



MNB Háttér tanulmányok

2005/1

P.Kiss Gábor -Karádi Péter- Krekó Judit

AZ EURÓ BEVEZETÉSÉVEL JÁRÓ STRUKTURÁLIS POLITIKAI KIHÍVÁSOK: KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA♣

2005. január

* Köszönettel tartozunk Tardos Károly Gergelynek, Hoffman Mihálynak a hozamkonvergencia államháztartási hatásairól szóló számítások elkészítéséért, Bokros Lajosnak értékes és hasznos észrevételeiért és a tanulmány vitáján elhangzott hozzászólásokért. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerzőket terheli felelősség.

Online ISSN: 1587-9356

Magyarország a többi csatlakozó országhoz hasonlóan vállalta, hogy az EU-csatlakozást követően bizonyos idő elteltével az euróövezet tagjává válik és bevezeti a közös valutát. Az MNB Közgazdasági főosztályán tanulmányok készülnek mindazon kihívásokat megvizsgálandó, melyekkel a gazdaságpolitikának a közeljövőben szembe kell néznie annak érdekében, hogy a konvergencia-folyamat sikeresen menjen végbe és Magyarország az euróövezet versenyképes, gyors ütemben felzárkózó tagországa válnon. A sorozatot Ferenczi Barnabás, Jakab M. Zoltán és Nagy Béláné „Van-e inflációs feszültség a hazai élelmiszerárakban? Az EU-csatlakozás várható hatása” című 2002/1-es MNB háttér tanulmánya nyitotta meg.

P. Kiss Gábor, Közgazdasági főosztály, Konjunktúra elemzési osztály

E-mail: kissg@mnbb.hu

Karádi Péter, Közgazdasági főosztály, Monetáris stratégiai osztály

E-mail: karadip@mnbb.hu

Krekó Judit, Közgazdasági főosztály, Monetáris stratégiai osztály

E-mail: krekoj@mnbb.hu

Az elemzések a szerzők véleményét tükrözik, s nem feltétlenül esnek egybe az MNB hivatalos véleményével.

Magyar Nemzeti Bank

1850 Budapest

Szabadság tér 8-9.

Tel: 428-2600

<http://www.mnb.hu>

TARTALOMJEGYZÉK

ÖSSZEFOGLALÓ	4
I. BEVEZETÉS	6
II. AZ IDEÁLIS FISKÁLIS POLITIKA: FENNTARTHATÓSÁG ÉS STABILIZÁCIÓ	7
II. 1. Az államadósság ideális szintje és pályája	9
II. 2. A költségvetési politika stabilizáló funkciója	11
II. 2. 1. Automatikus stabilizátorok	13
II. 2. 2. Diszkreccionális intézkedések	14
II. 3. Intézményi kérdések a GMU-ban: Stabilitási és Növekedési Paktum és a költségvetés minőségi szempontjai	15
III. A FISKÁLIS KONSZOLIDÁCIÓ KÉRDÉSE	19
III. 1. Fiskális konszolidációk az elméleti megfontolások és a nemzetközi tapasztalatok tükrében	19
III. 1. 1. Nemzetközi tapasztalatok: stilizált tények az empirikus szakirodalomból	19
III. 1. 2. A jelenlegi GMU tagországok tapasztalatai	24
III. 1. 3. A feltörekvő és tranzíciós országok tapasztalatai	28
III. 2. A fiskális konszolidáció kérdései Magyarországon	30
III. 2. 1. Az induló helyzet	31
III. 2. 2. Fiskális kilátások	36
III. 2. 3. A költségvetés minőségi szempontjai	42
HIVATKOZÁSOK	45
FÜGGELÉK	49

Összefoglaló

A fenntartható és a gazdasági ingadozásokra rugalmasan reagáló fiskális politika jelentősen hozzájárulhat a gazdaság hosszú távú és stabil növekedéséhez, és elősegítheti a monetáris stabilitást is. Az európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) tagországi intézményes ösztönzőket hoztak létre a hosszú távon kiszámítható nemzeti fiskális politikák támogatására. A Stabilitási és Növekedési Paktum a nemzeti államadósság szint és a költségvetési deficit maximálisan megengedhető szintjének rögzítésével, és a strukturális egyensúlyra (zérushoz közeli ciklikusan igazított hiányra) törekvő költségvetés előírásával kívánja biztosítani a költségvetés fenntarthatóságát amellet, hogy megfelelő mozgásteret hagy a gazdaságot esetlegesen érő sokkok ellensúlyozására is.

Az euróövezethez való csatlakozás érdekében a legtöbb ország jelentős mértékű kiigazítást hajtott végre és a referenciaidőszakra a kritériumnak megfelelő 3 százalékos szint alá szorította a költségvetési deficitet. A hiány csökkentése elsősorban azokban az országokban bizonyult tartósnak, ahol az elsődleges kiadásokat mérsékelték. Ezzel szemben az adóemelésekre épülő kiigazítások kevésbé voltak sikeresek; kivéve azokat az országokat, ahol a bevételek növelésének forrása nem az adókulcsok emelése vagy új adók bevezetése volt, hanem az adóalap szélesítése. Különösen fontos, hogy a kiigazítás során a strukturális – azaz minőséget javító és fenntartható – intézkedések és az intézményi megoldások reformja (pl. kiadási szabály bevezetése) kerülnek-e előtérbe, avagy átmeneti illetve látszólagos hiánycsökkentés valósul-e meg, amely a valódi alkalmazkodást elhalasztja és a visszarendeződés egyértelmű kockázatával jár.

Néhány, magas adóssággal illetve magas kockázati prémiummal jellemezhető országban az államháztartási hiány mérséklődésében jelentős szerepet játszott a kamategyenleg javulása is, amelynek mértéke az utolsó években egyes országokban elérte a GDP 2-3 százalékát (pl. Olaszország, Portugália, Görögország). A tanulmány megállapításai alapján a magyarországi kamategyenleg további javulása várhatóan jóval alacsonyabb lesz, mint a fent említett csatlakozó országokban az ország induló hitelállománya és a kamatkonvergenция előrehaladott állapota miatt. A becslések alapján az ESA-hiány mértékét a kamategyenleg javulása 2008-ig összesen a GDP 0,5-0,9 százaléka között csökkentheti.

A tanulmány szerint az elsődleges egyenleg 2004 és 2008 között a GDP 1 százalékával romlana, amennyiben további fiskális intézkedést nem feltételezve csak az ismert determinációkat és az EU elszámolások várható egyenlegét vesszük figyelembe. Ha feltételezzük azt is, hogy 2008-ig a kvázi-fiskális tevékenységekkel összefüggő kötelezettségek nem jelennek meg a hivatalos hiányban, akkor a 2004 decemberében aktualizált Konvergenция program által 2008-ra megcélzott 2,8 százalékos deficit eléréséhez az elsődleges egyenleg javításával összesen a GDP mintegy 3 százalékának megfelelő intézkedésre lesz szükség. Ez azt jelenti, hogy ha mindez a kiadások csökkentésével valósul meg, akkor – figyelembe véve az automatikusan kieső adótartalmat is – a GDP 4 százalékának megfelelő megtakarítást kellene elérni.

A számítás mögötti feltevések azonban egyúttal a szükséges kiigazítás mértében rejlő kockázatokra is felhívják a figyelmet. A gazdasági növekedés szerkezete a meghatározó adóalapok szempontjából valószínűleg nem lesz kedvező, hiszen a bér és fogyasztás kevésbé növekszik gyorsan, vagyis a bevétel jelenlegi szintje mérséklődhet. A kvázi-fiskális tételek oldaláról kétirányú kockázat jelentkezik a szükséges kiigazítás mértékét illetően. Ha a korábbi kvázi-fiskális tevékenységek (például állami vállalatok vesztesége) finanszírozása a

hivatalos hiányban is megjelenik (például adósság-átvállalások formájában), akkor ez a rögzített célok eléréséhez a feltételezettnél nagyobb fiskális kiigazítást tehet szükségessé. Másik oldalon, a hagyományos állami kiadások hivatalos hiány által lefedett körön kívül kerülése (például ún. PPP megoldásokban) rövidtávon csökkentheti a kiigazítási szükségletet.

Hangsúlyozzuk azonban, hogy a kvázi-fiskális kiadások növelése, illetve egyéb könyvelési megoldások alkalmazása a költségvetési hiányt csak statisztikai értelemben csökkenti, de nem javítja sem a hosszútávú fenntarthatóságot sem a külső egyensúlyt, tehát nem jelent valódi és tartós kiigazítást.

Mindez a konszolidáció minőségére is felhívja a figyelmet, a strukturális lépések mellett olyan intézményi megoldásokra van szükség, amelyek az eredmények tartósságát elősegíthetik. Például a kvázi fiskális tételek számításba vétele és egyidejűleg egy kiadások növekedését korlátozó szabály bevezetése lehetővé tenné a megbízható középtávú költségvetési keretek tervezését. A szabály megfelelő működése ugyanakkor egy önkormányzatokkal kötendő belső egyezményt is feltételez.

I. Bevezetés

Széleskörű elméleti konszenzus és gyakorlati tapasztalat támasztja alá, hogy az európai Gazdasági és Monetáris Unió országai által is szorgalmazott prudens fiskális politika hozzájárulhat a gazdaság hosszú távú és stabil növekedéséhez. A fiskális politika esetében a prudens viselkedést az államadósság ideális és fenntartható mértékének biztosításával azonosíthatjuk, amelynek döntő feltétele a költségvetési hiány korlátok között tartása. Ezen túl fontos szerep hárulhat a fiskális politikára a rövid távú gazdasági ingadozások mérséklésében is.

Az európai Gazdasági és Monetáris Unió sikeres működésének egyik alapvető pillére a tagországok fiskális politikáinak korlátokat állító Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP). A fiskális politikát nemzeti szinten határozzák meg az eurózóna országai, ami a rövid távra tervező kormányokat imprudens fiskális politika követésére ösztönözheti. A Paktum célja olyan egyszerű, transzparens és könnyen ellenőrizhető szabály-rendszer meghatározása, amely úgy biztosítja a nemzeti fiskális politikák prudens alakulását, hogy a legkevésbé akadályozza a tagországokat egy ideális és rugalmas önálló fiskális politika követésében.

A fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságához és a megfelelő fiskális politikai mozgástér biztosításához Magyarországon is ki kell alakítani a GMU feltételeinek tartósan megfelelő, hosszú távon strukturális egyensúlyra törekvő költségvetést. Egy korábbi tanulmány keretében az MNB elemzést publikált az eurózóna csatlakozás teremtette fiskális kihívásokról, és vizsgálta a konvergencia és a stabilizáció lehetőségeit.¹ Jelen tanulmány az elmúlt időszak fiskális fejleményeinek és az időközben elkészült elemzések áttekintésével kívánja frissíteni, és további szempontokkal, nemzetközi tapasztalatokkal egészíti ki a korábbi elemzés megállapításait.²

A tanulmány I. részében az ideális fiskális politika általános alapelveit vizsgáljuk, és azt elemezzük, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai valódi korlátot jelentenek-e egy prudens és rugalmas fiskális politikát követő tagország számára. Ezen túl megvizsgáljuk Magyarországot jellemzőit a fiskális politika hosszú távú fenntarthatósága és stabilizációs funkciója szempontjából is. A tanulmány II. része a fiskális konszolidáció kérdéskörét járja körül. Elsőként a fiskális konszolidációk nemzetközi tapasztalataiból, különösen az euróövezet tagországok kiigazításaiból leszűrhető tanulságokat tekintjük át. A fejezet második része (II.2) elemzi a fiskális kiigazítás lehetőségeit Magyarországon, amelynek megvalósítására a hosszú távú fiskális fenntarthatóság érdekében – a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásaival összhangban – van szükség. Azt vizsgáljuk, hogy az elméleti megfontolások és a nemzetközi tapasztalatok mellett az elmúlt évek tendenciáit is figyelembe a költségvetési politika milyen mozgástérrel rendelkezik az eurózónába történő belépéshez szükséges 3 százalékos maastrichti deficitkritérium teljesítésében, milyen módon érhető el a hiány tartós csökkenése.

Tanulmányunkban a 2004-2008 közötti időszakra összpontosítunk, és kiszámítjuk, hogy milyen mértékű kiigazítás szükséges a konvergenciaprogramban megfogalmazott deficitcél eléréséhez. A számításokban tehát egy olyan átmeneti helyzetet feltételezünk, amelyben a kreatív, kvázi fiskális tételek még nem jelennek meg a hiányban. Nem foglalkozunk azokkal

¹ Csajbók, A. és Csermely, Á. (2002), III.2.4 és V.1.1 fejezetek

² A számításokat a kamatkiadás becslésének kivételével 2004 novemberben zártuk le. A kamat esetében a 2005 január közepén rendelkezésre álló információkat vettük alapul.

a kihívásokkal, amelyet a deficit további csökkenésének szükségessége jelent majd az ezt követő időszakban. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a kiigazítási igényt e hosszabb távon azok a kreatív tételek is növelik a fizetési kötelezettségek és adósságtávállalások révén, amelyek jelenleg nem tükröződnek a hivatalos számokban, de amelyekkel együtt a deficit az elmúlt években folyamatosan a GDP 8 százaléka körül alakult volna³.

Tanulmányunkkal reményeink szerint felhívhatjuk a figyelmet azokra a gazdaságpolitikai lépésekre, melyek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy Magyarország az eurózóna versenyképes, gyors ütemben felzárkózó tagországává váljon.

II. Az ideális fiskális politika: fenntarthatóság és stabilizáció

Széleskörű elméleti konszenzus és gyakorlati tapasztalat támasztja alá, hogy az európai Gazdasági és Monetáris Unió országai által is szorgalmazott prudens fiskális politika hozzájárulhat a gazdaság hosszú távú és stabil növekedéséhez. A fiskális politika esetében a prudens viselkedést az ország és az állam adósságának ideális és fenntartható mértékének biztosításával azonosíthatjuk, amelynek döntő feltétele a költségvetési hiány korlátok között tartása is. Ezen túl fontos szerep hárul a fiskális politikára a rövid távú gazdasági ingadozások ellensúlyozásában is.

A költségvetési hiány hatásainak elemzéséhez érdemes abból az azonosságból kiindulni, amely szerint a magán beruházások szintjét egy adott évben három lényeges forrás finanszírozhatja: a költségvetési többleten kívül a hazai gazdasági szereplők megtakarításai, illetve külföldről felvett hitelek. Ezt a finanszírozási összefüggést a következő képlet írja le:

$$S+(T-G)=I+CA,$$

ahol S a hazai megtakarítást, $T-G$ a költségvetés többletét, I a beruházásokat és CA a fizetési mérleg egyenlegét jelöli. Érdemes figyelembe venni azt is, hogy a fennálló államadósság után fizetett kamat a kormányzati kiadások szintjét (G), míg a külföldiek felé fennálló adósság után fizetett kamat a fizetési mérleg hiányát ($-CA$) emeli.

Egy gazdaság aggregált megtakarításainak szintjét a magán (S) és állami megtakarítások ($T-G$) összege (a képlet bal oldala) határozza meg. A költségvetési deficit *költségvetlen* hatása így mérsékli az aggregált megtakarításokat. A deficit magán megtakarításon keresztül megvalósuló *költségvetett* hatása azonban jelentős lehet, és a keynesi, illetve ún. nem-keynesi megközelítések ebből a szempontból lényegesen különböző eredményre jutnak. A nem-keynesi, vagy ricardoi megközelítés lényege, hogy a hosszú távra tervező, pénzügyi korlátokkal nem rendelkező fogyasztók a deficit megemelkedésére a megtakarításuk ugyanolyan mértékű emelésével fognak reagálni, így a deficit nem lesz hatással az aggregált megtakarításokra. A megközelítés lényege, hogy a fogyasztók felismerik, hogy a deficit megemeli az államadósságot, amit később – nekik, vagy a leszármazottaiknak – magasabb adókon keresztül vissza kell fizetniük, és ennek érdekében már most megkezdik a takarékoskodást. A keynesi megközelítés ezzel szemben azt feltételezi, hogy a megtakarítást a fogyasztók aktuálisan rendelkezésre álló jövedelme határozza meg, ennél fogva a deficit emelkedése általánosan az aggregált megtakarítás mérséklődéséhez vezet. A konszenzusos nézet szerint a ricardoi megközelítés feltevései és következtetései túl szigorúak, és általános

³ A kreatív tételek elszámolása érdekében a jegybank 1998 óta rendszeresen közli az ún. kiegészített (SNA) deficitet, amelynek számítási módszertanáról bővebben a Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához című kiadványban (http://www.mnb.hu/dokumentumok/kezikonyv_magyar_gazd_hu.pdf).

egyetértés mutatkozik abban, hogy a költségvetési hiány rövid-távon az aggregált megtakarítások mérséklődéséhez vezet.⁴

A költségvetési deficit miatt kieső finanszírozást egyrészt külföldi forrásbevonással lehet pótolni, ami növeli a fizetési mérleg hiányát ($-CA$). Ez megemeli a külföldiek felé fennálló adósságot is, aminek kamatai és törlesztőrészei a későbbiekben mérséklődnek az ország rendelkezésre álló jövedelmét. A fizetési mérleg túlzott hiánya esetlegesen – kamatemelkedéssel és árfolyam-leértékelődéssel járó – a fizetési mérleg fenntarthatatlanságával kapcsolatos aggodalmakhoz vezethet. A tartós deficit hatására másrészt magasabb hosszú távú kamatokkal, és felértékeltebb árfolyammal járó belföldi igazodási folyamatra lehet szükség, ami a beruházások (I) mérséklésén, valamint a hazai megtakarítások (S) növelésén keresztül biztosítja a fenti azonosság teljesülését.

A tartós deficit tehát a hosszú távú kamatszint emelésén keresztül mérsékelheti a kibocsátás hosszú távú szintjét és a növekedését is. Ezen túl a kamatszint további emelkedéséhez és az árfolyam leértékelődéséhez vezethet, ha a piaci szereplők úgy ítélik meg, hogy fiskális politika rövid távú céljai érdekében nem törődik a felhalmozódó államadósság fenntarthatóságának hosszú távú korlátjával. Ennek hatására ugyanis a piaci szereplők jelentősen emelhetik a befektetéseik után elvárt kockázati prémiumot. Figyelembe kell venni azt is, hogy – mivel az államadósság szintje általában nominálisan rögzített – a monetáris politika által befolyásolt árszint, infláció és nominális árfolyam is hat az államadósság fenntarthatóságára. Következésképpen az imprudens fiskális politika veszélyeztetheti a monetáris stabilitást is és így a kockázati prémium további emelkedését okozhatja, mivel – ha a jegybank függetlensége korlátozott – az adósság elinflálására, vagy az árfolyam leértékelésére ösztönözheti a monetáris politikát.

A tartós költségvetési deficit és a felhalmozódó államadósság tehát az ország hosszú távú jövedelmének mérséklődéséhez vezet. Egyrészt azáltal, hogy magánberuházások kizorításán keresztül növekedési áldozatot okozhat. Másrészt amennyiben a deficitet külső forrás finanszírozza, ami a fizetési mérleg hiány és a nettó külföldi adósság növekedésével jár, akkor az adósság és kamatainak visszafizetése fog hosszú távon a nemzeti jövedelem mérséklődéséhez vezetni.

Számos európai ország számára a 80-as évek magas költségvetési deficit, emelkedő adósságállománnyal és alacsony növekedéssel jellemezhető időszaka szolgáltatott komoly tapasztalatot a prudens makrogazdasági politikák követésének fontosságáról. A deficit sok esetben tartósan magas szintje csak igen korlátozottan járult hozzá a gazdaság növekedéséhez, miközben a felhalmozódó adósságállomány egyre jelentősebb költségvetési terhet jelentett, megemelte az inflációs várakozásokat és a hosszú távú kamatszintet, és sok esetben olyankor tett szükségessé költségvetési szigor, amikor a gazdaság stabilizálása érdekében költségvetési lazításra lett volna szükség.⁵

A fiskális politika hosszú távú növekedésre gyakorolt hatását a deficit és az adósság szintjén túl a költségvetés minőségi szempontjai is befolyásolják.⁶ A minőségen általánosan a költségvetés rendelkezésre álló erőforrások meghatározott stratégiai célokra történő hatékony elosztását értjük. A definícióba beletartozik mind az adórendszer torzító hatásainak minimalizálása, mind a termelékenységet hosszú távon leginkább emelő

⁴ Áttekintésért és a különböző csatornák fontosságának számszerű becsléséért ld. pl. Európai Bizottság (2004), III. rész, és Elmendorf és Mankiw (1998)

⁵ ld. pl. Buti – Sapir (1998)

⁶ ld. pl. Public Finances in EMU (2004), 4. fejezet

prioritások (oktatás, kutatás-fejlesztés, infrastruktúra-fejlesztés) kiválasztása, és a végrehajtás intézményi feltételeinek megfelelő biztosítása is.

II. 1. Az államadósság ideális szintje és pályája

Az *államadósság* kibocsátáshoz viszonyított *ideális arányának* és hosszabb távú *pályájának* meghatározása számos gazdasági és társadalmi szempont mérlegelését igénylő döntés, és alakulása az országok és időszakok jellemzőitől függően változhat. Az államadósság fenntartásának előnye, hogy lehetőséget ad költségvetési kiadások finanszírozásának nemzedékek közötti átcsoportosítására. Az adósság fenntartásának azonban számos hátránya lehet, amelyeket a társadalom hosszú távú jóléte érdekében szintén figyelembe kell venni. Fontos probléma lehet, hogy a hitelből finanszírozott állami kiadások a magánberuházások kiszorításán keresztül csökkenthetik a magán tőkeállományt, és így – amennyiben állami fogyasztást, vagy improduktív beruházásokat finanszíroznak – csökkenthetik a hosszú távú kibocsátás szintjét és növekedési ütemét. Ráadásul az adósság finanszírozása költségekkel jár⁷ és túlzott szintje esetén jelentősebb gazdasági sokkok hatására fenntarthatatlanná válhat.⁸

Az ideális államadósság-szint meghatározásakor tehát alapvető szempont a hosszú távú *fenntarthatóság*, azaz hogy a törlesztő-részletek és a kamatok fizetése – még jelentős makrogazdasági vagy demográfiai sokkok esetén – se jelenthessen a kormányzatnak olyan terhet, amit nem tud, vagy nem akar finanszírozni (az államcsődből következő hitelességvesztés számottevő politikai és gazdasági költségei ellenére sem).⁹ Fontos szempont a *finanszírozás költsége* is, ami nem csak a fenntarthatóságot, de az adósság miatt a gazdaságtól elvont források mértékét is befolyásolja. A finanszírozás költségét és a költségvetés magán-beruházásokat kiszorító hatását a hazai és nemzetközi kamatszinteken túl a fizetéseképtelenné válás kockázata is befolyásolhatja. Az ideális államadósság szintnek lehetővé kell tennie továbbá, hogy a fiskális politika *rugalmasan* tudjon reagálni a gazdasági ingadozásokra is anélkül, hogy a fenntarthatósága kérdésessé válna, és így jelentős finanszírozási költség-emelkedéssel kelljen szembesülnie. Ha a fenntarthatóság és a rugalmasság biztosított, akkor az államadósság növekedése indokolt lehet olyan *strukturális reformok* esetén – pl. nyugdíjreform – mikor az átállás költségeit több nemzedék között indokolt elosztani. További szempont lehet az államadósság mérete szempontjából az állam

⁷ A külföldi hitelezőknek kifizetett kamatokon, és a hazai szereplőktől beszedett adók torzító hatásán keresztül.

⁸ Az államadósság fenntarthatóságában ráadásul a piaci szereplők várakozásai is szerepet játszhatnak. Külföldi valutában denominált adósság esetén például az árfolyam jelentősebb leértékelődése túlzott adósságállomány esetén lehetetlenné teheti az adósság finanszírozását. Így felmerülhet olyan eset – elemzők szerint Brazíliában 2001-ben hasonló eset történt – hogy a piaci várakozások önbeteljesítővé válhatnak, azaz amennyiben bíznak az államadósság fenntarthatóságában, ami így erősebb valutaárfolyamot is indokoltá tesz, akkor az adósság valóban fenntartható marad, míg ha elveszítik a bizalmukat, és akár leértékeltőbb árfolyamon is hajlandóak a befektetett pénzüktől megszabadulni, akkor a leértékelődés valóban fenntarthatatlanná teszi az adósságot. Hasonló problémát okozhat a kamatszint – fenntarthatatlansági aggodalmak miatti – emelkedése, ami a magasabb finanszírozási költségek miatt önmaga is hozzájárulhat a fenntarthatatlansághoz. A hasonló helyzetek elkerülése érdekében az államadósságot érdemes olyan szinten tartani, hogy jelentősebb sokkok esetén se váljon megkérdőjelezhetővé a fenntarthatósága.

⁹ Az Egyesült Királyság Kincstára a fenntarthatóságot úgy definiálta, hogy az államadósság olyan szintje, amely mellett – elfogadható alapfeltevések esetén – a jelenlegi kiadási és bevételi politikák örökké fenntarthatóak. (HM-Treasury, 1998, 3.2.4. fejezet) Érdemes hangsúlyozni, hogy a fenntarthatóság szempontjából nem csak az explicit, de a – pl. a nyugdíj-, vagy egészségügyi jogosultságból következő – implicit adósságállomány is lényeges.

által létrehozott produktív tőkeállomány szintje is, mivel a *produktív beruházások* megtérülését későbbi nemzedékek is élvezik, így indokolt, ha a költségekből ők is részesednek.

A nemzetközi gyakorlat csak igen korlátozott információval szolgálhat az államadósság egyes országokban ideálisnak tekintett szintjéről, vagy pályájáról. Ennek oka elsősorban az, hogy korlátozott azoknak az országoknak a száma, amelyek explicit módon hosszú távú államadósság-cél(pályá)t határoznának meg. Ráadásul az Európai Unió egyes országai a Stabilitási és Növekedési Paktum egyértelmű és transzparens előírásai miatt nem tartják szükségesnek önálló hosszú távú államadósság cél meghatározását. Azonban az Európai Unió néhány tagországa egyedi szempontok alapján explicit módon is meghatározott önálló államadósság cél(pályá)t. Az Egyesült Királyság fiskális hatósága például a gazdasági ciklus átlagában 40 százalékos nettó államadósság GDP arányt kíván fenntartani (a Maastrichti kritériumként meghatározott bruttó adóssága jelenleg 51 százalékos). Svédország nem konstans célt határozott meg: többek között a társadalom előregedéséből származó implicit államadósság miatt a fiskális politika 2020-ig 2 százalékos elsődleges többletet kíván fenntartani (a jelenlegi bruttó államadósság/GDP arány 52 százalékos, míg a nettó adósság-állománya jelenleg 0 százalék körül van). Dánia, hasonló módon, 2010-ig 1,5-2 százalékos általános költségvetési többletet kíván fenntartani (adósságrátája 47 százalékos, de Svédországhoz hasonlóan jelentős likvid eszközökkel rendelkezik az előregedésből következő problémák kezelésére). Az új tagországok közül Észtország – 7 százalék körüli államadósság ráta mellett – hosszabb távon is kiegyensúlyozott költségvetés fenntartását tartja szükségesnek, és deficitet csak a nyugdíjrendszer reformja érdekében tart megengedhetőnek. *Ezek az országok viselkedése arra utal, hogy prudens fiskális politikát kívánnak követni, amely az SNP előírásaitól függetlenül, de azokkal összhangban biztosítja a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságát és az államadósság nemzeti szinten ideális alakulását.*

A magyar ideális államadósság pályájának meghatározása társadalmi szempontok körültekintő mérlegelését igénylő politikai döntés. A prudens fiskális tervezésnek azonban minden esetben előfeltétele az államadósság fenntarthatóságának biztosítása, ami hozzájárulhat a gazdaság hosszú távú és stabil növekedéséhez és a monetáris stabilitás biztosításához. A fenntarthatóság kritériumának számszerűsítése összetett feladat, azonban Magyarország számára a Stabilitási és Növekedési Paktumban rögzített 60 százalékos bruttó államadósság/GDP arány hosszú távú fenntartása fontos kiindulópontot jelent. Magyarország bruttó államadóssága 2003-ban a GDP 59,1 százaléka volt, ami megfelel az SNP fenntarthatósági kritériumának, azonban korlátozott mozgásteret hagy a kormányzat számára az államadósság további emelésére. A fenntarthatóság biztosításának alapfeltétele, hogy a kormányzat lehetőség szerint biztosítsa az államháztartás alrendszereinek – mint a nyugdíjrendszernek, vagy az egészségügynek – hosszú távú finanszírozhatóságát, és előre látható jövőbeli deficitiek esetén időben kezdje meg az államadósság mérséklését a hosszú távú mozgástér biztosítása érdekében.

A hosszú távú demográfiai folyamatok, és Magyarország fokozatos felzárkózása a fejlett országok jövedelemszintjéhez jelentős előre látható változásokat okoz az államháztartás alrendszereiben. Az OECD 2000-ben készült tanulmánya átfogóan és számszerű becsléseket is bemutatva vizsgálta az államháztartás alrendszereinek hosszú távú fenntarthatóságát.¹⁰ Általános megállapítása, hogy hosszú távon az egészségügyi rendszer

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2000), „OECD Economic Surveys: Hungary”, IV. fejezet: Coping with ageing

jelentheti a legkomolyabb potenciális veszélyt a fiskális politika számára. Változatlan rendszert feltételező projekciójuk alapján ugyanis az egészségügyi rendszer 2000-es 0.8 százalékos GDP arányos hiánya 2050-re fokozatosan elérné a GDP 5.7 százalékát. Ennek oka, hogy az egészségügyi termékek és szolgáltatások iránti kereslet a társadalom fokozatos elöregedése és a jövedelemszint emelkedése miatt – a nemzetközi tapasztalatoknak megfelelően – az aggregált jövedelemszintnél várhatóan nagyobb mértékben fog emelkedni. Az alrendszer hiányának hosszú távú finanszírozásához így egyrészt az alrendszer reformjára, másrészt hosszú távú fiskális mozgástér biztosítására lehet szükség, amit költségvetési többletek fenntartásán keresztül az államadósság fokozatos mérséklése teremthet meg. Az ellátórendszer strukturális átalakításának hosszú távú szükségességére a Kormány 2004-es Konvergencia-jelentése is utal.

A nyugdíjrendszer hosszú távon várható hiányát az 1997-es reformintézkedések jelentősen csökkentették. Benczúr (1999) számításai alapján a reform a GDP 80 százalékának megfelelő (implicit) adósságcsökkenést hoz, ami kb. 1,5 százalékos permanens költségvetési hiánycsökkentésnek felel meg. A nyugdíjrendszerben azonban változatlan feltételek esetén hosszú távon további deficitek várhatóak: a Konvergencia-jelentés alapján a 2004-es 1,4 százalékos hiányról némi hiánymérséklődés után 2050-re 2,6 százalékos hiányszint várható. A rendszerben levő hosszú távú deficitet erősíti meg Benczúr 1999-ben készült tanulmánya, ami szerint a nyugdíjrendszerben rejlő implicit államadósság jelenleg a GDP 40 százalék körül alakul; és erre utal Rocha és Vittas 2001-es elemzése is, amely 2030-tól a GDP mintegy 1 százalékának megfelelő tartós hiányt jelez előre. Az államadósság fenntarthatóságának biztosításához így a nyugdíjrendszer egyes elemeinek (pl. nyugdíjkorhatár) megváltoztatására, vagy a jelenlegi magas államadósságszint fokozatos mérséklésére van szükség, ami biztosíthatja az alrendszer folyamatos finanszírozhatóságát.

II. 2. A költségvetési politika stabilizáló funkciója

A *költségvetési deficitnek* – amely a hitelből finanszírozott költségvetési kiadást jelenti – kétféle előnye lehet: egyrészt támogathatja a kormányzat gazdasági ingadozásokat *stabilizáló* törekvéseit, másrészt elősegítheti a gazdasági torzításokat okozó adóelvonások kiszámítható és stabil alakulását (adó-simítás). Jelenleg általánosan elfogadott, hogy időleges költségvetési deficit (vagy szufficit) kialakításával a fiskális politika hozzájárulhat a gazdaság rövid távú stabilizációjához, azonban a tartós deficit hosszabb távon a kibocsátás és a növekedés mérséklődéséhez vezethet.¹¹

A költségvetési stabilizáció hatásosságát számos tényező befolyásolja, a keynesi és a nem-keynesi elméleti megközelítések különböző csatornák fontosságát hangsúlyozzák.¹² A keynesi megközelítésben, amely rövid-távra tervező, és likviditás korlátos fogyasztókat feltételez, a keresleti csatornának, vagyis a rendelkezésre álló jövedelemben bekövetkező változásnak van a legfontosabb hatása. A megközelítés alapján a költségvetési kiadások változásának közvetlen keresleti hatását a fogyasztást – a rendelkezésre álló jövedelemen keresztül – befolyásoló közvetett keresleti hatások felerősíthetik. Ez a szemlélet a pénzforgalmi deficit (finanszírozási szükséglet) kategóriájához áll közel, hiszen sem annak nincsen jelentősége, hogy egy intézkedés átmeneti-e, sem annak, hogy eredményszemléletben más időszakot érintene-e. A nem-keynesi megközelítés hosszú távra

¹¹ A ciklikus ingadozások rövid távú stabilizációjától megkülönböztetjük a tartósabb stabilizációt, amely a fenntarthatatlansági aggodalmakhoz vezető makrogazdasági egyensúlytalanságok (pl. tartós folyó fizetési mérleg hiány) mérséklését jelenti.

¹² Ennek áttekintéséről részletesebben lásd például P.Kiss (2002) vagy Capet (2004).

tervező, racionális várakozásokkal és megfelelő likviditással rendelkező fogyasztókat feltételez és figyelembe veszi a költségvetési politika kínálat oldali hatásait is. A megközelítés alapján a fiskális lépés hatása szempontjából fontos, hogy a fogyasztók az intézkedést átmenetinek tekintik-e, illetve hogy milyen középtávú kínálati hatásai vannak¹³ a lépésnek, mert bizonyos esetekben a fiskális multiplikátor negatívvá válhat. Léteznek kísérletek keynesi és nem-keynesi megközelítés integrálására empirikus megfigyelések alapján. Ilyen például a lakosság heterogenitásának figyelembe vétele, hiszen a háztartások egy része valóban likviditás korlátos, vagy rövid távra tervez, azonban van egy likviditással rendelkező, hosszú távra tervező és racionális rész is¹⁴.

A gazdaság nyitottsága szintén alapvető befolyással van a költségvetési politika stabilizáló erejére. A fiskális politika hatására megnövekvő kereslet egy része ugyanis – a gazdaság nyitottságának függvényében – importkeresletként jelentkezik, így nem járul hozzá a hazai kibocsátás simításához.

Az államadósság GDP-hez viszonyított arányának alakulásában alapvető szerepe van a költségvetés egyenlegének, így a deficit (és a szufficit) alakulása hosszú távon meghatározó befolyással van a fiskális politika fenntarthatóságára. Az államadósság kibocsátáshoz viszonyított arányának növekedésére ($\dot{b}$) a következő összefüggés írható fel: $\dot{b} = \eta - (\pi + q)b$, ahol η a teljes költségvetési deficit, π az inflációs ráta és q a gazdaság növekedése.¹⁵ A képlet alapján, ha a kormányzat hosszabb távon egy meghatározott államadósság/kibocsátás arányon belül kíván maradni, akkor a strukturális deficit nem haladhatja azt a referencia szintet, amit a gazdaság növekedése és az adósság szorzata határoz meg. 60%-os államadósság/államadósság arány (b) mellett, 2%-os infláció (π) és 3%-os reálnövekedés (q) esetén például 3%-os ez a referencia szint. Ez azonban azt is jelenti, hogy amennyiben a deficit a gazdasági visszaesés időszakában meghaladja ezt a referencia szintet és így tompítja a recessziót, a fellendülés időszakában újra a szintnél alacsonyabb deficitre van szükség, ami ily módon mérsékli az államadósság megemelkedett szintjét. Ez a viselkedés összhangban van a stabilizációs feladattal, amely mind a túlzott negatív, mind a túlzott pozitív ingadozások tompítására törekszik. Érdeemes megemlíteni, hogy a produktív állami beruházások, amennyiben hosszú távú társadalmi szintű megtérülésük garantált, nem veszélyeztetik a fiskális fenntarthatóságot. Mivel azonban a megtérülés általában bizonytalan, ezért nem könnyű elválasztani egymástól a produktív beruházásokat az állami fogyasztásnak minősülő kiadásoktól, és ez a megkülönböztetés a költségvetési kiadásokat finanszírozó piaci szereplők számára is kérdésessé válhat, ami növelheti a befektetéseik után elvárt kockázati prémiumot.

Annak eldöntésére, hogy a fiskális politika stabilizálja-e a gazdaságot vagy éppen prociklikus hatású a hiány bizonyos mutatóinak (pl. elsődleges egyenleg, ciklikusan igazított hiány, CAB) változását veszik alapul. A deficit változásának hátterében háromféle alapvető tényező állhat. Egyrészt az *automatikus stabilizátorok* működése, másrészt a *diszkrécionális* kormányzati *intézkedések* hatása, harmadrészt a kormányzat passzív viselkedése, ami a *költségvetés intézményi megoldásaival*, szabályaival van kapcsolatban. Ezt a három, elméletileg

¹³ Ilyen kínálati hatásnak tekinthető például az, ha a kormányzati szektorban foglalkoztatottak bér-növekedésének csökkentése (ami a költségvetési kiadásokat is mérsékli), a versenyszektorban is alacsonyabb bér-növekedéshez vezethet, ami javíthatja a vállalatok versenyképességét.

¹⁴ ld. pl. Mankiw (2000), Gali et. al (2004), Bilbiie-Straub (2004)

¹⁵ A képlet levezetéséért és néhány egyéb hasznos költségvetési-aritmetikai összefüggésért ld. pl. Buiter és Grafe (2002).

kiemelten fontos tényező hatását a gyakorlatban nagyon nehéz különválasztani, számszerűsíteni.

II. 2. 1. Automatikus stabilizátorok

A fiskális politika a stabilizáló funkcióját automatikus stabilizátorok működtetésével, vagy egyedi, diszkrecionális lépésekkel láthatja el. Az automatikus stabilizátorok olyan kiadási, vagy bevételi szabályok, amelyek a gazdasági ciklus változásával összhangban változtatják a költségvetés egyenlegét. Bevételi szabálynak tekinthető az olyan adó- és járulérendszer, amely garantálja, hogy az államháztartás bevételi oldala a gazdasági aktivitással és jövedelmekkel arányosan alakuljon. Az emelkedő kulcsú (progresszív) jövedelemadó ráadásul külön döntés nélkül az átlagos adókulcsot is növeli, így a jövedelmek emelkedését meghaladó költségvetési bevételt biztosítva automatikusan mérsékli a kereslet túlzott növekedését. Jövedelemcsökkenés esetén pedig – éppen ellenkezőleg – automatikusan csökken az átlagos adókulcs és így a jövedelemelvonás mértéke is, ami mérsékli a kereslet visszaesését. Amíg a progresszivitás növeli az automatikus stabilizátorok hatását, addig az adórendszer regresszív elemei (plafonok, tételesen rögzített adók) csökkentik azt. Az automatikus stabilizátorok hatását növelik a kiadási oldalon levő ciklussal ellentétesen alakuló (munkanélküliséghez kapcsolódó) kiadások, miközben mérséklik a ciklussal egyirányban változó (pl. reálváltozókhoz indexált) kiadások. Az automatikus stabilizátorok előnye, hogy nem igényelnek – sokszor számottevő késlekedéssel járó – egyedi döntéseket és a gazdasági ciklus átlagában kiegyenlítődnek, így nem veszélyeztetik a fenntarthatóságot.

Az egyes országok automatikus stabilizátorainak nagyságára vonatkozóan a különböző intézmények (EU, EKB, OECD, IMF) becslései eltérnek. A ciklikus ingadozás becsléséhez szükség van ugyanis a potenciális növekedésnek vagy egyes reálgazdasági változók trendjének (EKB) becslésére, valamint az egyes államháztartási tételek ciklikus rugalmasságának megállapítására. A sztenderd számítási módszerek közös problémája a ciklus által befolyásolt deficit és a hiány által befolyásolt gazdasági növekedés közötti szimultaneitás. Eltekintenek továbbá attól, hogy a konjunktúra nominális és reálállapotai egymástól eltérő előjelűek lehetnek (pl. inflációs meglepetés idején). Az államháztartási rugalmasságok becslése is leegyszerűsítésekre épít, hiszen nehezen tudja kiszűrni az adó és kiadási rendszer sajátosságaiból adódó aszimmetrikus és időben késleltetett hatásokat.¹⁶ Létezik alternatív megközelítés is, amely nem a bevételi oldal ciklikus érzékenységét, hanem annak inverzét a kiadási oldal stabilitását veszi alapul. Ebben az esetben különösen az okoz nehézséget, hogy a viszonyítási alapul szolgáló semleges fiskális politika konkrétan hogyan határozható meg.¹⁷

A korábbi empirikus vizsgálatok általános eredménye az volt, hogy a nagyobb terjedelmű államháztartásnak jelentősebb stabilizáló szerepe van. Az egyik magyarázat erre a GDP-n belül magasabb állami arány (összetétel hatás), a másik pedig a likviditáskorlátos háztartások jelenléte (Andrés, Doménech és Fatás, 2004). Az alternatív definícióból kiindulva azonban

¹⁶ Így például a kiadási indexálás lehet visszatekintő, az adórendszer lehetővé teheti a veszteségek időben elhatárolását, későbbi befizetéssel történő szembeállítását. A munkanélküli ellátás időtartama is rövidebb lehet, mint a ciklus lefutása, így a fellendülés már nem okoz ugyanakkora megtakarítást, vagyis a kiadásoknál aszimmetrikus hatás jelentkezik

¹⁷ Van olyan praktikus megközelítés, mely szerint az idősorokból az ingadozásokat kiszűrjük, mindazt diszkrecionálisnak minősítve. Ez azért is leegyszerűsítés, mert ebben az esetben a kiadási oldalon jelentkező ciklikus hatásokat (pl. munkanélküliségi kiadások) is kiszűrjük (Silgoner és társai, 2003). Más definíciók szerint a semleges fiskális politika a változatlan GDP arányos szintet jelenti, vagyis a kiadások a mindenkori növekedést követnék (Von Hagen és társai, 2001).

empirikusan azt is ki lehet mutatni, hogy a stabilizátoroknak nemlineáris hatása is lehet. Silgoner és szerzőtársai (2003) eredményei alapján az automatikus stabilizátorok a GDP arányos kiadás egy bizonyos szintje felett már nem csökkentik a ciklikus ingadozásokat. Ezt nevezhetjük a simítás csökkenő hozadékának is, ami a becsléseik szerint a GDP arányos kiadások 38 százalékos szintje felett érvényesül. A hagyományos, inkább bevételi oldalra koncentráló definíció alapján is készült szimuláció, amely szerint a GDP arányos adóknál található olyan küszöbérték, amely felett a kínálati sokkok esetén destabilizáló hatású lehet az államháztartás (Buti and van den Noord, 2003). A küszöbérték a nyitottságtól függ, minél nyitottabb egy gazdaság, a stabilizációs hatás annál kisebb és a destabilizáció pedig nagyobb lehet.

Magyarország esetében egy – az EKB módszeréhez hasonló – becslésre alapozva az állapítható meg, hogy az államháztartás automatikus stabilizáló hatása jelenleg az átlagosnál kisebbnek tekinthető (P. Kiss-Vadas, 2004). Ennek az egyik oka, hogy a kiadási oldal az átlagosnál nagyobb mértékben kötődik a ciklushoz a nyugdíjak reálbérekhez történő indexálása révén. A másik ok, hogy az adóbevételek magas GDP aránya ellenére a bevételek nagy hányada nem kapcsolódik a ciklushoz, mint az állami bérek (melyek a ciklushoz definíció szerint nem köthetőek) után fizetett közterhek, állami vásárlások utáni adók és a nominálisan rögzített adók (tételes jövedéki adó, egészségügyi hozzájárulás). Mivel az euró bevezetését követően felértékelődik a fiskális stabilizátorok jelentősége, ezért ebből a szempontból kedvező lenne az adó- és kiadási rendszer olyan változása (pl. progresszivitás erősítése), amely erősíti a költségvetés érzékenységet a ciklus alakulására.

II. 2. 2. Diszkrecionális intézkedések

Előre nem látott jelentős gazdasági sokkok esetén indokolt lehet egyedi lépésekkel is mérsékelni a gazdaság ingadozását. A diszkrecionális intézkedések hatékonysága mind elméleti, mind gyakorlati oldalról vizsgálható. A lépések hatásosságát a magánszektor már említett jellemzői – pl. a fogyasztók pénzügyi korlátai és tervezési horizontja, gazdaság nyitottsága – alapvetően befolyásolja.

A magánszektor jellemzőitől függetlenül megállapítható, hogy a fiskális multiplikátor hatását csökkenthetik a költségvetés intézményi tényezői. Ezzel kapcsolatban általános probléma lehet az időzítés, a kontrollálhatóság és az utólagos értékelhetőség. Emiatt lehet fontos, hogy az automatikus stabilizátorok megfelelő kialakításával mérsékelhető legyen a diszkrecionális lépések szükségessége, ami ezáltal nagyban elősegítheti a fiskális politika kiszámíthatóságát és mérsékelheti a gazdaságpolitikai hibák megvalósulásának esélyét is.

Az egyedi lépések ugyanis körültekintő mérlegelést igényelnek, ahol figyelembe kell venni a lépés várható gazdasági hatását, a döntés időigényét, a gazdasági hatás késleltetésének mértékét (nehogy egy visszaesést mérséklő lépés hatása csak a fellendülés időszakában jelentkezzen és éppen növelje az ingadozást), és azt is, hogy a lépés később, szükség esetén módosítható-e.

A kontrollálhatóság azért jelenthet súlyos problémát, mert az államháztartás alsóbb szintjeinek (helyi önkormányzatok, költségvetési szervek) önállósága jelentős lehet. Ebben a körben a központi kormányzat gyakran csak a működés kereteit befolyásolja, így a végrehajtás során eltérések adódhatnak a tervektől. Nehézséget jelent az utólagos értékelés is, hiszen már az automatikus stabilizátorok hatásának pontos kiszűrése is azt igényelné, hogy a semleges fiskális politikai viselkedés – amihez képest a diszkrecionális intézkedés

értelmezhető – definíciója tisztázott legyen.¹⁸ Ebben az esetben számos probléma merül fel, az adórendszer nominális elemeinek valorizálásától kezdve az egyes kiadások semleges pályájának meghatározásáig. Utólagosan a tervezési hibák (növekedés, infláció, adóalapok alul vagy felülbecslése) deficitre gyakorolt hatása is összekeveredik a hagyományos értelemben vett diszkrecionális intézkedések hatásával. A tervezés és végrehajtás problémái miatt jelentkező fiskális inercia nem csupán a diszkrecionális intézkedéseknél okozhat késlekedést, hanem szisztematikus eltérést is eredményezhet a fiskális céloktól. Ezzel a kérdéssel a fiskális konszolidációval foglalkozó fejezetben foglalkozunk részletesebben.

II. 3. Intézményi kérdések a GMU-ban: Stabilitási és Növekedési Paktum és a költségvetés minőségi szempontjai

Az európai Gazdasági és Monetáris Unió sikeres működésének egyik alapvető pillére a tagországok fiskális politikáinak korlátokat állító Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP).¹⁹ A prudens közös monetáris politika intézményes biztosítékát az Európai Központi Bank (EKB) – a másik pillér – jelenti, ami más EU intézményektől és a tagállamoktól függetlenül működik, és elsőrendű célja árstabilitás biztosítása.²⁰ A fiskális politikát – a monetáris politikával szemben – azonban továbbra is nemzeti szinten határozzák meg az eurózóna orszagai. Ez az intézményi szerkezet azonban a rövid távra tervező kormányokat imprudens fiskális politika követésére ösztönözheti.²¹ Ennek egyik oka, hogy mivel a közös monetáris politika az eurózóna egészét veszi figyelembe, ezért egy tagország nagyobb költségvetési hiánya rövid távon hozzájárulhat a növekedéshez anélkül, hogy ezért jelentős monetáris megszorítással kelljen számolnia. Ezen túl a piac viselkedése arra utal, hogy – az explicit költségvetési kiegészítést (bail out) tiltó rendelkezések ellenére – mérsékelt esélyt adnak egy eurózóna tagország többitől független fizetéseképtelenné válásának.²² Ennek közvetlen következménye, hogy egy tagország imprudens fiskális politikája az adósságai után fizetett kamatot csak korlátozottan emeli meg, azonban hatással van az eurózóna hosszú távú kamatszintjére.²³ A piac és a nemzeti monetáris politika fegyelmező ereje helyett így a Stabilitási és Növekedési Paktum hivatott biztosítani a tagországok fiskális politikáinak fenntarthatóságát.

Az Stabilitási és Növekedési Paktum tiszteletben kívánja tartani a tagországok eltérő politikai és társadalmi igényeit, így nem határoz meg előírásokat sem a költségvetés méretére, sem az összetételére vonatkozóan. A Paktum azonban – a fiskális politika hosszú távú fenntarthatósága érdekében – korlátozza az éves egyenleg és az államadósság megengedhető szintjét, és jelentős és tartós megsértésük esetén pénzügyi szankciókat is

¹⁸ Egyik lehetséges megközelítés szerint a semleges fiskális politika a változatlan GDP arányú kiadások fenntartását jelenti. Ez azt jelenti, hogy az aktuális gazdasági növekedés és infláció ütemével növelnék a kiadásokat, ahelyett, hogy a potenciális növekedés és az ezzel konzisztens infláció üteme lenne meghatározó. Ebben a megközelítésben definiálja Buti és Van den Noord (2003) az aktuális és potenciális ütemek különbségeként a növekedési és inflációs „osztalékot”, annak érdekében, hogy maradékként az ún. „genuine” diszkrecionális politika megragadható legyen.

¹⁹ Az SNP szabályait és a megvalósításának részleteinek összefoglalásáért ld. pl. ECB (1999)

²⁰ Ha ezt az elsőrendű célt nem látja veszélyben, az EKB feladatának tekinti a rövid távú gazdasági ingadozások mérséklését is. (ECB (2004), 44. o.)

²¹ Az imprudens fiskális politikához vezető politikai-gazdaságtani szempontokért ld. pl. Alesina és Perotti (1995)

²² Bernoth et. al (2004) nem lineáris kapcsolatot talált az adósságarány és a kamatfelár között, és azt a következtetést vonta le, hogy az eurózóna csatlakozással csökken az elvárt kockázati prémium, hacsak az ország a múltban nem követett kiemelkedően imprudens költségvetési politikát.

²³ Id. Faini (2004)

kilátásba helyez. Az éves költségvetés strukturális (ciklikusan igazított) egyenlegének az SNP szerint egyensúlyt, vagy többletet kell mutatnia, és a költségvetési hiány egy évben sem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A bruttó államadósság/GDP arányt a Paktum 60 százalékban maximálja. A Paktum célja ezekkel a megkötésekkel olyan egyszerű, transzparens és könnyen ellenőrizhető szabály-rendszer meghatározása, amely úgy biztosítja a nemzeti fiskális politikák prudens alakulását, hogy közben a legkevésbé akadályozza a tagországokat egy ideális és rugalmas önálló fiskális politika követésében.

A hosszú távú fiskális fenntarthatóság nehezen megragadható kritériumát a Stabilitási és Növekedési Paktum egy egyszerű szabállyal helyettesíti: a bruttó államadósság/GDP aránynak nem szabad meghaladnia a 60 százalékos határt. Bár a konkrét szint ad hocnak tekinthető²⁴, és elméleti szempontok alapján talán a bruttó érték helyett a nettó államadósságot lenne indokolt figyelembe venni²⁵, azonban a szabály így egyértelmű és könnyen ellenőrizhető kritériumot határoz meg, amelynek hosszú távú betartása valóban biztosítja a fiskális politika fenntarthatóságát. A fenntarthatóság biztosítását segítik elő a költségvetési deficit éves szintjét korlátozó szabályok is. A költségvetési deficit 3 százalékban maximalizálása például – a jelenleg már túlzónak számító 5 százalékos hosszú távú nominális GDP növekedés²⁶ feltételezése esetén – biztosítja, hogy az államadósság/GDP arány hosszú távon ne haladja meg a 60 százalékos szintet. A strukturális egyensúlyra, vagy többletre vonatkozó előírás azonban szigorúbb feltételt jelent, ami önmagában az államadósság szint mérséklődéséhez is vezethetne. Indokolt figyelembe venni azonban, hogy a társadalom előregedése jelentős – előre látható – jövőbeli kötelezettségeket teremt az Európai Unió országaiban, amelyek veszélyeztetik az államadósság fenntarthatóságát. Az Európai Bizottság – tagországokkal egyeztetett – számításai alapján amennyiben az euró-zóna tagországai nem tartanák magukat a strukturális egyensúlyt előíró SNP-hoz, akkor a döntő részükben a fiskális politika fenntarthatatlan pályára kerülne.²⁷

A költségvetési hiány 3 százalékos korlátja mozgásteret kíván biztosítani a tagországok számára stabilizációs politika megvalósítására. Bár a 3 százalékos szint itt is bizonyos szempontból ad hocnak tekinthető, az Európai Unió tagországainak múltbeli viselkedése alapján – strukturálisan egyensúlyban levő költségvetés mellett – nem okozott volna effektív korlátot²⁸ a kivételesen nagymértékű visszaeséseket kivéve.²⁹ Bár az önálló

²⁴ A szint megválasztásához hozzájárulhatott, hogy 1992-ben, a Maastrichti kritériumok meghatározásakor a bruttó államadósság/GDP arány az EU országok átlagában 60,7 százalék volt

²⁵ A nettó adósság figyelembe veszi az állam által nyújtott hiteleket is. Ezeknek a hiteleknek az értékét azonban kockázataik alapján indokolt súlyozni, ami összetett feladat és mindenképpen csökkenthetné a szabály transzparenciáját. A gyakorlatban az államháztartás hitelekkel és transzferekkel olyan módon is támogathatja a veszteséges vállalatait, hogy az a deficitben nem vagy csak későbbi időpontban jelenik meg (adósságelengedés). Másik oldalról azonban ugyanez azonnal tükröződik a bruttó adósságban, ami a problémát már előbb jelzi. (Természetesen még ez is megkerülhető, ha a vállalatok állami garanciával jutnak hitelhez.) Praktikusán olyan mutató lenne indokolt, ami a bruttó adósság és a piaci követelések (betétek) egyenlegéből állna. Valószínűleg azonban ez a mutató már nem állna olyan távol a jelenleg mért adatoktól, hiszen számos ország a kedvezőbb évvégi adósságmutató érdekében időlegesen piaci követeléseit terhére csökkenti adósságát.

²⁶ Az érték 2 százalékos infláció és 3 százalékos hosszú távú reálnövekedés összegeként áll elő. Thygesen (2002) szerint ezt a szintet 1992-ben reálisnak tekintették.

²⁷ Id. Európai Bizottság (2004)

²⁸ Id. pl. Buti és Sapir (1998)

²⁹ Az SNP mentességet ad a kritérium teljesítése alól a jelentős visszaesések esetén. 2 százalékos reálgazdasági visszaesés esetén automatikus a mentesség, míg 0.75 százalék és 2 százalék közötti visszaesés esetén a Bizottság javaslata alapján a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa dönthet a mentességről. A Bizottság jelenlegi javaslata alapján elhúzódó lassú növekedés esetén is mentességet kaphatna egy tagország.

monetáris politika elvesztése elvben a korábbinál nagyobb fiskális mozgásteret tehet szükségessé, a 3 százalékos korlátot jelenleg megsértő országok³⁰ problémái elsősorban abból származnak, hogy a gazdasági visszaesés előtt nem hozták strukturális egyensúlyba a költségvetésüket.

Az OECD szimulációi szerint az OECD országok átlagát tekintve a diszkrecionális intézkedések felére csökkentették a ciklikus ingadozásokat az 1990-es években. Ezen az átlagon belül azonban az euróövezet országai – a szigorú fiskális politika hatására – ellenkező hatást értek el, a tényleges ingadozás mintegy kétszeresen meghaladta azt a becsült mértéket, amely a fiskális konszolidáció nélkül adódott volna (Van den Noord, 2000).

A prociklikusság növekedésének látszólagos megjelenését mutatta a Bizottság egyik legújabb elemzése is (EC, 2004). Amennyiben azonban becslésüknél az adósság szintjét – mint a diszkrecionális fiskális politika másik meghatározóját – is bevonták a változók közé, akkor már nem volt kimutatható ez a növekedés. Ugyanakkor a prociklikusság nem is csökkent, a kedvező ciklikus helyzetben végrehajtott fedezet nélküli adócsökkentéseket a kedvezőtlenre váló helyzetben szigorítással kellett kompenzálni. Galí és Perotti (2003) ökonometriai elemzésükben – a diszkrecionális politikára vonatkozó fiskális szabályok becslésének segítségével – viszont arra a következtetésre jutottak, hogy a GMU országokban a költségvetés összességében anticiklikusabbá vált az euró bevezetése utáni időszakban.

Az EU-ban a megváltozó fiskális viselkedés átlagosan a GDP 1 százalékát elérő deficit csökkenést eredményezett 1994 után. In't Veld és Turrini (EC) azt vizsgálta a QUEST modell segítségével, hogy a fiskális fegyelem hiányában mi történt volna. Eredményül azt kapták, hogy az államadósság nagymértékben nőtt volna, a fegyelem hiánya pedig még a legoptimistább esetben (kockázati prémiumok növekedése nélkül) is csak a 0,5 százalékkal növelte volna a GDP-t, de még ennek hatása is gyorsan megszűnt volna (In't Veld és Turrini, 2004).

Az előbb említett vizsgálatok azonban nem foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a megváltozó fiskális viselkedés mennyiben jelentette a deficit valódi csökkentését és mennyiben vezetett átmeneti és formális lépésekhez (kreatív könyvelés). Számos EU országban lehetett megfigyelni azt a törekvést, hogy a deficit csökkentése érdekében igénybe vegyék a statisztikai definíciók által nyitva hagyott kikapukat.³¹ Ez jól illusztrálja Goodhart megfigyelését, amit úgy is megfogalmazhatunk, hogy a cél mérésére alkalmazott jelzőszám torzítottá válik.³²

Az Unión belül jelenleg is vita folyik arról, hogy milyen módosításokkal lehetne az SNP-t a céljaival továbbra is összhangban hatékonyabbá tenni.³³ Az Európai Bizottság által kiadott vitaanyag³⁴ egyik fontos eleme, hogy a 3 százalékos deficit és a 60 százalékos államadósság

³⁰ pl. Németország, Franciaország

³¹ A statisztikai definíciók ennek elkerülése érdekében egyre konkrétabbak és merevebbek lettek, a kreatív könyvelés pedig átalakult, de nem szűnt meg. Az IMF statisztikusai például a szektorhatárok kérdésénél fel is vetették, hogy célszerű-e a merev definíció. (IMF, 2003) Alternatíva lehetne a tartalmi szempontok hangsúlyosabb figyelembe vétele. A kreatív könyvelés problematikájára a következő fejezetben még kitérünk.

³² A magyar tapasztalatról ld: Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához című kiadvány fiskális fejezetét.

³³ Összefoglalásként ld. pl. Orbán-Szapáry (2004), Buti et. al (2003), Franco – Balassone – Francese (2003), Ongena – Winkler (2003)

³⁴ Európai Bizottság (2004)

feltételein nem kívánnak változtatni, sőt az adósságkritériumnak a jövőben a korábbinál jelentősebb szerepet kívánnak adni. A javaslat alapján azonban a strukturális egyenleg ideális szintjéről a Bizottság explicit módon ajánlásokat fogalmazna meg a tagországok számára, ahol figyelembe vennék a fenntarthatóság hosszú távú biztosításának országonként eltérő igényeit, így a kiinduló adósságszintet, a várható növekedést, az előregedésből származó várható költségeket, illetve a produktív költségvetési beruházások indokolt szintjét is.³⁵ Ennek a lépésnek a felzárkózó országok szempontjából kiemelt jelentősége lenne, mivel a felzárkózás általában az Unió átlagánál magasabb növekedést jelent, és magasabb költségvetési beruházást is indokolhat. Amennyiben ezek a beruházások produktívak és így hozzájárulnak a növekedéshez – ami a beruházási döntés esetén előre sokszor nem látható –, akkor ezzel hosszabb távon megteremthetik a visszafizetésük garanciáját, így nem feltétlenül veszélyeztetik az államadósság hosszú távú finanszírozását. Ezek a beruházások ráadásul csak részben rontják a strukturális deficitet, hiszen az EU jelentős részben támogatja ezeket.³⁶ A teljességhez azonban az is hozzá tartozik, hogy a felzárkózó országok költségvetési egyenlege nem ilyen pozitív (esetenként éppen negatív) az EU felé történő befizetés miatt.

Az EU hangsúlyt fektet az államháztartási pénzügyek minőségére is a lisszaboni stratégiában, ami tükröződik az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányelvekben is. Az EU a Konvergencia Programok értékelése során szintén figyelemmel kíséri a fiskális politika minőségi jellemzőit. A 2004-es Éves Jelentés (Public Finance Report) kísérletet tesz a minőségi szempontok konkretizálására, a legfontosabb kérdésnek a fiskális politika és a hosszú távú gazdasági növekedés közötti kapcsolatot jelölve meg. A jelenlegi empirikus tapasztalatok összegzésével azt állapítja meg, hogy alapvető fontosságú a költség (magasabb adók) és haszon (gazdaság és társadalompolitikai célok elérése) összevetése. A leginkább lényeges kérdés – a produktív és nem-produktív kiadások elhatárolása – tekintetében azonban megosztottak az eredmények, a produktív államháztartási kiadásokat a különböző elemzések a teljes kiadási kör 5 és 44 százaléka közé helyezik az EU országokban.

A kiadási szerkezetben megfigyelhető trendek arra utalnak, hogy az öregedés hatása már jelentkezik, hiszen főleg az egészségügyi és szociális (nyugdíj) kiadások aránya nőtt az elmúlt évtizedben. A minőségi szempontok érvényre jutásának érdekében szükség van a jelenlegi források elosztásának és kontrolljának javítására. Ennek érdekében a kiadások előre meghatározott középtávú pályájának kontrollja mellett elengedhetetlen a költség-haszon elemzés és a teljesítményalapú költségvetés alkalmazása.

³⁵ Ennyiben választ adhat az SNP-t ért kritikák egy részére, amelyek „halott szabályok” helyett „élő szervezetekre” bízna a fenntarthatóság elősegítését. Lásd pl. Fatás és szerzőtársai. (2003), akik független európai „Fenntarthatósági Tanács” mellett érvelnek.

³⁶ Lásd pl. Sapir et. al. (2003) 141. o., Coricelli – Ercolani (2002)

III. A fiskális konszolidáció kérdése

III. 1. Fiskális konszolidációk az elméleti megfontolások és a nemzetközi tapasztalatok tükrében

A fiskális kiigazítások empirikus irodalmának, valamint a jelenlegi GMU tagországok tapasztalatainak áttekintésekor elsősorban arra keressük a választ, hogy milyen tényezők befolyásolják a kiigazítás sikerességét. Sikeresség kritériumaként elsősorban a költségvetési egyenleg javulásának *tartósságát* tekintjük, emellett vizsgáljuk a kiigazítás növekedési áldozatait is.

III. 1. 1. Nemzetközi tapasztalatok: stilizált tények az empirikus szakirodalomból

A fejlett országok elmúlt évtizedekben végrehajtott fiskális kiigazításait elemző terjedelmes empirikus irodalom alapján a kiigazítás sikerességét számos, endogén és egzogén tényező befolyásolja, amelyek hatása többnyire nem különíthető el.

A fiskális konszolidáció jellemzői közül alapvető fontosságú lehet az, hogy mi volt a kiváltó oka, illetve célja. A fiskális konszolidációk egy része inkább a GMU csatlakozáshoz kötődött, más részüket pedig inkább a makrogazdasági stabilizáció szükségessége motiválta. A különbségtétel azért lényeges, mert a fiskális konszolidáció – ami nem más, mint az államháztartási egyenleg javítása – nem feltétlenül jelenti egyben a makrogazdasági kiigazítást. Ilyen stabilizációt ugyanis a konszolidációból csak azt a rész eredményez, amelynek tényleges makrogazdasági hatása van, így például javítja a külső egyensúlyt. A kvázi-fiskális kiadások növelése révén megvalósított államháztartási kiadás-csökkentés például csak a hivatalos deficit adatot javítja, de azt is csak rövidtávon, hiszen a kvázi-fiskális tartozásállomány nem növelhető korlátlanul, előbb vagy utóbb a hiányban is megjelenik.

Az empirikus vizsgálatok fő üzenete: a kiigazítás szerkezete fontos

A konszolidációkat vizsgáló elemzések módszere nem egységes. Ennek ellenére az elemzések általános eredménye szerint a sikerességet alapvetően befolyásolja, hogy *milyen szerkezettel* konszolidációra került sor.

A témában készült legtöbb elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a kiadás oldali fiskális kiigazítások bizonyultak tartósnak, ezzel szemben az adóemeléssel keresztül végrehajtott kiigazítások nem eredményeztek tartós konszolidációt.³⁷ A kiigazítás tartósságát emellett az is befolyásolja, hogy konkrétan milyen kiadási tételekhez kötődik a megszorítás. Több elemzés is kimutatta, hogy növeli a siker valószínűségét, ha a kiadáscsökkentés az államháztartásban dolgozók létszámát és béreit, illetve egyéb jóléti és szociális kiadásokat érint, szemben például azzal, ha az államháztartás közvetlen beruházási kiadásait, vagyis olyan tételeket fognak vissza, amelyek növelhetik a gazdaság termelékenységét. Különösen emeli a kiigazítás tartósságának esélyét, ha a magánszektorban átfogó bérmegállapodások is születnek.³⁸

A kiadást mérséklő konszolidációk nagyobb tartósságát e tanulmányok többnyire azzal hozzák összefüggésbe, hogy a kiadáscsökkentés esetében a kiigazításnak átlagosan kisebbek

³⁷ Lásd pl. Alesina és Perotti (1995,1996), Perotti (1996), von Hagen(2001), Alesina és Ardagna (1998)

³⁸ Alesina és Ardagna (1998)

voltak a *növekedési áldozatai*, sőt, bizonyos esetekben a GDP már a kiigazítás alatt, vagy az azt követő évben gyorsult, vagyis a kiigazítás nem volt megszorító jellegű.³⁹ (ld. 1. keretes írás). Ezt az eredményt, viszonylagos robusztussága ellenére is csak bizonyos megszorításokkal lehet elfogadni, ugyanis vannak olyan tényezők, amelyeket e tanulmányok döntő része figyelmen kívül hagyott.

- A vizsgálatok értelemszerűen a hivatalos kiadási és bevételi adatokkal számolnak, így nem tudják figyelembe venni a kvázi-fiskális kiadásokat, pedig a kiadások mérséklése sok esetben egyszerűen a kiadások államháztartáson kívülre szervezését takarja. Mivel ebben az esetben az államháztartás keresleti hatása nem csökken, nem meglepő módon a növekedési áldozatok sem jelentkeznek. A *minőségi szempontok* vizsgálata tehát éppen úgy nem jelent meg, mint ahogy a *költségvetés intézményi megoldásai* (pl. fiskális szabályok) sem, amelyeknek a tartósságot illetően jelentős szerepe lehet.
- Az elemzések nem vizsgálták az *induló helyzet* tartósabb jellemzőit, ehelyett a kiigazítás előtti év adataihoz viszonyítottak, függetlenül attól, hogy ezek mennyiben voltak összhangban a trendekkel és mennyiben hatottak rájuk átmeneti tényezők. Egy adóemelés esetében például valószínűleg nem egyenértékű, hogy a lépés magát a tartós trendet emeli meg, vagy egy átmeneti kiengedés után helyreállítja a korábbi trendnek megfelelő állapotot.
- A tanulmányok jelentős része a tágabb *makrogazdasági összefüggéseket* csak részlegesen vette figyelembe. Nem vizsgálták például, hogy a GDP arányos kiadások mérséklése nominális kiadás-csökkentés révén vagy az infláció kompenzációjának elmaradása (esetleg tudatos elinflálás) miatt következett-e be. Egy jelentős nominális leértékelődést követő inflációs sokk például a nominálisan rögzített kiadások elinflálásán keresztül jelentős GDP arányos kiadáscsökkenést eredményez. A növekedési áldozatokat ebben az esetben ellensúlyozhatja a leértékelődés által okozott átmeneti versenyképesség javulás.

1. keretes írás : *A fiskális konszolidációk nem keynesi hatásai*

A 80-as évek óta az elméleti és empirikus irodalomban is népszerű témává váltak a költségvetés ún. nem-keynesi hatásai, amelyek elméleti magyarázattal szolgáltak arra, hogy a kiigazítás növekedési áldozata bizonyos körülmények között mérsékelt maradhat, sőt, a kiigazításnak pozitív növekedési hatása lehet.

A megszorítások expanziós, azaz *nem-keynesi* hatása több forrásból, keresleti és kínálati oldalról is eredhet. Keresleti oldalon a várakozásoknak van kiemelt szerepe. Egy hiteles megszorítás esetén csökkenhetnek a jövőbeli adóterhekre vonatkozó várakozások, vagyis emelkedik a háztartások a jövőben várható rendelkezésre álló jövedelme. Mindez már a jelenben a fogyasztás emelkedéséhez vezet. A tartósnak ítélt megszorítás emellett a kockázati prémium és ezáltal a hosszú kamatok esését idézheti elő, a beruházások emelkedését indukálva. Az empirikus elemzések alapján a kiadáscsökkentő (azon belül is a bérre és lakossági támogatásokra koncentráló) megszorítások pozitívabb hatást gyakorolnak a várakozásokra, mivel a politikailag érzékeny területek megnyirbálása komoly kiigazítási szándékot tükröz. Ezáltal mind a vagyonhatás, mind a hitelességi hatás erősebb abban az esetben, ha a megszorítás a kiadási oldalon történik.⁴⁰ A növekedésre gyakorolt pozitív

³⁹ Lásd pl. Giavazzi és Pagano (1990), Alesina és Ardagna (1998), EB (2003), Giudice és szerzőtársai(2003), Giavazzi és szerzőtársai(1999), Perotti (1997), Alesina és Perotti (1997)

⁴⁰ Lásd pl. Giavazzi és Pagano (1990), McDermott és Wescott, Alesina és Ardagna (1998), Giudice és szerzőtársai(2003), Alesina és Perotti (1996)

hatás a kínálati oldalról is érkezik⁴¹, a kiadások csökkentése – különösen akkor, ha az a kormányzati bérek növekedésének korlátozását is tartalmazza, és szélesebb körű bérmegállapodás is kíséri – a munkaegység költség csökkenését okozza. A munkát terhelő adók emelkedése ugyanakkor – különösen erősen szervezett munkapiacon – a reálbérek emelkedését és a munkakereslet csökkenését eredményezheti.

Az expanziós hatású kiigazítások gyakorlati jelentőségét, kiterjedt irodalma ellenére is fenntartásokkal kell kezelnünk. Prammer (2004) a gazdaságélénkítő kiigazítások irodalmát áttekintve arra a következtetésre jut, hogy nincs egyértelmű empirikus bizonyíték a nem-keynesi hatások létezésére és eredetére. A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy a hiány mérséklése sok kiigazítás esetében egy átfogó gazdaságpolitikai csomag része volt, így a megszorítás növekedési hatása nem választható el a csomag többi elemétől (pl. árfolyamrendszer változás, devizaliberalizáció stb). A növekedési áldozatok hiánya, vagy a konszolidációt követő expanzió pedig számos esetben nem magának a megszorításnak, hanem a csomag egyéb elemeinek köszönhető. Blanchard és Perotti (2002) a fiskális kiadások hosszabb távú növekedési hatásait elemezve arra a következtetésre jutottak, hogy a GDP egyes elemeit tekintve valóban kimutathatóak expanziós hatások, az output egészét tekintve azonban nincsenek szignifikáns nem-keynesi hatások.

Induló helyzet

Kiinduló szerkezet és az államháztartás mérete

A kiadás oldali kiigazítások sikerességét kimutató tanulmányok nem állítják persze, hogy a kiadások csökkentése önmagában garantálja a kiigazítás sikerességét, sem azt, hogy csak a kiadáscsökkentő kiigazítások lehetnek tartósak, vagy, hogy ezeknek feltétlenül kisebbek lennének a növekedési áldozatai. Nyilvánvaló, hogy a kiigazítás optimális szerkezete nem függetleníthető sem a kiadási és bevételi oldal kiinduló szerkezetétől, sem az államháztartás méretétől. Mind a 80-as évek (pl. Dánia), mind a 90-es évek (pl. Belgium, ld. később) szolgáltatnak példákat a bevételnövelő kiigazítás sikerességére. Ezekben az esetekben a magas hiány egyik fő oka a nem hatékony és torzító adórendszer, valamint az adóelkerülés magas aránya volt, így egy átfogó adóreform, amely például növelte az adóalapot – a marginális adókulcsok csökkenése mellett is – eredményezhetett bevétel növekedést.

A fiskális konszolidációk szintén fontos aspektusa a jövedelem-újraelosztás arányának változása. Bár az állami szektor optimális méretét számos strukturális tényező is befolyásolja (pl. nyitottság, egy főre jutó jövedelem stb.), egyre növekvő konszenzus van arról, hogy a fejlett országokban a jövedelem-újraelosztás mértékének az 1960-80-as években bekövetkezett növekedése a gazdasági hatékonyság szempontjából túlzott mértékű volt. Több elemzés is kimutatta, hogy az egyre növekvő támogatások és transzferek rendszerint nem érik el céljukat, míg a kiadások fedezéséhez szükséges torzító adók hatékonysági veszteséget eredményeznek.⁴² Vagyis, amennyiben magas az újraelosztási arány, a bevételek és a kiadások párhuzamos csökkentésével jólétnövekedés érhető el. Emiatt a bevételnövelő kiigazítási stratégiák – amelyek az újraelosztás emelkedésével járnak – a hosszabb távú növekedés szempontjából is kedvezőtlenebbek lehetnek.⁴³

A gyakorlatban azonban az egyes országok újraelosztási aránya az adózási és támogatási rendszerek specifikus jellemzői miatt csak nagyon hozzávetőlegesen mérhetőek össze.

⁴¹ pl. Alesina és szerzőtársai (2002)

⁴² Lásd pl. OECD (1995), Zandavakili (1994); Tanzi és Schuknet (1998)

⁴³ Lásd pl. Tanzi és Schuknet (1998), Tanzi(1995)

Azok az országok például, amelyek a támogatásokat részben az adórendszeren, pl. adókedvezményeken keresztül nyújtják, látszólag alacsonyabb bevételi és kiadási arányt érnek el.

Kezdeti adósság, hiány

A sikeresség szempontjából nem elhanyagolható a kiinduló költségvetési egyensúlytalanság mértéke sem. Az eredmények jellemzően azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol a kezdeti adósság/GDP arány (vagy annak a kiigazítást megelőző évekre jellemző növekedési üteme) magasabb volt, nagyobb a sikeres esetek aránya, és erősebbek a nem-keynesi hatások is (pl. von Hagen és szerzőtársai 2001, 2004 és Perotti 1999). Ez feltehetően annak köszönhető, hogy a kedvezőtlenebb helyzetből induló, fenntarthatatlan fiskális pályáról való elmozdulás esetén jelentősebb a kockázati prémium csökkenése, és erősebb lehet a várakozások fogyasztásra gyakorolt hatása is.

Minőségi szempontok és költségvetési intézmények

Méret, sebesség

A kiigazítás mérete és sebessége a konszolidációk sikerességének gyakran vizsgált jellemzője, amit indokolhat, hogy más – esetenként lényegesebbnek tűnő – minőségi és inézményi jellemzőnél könnyebben mérhetők. E tényezőket illetően azonban nem egybehangzóak az eredmények, ami arra utalhat, hogy befolyásuk a kiigazítás sikerére bizonytalan.

Giavazzi és Pagano(1990) és Giavazzi és szerzőtársai (2000) eredményei szerint a nagyobb mértékű kiigazítások nagyobb eséllyel lesznek sikeresek, amely a nem-keynesi hatásokkal magyarázható: egy nagy kiigazításnak erősebb a várakozásokra gyakorolt hatása, így nagyobb a valószínűsége, hogy a fogyasztás emelkedését eredményezi. Von Hagen és szerzőtársai (2001) is azt találták, hogy minél jobban elhúzódik egy megszorítás, annál nagyobb a valószínűsége, hogy a stabilizációs folyamat megfordul, kifulladás. A gyorsabb, és nagyobb megszorítások gyakrabban bizonyultak tartósnak. Megjegyezzük, hogy mivel az említett empirikus elemzésekben költségvetési kiigazításként azokat az időszakokat vették figyelembe, amikor az egyenleg legalább a GDP 1-2 százalékával csökkent, az ennél is lassabb, fokozatosabb konszolidációk eleve be sem kerülhettek a mintába, így ezek jellemzőit is kevésbé ismerjük.

A tanulmányok nagyobbik része (pl. Alesina és Ardagna, 1998; Alesina és Perotti, 1996), azonban nem találtak szignifikáns különbséget a sikeres és nem sikeres stabilizációk során végrehajtott szigorítás mértékét illetően, vagy legalábbis arra a következtetésre jutottak, hogy a kiigazítás mérete kevésbé fontos tényező, mint a szerkezete.

Tényleges méret, minőség

Mint korábban említettük, a kiadáscsökkentő „kiigazítások” sikerének hátterében sokkal prózaibb ok is állhat, nevezetesen az, hogy a kiadási tételek csökkenése valójában bizonyos kiadások államháztartáson kívülre helyezését takarja. Az államháztartási kiadások csökkenése ebben az esetben tehát csak a kvázi-fiskális – azaz az államháztartási statisztikákban meg nem jelenő, valójában azonban tényleges keresleti hatással bíró – tételek növekedését rejti.

Ezt a célt szolgálhatja például az ún. public-private-partnership (PPP), azaz a magántőke bevonásával finanszírozott állóeszköz-beruházás és működtetés. Torres és Pina (2001) például Spanyolországra vonatkozóan azt találták, hogy a tartományi kormányzatok által

nyújtott szolgáltatások mintegy 30 százalékát szervezték ki PPP-be. Ez a hivatalos deficitet átmenetileg mérséklő folyamat azután indult meg, hogy a fiskális konszolidáció során a központi kormányzat visszafogta az önkormányzati támogatásait.

Költségvetési intézmények

Véleményünk szerint a megszorítás sikerességét befolyásoló kulcsfontosságú tényező, hogy bevezetésre kerülnek-e valamilyen tartósságot garantáló intézményi megoldások (pl. a kiadások növekedését kontrolláló szabályok). A költségvetés tervezését, végrehajtását meghatározó költségvetési intézmények és szabályok szerepe viszonylag kis hangsúlyt kapott a kiigazítások empirikus irodalmában, a létező vizsgálatok szerint a bevezett szabályok több országban is meghatározó szerepet játszottak abban, hogy a lefaragott hiány alacsony szinten maradt.⁴⁴

A költségvetés tervezésének egy jellemző problémája a makrogazdasági pálya előrejelzése. A tervezettől jelentősen eltérő infláció, növekedés stb. jelentősen megváltoztathatja a fiskális keretszámokat. A legfrissebb elemzések szerint az elmúlt években az előrejelzési hibák nem csak jelentős méretet öltöttek az euróövezet országaiban⁴⁵, hanem az előrejelzések torzítottak is voltak, vagyis a tervezett makrogazdasági pálya kedvezőbb egyenleget eredményezett, mint a ténylegesen bekövetkezett folyamatok.⁴⁶ Jonung és Larch (2004) elemzése szerint a probléma orvoslására a legalkalmasabb módszer az lehetne, a legfontosabb makrogazdasági változók előrejelzését egy, a minisztériumtól független intézményre bízják.

A tervezési és előrejelzési fázis után a törvényjavaslat elfogadásának szakasza következik, ahol az eredeti célhoz képest nyílt vagy burkolt formában lazulhat a költségvetés. Formálisan például Olaszországban azt a szabályt vezették be 1990 után, hogy a parlamenti javaslatok a deficitet nem változtathatják meg, a többletkiadásokhoz tehát forrást kell biztosítani. A gyakorlatban mindez számos esetben vezetett optimista feltételezések elfogadásához (Milesi-Ferretti, 1996). Empirikus vizsgálatok eredményei szerint jelentős hatással van a fiskális teljesítményre, ha a makrogazdasági programot már a költségvetési vita előtt kötelező érvénnyel rögzítik (Alesina és szerzőtársai, 1995).

A végrehajtási szakaszban további elcsúszások történhetnek az elfogadott fiskális célhoz képest. Ez egyrészt azokban az országokban következhet be, ahol az évek között a maradványok rugalmasan átvihetőek (pl. Olaszországban), a kiadások egy része rugalmasan alakulhat (nyitott végű), vagy a helyi önkormányzatok önállósága jelentős. A kevésbé rugalmas országok esetében viszont akkor jelentkezhet eltérés, amikor a bevételi oldal – pl. a fent említett előrejelzési problémák miatt – nominálisan eltér a tervtől, miközben a kiadási oldal rögzített marad.⁴⁷ Egyes empirikus vizsgálatok szerint ez a passzívnak minősíthető viselkedés, vagyis az előrejelzési hibák és a végrehajtási merevség együtt állnak az előrejelzett deficit és a teljesülés jelentős eltéréseinek hátterében a négy nagy EU országban. (Larch és Salto, 2003)

A költségvetés értékelhetősége és transzparenciája is lényeges tényező, nem csupán az utólagos ellenőrzés szempontjából, hanem a költségvetés készítésének folyamatába beépülő korlátok tekintetében is. A transzparencia fontos tényezője például egyes államháztartáson

⁴⁴ Pl. Alesina-Perotti (1996b)

⁴⁵ ECB monthly bulletin, September 2004, box 9., EC, Quarterly Report on the Euro Area, October 2004

⁴⁶ Jonung és Larch(2004)

⁴⁷ Például az optimistának bizonyuló bevételi tervek miatti hiánynövekedést nem sikerül a kiadási oldal azonnali visszafogásával ellensúlyozni.

kívül elszámolt tevékenységeknek, vagy a költségvetési kezességállománynak részletes bemutatása (Milesi-Ferretti, 1996). A probléma fontosságára egyes országok jelentős utólagos adatrevíziói (pl. Portugália, Görögország) is felhívták a figyelmet. Míg egyes problematikus tételek (például a pénzforgalmi és az eredményszemléletű számok közötti átmenet, vagy a sor feletti hiánytételek és a sor alatti finanszírozási tételek keveredése) bár elkerülték a hivatalos deficit elszámolást, de azonnal megjelentek a bruttó államadósságban. Más tételek viszont (veszteséges állami vállalatok, állami kezességek, vállalati finanszírozású beruházások miatti PPP konstrukcióban megvalósuló állami kötelezettségvállalások) sem a deficitben, sem a bruttó államadósságban nem jelentek meg azonnal, csak jelentős időbeli késéssel.

Makrogazdasági körülmények

A makrogazdasági folyamatok és a gazdaságpolitika különböző elemei (fiskális-, monetáris- és árfolyampolitika) közötti bonyolult kölcsönhatás rendkívül nehézzé teszi, hogy a fiskális konszolidációt mindebből kiragadva vizsgáljuk. Ezért a kiigazítás hatásainak elemzése során feltétlenül szükséges áttekinteni azokat az egzogén tényezőket is, amelyekre ugyan a költségvetésnek nincs hatása, mégis befolyásolhatják a kiigazítás sikerességét (például monetáris politika, külső konjunkturális helyzet, olajárak). Von Hagen és szerzőtársai (2001) és (2004) eredményei szerint a kiigazítás sikerességét nem befolyásolta, hogy mennyire volt szigorú a *monetáris politika* – amelyet a reálkamatlábbal mértek – a kiigazítás alatt. Alesina és Ardagna (1998), által elemzett mintában a nominális árfolyam leértékelődésének mértéke hasonló volt a sikeres és a nem-sikeres kiigazítások esetén is, így úgy tűnik, az árfolyam önmagában nem magyarázó tényező. Ugyanakkor több esettanulmány szerzője is felhívja a figyelmet arra, hogy a jelentősebb expanziós és sikeres megszorítások nagy részében a fiskális kiigazítást egy jelentősebb leértékelés/leértékelődés előzte meg illetve kísérte, ami jelentősen hozzájárulhatott a pozitív növekedési hatáshoz.⁴⁸

A *kedvező külső konjunkturális helyzet* von Hagen és szerzőtársai (2001) és (2004) szerint növeli a kiigazítás sikerességének valószínűségét. A kereskedelmi partnerek ciklikus pozícióját azonban sok tanulmány nem vette figyelembe, holott a kedvező külső kereslet hozzájárulhat az államháztartás pozíció javulásához.⁴⁹ Megjegyezzük, hogy amennyiben a ciklikus pozíciót a strukturális deficit adatok becslésében nem kellőképpen számolják el, az eredményül kapott „strukturális” adatok valójában még tartalmazhatják a ciklikus hatásokat, így elképzelhető, hogy ott is konszolidációt mutatnak, ahol csak az automatikus stabilizátorok léptek működésbe.

III. 1. 2. A jelenlegi GMU tagországok tapasztalatai

Magyarország számára különösen fontosak a GMU tagországok csatlakozás előtti tapasztalatai. A 90-es évek elején, a Maastrichti Szerződés létrejöttkor (1991) ugyanis számos jelenlegi tagországot komoly fiskális egyensúlytalanság jellemzett – 1991-ben az államháztartási hiány a GMU12-ben átlagosan 5 százalék volt – a szerződésben előírt fiskális konvergenciához tehát a tagországok jelentős részében határozott erőfeszítésekre volt szükség. A fiskális konszolidáció és konvergencia a Maastrichti Szerződéssel vette kezdetét, és 1993-tól a GMU tagországok egészét az államháztartási egyenleg javulása

⁴⁸ Pl. Giavazzi és Pagano(1990)

⁴⁹ Pl. von Hagen és szerzőtársai(2001)

jellemezte. A kiigazítás azonban sok esetben nem volt egyenletes, több országban is a hiány csökkentésének oroszánrésze a referenciaidőszakot közvetlenül megelőző 1-2 évre esett. Bár a legtöbb esetben a kamategyenleg javulása is hozzájárult a konszolidációhoz, – összességében tehát az elsődleges egyenleg javulása kisebb mértékű volt, mint a teljes hiány csökkenése – az elsődleges egyenleg javulása az utolsó két évben több országban is megközelítette a 2-3 százalékot.

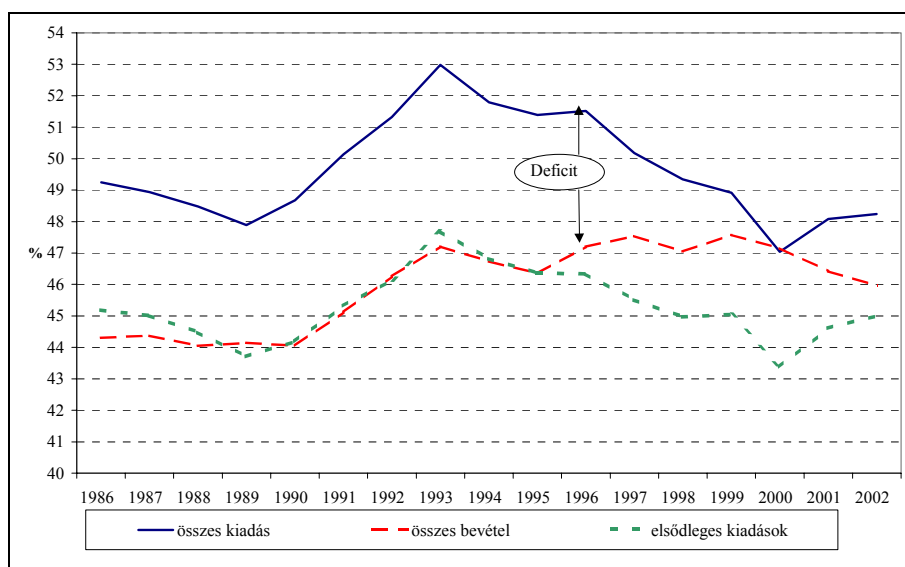
Az euró bevezetését követő időszak tapasztalatai azonban ellentmondásosak: a GMU létrejöttét követően több országban a hiány növekedése, vagy 3 százalék körüli beragadása volt tapasztalható (Portugália, Olaszország, Németország, Franciaország). Az euró bevezetése óta eltelt szakasz tehát arra világít rá, hogy bár 1997-re minden ország (Görögország kivételével) teljesítette a maastrichti deficit-kritériumot, a fiskális konszolidáció nem mindenhol bizonyult tartósnak. A kiigazítások tanulmányozásakor tehát nem csak azt vizsgáljuk, hogy milyen módon és milyen mértékben sikerült a hiányt a kívánt szintre csökkenteni, hanem azt is, hogy az euró bevezetését követő évek tapasztalatai alapján mi befolyásolta azt, hogy e kiigazítások tartósnak bizonyultak-e és sikerült-e a költségvetés rugalmasságát megteremteni/megőrizni.

Az alábbiakban a GMU országok fiskális kiigazításainak tapasztalataiból lesűrűhető általános következtetéseket fogalmazzuk meg. A tanulmány végén található *Függelékben* esettanulmány formájában részletesebben is bemutatunk néhány sikeres, illetve sikertelen konszolidációt, elsősorban azokra az országokra fókuszálva, ahol a konvergenciakritérium teljesítéséhez az utolsó években is jelentős szigorításra volt szükség, tehát az euró bevezetése előtt néhány évvel is jelentős volt a hiány.

A GMU tagállamok fiskális kiigazításainak általános jellemzői

Az euró bevezetését megelőző konszolidációs periódusok vegyes képet mutatnak mind az országok kiinduló helyzetét (kezdeti adósságállomány, ill. az államháztartás mérete), mind pedig a kiigazítás módját (időbeli ütemezés, szerkezet) illetően. Az euróövezet átlagát tekintve a fiskális konszolidáció az 1990-és 1997 közötti periódus egészében inkább bevételnövelő típusúnak nevezhető: az elsődleges kiadások GDP arányosan összességében hasonló szinten voltak 1997-ben, mint 1990-ben. Az időszakot megbontva azonban látható, hogy míg 1991-1993-ban a kiadások és a bevételek szinte párhuzamosan nőttek, addig az 1994-1997-es periódusban – a GMU-konvergencia finisében – az elsődleges kiadások körülbelül a GDP 1,5 százalékával mérséklődtek, miközben a bevételek nagyjából szinten maradtak. Ezzel a 1997-es referencia-időszakra az átlagos deficit 2,6 százalékra, azaz a 3 százalékos kritérium szint alá csökkent (ld. 1. ábra).

1. ábra: Államháztartási bevételek és kiadások – GMU átlag
(A GDP százalékában)



Forrás: Európai Bizottság, Ameco

Briotti (2004) elemzése – amely kifejezetten a GMU tagállamok fiskális konszolidációit vizsgálja az 1991-2002-es időszakban – arra a következtetésre jut, hogy a fiskális konszolidáció szerkezete, mértéke és a kiinduló helyzet egyaránt befolyásolta a kiigazítási program hatékonyságát. A GMU országok tapasztalatai Briotti szerint nagyrészt összhangban vannak az előző fejezetben ismertetett empirikus irodalommal: általánosságban igaz, az euró bevezetését követő években az adóemelésre és átmeneti intézkedésekre épülő kiigazítási stratégiákat folytató országoknál tapasztalható nagyobb arányban a stabilizáció kifulladás, a fiskális pozíció romlása (Olaszország, Franciaország, Portugália). Ezzel szemben azok az országok, ahol az egyenlegjavulás nagyobb része a kiadási oldal csökkentéséből származott (például Spanyolország, Finnország, Írország, vagy a nem GMU országok közül Svédország és Anglia) 1998 óta is kiegyensúlyozott költségvetést mondhatnak magukénak. Ezen országokban általában az újraelosztás aránya jelentősen csökkent, a szociális rendszerek hosszú távra szóló átalakításával képzett megtakarítások sok esetben lehetővé tették a bevételi oldal mérséklését is.⁵⁰ A kiigazítás tartósságát ezekben az esetekben – különösen például Finnországban és Svédországban – az a tény is erősítette, hogy a kiadások mérséklése mellett olyan intézményi kereteket is felállítottak, amelyek a költségvetési tervezés és/vagy végrehajtás folyamatát szabályozták, ezzel erősítve a költségvetési prudenziát (Alesina és Perotti, 1996).

Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy vannak olyan országok is, amelyekben a bevételek fenntartható módon növekedtek. Ezekben az esetekben a kiinduló helyzetben vagy nagyon alacsony volt az adóbevételek szintje (például Görögország), és/vagy az emelkedés forrása elsősorban az adórendszer strukturális átalakítása volt. Példaként említhető Belgium, ahol a

⁵⁰ Fontos megjegyezni, hogy az egyes országok újraelosztási és a központosítási aránya csak hozzávetőlegesen hasonlítható össze a nemzeti adórendszerek sajátosságai miatt (pl. adókedvezmények, stb.)

jelentős mértékű deficit leszorítása elsősorban a bevételek növelésén keresztül valósult meg, a költségvetés azonban kiegyensúlyozott maradt az euró bevezetése utáni időszakban is.

Briotti (2004) másik állítása az, hogy a nagyobb kezdeti államadóssággal jellemezhető országok összességében jóval magasabb elsődleges többletet tartottak fenn az 1992-1997-es periódusban és az elsődleges egyenleg javulása is nagyobb mértékű volt. Tulajdonképpen ez nem is meglepő, hiszen a deficitkritérium teljesítéséhez ezeknek az országoknak a magas kamatkiadások miatt jóval nagyobb erőfeszítést kellett tenniük (ld. táblázat). Véleményünk szerint azonban önmagában az adósság kezdeti nagysága – némileg ellentmondva von Hagen és szerzőtársai. (2001) eredményeinek – nem rendelkezik egyértelmű előrejelző erővel az euró bevezetése utáni időszakra vonatkozóan. A magas adóssággal rendelkező országok néhány tagja (például Olaszország) fiskális pozíciója szinte rögtön 1997 után romlani kezdett, míg pl. Belgium és Írország stabilizációja azóta is tartósnak tűnik. Tehát feltehetően nem csak magának az adósság szintjének, vagy a kiinduló strukturális hiány méretének van jelentős magyarázóereje, hanem annak, hogy ezek az országok – átmeneti intézkedésekkel vagy a bevételek-kiadások nagyobb szabású átalakításával – reagáltak a más GMU országoknál nagyobb kiigazítás szükségére.

A kiigazítások sikeressége kapcsán felvetendő kérdés, hogy a megszorítások hogyan hatottak az automatikus stabilizátorokra és a költségvetés rugalmasságára. Elméletileg az újraelosztási arány csökkenése, a munkanélkülieknek járó juttatások mértékének mérséklése, az indirekt adók arányának a jövedelemadók és járulékok rovására történő növekedése – amely változások általánosan jellemzőek a sikeres kiigazításokra – csökkenthetik a költségvetés automatikus stabilizáló erejét, ami a fiskális politika prociklikusságának irányába hathat. Az euró-zóna tagországainak tapasztalatait feldolgozó empirikus irodalom azonban nem támasztja alá e hipotézist (ld. II.3. fejezet).

A GMU országok kiigazításainak növekedési hatásairól még értelemszerűen kevés elemzés készült, és azok eredményei sem igazán konkluzívak. A kérdést vizsgáló (pl. von Hagen és szerzőtársai (2001 és 2004) tanulmányokból annyi rajzolódik ki, hogy a 90-es évek európai stabilizációinak kisebb növekedési áldozatait voltak a 80-as évek kiigazításainál, sőt, a költségvetési politika változásának növekedésre gyakorolt hatása nem volt szignifikáns, ami a szerzők szerint a nem keynesi hatások létezésére utal. A növekedési áldozatok hiánya ugyanis a szerzők szerint minden bizonnyal annak köszönhető, hogy az euróhoz vezető úton a gazdasági szereplők – bízva a maastrichti szerződés kényszerítő erejében – tartósabbnak ítélték ezeket a megszorításokat, így erősebb lehetett a várakozások keresletre gyakorolt pozitív hatása. Ebben szerepe lehetett a költségvetés kialakítását szabályozó, már említett intézményi kereteknek is. Véleményünk szerint a pozitív várakozások belföldi keresletet élénkítő hatása mellett a mérsékelt kontrakciós hatáshoz egyéb tényezők is hozzájárulhattak.

Egyrészt, a GMU országok nagyobb részében a kamatkonvergenciából eredő kamategyenleg javulásnak jelentős szerepe volt az államháztartási egyenleg javulásában, elsősorban az 1996-1997-es években. Ez a hatás különösen erős volt a magas adóssággal rendelkező országokban – Portugáliában, Olaszországban, Belgiumban valamint Görögországban –, ahol a kamategyenleg javulása az utolsó két évben elérte a GDP 2-3 százalékát, és 1998-2002 között tovább mérséklődött. A monetáris kondíciók erősen támogató hatása azonban némileg ellentmondásos a fiskális kiigazítás minőségére nézve: a kiadási oldal kamategyenleg okozta csökkenésének talán szerepe lehetett abban, hogy ezek az országok kevésbé éreztetést az elsődleges kiadások komolyabb mérséklésére.

Másrészt a hiány gyors csökkenéséhez több országban egyszeri intézkedések, és olyan „kreatív számviteli” megoldások is hozzájárultak, amelyekkel a hiány – a tényleges fiskális pozíció javulása nélkül, könyvviteli trükkök alkalmazása révén – akár a GDP 0,5-1 százalékával is mérséklődött.⁵¹ A legjellemzőbb megoldások között említhető például a formálisan az államháztartáson kívül kimutatott állami vállalatokat érintő kiadások elrejtése, vagy a kamatkidadások manipulálása az államadósság lejáratí és kamatfizetési struktúrájának változtatásával.⁵² Az egyszeri lépések célja a kiigazítás költségeinek mérséklése volt, ugyanakkor a hosszabb távú konszolidációs stratégia háttérbe szorítása a költségvetési egyensúly fenntarthatósága szempontjából veszélyeket rejtett magában. Ezt mutatja az is, hogy a kreatív könyvelésben élen járó országok egy részére – pl. Olaszország, Franciaország, Németország, Görögország – az euró bevezetése utáni szakaszban is jellemzőek maradtak a fiskális problémák, bár ez kevésbé mondható el Belgiumról, amely ország számára a kreatív könyvelés szintén jelentős megtakarítást hozott.

Végül meg kell említenünk az EU-ból származó transzfereket, amelyek kétségkívül jelentős bevételi forrást jelentettek elsősorban a kevésbé fejlett EU országok számára.⁵³ A strukturális és kohéziós alapokból érkezett bevételeknek a teljes fiskális pozícióra gyakorolt hatása a társ-finanszírozási és bizonyos további szabályozások miatt azonban nem volt feltétlenül pozitív, sőt – a közvetlen hatást tekintve – összességében ronthatta is a költségvetési egyenleget. A strukturális alapokból érkező transzferekhez való hozzáférés egyik feltétele ugyanis, hogy az adott ország saját forrásból származó beruházási kiadásainak reálértéke nem maradhat el a referenciaértéktől, amit a korábbi évek kiadásai alapján a tagország és a Bizottság közösen határoz meg (adicionális elve).

III. 1. 3. A feltörekvő és tranzíciós országok tapasztalatai

A tranzíciós országok kiigazításainak tapasztalatairól a fejlett országokhoz viszonyítva jóval kevesebb tanulmány készült. Purfield (2003) 25 tranzíciós ország, 1992-2000 közötti konszolidációit elemezte. A szerző elsősorban arra kereste a választ, hogy a fejlett országok tapasztalatait összefoglaló irodalomban lényegesnek talált tényezők, például a kiigazítás mérete és összetétele releváns szempontnak tekinthető-e a tranzíciós országok esetén is.

⁵¹ Lásd pl. Mílesi-Ferretti (1999); Dafflon és Rossi (1999).

⁵² Pl. Franciaországban az 1997-es költségvetés a GDP arányában 0,5 százalékot javult az állami France Telecom költségvetésbe történő egyszeri befizetésével, amelyet a vállalat a későbbi nyugdíjkötelezettségeinek átvállalása fejében teljesített. Görögország az Eurostat jóváhagyásával bizonyos állami vállalatoknak juttatott támogatást tőkeemelésként könyvelt el, amely így nem érintette az éves hiányt. Görögország a kamatkidadások terén jelentős megtakarítást ért el zéró-kupon, tehát nem kamatozó államkötvények kibocsátásával. E két könyvviteli lépés összesen a GDP 1 százalékával mérsékelte a hiányt. Olaszországban a GDP 0,2 százalékát kitevő megtakarítást jelentett, hogy a bíróság által megítélt nyugdíjhátralékokat – amelyek ténylegesen az 1997-2000-es költségvetéseket terheltek – az olasz kormány visszamenőlegesen 1993-1995-re könyvelte, arra az időszakra, amikor a kötelezettség keletkezett. További, a GDP kb. 0,5 százalékát kitevő megtakarítást hozott az állami vasúttársaság adósságainak átminősítése, valamint a postai megtakarítási jegyek kamatozásának átstrukturálása is. Belgium 1997 végén három napra államkötvényeket helyezett ki állami cégekhez, amellyel GDP 1 százalékát meghaladó hiánycsökkenést ért el. Németországban a jegybanki tartalékok felértékelésének és a különbözet költségvetésbe történő befizetésének ötlete a jegybank ellenállása és a közvélemény rosszallása miatt végül csak 1998-ban, a referenciaévet követően hozott nyereséget. Más könyvelési trükkök azonban megvalósultak – például az állami privatizációs vállalat adósságainak kivétele az államháztartásból –, összesen a GDP kb. 0,7 százalékával csökkentve az 1997-es államháztartási hiányt (Mílesi-Ferretti, 1999; Dafflon-Rossi, 1999).

⁵³ Az ún. kohéziós országok (Görögország, Portugália, Spanyolország, Írország) 1994 és 1999 között a GDP 1,5-3,7 százalékának megfelelő transzfert kaptak a strukturális alapoktól.

A szerző Alesina és Perotti (1995) módszerét követve részben hasonló eredményekre jutott: ökonometriai elemzése szerint a kiigazítás mérete és összetétele is szignifikánsnak bizonyult a kiigazítás sikeressége szempontjából. A fejlett országok tapasztalataihoz hasonlóan tehát a kiadáscsökkentő stabilizációk a tranzíciós országokban is nagyobb valószínűséggel voltak sikeresek mint a bevételnövelő stratégiák. Alesina és Perotti (1995) eredményeivel szemben azonban egyértelműen sikeresebbek voltak a nagyobb méretű kiigazítások a kisebbeknél, amely összefüggésben lehet azzal, hogy ezen országokban a fejlett országoknál jellemzően nagyobb volt a kezdeti egyensúlytalanság mértéke is. A szerzők nem találtak expanziós hatásokat, ugyanakkor a kiigazításoknak nem voltak jelentős növekedési áldozatai sem. Mindez összefüggésben lehet azzal, hogy a hiteles kiigazítások esetén jelentős mértékben csökkentek a hozamok, ami a kamatkiadásokat és a beruházások alternatívaköltségét is kedvezően befolyásolta.

Baldacci és szerzőtársai (2004) 25 feltörekvő ország konszolidációs tapasztalatait vizsgálták 1980 és 2001 között. Egyik megállapításuk az volt, hogy bár a sikeresség valószínűségét elsősorban a kiadáscsökkentés határozta meg, azonban ez önmagában nem volt elég a fiskális pozíció középtávú fenntarthatóságához, ehhez bevételnövelésre is szükség volt. A másik megállapításuk szerint a kiigazítási időszakok második felére összpontosuló (back-loaded) konszolidációk sikeresebbek voltak, mint amelyek inkább az időszak elejére koncentráálódtak (front-loaded). Ezt azzal magyarázták, hogy a társadalmi költségek az első esetben időben jobban szétterültek. A vizsgálat érdekessége, hogy a szokásosnál kevésbé megszorító definíciót választottak a konszolidációk kiválasztásánál. A konszolidációs időszak kategóriáját úgy határozták meg, mint olyan év, amikor a GDP arányos elsődleges egyenleg legalább 0,5 százalékkal javul. Később a robusztusság vizsgálatánál az 1 és 1,5 százalékos határértékkel is megismételték a becslést. A főbb eredmények nem változtak, de számos egyéb változó sikerességben mutatott szerepe szignifikáns lett, így például az elsődleges egyenleg induló szintjéé, vagy a kiugró mértékű (big-bang) kiigazításoké.

III. 2. A fiskális konszolidáció kérdései Magyarországon

A Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében Magyarországnak kiegyensúlyozott vagy többletet mutató államháztartási egyenleget kell bizonyos időn belül elérnie. A gyakorlat szerint azonban a stabilitási és konvergencia programok hivatalos értékelése során az államháztartás pénzügyeit illetően minőségi szempontokat is figyelembe vesznek. Ilyen a fiskális konszolidáció – csak strukturális reformokkal elérhető – fenntarthatósága, és a hosszú távú növekedés – infrastrukturális beruházásokkal és adócsökkentéssel megvalósítható – ösztönzése.

A minőségi szempontok értékelése azért lényeges, mert a fiskális konszolidáció – ami nem más, mint az államháztartási egyenleg javítása – nem feltétlenül jelent makrogazdasági kiugrást is. Ilyen stabilizációt ugyanis a konszolidációból csak azt a rész eredményez, amelynek tényleges makrogazdasági hatása van, így például javítja a külső egyensúlyt. Ennek a tényleges hatásnak a mérése érdekében vezette be az MNB azt a közgazdasági-elemzési típusú mutatót, amelyet kiegészített (SNA) deficitnek nevezünk (ld. Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához).

A fiskális konszolidációra tehát kötelezettséget vállaltunk. A makrogazdasági stabilizáció viszont közgazdasági értelemben szükséges. Mivel nincs okunk feltételezni, hogy a vállalati vagy a lakossági szektor a következő években olyan mértékben fogja javítani megtakarítói pozícióját, hogy az egyensúly jelentősen javuljon, ezért a stabilizáció legnagyobb része a fiskális konszolidációra hárul. Modellszimulációink eredményei alapján Magyarországon a stabilizációt elősegítő – keresletet szűkítő – fiskális konszolidáció árákra gyakorolt hatása kisebb lehet, a fizetési mérleget azonban már az első évben csaknem a konszolidáció mértékének felével javíthatja. Rövid távon azonban a gazdasági növekedést is visszafogja, ennek első éves hatása a konszolidáció mértékének harmadára tehető.⁵⁴

A továbbiakban a fiskális konszolidáció folyamatából az elkövetkező négy évvel foglalkozunk, erre az időszakra vizsgáljuk a fiskális politika mozgásterét. A változatlan fiskális politika elvét követő – alternatív kamat és makrogazdasági pályával nem rendelkező – fiskális determinációkra összpontosító pályánk hozzávetőleges viszonyítási alapul szolgál annak megállapítására, hogy a konszolidáció érdekében milyen mértékű intézkedésre lehet szükség. Bevezetésként az általunk becsült induló fiskális helyzettel foglalkozunk közgazdasági megközelítésben, majd a következő időszakban látható determinációkat és a fiskális politikán kívül álló tényezők – mint a kamatok és EU elszámolások – valószínű alakulását jelezzük előre. A kedvezőbb eset bemutatása mellett érzékeltetjük az általunk látott kockázatokat is. Mindehhez illusztrációs jelleggel bemutatunk egy lehetséges fiskális konszolidációt, amely a kiadások növekedésének mechanikus visszafogása révén adódna.

⁵⁴ Részletesebben lásd a Jelentés az Infláció Alakulásáról 2001. novemberi és a 2003. februári Aktuális Kérdéseiben. A NiGEM modellel készült szimuláció a 2001-2002-es fiskális expanzió hatásait vizsgálta, ami vegyes szerkezetben, alapvetően a beruházási, bér és transzfer jellegű kiadások növelésén keresztül valósult meg. Ennek alapján az adódott, hogy az átmeneti GDP hatás nagyrészt már az adott évben jelentkezett és 1 százalékos GDP arányos kiadásnövelés nagyjából 0,3 százalékkal növelte a GDP-t. Mivel Magyarország kis, nyitott gazdaság, ezért a hatás nagyobb része a fizetési mérleg romlásában jelentkezett.

Induló feltételezésként fogadtuk el azt, hogy konszolidációra sor fog kerülni, és ez tükröződik is a kamatkiadások csökkenését mutató becslésünkben. Nem készítettünk ezért olyan konzisztens alternatív makrogazdasági és fiskális pályát, ahol a konszolidációra nem kerül sor. A feltételezett konszolidáció részleteivel, szerkezetével, minőségével, a makrogazdasági stabilizációval kapcsolatban további konkrét feltételezéseket nem tettünk, ami további akadály a konzisztens makrogazdasági pályák elkészítésének. Elemzésünk célja az irányok és nagyságrendek bemutatása, és ezen túlmutatna részletes konszolidációs intézkedések felvetése is. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a minőségi szempontok alapján hozott fenntartható konszolidációs lépések szerepe alapvető fontosságú a makrogazdasági kiigazítás végrehajtásához.

III. 2. 1. Az induló helyzet

A jelenlegi állapot az általunk becsült GDP arányos bevétel-kiadási szerkezet, a deficit, az adósság, a kvázi-fiskális tartozások és általában a költségvetés intézményi keretei alapján jellemezhető.

Mivel a hivatalos deficit a tartósabb folyamatokat csak részben tükrözi, ezért saját szokásos módszertanunkat követjük.⁵⁵ A közgazdasági-elemzési módszertan alapján meghatározott „kiegészített SNA deficit” tartalmazza a kvázi-fiskális tételek hatását, de kiszűri a hivatalos deficitből a pusztán „könyvelési” tételeket, így a kvázi-fiskális tartozások utólagos rendezését, vagy az olyan átmeneti hatásokat, mint az ÁFA visszatérítés diszkrecionális ütemezése. A deficit mellett természetesen a kiadási és bevételi folyamatok vizsgálatánál is ezt a saját elemzési módszertant követtük.

Kiadás-bevételi szerkezet

A kiadások és bevételek múltbeli - 1990-2003 közötti - tendenciáinak áttekintése azzal a tanulsággal szolgál, hogy a bevételek növelése – bár annak szándéka inkább csak az időszak elejét jellemezte – nem volt sikeres.⁵⁶ A kiadások és azon belül az elsődleges kiadások az időszak elején nem követték a GDP visszaesését (így GDP arányosan növekedtek), azután 1995 évi inflációs meglepetés idején reálértékük és GDP arányuk korrigálódott. Ezt követően 2001-ig az elsődleges kiadási szint stabil maradt és ezután következett be GDP-t meghaladó növekedése.

A részletesebb elemzés érdekében további megbontásra van szükség. A kiadások egyik lehetséges csoportosítása megkülönbözteti egyrészt a kamatkiadást, másrészt vállalati folyó támogatást, harmadrészt a többi folyó kiadást (működési kiadás és lakossági transzfer), valamint a tőkekiadásokat.⁵⁷ A kiadások múltbeli tendenciái azt mutatják, hogy a többi

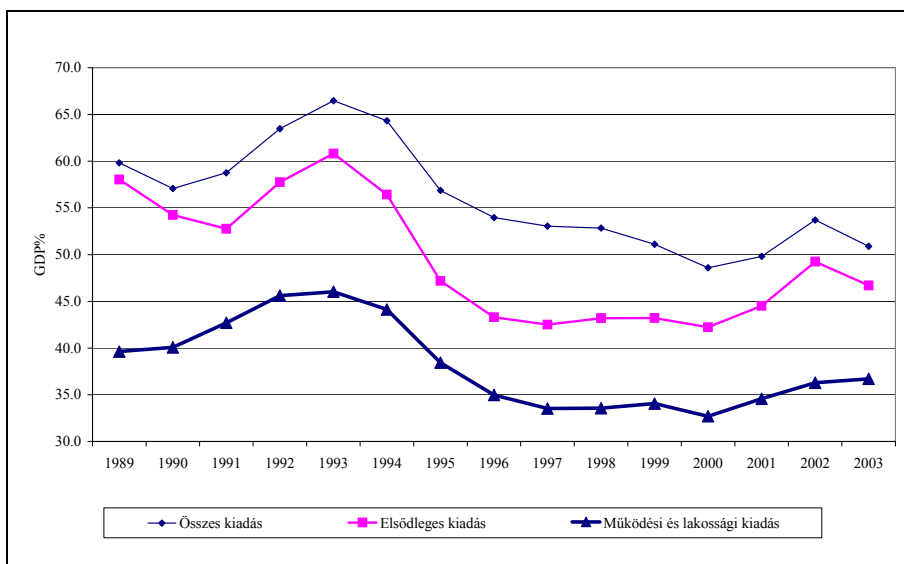
⁵⁵ Bővebben a Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához című kiadványban (http://www.mnb.hu/dokumentumok/kezikonyv_magyar_gazd_hu.pdf) A fiskális módszertan bővebb kifejtése, aktualizálása előkészületben van.

⁵⁶ A bevételek és kiadások a GDP arányában nemzetközileg magasnak minősülnek, a valódi összehasonlításhoz azonban többféle korrekcióra lenne szükség. Így például az államháztartáson belüli tételek teljes konszolidációjára lenne szükség, vagyis az államháztartási intézmények által fizetett járulékkal és ÁFÁ-val csökkenteni kellene mind a bevételi mind a kiadási oldalt. Másrészt viszont a bevételi oldalon jelentkező kedvezményeket kiadásként kellene elszámolni. Mivel ezen tételek jelentősége országoként eltérő, ezért az összehasonlítás torzított marad.

⁵⁷ A kiadások között közgazdasági értelemben nincsen éles határvonal, hiszen bizonyos – vállalatok által (pl. a közlekedésben) – nyújtott szolgáltatások hasonló jellegűek, mint az államháztartás működési kiadásai. Mivel

kategóriához képest a működési kiadások és lakossági transzferek nominális értelemben lefelé merevebbek., A GDP arányában azért csökkentek jelentősen az 1995-96-os kiigazítás során, mert a nominálisan rögzített kiadásokat az inflációs meglepetés mind reálértékben, mind GDP arányosan csökkentette.

2. ábra Az átmeneti és kvázi-fiskális tételekkel korrigált kiadás alakulása



Forrás: a hivatalos statisztikát kiegészítő saját számítás

1. táblázat Az átmeneti és kvázi-fiskális tételekkel korrigált kiadás szerkezete 1998-2003

(a GDP százalékában)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kiadás összesen	52.8	51.1	48.6	49.8	53.7	50.9
kamatkiadás és MNB veszteség	9.3	7.6	6.1	5.2	4.5	4.2
beruházás és lakásépítési támogatás	5.0	4.9	5.2	6.0	7.0	5.1
vállalati folyó és tőketranszfer	4.6	4.1	4.1	3.9	5.9	4.9
működési kiadás, lakossági transzfer	33.9	34.5	33.2	34.7	36.3	36.7

Forrás: a hivatalos statisztikát kiegészítő saját számítás

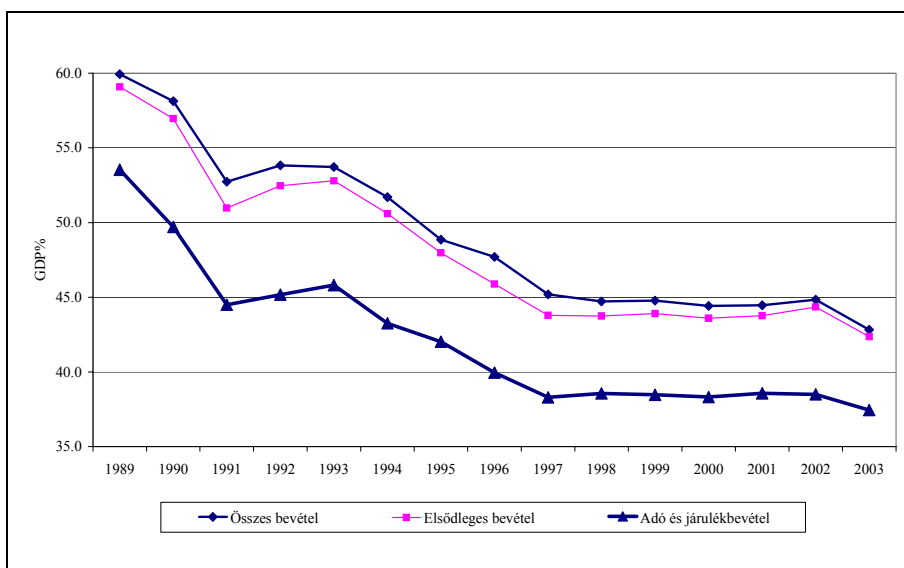
A determináltabb (kevésbé csökkenthető) folyó kiadások közül a működési kiadások a 2002-től megvalósult állami béremelést követően 2002-2003-ban egy magasabb szinten stabilizálódtak, csakúgy, mint a hasonló pályát leíró lakossági támogatások. Ennek ellentételezésére és a teljes kiadási szint (és deficit) csökkentéséhez az MNB veszteséggel együtt számolt kamatkiadás 2002-2003-as mérséklődése nem volt elégséges. Ebből következően 2003-ban csökkenteni kellett a vállalati támogatások és beruházások szintjét. A beruházásoknál azonban a csökkenés átmenetinek bizonyult és 2004-ben az indirekt adók (főleg ÁFA és jövedéki adó) emelésével párhuzamosan ismét növekedni kezdett.

A bevételek tendenciái alapján az látható, hogy az adó- és járulékbévételek 1997-ig – néhány év kivételével – folyamatosan csökkentek, majd 2002-ig viszonylag stabilak maradtak. A 2002 utolsó negyedében elkezdett adócsökkentés nyomán azonban 2003-

ezeket a kiadásokat csak részben fedezi a folyó támogatás, ennek egy része a veszteséget utólag rendező tőkekiadások között jelenik meg.

ban a bevétel a korábbi változatlan szint alá került, és az indirekt adók 2004-es emelése is csak részben fordította meg ezt a változást.

3. ábra Az átmeneti tételekkel korrigált bevétel alakulása



Forrás: a hivatalos statisztikát kiegészítő saját számítás

A deficit, az adósság és a kvázi-fiskális tartozások alakulása

Az előbbiekben bemutatott – átmeneti hatásoktól megtisztított, emellett kvázi-fiskális tételekkel kiegészített – bevételi és kiadási változások csak részben tükröződnek a hivatalos statisztikában. Az induló fiskális pozíció 2003-2004-ben az ESA deficit, az átmeneti és kvázi-fiskális tételek alapján együttesen ítéltető meg.

2. táblázat Különböző fiskális mutatók

(a GDP százalékában)

	2002	2003	2004
	tény	előzetes tény	előrejelzés (novemberi inflációs jelentés)
1. ESA deficit	-9,3	-6,2	-5,6
2. Átmeneti elszámolások kiemelése	2,6*	-0,9	-1,0
3. Kvázi-fiskális kiadások	-2,3	-1,1	-1,3
4. Kiegészített (SNA) hiány 1+2+3	-8,8	-8,2	-7,9

Memo: kvázi-fiskális tartozás állománya

0,1

1,2

2,5

*Kvázi-fiskális tartozás utólagos rendezése

Az átmeneti hatásokat (ld. 2. sor) – például az ÁFA visszatérítés lassítását – tartalmazó ESA elszámolás alapján nem érzékelhető, hogy a strukturális adóbevétel⁵⁸ 2003-ban a korábbi szint alá került, és a 2004-es adóemeléssel együtt is csak lassan közelít ehhez szinthez. Az ESA bevételi számok 2004-ben sem feltétlenül esnek egybe a folyamatokból adódó („underlying”) szinttel, hiszen ez attól függ, hogy az eredményszemléletű korrekciónál alapul vett időszakban (2005 január-februárban) visszafordul-e az év végén a törvényi határidőn túlra halasztott ÁFA visszatérítés.

Az ESA deficitben egyelőre nem jelentkező kvázi-fiskális kiadások (ld. 3. sor) miatt a hivatalos statisztika szerint mind a vállalati támogatás, mind az állami beruházás a valódi folyamatoknál kisebbnek látszik (pl. MÁV és BKV vesztesége, halasztott fizetés, PPP típusú kiszervezés⁵⁹). Mindezt figyelembe véve a folyamatokat mutató korrigált fiskális pozíció (ld. 4. sor) még 2004-ben is eléri a GDP 7,9 százalékát.

Az államadósság valamivel 60 százalék alatti mértéke az új tagállamok átlagos adósságához mérten magas, és ennek megfelelően a kamatkiadások aránya is magasabb. Eközben azonban a feltételes kötelezettségek (garanciák) állománya jóval alacsonyabb az új tagállamok átlagához képest⁶⁰. A legutóbbi, 2002 végén végrehajtott adósságátvállalás óta a kvázi-fiskális kiadások (MÁV, BKV, PPP beruházások) miatti – csak formálisan feltételes – kötelezettségállomány 2004-ben még nem éri el a korábbi szintet (ld.2. táblázat memo tétel).

Intézményi problémák

Az induló helyzetben a költségvetés intézményi megoldásai (tervezés, törvényhozás, végrehajtás) jelentős kockázatot hordoznak, e téren tapasztalataink alapján (*P.Kiss, 1998, ÁSZ 2004*), és nemzetközi összehasonlítások alapján is kedvezőtlen helyzetben vagyunk⁶¹. A legegyszerűbb összehasonlítást alapul véve csak kevésbé maradunk le az EU és néhány csatlakozni kívánó ország átlagától (*Yläoutinen 2004*), de az EKB részletesebb vizsgálata

⁵⁸ 2003-ban az ÁFA visszatérítés ütemezése (2002-re és 2004-re történő áttolása) miatt a bevétel csaknem a GDP 1 százalékával kedvezőbbnek látszott, mint a bevétel „underlying” szintje.

⁵⁹ Public-private-partnership, azaz a magántőke bevonásával finanszírozott állóeszköz-beruházás és működtetés. A PPP-ről bővebben: IMF (2004b). Rövidebb áttekintése a 2004. novemberi *Jelentés az infláció alakulásáról* c. MNB kiadvány IV.4. fejezetében található.

⁶⁰ A többi új tagország garanciáinak állományáról ld. S&P: „Fiscal Challenges for Acceding Countries” (2004. április 14.)

⁶¹ 1998 előtt egyes tanulmányok (Branson, Macedo és von Hagen, 1998) a középmezőnybe sorolták Magyarországot, mind a vizsgált középeurópai országok (Lengyelország, Csehország és Szlovákia), mind az EU országok között, ahol Görögországot, Portugáliát és Spanyolországot előztük meg. A négy elemből képzett indexen belül azonban a végrehajtás centralizáltságánál kaptuk a legmagasabb értéket (12-est a 16-ból), ami az önkormányzatok és szervek önállóságát tekintve túlzottnak tűnik.

szerint csak Romániát előzzük meg. (Ld. Gleich, 2003)⁶² Az összehasonlítások szerint a decentralizáltság magasabb foka hozzájárulhat a magasabb deficithez. (Yläoutinen 2004)⁶³

A deficitcélok és a teljesülés eltérése rendre egyirányú, és a GDP több százalékpontját is elérheti. 2001-2003-ban az Előcsatlakozási Gazdasági Programokban folyamatosan emelt céljaitól vett átlagos eltérés is meghaladta a GDP 1,6 százalékát, amit az EU15 országokon belül egyedül Görögország múlt felül (1,97 százalék)⁶⁴. A jelentős elcsúszás oka egyrészt a kvázi-fiskális tételek utólagos elszámolása, átvállalása volt, ami azonban csak látszólagosan egyszeri művelet, hiszen a kvázi-fiskális tevékenység változatlanul folyt és folytatódik.

Az elcsúszás másik oka a *tervezés* jellemzőiben keresendő, egyes nyíltvégű kiadási tervek (pl. nyugdíj, gyógyszer, stb.) például rendszeresen optimistának bizonyulnak. A bevételeknél ezzel szemben egyes években pesszimista, másokban optimista a terv, ami részben a bázisév pontatlan előrejelzésével, részben a várható makropálya előrejelzésével, részben az intézkedésektől (pl. beszédési hatékonyság) várt hatással magyarázható. A pesszimista bevételi előrejelzés háttérben gyakran az infláció alultervezése állt (1996, 1998, 2000, 2001), ami a kiadási előirányzatok visszafogottabb növelését tette lehetővé. Az optimista bevételi előrejelzés (2003, 2004) viszont azt tette lehetővé, hogy az időközben determináltabbá váló kiadási előirányzatok visszafogása késlekedjen, amire egyébként a hiány nagyobb csökkentése érdekében szükség lett volna.

Az elcsúszás harmadik oka a *törvényhozási* fázisban jelentkezik, ahol formálisan a deficitcél már nem változik, a cél elérésének valószínűsége mégis csökkenhet, mert biztosra vehető többletkiadásokat esetenként bizonytalan forrásokkal ellentételeznek.

Végül az elcsúszáshoz jelentősen hozzájárult az, hogy a *végrehajtási* szakaszban jelentős rugalmassággal rendelkeznek mind az önkormányzatok és intézmények, mind pedig a kormány. A 2002-ben évközben eldöntött kormányzati többletkiadásokat például az a módosítás tette lehetővé, hogy a deficit a kiadási főösszeg 5 százalékaig eltérhet az elfogadott előirányzattól anélkül, hogy pótköltségvetést kellene benyújtani. 2005-től ezt a

⁶² Az egyszerű összehasonlítás szerint, amely a költségvetési folyamat centralizációjának mértékét a pénzügyminiszter szerepével közelítette, a 25 EU ország közül a döntéshozási fázist illetően a 3-5. helyen vagyunk, a törvényhozási szakaszban a 15-18. helyet, míg a végrehajtási fázisban az utolsó (24-25.) helyet foglaljuk el. Ezen összehasonlítás alapján a döntéshozási fázisban csak Bulgáriát, a törvényhozási szakasz esetében Romániát is megelőzzük. Az EKB szintén ezt a három fázist, de 13 különböző ismerv szerint vizsgálta. 10 ország közül az előkészítési szakaszban a 6-7. helyen, a törvényhozási szakaszban a 6. helyen, a végrehajtási fázisban a 9. helyen állunk, összességében pedig e három szakasznak mind a 13 szempontját átlagolva a 9. helyre kerültünk.

⁶³ A költségvetési folyamat centralizáltsága lényeges lehet. Az egyik jellemző megközelítés az elkötelezettségre (*commitment*) épít, ami azt jelenti, hogy a miniszterek a költségvetési folyamat legelején közösen megállapodnak a költségvetési aggregátumokra vonatkozó kötelező érvényű korlátokban és célokban. A másik szokásos megközelítés jelentős hatalmat delegál költségvetési ügyekben a miniszterelnökhöz, vagy a pénzügyminiszterhez. Végül kevésbé elterjedt, de létezik olyan decentralizált gyakorlat is, amit „hűbéri” rendszernek neveztek el, és ahol a kiadásokat teljesítő minisztériumok önállósága (pl. a gazdálkodásban) jelentős, de nincsen olyan mechanizmus, ami elősegítené, hogy a költségvetés egészének szempontjait figyelembe vegyék. Ez utóbbi országok átlagos GDP arányos hiánya 3,8 százalék volt szemben a centralizáltabb országok 2,2 százalékos hiányával. A különbség különösen az elkötelezettségre épülő megközelítéssel szembeütköző, ahol az átlagos deficit 1,6 százalék volt.

⁶⁴ lásd ECB Monthly Bulletin, 2004 szeptember, box 9. A görög adat valószínűleg még nem tartalmazza a deficit újabb felfelé történő korrekcióját. Az összehasonlítás csak hozzávetőlegesen végezhető el, hiszen a hiány teljesülésének viszonyítási alapja az EU országok esetében az 1999-2003-as Konvergencia Programok, Magyarország esetében pedig a 2001-2003-as PEP-ek voltak. A mi esetünkben látszólag felfelé torzít az egyszeri adósságrendezés 2002-ben, ennek mértéke azonban a valóságban közel áll az ugyanezen három év alatt költségvetésen kívül végzett kvázi-fiskális tevékenységek összegéhez.

rendelkezést az egészíti ki, hogy a 2,5 százalékos eltérés esetén már az országgyűlés jóváhagyására van szükség.

III. 2. 2. Fiskális kilátások

Az induló 2004-es helyzet az ESA-deficit szintjén várhatóan nem tér el jelentősen az aktualizált Konvergencia programtól, de ez nagyobb biztonsággal csak 2005 márciusa illetve szeptembere után állapítható meg. A jelenlegi átmeneti elszámolások (pl. ÁFA visszatérítés lassítása) és kvázi-fiskális tételek hatásai azonban mind a magasabb jövőbeli ESA-deficit irányába hatnak. Ezen túlmenően egyéb jövőbeli hatásokkal is számolni kell, így például a törvényi döntésekkel és az EU csatlakozásból adódó hatásokkal. Feltételezzük, hogy e tényezők – összességében deficitet növelő – hatását az erőteljesebb konszolidációs intézkedések ellensúlyozzák, ebben az esetben pedig a hiányt a kamatkiadásnál várható megtakarítás is valamilyen mértékben csökkenteni fogja.

A determinációk számszerűsítéséhez széles körben alkalmazott módszer a *változatlan fiskális politikát* feltételező, kockázat alapú pálya meghatározása⁶⁵. Ebben az esetben olyan szabályok alapján készül az előrejelzés, ahol a makrogazdasági folyamatok adókra gyakorolt hatásán és a költségvetési automatizmusok, indexálási konstrukciók kiadási hatásán túlmenően alapesetben a törvényben már eldöntött és/vagy megfelelő részletességgel meghatározott *intézkedések* hatása vehető számításba. Más szóval ez a módszer azt feltételezi azokra a jövőbeli évekre, amelyekre nincsen elfogadott költségvetés, hogy újabb intézkedések nem történnek, sem a deficit javítása érdekében, sem egyéb célok miatt a deficitet növelve. Ez nem abban az értelemben kockázat alapú pálya, hogy a „legkedvezőtlenebb eset” scenárióját jelentené (hiszen mindig léteznek a nagyobb deficit irányába mutató további kockázatok), hanem a kockázatoknak csak egy meghatározott, nagy valószínűségű körét tartalmazza.

Tekintetbe véve, hogy 2008-ig terjedően nem rendelkezünk teljes makrogazdasági előrejelzéssel, ezért ennek a szabály-alapú módszernek egy egyszerűsített változatát alkalmazzuk, amikor az adóbevételeknél azt feltételezzük, hogy azok – amennyiben intézkedés nem történik – a GDP arányában nem változnak⁶⁶. E feltételezésből adódó bizonytalanságra a későbbiekben még visszatérünk.

Figyelembe vettük azt is, hogy vannak olyan kiadások, amelyek felett nem érvényesül a teljes kormányzati kontroll. Ilyen például a bizonyos autonómiával rendelkező intézményi, önkormányzati kör – amely kiadásának becslésénél figyelembe kell venni azok múltbeli tendenciáit – valamint a kamatkiadás, ami az adott forward hozamgörbe és a konszolidációs pálya alapján becsülhető. A konszolidációra vonatkozó várakozás beépítése ellentétben a szabályalapú pálya elveivel, de a kamatkiadással kapcsolatban nem akartunk meghatározni túl sok scenárió-t (ld. Függelék). Mindehhez új, fiskális politikától független hatásként járul az EU csatlakozás nehezen számszerűsíthető költségvetési hatása. Mindezen elvekre alapozva adott időpontban számszerűsíthető egy meghatározott deficitcélhoz viszonyított – intézkedésekkel még le nem fedett – költségvetési kockázat.

⁶⁵ A belga jegybank például nyilvános előrejelzéseit erre a fiskális pályára építi.

⁶⁶ Hosszabb időtávot vizsgálva a költségvetés nominálisan meghatározott elemei, például tételes adók, adósvák is problémát jelenthetnek. Ezek a szabály-alapú előrejelzésnél alapesetben nem változnának, így mindezen nominális elemek a tételes (pl. jövedéki) adók miatt nagyobb bevételkiesést és egyidejűleg a jövedelmek belenövése miatt az SZJA-nál többletbevételt jelentenének. Az egyszerűség kedvéért ebben az esetben a „semleges politika” elvét alkalmazzuk, vagyis a nominális elemek valorizálását feltételezzük.

Középtávon a törvényi döntések által már most előre meghatározott kör viszonylag szűk. Ennek az a magyarázata, hogy a döntések többnyire egy adott költségvetési évre vonatkoznak, ritkán határoznak a következő évekre is intézkedéseket. Természetesen adott évben hozott intézkedések hatása is áthúzódhat az azt követő időszakra, például ilyen az évközi bér- és özvegyi nyugdíjmelés teljes éves hatása a következő évben vagy az újabb társasági adókedvezmény évről évre fokozatosan kibontakozó hatása. Törvényben vagy OÉT megállapodásban több évre előre rögzített intézkedésre is van példa, mint a 13. havi nyugdíj fokozatos bevezetése és az egészségügyi hozzájárulás megszüntetése. Az átmeneti intézkedések hatásának megszűnésével is számolni kell a következő évben. Ilyen időleges javítás volt például 2003-ban az ÁFA-visszatérítések törvényi határidőig történő lassítása, vagy 2004 végén a visszatérítés – átmeneti – határidőn túli lassítása, illetve a 13. havi bérfizetés 2005-re tolása. Fontos megjegyezni, hogy a kiadásokat érintő intézkedéseknek automatikusan hatása lehet a bevételi oldalon, és ez fordítva is igaz. Így például a 13. havi bérek elhalasztása nem csak a kiadásokat csökkenti a GDP 0,5 százalékaival, hanem a bevételeket is a GDP 0,1-0,2 százalékaival. Mindez egy évet érint, utána visszaáll a korábbi helyzet, azaz az egyéb ún. nem kötött kiadás⁶⁷, és az egyéb bevétel ennyivel magasabb lesz.

3. táblázat: Bevételi és kiadási determinációk a GDP arányában

	2004 becslés	2008 változatlan fiskális politika	2004- 2008 változás
Bevétel összesen	43,6	43,7	0,1
Egészségügyi hozzájárulás	0,8	0,0	-0,8
Vám	0,2	0,1	-0,1
EU-hoz kapcsolódó bevétel	0,8	1,7	0,9
Egyéb bevételek	41,8	41,9	0,1
Kiadás összesen	49,0	49,6	0,6
EU által kötött kiadás*	4,6	5,9	1,3
Kamatkiadás	4,4	3,9	-0,5
Nyugdíjkiadás	9,2	9,0	-0,2
NATO kötelezettség	1,7	1,8	0,1
Egyéb, nem kötött kiadás	28,5	28,1	-0,4
Ebből önkormányzati	11,5	11,7	0,2
Változás intézkedés nélkül			0,5
Ebből: elsődleges egyenleg romlása			1,0

*EU-val kapcsolatos kiadások, transzferekből és társfinanszírozásból fedezett kiadás kiegészítve az addicionalitás miatti átlagos kiadási minimummal.

⁶⁷ Nem kötött kiadásnak neveztük mindazt a kiadást, ami nem determinált, vagyis az összes kiadásból levontuk a kamatkiadást, a nyugdíjkiadást, a NATO kiadást és az EU-val kapcsolatban rögzített kiadási minimumot, amit az addicionalitás, az EU források és az ahhoz kapcsolódó társfinanszírozás határoz meg.

Számításunkat alapvetően befolyásolják az EU tagsággal kapcsolatos költségvetési hatások. Csak 2006-ig vehettük alapul az EU pénzügyi elszámolást illetően a csatlakozási tárgyalások után készült hivatalos előrejelzéseket, azt követően feltételeztük, hogy kevésbé lesz gyors a változás⁶⁸.

2005-2006-ban még megtakarítást, a korábbi kiadások kiváltását jelenti az EU források felhasználása, mivel az addicionalitásra ezen időszakra megállapított mértékek alacsonyak.⁶⁹ A determinációk között feltüntettük az ún. EU által kötött kiadás kategóriáját, ami az EU-hoz kapcsolódó kiadások, az addicionalitás miatt minimálisan előírt kiadás átlagos mértéke, továbbá az EU források felhasználása és a társfinanszírozás összege. A kiváltott kiadások hatását olyan módon jelenítjük meg, hogy az egyéb, nem kötött kiadási kör konszolidációs lépések nélkül is csökkenhet a GDP arányában. A későbbi időszakban azonban az addicionalitás mértékének megemelése miatt a többletkiadások már növelik a deficitet. Ennek mértéke még nem ismert, ezért egyelőre azt a kedvezőbb esetet feltételeztük, hogy az addicionalitás tényleges korlátozó hatása minimális maradhat.

A beruházási kiadások esetében egy stabil GDP arány feltételezése is csak akkor lehetséges, ha a növekvő EU finanszírozás és társfinanszírozás miatt belső átrendezésekre kerülhet sor. Ennek nem csak az szab korlátot, hogy az EU a beruházásoknál milyen viszonyítási értéket állapít meg az addicionalitás elvének mérésére, hanem a beruházásoknál is érvényesülő önkormányzati önállóság, és a már eddig is elhalasztott beruházások aránya (egészségügy, vasút, stb.) is. A *költségvetési automatizmusok* közül egyedül a nyugdíjak bérekhez és nyugdíjas inflációhoz történő indexálásával számolunk. Nem tudtuk figyelembe venni az olyan jellegű determinációkat, amelyek egyes szakmai jogszabályokból (pl. oktatási törvény), önkormányzati feladatokból és normatívákból következnek. Ez utóbbiak determinációt jelenthetnek az önkormányzati támogatásokban, de a végső kiadásokat (önkormányzati működési és beruházási kiadásokat) közvetlenül nem határozzák meg.

Abban a bizonyos mértékig *autonóm intézményi, önkormányzati körben*, ahol nincs automatikus kormányzati kontroll, a kormányzati támogatások alakulásán túlmenően a múltbeli tendenciákat is figyelembe vesszük. Ilyen tételek például ennek a körnek a működési kiadásai, beruházásai illetve ár- és díjbevételei valamint vagyonértékesítése. Érdemes számításba venni az önkormányzatok szokásosan megfigyelhető viselkedését, például a helyi választási ciklus hatását. A választást követő két év hasonló mértékű, alacsony kiadást mutat, a másik két évben viszont nagyobb beruházás valósul meg. Ez a deficitet növelő hatás 2008-ban, mivel az nem választás előtti év, nem jelentkezik.

Összefoglalva a kiadási determinációk számításba vett köre és az EU tagság költségvetési hatása a GDP 1%-ával rontja 2008-ig az elsődleges egyenleget. (3. sz. táblázat)

Felmerülhet a kérdés, hogy a makrogazdasági pálya alakulása hogyan befolyásolhatja az eredményt. A bevételi előrejelzésnél az EU csatlakozással összefüggésben áttételes – gyorsabb gazdasági növekedésből eredő – bevételeket csak minimális mértékben valószínűsítettünk, azzal konzisztens módon, hogy összességben a beruházásokat is csak

⁶⁸ 2005-ben az EU és az államháztartás közötti elszámolás egyenlege továbbra is kismértékben pozitív marad, de az előző évhez képest a GDP 0,2 százalékaival romolhat, amihez hozzáadódik a társfinanszírozás 0,1 százalékos növekménye is. Ehhez képest 2006-ban az elszámolások egyenlege már 0,1 százalékkal javultat, azonban ezt a növekvő társfinanszírozás nagyrészt ellensúlyozza.

⁶⁹ Az addicionalitás azt jelenti, hogy az EU strukturális alapok nem helyettesíthetik a tagországok államháztartási vagy más egyenértékű strukturális kiadásait.

kisebbs mértékben növeltük. Természetesen abban az esetben, ha az addicionalitás viszonyítási alapját magasan állapítanak meg, akkor nyilvánvalóan gyorsabb gazdasági növekedés és magasabb adóbevétel jelentkezne, de mindez az értelemszerűen jelentkező beruházási többletkiadások deficitet növelő hatását csak kis részben ellensúlyozná.

Ezen túlmenően a konszolidációs intézkedéseknek is van közvetlen és közvetett hatása a makrováltozókra, így például a bérre, fogyasztásra, beruházásra. A kiadások visszafogása például azok közvetlen adótartalmán keresztül automatikusan csökkent a bevételt is. Rövid távon a kiadáscsökkentés közvetett hatásai, a belföldi kereslet visszafogásán keresztül, szintén csökkentik a bevételeket.⁷⁰ Ezzel szemben egy strukturális lépésekre összpontosító fiskális konszolidáció emelheti is a potenciális GDP-t, ennek elemzése azonban meghaladja a tanulmányunk kereteit.

Az elsődleges egyenleg számítása után a kamatkidadások előrejelzésével foglalkozunk. A kamatkidadások 2005-2006-ra még részben determináltak, az előrejelzési horizonton előrehaladva azonban egyre nagyobb részükre csak becslés készíthető. Feltételezve azt, hogy a fiskális konszolidáció mindenképpen megtörténik, 2008-ig összesen a GDP 0,5 százaléka körüli megtakarítás várható a kamatkidadások csökkenéséről, ami rendkívül kedvező esetben elérheti a 0,9 százalékot (Tardos, 2004, ld. Függelék)⁷¹. A változatlan fiskális politikához tartozó kamatpályát nem számszerűsíthettük, hiszen ekkor nem csupán az adósság lenne magasabb, hanem a hozamok is, és ez utóbbinak a mértékére nehéz becslést adni.

Hangsúlyozzuk, hogy a bemutatott számok nem tartalmazzák a hivatalos deficitben csak az utólagos átvállalásakor megjelenő, de a keresletet folyamatosan befolyásoló kvázi-fiskális tételeket. Látszólag az ilyen kiadások sincsenek teljes kormányzati kontroll alatt. Ezek azonban a gyakorlatban olyan vállalatok (MÁV, BKV) veszteséges működéséhez, olyan beruházásokhoz és olyan hitel formában adott támogatásokhoz kötődnek, amelyek éppen attól kvázi-fiskális jellegűek, hogy kormányzati kontroll és garancia mellett valósulnak meg. A változatlan fiskális politika ebben az esetben szintén nem azt jelenti, hogy a jelenlegi döntések hatásának kifutása után ezek a tételek eltűnnének, hiszen ebben az esetben a költségvetésben megjelenő – tartalmukban azonos – beruházásokról és vállalati támogatásokról is ugyanezt kellene feltételeznünk. Ennek megfelelően a múltbeli tendenciák alapján egy finanszírozhatónak látszó szinten érdemes e tételek nagyságát rögzíteni. Problémát az jelent, hogy a finanszírozási formától függően eltérő ütemben jelentkezik mindez a hivatalos elszámolásokban. Az adósságátvállalások néhány évente lökészerűen, a magánfinanszírozást bevonó PPP konstrukciók miatti kifizetés folyamatosan, időben szétterítve jelennek meg.

⁷⁰ A nagyságrendek illusztrációja végett jelezzük, hogy egy korábbi szimulációnk szerint a GDP arányában 1 százalékos fiskális szűkítés hatására az első évben mintegy negyed-harmad százalékkal csökkenhet a GDP. Ez azt jelenti, hogy legalább 0,1 százalékkal a GDP arányos bevételek is mérséklődnek.

⁷¹ Az itt közölt számításokból némileg alacsonyabbak eredmények adódtak az Orbán és Szapáry (2004) tanulmányában közöltekénél. Utóbbi a hozamkonvergenciából származó kamategyenleg-javulást Magyarország esetében 1-2,1 százalék közé teszi. Az eltérés nagyobb részét az okozza, hogy a szerzők a 2003-as kamategyenleghez képest számították ki a kamatkidadás-csökkenést; a 2004-es egyenleghez képest 0,5-1,6 százalékos csökkenést várnak a kamategyenlegben. A fennmaradó különbséget az magyarázza, hogy az idézett tanulmányban használt hüvelykujjszabály nem veszi figyelembe, hogy egyrészt a már kibocsátott és 2009-ig le nem járó, fix kamatozású kötvények kamatterhe determinált, másrészt pedig azt, hogy a kamategyenleg csökkenése visszahat az adósságpálya alakulására is.

Kiadás-visszafogással mekkora konszolidáció érhető el? Egy illusztráció

Az induló helyzetből a kockázat-alapú – a bemutatott determinációkkal számoló, intézkedést nem feltételező – pálya 2005-2006-ig további egyenlegromlást, majd ezt követően lassú javulást mutatna. További kiigazítás nélkül az ESA deficit még kedvező esetben, a kamatkiadások csökkenése esetén is 0,5 százalékkal nőne 2008-ig, de ezen belül az elsődleges egyenleg 1 százalékkal romlana.

Amennyiben a deficit az alapeset szerint – az aktualizált Konvergencia Programmal egyező ütemben – javulna, akkor a deficitnek 2,5 százalékponttal kellene javulni, ami a determinációk alapján az elsődleges egyenleg 3 százalékpontos javítását követelné meg. Ha ez az intézkedés mind a kiadási oldalra összpontosulna, akkor a kieső adótartalom miatt nagyjából a GDP 4 százalékanak megfelelő kiadáscsökkentésre lenne szükség⁷². Ez a mérték meghaladja az EU országok GMU-t megelőző elsődleges kiadás-visszafogását.

A költségvetési intézményi reformjának egyik elemként elképzelhető lenne valamilyen – az intézkedésektől függő kiadások jelentős körét lefedő – kiadási szabály bevezetése.⁷³ A szabály a költségvetési kiadások közül vonatkozhatna az összes diszkrecionális (nem determinált) kiadás körére. Ebben az esetben valamilyen realiztikusan fenntartható korlátot kellene szabni e kiadási kör összesített növekményére. Ilyen lehet például, hogy az összesített kiadás növekedési üteme ne haladja meg az infláció mértékét.

Becslésünk szerint a nem kötött kiadások köre 2008-ban a GDP 28 százaléka körül alakulhat. (ld. 3.sz. táblázat) 2004-hez képest e kiadásokat növeli a 13. havi bérfizetés, ami 2004-ben átmenetileg nem szerepelt, viszont csökkenti az EU forrásokkal kiváltott kiadások köre (ld. EU által kötött kiadások növekménye), amit az addicionalitás jelenleg még alacsonyan meghatározott mértéke tesz lehetővé.

A 28 százalékos kiadási körre vetítve a reálérték-tartás szabálya azt jelentené, hogy egy nagyjából 3,5 százalékos éves átlagos gazdasági növekedés mellett egy GDP arányában 3,7 százalékos kiadáscsökkentés lenne elérhető, vagyis ezen felül további 0,3 százalék megtakarítást kellene biztosítani. Természetesen az alapesetben figyelembe nem vett további kockázatok miatt lehetséges, hogy a deficitet növelő egyéb tényezők hatása miatt mindez nem lenne elegendő.

A leginkább megkorlátozó feltételezésünknek azt tekinthetjük, hogy a nem kötött kiadások közé soroltuk a helyi önkormányzatok és az intézmények közvetlen kiadásait, amelyek a központi kormányzat által áttételesen befolyásolhatóak. Az intézményi körben e kiadási kontrollra nagyobb lehetőség van, az önkormányzatoknál viszont valóban csak áttételes hatásra számíthatunk. Mivel a nem kötött önkormányzati kiadás (levonva az EU által kötött kiadások közé sorolt kiadások becsült mértékét) csaknem a GDP 12 százalékát érheti el, e nélkül 16 százalékra zsugorodik az a kiadási kör, ahol bármilyen szabály érvényesülhet. Egy kiadási szabály maradéktalanul érvényesülését ezért láthatóan csak egy olyan központ és önkormányzatok között kötött belső egyezmény biztosíthatná, amelyre több EU országban található példa.

⁷² Figyelembe kell venni az állami kiadások adótartalmát (SZJA, járulékok, ÁFA), ami bevételi oldalon automatikusan kiesik.

⁷³ Ilyen volt például néhány évvel ezelőtt az az elképzelés, hogy az állami bérek növekedése a gazdasági növekedési ütem feléhez igazodjon. Ez az elképzelés nem lett formális szabály, de a szakszervezetekkel való megállapodások során megjelent (pl. 2001-ben).

További bizonytalanság forrásai

Az alapesethez képest jelentkező kockázatok közül a *kamatkiadások* eltérése kétirányú lehet. Egyrészt a hozam-konvergencia és a kiadás csökkenése lehet szélsőségesen kedvező.⁷⁴ Egy nem egyenletes, az időszak végére összpontosuló deficit csökkenés és/vagy részlegesebb hozam-konvergencia viszont növelheti is a konszolidációs igényt.

További nehezen számszerűsíthető, de inkább a nagyobb deficit irányába mutató kockázatot jelent a ciklikus komponens várható alakulása. A gazdasági ciklus államháztartási egyensúlyra gyakorolt hatásának hivatalos értékelése az Európai Bizottság becslésén alapul majd, ami a költségvetés átlagos ciklikus érzékenységét veszi alapul. Amint azonban a Bizottság is kimutatta, az ún. atipikus ciklikus helyzeteket ez a módszer nem megfelelően kezeli.⁷⁵ Atipikus helyzetnek tekinthetjük, amikor a ciklus összetétele eltér az átlagostól, például egyoldalúan a belső vagy a külső kereslet hatása dominál. Az előbbire a 2002-2003-as időszak volt példa, míg az utóbbi 2004-től várható. Ilyen esetekben egy dezaggregált megközelítéssel, adóalapontként is megvizsgálható a helyzet.⁷⁶ Az ilyen helyzetek felismerése azért lényeges, mert a bér és fogyasztás szerepe a magasabb adóteher miatt relatíve nagyobb a költségvetés bevételei között, mint a GDP-n belül. Mivel a Konvergencia Program is azzal számol, hogy a bér és fogyasztás a GDP-nél lassabban nő a következő években, az összetétel hatás alapján a bevételek a GDP arányában csökkenhetnek. Ez tehát annak a kockázatát jelenti, hogy a következő években – szemben a 2002-2003-as idősakkal – egy akár relatíve kedvező GDP-növekedés mellett is előfordulhat, hogy a gazdasági ciklus mégis inkább negatív hatást gyakorol az államháztartási egyensúlyra; ami a célok eléréséhez az alapesetben vázoltnál akár a GDP 0,6 százalékaival nagyobb strukturális fiskális kiigazítást tehet szükségessé.

Ezen túlmenően inkább a nagyobb deficit irányába mutató kockázatot jelent az EU transzferek alakulása. Amennyiben óvatos becslésünknel nagyobb EU transzfer érkezik a költségvetésbe, akkor az a deficitet átlagában már nem javítja, hiszen az addicionalitás korlátjába ütközve az időszak egészében többletkiadást jelent. Az addicionalitás jövőben megállapított mértékének függvényében mindez tovább ronthatja az egyenleget. Ezen túlmenően a hiányt azonnal növeli a szükséges társfinanszírozás biztosítása, ennek hatását azonban valamennyire mérsékli az adóbevételi többlet.

További, kétirányú bizonytalanságot jelent a kreatív és kvázi-fiskális tételek alakulása. A hivatalos (ESA) deficit-kimutatás nem javítható folyamatosan és örökké az "underlying" hiányhoz képest, ami az állami kötelezettségek közgazdaságilag indokolt, tágabb körét (például formailag feltételes garanciákat, állami vállalatok veszteségét, egyéb kvázi-fiskális tevékenységeket, teljesítések utáni halasztott fizetéseket) tartalmazza. Egy középtávú pálya meghatározása során ezért kockázatot jelent, hogy a halasztott fizetések állománya és korábban a hivatalos elszámoláson kívülre csoportosított kvázi-fiskális tételek fenntarthatóak-e a vizsgált időszakban, vagy időnként be fognak kerülni az ESA-elszámolás

⁷⁴ A függelékben bemutatott legkedvezőbb kamatkiadás-csökkenés eléri a GDP 0,9 százalékát, ami nem tér el nagyon a Konvergencia Programban alapesetként feltételezett megtakarítástól.

⁷⁵ European Commission (2000) "Public finances in EMU – 2000" Report of the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No. 3.

⁷⁶ Ilyen az EKB illetve saját kutatással kifejlesztett módszerünk (PF-MCHP). Ld. P.Kiss-Vadas: „Légy résen – az államháztartási egyenleg ciklikus buktatói”, MNB Füzetek, 2004/7.

körébe (például adósság-átvállalások formájában).⁷⁷ Az utóbbi esetben a kiigazítási szükséglet az alapesetnél nagyobb lehet.

Másrészt azonban elképzelhető, hogy 2008-ig folyamatosan lehet ezen tételeket a költségvetésen kívül finanszírozni, különösen akkor, ha a kvázi-fiskális tevékenység újabb formái kerülnek előtérbe.⁷⁸ Más országok tapasztalatai alapján ilyen lehet az állami kötelezettségek hosszabb távra – 10-20 évre – történő szétterítése, mint a PPP formájában megvalósított beruházások esetében, ami – bár nem változtatja a kötelezettségek jelenértékét –, néhány éves időtávon azok alacsonyabb szintjét jelenti. Jelezzük, hogy ha a kvázi-fiskális aktivitás a mostani szinten maradna fenn, vagy még növekedne is, akkor mindez hosszabb távon (2008 után) jelentősen megnehezítené a deficit folyamatos csökkentését és az SGP által előírt, kiegyensúlyozott pozíció elérését.

III. 2. 3. A kiigazítás minőségi szempontjai

A bevezetőben már említettük, hogy a makrogazdasági hatás szempontjából lényeges az, hogy a konszolidációs lépések milyen módon valósulnak meg. A rövid távú hatások eltérése a hosszú távú hatás is jelentősen eltérhet.

A kedvező eset az lenne, ha átmeneti és formális lépések helyett a *strukturális* – azaz fenntartható, minőséget javító és ezáltal a hosszú távú növekedést segítő – intézkedések kerülnének előtérbe. Ezek rövid távon többletkiadással (pl. végkielégítés, beruházás) járnak, de összességében a produktív kiadások arányát javítják. Ennek fontosságára felhívta a figyelmet az EC 2004-es Éves Jelentése (Report on Public Finances in EMU) is. Egyes nemzetközi szervezetek, például az OECD és IMF konkrétan ajánlásokat fogalmaztak meg a magyar konszolidáció lépéseivel kapcsolatban. Ezek az ajánlások szintén hangsúlyozzák a hosszabb távú gazdasági növekedésre is hatással levő minőségi szempontokat, így az adók torzító hatásának csökkentésének és az államháztartási kiadások produktivitásának növelésének szerepét.⁷⁹ A kiadások produktivitásával kapcsolatban számos szerkezeti problémára lehet utalni, így például a beruházáson belül az egészségügy rendkívül alacsony részarányára is. Az aránytalanság (alul és túlf finanszírozás) mértéke azonban ennél is nagyobb lehet, ha egyes elmaradt közlekedési beruházásokat (pl. út és vasút felújítás) és a környezetvédelmi beruházásokat is figyelembe vesszük. A kiadások produktivitását nagymértékben növelné, ha a strukturális lépésekkel elért megtakarításokat ezen kiadások növelésére fordítanák.⁸⁰

A hosszabb távú növekedésre pozitív hatást fog gyakorolni, hogy az infrastrukturális beruházások az EU finanszírozásnak köszönhetően növekedni fognak. Ezzel együtt azonban az elsődleges kiadásoknál négy év alatt elérhető megtakarítás, számolva a kieső adótartalommal is, feltehetően nem elegendő a fiskális célok fenntartható eléréséhez.

⁷⁷ Kérdés például, hogy az állami vállalatok adóssága, a garanciával nyújtott (pl. agrár-) hitelek milyen időpontban jelennek meg kiadásként a költségvetésben. Legutóbb 2002-ben történt meg ezen tételek rendezése (az azóta felhamozódott állományt ld. 2. sz. a táblában memo tételek).

⁷⁸ Jelezzük azonban, hogy a kvázi-fiskális tételek egy része statisztikai szempontból is határeset, így később az ESA módszertannal kapcsolatos döntések függvényében visszamenőlegesen is beleszámíthatják az adott évek hiányaiba.

⁷⁹ Az IMF egy közelmúltbeli elemzésében (IMF 2004a) a kiadási oldalon 3,1-3,6 százalékos csökkentésre tett javaslatot. A díjfizetés (co-payment) bevezetése az IMF anyaga szerint az egészségügy pozícióját a GDP 0,5 százalékaival javíthatná.

⁸⁰ Természetesen a produktivitást az is éppen úgy növeli, ha ez a többletkiadás PPP-konstrukció keretében kerül finanszírozásra, a probléma csak az, hogy ebben az esetben mindennek a többletterhe rövid távon rejtve marad, mert a deficit statisztikai értelemben nem változik.

A hiány folyamatos mérséklésének követelménye behatárolja a fenntartható adócsökkentés lehetőségét is. Az adóverseny kevésbé kényszeríti ki mindezt a háztartások által fizetett közterhek esetében. Mivel az adórendszer torzító hatása nem általában véve a magas centralizációs hányaddal (átlagos adóteherrel) függ össze, hanem az egyenlőtlen megoszlás és magas marginális adóteher okozzák, így elvben változatlan bevételi szint mellett is csökkenteni lehet a torzító hatást⁸¹. A magas ÁFA kulcsok ellenére például az adóelkerülés miatt a bevétel viszonylag alacsony.⁸² Miközben az adórendszer hatékonyságát a kedvezmények fokozatos csökkentésével és alapszélesítéssel is javítani lehetne, közben szükség esetén a bevételi oldal minimális kompenzációja is megvalósulhat. Ezen belül elsősorban az állami szolgáltatást igénybevevőket terhelő díjbefizetés (co-payment) reformját lehetne strukturális lépésnek tekinteni.

A tartós, strukturális lépések végrehajtása időigényes és költséges lehet, ugyanakkor az átmeneti és formális lépések alkalmazása nemcsak megnyújtja időben a valódi alkalmazkodást és a visszarendeződés kockázatát hordozza, hanem egyéb – az Állami Számvevőszék által is felvetett – hiányosságokhoz vezethet a feladat- és intézményfinanszírozásban és a PPP-konstrukciók terén.

Az *átmeneti* intézkedések egyik fajtája az egyszeri bevételek bevonása, a másik a kiadások, feladatok halasztása. Ez utóbbi érhető el az előbbi pontban bemutatott kiadás-visszafozással, ami a reformokkal szemben csak alulfinanszírozást eredményez. Átmeneti megtakarítást jelenthet például a beruházások halasztása, ennek azonban korlátot szab az EU által finanszírozott beruházás – társfinanszírozással együtt vett – minimálisan előírt nagysága (addicionalitás), valamint az autonóm önkormányzati beruházás jelentős aránya.

A *formális* intézkedéseknek, kreatív megoldásoknak korlátai vannak, az ESA deficit két okból is csak bizonyos ideig javítható a strukturális deficithez képest. Egyrészt a múltban is megfigyelhető volt, hogy a hivatalos elszámolások körén kívül kimutatott (kvázi-fiskális) tételeket – mivel finanszírozásuk előbb vagy utóbb korlátba ütközik – utólagosan el kellett számolni. Másrészt effektív korlátot szab az időleges javító hatásnak, hogy csak annyiban tehermentesíti a költségvetést, amennyiben korábbi kiadások „kiszervezését” jelenti. Más szóval egy addicionális kvázi-fiskális beruházás a költségvetési hiányt még rövid távon sem csökkenti. A kiadások kiszervezésének pedig éppen az EU-val kapcsolatban említett korlátok (beruházás egy szint alá nem csökkenhet, vállalati támogatás eleve szűkebb) szabnak határt.

Közgazdasági értelemben a kvázi-fiskális tételekkel kapcsolatban az a probléma, hogy az ESA deficitet időlegesen javítják ugyan, de a jövőbeli adók nettó jelenértékét nem képesek

⁸¹ A magas centralizációs hányad bizonyos értelemben félrevezető is, hiszen összefügg az állami kiadások relatíve magas adótartalmával. A bérhez kapcsolódó közterheket például az államháztartásban – szemben a versenyszektorral – teljes mértékben befizetik. Az állami beruházások után – a versenyszektorral ellentétben – ÁFÁ-t kell fizetni.

⁸² Az összehasonlítások alapján a fajlagos ÁFA terhelés egyedül Romániában volt alacsonyabb. Ez egyrészt azt mutatja, hogy magas kulcs erősebben ösztönöz az adóelkerülésre, másrészt azt, hogy az adóhatóság munkája kevésbé bizonyult hatékonynak, mint Közép-Kelet Európa más országaiban. Ez részben azzal magyarázható, hogy Magyarországon alacsonyabban állapították meg azt az a forgalmi érték küszöböt, ami fölött az adófizetés kötelező, így az adóalanyok száma mindig magasabb volt, mint a többi országban. (Jack, 1996)

javítani, a fizetési mérleget pedig azonnal negatívan érintik. Ezt indokolt figyelembe venni a különböző intézkedések, pályák közötti választás során.⁸³

Végül a konszolidáció eredményeinek fenntarthatósága érdekében a tapasztalatok szerint (*Alesina és Perotti, 1996*) mindenképpen szükség van az intézményi megoldások átalakítására. Ezzel kapcsolatban az ÁSZ felvetései⁸⁴ mellett az IMF ide vonatkozó javaslatait is figyelembe lehetne venni (*Allan és Parry, 2003*). Így például a tervezés esetében javíthatja a hatékonyságot a középtávú költségvetési keretek (*Medium-Term Budget Framework*) megbízható és számonkérhető költségvetési előrejelzései, a bázisév óvatos, átmeneti hatásokat kiszűrő becslése, konszenzusos makropálya alkalmazása, az intézkedések hatásának konzervatív becslése.

Ezen túlmenően – mint említettük – a törvényhozási szakaszban csökkenthetné a bizonytalanságot egy aggregált kiadási szabály bevezetése. E szakaszban nagyon lényeges lenne a fiskális kockázatok rendszeres és átfogó elemzése, különös tekintettel a kvázi-fiskális tételekre, és beleértve a helyi önkormányzatokat is. A végrehajtási szakaszban növelné a kiszámíthatóságot az önkormányzatokkal köthető ún. belső egyezmény bevezetése, ami korlátozhatná az önkormányzati hiány nem várt alakulását.

A kvázi-fiskális tevékenységek megszüntetése nélkül a kiadási szabály megkerülhető lenne, ezért vagy az azonnali megszüntetést kellene választani, ami megnövelné a deficitet, vagy transzparens módon a kiadási szabályhoz hasonló korlátozást kellene életbe léptetni ezeknél a tételeknél is. Alapvető fontosságú lenne a kvázi-fiskális tartozásállományoknak a kiegészítő jellegű bemutatása, például szerepeltetni lehetne a nagy valószínűséggel beváltandó feltételes kötelezettségek állományát. Ez igazán akkor lenne informatív, ha nem csak egy állományváltozást mutatna, hanem az új tartozások keletkezését (kvázi-fiskális hiány) és régiek megszűnését (adósságátvállalás) külön-külön tartalmazná.

⁸³ Hosszabb távon legfeljebb minimális hatása lehet az államháztartásra, bár a költségektől és a hatékonyságtól függően ez egyaránt lehet pozitív vagy negatív. Mindkét esetre van nemzetközi példa, a negatív hatás kockázatát növeli azonban, hogy a deficit csökkentésében levő rövid távú előnyök felértékelődhetnek a hosszabb távú hatásokhoz képest.

⁸⁴ Az ÁSZ 2003-ban összefoglalta, hogy az elmúlt másfél évtizedes ellenőrzési tevékenysége során milyen problémákat tapasztalt az állami költségvetés tervezése és végrehajtása során, továbbá az államháztartás funkcionális és szervezeti felépítésében.

Hivatkozások

- Alesina, A. és S. Ardagna (1998), "Tales of fiscal adjustment", *Economic Policy*, No. 27.
- Alesina, A., Ardagna, S. – Perotti, R. és Schiantarelli, F. (1999) „Fiscal Policy, Profits and Investment”, NBER Working Paper, 7207
- Alesina, A. és Perotti, R. (1995a), „The Political Economy of Budget Deficits”, *IMF Staff Papers*, 42, 1-31.
- Alesina, A. és R. Perotti (1995b), "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries", *Economic Policy*, No. 21.
- Alesina, A. és R. Perotti (1996), "Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomics effects", NBER Working Paper No. 5730.
- Állami Számvevőszék: (2004), „Jelentés a Magyar Köztársaság költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről”
- Allen, W. and T. Parry (2003), "Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges" IMF working paper August 2003
- Andrés, J., R. Doménech és A. Fatás (2004), "The Stabilizing Role of Government Size" CEPR working paper May 2004
- Antzak, M. (2003), "Do Acceding Countries Need Higher Fiscal Deficits?" Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2003
- Backe, P. (2002), "Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries" Focus on Transition 2/2002
- Baldacci, E., B. Clements, S. Gupta és C. Mulas-Granados (2004), "Front-Loaded or Back-Loaded Fiscal Adjustments: What Works in Emerging Market Economies?" IMF working paper
- Bilbiie, F. O. és Straub, R. (2004), „Fiscal Policy, Business Cycles and Labor-Market Fluctuations”, MNB füzetek, 2004/6.
- Branson W. H., J. B. de Macedo and J. von Hagen (1998), "Macroeconomic Policy and Institutions during the Transition to European Union Membership" NBER working paper May 1998
- Briotti, M. G. (2004), "Fiscal adjustment between 1991 and 2002: stylised facts and policy implications", ECB Occasional Papers No9.
- Benczúr, P. (1999), „A magyar nyugdíjrendszerben rejlő implicit államadósság-állomány változásának becslése”, MNB füzetek, 1999/8.
- Bernoth, K., von Hagen, J. és Schuhknecht, L. (2004), „Sovereign Risk Premia in the European Government Bond Market, ECB Working Paper, 369.
- Buti, M. és Sapir, A.. (1998), „Economic Policy in EMU” – A Study by the European Commission Services, Clarendon Press, Oxford
- Buti, M. and P. van den Noord (2003), "Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU" OECD working paper

Buti, M. and P. van den Noord (2003), "What is the impact of tax and welfare reforms on fiscal stabilizers? A simple model and an application to EMU" EC/Economic papers No.187.

Buiter, W. H. és Grafe, C. (2002), Patching Up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in a n Enlarged European Union, CEPR Discussion Paper, 3496

Capet, S. (2004), "The Efficiency of Fiscal Policies: A Survey of the Literature" CEPR working paper, No. 2004/11

Coricelli, F. és Ercolani, V. (2002), „Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union”, CEPR Discussion Paper, 3672.

Csajbók, A. – Csermely, Á. (szerk) (2002), „Az euró hazai bevezetésének várható haszna, költségei és időzítése”, MNB Műhelytanulmányok, 24

Gali, J. – López-Salido, J. D. és Vallés, J. (2004), „Understanding the Effects of Government Spending on Consumption”, ECB Working Paper Series, 339.

Elmendorf, D. W. és Mankiw, N. G. (1998), „Government Debt”, megjelent: Taylor, G. B. és Woodford, M, Handbook of Macroeconomics, Amsterdam, Elsevier

Európai Bizottság (2000), (2001), (2002), (2003) és (2004a), "Report on public finances in EMU", European Economy

Európai Bizottság (2003), „Broad Policy Guidelines”

Európai Bizottság (2004b), „Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact”, Brüsszel, 2004. szeptember 3.

Európai Központi Bank (1999), „The implementation of the Stability and Growth Pact”, megjelent: ECB Monthly Bulletin, May

Faini, R. (2004), „Fiscal policy and interest rates in Europe”, Roma, kézirat

Fatás, A., von Hagen, J., Hallett, A. H., Strauch, R. R. és Sibert, A. (2004), „Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact, CEPR Monitoring European Integration 13

Ferenczi B. és Jakab Z. (szerk.), (2002), „Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához”, MNB

Franco, D. – Balassone, F. és Francese, M. (2003), „The Debate on European Fiscal Rules”, Focus on Transition, I/2003, OeNB

Giavazzi, F., T. Jappelli és M. Pagano (2000), "Searching for non-Keynesian effects of fiscal policy: evidence from industrial and developing countries", NBER Working Paper No. 7460.

Giavazzi, F. és M. Pagano (1990), "Can severe fiscal adjustments be expansionary? Tales of two small European countries", NBER Macroeconomic Annual, Vol. 5, MIT Press.

Giudice, G., A. Turrini és J. Veld (2003), "Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis", EC Economic Papers No. 195

Gleich, H. (2003), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries" ECB working paper February 2003

Hallett, M. (2004), "Fiscal effects of accession in the new Member States" EC economic papers No. 203

- Von Hagen, J., A. Hughes Hallet és R. Strauch (2001), "Budgetary consolidation in EMU", Economic Papers, No. 148.
- IMF (2003), „SNA Review: GFS List of Issues”
- IMF (2004a), „Staff Report for the Article IV Consultations”
- IMF (2004b), „Public-Private Partnerships”
- In't Veld J. and A. Turrini (2004), „The Impact of the EU Fiscal Framework on Economic Activity” Eurofram Conference on Fiscal Policies in the European Union, June 2004
- Jack, W. (1996), "The efficiency of VAT implementation: a comparative study of Central and Eastern European countries in transition IMF working paper
- Jonung, Lars és Martin Larch (2004), Improving fiscal policy in the EU, the case for independent forecasts EUROPEAN ECONOMY. ECONOMIC PAPERS. No. 210. August 2004. European Commission
- Kopits G. and I. P. Székely (2004), "Fiscal Policy challenges of EU accession for Baltics and Central Europe”
- Larch M. and M. Salto (2003), "Fiscal Rules, inertia and discretionary fiscal policy” EC Economic Papers No. 194
- Magyar Nemzeti Bank (2004), Jelentés az infláció alakulásáról, 2004. november
- Mankiw, N. G. (2000), "The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy” NBER working paper February 2000
- McDermott, J. és R. Wescott (1996), "An empirical analysis of fiscal adjustments”, IMF Staff Papers, Vol. 43, No. 4.
- Ongena, H. – Winkler, B. (2003), „Fiscal Policy in EMU”, Focus on Transition, I/2003, OeNB
- Orbán G. és Szapáry, Gy. (2004), „A Stabilitási és Növekedési Paktum az új tagállamok szemszögéből”, MNB füzetek, 2004/4
- Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD] (1995), „Income Distribution in OECD Countries. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development [OECD] (2000), „OECD Economic Surveys: Hungary”, IV. fejezet: Coping with ageing
- Perotti, R. (1996), "Fiscal consolidation in Europe: composition matters”, American Economic Review: Papers and Proceedings, Vol. 86, No. 2.
- P.Kiss G. (2002), "A fiskális jelzőszámok új megközelítésben” Közgazdasági Szemle, 2002/4
- P. Kiss, G. és G. Vadas (2004), "Légy résen – az államháztartási egyenleg ciklikus buktatói” MNB Füzetek, 2004/7
- Rocha, R. és Vittas, D. (2001), „Pension Reform in Hungary – A Preliminary Assessment”, The World Bank Policy Research Working Paper
- Sapir, A. et. al. (2003), „An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver”, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission

- Silgoner, M. A., G. Reitschuler és J. Crespo-Cuaresma (2003), „The Fiscal Smile: The Effectiveness and Limits of Fiscal Stabilizers” IMF working paper
- Tanzi, V. (1995), „Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”. IMF Working Paper WP/95/100. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Tardos Károly Gergely (2004), „A költségvetés kamategyenlegének módszertani kérdései és az egyenleg hozamgörbe-érzékenysége”, MNB Kézirat
- Tanzi, V. és L. Schuknecht (1998), „The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries”, megjelent: Andres Solimano (szerk.), Social Inequality, Ann Arbor, MI: Michigan University Press.
- Zandvakili, S. (1994), „Income Distribution and Redistribution through Taxation: An International Comparison,” Empirical Economics 19, 3: 473-91.
- Thygesen, N. (2002), „The Stability and Growth Pact: Any Need for Revision, A note for the Economic and Monetary Affairs Committee of the European Parliament
- Van den Noord. P. (2000), „The Size and the role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and beyond” OECD working paper
- Yläoutinen, S. (2004), “Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries” Finnish Ministry of Finance discussion paper No. 72

Függelék

Fiskális kiigazítások tapasztalatai néhány jelenlegi eurózóna-tagországban

*Példák a nem sikeres kiigazításra*⁸⁵

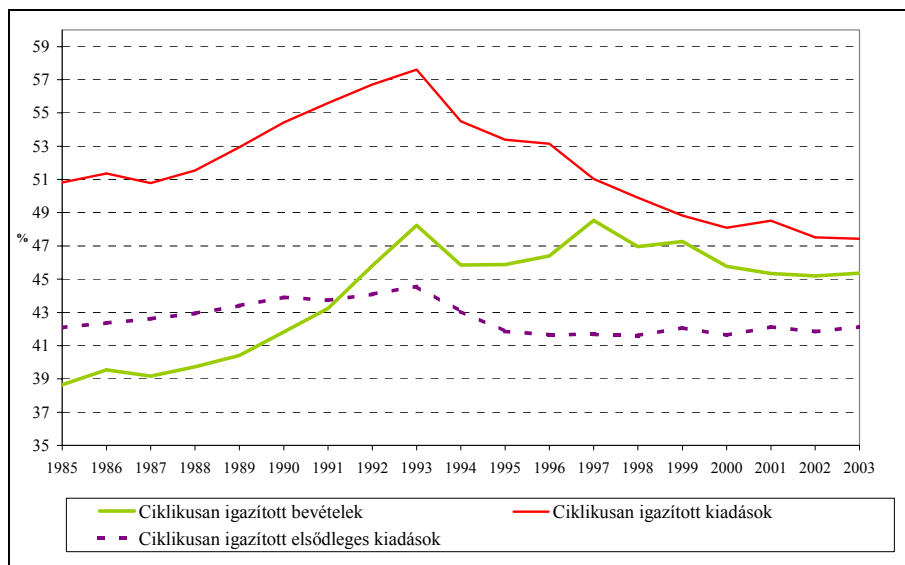
Olaszország

A 90-es évek elején Olaszország évek óta magas (10 százalék feletti) hiánnyal és magas (100 százalék feletti) adósságállománnyal rendelkezett, így a Maastrichti Szerződés 1991-es aláírásakor nyilvánvaló volt, hogy komoly konszolidációra van szükség. Olaszország a 90-es évek elején meghirdetett kormányzati célokkal ellentétben valójában bevételnövelésen alapuló stabilizációt hajtott végre: míg 1991 és 1997 között a ciklikusan igazított bevételek csaknem a GDP 8 százalékával nőttek, az igazított elsődleges kiadások mindössze GDP 2 százalékával csökkentek (ld. F- 1. ábra). A kiigazítás menete nem volt egyenletes. Az 1991-93-as periódust sikertelen kiadáscsökkentési kísérletek, ezzel párhuzamosan jelentős, és szinte minden adónemre kiterjedő, „sürgősségi” adóemelés jellemezte. 1994-95-es időszakban kormány komoly erőfeszítéseket tett a kiadások csökkentésére: az állami bérek korlátozása mellett az állami vásárlások visszafogására és a nyugdíjrendszer részleges megreformálására is sor került, aminek eredményeképpen a ciklikusan igazított elsődleges kiadások 2,5 százalékkal csökkentek. A kormány azonban – részben politikai nyomásra, részben az erősen torzító hatású adóemelkedés kedvezőtlen növekedési hatásait ellensúlyozandó – adócsökkentéseket hajtott végre ugyanebben az időszakban, így az elsődleges egyenleg nem javult jelentősen. Összességében tehát – tekintettel a rendkívül magas, a GDP 10 százaléka körüli kamatkiadásokra – e megszorítások nem tűntek elegendőnek, sőt, míg az állami bérek szintje némiképp csökkent, a szociális kiadásoké viszont kismértékben még meg is haladta az 1990-re jellemző szintet. Az olasz kormány azonban nem vállalta a kiadási oldal további reformját, a kritérium teljesítésének hajrájában Olaszország erőltetett és átmeneti bevétel növelési intézkedésekkel kísérelte meg elérni a 3 százalékos hiányszintet. E stratégia kendőzetlenségét jól tükrözi, hogy a 1997-ben bevezetett, kimondottan átmenetinek szánt egyik új adónemet „euró-adónak” keresztelték. A GDP arányos kiadások aránya több mint 2 százalékos mérséklődése tehát teljes mértékben a kamategyenleg javulásának volt köszönhető, a ciklikusan kiigazított elsődleges kiadások stagnáltak e két évben. A hiány csökkenése érdekében az olasz kormány az egyszeri adók mellett bizonyos számviteli trükköket is bevetett, amelyek összesen a GDP kb. 0,7 százalékával járultak hozzá az 1997-es hiány mérséklődéséhez (ld. 8. lábjegyzet).

A maastrichti kritérium teljesítését követően a kormány szükségszerűen adóreformot – adócsökkentést – hajtott végre, amelyet azonban nem kísért kiadási reform. Ennek eredményeképpen az elsődleges egyenleg 1997 óta folyamatos romlást mutat, 2003-ig a GDP 3,5 százalékával csökkent.

⁸⁵ Az országleírások nagyban támaszkodnak von Hagen és szerzőtársai(2001) tanulmányára.

F- 1. ábra Ciklikusan igazított államháztartási kiadások és bevételek - Olaszország



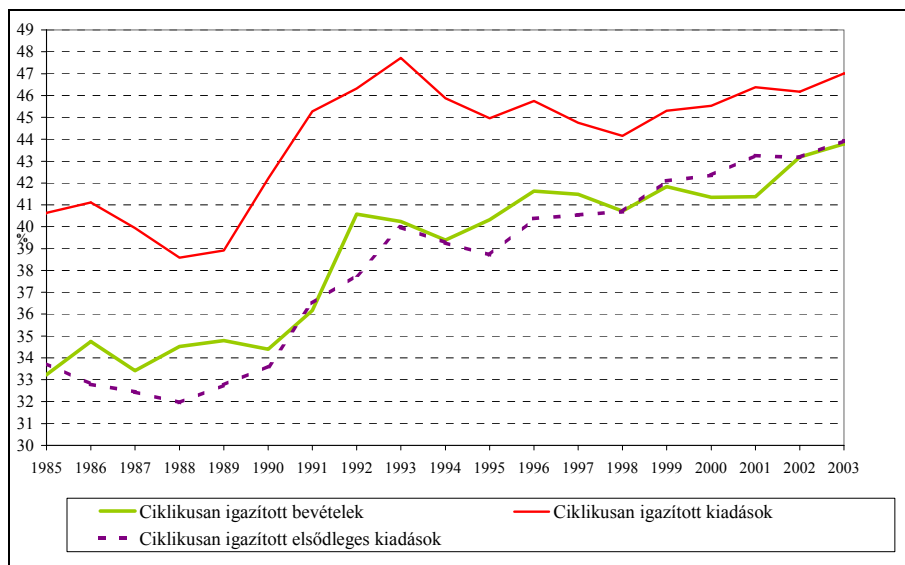
Forrás: Európai Bizottság, Ameco

Portugália

Portugália a bevételnövelésre alapuló konszolidációs stratégia mintapéldájának tekinthető, azon ritka kivételek közé tartozik, ahol a ciklikusan igazított elsődleges kiadások még jelentősen nőttek is az 1991-1997-es periódusban. Összességében tehát az államháztartás mérete jelentősen nőtt a kilencvenes években, a növekedés az euró bevezetése óta is folyamatos (ld. F- 2 ábra). Hozzá kell tennünk azonban, hogy Portugáliában az elsődleges kiadások GDP-hez viszonyított aránya még így is a GMU átlaga alatt van.

A kilencvenes évek elején Portugália magas hiánnyal (6 százalék körül) és közepes adóssággal rendelkező ország volt. Az 1991-ben elfogadott konvergencia program jelentős államháztartási kiigazítást tűzött ki célul, a tervek szerint a deficit 1995 végére 3 százalék alá mérséklődött volna. 1992-ben átfogó adóemelések (jövedelemadó, indirekt adók), ezzel párhuzamosan az adórendszer egyszerűsítésére irányuló törekvések történtek, ami a bevételek megugrását eredményezte. A 1993-as válság azonban megakasztotta a konszolidációs folyamatot, a bevételek stagnálása mellett az elsődleges kiadások még strukturálisan is jelentősen emelkedtek, elsősorban mezőgazdasági és exporttámogatások miatt. Az 1994-ben újjáélesztett stabilizációs program célja a kiadások, elsősorban a transzferek és állami bérek mérséklése volt, ebből azonban csak kevés valósult meg, sőt, a strukturális kiadások további 2 százalékponttal emelkedtek a referencia időszakban, pl. a támogatott lakáshitelezés bevezetésének köszönhetően. Az a tény, hogy Portugália 1997-re végül mégis elérte 3 százalékot, alapvetően két tényezőnek köszönhető. Egyrészt jelentős, Olaszországot meghaladó mértékű volt a kamatkidadások csökkenése – 1994-1997 között a GDP 3,5 százaléka. Másrészt fontos szerepe volt az 1993-1994-ben bevezetett adóváltozásoknak, amelyek egyszerűbb adminisztrációt, és az adóalapok kiszélesítését jelentették. Olaszországgal ellentétben tehát a bevételek növekedéséhez átmeneti intézkedések helyett inkább az adórendszer hatékonyabbá válása járult hozzá, így a ciklikusan igazított bevételek a GMU létrejötte óta nem is csökkentek jelentősen. A fiskális prudenciát azonban nem sikerült megteremteni, amit a kiadási oldal 1997 óta tapasztalható emelkedése, és a 2000-2001-es fiskális problémák mutatnak.

F- 2 ábra: Ciklikusan igazított államháztartási kiadások és bevételek - Portugália



Forrás: Európai Bizottság, Ameco

Görögország

Görögország példáját az 2004 szeptemberben nyilvánosságra hozott, nagymértékű, évenként nagyjából a GDP 2 százalékát kitevő adatrevízió teszi különösen érdekessé, amely alapján Görögország sem a maastrichti kritériumok vizsgálatának évében (1999), sem azóta nem teljesítette a 3 százalékos deficitkritériumot. Így Görögország esetét az újonnan napvilágot látott adatok fényében egyértelműen sikertelenként aposztrofálhatjuk, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy az ország a módosított adatokkal együtt is jelentős küigazítást hajtott végre.

Az országot a kilencvenes évek közepéig 10 százalék feletti hiány jellemezte, tehát a kritérium teljesítéséhez extra erőfeszítéseket kellett tennie. Görögország esete annyiban hasonlít Olaszországhoz és Portugáliához, hogy bevételnövelő stratégiát alkalmazott, és a kamategyenleg javulása számottevő mértékben hozzájárult az egyenlegjavuláshoz. Ugyanakkor a problémák forrása nem a bevételi, hanem a kiadási oldal. Vagyis a bevételeket a jelek szerint sikerült tartósan és fenntartható módon növelni, ami annak köszönhető, hogy az adóbevételek növelése mellett nagy hangsúlyt kapott az adórendszer fenntartható átalakítása.

Görögországot a 90-es évek elejétől az adórendszer folyamatos reformja jellemezte, amely a közvetlen, közvetett adókra és járulékokat egyaránt érintő emeléseken túl mindenekelőtt a rendkívüli problémát jelentő adóelkerülés elleni küzdelem jegyében hozott intézkedésekből, valamint az adórendszer egyszerűsítését és progresszívabbá tételét célzó átalakításokból állt össze. Az adók és járulékok GDP-hez viszonyított aránya csaknem 10 százalékkal nőtt az 1990-1999-es periódusban, ám fontos hangsúlyozni, hogy az országot – nem kis részben az adók behajtásának problémái miatt – európai viszonylatban az adók rendkívül alacsony aránya jellemezte (1990-ben a GDP 26 százaléka, szemben pl. Olaszország 38 százaléka, ill. Portugália 32 százaléka körüli értékével).

A kiadási oldalon ezzel szemben jóval kevesebb erőfeszítés történt. Sőt, a transzferek és bérek terén 1996-1997-ben kifejezett expanziós lépések történtek⁸⁶, amelyek hozzájárultak ahhoz, hogy a hiányt 1997-re, és az új információk szerint 1999-re sem sikerült a megfelelő szintre csökkenteni.

Összességében tehát Görögország kiigazítása vegyes képet mutat, a Stabilitási és Növekedési Paktum feltételeinek teljesítéséhez az országnak komoly erőfeszítéseket kell tennie, elsősorban a kiadások terén. Jelentős kockázatokat rejt magában a nyugdíjkiadások várható növekedése, amellyel az ország csak a nyugdíjrendszer további reformjával birkózhat meg. Az elsődleges kiadási oldalt az állami alkalmazottak béreinek és a szociális kiadásoknak a rugalmatlansága jellemzi, a költségvetésben nincs elég forrás a strukturális problémák (pl. alacsony K+F, magas strukturális munkanélküliség) kezelésére. A Bizottság 2003-as értékelése szerint a költségvetés fenntarthatósága érdekében komoly erőfeszítéseket kell tenni, különösen figyelembe véve a még mindig óriási, a GDP 100 százaléka feletti adósságállományt.

Példák a sikeres kiigazításra

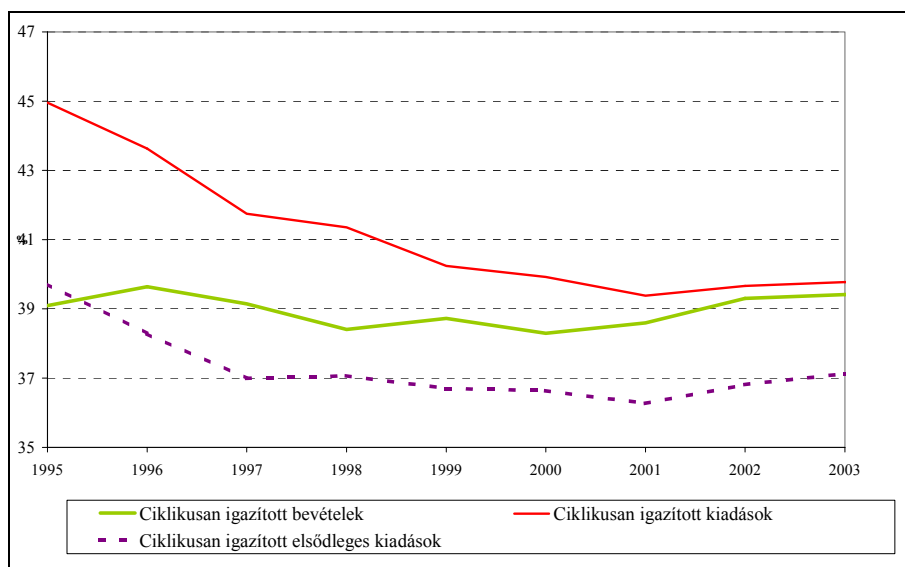
Spanyolország

Spanyolország helyzete annyiban hasonlít Olaszországhoz, hogy az utolsó két évre – 1996-97 – maradt a kiigazítások jelentős része, miután a 90-es évek első felében tervbe vett konszolidációs csomag kudarcot vallott, elsősorban – Portugáliához hasonlóan – a 1992-93-as válságnak köszönhetően. 1993-ban az államháztartás hiánya elérte a GDP 6,6 százalékát – elsősorban szociális kiadások növekedésének köszönhetően – és még ciklikusan kiigazítva is jelentős romlást mutatott 1992-höz képest. Spanyolország azonban Olaszországgal ellentétben a kiadások átfogó csökkentésével kívánta a maastrichti célt elérni, ami az egyenlegjavulás mellett a jóléti rendszerek átfogóbb reformját is magába foglalta. Hozzá kell tenni azonban, hogy Spanyolország adóssága jóval kisebb volt, mint Olaszorszáké így kisebb elsődleges többletet kellett fenntartania, bár a GDP arányos kamatkiadások is kisebb mértékben csökkentek.

1994-től kezdődően a GDP arányos kiadások folyamatosan csökkentek, legnagyobb mértékben az 1996-1997-es időszakban (ld. F- 3 ábra). Az állami alkalmazottak béreinek korlátozása érdekében a kormány – a szakszervezetekkel megegyezve – változtatott a bérek meghatározásának rendszerén, az indexálási gyakorlaton. A kormány a regionális kormányzatokkal történő megegyezéssel korlátozta az egészségügyi kiadásokat, bár a már említett PPP megállapodások miatt a tényleges kiadások nem csökkentek olyan mértékben, mint amit a hivatalos adatok mutatnak (Torres és Pina, 2001). A szociális juttatásokat érintő jelentős megszorítások mellett – a transzferek és támogatások összesen a GDP 3 százalékával csökkentek 1994-97 között – kisebb mértékben az állami intézmények működési kiadásai, és a beruházási kiadások is csökkentek.

⁸⁶ Bár a görög kormány 1994-től igyekezett az állami béreket féken tartani, a politika 1996-tól valamelyest fellazult, egy év alatt 1,5 százalékkal nőtt az állami alkalmazottak száma. 1996-ban növelték a családi juttatásokat, mezőgazdasági támogatásokat, bizonyos körben a nyugdíjakat.

F- 3 ábra: Ciklikusan igazított bevételek és kiadások-Spanyolország



Forrás: Európai Bizottság, Ameco

A bevételi oldal összességében nagyjából stabil maradt az utolsó négy évben, e tendencia mögött azonban a gazdasági növekedést támogató adó-átalakítások húzódnak meg. Csökkentették például a munkáltatók által fizetendő társadalombiztosítási járulékokat – amely lépés a foglalkoztatottság növekedését célozta – a kieső bevételeket más forrásból, pl. a munkanélküli és rokkant segélyek adómentességének eltörlésével pótolták.

A kiigazítás túlmutatott a kritérium teljesítésén: a ciklikusan igazított kiadások 1997 után is csökkentek, és Spanyolország – bár a Bizottság értékelése szerint a nyugdíjkiadások várható növekedése kockázatokat rejt magában – gyakorlatilag elérte a költségvetési egyensúlyt.

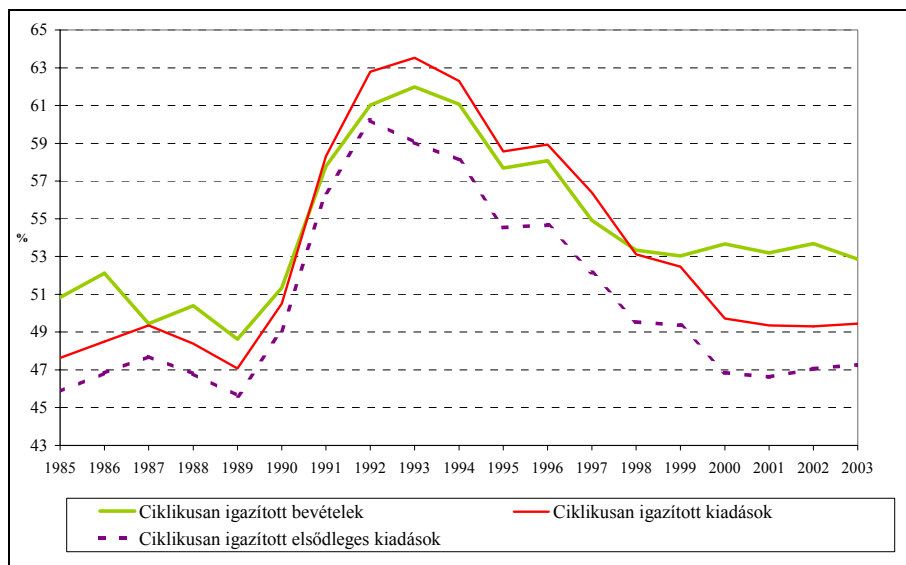
Finnország

Finnország és – bár nem GMU tag – *Svédország* bizonyos szempontból az EU mintaországai, azon kevesek közé tartoznak, ahol a Bizottság értékelése szerint nincs fiskális egyensúlytalansági kockázat. E két országban nem csak a hiány szintje jelentett problémát, hanem az újraelosztás EU viszonylatban is szokatlanul nagy mérete. A konszolidáció során itt a bevételek és a kiadások párhuzamosan csökkentek, a jóléti kiadások reformja mellett nagyarányú adócsökkentéseket hajtottak végre.

Finnország helyzete a többi tagállam között különlegesnek mondható, az ország 90-es évek elejére jellemző fiskális problémái ugyanis elsősorban az 1991-es, a Szovjetunió összeomlását követő mély gazdasági és bankválságra vezethetőek vissza. A fő problémát nem csak a magas hiány jelentette – bár az államháztartási hiány 1992-94-ben a GDP 5,5-8 százaléka körül mozgott – hanem az államháztartás méretének nagy mértékű, a GDP több mint 10 százalékát kitevő emelkedése, ami jelentős részben a GDP csökkenésének volt a következménye (ld. F- 4 ábra). Az 1993-ban kezdődő, de igazán 1995-től jelentős stabilizációs csomag tehát nem csak az egyenleg javítását tűzte ki célul, hanem olyan átfogó költségvetési reformot, amellyel csökkenthető az újraelosztás magas aránya, és ezáltal javítható az ország hosszabb távú versenyképessége. A kiigazítással valójában a gazdaságpolitika fő célja a kínálat élénkítése volt. A társadalombiztosítási járulékok és a termelést érintő adók jelentős csökkentését kisebb részben az egyéb – jövedelem- és indirekt – adókból származó nagyobb bevételek, nagyobb részben azonban a kiadások

jelentős mérséklése teremtette meg, amely többek között a munkanélküliségi juttatások csökkentését, az önkormányzati finanszírozási rendszer és a nyugdíjrendszer átalakítását foglalta magában.

F- 4. ábra: Ciklikusan igazított bevételek és kiadások-Finnország



Forrás: Európai Bizottság, Ameco

Forrás: Európai Bizottság, Ameco

F -1. táblázat: Összes bevétel és kiadás, valamint az államháztartás teljes és elsődleges egyenlege
(a GDP százalékában)

	Összes bevétel				Összes kiadás				Államháztartás egyenlege				Elsődleges egyenleg			
	1990	1994	1997	2002	1990	1994	1997	2002	1990	1994	1997	2002	1990	1994	1997	2002
Eurozóna	44,1	46,7	47,5	46,0	48,7	51,8	50,2	48,2	-4,6	-5,1	-2,6	-2,3	-0,1	-0,1	2,5	1,4
Belgium	46,6	48,4	49,5	50,5	53,4	53,4	51,4	50,5	-6,8	-5	-2	0,1	5,1	4,6	6	6,1
Németország		46,6	46,6	45		49	49,3	48,5		-2,4	-2,7	-3,5		0,9	0,9	-0,4
Görögország	34,5	40,7	43,7	45,4	50,2	49,9	47,7	46,9	-15,4	-9,4	-4	-1,4	-6	3,1	4,2	4,7
Spanyolország	39,5	40,8	38,6	39,8	43,4	47,3	41,8	39,7	-3,9	-6,5	-3,2	0	-0,8	-1,5	1,6	2,8
Franciaország	48,6	49,4	51,8	50,3	50,7	54,9	54,9	53,5	-2,1	-5,5	-3	-3,2	0,3	-2,4	0,7	-0,2
Írország			38,6	33,1			37,1	33,3	-2,8	-2	1,2	-0,2	5,1	4,1	5,3	1,2
Olaszország	42,6	45,3	48,4	45,1	54,3	54,6	51,1	47,6	-11,8	-9,3	-2,7	-2,3	-1,3	2,1	6,7	3,5
Hollandia	49,4	50,1	47,1	45,9	54,8	53,6	48,2	47,5	-5,3	-3,5	-1,1	-1,9	0,5	2,3	4,1	1,2
Ausztria	50,6	52,4	52,1	51	53,1	57,4	54,1	51,3	-2,4	-5	-1,9	-0,2	1,6	-0,9	2	3,1
Portugália	35,5	38,3	41,2	43,2	42,1	46	44,8	46	-6,1	-6,6	-3	-2,7	2,0	-1,1	0,7	0,3
Finnország	54	57,2	55,2	54,4	48,6	62,9	56,4	50,1	5,3	-5,7	-1,5	4,3	6,7	-1,5	2,7	6,5
Svédország		61,7	62	58,4		70,9	63	58,3		-10,5	-1,5	0		-4,1	4,8	2,9
Anglia	40,7	38,2	38,9	39,4	42,2	45	41,1	40,7	-1,5	-6,7	-2	-1,6	2,2	-3,4	1,7	0,5

Forrás: New Cronos

F -2 táblázat: Bruttó adósság és kamatkiadás

(a GDP százalékában)

	Bruttó adósság		Kamatkiadás		
	1991	1997	1991	1995	1997
GMU12	58,6	75,4	5,2	5,4	4,9
Belgium	130,9	124,8	11,9	9,3	8
Németország	40,4	61,0	2,6	3,7	3,6
Görögország	82,2	108,2	10	11,2	8,3
Spanyolország	44,3	66,6	3,9	5,2	4,8
Franciaország	35,8	59,3	2,9	3,8	3,7
Írország	102,9	65	7,9	5,4	3,8
Olaszország	100,6	120,2	10,5	11,5	9,4
Hollandia	76,9	69,9	5,9	5,9	5,2
Ausztria	57,5	64,7	4,1	4,4	4
Portugália	60,7	59,1	8,6	6,3	4,2
Finnország	22,6	54	1,4	4	4,2
Svédország	51,3	70,5	4,8	6,6	6,3
Anglia	54,9	50,8	3,8	3,7	3,7

Forrás: New Cronos

Az EU csatlakozás várható hatása az államháztartás hiányára

A csatlakozás hatásaival kapcsolatban több tanulmány készült, amelyek különböző megközelítések alapján és különböző időszakokra készítettek becsléseket. A számítások első csoportja a 2004-2006-os időszakra összpontosított, más részük a középtávú (2006 utáni) hatásokat vizsgálta.

A számítások az államháztartási hatások eltérő szintjeit és különböző csoportosításait tartalmazzák. Az általunk javasolt csoportosítás a hatások négy szintjével számol. Az első szint a közvetlen pénzügyi elszámolások egyenlege, a második kiegészíti ezt a csatlakozáshoz szorosan kapcsolódó hatásokkal (pl. vámkiesés), a harmadik szint a tágabban értelmezett, de közvetlen hatásokat is figyelembe veszi, a negyedik szint ezen felül a közvetett hatások becslését is tartalmazza.

Az alkalmazott módszertanban az első lényeges különbség a csatlakozás eltérő nemzetgazdasági és államháztartási szintű hatásai között található. Az EU-val kapcsolatos pénzügyi elszámolások nettó egyenlege látszólag egyszerűen meghatározható, a valóságban mégis többféle probléma merül fel.

Abban minden megközelítés egységes, hogy a mezőgazdaság támogatására érkező források az államháztartás egyenlegén kívül jelentkeznek, de egyes számítások (*Antzak, 2003*) a strukturális kiadások jelentékeny részét is kihagyják a nettó egyenleg számításánál.

További probléma a nemzeti vámbevételek kiesésének problémája. E kiesésnek ugyanis két összetevője van. Egyrészt a vámok egy része az általános vámszint csökkenése miatt

teljesen kiesik, más része fennmarad, de az EU bevételeit jelenti. Az előbbi hatás az általunk javasolt csoportosításban a hatások második szintjén, míg az második hatás – akárcsak a Koppenhágai megállapodáshoz kapcsolódó táblákban – már az elszámolások legelső szintjén megjelenik. A bemutatott tanulmányok azonban valószínűleg nem tesznek ilyen különbséget a vámkiesés hatásában, ezért esetükben mindkét hatás az elszámolás második szintjén jelentkezik.

A hatások harmadik szintjén számolunk azokkal a tényezőkkel, amelyek elvben az EU tagság követelményeitől függetlenül is bekövetkezhettek volna. Ilyenek egyrészt az infrastrukturális beruházásokkal és az államigazgatás átalakításával összefüggő többletkiadások, másrészt egyes termelési támogatások megszűnése, harmadrészt az adóharmonizációval kapcsolatban keletkező többletbevételek.

A strukturális célú EU transferek elvben automatikusan többletkiadást is jelentenek. Ez azonban csak az addicionalitás viszonyítási alapjának magas szintje esetén igaz. Magyarország esetében azonban a 2004-2006-os addicionalitási szintet alacsonyan határozták meg, vagyis a többletkiadásokra vonatkozó becslések túlzottak. Bár azt nem lehet egyértelműen megítélni, hogy az addicionalitási szint mennyire alacsony (a 2002-2003-as hasonló adatok hiányoznak), a beruházási kiadásokon belüli rugalmas átrendeződést alapul véve azonban az EU által finanszírozott kiadások egyelőre nem jelenthetnek túlzott nyomást. Saját becslésünket ebben az esetben arra a leegyszerűsítő feltételezésre építettük, hogy az effektív többletkiadás mértéke nagyjából a társfinanszírozásra biztosított kiadással egyezhet meg. A másik oldalról viszont várhatóan a termelői támogatások csökkenése sem lesz jelentős mértékű, hiszen a mezőgazdasági támogatás EU által engedélyezett hazai kiegészítése ezt nagyrészt ellentételezi. Az adóharmonizációval kapcsolatban a PM által becsült 2004-es bevételt vettük alapul.

A legszélesebb értelemben vett hatás magában foglalja a közvetett hatásokat is, de ezek eredőjét nehéz megbecsülni. Az EU forrásokból megvalósuló effektív többletkiadásnak adót növelő hatása kiszámítható, az államháztartás kamatkidadásai pedig csökkenhetnek, ezt a hatást azonban külön számszerűsítettük. Az alábbi tényezők hatására ezzel szemben még becslés sem áll rendelkezésre. A magánszektor többlet beruházásainak pozitív hatása lehet a foglalkoztatottságra és ezen keresztül az adóbevételekre. Emellett azonban a verseny is erősödik és rövid távon a magánszektorban is lesznek költségei a csatlakozással kapcsolatban. Magyarország esetében az adóversenynek is negatív költségvetési hatása lehet. Középtávon a hatékonyabb államigazgatás megtakarításokat eredményezhet, ebben az esetben viszont a rövid távú költségekkel is számolni kell. (Az egyszerűség kedvéért saját becslésünk ezt nem tartalmazza.)

Összehasonlítva a rövid távú magyarországi hatásokra vonatkozó eredményeket, jelentős eltérések tapasztalhatóak. A saját, minimális hatást mutató becslésünk átlagosnak tekinthető. A legnagyobb negatív hatással Antzak számol, mert a bevételek nagy részét a magánszektorban mutatja ki, míg a többletkiadásoknál nem számol azzal, hogy a kiadások átrendezésével az effektív kiadási többlet lényegesen csökkenthető lehet. A pozitív hatást mutató becslés (Hallet) a vámbevételek kiesésével nem számol és többletkiadásként – hasonlóan hozzánk - csak a társfinanszírozást veszi figyelembe.

F-3 táblázat: Az EU csatlakozás rövid távú fiskális hatásai*

(a GDP százalékában)

	Antzak	IMF staff	Hallet (EC)	Saját becslés
Államháztartási elszámolások	-0,7	n.a	0,9	0,1
Szűkebb kötelezettségekkel együtt	-1,2	n.a	n.a	-0,1
Tágabb kötelezettségekkel együtt	-2,2	-1,0	0,5	-0,3
Másodlagos hatásokkal együtt	n.a.	n.a	n.a	0,0

*/*A számítás 2006-ra vonatkozik, kivéve Antzak becslése, amely 2004-2006-ot mutatja.*

A középtávú hatás az államháztartási elszámolások szintjén még látszólag kedvezőbb lehet, azonban mindez már bizonyosan beleütközik az addicionalitás korlátjába, azaz az EU források már nem helyettesíthetnek saját kiadásokat. Éppen ezért ezek a növekvő források nem javíthatják már a hiányt, sőt a nagyobb befizetés és kieső vámbevétel összességében még növeli is a deficitet. A további járulékos kiadásokkal (társfinanszírozás, intézményi költségek) együtt mindez jelentős államháztartási terhet jelenthet. Backe – rövid távú becslésünkhöz hasonlóan – csak a társfinanszírozással számol, valamint feltételezi, hogy az addicionalitás mellett is van lehetőség kiadás-átrendezésre a költségvetésen belül, így ezzel az implicit intézkedéssel és a nagyobb növekedés többletbevételével a negatív hatás minimalizálható. Saját becslést a középtávra nem készítettünk, hiszen elsősorban a 2007-2008-as időszakra koncentráltunk. Ezek az évek még mindig az átmenethez tartoznak, a nagyjából semleges rövid távú hatásokhoz képest átmenetileg esetleg még kisebb pozitív hatást is jelenthetnek az államháztartási egyenlegben, annak függvényében, hogy az addicionalitásnak a 2007-2012-es időszak átlagára vonatkozó szintjét hogyan határozzák meg.

F-4 táblázat: Az EU csatlakozás középtávú fiskális hatásai*

(a GDP százalékában)

	Kopits-Székely	Backe*
Államháztartási elszámolások	2,8	2,8
Szűkebb kötelezettségekkel együtt	2,3	2,3
Tágabb kötelezettségekkel együtt	-3,8	-0,6
Másodlagos hatásokkal együtt	n.a.	-0,1

*/*Külön számítás nincsen Magyarországra, a megadott szélsőértékek átlagát, illetve a Backe által is használt Kopits-Székely becslés megfelelő magyar értékét vettük*

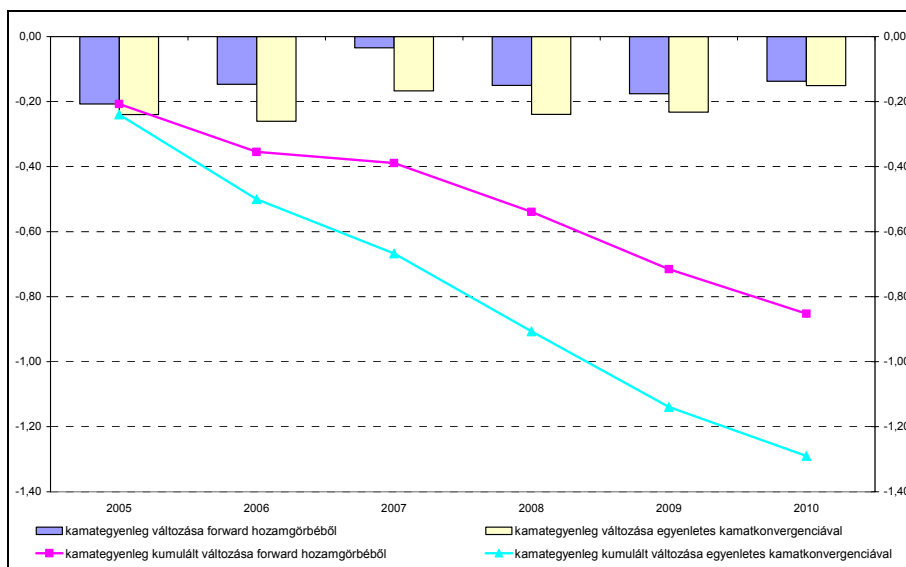
A hozamkonvergencia várható hatása az államháztartás hiányára

Az alábbi fejezet Tardos (2004) tanulmánya alapján készült. A monetáris unióhoz történő csatlakozásunk a szuverén magyar államadósság-instrumentumok hozam-konvergenciájával jár együtt. A hozam-konvergencia költségvetési kamategyenlegre való hatásának becslése céljából két alternatív változatban vizsgáltunk meg, hogy a kamategyenleg javulása milyen mértékben segíti a fiskális politikát a maastrichti kritériumból adódó deficitcél eléréséhez a 2008-ig terjedő időszakban, illetve a vizsgálatot a meghosszabbítottuk a csatlakozás időpontjáig is.

Számításainkból az a következtetés vonható le, hogy alapesetben – ha a 2005. januári forward hozamgörbe alapján becsüljük a kamategyenleg jövőbeni alakulását – a kamategyenleg a 2005-2010 években átlagosan évente a GDP 0,15 százalékpontjával járul hozzá az ESA 95 hiányszint mérsékléséhez. Egy maximális becslést adó, alternatív, optimista – a forint és euró hozamszint közötti különbség fokozatos teljes megszűnését feltételező – pálya szerint a 2005-2010-es időszakban átlagosan a GDP 0,2 százalékpontjával járulhat hozzá a kamategyenleg javulása az ESA 95 hiány mérsékléséhez. Az első változat konkrétan azt jelenti, hogy a deficit a GDP 0,5 százalékaival csökkenhet az általunk vizsgált 2008-ig terjedő időszakban. Az optimista második változat szerint a kiadás csökkenése 2008-ig elérheti a GDP 0,9 százalékaival.

F-5. ábra: A kamategyenleg feltételezett változása 2005-2010

(a GDP százalékában)



Hangsúlyoznunk kell, hogy az optimista forgatókönyv valójában egy hipotetikus pályát jelent, amelynek bekövetkezési valószínűsége csekély, különösen arra tekintettel, ha figyelembe vesszük a korábban az euróövezethez csatlakozó országok kockázati prémiumainak múltbeli alakulását.

Ha az általunk vizsgált konvergencia időszak (2005 és 2010 között) utolsó évét tekintjük kitüntetett időpontnak, akkor a fenti forgatókönyvek szerint az eurózóna-csatlakozáshoz kapcsolódó kamat-konvergencia hatására a GDP arányos kamategyenleg a 2004. évi 4,1 százalékos szintről 2010-re a GDP 3,2 – 2,8 százaléka csökkenhet. Ennek alapján azt mondhatjuk, hogy a 2004. végi kamategyenleghez képest az ERM II tagság végére, a GDP

0,8-1,3 százalékkal alacsonyabb kamategyenleg várható, azaz a következő öt évben a kamategyenleg kumulált változása ilyen mértékben támogatja a maastrichti kritérium eléréséhez szükséges költségvetési kiigazítást. Ezek alapján látható, hogy a kamatkonvergencia a következő években valószínűleg csak kismértékben fog hozzájárulni a fiskális konvergencia felgyorsulásához.

A hozamgörbéből számított kamatpálya alapján, a kamategyenleg 2010-ig a GDP 0,8 százalékpontjával járulhat hozzá a költségvetési egyenlegre vonatkozó maastrichti kritérium teljesítéséhez.

Az, hogy a hozamgörbe melyik feltételezésünk szerinti pálya mentén alakul a jövőben, jelentős mértékben függ attól, hogy a költségvetési egyensúly az elkövetkező években hogyan alakul. Szigorú fiskális politika, hosszú távon fenntartható költségvetési kiigazítás elősegítheti a magyar adósságinstrumentumok kockázati felárának mérséklődését. Ezért a második forgatókönyvet jelentő optimista esetben 2005-től fokozatosan megszűnhet a magyar állampapírok kockázati felára. Feltételezve, hogy a magyar állampapírok teljes hozam-konvergenciája 2010-re lezajlik, e változat szerint az általunk vizsgált időszak utolsó évében, 2010-ben a kamategyenleg a GDP 1,3 százalékpontjával járulhat hozzá az ESA deficitre vonatkozó maastrichti kritérium teljesítéséhez.

Számításaink során a következő feltételezésekkel éltünk:

- 2005-ben az államháztartás elsődleges egyenlege várhatóan a GDP 0,7%-ával mérséklődik, azt követően a Kormány által 2004. decemberében közzétett Konvergencia Jelentés értelmében a vizsgált időhorizonton egyenletesen csökken, majd az időszak végét illetően a számításokat megalapozó óvatosság elvének érvényesítése érdekében feltételezzük, hogy további egyenlegjavulás nem lesz.
- 2005-ben a nettó devizakötvény-kibocsátás 2 milliárd euró körül alakul, míg az azt követő években nettó 1 milliárd eurós deviza-kibocsátással számolunk. Ennek eredményeképpen az államadósság denominációs szerkezete rövidtávon ugyan elmozdul a nagyobb devizaarány irányába, azonban a vizsgált időhorizonton a devizaadósság súlya közel változatlan szinten marad.
- Az elmúlt évek gyakorlatához hasonlóan változó kamatozású kötvények kibocsátása a jövőben sem várható, míg a kincstárjegy állomány nominálisan nem emelkedik számottevően. Az ÁKK a finanszírozási igényt elsősorban fix kamatozású kötvényekkel elégíti ki. Várakozásaink szerint a jelenleginél kismértékben magasabb arányú lesz a hosszabb lejáratú kötvények szerepe a finanszírozásban, míg a 3 éves lejáratú kötvények szerepe ennek megfelelően csökken.