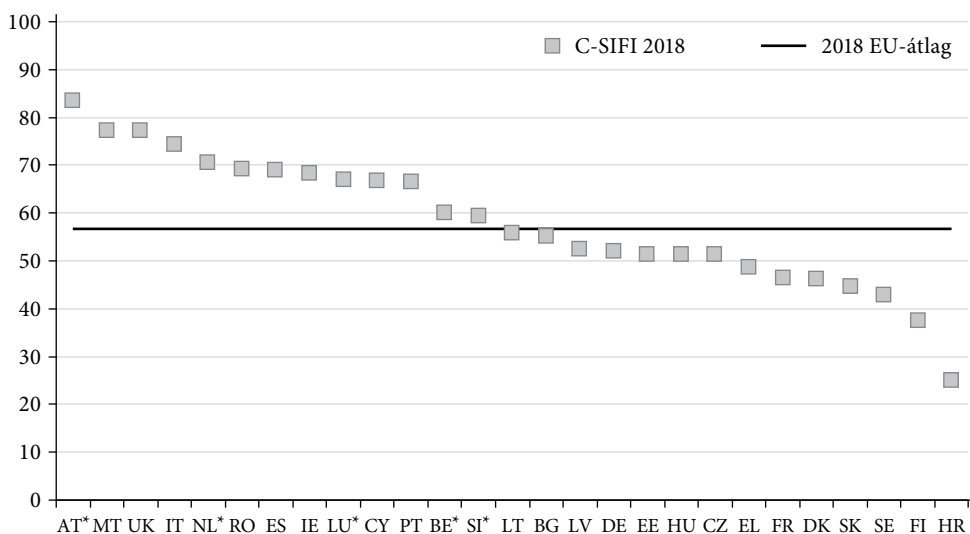
¹⁹ Lásd a Network of European Union Independent Fiscal Institutions nevű szervezet 2016. februári nyilatkozatát (*EU IFI* [2016]).

²⁰ Az elmondottak alapján erősen vitathatónak tekinthetjük *Bethlendi és szerzőtársai* [2020] hasonló témában közölt írásának egyik alapvető következtetését, amely leíró statisztika és klaszterelemzés alapján az EU-tagállamok független költségvetési intézményei közötti hasonlóságokat hangsúlyozza. A hivatkozott források mellett a tanulmányunkban közölt, a működésre és a kulcstevékenységekre vonatkozó összehasonlító áttekintésünk is jól mutatja, hogy a szupranacionális előírásoknak köszönhető néhány összecsengő elem mellett mennyi a heterogenitás ebben a körben, akár a szervezeti mintázatot, akár a gazdaságpolitikai szerepköröket vizsgáljuk.

²¹ Az angol nyelvű adatbázis (*Fiscal Governance Database*) a részletes dokumentációval a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states_en.

2. ábra

A C-SIFI-index értékei 2018-ban



Megjegyzés: A csillaggal megjelölt országokban két független költségvetési intézmény működik, és a mutató mindkettőjük feladatait tükrözi.

Rövidítések: AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CY: Ciprus, CZ: Cseh Köztársaság, DE: Németország, DK: Dánia, EE: Észtország, EL: Görögország, ES: Spanyolország, FI: Finnország, FR: Franciaország, HR: Horvátország, HU: Magyarország, IE: Írország, IT: Olaszország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, LV: Lettország, MT: Málta, NL: Hollandia, PT: Portugália, RO: Románia, SE: Svédország, SI: Szlovénia, SK: Szlovákia, UK: Egyesült Királyság.

Forrás: az Európai Bizottság közpénzügyi adatbázisa.

A SIFI-hez hasonlóan csak egyetlen dimenzióra épül a független költségvetési intézmények szabályozásából az OECD függetlenségi indexe (*von Trapp–Nicol* [2018]), vagyis ez sem vizsgálja a hatékonysági szempontokat. Ez a mutatószám négy egyformán súlyozott részterületet ölel fel: 1. a vezető tisztségviselők személyi függetlensége, 2. jogi és pénzügyi autonómia, 3. működési függetlenség, 4. átláthatóság és az adatokhoz való hozzáférés. Az EU-tagállamok független költségvetési intézményei jellemzően magas pontszámokat szereztek a személyi függetlenség és az átláthatóság területein, míg rosszabbul szerepeltek a pénzügyi autonómia szempontjából. (Az intézmények felének nincs önálló sora a tagállami költségvetésekben, és csak körülbelül egyharmaduk esetében határozzák meg több évre kiszámíthatóan a támogatást valamilyen képlet alapján.) A 2017-es adatokkal a teljes OECD-tagságra kiszámolt index listáját három uniós intézmény vezeti (az Egyesült Királyság, Portugália és Szlovénia költségvetési tanácsa), és szintén három uniós intézmény zárja a sort (az osztrák, a belga és a magyar költségvetési tanács).

Az eddig bemutatott besorolásoknál ambiciózusabb igénnyel lép fel az IMF égisze alatt született SEC-index (*signal enhancement capacity*), amely kifejezetten a független költségvetési intézmények hatékonyságának a megragadására törekszik, annak felmérésével, hogy ezek a szervezetek mennyire képesek egyértelmű jelzéseket

küldeni a közvéleménynek a költségvetési döntéshozók valódi teljesítményéről (Beetsma–Debrun [2016]). Az index négy részterület adatai alapján készül: 1. a feladatkör kiterjedése, 2. az intézmény kommunikációs képessége, 3. a költségvetési folyamat érintettjeivel való közvetlen interakciók lehetősége, 4. intézményi függetlenség. Mint minden komplex jelenséget egyetlen számba sűríteni kívánó kompozit index esetében, természetesen itt is felvethetők aggályok akár a vizsgálatba bevont jellemzőkkel, akár az alkalmazott súlyozás kapcsán is, de az eredményül kapott ranglista egészen közel áll a szakértők körében kialakult „anekdotikus” intézményi sorrendhez. Az EU-tagállamok alcsoportjában a rangsort itt is az Egyesült Királyság és Portugália vezeti, míg a kevésbé befolyásos intézmények közé a magyar, a belga és a horvát költségvetési tanács került.

Az EU-tagállamok független költségvetési intézményeinek működésével kapcsolatos első tapasztalatok

A következőkben a független költségvetési intézmények jellemző funkcióinak ellátásával kapcsolatos első tapasztalatokat tekintjük át, kiemelten kezelve az uniós jogszabályokban – részben csak az eurót használó tagállamok vonatkozásában – megfogalmazott két kötelező feladatot: 1. a makrogazdasági előrejelzések készítését, illetve a hivatalos kormányzati prognózisok független értékelését; 2. a költségvetési szabályok betartásának felügyeletét. Az is indokolja e két funkció kiemelését, hogy ezeket gyakorlatilag az EU-tagállamokban működő valamennyi független költségvetési intézmény ellátja. Ezek után röviden áttekintjük a költségvetési hatáselemzések és a hosszú távú fenntarthatósági vizsgálatok készítését, amivel az intézményeknek már csak a harmada-fele foglalkozik.

Makrogazdasági előrejelzések készítése/értékelése

A szakirodalomban egyetértés övezi azt a tételt, hogy a független intézmények által készített makrogazdasági prognózisok megbízhatóbb alapját képezik a költségvetési tervezésnek, mint a kormányzatok saját előrejelzései. A „rózsaszín szemüveg” levételének hasznát empirikusan elsőként Jonung–Larch [2006] igazolta,²² majd a 2010-es évek eleji gazdasági kormányzási reformhullámban az úgynevezett kettes csomag tanácsi rendeleteibe bele is került, hogy az euróövezet országaiban a független költségvetési intézményeknek is érdemi szerepet kell játszaniuk a gazdasági növekedésre vonatkozó feltételezések kimunkálásában. Bár e logika szerint az ideális állapot az lenne, ha minden esetben egy független költségvetési intézményre bíznák a hivatalos előrejelzés készítését, a jogszabályba az a kompromisszumos előírás került, hogy ha

²² Ugyanerre az eredményre jutott, vagyis a független költségvetési intézmények prognózisainak nagyobb pontosságát és torzítámentességét találta európai bizottsági jelentésében EC [2014], valamint Beetsma és szerzőtársai [2018] is.

továbbra is a kormány készíti a makrogazdasági prognózisokat, akkor egy független költségvetési intézménynek is ellenjegyeznie kell őket (*independent endorsement*). Ennek az előírásnak az euróövezet országaiban mind a középtávú költségvetési keretek (a legtöbb ország esetén tavasszal), mind a következő évre vonatkozó költségvetési tervezetek (minden országban ősszel) készítésekor meg kell felelni.

Az eurót használó 19 tagállam közül a rendelkezés 2013. májusi életbelépése után a legegységesebb helyzet abban az öt országban (Ausztriában, Belgiumban, Hollandiában, Luxemburgban és Szlovéniában) volt, amelyekben már évtizedek óta egy független intézmény felelt a makrogazdasági előrejelzésekért. Ezekben az országokban természetesen továbbra is fennmaradt ez az intézményi szereposztás. Ausztriában és Hollandiában még kodifikálták is az eddigi gyakorlatot, mert korábban nem volt jogszabályi alapja. Részben hasonló megoldást választott Finnország: a pénzügyminisztériumon belül, de autonóm szervezeti egységként létrehozott egy előrejelző osztályt. További két tagállam (Németország és Szlovákia) nem az egyébként már létező költségvetési tanácsát, hanem egy erre a célra magalakított, több független intézmény tagjaiból létrehozott bizottságot jelölt ki a jóváhagyásra. Az euróövezet többi tagállamában pedig a kormányzat által készített makrogazdasági előrejelzés jóváhagyásával a számszerű szabályok felügyeletét is ellátó független költségvetési intézményt hatalmazta fel a jogszabály.

Az utolsóként említett, legnépesebb alcsoportban érdemes szemügyre venni a követett módszertani megoldásokat is. Az ebbe a körbe tartozó, komolyabb apparátussal rendelkező független költségvetési intézmények (például az olasz, a portugál és a spanyol) a hozzájárulásuk megadását elsősorban a saját – tipikusan valamilyen makroökonometriai modellel támogatott – előrejelzésük alapján döntenek el. A korlátozott elemzési kapacitásokkal működő (például mindhárom baltikum, ciprusi és máltai) költségvetési tanácsok a hivatalos számokat más intézmények: nemzetközi szervezetek (az Európai Bizottság, az IMF vagy az OECD), esetleg más hazai intézmények (a központi bank, piaci elemzők, gazdaságkutató vagy akadémiai intézetek) előrejelzéseivel hasonlítják össze.

Az engedélyezés folyamata kétségkívül Olaszországban a legalaposabb. A kétlépcsős eljárásrend első lépéseként a pénzügyi tárca a változatlan költségvetési politika feltételezése mellett készült, úgynevezett trendforgatókönyvet adja át a parlamenti költségvetési hivatalnak. Ha ezt jóváhagyják, akkor ennek alapján elkészül a hivatalos előrejelzés is, amely már tartalmazza az adott tervezési körben megjelenő új intézkedések hatásait is, és amellyről a költségvetési hivatal újabb döntést hoz. Azért is tekinthető ez a szakmailag legkiforrottabb eljárásnak, mert világosan elválasztható, hogy egy esetleges – például a beruházási dinamikát vagy az infláció várható mértékét illető – véleménykülönbség oka az alapfolyamatok vagy netán az újonnan életbe lépő kormányzati lépések eltérő megítélésében rejlik-e.

Írországban, Lettországban, Máltán és Olaszországban ma már az az általános kommunikációs gyakorlat, hogy a hozzájárulás megadásakor azonnal megjelentetnek egy sajtóközleményt, vagy nyilvánosságra hozzák a pénzügyminiszternek címzett levelüket, még akkor is, ha a döntést megalapozó részletes elemzést tartalmazó jelentés csak hetekkel később készül el. Ez mindenképpen növeli

a jóváhagyási folyamat közismertségét, különösen az előírás hatálybalépése utáni években (2014–2015) még gyakori azon megoldáshoz képest, amikor a független költségvetési intézmény véleménye csak később, valamelyik kormányzati dokumentumból (például az EU-nak tavasszal beküldött stabilitási vagy konvergencia-programból, esetleg a nemzeti parlamentnek beterjesztett költségvetési törvényjavaslat dokumentációjából) derült ki.

2013 ősze – amikor az euróövezet tagállamainak először kellett teljesíteniük a makrogazdasági előrejelzésre vonatkozó előírásokat – és 2020 között viszonylag kevés hangos konfliktus volt a jóváhagyási döntések körül. Olaszországban 2015 és 2017 között mind a trendforgatókönyv, mind az intézkedésekkel kiegészített forgatókönyv esetében volt példa arra, hogy a parlamenti költségvetési hivatal jelzése után az olasz kormány módosította a növekedési előrejelzését, hogy elkerülje annak kifogásolását. Majd 2018 őszén sor került az eddigi egyetlen egyértelmű elutasításra is az euróövezetben: az olasz költségvetési hivatal visszadobta a 2019-es költségvetést megalapozó makroprognózist annak túlzott optimizmusa miatt. (Ezt követően az Európai Bizottság előzetes vizsgálata során nem fogadta el az olasz költségvetési terveket, és negatív véleménye egyik okaként azt jelölte meg, hogy az olasz független testület megtagadta a makropálya jóváhagyását.) A jóváhagyás megadása mellett is rendszeresen előfordul, hogy a független költségvetési intézmények rámutatnak kritikus pontokra és kockázatokra is a kormányzati előrejelzésekben. Ugyanakkor a konkrét beavatkozások megfigyelhető csekély száma alábecsülheti e rendelkezés tényleges hatását, hiszen a kormányzatok tudatában vannak annak a kötelezettségnek, hogy meg kell szerezniük a független költségvetési intézmény jóváhagyását, s így eleve valóságosabb előrejelzéseket fogalmaznak meg.

A független költségvetési intézmények lehetséges hatásának kvantitatív megragadására egyszerű módszerekkel megvizsgáljuk, hogy miképpen változott a kormányzatok által készített makrogazdasági prognózisok minősége az euróövezet országaiban a jóváhagyási követelmény megjelenése óta. Emellett a frissebb adatok kapcsán ellenőrizhetjük annak a korábban már említett tételnek az érvényességét, hogy a független költségvetési intézmények által készített előrejelzések kevésbé elfogultak, mint a kormányzati becslések. Az előrejelzések statisztikai vizsgálatának bevett eszközei az átlagos előrejelzési hiba (*mean forecast error*), illetve az átlagos abszolút hiba (*mean absolute error*), ezeket a változókat számoljuk ki két időszak (2000–2007 és 2014–2019) GDP-növekedési adataira az uniós tagállamok esetében. A 2008 és 2013 közötti éveket két okból is kihagytuk a mintából: 1. a globális pénzügyi válság, illetve az azt követő euróövezeti adósságválság fellángolása elég sok váratlan sokkot idézett elő a növekedési folyamatokban ebben az időszakban; 2. a független költségvetési intézmények jelentős része csak 2012–2013 folyamán kezdte el a működését, ezért a makrogazdasági előrejelzések alakulására gyakorolt potenciális befolyásukat az ezeket követő évekre érdemes megvizsgálni.

A számításokhoz egy célirányos adatbázist építettünk az érintett tagállamok stabilitási programjaiból (*Stability Programmes, SPs*) az első időszakra, illetve a 2013 ősztől minden évben október 15-ig benyújtandó éves költségvetési tervezeteiből a második időszakra vonatkozóan (*Draft Budgetary Plans, DBPs*). A szintén a kettes csomag

egyik új előírásaként megjelenő költségvetési tervezetekre való áttérést az indokolta, hogy 2010 után az európai szemeszter bevezetésének következményeként megváltozott a stabilitási programok beadási határideje (körülbelül fél évvel, decemberről áprilisra hozták előre), vagyis a stabilitási programokhoz való ragaszkodás, *ceteris paribus*, rontotta volna a következő évre vonatkozó makrogazdasági előrejelzések pontosságát. Konkrétan, a t -edik évre vonatkozó növekedési előrejelzést a $t - 1$ -edik évben készült stabilitási programból, illetve költségvetési tervezetből vettük át, míg a GDP-adatokat a $t + 1$ -edik évi tagállami programokból.²³ A tényadatok esetében a rendre a tárgyévet követő évben készített programokban közölt információkra való hagyatkozás segítségével majdnem teljesen kiszűrhetők az elmúlt húsz év átfogó statisztikai revízióinak torzító hatásai. (Ilyen revíziót eredményezett például 2014-ben az ESA 1995-ről az ESA 2010-re való módszertani átállás a teljes historikus idősor esetében.)

A számítás kiindulópontjaként az euróövezet mai 19 tagállamának körében több szűkítést is kénytelenek voltunk megtenni. A legfontosabb, hogy kivettük a mintából az EU-hoz 2004-ben csatlakozott tagállamokat (Ciprus, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia és Szlovénia), mivel az első időszak esetében csak alig néhány év adatai álltak volna rendelkezésre. További három tagállamot is kiszűrtünk a makrogazdasági előrejelzés készítésével kapcsolatos egyedi sajátosságai miatt: Görögországot (a második időszak nagy részében az EU-IMF-hitelprogram különleges szabályait kellett követnie), Finnországot (2015-ben megváltoztatta az előrejelzés intézményi szabályozását), valamint Németországot (csak 2018 folyamán jelölte ki a kormányzati előrejelzést jóváhagyó független testületet). A megmaradt kilenc gazdaságból a céljainknak megfelelően két csoportot képeztünk. Az elsőbe azok a tagállamok kerültek (Ausztria, Belgium, Hollandia és Luxemburg), ahol az elemzés teljes időhorizontján független testület készítette a költségvetési tervezéshez a makrogazdasági alappályákat. A második csoportot pedig azok a tagállamok alkotják (Franciaország, Írország,²⁴ Olaszország, Portugália és Spanyolország), ahol a második időszakban a kettes csomag rendelkezései alapján egy független költségvetési intézményt hatalmaztak fel a kormányzati előrejelzések ellenjegyzésére.

Először a fenti megfontolások figyelembevételével minden érintett országra mindkét időszakra kiszámoljuk az átlagos előrejelzési hibákat, amelyek a prognózisok esetleges torzítottságáról adnak információt. Ennek a változónak a negatív értéke optimista elfogultságot mutat (találós magyar kifejezéssel élve: kincstári optimizmust tükröz), míg a pozitív érték arra utal, hogy óvatosan történik a makrogazdasági tervezés. Ezek után ugyanilyen módon kiszámoljuk abszolút értéken a tényadatok összes

²³ A 2019-es növekedési adatot közvetlenül az Eurostat adatbázisából vettük (a tavaszi költségvetési notifikáció alapján), mivel a 2020-as költségvetési tervezetek az adatgyűjtés idején még nem álltak rendelkezésre.

²⁴ 2015-öt kivettük az ír növekedés idősorából, mert a statisztikai tényadat több mint 26 (!) százalék. A kiugró ráta hátterében néhány nemzetközi nagyvállalat Írországra települése, pontosabban az ezen tőkemozgásokhoz kapcsolódó szellemi tulajdonjogok egyszeri transzferének elszámolása áll. (Az ír költségvetési tanács által jóváhagyott kormányzati növekedési prognózis egyébként 3,9 százalék volt 2015-re vonatkozóan.)

eltérését az előrejelzésektől (átlagos abszolút hiba), amivel a prognózisok pontosságát tudjuk felmérni. Az alkalmazott képletek tehát:

$$\text{Előrejelzési hiba} = \text{Reál-GDP}_{\text{tény}(t)} - \text{Reál-GDP}_{\text{pronózis}(t-1)} \quad (1)$$

$$\text{Abszolút hiba} = |\text{Reál-GDP}_{\text{tény}(t)} - \text{Reál-GDP}_{\text{pronózis}(t-1)}| \quad (2)$$

Az országspecifikus hibák súlyozatlan időszaki átlagait közli mindkét országcsoport („készítők” és „jóváhagyók”) esetében az 1. táblázat.

1. táblázat

A növekedési ütemre vonatkozó előrejelzések minőségének változása (százalékpont)

	2000–2007		2014–2019	
	készítők	jóváhagyók	készítők	jóváhagyók
Átlagos előrejelzési hiba	–0,08	–0,25	–0,13	+0,52
Átlagos abszolút hiba	1,30	1,01	0,60	1,05

Készítők: Ausztria, Belgium, Luxemburg, Hollandia.

Jóváhagyók: Franciaország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország.

Forrás: saját számítás a tagállamok stabilitási programjai és költségvetési tervezetei alapján.

A kapott eredmények az empirikus szakirodalommal megegyezően azt mutatják, hogy a független intézményekben készült növekedési előrejelzések nem elfogultak: az átlagos előrejelzési hiba mindkét időszakban ebben az országcsoportban a nullához nagyon közeli érték. A másik országcsoport esetében („jóváhagyók”), ahol a gazdasági kormányzás reformjai változást hoztak az előrejelzés folyamatában, azt találjuk, hogy a válság előtti időszakot enyhe optimista elfogultság jellemezte (átlagos hiba: –0,25 százalékpont). Ez azonban, miután 2013-tól követelménnyé vált a költségvetési tanács által történő jóváhagyás, átfordulni látszik egy óvatosabb tervezési magatartás felé. Fontos hangsúlyozni, hogy mind az öt érintett országban konzervatív irányba mozdultak el a kormányzati előrejelzések; a legmarkánsabb javulást Portugália mutatta (az átlagos hiba –0,90 százalékponttól +0,22-ra ugrott). Az átlagos abszolút hiba alapján a prognózisok pontossága kisebb mértékben javult a „készítők” esetében, míg a másik országcsoportban nagyjából változatlan maradt. Összességében elmondható, hogy bár a növekedési prognózisok precizításában nem látunk alapvető változást, a korábban csak a kormányzatra hagyatkozó országokban a független költségvetési intézmények ellenjegyzési hatáskörének bevezetése után prudensebbé váltak azok a makrogazdasági feltételezések, amelyekre a költségvetés tervezése épül.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fent közölt eredményeket komoly megkötésekkel kell értelmezni. Először is, a független költségvetési intézmények tömeges megjelenése óta csak néhány év telt el, vagyis a számítások is elég rövid időszakra vonatkoznak, ami mindenképp körültekintésre int a kapott értékek interpretálásakor.²⁵

²⁵ További támpontot adna az eredmények értékeléséhez, ha kiszámolnánk az átlagos hibák időszakok közötti eltéréseinek szignifikanciáját országonként, illetve ha ugyanezen hibaváltozókat a költség-

Továbbá, ahogy korábban Annett [2006] kimutatta, az EU-tagállamok kormányai hajlamosak optimista előrejelzéseket készíteni fellendülés idején, és sokkal óvatosabbak a nehezebb konjunkturális körülmények között. Lehet, hogy az euróövezet 2012-es adósságválságát követő lassú és sok helyütt erőtlen kilábalás még nagyobb szerepet is játszott a „jóváhagyó” országcsoporthoz tartozó országok esetében az elfogultság irányát mutató előjel megfordulásában.

Az euróövezeten kívüli EU-tagállamokban kötelező előírások híján változatos gyakorlat alakult ki a makrogazdasági prognózisok értékelésére. A minden tagállamra érvényes 2011/85-ös közpénzügyi irányelv (EU [2011]) megfogalmaz bizonyos kötelező tartalmi elemeket (például érzékenységvizsgálatok), illetve transzparenciakövetelményeket (módszertanok és feltételezések nyilvánosságra hozatala) a hivatalos előrejelzésekkel szemben, de nem tér ki a független költségvetési intézmények szerepére. Ebben az országcsoporthoz is van példa a feladat delegálására [az Egyesült Királyságban 2010 óta a költségvetési felelősségi hivatal (OBR) önállóan készíti a költségvetési tervezésben használt előrejelzést], de a legtöbb esetben a független intézmények csak véleményezik – az éves költségvetési törvényjavaslatról készített elemzésük részeként – a hivatalos makropálya megalapozottságát, és a középtávú költségvetési tervek készítésében jellemzően nincs szerepük.

A költségvetési szabályok betartásának felügyelete

Amint az a szakirodalmi áttekintésünkéből is kitűnt, a független költségvetési intézmények és a számszerű költségvetési szabályok között egyértelmű szinergiák azonosíthatók. Konkrétabban: csak a független ellenőrzési mechanizmusokkal is körülbástyázott költségvetési szabályokról állapítható meg, hogy kimutatható pozitív hatásuk van (például kedvezőbb költségvetési adatok, csökkenő hitelfelvételi költségek). Az ilyen empirikus bizonyítékok is nyomatékossították, hogy egy független értékelő intézménynek alapvető elemként kell megjelennie a hatékony numerikus szabály karakterisztikájában. Természetesen az ellenőrző szerepkör nemcsak a ténytérképek és a cél numerikus összevetésére vonatkozik, hanem gyakran a szabályt felfüggesztő, úgynevezett mentesítési záradékok (*escape clauses*) aktiválása indokoltságának megítélésére, illetve kiterjedhet a szabály megsértése esetén életbe léptetendő következmények (például kiigazító lépések) felügyeletére is.

Ha leszámítjuk a kizárólag előrejelzésekkel foglalkozó intézményeket, akkor az EU-ban az összes független költségvetési intézmény foglalkozik az államháztartás egészére és/vagy a központi kormányzatra megfogalmazott szabályok (legalább egy részük)

vetési előrejelzésekre is előállítanánk mindkét periódusban. (Ez utóbbiak esetében nincs ellenjegyzési kötelezettség). A számítások magyarázó erejét növelhetné az is, ha valamilyen módszerrel kiszűrnenék a teljes időszakra a globális gazdasági ciklusra vonatkozó feltételezések hibáját a teljes előrejelzési hibából. A nemzeti programok készítésére vonatkozó útmutató kéri a tagállamokat, hogy az Európai Bizottság legfrissebb prognózisából vegyék át a globális peremfeltételeket (*common external assumptions*). (Köszönettel tartozom az egyik anonim bírálómnak, hogy az empirikus elemzés ezen továbbfejlesztési lehetőségeire felhívta a figyelmemet.)

betartásának ellenőrzésével. Azokban az országokban, amelyekben az államháztartás további alrendszeire (társadalombiztosítás, önkormányzatok) is vonatkoznak szám-szerű szabályok, a független költségvetési intézmények felügyeleti jogköre már nem feltétlenül terjed ki rájuk. Konkrétabban: az EU-tagállamok ezen intézményeinek csak kevesebb mint negyede vizsgálja a különféle regionális vagy települési önkormányzati szabályok betartását. Tipikusan ez a helyzet a föderális berendezkedésű államokban (például Ausztriában, Belgiumban vagy Spanyolországban). Érdekességként megjegyezhető, hogy meglehetősen unikális feladatkört kapott a bolgár költségvetési tanács: mind előzetesen, mind utólagosan értékelnie kell, vajon teljesülnek/teljesültek-e a társadalombiztosítási alapokra megállapított egyenleg- és kiadási szabályok.

A legtöbb független költségvetési intézmény az általa felügyelt szabályoknak való megfelelés értékelését *ex ante* és *ex post* jelleggel is elvégzi. Valójában csak néhány EU-tagállamban korlátozódik a független költségvetési intézmény hatásköre kizárólag *ex ante* ellenőrzésre, vagyis a kockázatokkal súlyozott kormányzati költségvetési célszámok és az érvényes numerikus korlátok összhangjának a vizsgálatára. Ez a helyzet Dániában és az Egyesült Királyságban. Az utóbbi esetben a költségvetési felelősségi hivatalnak (OBR) azt kell megítélnie a féléves jelentéseiben, hogy vajon a költségvetési politika előre tekintve 50 százaléknál kisebb vagy nagyobb eséllyel éri el a kiemelt költségvetési célokat. Ez a fajta valószínűségi értékelés persze szoros összefüggésben van az angol költségvetési szabályok természetével, amelyeket – egyedülálló módon – többéves időhorizontra vonatkozóan határoztak meg anélkül, hogy a közbenső évekre konkrét célkitűzések vonatkoznának a költségvetési egyenlegre és az adósságmutatóra. Olyan független költségvetési intézmény is csak kevés akad (a belga pénzügyi főtanács és a finn számvevőszék közpénzügyi főosztálya), amelyik kizárólag az adott költségvetési év lezárulta után rendelkezésre álló teljesítési adatok alapján végez utólagos megfeleléségi értékelést.

A független költségvetési intézmények jelentéseinek publikálási gyakoriságát leginkább jellemző megoldás az, hogy évente két fő beszámoló készül (például Ciprus, Írország, Görögország, Luxemburg vagy Olaszország esetében). A tavaszi kiadás jellemzően az ország középtávú költségvetési terveinek elemzésével együtt közli a megelőző évre vonatkozóan a szabályoknak való megfelelés utólagos értékelését. Ennek időzítését befolyásolja, hogy az EU statisztikai hivatala, az Eurostat április utolsó harmadában teszi közzé az általa jóváhagyott mutatószámokat. [A szám-szerű szabályok túlnyomó többségét a Nemzeti Számlák Európai Rendszerének (*European System of Accounts*, ESA) mutatóira vonatkozóan állapították meg.] Ebben a rendben az őszi jelentés egyik fő témáját az éves költségvetési tervezet *ex ante* megfeleléségi vizsgálata adja. A jelentések emellett gyakran érintik a költségvetési politika számos oldalát; ilyenkor a szabályoknak való megfelelést előretelkin-tően általában egy külön fejezet tárgyalja.

A független költségvetési intézmények és a pénzügyi kormányzat között a nyilvánosság előtt folyó párbeszéd rendszeressége és minősége komoly hatással van az államháztartási folyamatok átláthatóságára. A költségvetési paktumot alkalmazó 22 tagállam esetében a strukturális egyenleg-szabály kapcsán tett megállapításokra vonatkozik az úgynevezett „tartsd be vagy magyarázd meg” (*comply or*

explain) előírás, amely kimondja, hogy a kormány köteles megfogadni a független költségvetési intézmény javaslatát, vagy nyilvános indoklást kell adnia, ha nem követi azt.²⁶ Ez a szabály elősegíti ugyan egyfajta partneri viszony kialakulását a költségvetési politika fő intézményei között, de formálisan csak néhány kitüntetett esemény bekövetkeztekor van kötőereje (a strukturálisegyenleg-cél elvétele miatti korrekciós mechanizmus életbe léptetése; a célhoz való visszatérést segítő kiigazító intézkedések nyomán követése; illetve a mentesítési záradékok aktiválása vagy meghosszabbítása). Ráadásul Horvath [2018] dokumentálja, hogy a gyakorlatban adott hivatalos magyarázatok az esetek egy részében nem terjednek ki az összes lényeges megállapításra és ajánlásra, és nem mindig nyújtanak releváns magyarázatot a független költségvetési intézmények felvetette kérdésekre. Függetlenül az adott országban érvényes explicit jogszabályi rendelkezésektől, a költségvetési-szakpolitikai viták láthatóságát nagymértékben elősegítené egy olyan előzetesen meghirdetett menetrend kialakítása, amely lehetővé tenné a média számára is, hogy alaposan bemutathassa az érveket és ellenérveket a kibontakozó dialógusban. Írországban például a pénzügyminiszter a saját kezdeményezésére részletesen reagál – egy alkalmanként akár 8–10 oldalra is rugó nyílt levélben – a költségvetési tanács féléves jelentéseinek főbb pontjaira. A levél nemcsak az ír független költségvetési intézmény megfogalmazta ajánlásokra válaszol, hanem az elemzésben felvetett szakmai véleménykülönbségekre, illetve technikai kérdésekre is.²⁷

A független költségvetési intézmények további funkciói

Költségvetési hatásvizsgálatok („árazások”)

A független költségvetési intézmények erőforrásait leginkább a költségvetési hatásvizsgálatok készítése veszi igénybe, hiszen gyakran modellezési és ökonometriai ismeretekre is szükség van a közpolitika működésével kapcsolatos, magas szintű jogi és gyakorlati ismeretek mellett. Ráadásul nemcsak a közgazdasági elemzések során szokásosan használt makrogazdasági és költségvetési adatsorok szükségesek ehhez a munkához, hanem sokszor részletes adózási, háztartási, társadalombiztosítási, vállalati stb.

²⁶ A részletekhez lásd az EC [2017b] jelentést, amely szisztematikus áttekintést ad arról, hogy a 22 érintett tagállamban milyen módon ültették át a nemzeti jogrendbe a költségvetési paktum (*Fiscal Compact*) rendelkezéseit.

²⁷ Van néhány ellentmondásosabb példa is. Olaszországban a független költségvetési intézmény és a kormány közötti párbeszédre a parlamenti vitákban és meghallgatásokon kerül sor, amelyek írásos változata csak bizonyos idő elteltével a parlament honlapján publikált jegyzőkönyvekből (tehát nem azonnal nyomon követhető formában) ismerhető meg a szélesebb nyilvánosság számára. Magyarországon az elmúlt években a kormány a beterjesztett költségvetési javaslat fő kötetének általános indoklásában reagált a Költségvetési Tanácsnak az előzetes tervezetről már korábban publikált véleményére. Ily módon (egy néhány éve még akár több mint 1000, mostanában már inkább csak 350 oldalas jogi jellegű szöveg mellékleteként) ez a dicséretre méltó, saját kezdeményezésű párbeszéd nem váltott ki érdemi visszhangot még a gazdasági szaksajtóban sem. A dokumentum ismertségén valószínűleg javítana, ha a válasz önállóan, például – más országok gyakorlatát követve – a pénzügyminiszter nyílt leveleként jelenne meg.

információk is. E tevékenység mégis nagyon hasznos, hiszen a független becslések komoly mértékben elősegíthetik, hogy mind az érintett érdekcsoportok, mind a parlamenti képviselők szakszerű vitát folytathassanak egy-egy új intézkedés elfogadása előtt. Különösen felértékelődik ez a funkció egy olyan környezetben, ahol a kormányzati árazások publikálása nem elég részletes vagy nem rendszeres (*Kopits* [2011]).

A hatásvizsgálatokkal kapcsolatosan egyre inkább teret nyer az a nézet, hogy az intézkedések jelentős részénél nem elégséges statikus módon, csak a közvetlen hatásokat számba venni, hanem az elemzésnek ki kell terjednie az úgynevezett második körös makrogazdasági visszacsatolásokra is. Sőt az adózást vagy a szociális transzfereket érintő átfogó reformok esetében komoly torzítást vihet a becslésekbe, ha nem veszik figyelembe a dinamikus hatások teljes spektrumát, beleértve a gazdasági szereplők esetleges magatartási reakcióit is (például a munkaerőpiaci aktivitási ráta változásait az adókulcsok vagy a passzív ellátások átalakítása során). Akármennyire összetett módszert alkalmaznak is, nagyon fontos, hogy a költségvetési hatásokat egy egyértelműen definiált alappályához képest számszerűsítsék. Ideális esetben ez egy, a szakpolitika változtatlanságát feltételező technikai kivetítésből származik. Végül érdemes kiemelni, hogy a független költségvetési intézmények hatásvizsgálatai csak a költségvetési hatásokkal foglalkoznak, és tipikusan nem vizsgálják a javasolt változtatás gazdaság- és társadalompolitikai irányát és célszerűségét. Így egy árazási elemzés abban jellemzően nem foglal állást, hogy például egy állam által garantált, vállalkozói hitelkihelyezések növelését célzó szakpolitikai program alkalmas eszköz lehet-e a gazdasági növekedés beindítására. Ugyanakkor arra választ fog adni a független testület, hogy egy ilyen program akár többéves időkeretben jelentkező költségvetési hatásai prudensen becsülve és teljeskörűen szerepelnek-e a hivatalos költségvetési tervszámokban.

Az erőforrások iránti igények és módszertani kihívások ismeretében valamennyire törvényszerű is, hogy az EU-tagállamok független költségvetési intézményeinek csak kevesebb mint egyharmada készít több-kevesebb rendszerességgel hatásvizsgálókat, míg a többi intézmény legfeljebb a kormányzati becslések plauzibilitását vizsgálja, illetve az ezekkel kapcsolatos kockázatokat jelzi. Ezen csoporton belül is egyedül az Egyesült Királyság független költségvetési intézménye köteles a költségvetéshez beterveztett összes új intézkedésről állást foglalni, de neki is csak azok kapcsán kell önálló árazást végeznie, amelyek esetében nem fogadja el a kormány által közölt számításokat. Az összes többi érintett független költségvetési intézmény valamilyen mértékben szelektíven folytatja ezt a tevékenységet.²⁸ Az érdemi makrogazdasági súlyú intézkedések esetében a saját becslések készítése a hagyományos nemzeti előrejelző intézetek (például az osztrák WIFO, a belga FPB vagy a holland CPB) munkájának szerves része. Az utóbbi évtizedben alapvetően a költségvetési szabályok felügyeletére alapított

²⁸ A törvényhozásokhoz telepített független költségvetési intézmények összevetésében markáns különbség főleg az Európán kívüli angolszász országokban mutatkozik. Az archetípus az amerikai kongresszusi költségvetési hivatal (*Congressional Budget Office, CBO*), amely gyakorlatilag egy „hatásvizsgálatgyár”: az elmúlt időszakban éves átlagban 600–650 árazási tanulmányt publikáltak, mindezen túl további körülbelül 1000 nem nyilvános anyagot is készítettek a kongresszusi képviselők informális felkérései alapján.

költségvetési tanácsok alcsoportjából figyelemre méltó az olasz, a kelet-közép-európai térségből a szlovák,²⁹ valamint újabban az egyébként viszonylag kis technikai apparátussal működő szlovén testület hatásvizsgálati aktivitása.³⁰

Sajátos altípusa az árazási feladatoknak, amikor egy független költségvetési intézmény az országos választásokon induló (általában csak a jelentősebb vagy már addig is parlamenti képvisellel rendelkező) politikai pártok ígéreteinek a költségvetésre gyakorolt hatásairól készít elemzést. Ez a tevékenység sokáig világszerte csak egyfajta holland kuriózumként volt elkönyvelve, ugyanis a CPB a pártok felkérése alapján – már 1986 óta – még a szavazás megkezdése előtt publikálja a választási programok gazdasági és költségvetési következményeiről készített tanulmányát. Ez a több mint három évtizedes gyakorlat a beárazási eredmények nyilvánosságra hozatalát a választási kampány egyik kitüntetett eseményévé tette, és a CPB közölte számítások fontos szerepet kapnak a holland választásokat szokásosan követő koalíciós tárgyalásokon is.

Ennek a mintának csak a 2010-es években akadtak követői: az ausztrál parlamenti költségvetési hivatal 2012-es megalakulásakor az új intézmény egyik alapfeladatává tették a választási programok elemzését. A kanadai független költségvetési intézmény pedig elsőként a 2019-es szavazás előtt végezte el – saját kezdeményezésére – a pártprogramok költségvetési hatásainak vizsgálatát. Az EU-n belül is terjedőben van ez a tevékenység: Belgiumban egy még 2014-es törvénymódosítás arra kötelezi a már parlamenti képvisellel rendelkező pártokat, hogy az FPB-vel értékeltesék országos választási programjaikat. (Elsőként a 2019-es választások során készült ilyen elemzés.)³¹ Végül megemlítendő még a lett költségvetési felelősségi tanács kezdeményezése: a 2018-as választásokkor önálló számításokat nem végeztek ugyan, de egy alkalmasan megtervezett kérdőíves felmérés segítségével összehasonlítható formában publikálták a főbb politikai pártok saját becsléseit reformterveik gazdasági hatásairól. Bár a pártok számainak verifikálását erőforrások hiányában nem tudták elvégezni, a tanács jelentése mégis sikeresnek bizonyult abban, hogy a közvéleményben tudatosítsa: az egyes változtatási elképzeléseket mindig a szükséges forrásigényekkel együtt érdemes mérlegelni (*Kalsone–Platais* [2018]).

²⁹ A szlovák független költségvetési intézmény az árazási tevékenységére alapozva a közpénzügyi átláthatóság és tudatosság javítása érdekében még egy szabadon hozzáférhető mikroszimulációs eszközt (SIMTASK) is kifejlesztett, amelynek segítségével felhasználóbarát módon bárki kiszámolhatja, hogy milyen költségvetési és elosztási hatásokkal járna egy-egy parametrikus változtatás vagy akár egy egész reformcsomag az adó- és szociális támogatási rendszerekben (az angolul is használható weboldal címe: <http://simtask.rozpocetovarada.sk/>).

³⁰ Érdemes felidézni, hogy a 2009–2010-ben hatályos szabályozás alapján működő magyar Költségvetési Tanácsnak még globális összevetésben is kifejezetten széles jogköre volt a hatásvizsgálatok területén. A mintegy 30 fős elemzőcsapat támogatásával kötelezően be kellett áraznia az adótörvényekben és a szociális juttatások területén tervezett bármilyen változtatási javaslatot minimális értékhatár nélkül, illetve saját kezdeményezésére vizsgálhatott további intézkedéseket is. A tanács koncepcionálisan és személyében is átalakult 2010 után, amikortól egy sokkal szűkebb mandátumú, alapvetően csak az éves költségvetési törvényt és annak végrehajtását vizsgáló intézménnyé vált. (A korábbi magyar független költségvetési intézmény feladatairól lásd még Györffy [2009] és Kopits–Romhányi [2010].)

³¹ Az összes tervezett intézkedést a hozzájuk tartozó gazdasági és költségvetési hatásokkal együtt egy erre a célra létesített honlapon hozták nyilvánosságra pontosan egy hónappal a szavazás időpontja előtt, törekedve az eredmények emészthető prezentálására is (www.dc2019.be).

Hosszú távú fenntarthatósági vizsgálatok

A közpénzügyek hosszú távú (40–60 éves időhorizontú) fenntarthatóságát több szempontból is érdemes rendszeresen górcső alá venni. Először is, a hosszabb távú költségvetési kilátások ideális esetben szerephez jutnak egy gazdaság költségvetési stratégiájának megalkotásában és a numerikus cél(ok) kijelölésében is.³² Másodsor, az ilyen elemzések azonosítani tudják azokat a szakpolitikákat (például nyugdíjszabályozás, egészségügyi ellátórendszer), illetve akár azok konkrét elemeit is, amelyek változatlan paraméterek mellett közép- vagy hosszabb távon komoly finanszírozási feszültséget okozhatnak, vagy netán egy pénzügyileg fenntarthatatlan pályára kerülhetnek.

A fenntarthatósági vizsgálatok uniós helyzetképéhez fontos felidézni, hogy a 2000-es évek eleje óta minden tagállam konzisztens feltételezésekre építve három-évenként készít egy 60 éves (vagy akár annál is hosszabb távú) költségvetési kitekintést, amelynek a módszertana és az eredményei közösségi validáláson is átmennek. Ezeket *Ageing Report* címen publikálják, amelyre alapozva az Európai Bizottság szintén háromévenként közzétesz egy fenntarthatósági elemzést (*Sustainability Report*). A tagállamok 1999 óta évente bemutatandó stabilitási vagy konvergencia-programjai pedig az előírásoknak megfelelően tartalmazznak egy kötelező fejezetet a közpénzügyek fenntarthatóságáról (amelyek részletezettsége és módszertani háttere azért elég változatos...).

Az elmúlt húsz évben tehát kialakultak a szervezett keretek a kormányzati fenntarthatósági jelentések publikálásához, mégis azt láthatjuk, hogy egyre több EU-tagállam független költségvetési intézménye aktív ezen a területen. A független elemzéseknek is megvan a létjogosultságuk: egyrészt egyfajta számszerű kontrollt jelentenek a hivatalos kivetítések számára, másrészt rugalmasabban tudnak reagálni az egy adott országban folyó szakpolitikai vitákra is. 2020-ra már az uniós országok több mint felében készült valamilyen független hosszú távú közpénzügyi kitekintés (ideértve az államadósságra vonatkozó szimulációkat is), és ezek többsége önálló kiadványként megjelent fenntarthatósági elemzés. Ennek a csoportnak a magját olyan régóta működő független költségvetési intézmények adják (a belga FBP, a holland CPB vagy az osztrák WIFO), amelyek összetett modellezési eljárásokkal akár évtizedek óta publikálnak ebben a műfajban, jellemzően három-négy évente frissítve a számításait. A 2012-ben életre hívott szlovák független költségvetési intézmény törvényben rögzített feladatai közé tartozik, hogy minden év áprilisában közzöljön egy elemzést, amelyben felvázolja a változatlan szabályok mellett várható költségvetési alappályát 50 éves időhorizonton, valamint frissítse a saját fenntarthatósági mutatóit. A 2018-ban megalakult cseh költségvetési tanács hasonló jogi felhatalmazás alapján évente ad ki fenntarthatósági jelentést.

³² Ennek az elvnek az egyik gyakorlati érvényesülését mutatja az európai szabályrendszer: amikor az Európai Bizottság meghatározza az országspecifikus középtávú cél minimumértékeit (aminnél csak ambiciózusabb strukturális egyenleg-célt tűzhetnek ki maguknak a tagállamok), akkor a figyelembe veendő egyik komponens a fenntarthatóságot jelző mutatószám. Az alkalmazott képlet azt eredményezi: ha a demográfiai és gazdasági folyamatok alapján hosszú távon nagyobb kiadási nyomás valószínű, akkor szigorúbb egyenlegcél kell kitűzni már a jelenben is (részletebben lásd EC [2019]).

A fent vázolt trendet tovább erősíti, hogy az elmúlt években még a korlátozottabb erőforrásokkal (ötffős vagy annál kisebb technikai stábbal) rendelkező független költségvetési intézmények is – saját kezdeményezésükre – aktivizálták magukat. Az ír költségvetési tanács – hagyományos erős analitikus profiljának megfelelően – önálló módszertanon alapuló fenntarthatósági elemzéssel jelentkezett 2020 nyarán. A lett, a litván és a luxemburgi költségvetési tanácsok pedig már létező kiadványok módszertanát adaptálva készítettek ilyen tanulmányokat (jellemzően az uniós *Ageing Report* vonatkozó fejezetét tekintve kiindulópontnak), amelyek vagy részben eltérő gazdasági és demográfiai feltételezésekre építve, vagy az eredetileg nem vizsgált alternatív gazdaságpolitikai forgatókönyveket számszerűsítve készültek.

Következtetések

A költségvetési tanácsok száma nemrégiben látványosan megugrott az egész világon. Az Európai Unióban e számszerű növekedés a gazdasági kormányzás reformjaihoz kapcsolódóan következett be. Mára gyakorlatilag az Európai Unió mindegyik tagállamában működik legalább egy független testület – bár, mint láthattuk, komoly mértékű heterogenitás jellemzi őket. A legtöbb független költségvetési intézmény viszonylag rövid működése miatt nehéz egyértelműen állást foglalni (akár mennyiségi, akár minőségi szempontból), hogy a tömeges megjelenésük milyen hatást gyakorolt a költségvetési politikára. A független költségvetési intézmények gazdaságpolitikai szerepének tárgyalásakor gyakran felmerül a tanulmányunk címében is megidézett metafora dilemmája: valójában melyik típusba sorolhatók a költségvetési tanácsok: ölebek, véredek vagy örkutyák. Bár végleges válasszal még nem szolgálhatunk, annyit mindenképpen elmondhatunk az első tapasztalatok alapján, hogy az EU-tagállamok költségvetési tanácsai összességében nem „sóhivatalok”, de nem is hoztak döntő áttörést a deficitre való hajlam és a prociklikusság elleni több évtizedes küzdelemben. Sok jel mutat arra, hogy a legtöbb tagállamban hasznos szerepet töltenek be a független költségvetési intézmények, egyfajta örkutyaként strázsálva a költségvetési folyamatok felett. Ezt a pozitív hatást bizonyos mértékben illusztrálják a tanulmányban a makrogazdasági előrejelzések minőségének változásáról közölt számítások is.

A költségvetési fenntarthatóság biztosításának alapvető feltétele a prudens és torzításmentes előrejelzések készítése. Tekintve, hogy az előrejelző funkció független költségvetési intézményekhez való teljes kiszervezésének komoly erőforrásigényei vannak, a tervezéshez használt prognózisok esetében hosszabb távon is érdemes az euróövezetben már meghonosodott, kötelező jóváhagyási rendszer fejlesztésére koncentrálni. (Ehhez a legtöbb esetben nincs is szükség jogszabályi változásra.) A tanulmányban bemutatott jó nemzetközi gyakorlatok alapján ilyen lehet a többlépcsős hozzájárulási rendszer, amely különválasztja az alapfolyamatok értékelését az új intézkedések makrohatásainak a megítélésétől, s ezáltal segíti a kormány és a független költségvetési intézmény között a főbb jelzőszámokat (például a GDP növekedési ütemét, a munkanélküliségi rátát) illető esetleges véleménykülönbségek egyértelmű azonosítását. A tanulmányban közölt számítások arra utalnak, hogy a jóváhagyási

kötelezettség bevezetése képes lehet megalapozottabbá tenni a költségvetési tervezést. Hosszabb távra tekintve, valamint a független költségvetési intézmények intézményi kapacitásainak a fejlődését feltételezve, érdemes lehet akár jogszabályban rögzítetten is előírni a független intézmény bevonását (akár készítői, akár jóváhagyói szerepkörben) a költségvetési előrejelzések vagy legalábbis ezek makropályafüggő elemeit (például az adóbevételeket) illetően is.

Mind a közgazdaságtani szakirodalom, mind az uniós jogszabályok elismerik, hogy a költségvetési szabályok betartásának ellenőrzése valamennyi független költségvetési intézmény alapfeladata. A költségvetési tanácsok aktív részvétele a költségvetési tervezésről és végrehajtásról szóló közpolitikai vitákban komolyan hozzájárulhat a közvélemény költségvetési tudatosságának növeléséhez, különösen a rendelkezésre álló költségvetési mozgástér becslült nagyságát illetően. Az eddigi tapasztalatok alapján további erőfeszítéseket érdemes tenni azért, hogy valamennyi független költségvetési intézmény rendszeresen készítsen mind előzetes, mind utólagos jelentéseket a számszerű szabályok betartásáról (amelyek lehetőség szerint lefedik az összes hatályban lévő költségvetési szabályt, legalábbis az államháztartás és a központi költségvetés szintjén). Az intézményes párbeszéd erősítése szempontjából pedig célszerű lenne, ha a tagállamok jogi garanciákat iktatnának törvénybe a „tartsd be vagy magyarázd meg” elv következetes alkalmazására. Tekintettel arra, hogy az esetek többségében a független költségvetési intézmények feladatköre jóval szélesebb, mint a számszerű szabályok betartásának ellenőrzése, az ezen megerősített mechanizmus keretében közölt nyilvános kormányzati reagálások ideális esetben lefedhetnék a legtöbb (vagy akár az összes) érdemi költségvetési tanácsi elemzést, illetve ajánlást is.

Azt is láthattuk, hogy a kötelező feladatokon túlmenően egyre több EU-tagállam független költségvetési intézménye aktivizálta magát kifejezetten olyan erőforrás-igényes területeken is, mint a költségvetési hatásvizsgálatok és a hosszú távú fenntarthatósági elemzések készítése. Jól érzékelhető fegyelmező ereje van kormányzati apparátusok számára annak, ha független számítások válnak elérhetővé a napirenden lévő új szakpolitikai intézkedésekről (vagy akár a pártok választási programjairól), illetve ez hozzájárulhat ahhoz, hogy az egyes reformtervekről releváns és informált vita folyjon a lakossági és a politikai döntéshozatali fórumokon. Ráadásul egyre több példa tanúsítja, hogy a független költségvetési intézmények viszonylag kis technikai gárdával is érdemben járulhatnak hozzá a közpolitikai vitákhoz.

A szakirodalomban és az európai gazdasági kormányzásról szóló vitákban a fentiekben jelzett, alapvetően evolutív jellegű lépések mellett a független költségvetési intézmények szerepét fundamentálisan átíró elképzelések is gyakran megjelennek (lásd például a bizonyos döntéshozói kompetenciák független költségvetési intézményekhez delegálását pártoló reformkoncepciókat vagy a stabilitási és növekedési egyezmény decentralizálását célzó ötleteket). Egy 2017 decemberében megjelent bizottsági javaslat³³ a független költségvetési intézmények kötelező szerepkörének alapvető

³³ Az EC [2017a] bizottsági javaslat viszonylag hamar kikerült a hivatalos törvényalkotási menetrendből, főként amiatt, mert a tagországok döntő többsége nem különállóan, hanem egy átfogó reform részeként akart az irányelvben tárgyalandó kérdésekben dűlőre jutni.

megerősítését célozta: előírta volna ezen intézményeknek, hogy végezzék el a tagállamuk középtávú terveinek és költségvetési célkitűzéseinek *ex ante* megfelelőségi értékelését (*adequacy assessment*), a kormányoknak pedig – a „tartsd be vagy magyarázd meg” elvet érvényesítve – reagálniuk kellett volna e jelentések megállapításaira. A tanulmány véglegesítésekor zajló pandémia és a nyomában fellépő gazdasági visszaesés sok fejlett országban helyezte előtérbe a független költségvetési intézmények tevékenységét, amelyek a rendkívüli helyzetben hozott válságkezelő intézkedések összefüggésében is igyekeztek megteremteni az átláthatóságot és a független kontrollt (OECD [2020]). Mind a jelenlegi feladatokkal kapcsolatos fejlesztési lehetőségek, mind az átfogóbb átalakítási elképzelések szinte biztosan napirendre fognak kerülni a gazdasági kormányzás 2020 februárjában megindított³⁴ (majd a válsághelyzet miatt szinte azonnal felfüggesztett és újraindításra váró) felülvizsgálatának keretei között.

Hivatkozások

- ALESINA, A.–PASSALACQUA, A. [2015]: The Political Economy of Government Debt. NBER Working Paper, 21821. <https://doi.org/10.3386/w21821>.
- ANNETT, A. [2006]: Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe's Fiscal Framework. IMF Working Paper, No. 116. <https://doi.org/10.5089/9781451863765.001>.
- BEETSMA, R.–DEBRUN, X. [2016]: Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. IMF Working Paper, No. 86. <https://doi.org/10.5089/9781484322901.001>.
- BEETSMA, R.–DEBRUN, X.–FANG, X.–KIM, Y.–DUARTE LLEDO, V.–MBAYE, S.–ZHANG, X. [2018]: Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. IMF Working Paper, No. 68. <https://doi.org/10.5089/9781484348284.001>.
- BETHLENDI ANDRÁS–LENTNER CSABA–PÓRA ANDRÁS [2020]: Független költségvetési intézmények fejlődése a 2008-as válság után. Közgazdasági Szemle, 67. évf. 7–8. sz. 787–808. o. <https://doi.org/10.18414/ksz.2020.7-8.787>.
- CALMFORS, L. [2015]: The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. IFN Working Paper, No. 1076. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2642723>.
- CSABA LÁSZLÓ [2019]: A költségvetési és bankunió: vízvázlat a többsebességes Európai Unióban. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): Tagállami integrációs modellek az EU-ban. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. Dialóg Campus, Budapest, 167–182. o.
- DARVAS ZSOLT–WIESER, T.–ZENIOS, S. [2019]: Memo to the Commissioner Responsible for Economic Affairs. Megjelent: *Demertzis, M.–Wolff, G. B.* (szerk.): Braver, Greener, Fairer: Memos to the EU leadership 2019–2024. Bruegel, Brüsszel, 98–113. o.
- DEBRUN, X.–JONUNG, L. [2019]: Under Threat: Rules-based Fiscal Policy and How to Preserve It. European Journal of Political Economy, Vol. 57. 142–157. o. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.09.001>.
- DEBRUN, X.–KINDA, T. [2014]: Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. Working Paper, 14/58. IMF, Washington, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1458.pdf>.

³⁴ Lásd az EC [2020] jelentést, illetve az abban hivatkozott megalapozó munkadokumentumokat.

- DEBRUN, X.–HAUNER, D.–KUMAR, M. [2009]: Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23. No. 1. 44–81. o. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00556.x>.
- EC [2014]: Planning versus Implementation: Why are Medium-term Budgetary Targets not Always Respected? Megjelent: Report on Public Finances in EMU. *European Economy*, 9. Európai Bizottság, Brüsszel, 81–88. o. <https://doi.org/10.2765/7626>.
- EC [2017a]: Proposal for a Council Directive laying down provisions for strengthening fiscal responsibility and the medium-term budgetary orientation in the Member States. COM(2017)824 final, European Commission, Brüsszel, december 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0824&from=EN>.
- EC [2017b]: Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. COM(2017)1201, European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c20171201_en.pdf.
- EC [2019]: Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 Edition. *European Economy Institutional Papers*, No. 1. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf.
- EC [2020]: Communication on the Economic Governance Review. Report on the application of Regulations 1173/2011 to 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and on the suitability of Council Directive 2011/85/EU. COM(2020)55, European Commission, Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf.
- EU [2011]: A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:HU:PDF>.
- EU [2012]: Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. EUR-Lex, március 2. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=HU).
- EU [2013]: Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetéstervezési javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0473&from=HU>.
- EU IFI [2016]: Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions. *European Union Independent Fiscal Institutions*, február, https://www.euifis.eu/download2/minimumstandards_final.pdf.
- FROMAGE, D. [2017]: Creation and Reform of Independent Fiscal Institutions in EU Member States: Incomplete and Insufficient Work in Progress? Megjelent: *Beukers, T.–de Witte, B.–Kilpatrick, C. (szerk.): Constitutional Change through Euro-Crisis Law*. Cambridge University Press, 108–142. o.
- GOOTJES, B.–DE HAAN, J. [2020]: Procyclicality of Fiscal Policy in European Union Countries. *Journal of International Money and Finance*, <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102276>.
- GYÖRFFY DÓRA [2009]: Költségvetési Tanács Magyarországon. Fejlesztés és Finanszírozás, 3. sz. 52–59. o.
- HAGEMANN, R. [2011]: How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance? *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 1. Organisation for Economic Cooperation and Development, Párizs, 1–24. o. https://doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c.

- 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. Policy Papers, Nemzetközi Valutaalap, Washington, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.
- IMF [2017]: A Greater Role for Fiscal Policy. Megjelent: *Achieving More with Less. Fiscal Monitor*, április, Nemzetközi Valutaalap, Washington, 1–44. o. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/fmc1.pdf>.
- JANKOVICS LÁSZLÓ [2012]: Független fiskális intézmények. *Köz-Gazdaság*, 7. évf. 1. sz. 147–164. o.
- JANKOVICS LÁSZLÓ [2020]: Independent Fiscal Institutions: “New Kids on the Block” in Economic Policy. Megjelent: *Piroska Dóra–Rosta Miklós* (szerk.): *Systems, Institutions, and Values in East and West. Engaging with János Kornai’s Scholarship*. CEU Press, Budapest, 131–150. o.
- JANKOVICS LÁSZLÓ–SHERWOOD, M. [2017]: Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. *European Economy Discussion Papers*, No. 67. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brüsszel, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_067_en.pdf.
- JONUNG, L.–LARCH, M. [2006]: Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts. *Economic Policy*, Vol. 21. No. 47. 491–534. o. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00162.x>.
- KALSONE, D.–PLATAIS, J. [2018]: Report on Political Parties’ Survey on Fiscal Discipline Issues in 2018. Latvian Fiscal Discipline Council, Research Papers, No. 3. Riga.
- KOPITS GYÖRGY [2011]: Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 11. No. 3. 1–18. o. <https://doi.org/10.1787/budget-11-5k3pdgcpn42>.
- KOPITS GYÖRGY–ROMHÁNYI BALÁZS [2010]: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 7–8. sz. 573–590. o.
- 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. <https://doi.org/10.1111/jcms.12577>.
- NERLICH, C.–REUTER, W. H. [2013]: The Design of National Fiscal Frameworks and their Budgetary Impact. *ECB Working Papers*, No. 1588. Európai Központi Bank, Frankfurt, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1588.pdf>.
- OECD [2020]: Independent Fiscal Institutions: Promoting Fiscal Transparency and Accountability during the Coronavirus (COVID-19) Pandemic. Organisation for Economic Cooperation and Development, Párizs, <https://doi.org/10.1787/d853f8be-en>.
- TURRINI, A. [2008]: Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area: The Role of Government Revenue and Expenditure. *Economic Papers*, No. 323. Európai Bizottság, Brüsszel.
- VON HAGEN, J. [2018]: Are Fiscal Councils Here to Stay? Megjelent: *Beetsma, R.–Debrun, X.* (szerk.): *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* Vox.eu eBook, 187–196. o.
- VON TRAPP, L.–NICOL, S. [2018]: Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database. Megjelent: *Beetsma, R.–Debrun, X.* (szerk.): *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* Vox.eu eBook, 47–64. o.
- WYPLOSZ, C. [2002]: Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *CEPR Discussion Papers*, No. 3238. Centre for Economic Policy Research, Genf.

Függelék

F1. táblázat

Független költségvetési intézmények az EU-tagállamokban

Ország	Intézmény elnevezése (zárójelben az angol neve és a közkeletű rövidítése) ¹	Alapítás éve ²	Jogszabályi alap ³	Szervezeti jogallás
Ausztria	Osztirák gazdaságtudató intézet (<i>Austrian Institute of Economic Research, WIFO</i>)	1927	polgárjogi szerződés	önálló
Belgium	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Advisory Council</i>)	2013*	törvény	jegybankhoz csatolt
	Szövetségi tervhivatal (<i>Federal Planning Bureau, FPB</i>)	1970	törvény	önálló
	Pénzügyi főtanács (<i>High Council of Finance</i>)	1989, 2006*	törvény	pénzügyminisztériumban beágyazott
Bulgária	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2015	törvény	önálló, adminisztratív támogatás a parlamenttől
Ciprus	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2014	törvény	önálló
Cseh Köztársaság	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2017	törvény	önálló
Dánia	Gazdasági tanács (<i>Economic Council</i>)	1962	törvény	önálló
Egyesült Királyság	Költségvetési felelősségi hivatal (<i>Office for Budget Responsibility, OBR</i>)	2010	törvény	önálló
Észtország	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2014	alkotmány/sarkalatos törvény	jegybankhoz csatolt
Finnország	Közgazdasági főosztály (<i>Economics Department</i>)	2015*	törvény	pénzügyminisztériumi főosztály
Franciaország	Teljesítmény-ellenőrzési és költségvetési politikai felügyeleti főosztály (<i>Performance Audit and Fiscal Policy Audit Department</i>)	2013*	törvény	számvéveszéki főosztály
	Közpénzügyi főtanács (<i>High Council for Public Finance</i>)	2012	alkotmány/sarkalatos törvény	a számvéveszékhez csatolt

Az F1. táblázat folytatása

Ország	Intézmény elnevezése (zárójelben az angol neve és a közkeletű rövidítése) ¹	Alapítás éve ²	Jogszabályi alap ³	Szervezeti jogállás
Görögország	Hellén költségvetési tanács (<i>Hellenic Fiscal Council</i>)	2015	törvény	önálló
Hollandia	Gazdaságpolitikai elemzési iroda (<i>Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB</i>)	1945	törvény	gazdasági minisztériumhoz csatolt
Horvátország	Államtanács tanácsadói divízió (<i>Advisory Division of the Council of State</i>)	2013*	törvény	államtanács egyik részlege
	Költségvetési politikai bizottság (<i>Fiscal Policy Committee</i>)	2013, 2018*	törvény	a parlamenthez csatolt
Írország	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Advisory Council, IFAC</i>)	2011	törvény	önálló
Lettország	Költségvetési fegyelem tanácsa (<i>Fiscal Discipline Council</i>)	2013	törvény	önálló
Livánia	Költségvetési politikai felügyeleti főosztály (<i>Budget Policy Monitoring Department</i>)	2014*	alkotmány/sarkalatos törvény	számvevőszéki főosztály
Luxemburg	Nemzeti statisztikai és közgazdaság-tudományi intézet (<i>National Institute of Statistics and Economic Studies, STATEC</i>)	2011*	törvény	önálló
Magyarország	Nemzeti közpénzügyi tanács (<i>National Council for Public Finance</i>)	2014	törvény	önálló
	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2009, 2011*	alkotmány/sarkalatos törvény	önálló, adminisztratív támogatás a parlamenttől
Málta	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Advisory Council</i>)	2014	törvény	önálló
Németország	Független költségvetési tanács (<i>Independent Fiscal Advisory Council</i>)	2013	törvény	stabilitási tanácshoz csatolt
	Közös gazdasági előrejelzés munkacsoport (<i>Joint Economic Forecast project group</i>)	2018	rendelet	önálló
Olaszország	Parlamentti költségvetési hivatal (<i>Parliamentary Budget Office</i>)	2012	alkotmány/sarkalatos törvény	a parlamenthez csatolt

Az FI. táblázat folytatása

Ország	Intézmény elnevezése (zárojelben az angol neve és a közkeletű rövidítése) ¹	Alapítás éve ²	Jogszabályi alap ³	Szervezeti jogállás
Portugália	Közpénzügyi tanács (<i>Public Finance Council</i>)	2012	törvény	önálló
Románia	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2010	törvény	tudományos akadémiához csatolt
Spanyolország	Független költségvetési felelősségi hatóság (<i>Independent Authority for Fiscal Responsibility, AIReF</i>)	2013	alkotmány/ sarkalatos törvény	önálló
Svédország	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Policy Council, FPC</i>)	2007	rendelet	önálló
Szlovákia	Makrogazdasági előrejelzési bizottság (<i>Macroeconomic Forecasting Committee</i>)	2012	alkotmány/ sarkalatos törvény	önálló
	Költségvetési felelősségi tanács (<i>Council for Budget Responsibility, CBR</i>)	2012	alkotmány/ sarkalatos törvény	önálló
Szlovénia	Makrogazdasági elemzési és fejlesztési intézet (<i>Institute of Macroeconomic Analysis and Development, IMAD</i>)	1991	rendelet	önálló
	Költségvetési tanács (<i>Fiscal Council</i>)	2015	törvény	önálló

¹ A rövidítés sok esetben a nemzeti nyelven szerepel, amennyiben ez használatos az angol nyelvű irodalomban is.

² Az alapítás dátuma jogi értelemben, amely eltérhet a tényleges működés megkezdésének időpontjától (csillaggal jelölve, ha egy már létező intézmény kapott független költségvetési intézményi feladatokat az adott évben; két feltüntetett évszám esetén az első a független költségvetési intézményként való alapítást, míg a második alapvető intézményi reformot jelöl).

³ Alkotmány/sarkalatos törvény olyan jogszabályi rendelkezésekre utal, amelyeket az adott ország törvényhozásában minősített többséggel kell elfogadni.

Forrás: Európai Bizottság közpénzügyi adatbázis, OECD FFI adatbázis, a független költségvetési intézmények honlapjai.