

## Gondolatok a parlamenti költségvetési hatalom tárgyában

### I. BEVEZETŐ

Kiindulópontként azt szükséges megfogalmazni, mit is értünk pontosan költségvetési hatalom alatt, mi a költségvetési hatalom lényege? Általános megközelítésben azt válaszolhatjuk e kérdésre, hogy a költségvetési hatalom az adott államilag szervezett társadalom közösen tulajdonolt pénzeszközeivel (az ún. közpénzek) kapcsolatos tényleges döntési jogosítványokat (és kötelezettségeket) öleli fel. Részletesebben kibontva a közpénzeknek jogi keretet adó államháztartási rendszer bevételi, illetőleg kiadási oldalához kapcsolódó tényleges döntési jogosítványok (és kötelezettségek) vizsgálatával juthatunk el a költségvetési hatalom lényegéhez, úgymint a) egyrészt ki határozza meg a közbevételek volumenét (az éves bruttó hazai termék mekkora hányada került elvonásra az eredeti jövedelemtulajdonosoktól) és összetételét (hogyan oszlik meg az eredeti jövedelemtulajdonosok között a közterhek viselése); b) másrészt pedig ki dönt a befolyt közbevételek felhasználásáról, elosztásáról, azaz a közkiadások volumenéről (milyen arányban áll a közbevételek volumenével, hogyan kezelendő ennek egyenlege) és összetételéről (az államgépezet működtetésére fordítandó közpénzek, a redistribúciós közpénzek, továbbá az államadósság törlesztésének terhei).

Mind a közbevételi, mind pedig a közkiadási alapdöntésekhez szervesen kapcsolódó hatalmi szegmenst jelent a költségvetés végrehajtása során szükségessé váló döntések (pl. költségvetési korrekciók, vagy végső soron akár pótköltségvetés elfogadása) jogosítványainak telepítése, valamint a költségvetési zárszámadás jogosultságának (és kötelezettségének) kérdése is.

Jogi aspektusból fentiek képezik a költségvetési jog lényegét, amellyel kapcsolatban ma is érvényesnek tekinthetjük Magyary Zoltán lassan évszázados megállapítását, miszerint „modern értelemben vett költségvetési jogról csak azóta lehet szó, amióta az egyes államokban az alkotmányosságnak olyan alakulása következett be, hogy a közszükségleteknek és azok fedezetének megállapítása tekintetében az országgyűlések hatásköre elismerést nyert.”<sup>[1]</sup>

A költségvetési hatalom lényegéhez tartozó, fentebb körvonalazott főbb döntési jogosítványok minden kétséget kizáróan az államélet kiemelkedő relevanciával bíró tárgyai körébe sorolandók, azaz kézenfekvőnek tűnik a következtetés, hogy a költségvetési hatalom a népszuverenitás letéteményesét, az adott ország választott képviselőinek összességét illeti meg. E következtetés *de iure* mindenképpen helytálló, hiszen az OECD országok alkotmányai kivétel nélkül az adott ország parlamentjét jelölik meg a költség-

[1] Magyary, 1923, 69–70.

vetés elfogadásának (az appropriációs felhatalmazás megadásának), illetőleg a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló — a zárszámadás — elfogadásának (a felmentvény megadásának) hatásköri jogosítottjaként.<sup>[2]</sup> Azonban a valós helyzet megítélése korántsem ilyen egyszerű, az egyes országok alkotmányainak betűje nem ad szilárd választ azon kérdéseinkre, hogy ki gyakorolja a tényleges költségvetési hatalmat. A tényleges költségvetési hatalomról akkor kaphatunk megbízható képet, ha a döntési jogosítványok telepítésének vizsgálata mellett egy sor további, jogi és nem jogi tényezőt is vizsgálódásaink körébe vonunk. Vajon beszélhetünk-e egy demokratikus jogállamban a parlament korlátlan költségvetési hatalmáról, avagy ez a — mint láthattunk az alkotmányos hatáskörtelepítés szintjén korlátlan — költségvetési hatalom csak különféle (jogi, politikai, szociológiai stb.) tényezők által korlátozottan jut csupán érvényre? Ez utóbbi esetben további fontos válaszra váró kérdés, hogy miképpen alakul ezen különféle korlátoknak a terjedelme, érintik-e ezek a korlátok a parlamenti költségvetési hatalom lényegét (azaz egy vagy több alapdöntés lényegében *de facto* a parlamenten kívül születik meg), vagy csupán a költségvetési hatalom lényegét érintetlenül hagyó, kisebb jelentőségű, pragmatikus indokok alapján létező korlátozásokról van szó (pl. a közkiadási főösszegeket nem érintő, menet közben szükségessé vált költségvetési átcsoportosításokról szóló kisebb jelentőségű döntési jogosítványok kerülnek ki a parlamenti kompetenciából)?

## II. A KÖLTSÉGVETÉSI HATALOM FEJLŐDÉSTÖRTÉNETE

A költségvetési hatalom több évszázados alakulásának fejlődéstörténete arról tanúskodik, hogy a parlamentek költségvetési hatalma korántsem írható le statikus formában. Attól kezdődően, hogy Angliában 1215-ben a *Magna Carta* — ellensúlyozandó az uralkodó hatalmát — elsőként adott költségvetési hatalmi jogosítványt az angol Parlamentnek az adók megajánlása körében, a parlamentek költségvetési hatalma folyamatosan változott. A változások során a 13. századtól a 20. század végéig lényegében két ellentétes előjelű tendencia rajzolódik ki: a 19. század második feléig a parlamenti költségvetési hatalom fokozatos megerősödését, míg ettől kezdődően annak — főképpen a tényleges helyzetet tekintve — gyengülését figyelhetjük meg. E tendenciák ellentétessége különösen kontrasztosan hangzik, ha azokat összevetjük a parlamentek legitimációjának alakulásával: a parlamenti költségvetési hatalom felbukkanása és megerősödése a parlamentek azon fejlődési szakaszában jelentkezett, amikor mai értelemben vett parlamentről nem lehetett beszélni (az csak a kiváltságos társadalmi osztályok döntéshozó testületeként létezett), míg a gyengülés tendenciája időben egyértelműen összekapcsolódik az általános választójog megjelenésével, a demokratikus jogállamiság megszületésével.

Az a folyamat, amely a *Magna Carta* kibocsátásával vette kezdetét, sokáig csak az államháztartás bevételi oldalának tekintetében teremtette meg a parlamentek költségvetési hatalmát, amelyet — figyelemmel arra, hogy a parlamenteknek az államháztartás kiadási oldalára az anyagi alapok megteremtését nem számítva semmiféle ráhatásuk nem volt — csak féloldalas hatalomnak aposztrofálhatunk. Az adómegajánlás jogán túl-

[2] Lásd: <http://www.servat.unibe.ch/icl/> (2012.11.24.)

menően az államháztartás a végrehajtó hatalom (az uralkodó és udvartartása) belügyeként funkcionált, az államháztartás az uralkodó személyes pénzügyeinek és az állam működtetését biztosító közpénzügyek sajátos, egymástól el nem különülő elegyként jelentkezett, amelyet a tervezéstől a döntésen és végrehajtáson keresztül a beszámolásig a titkosság, a törvényhozás teljes mellőzése jellemezte. Ugyanakkor persze nem szabad lebecsülnünk a parlamentek adómegajánlással kapcsolatos akaratának az államháztartásra gyakorolt áttételes hatását; elegendő utalnunk a magyar adómegajánlási joggyakorlásban elhíresült *vitam et sanguinem, sed avenam non* („életünket és vérünket adjuk, zabot viszont nem”) jelenségére.

A féloldalas parlamenti költségvetési hatalom meghaladását a 17. század végének (az angol Bill of Rights 1689-ben), illetve a 18. század (az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 1787-ben) politikai változásai, fejleményei indították meg, melynek eredményeképpen a parlamentek immáron az államháztartás egészére nézve döntéshozói jogokat nyertek. Magyarországon e tekintetben az 1848. évi III. törvénycikk elfogadása jelentette a fordulópontot, amelynek értelmében a „ministerium az ország jövedelmének és szükségleteinek kimutatását — s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett — évenként az alsótáblának bemutatni köteles”.<sup>[3]</sup> A megindult folyamat ívét a szabadságharc leverése szükségszerűen megtörte, így hazánkban csak az 1867. évi kiegyezést követően teljesíthetett ki a parlamenti költségvetési hatalom, amely (legalábbis 1948-ig) végleges jogi formáját az állami számvitelről szóló törvénycikk elfogadásával nyerte el.<sup>[4]</sup>

A 20. század beköszöntével szerzte a modern világban fokozatosan teret nyert az általános választójog, így a parlamentek most már a népszuverenitás letéteményeseként gyakorolhatták az államháztartás mindkét oldalára kiterjedő költségvetési hatalmukat. Azonban aminek első látásra a parlamenti költségvetési jog betetőzését és megszilárdulását kellett volna jelentenie, az a valóságban egy a korábbiakkal ellentétes tendencia, a parlamenti költségvetési hatalom gyengülését hozta magával. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a tényleges parlamenti költségvetési hatalom gyengülését elsősorban nem jogi változások, jogi tényezők eredményezték, hanem a 20. században bekövetkezett politikai környezeti változások, melyek köréből témánk szempontjából a következők a legfontosabbak.

a) Az állami szerepkörvállalás korábban sohasem látott mértékű bővülése, amely a jóléti állam (*welfare state*, *Wohlfahrtstaat*) 1960-as és 1970-es évekre tehető fénykorában érte el tetőpontját, mindez óhatatlanul együtt járt a közpénzek volumenének jelentős mértékű növekedésével (míg az I. világháborút megelőzően az európai államok a bruttó hazai terméküknek hozzávetőlegesen 10 százalékát vonták el, addig a jóléti állam kiteljesedésével az elvonás mértéke legkevesebb három és félszeresére, egyes — elsősorban a gazdag északi — államokban pedig több mint hatszorosára nőtt). A parlamentek részint a kellő szakértelem hiánya (a képviselők többségükben költségvetési laikusok), részint pedig az idő hiánya (a rendelkezésre álló tárgyalási időkeret csak a

[3] Lásd a független felelős magyar ministeriumról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-át.

[4] Lásd az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikket, amely témánk szemszögéből a mai államháztartási törvényünknek (2011. évi XCCV. törvény) feleltethető meg.

különbéle okok miatt reflektorfénybe került kérdések megvitatására elegendő) következtében egyre kevésbé képesek befogadni, áttekinteni a költségvetési törvényalkotás információdömpingjét.

b) A professzionális politikai pártok (tömegpártok) megjelenése, amelynek következtében a kormányzó párt (vagy kormányzó pártok) akarata testesül meg a parlamenti költségvetési döntéshozatalban, mindezt a parlament szavazógépezet professzionális és fegyelmezett működése (frakciófegyelem) biztosítja — problémák e körben csak a bizonytalan belpolitikai helyzetek (például koalíciós válság, kisebbségi kormányzás) esetén merülhetnek fel.

c) A professzionális nyomásgyakorló csoportok (*pressure groups*) megjelenése, amelyek erejüknel fogva képesek egyes érdekeknek (például ágazati lobbik, multinacionális vállalatok érdekeinek) a költségvetési döntéshozatalban való hatékony megjelenítésére, ahol is az érdekek becsatornázása jellemzően a kormánypárton (kormánypártokon) keresztül történik, melynek következtében a tényleges parlamenti szerepkör itt is a parlamenti szavazógépezet működtetésében realizálódik.

A parlamenti költségvetési hatalomnak a múlt században bekövetkezett gyengülési tendenciája nem kívánatos mértékben torzította a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlyát — egyértelműen az előbbi hatalmi pozícióinak rovására. Különösen kirívó példaként tartja számon a szakirodalom az Egyesült Királyságban végbement 20. századi folyamatot, melynek következtében a brit Alsóház (*House of Commons*) lényegében passzivitásba vonult a kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslat tárgyalási napirendjénél.<sup>[5]</sup> A hatalmi egyensúly deformálódása az ezredfordulótól kezdődően egyre több szakmai aggályt vetett fel, tanulmányok sora<sup>[6]</sup> született a parlamenti költségvetési hatalom nem kívánatos alakulása felett érzett aggodalom jegyében, az OECD égisze alatt nagyszabású összehasonlító kutatási projekt lefolytatására került sor,<sup>[7]</sup> illetőleg javaslatok sora fogalmazódott meg a jelenlegi szűk keresztmetszetek megszüntetése, a parlamentek helyzetbe hozása érdekében.

### III. A KÖLTSÉGVETÉSI HATALOM ÖSSZEHAJONLÍTÓ ASPEKTUSBÓL

Az elmúlt évtized kutatási projektjei arra is rámutattak, hogy a parlamenti költségvetési hatalom meggyengülése az egyes országokban — akár szignifikáns mértékben is — eltérő sajátosságokkal, jellegzetességekkel ment végbe. Az országspecifikus eltérések több — az adott állam politikai, jogi, kulturális, stb. fejlődéséből adódó — tényezővel magyarázhatóak. E tényezők körében elsősorban a következők bírnak kiemelkedő relevanciával.

a) Az alkotmányos közjogi berendezkedés: a prezidenciális (illetőleg valamivel kisebb mértékben a félprezidenciális) rendszerekben hagyományosan erősebb a parlamentek költségvetési hatalma — az OECD országok körében az Amerikai Egyesült

[5] Ezzel kapcsolatban Wehner, 2004. hivatkozik Edward Davey brit parlamenti képviselő, illetőleg kormányzati tisztségviselő 2000-ben megjelent, beszédes címmel ellátott „*Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny*” című könyvére (Centre for Reform Papers No. 19, London).

[6] Lásd főképpen: Schick, 2002; Wehner, 2004, és Lienert, 2005.

[7] Ennek eredményeit mutatja be Lienert – Jung, 2004.

Államok Kongresszusának két háza (*House of Representatives, Senate*) bír a legnagyobb hatalommal; az amerikai költségvetési döntéshozatalt nagy mértékben jellemzi az elnök és a Kongresszus közötti kielezett politikai küzdelem. Ennél fogva a prezidenciális berendezkedésű országok körében a gyengülési tendencia általában jóval mérsékeltebb formában jelentkezett, mint a skála másik végét képező Westminster típusú parlamenti monarchiák (élen az Egyesült Királysággal, továbbá ide sorolhatunk több brit nemzetközösséghez tartozó országot is) esetében, amelyeknél a parlamenti költségvetési hatalom — különös tekintettel a parlament és a végrehajtó hatalom közötti közvetlen személyi egybeesésekre — eredendően kevésbé kielezett, korlátozottabb volt.

b) A parlament politikai összetétele — ahol a kormánynak erős és stabil parlamenti többsége van, ott a törvényhozásnak rendszerint csak a szavazógépezeti szerepkör marad; míg ott, ahol ingatag a parlamenti többség, koalíciós kormányoknál a politikai partnerek viszonyát komoly súrlódások nehezítik, illetve a kisebbségi, továbbá a szakértői kormányzás eseteiben a parlamentek gyakorta már tényleges súllyal vesznek részt a költségvetési döntéshozatalban. Ez utóbbi körben a parlamenti költségvetési hatalomnak elvileg kedvező politikai környezet ellenére is találhatunk ellentétes, a parlament erejét gyengítő tényezőket a különféle parlamenten kívüli politikai megállapodások, alkuk formájában; így különösen koalíciós kormányzásnál a koalíciós pártok közötti előzetes költségvetési megállapodás (e vonatkozásban Hollandia vagy Finnország hozható fel gyakori példaként), illetőleg kisebbségi kormányzás esetében a kormányt alkotó párt (vagy pártok) és az ellenzék egy vagy több pártja között megszülető éves költségvetési megállapodás (ilyen megállapodásokat találhatunk Svédországban, Dániában vagy Norvégiában). Ezek a politikai dokumentumok (bár jogi kötelező erejük természetesen nincs) kisebb-nagyobb mértékben leszűkítik a parlament mozgásterét.

c) Az ún. fiskális szabályok (*fiscal rules*) létezése az elmúlt másfél évtizedben világlétséggé vált<sup>[8]</sup> az ún. költségvetési felelősségi keretrendszer (*fiscal responsibility framework*) törvényi bevezetése (*fiscal responsibility laws*), amely lényegében egy önkorlátozó jogi normaösszesség, melynek következtében megfogalmazódnak azok a határszabályok (pl. államadóssági korlát, vagy a közszféra hitel- és kölcsönfelvételi korlátjai), amelyek — normális esetben évekre, vagy akár évtizedekre — előre behatárolják a parlamenti — s nem utolsósorban a kormányzati — mozgásteret.<sup>[9]</sup> E relációban az egyik legfrissebb példát a nemrégiben hatályba lépett új magyar alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) szolgáltatja,<sup>[10]</sup> amely fiskális szabályok sorát fogalmazza meg,

[8] A „világdivatot” (nyilvánvalóan szándékán kívül) Új-Zéland indította el 1995-ben, amikor a kiwik parlamentje elfogadta a Fiscal Responsibility Act-et azzal a céllal, hogy az ország egyre tarthatatlanabbá váló költségvetési helyzetét rendbehozzák. A törvény olyannyira sikeres lett — Új-Zéland ennek következtében egy fenntartható közpénzügyi pályára került —, hogy a 2000-es évektől kezdődően egyre több követője lett a költségvetési felelősségi keretrendszernek mind a fejlett világban (pl. Egyesült Királyság, Svédország), mind a felzárkózó országok körében (pl. Lengyelország, Magyarország), mind pedig a harmadik világ országaiban (pl. Nigéria, Jamaica).

[9] A költségvetési felelősségi keretrendszerre, az ahhoz tartozó fiskális szabályokra nézvést lásd Kopits-Symansky, 1998.

[10] A teljesség kedvéért megjegyzendő, hogy Magyarország Alaptörvénye csupán az említett fiskális szabályok lényegi elemeit fekteti le, a részletes szabályozás egy új sarkalatos törvényben (a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi XCCIV. törvény) jelenik meg.

különös tekintettel az államháztartás adóssága körében érvényre juttatandó, a meglévő államadósság mértékét csökkentő jogi normákra (ún. adósságfék-szabályok), valamint az államadósság újratermelődésének megakadályozását célzó kölcsön- és hitelfelvételi korlátozó jogi normákra.

d) A külső hatások szerepe — e tekintetben ki kell emelni egyfelől az Európai Unió tagállamainak esetében az uniós intézmények (így elsősorban az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa<sup>[11]</sup>) szerepét, másfelől pedig az államadósságának finanszírozására önállóan nem képes országok esetében a Nemzetközi Valutaalap (IMF) szerepét.

e) Az uniós tagországoknál a parlamenti költségvetési hatalmat ilyen külső keretek közé szorítja az ún. maastricht-i konvergencia kritériumok két fiskális eleme, tehát az éves költségvetési deficitmutató<sup>[12]</sup> (amely nem haladhatja meg az adott tagország bruttó hazai termékének három százalékát), illetve az államadósság-mutató (amely nem lehet több az adott ország bruttó hazai terméke hatvan százalékánál). A fiskális kritériumok be nem tartása szankciókat von(hat) maga után — így elsősorban a „renitens” tagállam<sup>[13]</sup> ún. túlzott deficit eljárás (*excessive deficit procedure*) alá vonását, valamint a túlzott deficit eljárás sikertelensége esetén a kohéziós pénzeszegek elvonását, továbbá legújabbban akár pénzbírság szankciót is.

f) Az eladósodott (ún. adósságcspadába került) országok esetében a valamely hitelkonstrukciót igénybe vevő államnak a hitelkonstrukciót nyújtó IMF (amennyiben pedig az adósságcspadába került ország egyúttal az Európai Unió tagállama is: az Európai Bizottsággal karöltve) a hitelszerződésben határozza meg azokat az államháztartási bevételi, illetve kiadási oldalát egyaránt érintő hitelfeltételeket, amelyek értelem szerűen ugyancsak — akár jelentős mértékben is — korlátozzák a parlamentek költségvetési hatalmának terjedelmét, mindezt — ti. a hitelfeltételek teljesítését — a hitelnyújtó(k) rendszeresen ellenőrzi(k).

A fentiekben felsoroltakon túlmenően természetesen az adott ország konkrét államháztartási jogi normái, pontosabban fogalmazva ezeken belül a parlamenti költségvetési hatásköröket és a parlamenti költségvetési eljárást, valamint a parlament és a kormány közötti költségvetési ügyekben megvalósuló munkamegosztást (hatáskörmegosztást) szabályozó rendelkezések ugyancsak kiemelkedő hatással bírnak a parlamenti költségvetési hatalom alakulására nézve. A költségvetési hatalom kérdéseivel foglalkozó nemzetközi szakirodalomban jól ismert és gyakran alkalmazott módszer az ún. Wehner-index, amely — kisebb és nagyobb jelentőségű tényezőket egyaránt felhasználva — az államháztartási jogi normák és ezek tényleges gyakorlatának, hatályosulásának elemzése és értékelése útján állapítja meg egy adott ország törvény-

[11] Az Európai Unió Tanácsa esetében az ECOFIN [BUDGET] Tanács a konkrét szereplő.

[12] Értve ezalatt az államháztartás egészének adósságát, azaz a központi alrendszer mellett a helyi önkormányzati alrendszerben keletkezett adósságot is.

[13] Az uniós tagállamok költségvetési fegyelmét (vagyis inkább ennek hiányát) jól jellemzi, hogy az elmúlt öt-tíz esztendőben a tagállamok négyötöde (!) nem tudta betartani a két fiskális mutató egyikét vagy másikat (vagy pedig egyiket sem), és találhatunk arra is példákat (elsősorban a déli tagállamokban), hogy a fiskális mutatók be nem tartása extrém méreteket ölt, azaz akár meg is duplázza az adott fiskális konvergencia kritériumban meghatározott irányadó mértéket.

hozó testületének hatalmi mutatószámát. Joachim Wehner eredeti index-módszere összességében 15 kritériumot vizsgál meg,<sup>[14]</sup> majd a vizsgálati válaszok pontozásával (a pontszámok a nagyobb pontértékektől a kisebb pontértékek felé haladva az erős parlamenti költségvetési kompetenciától a gyenge parlamenti költségvetési kompetenciáig terjedő ívet írnak le) minősíti valamely ország parlamentjének költségvetési hatalmát. A különböző szakmai projektek és fórumok a Wehner-index alapulvételével kialakítottak egy kevésbé bonyolult mutatómódszert, amely négy, öt, hat vagy hét kritérium kiemelésével<sup>[15]</sup> csak a leglényegesebb kritériumok vizsgálatára szorítkozik (így például nem vonja be vizsgálati körébe a költségvetési törvény időben történő elfogadásának meghiúsulásával összefüggő — az indemnitásra, illetve az ex lex helyzetre vonatkozó jogi szabályozásokat). A Wehner-féle kritériumok köréből az alábbiakat tekinthetjük meghatározó jelentőségűnek a parlamenti költségvetési hatalom szemszögéből nézve:

a) A kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslattal összefüggő változtatás joga, amely — az egyes országok jogi szabályozásainak figyelembevételével — lehet korlátlan vagy korlátozott, illetőleg kizárt. Korlátlan parlamenti jogosítvány esetén a törvényhozók bármely vonatkozásban jogosultak eltérni a benyújtott törvényjavaslat szövegétől, ez tapasztalható például Belgium, Ausztria, Japán vagy éppenséggel Magyarország esetében. Korlátozott parlamenti változtatási hatáskör esetében szabályozási fokozatokkal szembesülhetünk, az egyik alaptípus megengedi a költségvetési hiány parlament általi növelését, azonban ennek ellentételezését szabja feltételül (pl. Franciaországban); míg a másik alaptípus ennél szigorúbb, a hiány növelését megtiltja, viszont szabad kezét ad a kiadási oldal belső összetételének megváltoztatásában (pl. Spanyolországban). A parlament változtatási jogának kizárása pedig annyit jelent, hogy a törvényhozók a kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslattal kapcsolatosan döntési alternatívával állnak szemben, vagy elfogadják, vagy pedig elutasítják azt.

b) A költségvetési törvény év közbeni módosításának, kiegészítésének joga (ideértve a teljes körű módosítás, azaz a pótköltségvetési törvény megalkotásának esetét is), amely szabályozási kör nagyfokú hasonlatosságot mutat fel az előző pontban taglaltakkal, azaz a törvényjavaslattal összefüggő változtatási jogosítványok erősségét (vagy gyengeségét) híven követik a költségvetési ciklus végrehajtási szakaszában gyakorolható törvénymódosítási jogosítványok, néhány országban (így különösen Japánban) az ezzel kapcsolatos hatáskörgyakorlás lényegében a költségvetési ciklus kvázi kötelező elemét testesíti meg.

c) A költségvetési törvényjavaslat megtárgyalására nyitva álló időkeret hossza; e vonatkozásban a bevett szakirodalmi klasszifikáció három csoportot különít el, úgymint 1. a négy hónapot meghaladó időkeret (erre viszonylagosan kevés példa hozható fel, viszont a világ egyik legnagyobb államháztartása, az Amerikai Egyesült Államok költségvetése e körbe tartozik), 2. az egytől négy hónapig tartó időkeret (az államok többsége — köztük Magyarország is — e csoportba sorolandó), valamint 3. az egy hónapnál rövidebb tárgyalási időkerettel rendelkező parlamentek (pl. Görögország vagy Kanada). Mindehhez — figyelemmel például az Egyesült Királyság e tekintetben megvalósuló

[14] Lásd Wehner, 2004.

[15] Így például Lienert, 2005 csupán öt darab kritérium alapján vonja le következtetéseit.

rossz költségvetési hagyományára, ti. hogy a költségvetési törvényjavaslat tárgyalási szakasza „belelóg” a költségvetés végrehajtási szakaszába — még lényeges azt is hozzáfűzni, hogy a rendelkezésre álló tárgyalási időkeretet a költségvetési év kezdete előtt kell biztosítani.

d) A parlamenti bizottságok és képviselők szakmai támogatásának kérdése, azaz működik-e a parlamentet támogató költségvetési szakmai háttérszervezet, vagy sem; amennyiben igen, akkor ez a háttérszervezet képes-e teljes szakmai háttérrel biztosítani a törvényhozók költségvetési döntéseikhez, vagy pedig csupán korlátozott segítséget tud nyújtani a képviselőknek — az első esetben egy kiépített professzionális szervezet működik jelentős számú költségvetési specialistával (jogászokkal, közgazdászokkal, politológusokkal, szociológusokkal), míg utóbbi esetben csupán néhány fős stábbal funkcionáló háttérszervezetről van szó. Ebből a nézőpontból a világ talán legirigyeltebb parlamentje az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusa, amely mellett 1974-ben felállították<sup>[16]</sup> a Congressional Budget Office (CBO) névre hallgató háttérszervezetet, amely a maga mintegy 250 fős létszámával folyamatos és pártfüggetlen szakmai támogatást ad a Kongresszus mindkét házának, lényegében az amerikai pénzügyminisztériumétól semmiben el nem maradó szakmai potenciál birtokában. Ilyen szakmai támogató háttérszervezetekként könyvelhetjük el a már korábban szóba került költségvetési felelősségi keretrendszer intézményi szegmenseként<sup>[17]</sup> felállított költségvetési tanácsokat (*fiscal councils*) is. A költségvetési tanácsok európai mintapéldáját lelhetjük meg a Lars Calmfors által elnökölt svéd költségvetési tanácsban (*Finanspolitiska Rådet*),<sup>[18]</sup> de ide sorolták a sajnálatosan tiszavirág-életűnek bizonyult, Kopits György nevével fémjelzett magyar Költségvetési Tanácsot is.

e) A költségvetés végrehajtása folyamán a kormány (a költségvetés végrehajtásának fő felelőse) rendelkezik-e a költségvetés elfogadásakor alapul vett körülményekben bekövetkezett, előre nem látható változások lereagálásához szükséges átcsoportosítási, illetve zárolási jogosítványokkal, vagy erre saját hatáskörében nincsen lehetősége, azaz csak parlamenti jóváhagyással teheti meg mindezt (ami voltaképpen a költségvetési törvény módosítását, kiegészítését igényli). Az ugyan elvitathatatlan, hogy a parlamenti költségvetési hatalom erejét az fejezi ki leginkább, ha a kormány az elfogadott költségvetési törvényhez annak utolsó betűjéig, utolsó számáig kötve van, azonban az életszerűség, az előre nem látható (azaz nem tervezhető) változásokra adandó költségvetési válaszok gyors megtörténtéhez fűződő érdekek, a rugalmasság követelménye adott esetben irracionálissá tehetik a parlamenti költségvetési hatalom ilyenképpeni fetiszizálását. Az egyes országok e kérdéskörrel kapcsolatos államháztartási jogi szabályozásai változatos képet nyújtanak, vannak országok (pl. Norvégia, Finnország), ahol bárminemű menet

[16] Lásd: Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974.

[17] Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a költségvetési felelősségi keretrendszernek nincsen „kőbe vésett” szabályrendszere, intézményi rendszere; a költségvetési felelősségi keretrendszer az azt bevezető államnak a költségvetési fegyelem iránti elkötelezettségét, a fenntartható költségvetés célkitűzését tükrözi, az ezek megvalósításához igénybe veendő eszközöket (szabályok, intézmények) a keretrendszert bevezető állam az igényeihez, sajátosságaihoz mérten választja meg; így ennek keretében vagy felállít egy költségvetési tanácsot, vagy szükségtelennek ítéli meg egy ilyen szervezet felállítását.

[18] Lásd a svéd költségvetési tanács honlapját: <http://www.finanspolitiskaradet.se/> (2012.11.24.)



közbeni változtatás parlamenti jóváhagyást igényel. Az országok egy másik körében (pl. Franciaország, Olaszország) törvényben pontosan kijelölt korlátok között a kormány saját hatáskörében jogosult döntést hozni a szükségessé vált átcsoportosításokról vagy zárolásokról, végül pedig arra is találhatunk példákat (pl. Görögország, Portugália), ahol a költségvetési végrehajtási szakaszban szükségessé vált átcsoportosításokról vagy zárolásokról a kormány szabadon — törvényi korlátok nélkül — dönthet, amennyiben az adott változtatást a költségvetési célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlennek ítéli meg. Ez utóbbi szabályozási típus azonban megítélésem szerint már — az életszerűség és a rugalmasság által megkívánt mértéken túllépve — szükségtelen mértékben gyengíti a parlamentek költségvetési hatalmát.

f) A középtávú költségvetési tervezés (*multi-annual budgetary planning*) parlamenti jóváhagyása. A legkevesebb három évet felölelő középtávú stratégia elfogadására sor kerülhet 1) törvény formájában (erre találhatunk példát Olaszországban), ez esetben a parlamenti szerepkör értelemszerűen erős, az elfogadott törvény köti a kormányt; 2) valamivel gyengébb formában nyilvánul meg a parlament költségvetési hatalom, ha a középtávú terv elfogadása határozati formában történik (például Portugáliában, Svédországban); illetőleg 3) gyenge költségvetési hatalomról beszélhetünk abban az esetben, ha a parlament semmilyen döntést nem hoz a középtávú költségvetési stratégiáról, a kormány csupán tájékoztatást nyújt a középtávú elképzeléseiről (ezt, az utat követi az országok döntő többsége).

#### IV. A PARLAMENTI KÖLTSÉGVETÉSI HATALOM HELYREÁLLÍTÁSÁNAK LEHETSÉGES ÚTJAI

Számos jel utal arra, hogy az elmúlt egy-másfél évszázad általános hanyatló tendenciáját a legutóbbi évtized költségvetési reform-, illetőleg korszerűsítési folyamatai több országban nemcsak hogy megállították, hanem határozott irányt vettek a parlamenti költségvetési hatalom megerősítése felé. Mind az egyes országok parlamenti költségvetési gyakorlata, mind pedig az ezzel foglalkozó szakirodalmi források egyértelműen alátámasztják ezt a — valószínűsíthetően az elkövetkező évtizedekben is folytatódó — tendenciát, a költségvetési hatalom visszaszerzésének szükségességét,<sup>[19]</sup> vagy a parlamentek költségvetési hatalmának újjászületését (*budgetary comeback*)<sup>[20]</sup> emlegetve. A parlamenti költségvetési hatalom új (ismételt) térnyerését felmutató államok gyakorlati tapasztalataiból, sikeres példáiból (*best practices*) jelentős találati pontossággal megrajzolhatók a kívánatos parlamenti költségvetési szerepkör fontosabb elemei, úgymint (i) a parlament és a kormány költségvetési szerepkörének következetes szétválasztása (ezzel kapcsolatban lásd az alábbi a) pontot); (ii) professzionális parlamenti segédszerv működtetése (erről részletesen lásd a soron következő b) pontot); (iii) közpénzügyi szakbizottsági struktúra működtetése — a parlamenti bizottsági rendszer szükségszerűen magában kell foglaljon legalább egy költségvetési

[19] Lienert, 2005, 11.

[20] Wehner, 2004, 7.

kérdésekre szakosodott szakbizottságot; általában ennél fejlettebb megoldást jelent a két közpénzügyi szakbizottsági felállás, amikor — biztosítandó a nagyobb fokú specializációt — az *ex ante* költségvetési hatáskörgyakorláshoz, illetőleg az *ex post* költségvetési hatáskörgyakorláshoz külön-külön bizottság tartozik; (iv) a költségvetési tárgyalási időkeret megnövelése — itt a minimálisan három-négy hónapos tárgyalási időkeret szolgálja megfelelően a parlamenti költségvetési hatalom megerősödését; az időkeret kérdése természetesen nem kezelhető mechanikus módon, hiszen ezen időtartamon belül egyéb tényezők (például a heti parlamenti ülésnapok száma, a bizottsági — különösen a közpénzügyi szakbizottsági — aktivitás, a szakmai támogató segédszervek jelentősége) is hatással vannak a ténylegesen gyakorolt parlamenti költségvetési hatalomra.

a) A törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti költségvetési munkamegosztásnak következetesen követnie kell azt a zsinórmértéket, amely szerint a költségvetési ciklus tervezési, illetőleg végrehajtási fázisa kormányzati kompetenciába tartozik, ugyanakkor a végrehajtó hatalmat el kell zárni a költségvetési ciklus döntéshozatali (ún. politikai vagy parlamenti), továbbá zárszámadási és auditálási fázisainak hatáskör-gyakorlásától.

Ennek megfelelően a parlament költségvetési szerepkörének teljeskörűen — azaz nem csupán formailag, hanem tényleges hatalommal kitöltve — fel kell ölelnie a kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslat feletti döntéshozatalt (*appropriáció*), az ún. *ex ante* költségvetési jogositványok gyakorlását. A tényleges hatalommal kitöltött parlamenti szerepkör a költségvetési törvényjavaslat érdemben történő tárgyalását (ideértve mind a plenáris üléseket, mind pedig a parlamenti szakbizottsági üléseket), valamint a törvényjavaslat korlátozás nélküli, vagy csak objektív pénzügyi racionalitási szempontok által indokolható korlátok (pl. a költségvetési hiány növelésének megtiltása, vagy az előirányzat-emelés kötelező ellensúlyozásának előírása) mentén történő megváltoztatásának jogát. Azaz, a benyújtott költségvetési törvényjavaslat parlament általi „szentesítését” (az ún. *rubberstamping*) semmiképpen nem könyvelhetjük el tényleges parlamenti hatalmi szerepként. Mindehhez hozzá kell még tenni azt is, hogy e körben az időtényező úgyszintén fontos, ugyanis az *ex ante* költségvetési jogositványok gyakorlása csak akkor tekinthető megfelelőnek, ha arra az érintett költségvetési évet megelőzően kerül sor (e megállapítás alól természetesen kivételt képeznek a rendkívüli helyzetek, jellemzően belpolitikai patthelyzetek).<sup>[21]</sup>

Ugyancsak teljeskörű hatalommal kell rendelkeznie a parlamentnek a költségvetési év befejezését követően a költségvetési végrehajtással kapcsolatos beszámoló (zárszámadás) elfogadása (*felmentvény megadása*) során — ezek az ún. *ex post* parlamenti költségvetési jogositványok. Az e feladatnak való megfelelés aspektusából különösen

[21] Szerencsére a modern jogállamokban az ilyen rendkívüli helyzetek csakugyan rendkívüliek, azaz ritkán kerül rájuk sor, így például Magyarországon az elmúlt hetven évben ilyen helyzet nem állt elő (bár itt megjegyzendő, hogy mindez a szocializmus évtizedeire nézve nem bír valós értéktartalommal). Viszont történeti érdekességként megemlíthető, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában majdhogynem az ilyen rendkívüli helyzetek jelentették a normál ügymenetet: ugyanis összesen 178 hónapon keresztül indemnitási törvények képezték a költségvetési végrehajtás jogi alapját, továbbá ezen időtartamon felül volt még 1669 nap, amelyek során *ex lex* helyzetben folytatódott az ország költségvetési gazdálkodása. Lásd Magyar, 1923, 56–57.

lényeges, hogy a törvényhozók kellő szakmai háttértámogatással rendelkezék, itt különösen fontos a számvevőszék (*supreme audit institute*) szerepe.

Mint láthattuk, az *ex ante* és az *ex post* költségvetési jogosítványok rendeltetésszerű gyakorlása jelen tanulmány aspektusából nézve feltételezi a parlamenti hatáskörgyakorlás kizárólagosságát, illetőleg — ami legalább ennyire fontos — e hatáskörgyakorlásnak tényleges tartalommal történő megvalósítását. Ha valóban erős parlamenti költségvetési hatalmat akarunk, akkor minden tekintetben ki kell zárni a végrehajtó hatalom e folyamatokba történő közvetlen beleszólását, ezáltal jöhet létre a közpénzügyek területén a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti kívánatos egyensúlyi állapot.

Ugyanakkor fenti tétel a költségvetési ciklus tervezési (döntés-előkészítési) és végrehajtási szakaszait illetően nem feltétlenül igaz; adódhatnak olyan helyzetek, előfordulhatnak olyan tényezők, amikor akceptálható a végrehajtó hatalmi hatáskörök — természetesen semmiképpen sem parttalan — megnyirbálása, feltéve, hogy a hatáskörök eltérítésének „kedvezményezettje” a törvényhozó hatalom.

A tervezési fázisban ilyen megnyirbálásra alapot adó körülmény lehet, ha a parlament az aktuális költségvetési éven túlterjeszkedő (rendszerint középtávú, azaz legalább két további költségvetési évre szóló) költségvetési döntést hoz törvényi, vagy esetleg egyéb jogi formában. Egy ilyen parlamenti döntés értelemszerűen azzal jár, hogy a középtávú költségvetési döntéssel lefedett költségvetési évek vonatkozásában az éves költségvetés tervezésének kormányzati mozgásterét a parlament előre leszűkíti.

Az előző bekezdésben foglaltakhoz hasonlatosan megnyirbálási jogalapot képezhet a költségvetés végrehajtásának folyamán a végrehajtás alapjául szolgáló költségvetési törvény jelentős mértékű megváltoztatása. Azt, hogy egy adott állam mit tekint jelentős mértékű megváltoztatásnak, természetesen eltérő lehet, ugyanakkor jól körülhatárolható az a költségvetési hatásköri minimum, amelynek esetében a kormányzati hatáskörbe tartozás negatív hatással jár a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom ideális egyensúlyi helyzetére nézve. Ezt a hatásköri minimumot az elfogadott költségvetési fejezeti főösszegek megváltoztatásában (növelésében, csökkentésében) indokolt meghúzni, minthogy az ide tartozó döntések az elfogadott költségvetési törvény alapvető struktúráját érintik, azaz kizárólagosan csak törvénymódosítással valósíthatók meg. Ugyanakkor e hatásköri minimumot általában véve tekinthetjük kívánatos hatásköri maximumnak is, minthogy a flexibilitás követelménye, a menet közbeni gazdasági-pénzügyi változásokra való gyors reagálás szükségessége a költségvetési fejezeti főösszegeken belül indokoltá teszik az ezzel kapcsolatos döntési kompetenciák kormányzati hatáskörbe telepítését.

b) Professzionális támogatásra a törvényhozó hatalomnak mindenképp a két kizárólagos parlamenti fázisban, a költségvetési és a zárszámadási döntéshozatalban van kifejezetten szükséges. Amennyiben a végrehajtó hatalom szűken dokumentált (azaz a költségvetési törvényjavaslat normaszövegén és mellékletein kívül csak szűken mért egyéb dokumentumokkal felszerelt) költségvetési törvényjavaslatot terjeszt a parlament elé, különösen fontos, hogy legyenek olyan avatott szakértők, akik képesek megvilágítani a parlamenti képviselők számára, hogy mit is takar a benyújtott javaslat. Ha pedig bőven dokumentált (részletes indokolással, szöveges és számszerű háttéranyagokkal felszerelt) költségvetési törvényjavaslattal állunk szemben, akkor legalább ilyen fontos a professzionális támogatók szerepe: ők képesek ugyanis megakadályozni, hogy a több-

ségében laikus képviselők ne tévedjenek el az információk rengetegében; ők képesek az információdömpingből a lényegi részek kihámozására és ezen információknak a döntéshozatalhoz valós segítséget nyújtó formában a képviselők felé történő közvetítésére.

A parlamenti képviselők és parlamenti bizottságok professzionális támogatására egyaránt — bár valószínűsíthetően nem egyenlő hatásfokkal — alkalmasak az intézményesített, illetőleg egyéb formák. Az intézményesített formák körében kétfajta szervtípust szükséges nevesítenünk: egyfelől a költségvetési döntéshozatali fázisban közreműködő parlamenti segédszervet, azaz a költségvetési tanács (*fiscal council*) típusú intézményeket, másfelől pedig a zárszámadási fázisban a számvevőszék (*supreme audit institute*) típusú intézmények.<sup>[22]</sup> Jelentős különbség fedezhető fel e két intézménytípus szervezetrendszeri beágyazódottságában: amíg a számvevőszékek évszázados múltra visszatekintő állami szervek, mondhatni természetes integráns részét képezik a modern jogállamiságnak, addig költségvetési tanácsok új keletű (néhány kivételtől eltekintve alig több mint egy évtizedes múlttal rendelkező) állami intézmények, és az államok csupán kisebbségében találkozhatunk ilyen típusú szervvel. Közös elem viszont a szóban forgó kétféle intézményben az a jogállami elvárás, hogy ezek csak a parlamentnek alárendelten (azaz a végrehajtó hatalomtól függetlenül) működjenek, tovább megfelelő szakmai apparátussal rendelkezzenek. Ez utóbbival kapcsolatosan meg kell említeni, hogy a magyar Költségvetési Tanács esetében 2011-ben bekövetkezett változás (a korábbi, mintegy ötven fős apparátus szélnek eresztése) a parlamenti professzionális támogatói feladatok ellátására kevésbé alkalmas; és ezt a veszteséget — minthogy egymással nem kompatibilis szabályozási elemekkel (eltérő funkciók szolgálatában álló elemekkel) állunk szemben — egyáltalán nem ellensúlyozza az időközben kibővült költségvetési tanácsi hatáskör. Az egyéb (nem intézményesített) formák választása esetén (amely mint láthattuk, a költségvetési döntéshozatali fázisban bír kiemelkedő relevanciával) elég széles körű — *think tank* szervezetek megbízásától egyéni szakértők felkéréséig terjedő — a rendelkezésre álló (piaci) paletta.

Akár állami intézmény működtetésével, akár magánpiacról történő szolgáltatásvásárlás formájában kívánja adott parlament a költségvetési szakmai támogatását megoldani, egyaránt kiemelkedő jelentőséggel bírnak az igénybe venni kívánt (igénybe vehető) költségvetési szakmai támogatás minőségi és mennyiségi mutatói. Ezek helyes és hatékony megválasztása minden parlament életében fontos szervezési kérdés, a választott megoldás jól tükrözi az adott parlament költségvetési prioritásait, szerepfelfogását.<sup>[23]</sup>

[22] A számvevőszék típusú intézményekkel összefüggésben feltétlenül megemlíthető, hogy ezek nemcsak a zárszámadási fázisban, hanem a költségvetési döntéshozatali fázisban is szerephez juthatnak (ez különösen azon országok esetében lehet hangsúlyos, ahol nem működik költségvetési tanács típusú intézmény); e szerepkör azonban rendszerint (miként például Magyarországon is) csak egyfajta véleményezési jogosítványt foglal magában.

[23] Torz prioritással kapcsolatosan Wehner 2004 említést tesz egy — közelebbről meg nem nevezett — fejlődő világbeli országról, amelynek parlamentje két pénzügyi bizottsága mellett összesen öt fős költségvetési szakmai stábot foglalkoztat, miközben az alkalmazásában álló szakácsok (!) száma eléri a száz főt.

## IRODALOM

- Bastable, Charles Francis (1917): *Public Finance*. Macmillan and Co., Limited, London.
- Bende-Szabó Gábor (2003): Az államháztartás joga. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 69–157.
- Gustafson, Robert C. (2003): *Legislatures and the Budget Process – An International Survey*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, D.C.
- Heller Farkas (1943): *Pénzügytan*. Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.
- Kopits, George – Symansky, Steven (1998): *Fiscal Rules*. IMF Occasional Papers No. 162, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Krafchik, Warren — Wehner, Joachim (1998): *The Role of Parliament in the Budget Process*. Elérhető: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page\\_8/Role\\_of\\_parliaments%20in\\_budget\\_process.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_8/Role_of_parliaments%20in_budget_process.pdf) (2012.11.24.)
- László Csaba (1994): *Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból*. Aula Kiadó, Budapest.
- Lienert, Ian – Jung, Moo-Kyung (2004): The Legal Framework for Budget Systems – An International Comparison. In: *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 3. 59–123.
- Lienert, Ian (2005): *Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?* International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/05/115.
- Lienert, Ian (2010): *Role of the Legislature in Budget Processes*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Lienert, Ian and Fainboim, I. 2010. *Reforming Budget System Laws*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.
- Magyary Zoltán (1923): *A magyar állam költségvetési joga*. A „Studium” Bizománya, Magyar Tudományos Társulat Sajtóvállalata Rt., Budapest.
- Mariska Vilmos (1905): *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Franklin-Társulat, Budapest.
- Pelizzo, Riccardo – Stapenhurst, Rick – Olson, David (eds.) (2005): *The Role of Parliaments in the Budget Process*. World Bank Institute, Washington, D.C.
- Posner, Paul – Park, Chung-Keun (2007): Role of Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. In: *OECD Journal on Budgeting*, Volume 7., No. 3. 1–26.
- Santiso, Carlos (2006): *Parliaments and Budgeting: Understanding the Political Economy of the Budget in Latin America*. The American University of Paris, (Working Paper No. 39.)
- Schiavo-Campo, Salvatore (2007): Budget Preparation and Approval. In: Shah, Anwar (ed.): *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, Washington, D. C., 235–278.
- Schick, Allen (2002): Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? In: *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1., No. 3. 15–42.
- Schick, Allen (2003): The Role of Fiscal Rules in Budgeting. In: *OECD Journal on Budgeting*, Volume 3. No. 3. 7–34.
- Stapenhurst, Rick (2004): *The Legislature and the Budget*. World Bank Institute, Washington, D.C.
- Stapenhurst, Rick – Pelizzo, Riccardo – O’Brien, Mitchell (2012): *Ex Post Financial Oversight: Legislative Audit, Public Accounts Committees....and Parliamentary Budget*

*Offices?* OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions 4th Annual Meeting, Paris, 23-24 February 2012, Background Paper No. 4.

- Hagen, Jürgen von (2007): Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In: Shah, Anwar (ed.): *Budgeting and Budgetary Institutions*. The World Bank, Washington, D. C., 27–51.
- Wanna, John – Jensen, Lotte – de Vries, Jouke (2010): *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations – Trajectories and Consequences*. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- Wehner, Joachim (2004): *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute, Washington, D.C.
- Wehner, Joachim (2006a): *Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions*. Political Studies Institution, Political Studies Vol. 54., 767–785.
- Wehner, Joachim (2006b): *Legislative Institutions and Fiscal Policy*. London School of Economics and Political Science.
- Wehner, Joachim (2007): Budget Reform and Legislative Control in Sweden. In: *Journal of European Public Policy*, March, 313–332.