

Tóth G. Csaba:

## Összefoglaló a magyar költségvetési szabályokról

*A tavaly kiegészített adósságképlettel együtt jelenleg négy különböző nemzeti szintű költségvetési szabály határozza meg a fiskális politika kereteit Magyarországon. Az alábbiakban azt vizsgáltuk meg, hogy eltérő makrogazdasági körülmények (kibocsátási rés, infláció, növekedés) mellett milyen költségvetési politikát ír elő a szabályrendszer. A bemutatott szimulációk szerint az esetek túlnyomó többségében a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára, ami előnyös, mert leginkább ez képes kezelni a gazdasági ciklus hatásait. Viszont amikor a gazdaság tényleges teljesítménye elmarad a potenciális teljesítménytől, akkor pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett meglehetősen szigorú, olykor egyensúlyközeli költségvetést ír elő a szabályrendszer, ami prociklikus gazdaságpolitikát eredményezhet, és lassítja a válságból való kilábalást.*

A 2016. évi költségvetés elfogadásával párhuzamosan az Országgyűlés döntött a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben szereplő adósságképlet módosításáról. A törvény negyedik paragrafusának 2016-ban hatályba lépő része eddig azt írta elő, hogy a költségvetésben szereplő nominális adósságváltozás üteme nem haladhatja meg a Kormány által prognosztizált infláció és a reálnövekedés felének a különbségét. A változtatás eredményeképpen a negyedik paragrafus új feltétellel egészült ki, amely alapján a korábbi képlet akkor érvényes, ha az infláció és a reálnövekedés egyaránt meghaladja a három százalékot. Ha bármelyik mutató (prognosztizált) értéke 3 százalék vagy annál kisebb, akkor a fenti képlet érvényét veszíti, és helyette a GDP-arányos államadósság (adósságráta) legalább 0,1 százalékpontos csökkentését írja elő az új szabály. Kivételt jelent, ha a GDP várható reálértéke csökken, ebben az esetben életbe lép a mentesítő záradék és az előírás felfüggesztésre kerül. Az adósságrátára vonatkozó új szabályozás és annak mentesítő záradéka lényegében megegyezik az Alaptörvényben előírt adósságráta-csökkentéssel.

Az új módosítást is figyelembe véve jelenleg négy különböző nemzeti szintű költségvetési szabály hatályos Magyarországon, ebből egyhez több előírás is tartozik (lásd 1. táblázat). Az adósságképlet kiegészítésével párhuzamosan azok a költségvetési szabályok, amelyek eddig az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben szerepeltek, átkerültek a stabilitási törvénybe.

Írásunknak nem célja a szabályrendszer átfogó értékelése. Azt kívánjuk bemutatni példákkal illusztrálva, hogy a négy szabály együtt hogyan viselkedik, miként befolyásolja a költségvetési politikát. A nemzetközi és hazai szakirodalomban elterjedt elemzési szempontok (pl. átláthatóság, egyszerűség, kikényszeríthetőség stb.) közül csak azt vizsgáljuk meg, hogy a gazdaság különböző ciklikus helyzeteiben milyen egyenleget ír elő a szabályrendszer. Ez azért fontos, mert az állam gazdaságstabilizáló szerepéből levezethető elvárás a költségvetési szabályokkal szemben, hogy a felzárkózó országokra különösen jellemző prociklikus politika helyett anticiklikus, a gazdaság ingadozásait mérséklő politikára ösztönözzék a kormányokat. Ez azt jelenti, hogy gazdasági fellendülés, illetve konjunktúra esetén szigorú költségvetési politikát kell folytatni és a lehetőségekhez mérten mérsékelni az államadósságot. Erre elsősorban azért van szükség, hogy válság esetén az

államnak legyen elegendő fiskális mozgástere, és laza költségvetési politikával, a hiány növelésén keresztül képes legyen pótolni az átmenetileg kieső belső keresletet, tompítva ezzel a gazdasági visszaesést.

## 1. táblázat: Nemzeti költségvetési szabályok Magyarországon

Szabály	Jogszabály	Leírás	Mentesítő záradék
1. Adósságráta csökkentése	Alaptörvény 36. cikkely 4-5. bek.	Amíg az államadósság meghaladja a bruttó hazai össztermék 50 százalékát, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.	Különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése idején (a Stabilitási törvény definíciója szerint az éves bruttó hazai termék reál értékének csökkenése esetén), a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
2. a. Adósságképlet	Stabilitási törvény 4. § (2) bek.	Az államadósság növekedési üteme nem haladhatja meg a költségvetési évre várható infláció és a reálnövekedés felének a különbségét.	Ha az infláció és a reálnövekedés közül legalább az egyik nem haladja meg a három százalékot.
2. b. Adósságképlet kiegészítése	Stabilitási törvény 4. § (2a) bek.	Az adósságráta az előző évhez viszonyított csökkenésének el kell érnie legalább a 0,1 százalékpontot.	Ha az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
3. Maastrichti hiány	Stabilitási törvény 3/A. § (2b) bek.	A kormányzati szektor egyenlege nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	Ha az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
4. Középtávú költségvetési cél	Stabilitási törvény 3/A. § (2a) bek.	Az egyenlegnek összhangban kell lennie a konvergenciaprogramban strukturális egyenleg formájában meghatározott költségvetési céllal. (Jelenleg a magyar középtávú cél a GDP 1,7 százaléka. Ha a bázis évben a strukturális egyenleg ennél legalább 0,5 százalékponttal nagyobb, akkor a tárgyévben legalább 0,5 százalékponttal kell csökkenteni a különbséget.)	-

Megjegyzés: Államadósság alatt a Stabilitási törvény 6. §-nak értelmében minden esetben a változatlan árfolyamon számított és az előrehozott finanszírozási ügyletektől megtisztított mutatót kell érteni.

A különböző szabályok a fiskális politikát más-más csatornán keresztül korlátozzák. A szabályok közül az Alaptörvényben szereplő előírás és az adósságképlet kiegészítése a GDP-arányos adósságra vonatkozik, az eredeti adósságképletben a nominális adósságváltozás szerepel, a maastrichti hiány a költségvetési egyenlegen, míg a középtávú költségvetési cél a strukturális egyenlegen keresztül korlátozza a költségvetési politikát. Az előírt fiskális mutatók kiszámításához a legtöbb esetben elegendő az adósságráta, a nominális adósság, valamint a várt növekedés és infláció ismerete. A középtávú költségvetési cél miatt azonban figyelembe kell venni a gazdaság ciklikus pozícióját is.

### A középtávú költségvetési cél (MTO)

Az Európai Unió Tanácsának 1466/97/EK rendelete szerint a stabilitási és a konvergencia programoknak egyaránt tartalmazniuk kell egy középtávú célt a költségvetés strukturális egyenlegére vonatkozóan. Az értéke függ az ország potenciális növekedési ütemétől, az államadósságától, a kamatszinttől, valamint az öregedési rátától. A fenntarthatósági problémákkal küzdő államoknak szigorúbb célt kell maga elé tűznie. Amennyiben egy euróövezeti tagország nem teljesíti a középtávú célt és több figyelemztetés ellenére sem történik effektív beavatkozás annak elérése érdekében, akkor a Bizottság kamatozás nélküli letét elhelyezésére kötelezheti az országot (GDP 0,2 százaléka). Nem euróövezeti tagországok esetében a Bizottság csak javaslatokat tesz a költségvetési kiigazítás elvégzésére.

A hazánk által a 2013-2015. évi Konvergencia Programokban vállalt GDP-arányosan 1,7 százalékos strukturális egyenleg más-más mértékű statisztikai hiánnyal konzisztens attól függően, hogy milyen helyzetben van a gazdaság. A strukturális egyenleget ugyanis úgy számítják ki, hogy a hivatalos statisztikai egyenlegmutatót - az átmeneti tételek kiszűrése után - korrigálják a gazdasági ciklus hatásával (ciklikus komponens). Így adódik, hogy mennyi lenne akkor az egyenleg, ha a gazdaság teljesítménye éppen megegyezne annak potenciális szintjével. Például ha a kibocsátási rés negatív, azaz a potenciálistól elmarad a tényleges kibocsátás szintje, akkor a strukturális egyenleg kedvezőbb, mint az általános egyenlegmutató, hiszen abból a feltételezésből indul ki, hogy ha a gazdaság teljesítménye eléri a potenciális szintet, akkor automatikusan növekednek az adóbevételek. A ciklikus komponens nagysága tehát függ a kibocsátási réstől és a költségvetés erre vonatkozó érzékenységétől. Ez utóbbival kapcsolatban szimulációink során technikai feltételezésként az egyszerűsítés érdekében végig azt használtuk, hogy az aktuális GDP potenciális GDP-től való 1 százalékpontos eltérése fél százalékponttal módosítja a hiányt. A kibocsátási rés és a ciklikus komponens közötti együttható értéke tehát 0,5, ami közel áll az Európai Bizottság becsléséhez.

### **A szabályrendszer által megkövetelt egyenlegek**

A továbbiakban három különböző szimuláción keresztül mutatjuk be, hogy a szabályrendszer milyen egyenleget ír elő: válság esetén, ha a gazdaság éppen a potenciális szintjén teljesít, és ha jóval meghaladja azt. A négy költségvetési szabály mindegyikének egyszerre úgy lehet megfelelni, hogy közülük mindig az aktuálisan legszigorúbbat kell betartani. Ezért a továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy különböző körülmények között melyik szabály írja elő a legszigorúbb költségvetési egyenleget. Ehhez kiindulópontként szolgál a 2014. évi bruttó hazai termék (32 180 milliárd forint) és a tavaly év végi államadósság (a GDP 76,2 százaléka). A szimulációk során változatlan árfolyammal számolunk, valamint az egyszerűsítés érdekében azt feltételezzük, hogy az infláció és a GDP-deflátor megegyezik, és hogy az államadósság változása kizárólag a költségvetési egyenleg függvénye.

**1) Amikor a potenciális kibocsátás megegyezik a tényleges kibocsátással, akkor a négy közül három szabály korlátozza a költségvetési politikát a növekedés és az infláció függvényében (2. táblázat).** Az esetek jelentős többségében a középtávú költségvetési cél a legszigorúbb, azaz a költségvetés GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg az 1,7 százalékot, mivel zárt kibocsátási rés esetén a hivatalos és a strukturális egyenleg megegyezik. Ez azt jelenti, hogy GDP-arányosan 3-3,5 százalékos kamatkiadás mellett ebben a ciklikus pozícióban viszonylag szigorú költségvetési politikára kényszerül a kormány az elsődleges egyenlegen keresztül. Az adósságképlet 3 százalékos infláció és reálnövekedés felett bizonyos esetekben még szigorúbb költségvetési politikát ír elő. Hasonló regulát tartalmaz az Alaptörvényben, illetve az adósságképlet kiegészítésében egyaránt szereplő adósságráta-csökkentés, amely alacsony, illetve negatív infláció és mérsékelt növekedés mellett szabályozza az egyenleget.

**2. táblázat. A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg 0 kibocsátási rés mellett**

Kibocsátási rés: 0%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-1,7	-1,7	-1,7	0,9	0,1	-0,6	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7
	-0,5%	-1,7	-1,7	-1,7	0,1	-0,7	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	0,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-0,7	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	1,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	2,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	3,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,3	-0,9	-0,5	-0,2
	4,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1,2	-0,9
	5,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,5
	6,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	7,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
8,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	
		1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		2.a Adósságképlet									
		4. Középtávú költségvetési cél									

**2) Ha a kibocsátási rés mínusz 3 százalék, azaz a gazdaság ciklikus helyzete kedvezőtlen, akkor a növekedés és az infláció függvényében négy szabály határozza meg az egyenletet (3. táblázat).**

a) Amikor a reál GDP is csökken, akkor a nemzeti jogszabályokban szereplő fiskális szabályok többsége felfüggesztésre kerül, csupán a strukturális egyenlegre vonatkozó cél marad hatályban. Ebből következően a középtávú költségvetési cél maximálja a GDP-arányos hiányt, mégpedig 3,2 százalékban (az 1,7 százalékos strukturális hiány és a 1,5 százalékos ciklikus komponens összege). Ez nagyjából nulla közeli elsődleges egyenletet jelent, azaz a negatív kibocsátási rés ellenére, a viszonylag magas kamatkidadások miatt nincs lehetőség laza fiskális politikára.

**3. táblázat. A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg -3 százalékos kibocsátási rés mellett**

Kibocsátási rés: -3%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-3,2	-3,2	-3,2	0,9	0,1	-0,6	-1,4	-2,1	-2,8	-3,0
	-0,5%	-3,2	-3,2	-3,2	0,1	-0,7	-1,4	-2,1	-2,8	-3,0	-3,0
	0,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-0,7	-1,4	-2,1	-2,9	-3,0	-3,0	-3,0
	1,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-1,4	-2,2	-2,9	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
	2,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-2,1	-2,9	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
	3,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-2,9	-3,0	-3,0	-1,3	-0,9	-0,5	-0,2
	4,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-2,0	-1,6	-1,2	-0,9
	5,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-2,6	-2,3	-1,9	-1,5
	6,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9	-2,6	-2,2
	7,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9
8,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	
		1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		2.a Adósságképlet									
		3. Maastrichti 3 százalék									
		4. Középtávú költségvetési cél									

b) Ha negatív kibocsátás rés mellett növekszik a gazdaság teljesítménye (ilyen például a kilábalás időszaka), akkor nem lépnek életbe a mentesítő záradékok, és így a vizsgált esetek közel felében a maastrichti 3 százalékos egyenlegkorlát bizonyul a legszigorúbb szabálynak. Pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett azonban az adósságráta csökkentése még szigorúbb egyenleget igényel (világoskék terület a 3. táblázatban). Ez azt jelenti például, hogy 0,5 százalékos növekedés és 0,5 százalékos infláció mellett annak érdekében, hogy az adósságráta csökkenjen, a hiány nem haladhatja meg a GDP 0,7 százalékát, ami több mint 2 százalékos elsődleges többletnek felel meg. Ekkor tehát a szabályrendszer negatív kibocsátási rés mellett is szigorú, prociklikus fiskális politikát ír elő a Kormány részére, ami lassítja a válságból való kilábalást.

c) Az adósságképlet akkor válik effektívvé, ha az infláció és a növekedés egyaránt meghaladja a 3 százalékot - ekkor a szabályrendszer szintén szigorú lesz. A küszöbértéket meghaladva minél nagyobb a növekedés és minél kisebb az infláció, annál kisebb hiányt engedélyez a szabály. A nagyobb infláció mellett magasabb hiány megengedése prociklikus ugyan, de a gyakorlati relevanciája kisebb, mert általában nem jellemző túlságosan magas növekedés a gazdasági ciklus ilyen kedvezőtlen pontján.

**3) Kedvező ciklikus helyzet esetén szinte mindig a strukturális hiány állítja a legerősebb korlátot (4. táblázat).** Amennyiben a kibocsátás 3 százalékkal a ciklikus szintje fölött van, akkor a hiány a strukturális egyenlegre vonatkozó szabály értelmében mindössze a GDP 0,2 százaléka lehet, ami az 1,7 százalékos strukturális hiány és a -1,5 százalékos ciklikus komponens összege. Mivel ez 3-3,5 százalékos elsődleges többletet jelent, ekkor a szabály a gazdasági ciklusnak megfelelő anticiklikus politikát követel meg. Kivételes esetekben – kismértékű pozitív GDP-változás és negatív infláció mellett – az Alaptörvényben és az adósságképlet kiegészítésében szereplő adósságráta-csökkentésre vonatkozó előírás válik effektívvé. Ilyenkor olyan költségvetést kell elfogadni, amely még szigorúbb, de továbbra is anticiklikus.

#### 4. táblázat. A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg +3 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: 3%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-0,2	-0,2	-0,2	0,9	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	-0,5%	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	0,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	1,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	2,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	3,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	4,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	5,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	6,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	7,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
8,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	
		1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		4. Középtávú költségvetési cél									

**Összefoglalva, a bemutatott szimulációk azt sugallják, hogy az esetek túlnyomó többségében a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára.** Bár a mutató kiszámítását a gyakorlatban komoly szakmai viták övezik, elvben képes kezelni a gazdasági ciklusok alakulását – azaz hagyja működni legalább az automatikus stabilizátorokat. Viszont amikor a gazdaság tényleges teljesítménye elmarad a potenciális teljesítménytől, akkor pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett meglehetősen szigorú, olykor egyensúlyközeli költségvetést ír elő a szabályrendszer, ami prociklikus gazdaságpolitikát eredményezhet, és lassíthatja a válságból való kilábalást.

*„Szerkesztett változatban megjelent a Portfolio.hu oldalon 2016. április 19-én.”*