

Független fiskális intézmények az európai gazdasági kormányzás rendszerében

1. Bevezetés²

A számszerű költségvetési szabályok és a független fiskális intézmények (FFI) a közel-múltban egymást kiegészítő megoldásokká váltak arra nézvést, hogy tompítsák a deficitre való hajlamot, illetve általánosabban a prociklikus költségvetési irányultságot. Bár jellemzően a legtöbb fejlett országban elsőként csak szabályokat vezettek be, majd az ezek kikényszerítésével kapcsolatos problémák egyre inkább ráirányították a figyelmet az FFI-k potenciális előnyeire. Ezek a független intézmények a várakozások szerint előmozdítják a közpénzügyi átláthatóságot és elszámoltathatóságot, részben a numerikus szabályok folyamatos nyomon követése révén, ezáltal csökkentve az információs aszimmetriákat és növelve a gazdaságpolitikai viták színvonalát. Az elmúlt években a független szervezeteknek a költségvetési folyamatokba való bevonásának jelentőségét, beleértve a makrofiskális előrejelzések kritikus értékelését is, egyre inkább elismerik a közgazdasági szakirodalomban és döntéshozói körökben; különösen igaz ez az állítás az EU tagállamaira.

Az FFI-k jelentős heterogenitást mutatnak intézményi beágyazottságuk, feladataik és erőforrásaik tekintetében, tükrözve az eltérő nemzeti politikai, közigazgatási és költségvetési rendszereket. A tanulmány célja az FFI-k működésével kapcsolatos első tapasztalok áttekintése, két olyan alapfeladatra fókuszálva, amelyeket gyakorlatilag minden érintett intézmény ellát: makrogazdasági előrejelzések készítése/értékelése, illetve a számszerű költségvetési szabályok felügyelete. Földrajzi értelemben az írás az Európai Unióra szorítkozik, alapvetően három megfontolásból: 1. a szerző korlátozott ismeretei az EU-n kívül működő FFI-kről; 2. kiterjedt és összehasonlítást lehetővé tevő információk az EU FFI-kről állnak csak rendelkezésre; 3. az elmúlt évek alapítási láza után, a fejlett országok FFI-jeinek döntő többsége az EU-ban található. Az elemzés ugyanakkor nem tér ki az Európai Költségvetési Tanácsra, amelynek egyedi feladatköre az Európai Bizottság független tanácsadójaként a szupranacionális költségvetési szabályrendszerrel

¹ Költségvetési elemző, Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, Közpénzügyi Szabályozási Osztály. A tanulmány kizárólag a szerző véleményét tükrözi, és nem feltétlenül esik egybe az Európai Bizottság hivatalos álláspontjával. A szerző korábban (2009–2010) a magyar Költségvetési Tanács Titkárságának munkatársaként is dolgozott.

² A szerző köszönettel tartozik a 2017. november 27-én megrendezett NKE-konferencia aktív résztvevőinek, akik kérdéseikkel, észrevételeikkel segítették, hogy az írásos változatban bizonyos kérdések alaposabban legyenek kifejtve. Köszönet illeti továbbá Monika Sherwoodot, akivel a szerző együtt dolgozta fel az elmúlt években az Európai Unióban működő független fiskális intézmények témáját. A fennmaradó hibákért a felelősség kizárólag a szerzőt terheli.

kapcsolatos felügyeleti tevékenység kritikus vizsgálata. Következésképpen, a nemzeti FFI-k munkájától élesen eltérően, nem egy konkrét költségvetési politika felett gyakorol ellenőrzést.

A főbb tevékenységek komparatív áttekintésén keresztül azt is tárgyalni fogja a tanulmány, hogy az FFI-k milyen operatív szerepet játszanak a nemzeti költségvetési folyamatokban. Azonban érdemes szem előtt tartani, hogy az FFI-k teljes hatásának felmérése a szakpolitikai tartalomra és döntésekre még talán korainak mondható, ugyanis sokan közülük csak a közelmúltban kezdték meg a tényleges működésüket. Egyébként is nagyon bonyolult továbbá átfogó értékeléssel szolgálni a költségvetési tanácsok önálló hozzájárulásáról, nem utolsósorban azért, mert egy nemzeti közpénzügyi szabályozási rendszerben az FFI-k a többi építőelemmel (költségvetési szabályok, középtávú költségvetési keretek, valamint az államháztartási gazdálkodási eljárásrend) együttesen és egymással szoros összefüggésben fejtik ki a hatásukat.

A tanulmány a következőképpen épül fel. A 2. fejezet egy rövid szakirodalmi áttekintést közöl az FFI-k létrehozásának motivációiról és működésük közgazdaságtanáról. A következő rész ismerteti az EU tagállamaiban létező független intézmények alapvető jellemzőit. A 4. fejezet a két legtipikusabb FFI-feladat vonatkozásában (előjelzések értékelése és szabályok betartásának ellenőrzése) fogalmaz meg néhány előzetes észrevételt, és összegzi az első évek során felgyűlt tapasztalatokat. Végül a befejező szakasz összefoglalása megfogalmaz néhány graduális jellegű javaslatot az FFI-k hatékonyságának növelése érdekében.

2. A független fiskális intézmények közgazdaságtana

A diszkrecionális megfontolásokra épülő költségvetési politika – a közgazdaságtani konszenzus szerint – két, egymással összefüggő hiányossággal bír: a deficitre való hajlammal és a prociklikussággal. A tartós eltérést egy optimálisnak tekinthető gazdaságpolitikai pályától elsősorban politikai gazdaságtani megfontolásokkal magyarázzák a szakirodalomban,³ kezdve a tájékoztatlan választók fiskális illúzióitól a dinamikus inkonzisztenciaproblémákon át az olyan közelmúltbeli modellekig, amelyben az eladósodás mint stratégiai eszköz jelent meg (ez utóbbiak arra építenek, hogy a hatalomban lévő politikai erők korlátozhatják deficitük felhalmozásával egy esetleges új kormány költségvetési mozgásterét). Részben a fentiekhez kapcsolódón, a költségvetési politika prociklikussága is meggyőzően dokumentált az empirikus irodalomban, különös tekintettel a kedvező konjunkturális időszakokra.⁴ Ennek a tendenciának két nagy hátránya is van: először is, a prociklikus politikák fokozhatják a makrogazdasági kibocsátás és a foglalkoztatás ingadozását, ami a nagyobb bizonytalanság révén a tőkefelhalmozást is visszafoghatja. Másodszor, ciklikus visszaesések esetén korlátozott mozgásteret biz-

³ Lásd például ALESINA–PASSALACQUA (2015) áttekintését a kapcsolódó politikai gazdaságtani modellekről.

⁴ Lásd például TURRINI (2008) elemzését az euróövezet vonatkozásában.

tosítanak egy gazdaság stimulus beindítására, amely közép- és hosszabb távon tekintve lényegében aláássa a költségvetési politika stabilizációs funkcióját.

A számszerű költségvetési szabályokra és FFI-kre nem mint helyettesítő, hanem egyre inkább mint egymást kiegészítő intézményekre tekintenek a szakirodalomban, amelyek együttesen tompítják a deficitre való hajlamot és a prociklikusságot. A nemzetközi tapasztalatok szerint az FFI-k képesek növelni a szabályok ellenőrzésének szigorúságát és a szélesebb közvélemény számára a láthatóságát is. Ehhez kapcsolódik, hogy egy – az IMF (2017) szakértői jegyezte – közelmúltbeli empirikus elemzés kimutatta, hogy csak az FFI-k által hivatalosan nyomon követett költségvetési szabályok voltak képesek csökkenteni az államadósság finanszírozási terheit. A feltétel teljesülése esetén a kamatkiadások csökkenése még olyan országokban is megfigyelhető volt, amelyekben a költségvetési gazdálkodás addigi track-recordja vegyesnek mondható.

Az FFI-k általában nem rendelkeznek formális döntéshozatali kompetenciákkal. Debrun et al. (2009) tanulmánya két sajátos modellt különböztet meg az FFI-k szabályozására annak függvényében, hogy a testületek milyen jogkörökkel bírnak a költségvetési ügyekben. Ez alapján lehetnek „független fiskális hatóságok” (*independent fiscal authorities*), amelyek közvetlen módon meghatározhatják a költségvetési egyenleg- vagy adósságcélokat, illetve akár formálisan be is avatkozhatnak a kiadási és bevételi oldal szerkezetébe; valamint „költségvetési tanácsok” (*fiscal councils*), amelyek független elemzések és előrejelzések révén csak közvetett módon képesek hatást gyakorolni a költségvetési döntésekre. Magyarország és Görögország részlegesen atipikus eseteit leszámítva, az uniós FFI-k az utóbbi típusba tartoznak.⁵ Mindemellett érdemes megjegyezni, hogy a költségvetési hatáskör részleges vagy teljes mértékű átruházása független költségvetési intézményekre (vagyis nem megválasztott technokratákra) visszatérő téma a szakirodalomban – emlékeztet Wyplosz (2002) ez irányú javaslata, vagy lásd például a közelmúltból Larch és Braendle (2018) cikkét.

A fiskális jogkörök delegálása megkérdőjelezhető mind közgazdaságtelméleti, mind demokratikus legitimitási szempontból is. Először is, nem elhanyagolható mértékű bizonytalanság áll fenn még tudományos körökben is a költségvetési hiány és az államadósság optimális szintjeit illetően, és ennél fogva kicsi az esély akár szakmai, vagy akár politikai konszenzusra a megfelelő fiskális irányvonal meghatározásához. Másodszor, a költségvetési politika valamennyi aspektusa következményeket hordoz a társadalmi javak elosztására: még ha a független testületnek csak arra van jogosultsága, hogy határozzon az éves egyenlegcélról (és így a parlamenti többség számára továbbra is megmarad az adózási és kiadási szakpolitikák törvényi alakítása), akkor is lesznek

⁵ 2012 óta a magyar Költségvetési Tanács alkotmányos vétójoggal rendelkezik az éves költségvetési törvény (és az azt módosító törvények) felett, amennyiben megítélése szerint a tervezet nem felel meg az adósságcsökkentésre vonatkozó szabályoknak. A vétójogát oly módon gyakorolhatja a Tanács, hogy a törvényjavaslat parlamenti végszavazására csak a testület előzetes hozzájárulásának megadása után van lehetőség. A görög Költségvetési Tanács számára a 2017 tavaszi törvénymódosítás azt a pluszjogosítványt adta, hogy a költségvetési törvényjavaslat összhangját – annak parlamenti benyújtása előtt – a Fiscal Compactnak nevezett európai kormányközi szerződés rendelkezéseivel kötelezően értékelje (ehhez lásd továbbá az 7. lábjegyzetet). A vonatkozó tervezetet a megfelelést pozitívrá értékelő költségvetési tanácsi véleménnyel együtt lehet csak a törvényhozásnak betérjeszteni.

újraelosztási hatások az egyes generációk közötti relációban. Ezért a költségvetési döntések technokratákhoz telepítése összeütközésbe kerülhet a modern demokráciák egyik alapvető elvével, az elszámoltathatósággal, amelynek biztosításához jellemzően szükség van a döntéshozók választásokon való megméretésére is.

Másik tipikusan felmerülő kérdés a költségvetési tanácsok létrehozásával kapcsolatban: miért lenne egy ilyen testületnek potenciálisan nagyobb fegyelmező hatása, mint a költségvetési politika elemzésében aktív szerepet játszó meglévő szervezeteknek? Sok országban vannak olyan intézmények a közszférában (például nemzeti számvevőszékek, központi bankok, akadémiai tudományos testületek), illetve a civil vagy magánszektorban (például független kutatóintézetek, pénzügyi elemzőcégek), amelyek hagyományosan befolyásos résztvevői a gazdaságpolitikai vitáknak. Ugyanakkor, a különféle költségvetési felügyeleti funkciók illetén szétszabdaltsága egy heterogén intézményi körben gyengítheti azok potenciális hatását. Egy teljes értékű költségvetési tanács létrehozása lehetővé teszi a helyi szakértelem központosítását (az elemzési kapacitások szinergiái mentén); valamint az információkhoz való teljes körű hozzáférés biztosítását (beleértve többek között a bizalmas kezelést igénylő adatokat), amely tipikusan nem hozzáférhető a nem hivatalos szervek számára.⁶

Calmfors (2015) rámutat arra, hogy egy FFI hatása a költségvetési teljesítményre országspecifikus tényezőktől is függ. Abban az esetben, ha a deficitre való hajlam hátterében elsődlegesen a különböző információs problémák állnak (például fiskális illúziók a költségvetés valódi mozgásterét illetően, beleértve a közalapproblémákat (common pool), vagy a fenntarthatatlan gazdasági pályák időben történő észlelése) a független költségvetési intézmény alkalmas lehet arra, hogy enyhítse a túlköltekezést kiváltó okokat. Azonban, ha a hiányok felhalmozódása mögött szándékos politikai döntések fedezhetők fel (például a kormányzat stratégiai eladósodása egy polarizált politikai közéleti helyzetben, vagy a jövő generációinak tudatos kihasználása), akkor a döntéshozó erők rendre figyelmen kívül hagyják az FFI-k jelzéseit, vagy akár vissza is szoríthatják annak működését. Ilyen esetekben az FFI-k hatékonysága erősen korlátozott, bár természetesen még ekkor is növelhetik a kevésbé felelős költségvetési magatartás reputációs költségét. Egy még radikálisabb véleményt képvisel Hagen (2018), aki szerint a költségvetési tanácsok jelenlegi uralkodó „tanácsadói” modellje, amelyet leképeznek a már említett európai jogszabályok is, alapvetően nem életképes hosszabb távon. Ez azért van így, mert a jelen FFI-jei tévesen választották meg a csatateret, amikor elsősorban az információs sűrűlődások ellen harcolnak. Az alapvető feladataik következetes végrehajtása (és ezen belül különösen a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékelése, valamint a numerikus szabályok felügyelete) ugyan kétségkívül alkalmas arra, hogy javítsa az államháztartás átláthatóságát, ám szerinte a domináns forrása a deficitre való hajlamnak nem az információs aszimmetriákban rejlik, hanem sokkal inkább a közalapproblémákban. Végso soron arra a következtetésre jut Hagen, hogy az FFI-knek valamiféle vétőjoggal kellene rendelkeznie a hatalmon lévő erők költségvetési politikája felett (mint például

⁶ Egy korábbi írásomban (JANKOVICS 2012) alaposabban tárgyalom az önálló FFI-k létrehozásával kapcsolatos közgazdaságtani és intézményi megfontolásokat.

a kiadási oldal fűnyírószerű csökkentése elrendelésének joga a költségvetési fegyelem fellazulásakor) a közalapjellegű feszültségek kezelésére, és ezáltal tudna a teljes választói közösség számára is hasznos lenni a tevékenységük. Ez a forradalmi intézményi reform ugyanakkor több alapvető kérdést is felvet demokratikus elszámoltathatóság biztosítása szempontjából, nem is beszélve egy ilyen vitatható javaslat politikai megvalósíthatósági esélyeiről.

3. Áttekintés az uniós FFI-k strukturális jellemzőiről

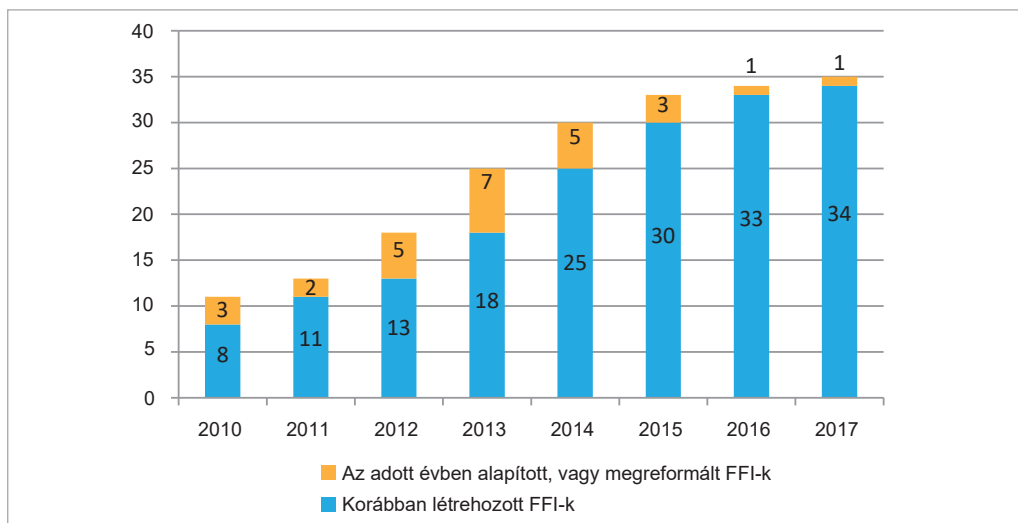
Az európai gazdasági kormányzás egymást követő reformhullámai figyelembe vették az FFI-k működésének szakirodalomban lefektetett előnyeit, amit az előző fejezet összefoglalt. Elsőként a 2011/85 számú, a nemzeti költségvetési keretrendszerre vonatkozó minimumkövetelményekről szóló tanácsi irányelv (a 2011-ben elfogadott úgynevezett „hatos csomag” egyik eleme) tartalmazott előírást arra, hogy a tagállamoknak „független intézményeket” vagy a kormányzattal szemben „működési autonómiával rendelkező szerveket” kell bekapcsolni a költségvetési folyamatokba. Fontos egyértelművé tenni, hogy az irányelvnek való megfeleléshez nem feltétlenül szükséges egy teljes értékű költségvetési tanács létrehozása. A vonatkozó rendelkezéseknek eleget lehet tenni más módon is, a példa erre Lengyelország, ahol a numerikus költségvetési szabályok ellenőrzését a nemzeti számvevőszék végzi. Ezt követően 2012 tavaszán fogadták el a költségvetési paktumot (Fiscal Compact⁷), amely kulcselemét, a nemzeti jogrendbe átültetendő strukturális egyenlegszabályt, egy független intézménynek kell felügyelni a részes tagállamokban. Végül 2013-ban léptek életbe az eurózóna országaiban az úgynevezett „kettes csomag” tanácsi rendeletei, amelyek bevezették azt a követelményt, hogy mind a nemzeti középtávú terveknek, mind az éves költségvetési tervezeteknek vagy FFI-k által készített, vagy általuk formálisan jóváhagyott (*endorsement*) makrogazdasági előrejelzéseken kell alapulnia. Ezen túlmenően kiterjesztették az FFI-k ellenőrző szerepét valamennyi, az adott országban hatályos számszerű költségvetési szabályra. Ezek a lépések azon a széles körben elfogadott koncepción alapultak, hogy szupranacionális kormányzási szint megerősítésével együtt kell járnia a nemzeti költségvetési keretek javításának.

Érdemes hangsúlyozni, hogy az említett különféle európai szintű követelmények ellenére a tagállamok továbbra is jelentős fokú szabadsággal rendelkeznek a FFI-jük szerkezetének és mandátumának kialakításában. Tekintettel arra, hogy néhány uniós

⁷ A 2012 márciusában parafált és 2013. január 1-jével hatályba lépett kormányközi szerződés pontos neve: *Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról*, és ennek az egyik, a strukturális egyenlegszabályt lefektető fejezete csak a *Fiscal Compact*. Mivel a további fejezetek érdemben kisebb jelentőségűek, ezért érthető, hogy *de facto* a teljes szerződést ezzel a fejezettel azonosítják. A *Fiscal Compactban* előírt követelmények a 19 eurózónatag, és önkéntes alapon további 3 ország (Bulgária, Dánia és Románia), számára irányadók. A kormányközi szerződést eredetileg aláíró, de a *Fiscal Compactnak* magát alá nem vető további három tagország (Magyarország, Lengyelország, Svédország) jelen állás szerint leghamarabb az esetleges eurózónás belépésükkel egyidőben válnak majd kötelezetté. Ezzel azonos álláspontot foglalt el a csak később, 2013 júliusában uniós taggá vált Horvátország is, amely végül 2017 végén csatlakozott aláíróként a kormányközi megállapodáshoz.

országban az FFI-k létrehozása megelőzte a 2010 után induló európai jogalkotási reform-folyamatot, továbbá a nemzeti közjogi és költségvetési hagyományokra, senki nem akart egy univerzális modellt kikényszeríteni az uniós jogszabályok útján. Ehelyett a tanácsi rendeletek az euróövezet tagországaira vonatkozóan jelölnek meg általános minimum-követelményeket (például az FFI-vezetők kinevezésének szakmai feltételei, gazdálkodási és működési autonómia, hozzáférés a releváns adatsorokhoz).

Főként a fentebb említett jogszabályi követelményeknek köszönhetően az FFI-k száma több mint háromszorosára nőtt a közelmúltban: az uniós tagállamokban 2018 első felében megfigyelhető 35 FFI-ből 2010-ben még csak 10 volt aktív.⁸ A legfrissebb jövevények a „klubban” a szlovén Költségvetési Tanács, amely 2017 tavaszán kezdte meg működését, illetve a Cseh Nemzeti Költségvetési Tanács, amely pedig 2018 tavaszán. Azt is érdemes felidézni, hogy 8 tagállamban (Ausztria, Belgium, Finnország, Görögország, Hollandia, Luxemburg, Szlovákia, Szlovénia) két FFI is működik. Ezekben az esetekben a feladatok megosztása jellemzően a következő struktúrában rendeződik: abban egyrészt önálló előrejelző intézmény (amely a költségvetési tervezéshez használt makrogazdasági prognózisok elkészítéséért felelős), másrészt szélesebb felhatalmazással rendelkező költségvetési tanács található.



1. ábra: Az FFI-k felemelkedése az euróövezetben a válság kitörése óta

Megjegyzés: Az évszám az FFI-t megalapító jogszabály elfogadásának idejét jelöli, amely eltérhet a tényleges működés megkezdésétől

Forrás: JANKOVICS–SHERWOOD 2017

⁸ Hasonló tendenciákról számol be az IMF (2018) anyaga az EU-n kívüli országokat illetően a saját FFI-adatbázisuk alapján: 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).

A függetlenségi garanciákat illetően megjegyzendő, hogy az uniós FFI-k túlnyomó többségét törvényi szintű jogforrások hozták létre; mi több Észtország, Franciaország, Írország, Magyarország, Litvánia, Olaszország és Spanyolország esetében ezek minősített többséget igénylő jogszabályok (alkotmányos rendelkezések, illetve kardinális törvények). Az FFI-k vezetőségi tagjainak kiválasztását tipikusan meggyőző szakmai tapasztalathoz vagy képzettséghez kötik, illetve részletes összeférhetetlenségi szabályokkal is körülbástyázzák (a leggyakoribb, hogy az aktív politikusokat, közigazgatási vezetőket kizárják a megválaszthatók köréből). Az EU-n belüli 35 FFI-ből 21 működik szervezetileg önálló intézményként (körülbelül 60%), míg a többiek vagy csatoltnak vagy beágyazottnak⁹ tekinthetők más hazai gazdasági intézményhez (jellemzően központi bankok, nemzeti parlamentek, számvevőszékek). A szervezeti kapcsolódás fő indoka, hogy megkönnyíti az erőforrásokhoz való hozzáférést (ingatlan, informatikai berendezések stb.), ezáltal lehetővé teszi a zökkenőmentesebb elindulást, ugyanakkor a későbbiekben az FFI valódi autonómiájának kérdését folyamatosan napirenden tarthatja ez a szervezeti megoldás.

Az FFI-k nagy szórást mutatnak a pénzügyi és emberi erőforrásaikkal kapcsolatban, ami részben a feladatlistájukban meglévő különbségeket tükrözi. Van néhány hagyományosan jelentős „előrejelző intézet” (kiemelendő az Osztrák Gazdasági Kutatóintézet [WIFO], a Belga Szövetségi Tervezési Hivatal [FPB], valamint a holland Gazdaságpolitikai Elemzési Hivatal [CPB]). Ezek az intézmények több tucat, akár 100-nál is több munkatársat alkalmaznak (főként közgazdászokat és statisztikusokat, de jogi elemzőket, költségvetési és számviteli szakértőket, és informatikai munkatársakat is). A nemrégiben létrehozott FFI-k között is akad néhány, amely robusztus elemzési kapacitásokkal bír (megemlítendő a spanyol Független Hatóság a Költségvetési Felelősségért, az olasz Parlamenti Költségvetési Hivatal, valamint az Egyesült Királyság Költségvetési Felelősségi Intézete, amelyek munkáját rendre 20 fő feletti technikai csapatok támogatják).¹⁰ Mindemellett meg kell jegyezni, hogy a legtöbb intézmény kevesebb mint 10 fős szakmai stábot alkalmaz, és átlagosan négy elemző dolgozik azon EU-s FFI-kben, amelyek nem készítenek önállóan előrejelzéseket.¹¹ A szervezetileg önálló FFI-k finanszírozását

⁹ A „csatolt” azt jelenti, hogy az FFI erős pénzügyi és szervezeti kapcsolódásokkal rendelkezik a fogadó-intézmény felé (például az olasz Parlamenti Költségvetési Hivatal a nemzetgyűléshez kapcsolva működik), míg a „beágyazott” esetében az FFI a fogadóintézmény egyik szervezeti egységként funkcionál (például a litván FFI-feladatokat ellátó intézmény, a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály a nemzeti számvevőszék része). Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy egyes jogilag önálló intézményekként alapított FFI-k (például a bolgár és a magyar Költségvetési Tanács) is folyamatos adminisztratív támogatást kapnak meglévő közintézményektől.

¹⁰ Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az uniós FFI-k általában szerényebb pénzügyi eszközökkel rendelkeznek, mint az Európán kívüli fejlett országokban működő megfelelőik. A költségvetési forrásokkal való ellátottságban és az elemzési csapat létszámában mérve Ausztrália, Dél-Korea, USA, sőt még Mexikó is messze felülmúlja az európai „testvérszervezeteket”.

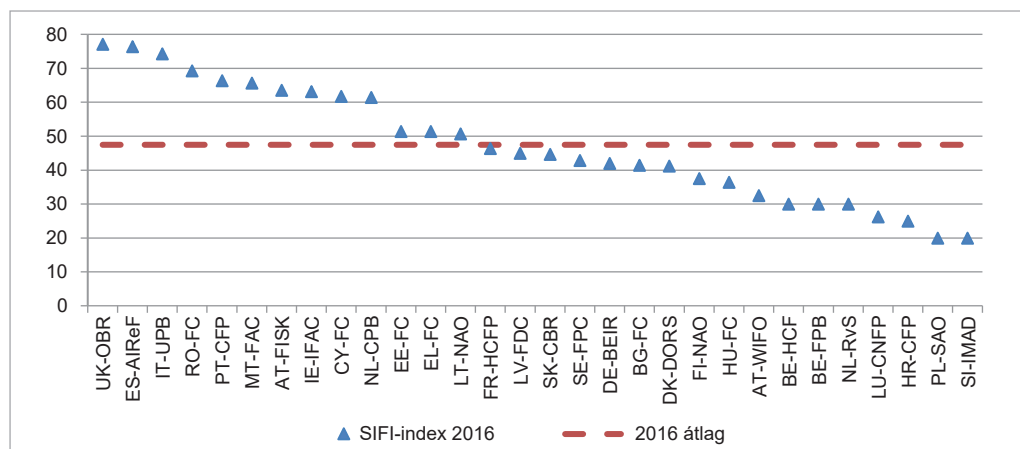
¹¹ Az IMF (2013) tanulmánya leszögez néhány általános elvet a technikai támogató személyzet méretének meghatározását illetően: míg a hivatalos makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékeléséhez kevesebb, mint 10 alkalmazott is elegendő lehet; teljes értékű független makrofiskális előrejelzés készítéséhez szükséges legalább 20 fős stáb. Amennyiben költségvetési hatásvizsgálatok rendszeres készítése is a mandátum része, ennek a funkciónak a korrekt ellátása is legalább 20 dedikált elemző foglalkoztatását feltételezi.

jellemzően dedikált támogatási soron tartalmazzák a központi költségvetések; további lehetőségek, hogy a finanszírozás a központi bank (például szlovák Költségvetési Felelősségi Intézet) vagy a parlament költségvetésén keresztül történik (például bolgár Költségvetési Tanács). Csatolt vagy beágyazott intézmények esetében a finanszírozás érhetően a fogadóintézmény költségvetési előirányzatából valósul meg, esetleg azon belül elhelyezkedő, „megpántlikázott” keretből.

Az uniós FFI-k jogszabályban előírt feladatlistái jelentősen különböznek egymástól, ráadásul sokan közülük végeznek szakmai-elemzési tevékenységet saját kezdeményezésük alapján is. A feladatkör jellemzően az alábbi 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. költségvetési politikai ajánlások megfogalmazása (például az egyensúlyi fiskális pozíció vagy a költségvetési intézkedések összetétele vonatkozásában). Érdemes ezen a ponton emlékeztetni arra, hogy az európai uniós jogi követelmények csak az első két pont alatt említett tevékenységekre vonatkoznak, így természetesen ezek visszatérően szerepelnek kötelező feladatokként szinte valamennyi EU FFI-nél. A fennmaradó többi elemet gyakran saját kezdeményezésére végzik a költségvetési tanácsok. (Jogilag néha megtámogatva egyfajta opcionális felhatalmazással. Például az adott testület kiadhat véleményt vagy jelentést minden olyan kérdésben, amelyet relevánsnak ítél az államháztartási folyamatok szempontjából.)

Az Európai Bizottság nemrégiben megkezdte az FFI-k által végzett feladatok alapján egy úgynevezett tevékenységi kör index számítását és publikálását (Scope Index of Fiscal Institutions; a továbbiakban: SIFI), egy az adott intézmények közreműködésével épített közpénzügyi adatbázis (Fiscal Governance Database) alapján.¹² A mutatószám a fentebb említett hat alapfunkció gyakorlását fedi le. Az egyes kategóriák (rész)pontszámait egy úgynevezett „jogi együtthatóval” igazítják ki, amely magasabb értéket biztosít az olyan megbízatásoknak, amelyeket törvényi felhatalmazással végeznek az FFI-k. Ezután az adott (rész)pontszámokat súlyozzák oly módon, hogy az uniós jogszabályokból eredő feladatok nagyobb jelentőséggel bírjanak. A 2016-ra (a legutolsó elérhető évre) kiszámított SIFI-indexek értéke 20 és 80 között mozog, az átlag pedig kicsivel 50 alatt (lásd az alábbi grafikont). Az egyes intézmények 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 hatékonysági sorrendként tekinteni rá.

¹² Az adatbázis elérhető angol nyelven a részletes dokumentációval a következő címen: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states_en (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)



2. ábra: A SIFI-index alakulása 2016-ban

Forrás: Európai Bizottság, közpénzügyi adatbázis

4. Az első tapasztalatok az EU FFI-k kiemelt feladatai kapcsán

A következőkben annak a két feladatnak az ellátásával kapcsolatos első tapasztalatokat tekinti át az írás, amelyek elvégzését az európai jogszabályok kötelezővé teszik (részben csak az eurózóna vonatkozásában): független makrogazdasági előrejelzések készítése, a hivatalos kormányzati prognózisok értékelése, illetve a költségvetési szabályok betartásának értékelése. Az is indokolja ezen két funkció kiemelését, hogy az előírások miatt ezeken a területeken az EU FFI-k gyakorlatilag mindegyike aktív.

4.1. Makrogazdasági előrejelzések készítése/értékelése

A független intézmények által készített makrogazdasági prognózisok megbízhatóbb bázisát képezik a költségvetési tervezésnek, mint a kormányzatok saját előrejelzései. A „rózsaszín szemüveg” levételét elsőként empirikusan Larch és Jonung (2006) igazolta,¹³ és a 2010-es évek eleji gazdasági kormányzási reformhullámban a kettes csomag tanácsi rendeleteibe bele is került, hogy az eurózóna országaiban az FFI-knek is érdemi szerepet kell játszaniuk a gazdasági növekedésre vonatkozó feltételezések kimunkálásában. Bár az ideális állapot kétségtől az lenne, ha minden esetben az FFI-hez lenne delegálva a hivatalos előrejelzés készítése, az elfogadott kompromisszumos szabály az lett, hogy amennyiben továbbra is a kormány készíti a makrogazdasági prognózisokat, akkor ezt ellen kell jegyeznie egy FFI-nek is. Ennek az előírásnak mind a középtávú fiskális keretek

¹³ Ugyanerre az eredményre, az FFI-k prognózisainak nagyobb pontosságára és torzításmentességére jut a frissebb számítások közül CEPPARULO és MUÑOZ (2014), valamint BEETSMA et al. (2018) is.

(a legtöbb ország esetén tavasszal), mind a következő évre vonatkozó költségvetési tervek (minden országban összesen) készítésekor meg kell felelni.

A 19 euró-zóna-gazdaságban a rendelkezés 2013-as életbe lépése után a legegységesebb helyzet abban az 5 országban volt (Ausztria, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Szlovénia), amelyekben már évtizedek óta független intézmény felelt a makrogazdasági előrejelzésekért. Ezekben az országokban természetesen folytatódott az eddigi intézményi gyakorlat (mint a fentebbi bekezdésben hivatkozott tanulmányok igazolják az FFI-k pontosabb track-recorddal rendelkeztek). Részben hasonló megoldást választott Finnország, amennyiben a pénzügyminisztériumon belül, de autonóm szervezeti egységként hívott életre egy előrejelző osztályt. További két ország (Németország, Szlovákia) nem az egyébként már létező költségvetési tanácsot, hanem erre a célra létrehozott, több független intézményből rekrutált tagságú speciális bizottságot jelölt ki a jóváhagyási folyamat elvégzésére. A fennmaradó 11 tagállamban pedig az lett a felállás, hogy a kormányzat által készített makrogazdasági előrejelzést a más fontos funkciókat is ellátó FFI hagyja jóvá.

Az utolsóként említett legnépesebb alcsoporthoz érdemes szemügyre venni a követett módszertani megoldásokat is. Az ebbe a körbe tartozó komolyabb erőforrásokkal rendelkező FFI-k (például Olaszország, Portugália, Spanyolország) a hozzájárulásuk megadását elsősorban a saját, tipikusan valamilyen makroökonometriaival modellezett előrejelzésükkel szembeni összevetés alapján döntenek el. Az elemzési kapacitások szűkössége mellett (például balti országok, Ciprus, Málta) az az elterjedt megközelítés a kormányzati realizmus értékelésére, hogy a hivatalos tervszámokat más intézményekével hasonlítják össze. A referencia-előrejelzéseket ilyenkor tipikusan a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD) vagy más hazai intézmények (központi bankok, gazdaságtudósok vagy akadémiai intézetek) szolgáltatják.

Az engedélyezés folyamatát tekintve a legszofisztikáltabb kétségkívül az Olaszországban követett kétféle lépéses eljárásrend. Elsőként a pénzügyi tárca a változatlan politikák feltételezése mellett készült úgynevezett „trendscenáriót” adja át a Parlamenti Költségvetési Hivatalnak, amely külön dönt ennek a jóváhagyásáról. Ha ezt plauzibilisnek ítélte az FFI, akkor ennek a bázisán elkészül a hivatalos előrejelzési forgatókönyv is jóváhagyásra, amely már tartalmazza az adott tervezési körben megjelenő új intézkedések hatásait is.¹⁴ Azért is tekinthető ez a szakmailag is legkiforrottabb eljárásnak, mert világosan elválasztható, hogy egy esetleges véleménykülönbség oka (például a beruházási dinamikában vagy az infláció várható mértékében) az alapfolyamatok vagy netán az újonnan életbe lépő kormányzati lépések eltérő megítélésében ragadható-e meg. A nézeteltérések esetén követendő egyeztetési folyamat részletes szabályozására adnak példát az Írországban és Litvániában megkötött együttműködési megállapodások (*Memo-randum of Understanding*). A kommunikációs aspektusokat vizsgálva elmondható, hogy egyre inkább terjedőben van az a gyakorlat, hogy a hozzájárulás megadásakor azonnal

¹⁴ Érdemes felidézni, hogy az elmúlt négy évben mind a trendscenárió, mind az intézkedésekkel kiegészített forgatókönyv esetén volt példa arra, hogy a Költségvetési Hivatal jelzése után az olasz kormány módosította az előrejelzését.

megjelenik egy sajtóközlemény vagy egy a pénzügyminiszternek címzett nyilvános levél, még akkor is, ha a döntést megalapozó részletes elemzést tartalmazó FFI-jelentés adott esetben csak hetekkel később készül el (és kerülhet publikálásra). Ez mindenképpen segíti a jóváhagyási folyamat közismertségének a növelését, különösen a kezdetekkor gyakori megoldással szemben, amikor az FFI véleménye magából a kormányzati dokumentumból derült ki elsőként (például tavasszal az EU-nak beküldött Stabilitási és Konvergenciaprogramból vagy a nemzeti parlamentnek beterjesztett költségvetési törvényjavaslat dokumentációjából).

Az eurózónán kívüli uniós országokban kötelező előírások híján változatos gyakorlat alakult ki a makrogazdasági prognózisok értékelésére. A minden tagállamra érvényes 2011/85-ös közpénzügyi irányelv megfogalmaz bizonyos kötelező tartalmi elemeket (például érzékenységvizsgálatok), illetve transzparenciakövetelményeket (módszertanok és feltételezések nyilvánosságra hozatala) a hivatalos előrejelzésekkel szemben, de nem tér ki ebben a vonatkozásban az FFI-k szerepére. Ebben az országcsoportban is van példa a feladat delegálásra (az Egyesült Királyságban 2010 óta a Költségvetési Felelősségi Hivatal készíti a kormányzat által használt előrejelzést), de a legtöbb esetben csak az FFI-k véleményezik a költségvetési törvényjavaslatról készített elemzésük részeként a hivatalos makropálya realizmusát, míg a középtávú fiskális tervek készítésekor jellemzően nincs szerepük.

4.2. A költségvetési szabályok betartásának értékelése

Amint az a szakirodalmi áttekintéséből is kitűnt, az FFI-k és a számszerű fiskális szabályok között egyértelmű szinergiák azonosíthatók. Konkrétabban, csak a jól megtervezett költségvetési szabályokra, azaz ahol független ellenőrző mechanizmusok is definiálva vannak, állapítható meg, hogy kézzelfogható pozitív hatással rendelkeznek (például kedvezőbb költségvetési számok, csökkenő hitelfelvételi költségek). Az ilyen empirikus bizonyítékok is nyomatékossították, hogy egy független értékelőnek alapvető elemként kell megjelennie a hatékony numerikus szabály karakterisztikájában. Természetesen az ellenőrző szerepkör nemcsak a tényt számok és a cél numerikus összevetésére vonatkozik, hanem gyakran a szabályt felfüggesztő, esetleges mentőklauzulák (*escape clauses*) aktiválása indokoltságának megítélésére, illetve kiterjedhet a szabály megsértése esetén életbe léptetendő következmények (például kiigazító korrekciós lépések) felülvizsgálatára is.

Ha a tisztán előrejelzéssel foglalkozó intézményeket leszámítjuk, akkor az EU-ban az összes FFI foglalkozik az államháztartás egészére és/vagy a központi kormányzatra megfogalmazott szabályok (legalább egy részének) ellenőrzésével. Azokban az országokban, amelyekben az államháztartás további alrendszerre (társadalombiztosítás, helyi önkormányzatok) is vonatkoznak számszerű szabályok, az FFI-k felügyeleti kompetenciái nem feltétlenül terjednek ki rájuk. Konkrétabban, az EU FFI-k kevesebb mint negyede vizsgálja csak a különféle önkormányzati szabályok betartását; tipikusan ez a helyzet a föderális berendezkedésű államokban (például Ausztria, Belgium, Spanyolország). Érdekességként megjegyezhető, hogy egy elég unikális feladatkört kapott a bolgár

Költségvetési Tanács: értékelnie kell mind előzetesen (*ex ante*), mind utólagosan (*ex post*), hogy a társadalombiztosítási alapokra megállapított szabályok teljesülnek-e.

A legtöbb FFI az általa felügyelt szabályoknak való megfelelés értékelését *ex ante* és *ex post* jelleggel is elvégzi. Valójában csak néhány olyan uniós ország van, ahol az FFI mandátuma kizárólag *ex ante* ellenőrzésre szól. Ez a helyzet Dánia, Finnország és az Egyesült Királyság esetében. Az utóbbi gazdaságban a Költségvetési Felelősségi Hivatalnak azt kell megítélnie – rendszeresen, a féléves jelentéseiben –, hogy a költségvetési politika előretekinve 50%-nál kisebb vagy nagyobb eséllyel éri el a kiemelt fiskális célokat. Ez a fajta valószínűségi értékelés persze szoros összefüggésben van az angol fiskális szabályok természetével, amelyek többéves időhorizonton vannak meghatározva a költségvetési egyenlegre és az adósságmutatóra, egyedülálló módon anélkül, hogy a közbenső évekre konkrét célkitűzések vonatkoznának.

Az ellenőrzési folyamat praktikus aspektusait tekintve: az FFI-jelentések publikálási gyakoriságát leginkább jellemző megoldás az, hogy évente két fő beszámoló készül (lásd például Ciprus, Írország, Görögország, Luxemburg, Olaszország). 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 által validált ESA-számokat április utolsó harmadában teszik közzé (az államháztartás egészére, illetve az államadósság-mutatóra vonatkozó számszerű szabályok túlnyomó többsége az Európai Nemzeti Számlarendszer alapján van meghatározva). Ebben a rendben az őszi jelentés egyik fő témáját az éves költségvetési tervezet *ex ante* megfelelési vizsgálata adja. A jelentések ugyanakkor emellett lefedhetik a költségvetési politika számos vonatkozását, a szabályoknak való előretekinő megfelelést általában külön fejezet tárgyalja.

Az FFI-k és a pénzügyi kormányzat között a nyilvánosság előtt folyó párbeszéd minősége és őszintesége komoly hatással van az államháztartási folyamatok átláthatóságára. A 22 Fiscal Compact tagállamra vonatkozik – a strukturális egyenlegszabály kapcsán tett megállításokra – az úgynevezett „tartsd be vagy magyarázd meg” (*comply-or-explain*) előírás, amely kimondja, hogy a kormány köteles vagy megfogadni, vagy nyilvános indoklást adni arra az esetre, ha nem követi az FFI javaslatát.¹⁵ Ez a szabály ugyan elősegíti egyfajta partneri viszony kialakulását a fiskális politika fő intézményei között, azonban formálisan csak néhány kitüntetett esetre van kötőereje (a strukturális egyenleg-cél elvétése miatti korrekciós mechanizmus életbe léptetése; a célhoz való visszatérést segítő kiigazító intézkedések nyomán követése; illetve a mentő klauzulák aktiválása vagy meghosszabbítása). Ráadásul Horvath (2018) írása dokumentálja, hogy a gyakorlatban adott hivatalos magyarázatok az esetek többségében nem szisztematikusak és nem mindig tekinthetők relevánsnak az FFI-k felvetette kérdésekre. Függetlenül az adott országban lévő explicit jogszabályi rendelkezésektől, a költségvetési-szakpolitikai viták láthatóságát nagymértékben elősegítené olyan előzetesen meghirdetett menetrend kialakítása, amely lehetővé teszi a média számára is, hogy alaposan bemutathassa az érveket és ellenér-

¹⁵ A részletekhez lásd az Európai Bizottság (2017) jelentését, amely szisztematikus áttekintést ad, hogy milyen módon ültették át a Fiscal Compact rendelkezéseit a 22 érintett tagállamban a nemzeti jogrendbe.

veket a kibontakozó dialógusban. Írországból például a saját kezdeményezése alapján a kormány részletesen reagál egy 10–12 oldalas nyílt levélben a Költségvetési Tanács félévente kiadott jelentéseinek főbb pontjaira a megjelenést követő 6–8 héten belül. A levél nemcsak az ír FFI megfogalmazta ajánlásokra válaszol, hanem az elemzésben felvetett technikaibb problémákra is.¹⁶

5. Következtetések

Az FFI-k száma nemrégiben megugrott az Európai Unión belül, nagyrészt az európai gazdasági kormányzási reformoknak köszönhetően. Mára gyakorlatilag mindegyik tagállamban működik legalább egy teljes értékű FFI, egyfajta örkutya szerepet játszva a költségvetési folyamatok felett. Tekintettel arra, hogy viszonylag rövid idő telt el azóta, hogy a legtöbb EU FFI megkezdte a működését, nehéz megítélni (akár mennyiségi, akár minőségi szempontból), hogy milyen hatást gyakoroltak a fiskális politikára. Mindenesetre annyi mindenképpen elmondható az első tapasztalatok alapján, hogy ezek az intézmények hasznos és pozitív szerepet töltenek be a költségvetési folyamatokban.

Prudens és torzításmentes makrogazdasági előrejelzések készítése alapvető komponense a költségvetési fenntarthatóság biztosításának. Tekintve, hogy az előrejelzési funkció FFI-khez való teljes kiszervezésének komoly erőforrásigényei vannak, ezért hosszabb távon is érdemes a kötelező jóváhagyási rendszer fejlesztésére koncentrálni (ehhez a legtöbb esetben nincs is explicit jogszabályi változásra szükség). A tanulmányban kifejtett, létező és jó nemzetközi gyakorlatok alapján ilyen lehet a többlépcsős hozzájárulási rendszer, amely különválasztja az alapfolyamatok értékelését az új intézkedések makrohatásainak a megítélésétől, ezáltal segíti az esetlegesen a főbb jelzőszámokban (például reál-GDP-növekedési üteme, inflációs és munkanélküliségi ráta) jelentkező kormány-FFI véleménykülönbségek gyors és pontos azonosítását. A jóváhagyási folyamat részletes szabályozását, beleértve a kormányzati információszolgáltatás határidejeit, illetve a nézetkülönbségek feloldásának a módusait, lehetőség szerint érdemes előre írásban lefektetni, alkalmasan együttműködési megállapodás formájában. Hosszabb távra tekintve, és az FFI-k intézményi kapacitásainak a fejlődését feltételezve, érdemes lehet akár jogszabályi szinten is kiterjeszteni a jóváhagyási előírást a költségvetési előrejelzésekre, vagy legalábbis ezek makropályafüggő (például adóbevételek) elemeire is.

¹⁶ Van néhány ellentmondásosabb példa is. Olaszországban az FFI és a kormány közötti párbeszédre a parlamenti vitákon és meghallgatásokon kerül sor, amelyek írásos változata csak bizonyos idő elteltével a Parlament honlapján publikált jegyzőkönyvekből ismerhető meg a szélesebb nyilvánosság számára, tehát nem azonnal nyomon követhető formában. Egy további példa Magyarország, ahol az elmúlt években a kormány a beterjesztett költségvetési javaslat főkövetének általános indoklásában közli írásos válaszát a Költségvetési Tanács korábban publikált véleményére az előzetes tervezetről. Ugyanakkor ily módon (egy korábban akár több mint 1000, mostanában már csak 350 oldalas jogi szöveg mellékleteként) ez a dicséretre méltó saját kezdeményezésű gyakorlat nem váltott ki érdemi reakciókat még a gazdasági médiában sem. A dokumentum ismertségén valószínűleg javítana, ha a válasz önállóan, például más országok gyakorlatát követve, a pénzügyminiszter nyílt leveleként jelenne meg.

Mind a közgazdaságtani szakirodalom, mind az uniós jogszabályok elismerik, hogy a költségvetési szabályok betartásának ellenőrzése alapvető feladata egy FFI-nek. Az FFI-k aktív részvétele a költségvetési tervezésről és végrehajtásról szóló közpolitikai vitákban komolyan hozzájárulhat a közvélemény tudatosságának növelésére a költségvetési kérdésekben, különösen a rendelkezésre álló költségvetési mozgástér becsült nagyságát illetően, amiből potenciálisan újabb kiadások és/vagy adócsökkentés finanszírozható. Ugyanakkor további erőfeszítéseket érdemes tenni (részben a jogszabályokban és/vagy az FFI-k gyakorlatában) annak érdekében, hogy valamennyi FFI rendszeresen és kiszámítható módon készítsen jelentéseket, mind ex ante, mind ex post a numerikus szabályok betartásáról (amelyek lehetőség szerint lefedik az összes hatályban lévő költségvetési szabályt, legalábbis az államháztartás és a központi költségvetési szintjein). A párbeszéd erősítése szempontjából célszerű lenne, ha tagállamok jogi garanciákat adnának a „tartsd be vagy magyarázd meg” elv következetes alkalmazására. Ez azt is jelentené, hogy a költségvetési hatóságok meghatározott határidőn belül nyilvánosan reagálnának az FFI-k álláspontjára, megállapításaira. Tekintettel arra, hogy az esetek többségében az FFI-k feladatköre jóval szélesebb, mint a számszerű szabályok betartásának ellenőrzése, ezen megerősített „tartsd be vagy magyarázd meg” mechanizmus ideális esetben lefedhetné a legtöbb (vagy akár az összes) a független költségvetési tanácsok által készített elemzést, illetve ajánlást is.

A szakirodalomban és az európai gazdasági kormányzásról szóló vitákban a fent jelzett, alapvetően evolutív jellegű lépések mellett az FFI-k szerepét fundamentálisan átíró elképzelések is gyakran megjelennek (lásd például a költségvetési döntések delegálását pártoló reformkoncepciókat). Ugyanakkor az FFI-k szakpolitikai szerepének erősítéséről, jelentéseik elemzési színvonalának javításáról a jelenlegi szabályozási keretek között is érdemes intenzíven gondolkodni. Az átfogóbb átalakítási elképzelésekkel ezen a területen egyébként is célszerű lehet megvárni a teljes európai fiskális keretrendszer (Stabilitási és Növekedési Paktum) tervezett reformját, amelynek időzítését az Európai Bizottság GMU-menetrendje a 2020-as évek elejére teszi.

Felhasznált irodalom

- ALESINA, Alberto – PASSALACQUA, Andrea (2015): The Political Economy of Government Debt. *NBER Working Paper*, No. 21821. DOI: <https://doi.org/10.3386/w21821>
- BEETSMA, Roel – DEBRUN, Xavier – FANG, Xiangming – KIM, Young – LLEDO, Victor – MBAYE, Samba – ZHANG, Xiaoxiao (2018): Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance. *IMF Working Paper*, Vol. 18, No. 68. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781484348284.001>
- CALMFORS, Lars (2015): The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration. *IFN Working Paper*, No. 1076.
- CEPPARULO, Alessandra – MUÑOZ, Lucía Rodríguez (2014): Planning versus implementation: why are medium-term budgetary targets not always respected? *Report on Public finances in EMU*, No. 9. 81–88. DOI: <https://doi.org/10.2765/7626>

- DEBRUN, Xavier – HAUNER, David – KUMAR, Manmohan S. (2009): Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, No. 1. 44–81. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2008.00556.x>
- DEBRUN, Xavier – KINDA, Tidiane (2014): Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise – A New Dataset. *IMF Working Paper*, Vol. 14, No. 58. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475516135.001>
- Európai Bizottság (2017). *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. C(2017)1201 final. 2017. 02. 22. Brussels.
- HAGEN, Jürgen von (2018): Are fiscal councils here to stay? In BEETSMA, Roel – DEBRUN, Xavier eds.: *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or Lapdogs?* Vox.eu eBook.
- HORVATH, Michal (2018): EU Independent Fiscal Institutions: An Assessment of Potential Effectiveness. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 3. 504–519. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12631>
- International Monetary Fund (2013). The Functions and Impact of Fiscal Councils. *Policy Papers*, Vol. 13, No. 63. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781498341493.007>
- International Monetary Fund (2017). A Greater Role for Fiscal Policy. *Fiscal Monitor*, April.
- JANKOVICS László (2012): Független költségvetési intézmények. *Köz-Gazdaság*, 7. évf. 1. sz. 147–164.
- JANKOVICS László – SHERWOOD, Monika (2017): Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years. *European Economy Discussion Papers*, No. 67.
- JONUNG, Lars – LARCH, Martin (2006): Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy*, Vol. 21, No. 47. 492–534. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2006.00162.x>
- LARCH, Martin – BRAENDLE, Thomas (2018): Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, No. 2. 267–283. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12577>
- TRAPP, Lisa von – LIENERT, Ian – WEHNER, Joachim (2016): Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 15, No. 2. 9–24. DOI: <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>
- TURRINI, Alessandro (2008): Fiscal policy and the cycle in the Euro Area: The role of government revenue and expenditure. *European Economy, Economic Papers*, No. 323.
- WYPLOSZ, Charles (2002): Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *VOX CEPR Discussion Papers*, No. 3238.