



International Center for Economic Growth
European Center

MUNKAFÜZET 7.

Borkó Tamás:

**A Stabilitási és Növekedési Egyezmény
relevanciája és gazdaságpolitikai
jelentősége Magyarország számára**

2004. június

14 Korompai Street, H-1124 Budapest, Hungary

Tel: +36 1 248 1160 E-mail: icegec@axelero.hu Website: www.icegec.org



International Center for Economic Growth
Európai Központ

MUNKAFÜZET 7.

Borkó Tamás:

**A Stabilitási és Növekedési Egyezmény
relevanciája és gazdaságpolitikai
jelentősége Magyarország számára**

2004. június

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	3
1. BEVEZETÉS	4
2. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY	5
2.1. Konkrétumok az EU fiskális szabályairól	5
2.2. Az EMU fiskális szabályainak elméleti megközelítése	7
2.2.1. Régi-új szelek a gazdaságelméletben	7
2.2.2. OCA, avagy optimális valutaövezetek elmélete	7
2.2.3. A számszerű mutatók elméleti megalapozottsága	9
2.3. Az államháztartási mutatók alakulása az EU-ban és az EMU-ban	11
2.4. Az EMU fiskális szabályainak értékelése	14
2.4.1. Kopits-Symaski kritériumok ráillesztése a Paktumra	14
2.4.2. Érvek a Paktum mellett	16
2.4.3. Az SGP, kritikai szemmel	19
2.5. Javaslatok az SGP megreformálására	22
2.5.1. Nemzeti szinten fenntartható költségvetést biztosító szabályozás	22
2.5.2. Deficitszabály helyett kiadási szabály vagy arany szabály	24
2.5.3. Egységes, EMU szintű költségvetési cél megfogalmazása	25
2.5.4. Adósságszintre és annak fenntarthatóságára koncentráló javaslatok	26
2.5.5. A jelenleg is érvényben lévő Paktum továbbfejlesztése, javítása	27
3. MAGYARORSZÁG	30
3.1. Magyarország sajátosságainak taglalása	30
3.1.1. Ciklikus jellemzők	30
3.1.2. Államháztartási pozíció alakulása	31
3.2. A magyar gazdaságra váró fiskális kihívások számbavétele, értékelése	34
3.2.1. Direkt hatások	35
3.2.2. Indirekt hatások	39
3.3. Megfelelés a Paktumnak?	40
3.3.1. Transzparencia	41
3.3.2. Költségvetés struktúrájának minőségi változtatása	41
3.3.3. Autonóm költségvetési szabály	44
3.3.4. A marketing szerepe és a stabilitási kultúra	45
4. KÖVETKEZTETÉSEK	46
5. FELHASZNÁLT IRODALOM:	49
6. MELLÉKLETEK	52

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió keretében a Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) megvalósulása szükségessé tette olyan fiskális szabályozás kidolgozását, amely támogatja egy olyan gazdasági környezet kialakulását, amely stabilitás-orientált, antiinflációs és növekedés szempontjából fenntartható pályán halad.

A monetáris politika szupranacionális szinten került meghatározásra. S ezzel párhuzamosan megtörtént a fiskális politika nemzeti keretekben, de multinacionális szabályozással való koordinációja. Azonban ezt a fajta fiskális szabályozást, megszületése óta jelentős vita, közgazdasági diskurzus kíséri, megkérdőjelezve annak elméleti, de elsősorban gyakorlati megalapozottságát.

A szabályok sikeresnek bizonyultak az EMU 1997-es megvalósításáig, de a kilencvenes évek vége felé számos országban adócsökkentő gazdaságpolitikai gyakorlat került előtérbe, amely nem volt alátámasztva megfelelő kiadásoldali szerkezetátalakítással. Így a fiskális konszolidáció erőteljesen lelassult. 2003-re a szabályok teljesítése kapcsán súlyos problémákkal nézett szembe több EU ország is, mint Németország, Franciaország, hogy csak a legjelentősebb szereplőket említsük.

A csatlakozó országok számára jelentős kihívást jelent az EU fiskális szabályainak való megfelelés. Magyarország sem az induló fiskális pozícióját, sem a csatlakozás várható direkt államháztartási hatásait tekintve nincs kedvező helyzetben. Már most is késésben vagyunk, hogy növekedési áldozatok nélkül meg tudjunk felelni a maastrichti és a Paktumban megfogalmazott kritériumoknak.

2. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY

A menetrendnek megfelelően, 1999. január 1-jén az EMU a harmadik szakaszába lépett. Az árfolyampolitika és a monetáris politika az euró bevezetésével szupranacionális szintre került (ECB), ellenben a pénzügypolitika másik területe, a költségvetési politika irányítása nemzeti szinten konzerválódott, így nyújtva gazdaságpolitikai mozgásteret a választott nemzeti kormányok számára. Mivel az EMU stabilitása és azon belül az euró sikere nagymértékben függ a „szétaprózott” fiskális politika minőségétől, ezért nem maradhatott el annak szigorú szabályozása, megfelelő fiskális szabály széleskörű, multinacionális szintű alkalmazása.

2.1. Konkrétumok az EU fiskális szabályairól

De vegyük szemügyre tüzetesebben a maastrichti szerződésben (továbbiakban MT, azaz Maastricht Treaty) és a Stabilitási és Növekedési Egyezményben (továbbiakban SGP, azaz Stability and Growth Pact) megjelenő fiskális szabályozást.

Az MT rögzíti azt, hogy az országok elkötelezik magukat, hogy gazdaságpolitikájukat összehangolják a közös célokkal és alapelvekkel¹, hogy összeegyeztetik tevékenységeiket a közösségi irányelveknek megfelelően és biztosítják a szorosabb gazdaságpolitikai együttműködést². Tartalmazza továbbá olyan cikkelyeket is, amelyek tiltják bármilyen nyomásgyakorlás kifejtését az Európai Központi Bankra, vagy a Nemzeti Bankok irányába a hitelezés illetve az adósságeszközök vásárlására a nemzeti kormányoktól, regionális hatóságoktól, egyéb Közöségi intézményektől.³ Megjelenik továbbá a *no-bail out* szabály is, amely szerint minden ország maga (és nem a Közösség) felel az általa követett gazdaságpolitikaért, kötelezettségeiért, tartozásaiért.⁴

Az MT rögzíti, hogy a tagországoknak el kell kerülniük a túlzott költségvetési deficitet⁵, amelynek teljesítését két kritérium alapján értékelik⁶:

¹ Maastrichti Szerződés 102a cikkely és 103 cikkely 1. pont

² Maastrichti Szerződés 103 cikkely 3. pont

³ Maastrichti Szerződés 104 cikkely 1. pontja, 104a cikkely és 107 cikkely

⁴ Maastrichti Szerződés 104b cikkely 1. pontja

⁵ Maastrichti Szerződés 104 cikkely 1. pontja

⁶ Maastrichti Szerződés 104 cikkely 2. pontja

1. A GDP-hez viszonyított tervezett vagy aktuális költségvetési hiány meghaladja a referenciaértéket, kivéve ha:
 - Ez az érték folyamatos és jelentősen csökkenő tendenciát mutat és közelíti a referenciaértéket
 - A referenciaérték túllépése kivételes és átmeneti és a referenciaértéket nem haladja meg jelentősen
2. Az államadósság GDP-hez viszonyított értéke meghaladja a referenciaértéket, kivéve, ha az adósságráta csökkenő tendenciát mutat és megfelelő ütemben közelíti a referenciaértéket.

Mint jól ismert, ez a két referenciaérték: 3% a hiány és 60% az államadósság vonatkozásában. Maastricht eljárást is szabályozott a Szerződésben,

Ennél sokkal szigorúbb szabályozást fogalmaz meg a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, amelynek alapelveit Dublinban fogadták el 1996-ban, amelyek a megelőzést, az elrettentést és az elkötelezettség erősítést szolgálják. 1997-ben Amszterdamban erősítették meg, ellátva a felettebb rugalmas értelmezést implikáló maastrichti szabályozást konkrét eljárásrendi és szankcionálási előírásokkal, a túlzott deficit eljárás megállapításának és az eljárás alóli mentesülés számszerű és tényszerű definiálásával.

Az SGP egy Európa Tanácsi határozatból, valamint két ECOFIN Tanács rendeletből áll.⁷ A költségvetési pozíciók nyomon követésére vonatkozó rendelet a megelőzést, míg a túlzott deficit eljárást kezelő rendelet a nem megfelelő fiskális magatartástól való eltérítést szolgálja.

A Határozat megerősíti a költségvetési fegyelem melletti elkötelezettségét és bevezeti a közel egyensúlyi vagy többlettel rendelkező középtávú költségvetés célfogalmát azért, hogy a tagországok képesek legyenek kezelni a ciklikus ingadozásokat a 3 százalékos GDP arányos deficit referenciaértékén belül.

A túlzott deficit megállapításától automatikusan mentesül egy ország, amelynek reál GDP-je legkevesebb 2 százalékkal csökken a kérdéses évben, vagy valamilyen természeti katasztrófa vagy rendkívüli sokk éri a gazdaságot.⁸ Ha a GDP csökkenése 2 és 0,75% között van, akkor a Tanács mérlegelhet. Azok az országok, amelyek reál GDP-je kevesebb, mint 0,75%-kal csökken nem tarthat igényt kivételes elbánszra.

⁷ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact és ECOFIN Regulation No. 1466/97 - 1467/97

⁸ A 90-es évek elején Finnország például súlyos költségvetési hiányokkal küzdött, elsősorban a Szovjetunió piaca összeomlásának negatív reálsokkjá miatt. Eichengreen, Barry – Wyplosz, Charles [1998]

Ami a pénzügyi szankciókat illeti.⁹A szankció, amikor szükséges, először nem kamatozó letét formájában jelenik meg, amelyet az érintett országnak kell elhelyeznie az ECB-nél. A letét két részből, egy fix és egy változó részből áll:

$$\text{Szankció a GDP \% -ában} = 0,2 + 0,1 (\text{tényleges hiány} - 3)$$

A szankció mértéke nem haladhatja meg a GDP 0,5%-át évente. Tovább nő a letét mértéke, amíg az ország nem korrigálja a hiányát. Ha két éven belül nem következik be ez a korrekció, akkor a letét bírsággá alakul, ellentétes esetben visszafizetésre kerül.

2.2. Az EMU fiskális szabályainak elméleti megközelítése

2.2.1. Régi-új szelek a gazdaságelméletben

A 70-80-as években paradigmaváltás következett be a világ gazdaságpolitikáról alkotott képében, melynek eredményeképpen a Phillips-görbe doktrínát megcáfolták: az infláció és a munkanélküliség között nem létezik az az összefüggés, amely szerint az infláció növekedésével csökken a munkanélküliség, és fordítva, mert a Phillips görbe hosszú távon vertikális. A munkanélküliség természetes rátája meghatározó. A potenciális kibocsátás mellett teljesítő gazdaságban is létezik munkanélküliség, amely önként vállalt, racionális (mindig lesznek olyanok, akik nem hajlandók munkát vállalni adott egyensúlyi feltételek között). Az elégtelen kereslet, mint a munkanélküliség oka nem kezelhető, a gazdaságpolitika tehetetlen. A gazdasági teljesítmény a potenciális kibocsátás függvénye, azt tartósan és mesterségesen ösztönözni nem lehet. Minden gazdaságpolitikai beavatkozás egyetlen tartós következménye az INFLÁCIÓ!

A cél ezért a gazdaságpolitika számára csak egy lehet: olyan környezetet biztosítani, amelyben az infláció a lehető legalacsonyabb szintre van szorítva. Lényegében egy semleges fiskális magatartásra van szükség, minimális diszkrecionalitással. Arra a kérdésre pedig, hogy van-e lehetőség a munkanélküliség természetes rátájának csökkentésére, a monetarista válasz az, hogy van: strukturális igazodás, szerkezetváltás elősegítése, technológia fejlesztése stb.

2.2.2. OCA, avagy optimális valutaövezetek elmélete¹⁰

A maastrichti szerződés követelményei, és az annak pontosítására szolgáló Stabilitási és Növekedési Paktum, a monetáris integráció hatékony feltételeit biztosítja, ami

⁹ Érdekes, hogy míg a Túlzott Deficit Eljárás és a maastrichti előírások minden EU tagra vonatkoznak, addig a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szankciói csak az euro-zóna tagokra. Ugyanakkor a csak EU tagok is súlyos árat fizethetnek a kritériumok sorozatos megszegéséért, hiszen eleshetnek például a Strukturális Alapok pénzforrásaitól, ami még súlyosabb büntetés is lehet egy elmaradottabb ország számára.

¹⁰ Ez fejezet nagyrészt Soukiazis, Elias – Castro, Vitor [2003] tanulmányának és Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice [2003] által kiadott Nemzetközi gazdaságtan tankönyv megállapításaira támaszkodik. Persze kiemelendő ezen a téren Mundell, Kenen és McKinnon úttörő munkássága is.

tulajdonképpen a Mundell (1961) nevével fémjelzett Optimális Valuta Övezetek (OCA) elméletével konzisztensen kerültek megfogalmazásra.

Az OCA-elméletek tulajdonképpen olyan szabályokat határoznak meg, amelyek szükségesek ahhoz, hogy minimalizálni tudjuk a költségeket egy valuta-unióban a külső és belső egyensúly megteremtése felé vezető úton az árfolyam-politika használata nélkül. Az Optimális Valutaövezetbe való belépés előfeltételei a nominális konvergencia, amelyet hűen tükröznek és céloznak meg a maastrichti konvergencia kritériumok. Ha az Unió célja az árstabilitás biztosítása, akkor a nominális konvergencia nagyon fontos.

További fontos feltétele az aszimmetrikus sokkok kezelésének - az OCA elméleteknek megfelelően - a bérek rugalmassága és munkaerő mobilitása. Egy negatív keresleti sokk esetén a reálbérek csökkenésére lenne szükség a versenyképesség helyreállítása érdekében, ha az árfolyam, mint kiigazító, versenyképesség javító eszköz nem áll rendelkezésre. A munkaerő szabad mozgása szintén egy olyan tényező, amely segíti a válságövezetek társadalmi költségeinek mérséklését és elsősorban hozzájárulhat a reálbérek unión belüli közelítéséhez. A problémák éppen a munkaerőpiaci mobilitás hiánya és a bérek rugalmasságának hiánya kapcsán merülhetnek fel. S éppen ez az a tényező, amely megkérdőjelezi az euro-zóna optimális valutaövezeti státusát.

A megoldás egy hatékony uniós szintre központosított költségvetési politika és egy aktív regionális politika, amely képes helyreállítani az egyensúlyt a többletben lévő országoktól a deficitese országok felé.¹¹ A Paktum gyakorlatilag ezt a problémát igyekszik kezelni abban az esetben, ha a bérek ragadósak, korlátozott a munkaerő mobilitás és a föderális költségvetés nagysága nem jelentős. Működhetnek az automatikus stabilizátorok: negatív keresleti sokk esetén a közkiadások növekedésével és bevételek csökkenésével, valamint ellentétes folyamatokkal a fellendüléskor, elsősorban az inflációs nyomás tompításával együtt. Tehát a nemzeti költségvetés az egyetlen eszköz, amely megmarad az aszimmetrikus sokkok kezelésére.

S egyben az SGP által szabályozott fiskális politikák nem vállnak maguk is aszimmetrikus sokkok előidézőivé. A Paktum ösztönzi a költségvetési struktúrák harmonizációját is, s ez szintén csökkenti az adózási és kiadási politikák különbözőségéből adódó negatív sokkok valószínűségét.

¹¹ Arestis, Philip – McCauley, Kevin – Sawyer, Malcolm [1999] szerint a tagok GDP-jének 7 százaléka körüli központosítása elegendő lenne a hatékony EU szintű fiskális politika megvalósításához. Ehhez képest az EU jelenlegi költségvetésének kiadási oldala a GDP kicsit több, mint 1 %-át képviseli és az összes EU ország elsődleges közkiadásainak 2,5 %-át.

2.2.3. A számszerű mutatók elméleti megalapozottsága

A kérdéses referenciaértékek nem légből kapottak. A franciák már több évtizede használták a 3%-os deficitkritériumot, ráadásul az Európai Közösség országai deficitjének átlagos értéke 1990-ben 4,1 % volt a GDP százalékában. A németek pedig alkalmaztak egy arany szabályt, amely alapján a költségvetési hiány nem haladhatja meg az állami beruházások nagyságát és mivel ez Németországban a Maastrichtot megelőző húsz év alatt a közberuházások évi szintje átlagban 2,3 százalékot tett ki és nem haladta meg egyszer se a 2,7 százalékot, ezért feltételezhetjük azt, hogy ez is szerepet játszott a deficitkritérium alakításában. Az egész EU-t tekintve pedig 1992-ben a bruttó közberuházások szintje 3,1 százalékot tett ki.¹²

1990-ben pedig az adósságállomány-átlag 60,3 %-on állt.¹³ Tehát két kritérium is meghatározásra került, de a hangsúlyt mindenképpen a deficitkritérium kapta, talán azzal a megalapozottsággal, hogy annak meghatározó szerepe van az adósságráta alakulásában.¹⁴

Az elméleti megalapozottságot tekintve a 3 százalékos deficithányadra és a 60 százalékos államadósság-rátára vonatkozó előírás között egy egyszerű számszerű összefüggés van. (lásd keretes írás)

¹² Buiter, Willem H. – Grafe, Clemens [2002]

¹³ Persze az adósság növekvő trenden volt az EU-ban, 1996-ban már elérte a 75,4 százalékot is. 2000 végén pedig 69,5 százalékon állt.

¹⁴ Így történhetett meg talán az is, hogy az euró bevezetésekor számos ország, amelynek államadóssága jelentősen meghaladta az adósságállományra vonatkozó referenciaértéket, belépési engedélyt kapott az európai hatóságoktól. Az államháztartás bruttó adóssága GDP arányosan Belgium, Görögország és Olaszország esetében a mai napig meghaladja a 100 százalékot, igaz csökkenő tendenciát mutatva.

A maastrichti fiskális kritériumok összefüggése

A maastrichti szerződésben megjelölt referencia értékeket jogosan tekinthetjük önkényesnek, hiszen nincs alátámasztva semmilyen ismert elméleti háttérrel. Ugyanakkor a két érték – mármint a 3% deficit/GDP és a 60% adósság/GDP ráta - között felfedezhető összefüggés.

Kiindulásképpen feltételezzük, hogy az államadósság ráta változása megegyezik az államháztartási hiány rátájának és a GDP növekedés miatti adósságsszint változás különbségével:

$$b_t - b_{t-1} = d_t - b_t * g_{nom}$$

ahol b_t az államadósság GDP arányos szintje a t időszakban, b_{t-1} az államadósság GDP arányos szintje $t-1$ időszakban, d_t az államháztartási hiány nagysága a t időszakban, g_{nom} a nominális GDP növekedési üteme.

Ha a nominális GDP 5 százalékkal nő, akkor ez azt jelenti, hogy a 3 százalékos GDP arányos deficit automatikusan a 60 % adósságkritériumot adja ki, feltételezve, hogy az adósságsszint nem változik:

$$b_t - b_{t-1} = 0$$

$$0 = d_t - b_t * g_{nom}$$

$$0 = 0,03 - b_t * 0,05$$

$$b_t = 0,03 / 0,05 = 0,6$$

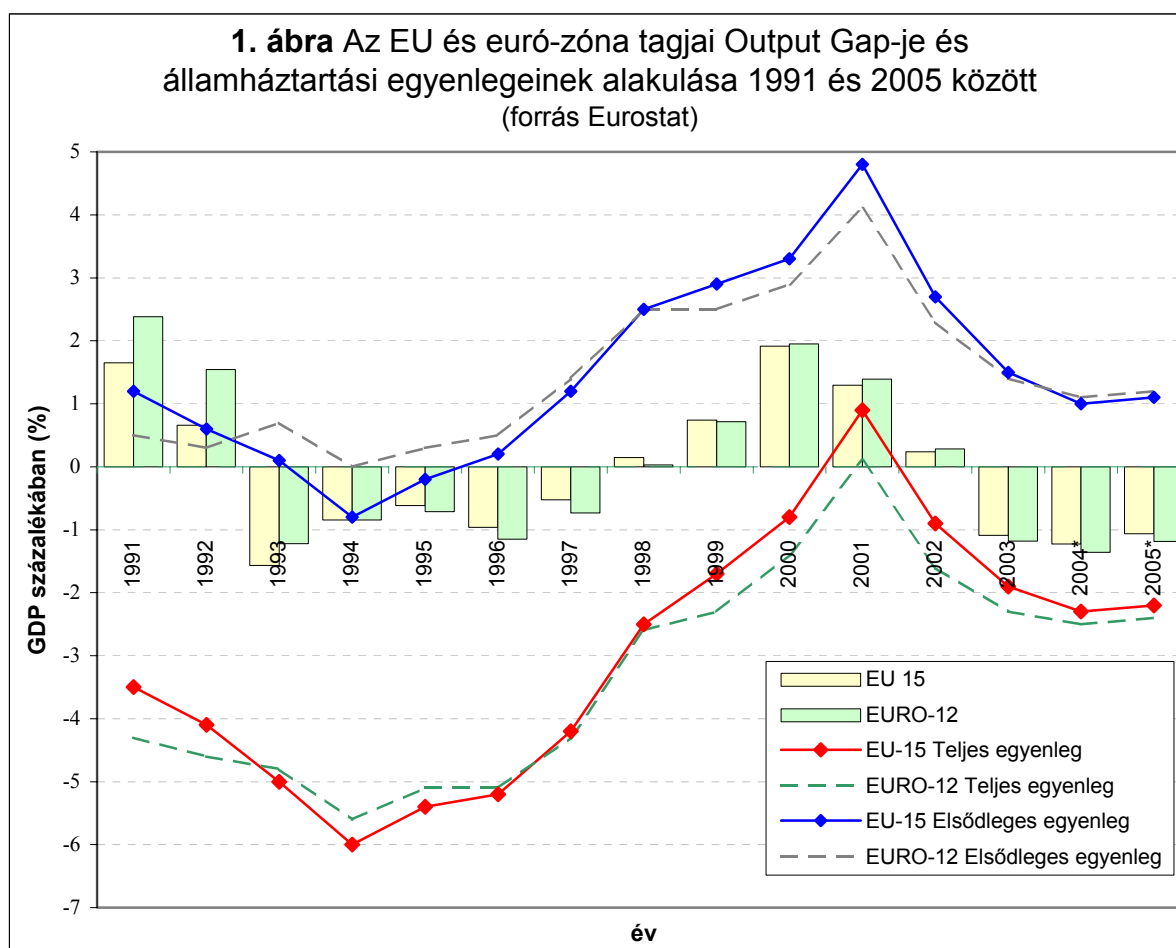
Ezen eredmény alapján a maastrichti fiskális kritériumok csak egyetlen hosszú távú nominális GDP növekedési ütem mellett konzisztensek egymással, az 5 százalékosal. Ha az induló adóssággráta 60% felett van, akkor csökkenni fog, ha 60% alatt, akkor nőni a 3% deficitkritérium és 5% nominális GDP növekedés mellett.

Ha fenti képletszerű összefüggés alapján akarnánk értékelni a vitatott referencia értékeinket, akkor azt mondhatjuk, hogy felettébb önkényes feltételezni az 5 %-os, vagy annál nagyobb nominális növekedést.¹⁵

¹⁵ Amely tulajdonképpen egy 2% körüli inflációt feltételezve, 3%-os reál értelemben vett GDP növekedést feltételez. Ez azért is kérdéses, mert az EU 15 hosszú távú reál-GDP növekedési üteme aligha lesz több évi 2,5 százaléknál Buiter, Willem H. – Grafe, Clemens [2002] szerint.

2.3. Az államháztartási mutatók alakulása az EU-ban és az EMU-ban

Az 90-es évek alatt az EMU fiskális szabályai igen sikeresnek értékelhetőek, hiszen 2001-ig a fiskális egyenlegek (1. számú ábrák) és a államadósság kedvező irányú alakulását figyelhetjük meg. 1993 és 1997 között az EU országainak átlagos GDP arányos teljes deficitje 3,5 százalékponttal csökkent és elérte a 2,5%-ot. 2000-re EU szinten gyakorlatilag egyensúlyba került az átlagos államháztartási teljes egyenleg.

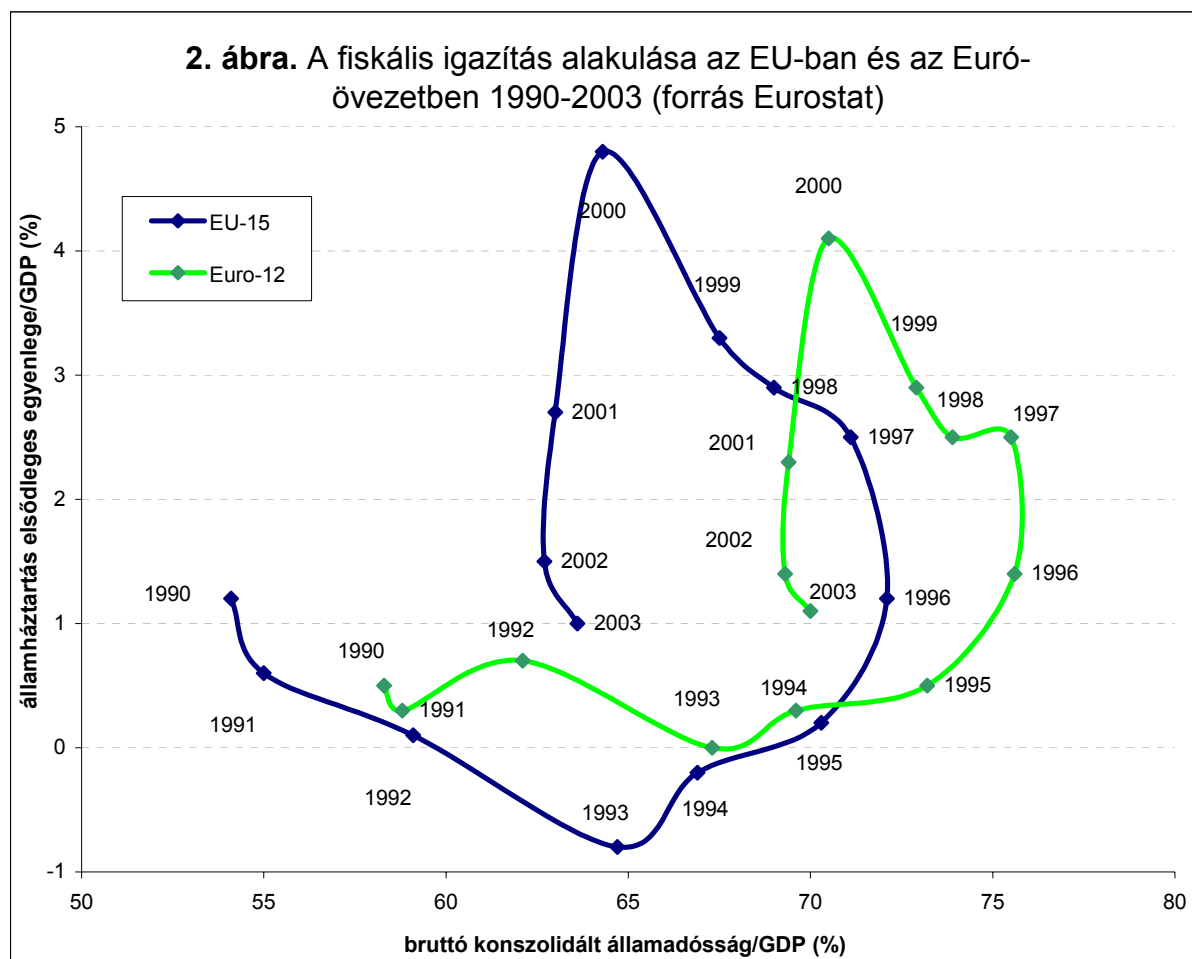


Ezen figyelemreméltó teljesítmény elsősorban az elsődleges egyenleg jelentős javulásának köszönhető, ami 1993 és 2000 között majdnem 6 százalékpontos javulást mutatott, jelezve a deficitnek strukturális jellegének pozitív alakulását.

Az államháztartás bruttó konszolidált adósságának növekvő trendje 1996-ban tört meg és 2001-ig lassú, de határozott csökkenést mutatott, majd EU szinten 64, míg az euró-zóna tagok között 70 százalékos szinten stabilizálódott (lásd 2. számú ábra).

Azonban mind az államháztartási egyenlegek alakulása, mind az adósság dinamikája szempontjából fordulópontot jelentett a 2001-es esztendő. Az euró-zóna államháztartási egyenlege 2001-ben elérte az 1,6 %-ot, 2002-ben 2,2 %-ot, míg 2003-ban a 2,5 %-ot. Az euró-övezet közel 4 százalékos átlagos elsődleges egyenleg

szufficitje, gyakorlatilag 2003 végére 1 százalékosra olvadt. Az elsődleges egyenleg és az adósság alakulását mutatja a 2. számú ábra.



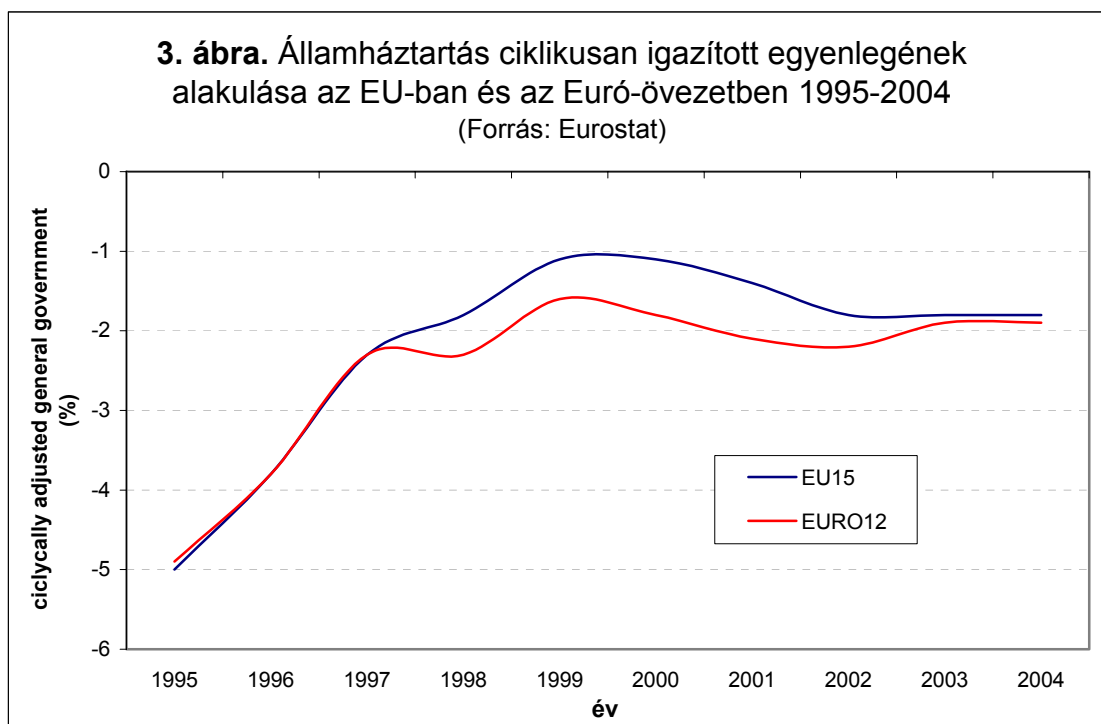
A két görbe jól érzékelteti az 1993-tól 2000-ig megvalósuló drasztikus fiskális alkalmazkodást, amely EU szinten mintegy 6%-os, euró-övezeti szinten pedig 4%-os elsődleges egyenleg javulást eredményezett. Majd a 2000 után bekövetkező látványos pozícióromlás látható. Úgy tűnik, a fiskális szigor fenntarthatatlannak bizonyult.

Az EU és a monetáris unió tagországai államháztartási teljesítményének ilyen alakulása mögött több tényező hozzájárulására kell felhívunk a figyelmet. Az egyik ilyen a gazdasági teljesítmény (lásd 1. számú ábra). Érzékelhetőbb az államháztartási folyamatok és a növekedés között fennálló kapcsolat, amely együtt mutatja be a növekedési ütemek potenciális növekedési ütemtől való eltérése (Output Gap) és az államháztartási mutatók alakulása közötti összefüggést.

A reál GDP alakulása alapján azt mondhatjuk, hogy a 90-es évek második felének gyorsuló növekedési dinamikája jelentősen javította az egyes országok fiskális teljesítményét. A 2000-es év mind a növekedési feltételek (3,5 %-os reál GDP növekedéssel), mind az államháztartási teljesítmények (az EU 5 és 1, az euró-zóna 4 és 0 elsődleges, illetve teljes egyenlegével), csúcspontnak értékelhető, hiszen az

ezután kibontakozó recessziós folyamatok maguk után rántották a költségvetési folyamatokat is, elsősorban az automatikus stabilizátorok, másodsorban az anti-ciklikus diszkrecionális intézkedések által. 2003 pedig a mélypont éve volt mind a növekedés, mind a államháztartási deficit alakulása szempontjából.

Tanulságos ebből a szempontból a ciklikusan igazított államháztartási egyenlegek alakulása (lásd 3. számú ábra), amely lényeges a Paktum középtávú egyensúlyi költségvetési pozíció követelmény vizsgálata szempontjából.



Ez a növekedési hatásoktól megtisztított államháztartási teljesítményt mutatja, amely elsősorban 1995 és 2000 között figyelemre méltó, hiszen ezen időszak végére gyakorlatilag sikerült teljesíteni a megfelelő mozgásteret biztosító fiskális pozíciót, természetesen az EU egészét tekintve.

Az aggregát mutatók ugyan rámutatnak az EU-ban és az euró-övezetben zajló tendenciális folyamatokra, de nem mutatják azok belső minőségi sajátosságait, amelyeket az egyes országok teljesítménye vázol fel. Szigorúan véve 5 euró-zóna és 2 EU tagország az, amely megfelelt 2003-ban, mind a teljes egyenleg, mind a ciklikusan igazított egyenleg alapján a Paktum közel egyensúlyi vagy többletben lévő fiskális egyenleg kívánalmának. Négy euró-zóna tag azonban, Németország, Franciaország, Olaszország és Portugália (és Hollandia) fiskális igazodása a Paktum előírásaihoz korántsem mondható kielégítőnek. Most, amikor 2001 óta az EU növekedési mutatói igencsak gyengélkednek, az automatikus stabilizátorok jelentősen megnövelték a kérdéses országok hiányait. Ez azt jelezheti számunkra, hogy a fent felsorolt négy ország elszalasztotta államháztartásuk igazítását kedvező ciklikus körülmények között.

2.4. Az EMU fiskális szabályainak értékelése

2.4.1. Kopits-Symanski kritériumok ráillesztése a Paktumra

Az EMU fiskális szabályainak értékelésére a legszemléletesebben a Kopits-Symansky kritériumok alkalmasak.¹⁶ Egy ideális fiskális szabálynak ezek szerint jól körülírtnak, világosnak, egyszerűnek, rugalmasnak, végső céllal adekvátnak, kikényszeríthetőnek, konzisztensnek és strukturális reformokkal alátámasztottnak kell lennie. Az 1. számú táblázat ezen kritériumok alapján vizsgálja a Stabilitási és Növekedési Paktumot.

1. táblázat

Az EU fiskális szabályainak összevetése az ideális fiskális szabályokra vonatkozó kritériumokkal.

	Ideális fiskális szabály	EU fiskális szabálya	A mi értékelésünk
1.	Jól definiált	++	++
2.	Világos	++	+
3.	Egyszerű	+++	+++
4.	Rugalmas	++	+
5.	Adekvát a végső céllal	++	+
6.	Kikényszeríthető	+	-
7.	Konzisztens	++	+
8.	Strukturális reformokkal alátámasztott	+	-
(+++ nagyon jó, ++ jó, + elfogadható, - nem elfogadható)			

Sorra véve a fenti tényezőket, az alábbi következtetések vonhatóak le:

1. Az SGP viszonylag *jól értelmezett*, mert pontos numerikus referenciaértékeket határoz meg (3% és 60%), mert érvényesülési területe az államháztartás, mert a mentességi záradékok valamint a büntetés mikéntje és mértéke, a túlzott deficit eljárás is pontosan meghatározottak. Ellenben rontja az értékelést az, hogy a középtávú egyensúlyi vagy többletben lévő költségvetés megfogalmazása homályos, illetve az, hogy nem fogalmaz meg cselekvést az adósságra vonatkozó referenciaérték megszegésekor.
2. Ami az *átláthatóság, világosság* kritériumát illeti, azt több szempontból is az ideálistól távol állónak értékelhetjük. Az ESA 95 számbavételi rendszer alkalmazása csak fokozatosan teljesül. Mivel nincs egységesen és pontosan meghatározva a számbavétel, ezért vonal alatti tételek és kreatív könyvelési műveletek is lehetőséget adnak a követelmények teljesítésére.¹⁷ További gondot jelent, hogy a stabilitási és konvergencia-programokban a nemzeti

¹⁶ Kopits, G. – Symansky, S. [1998]

¹⁷ A német kormányt többször is könyvelési trükkökön érték, amelyek egyik legszebbike az volt, hogy az aranykészletek újraértékelésével kívánták Maastricht-konformmá tenni a költségvetést

statisztikai becslések, növekedési előrejelzések jelennek meg, amelyek magukban hordozzák az erkölcsi kockázat tényezőit is.

3. Talán az *egyszerűség* kritériuma az, amelynek az EMU fiskális szabályai tökéletesen megfelelnek. Tulajdonképpen minden ország egyöntetűen a 3 százalékos referenciaérték alá van rendelve. Az eljárási szabályok is egyszerűek, egyértelműek. De mint később meglátjuk, ennek jelentős ára van például a rugalmasság vonatkozásában.
4. Az SGP *rugalmasnak* tekinthető abból a szempontból, hogy az Egyezményben tömören és érthetően meg vannak fogalmazva azok a esetek, amelyek bekövetkezte esetén mentesülni lehet a túlzott deficit eljárás, a büntetés alól. Ez tehát oldja a 3 százalékos referenciaérték merevségét. Másik oldalról azonban nem vesz figyelembe számos országspecifikus tényezőt: mint a különböző adósságállományokat, kibocsátási rugalmasságot, az automatikus stabilizátorok mozgástér-igényességét.
5. Arra a kérdésre, hogy *adekvát-e a Paktum a kitűzött céllal*, a válasz igen is, meg nem is. Igen, mert alkalmas a fiskális prudencia előmozdítására, ha a fiskális fegyelem erősítését tekintjük elsődleges célnak. Nem, mert igazából rövid távon garantál fiskális fegyelmet, hiszen arra ösztönöz, hogy mindig a szükséges pillanatban feleljen meg egy ország a kemény korlátnak, ezzel figyelmen kívül hagyva a közép-hosszú távú célokat. Nem, mert növekedési áldozattal járhat.¹⁸ Nem, mert úgy tűnik, hogy az SGP nem tudja kezelni a prociklikus gazdaságpolitika folytatásának gyakorlatát (pro-cyclical bias).
6. Figyelemmel kísérve az EMU történéseit, a *kikényszeríthetőség, végrehajthatóság* kérdése üti a legnagyobb rést a Bretton Woods-i rendszer óta talán legjelentősebb multinacionális gazdaságpolitikai koordinációs kísérleten. Ugyan a Túlzott deficit eljárási eljárás pontos és szakszerű, mégis a döntési végponton politikai testület áll (Európai Tanács), amely ún. partizán akciók végrehajtására ad lehetőséget. Hogy mit is jelent ez? Azt, hogy kellő lobbierővel rendelkező országok, érdekegyeztetés esetén hajlamosak olyan döntést hozni, amely alapján egyesek kibújhatnak a felelősségre vonás alól.¹⁹ A végrehajtás partizán, azaz megfelelő érdekegyeztetés esetén lehetséges a szabály kikerülése, hiszen a közel egyensúlyi költségvetés értelmezése minisztertanácsi többségi döntés függvénye, ugyanakkor nem lehetséges a szabály (a Szerződés) módosítása. Hiszen ahhoz egyhangú döntés kell.

¹⁸ Gondoljunk, csak a jövőben csatlakozó országokra, amelyeknek magasabb beruházási igényei, valamint magasabb fenntartható deficitje miatt erőteljes restriktív politikát kell folytatniuk, ha meg akarnak felelni a kérdéses előírásoknak. Ezzel szemben természetesen megfogalmazható az az ellenérv, hogy miért nem hajtják végre a szükséges strukturális reformokat azért, hogy megfelelő mozgástérrel rendelkezzenek.

¹⁹ Ez történt a 2003 novemberi Tanácsi ülésen, amely alapján Németország, Franciaország és Olaszország kibújtak a felelősségrevonás alól, pedig deficit mutatóik már nem először lépik túl a megengedett 3%-os referenciaértéket.

7. A *konzisztencia* lehet belső és más politikákkal fennálló konzisztencia. Elméletileg és empirikusan konzisztens az SGP, hiszen közel egyensúlyi ciklikusan simított költségvetés elérése a cél, ami biztosítja az automatikus stabilizátorok működését a 3 százalékos érték tiszteletben tartása mellett, s így semleges fiskális politika érvényesülését. A semleges fiskális pozíció pedig az euró-zóna szintjén biztosítja a konzisztenciát a monetáris politikával. Ugyanakkor sajnos úgy tűnik, hogy a rövid távú ad-hoc megfelelés rontja a fiskális politika és a strukturális politika közötti viszonyt, természetesen a strukturális reformok rovására.
8. A *strukturális reformokkal való alátámasztottság* kérdése is inkább gyengének minősíthető. Az SGP végrehajtása valószínűbb lenne, ha bevétel- és kiadásoldali szerkezeti reformokkal lenne alátámasztva. Mivel eddig az országok inkább a rövid távú, egy éves megfelelésre helyezték a hangsúlyt és nem adták fel a pro-ciklikus fiskális politika folytatását, ezért többnyire nem fogtak hozzá struktúra átalakító reformokhoz, hiszen azok végrehajtása kezdetekben mindenképpen hiánynövelő hatással járna. Ezért talán a hosszú távú fenntarthatóságra kéne helyezni a hangsúlyt, de ez dolgozatomban későbbi fejezeteinek témája.

Mint láthattuk a 1. számú táblázatban, Európa fiskális szabályainak legnagyobb erőssége az egyszerűség, míg legnagyobb gyengeségei a kikényszeríthetőség és a strukturális reformokkal fennálló konfliktus. Talán árnyalhatja értékelésünk szigorúságát az a tény, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény multinacionális fiskális szabály, s mint olyan tiszteletben kell tartania a nemzeti szuverenitás intézményét, az országok eltérő szociális és egyéb preferenciáit. További enyhítő körülménynek minősül az, hogy az egyes kritériumok között trade-off kapcsolat van: rugalmasság-egyszerűség, rugalmasság-kikényszeríthetőség, egyszerűség-végső célnak való megfelelés.

2.4.2. *Érvek a Paktum mellett*

Talán érdemes felsorolni a Paktum mellett szóló, talán triviálisnak tűnő és közismert gazdasági és politikai érveket. Ezek tehát a következők:²⁰

- a Paktum megteremti az árstabilitás feltételrendszerét,²¹
- egyértelműen erősíti a fiskális fegyelmet,²²

²⁰ Benczes István [2003] és Benczes, Istvan [2001]

²¹ A nyolcvanas évekből eredő azon meggyőződésre alapozva, hogy a deficit kritériumnak kiemelkedő szerepe van az árstabilitás biztosításában, azaz hogy az államháztartási hiány inflációt okoz. Mivel az EMU-ban a elsőszámú cél az árstabilitás, így az azt veszélyeztető fiskális politikát a Paktumnak büntenie kell.

²² Ez még akkor is igaz, ha Németország, Franciaország és Olaszország, korábban Portugália is túllépték a kritikus értéket. Csak Portugália került eljárás alá.

- csökkenti inflációnövelő költségvetési kimentés veszélyét,²³
- javítja a beszámoltathatóságot és a transzparenciát a stabilitási és konvergencia-programok kötelező benyújtása útján,
- az államháztartás elsősorban kiadási és bevételi struktúrájának racionalizálására, strukturális kiigazítások megtételére,
- ciklikus válságok esetén manőverezési lehetőséget biztosít a fiskális politika számára, legyen az automatikus stabilizátorokon, vagy diszkrecionális intézkedéseken alapuló,
- megteremti a fiskális integráció alapjait.

Néhány érvet azonban célszerű bővebben bemutatni.

A Paktum meggátolja az inflációs költségvetési kimentés lehetőségét

Azaz a maastrichti szerződés 104b cikkelye rendelkezik a no-bailout szabályról, amely egyértelműen kimondja, hogy az ECB nem vásárolhat közvetlenül államadósságot a kibocsátótól. Így a Központi Bank mentesül azon nyomásgyakorlások alól, amelyek az adósságállomány monetizálására irányulnának.²⁴ Így tehát az országok rá vannak kényszerítve a prudens gazdaságpolitika folytatására. Ez különösen fontos az EMU ilyen korai szakaszában, hiszen még nem adott minden feltétel a kimentési kockázat (bailout risk) minimalizálására²⁵:

- A monetáris elkülönítés (független központi bank) adott már,
- A fiskális elkülönítés (az államháztartás különböző szintjeinek – központi költségvetés és önkormányzatok - szétválasztása) talán adott,
- A tényező mobilitás természetesen kérdéses²⁶, igaz a munkaerőpiacon kívül máshol erőteljesen érvényesül,

²³ Inflationary public sector bail-out

²⁴ No-bailout szabály nélkül az alábbi mechanizmus mehetne végbe. Egy országban fiskális probléma merül fel. A befektetők félnek az átütemezéstől illetve a nemfizetés bekövetkezésétől, ezért piacra dobják kötvényeiket, a kötvényárak zuhanni kezdenek. Mivel a bankok tőkéjének nagy része állampapírokból van, ezért a tőkéjük veszni látszik, közben a betétesek érzékelve a problémát elkezdik kimenekíteni a pénzüket. Ez veszélyezteteti a bankrendszert, s a ragály, azaz a más országra való áttérjedés veszélye is fennáll. Ezért az ECB felvásárolja az érintett ország kötvényeit. Ezzel az egész euro-zónára kiterjesztve a teherviselést. Ez persze arra ösztökéli az országokat, hogy továbbra is felelőtlen fiskális politikát folytassanak, illetve a befektetőket, hogy nincs okuk a pénzüik elvesztésétől félni.

²⁵ McKinnon bail out kockázatot minimalizáló feltételrendszere Eichengreen, Barry és Wyplosz, Charles [1998] tanulmányából

²⁶ Hiszen Európa nem optimális valutaövezet, s ennek egyik leginkább kézenfekvő oka az európai munkaerőpiac rugalmatlansága. Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice [2003]

- Az alacsony GDP arányos államadósság, ami szintén nem adott, gondoljunk csak Olaszország, vagy Belgium 100 százalékon felüli adósságmutatóira.
- A jelentős fiskális föderalizáció nincs az EU-ban.

Ezért kiemelkedően fontosak a maastrichti és a Paktumban előírt fiskális szabályok. Maastricht és a Paktum eddigi története egyértelműen bizonyította, hogy a fiskális fegyelem nőtt és talán csökkent az adósság kimentés szükségessége is.

Más vélekedés alapján azonban pont az integrációs folyamat az, amely súlyosbítja és növeli kimentés kockázatát: a bankrendszer és a pénzpiacok mély integrációja, a jelentős tőkeáramlás és az így felmerülő ragályveszély miatt.

Hatástalanítja az inflációs nyomást

Arra alapozva, hogy az ECB legfontosabb célja az árstabilitás biztosítása, nem az egyes országok fiskális politikájához fog igazodni a monetáris politika, hanem a monetáris politika elkötelezettsége és hitelessége fogja kikényszeríteni a fiskális alkalmazkodást. Az ECB nem fogja az egyes túlzott deficittel rendelkező országok politikáját azzal támogatni, hogy az infláció felpörgetésével javítja egyes költségvetések pozícióját ráterhelve a költséget az euro-zóna tagjaira.²⁷ Ez tehát szintén arra ösztönözhetné az országokat, hogy fegyelmezettebb költségvetési politikát folytassanak. Arra ösztönözné?

Az adósságállomány stabilizálását vagy csökkentését teszi lehetővé

A SGP lehetővé teszi az államadósság arány stabilizálását, illetve csökkentését azáltal, hogy a konjunktúra fellendülő szakaszán egyensúlyi vagy többletben lévő költségvetést, míg a visszaeső szakaszán 3%-ot meg nem haladó hiányt biztosít. Mindezt egy 2-3 százalékos reál-GDP növekedés mellett, amely kitétel magában hordozza ezen érv kritikáját is.

Ez természetesen akkor lenne igaz, ha sikerül beállítani a költségvetéseket a középtávú célként megfogalmazott egyensúlyi vagy többletben lévő költségvetésre, hogy meglegyen a szükséges mozgástér az automatikus stabilizátorok működésére. Ehelyett azonban inkább költségvetési trükkökre, pro-ciklikus gazdaságpolitikára, esetleg az aranytartalékok eladására és ehhez hasonló egyszeri és nem fenntartható intézkedésekre ösztönöz. A gond itt nem azzal van, ami benne van a Paktumban, hanem azzal, ami nincs. Részben köze van talán például a kikényszeríthetőség gyengeségével. Ennek taglalása dolgozatomban később következő fejezeteiben lesz megtalálható.

²⁷ Az olyan országokban, ahol magas a jövedelmek állami centralizációja, minden adó és így az inflációs adó is jelentős. Az ECB azzal, hogy nem alkalmazkodik a fiskális túllövésekhez, nem csökkenti a túlzott deficitet futtató költségvetések adók által okozta holtteherveszteséget. Az ECB tehát a fő célként megfogalmazott árstabilitás miatt nem hajlandó növelni az inflációs adó bevételeket az egyéb adófajták csökkentése érdekében.

Internalizálja a nemzetközi kamatláb begyűrűzéseket

Az országok hajlamosak figyelmen kívül hagyni azokat a hatásokat, amelyeket saját fiskális pozíciójuk alakításakor, hiányuk finanszírozásakor fejtenek ki más országok kamataira. A Paktum és a Túlzott Deficit Eljárás kezeli ezt a hajlamot.

Ugyanakkor kérdéses, hogy milyen hatásmechanizmus alapján áll fenn ez a kölcsönhatás, hogyan hat egyik ország hiánya a másik ország kamataira. A kamatláb inkább jövedelmeket csoportosítana át az adósoktól a hitelezők felé, tökéletes tényezőpiaci rugalmasság esetén. Így a magasabb kamatlábak azon országokat súlytanák, amelyeknek nettó külföldi vagyon pozíciója (net foreign assets, NFA) adós, pl. a Skandinávokat. Azonban ha mondjuk a bérek rugalmatlanok, akkor a kibocsátásra és a foglalkoztatásra is hatással van a kamatlábváltozás, igaz elhanyagolható mértékben, mivel a fiskális expanzió, ami kiváltotta a kamatláb emelkedését, növeli a keresletet belföldön és külföldön és ez ellensúlyozza a kamatláb növekedésének foglalkoztatás és kibocsátás csökkentő hatását.²⁸

Biztosítja a fiskális és monetáris politika kedvező elegyét

A szigorúbb fiskális politika lehetővé teszi a monetáris politika lazítását. Az egyik leginkább kedvezőtlen policy mix a laza fiskális politika és szigorú monetáris politika, mert magas kamatlábhoz, alacsony beruházási aktivitáshoz, túlértékelt valutához és természetesen a növekedés lassulásához vezet.

A Paktum mozgásteret biztosít az aszimmetrikus sokkok kezelésére

A nemzeti költségvetés az egyetlen eszköz, amely alkalmas az aszimmetrikus sokkok kezelésére. Ezért biztosítani kell annak mozgásterét, figyelembe véve a fenntarthatóság kritériumait. S egyben az SGP által szabályozott fiskális politikák nem vállnak maguk is aszimmetrikus sokkok előidézőivé. A Paktum ösztönzi a költségvetési struktúrák harmonizációját is, s ez szintén csökkenti az adózási és kiadási politikák különbözőségéből adódó negatív sokkok valószínűségét.

Talán elmondható összességében ezekről az előnyökről, hogy célokként megfelelőek, de úgy tűnik, hogy nem mindegyik megvalósítható a jelenlegi keretek között. Most azonban vegyük sorra a kritikai elemeket.

2.4.3. Az SGP, kritikai szemmel

A Paktum felerősíti a rövid távú gondolkodást és nem ösztönzi a strukturális reformok megvalósítását

A Paktumnak való megfelelési kényszer miatt a kormányok rövid távú és egyszeri megoldásokra koncentrálnak, számbavételi trükkökkel, kreatív könyvelési műveletekkel operálnak. Ez a fajta nem fenntartható akciózás ugyanakkor nem jár együtt a szükséges szerkezeti reformok megvalósításával, hiszen mondjuk egy

²⁸ Eichengreen, Barry - Wyplosz, Charles [1998]

nyugdíjreform rövid-, illetve középtávon mindenképpen a hiány növekedésével jár. Ilyen szempontból kedvezőbb lenne hosszabb időszak figyelembevétele, illetve a szerkezeti reformok tolerálása.

Ezen kritika értékelésekor azonban figyelembe kell venni azt, hogy a Paktum létrejötte óta meg volt a kedvező lehetőség a ciklusok fellendülő szakaszán, a prociklikus gazdaságpolitikával szemben, a hosszú távú fenntarthatóságot szolgáló lépések megtételére. Tényként kezelhető az, hogy a kormányok gondolkodása a legkritikább esetben ciklusokon átnyúló.

A Paktum korlátozza a közberuházásokat

A jelenlegi szabályozás azzal, hogy az állami beruházásokat együtt kezeli a folyó kiadásokkal, gyakorlatilag a közberuházások gátjává válik.²⁹ A kormányok általában a közberuházások visszafogásával igyekeznek megfelelni a kritériumoknak, hiszen a folyó kiadások csökkentése szinte lehetetlen.³⁰ Ez persze lehet kedvező is, mert csökkenti az államháztartás kizorító hatását és teret enged a privát szektor beruházásainak.

A Paktum ugyanakkor azt az érvet támasztja alá, hogy a közberuházások folyó kiadások között szerepeltetésével nem engedi kiterjeszteni a beruházás költségeit a későbbi generációkra. Az adófinanszírozás marad meghatározó. Azonban a haszonélvezet adott a későbbi generációk számára, s akkor a jelenlegi generációkat terheli meg túlságosan a szabályozás. Ez pedig visszafoghatja azon projektek, tőkekiadások megvalósítását, amelyeknek hasznait más generációk élvezhetik.

A Paktum nem kezeli a pro-ciklikus gazdaságpolitikai hajlamot

A jelenlegi szabályozás nem korlátozza azt, hogy a kormányok kedvező ciklus esetén kiadások növelését és bevételeinek csökkentését hajtsa végre.³¹ Ez pedig nem más, mint pro-ciklikus fiskális politika. A pro-ciklikus gazdaságpolitika hátrányai később jelentkeznek. A jelenben ez nem jelenti a numerikus szabályok megszegését, de a költségvetési mozgástér leszűkül és kedvezőtlen gazdasági folyamatok esetén, restriktív lépéseket kényszerít ki.

Megint azt kell látni, hogy tulajdonképpen nem a Paktum a hibás, illetve annyiban, hogy nem tudta időben kezelni a középtávú egyensúlyi vagy többletben leledző költségvetés elérésének céljával inkonzisztens fiskális magatartást.

²⁹ Ez a kritika különös jelentőséget kap az újonnan csatlakozó államok vonatkozásában, hiszen azok állami beruházási rátája háromszor négyszer nagyobb, mint az európai átlag.

³⁰ Az OECD országok fiskális kiigazításainak empirikus tényeire mutat rá Alessina, Alberto – Perotti, Roberto [1999] tanulmánya, melynek fő következtetése az, hogy a kiadásoldali fiskális kiigazítások többsége a közberuházási kiadások megkurtításával történt. A költségvetési konszolidáció akkor sikeres, ha a beruházási kiadások érintetlenek maradnak és a folyó kiadások kerülnek kiigazításra.

³¹ 2000-ben az európai országok, 3% körüli átlagos reál-GDP növekedés és erősebb infláció mellett, elmulasztották igazítani költségvetési pozíciójukat. Németország, Franciaország és Olaszország például minimum elven alkalmazkodtak, ellenben a többi inkább dicséretet érdemlő euro-zóna taggal.

A pro-ciklikus fiskális magatartás már évtizedek óta bevett gyakorlat, s elsősorban a politikai célok megvalósításával van összefüggésben.³²

A Paktum nem lép fel kellő erénnyel a politikailag motivált fiskális politikával szemben, erélytelenül szankcionál

Miközben az MT a konvergencia kritériumoktól való eltérést az euro-zónából való kimaradással jutalmazta volna, addig az SGP szankcionáló rendszere bizonytalan és erélytelen, nem eredményez például kizárást.³³ Talán erre nem is lenne szükség, ha a pénzügyi (igen jelentős) szankciók intézménye partizán döntésektől független lenne.

A Paktum korlátozza költségvetés rugalmasságát

Az optimális valutaövezetek elmélete megmutatta, hogy ha a monetáris politikai eszköztár elvész, akkor nagyobb fiskális rugalmasságra van szükség a sokkok kivédése érdekében. Ha nincs centralizált költségvetési politika, amely a sokkok által érintett országokat jövedelemátcsoportosítással segítené, és nincs, akkor ezeket az országspecifikus sokkokat nemzeti keretek között kell kezelni. Ezt a mozgásteret béklyózza meg a 3 százalékos kemény korlát.

Azonban a Paktum lehetőséget ad a mozgáster kialakítására, elsősorban szerkezeti reformok útján. Természetesen a jelenlegi helyzetben kedvezőtlen konjunkturális időszakban ez megszorító (anti-ciklikus) politikát, azaz kiadáscsökkentést igényelne, vagy adónövelést.

További gondot jelent még az, hogy nem biztos, hogy az automatikus stabilizátorok számára biztosított mozgáster elegendőnek bizonyul súlyos gazdasági recesszió, nominális- vagy reálsokk esetén.

A Paktum semmibe veszi az aggregát fiskális helyzetet

A fiskális politikák aggregálása nem vezet optimális euró-övezet szintű fiskális helyzethez, illetve az aggregát fiskális helyzet nem eredményez konzisztens policy-mixet.

A Paktum berkein belül is előfordulhat olyan helyzet, olyan fiskális pozíció alakul ki egy adott országban, hogy a többletből egyensúlyra történő váltáskor túlságosan expanzív költségvetési politika valósul meg, s az a kapacitások túlzott növekedéséhez, a fogyasztás drasztikus emelkedéséhez, s mindezek által túlfűtöttséghez vezet.

³² Benczes István [2003]

³³ Ez vitatható, hiszen több ország nem felelt meg minden kritériumnak. Főleg az államadósságra vonatkozó kritérium teljesítése mellett tekintettek el az országok EMU csatlakozása előtt. Érdekesnek értékelhető az a megfigyelés is, hogy a statisztikai számbavétel tekintetében is csak értelmezés kérdése, hogy hogyan számítjuk az egyes kritériumokat.

Ez a Paktum keretein belül meglévő inkonzisztencia. De ilyen szintű fiskális és konjunkturális összehangolás nemzeti felelősség.

A Paktum nem veszi figyelembe az országok különbözőségét

Az SGP és a maastricht-i kritériumok figyelmen kívül hagyják az országok eltérő szerkezeti adottságait, közép és hosszú távú fiskális kilátásait. Ez különösen fontos kérdéssé válik az EU, majd az euró-övezet bővítése kapcsán. A heterogén reálgazdasági struktúrák különbözősége, a növekedési ütemek eltérése különböző fenntartható költségvetéseket definiálnak. Ezért az egyöntetű fiskális szabály kvázi-optimálissá, sőt károsná válhat.

2.5. Javaslatok az SGP megreformálására

A kedvezőtlen nemzetközi konjunkturális helyzet, az EU országainak szerény gazdasági teljesítménye súlyos kihívásnak bizonyult egyes országok fiskális politikája számára. Ennek eredményeképpen Portugália, Németország, Franciaország megsértették és Olaszország, valamint Hollandia megsértheti idén az SGP előírásait.³⁴

A másik kiemelkedően fontos vitageneráló tényező az újonnan csatlakozó országok szerkezeti, fejlettségi sajátosságaiból eredő különbségek létezése. Több ország a jelenlegi feltételek mellett a Túlzott Deficit Eljárás alá kerülhet.

Az EMU fiskális szabályaiban rejlő problémák észlelése parázs vitákat generált mind az uniós tagországok, mind az EU-ba, s majdan az euro-övezetbe lépni szándékozók között. A reformelképzelések tárháza rendkívül gazdag és sokszínű, fontos tanulságokat hordoznak magukban.

Ezek közül érdemes sorra venni a legfontosabbakat kissé bővebben és a merészebbeket említés szintjén. Ezen fejezet jelentősége abban van, hogy az előző fejezetben megfogalmazott kritikákra épülnek, s azt egészítik ki, azokra kínálnak gyakorlati megoldásokat - megvalósítható vagy nem megvalósítható formában.

2.5.1. Nemzeti szinten fenntartható költségvetést biztosító szabályozás

*A pénzügyi fegyelem biztosítása*³⁵

A pénzügyi intézetek aktív résztvevői a államháztartási hiány finanszírozásának. Ennek eredményeképpen az államadósság (államkötvények, kincstárjegyek) a bankok portfóliójának meghatározó elemei. Ha a bankok nem kellőképpen diverzifikálják

³⁴ Maga Romano Prodi, a Bizottság elnöke titulálta butának (stupid) a Stabilitási és Növekedési Egyezményt. Mint az EU legfőbb végrehajtó szervének elnöke, ezzel a kijelentéssel tovább mélyítette az Egyezmény hitelességén esett sebet.

³⁵ A fiskális fegyelem pénzügyi szabályozások által történő megvalósításának ötlete D. Begg nevéhez fűződik Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003]

kihelyezéseiket, akkor az ország csődkockázatának nagyságától függően valószínű a saját tőke jelentős részének elvesztése, bankválság kialakulása.

1. Ki kell terjeszteni az államadósságra is azt a prudenciális szabályt, amely megtiltja egy hitelintézet számára a saját tőkéjének 25%-át meghaladó kihelyezést 1 szereplőhöz.³⁶
2. Ki kell venni az államkötvényeket és kincstárjegyeket a kockázatmentes besorolásból, s arra kell kényszeríteni ezzel a bankokat, hogy jelentősebb tartalékokat képezzenek az államhoz kihelyezett eszközök után.³⁷
3. Egy ország adósmínősítésének függővé tétele az általa benyújtott Stabilitási vagy Konvergencia Program elfogadásától.

Gyakorlatilag mind a három szabályozás az államadósság finanszírozás magasabb költségéhez vezetne, s ezáltal az államháztartási hiány csökkentését ösztönözné.

Eljárásrendi reformok

A költségvetés benyújtása, elfogadása és végrehajtása precíz szabályozása kiemelkedően fontos.³⁸ Szigorúan hierarchizált hatásköri és eljárásrendi rendszert kell kialakítani, megerősítve a Pénzügyminisztert a költsékező miniszterekkel szemben. A procedurális reformok nem zárják ki a numerikus szabályok továbbélését, hiszen azok világos kritériumai maradnának a fiskális politika értékelésének.

*Intézményi reformok*³⁹

A független monetáris hatóságok tapasztalatán nyugszik a független fiskális testület felállításának Wyplosz (2002) által kidolgozott javaslata.⁴⁰ A független Fiskális Politikai Bizottság (továbbiakban FPC, Fiscal Policy Committee után) alkalmas lenne az államháztartási egyenlegnek az adósságfenntarthatósági kritériumhoz való igazítására, azaz döntene a hiány nagyságáról és az adósságpályáról. Ahhoz, hogy ez az intézmény jó eredményeket produkáljon, fontos, hogy törvényi felhatalmazással rendelkezzen és mentesüljön a politikai nyomás alól.

³⁶ Large Exposure Directive

³⁷ Solvency Ratio Directive

³⁸ Az empiria is azt mutatja, hogy költségvetési procedurális szabályok hatékonyak a fiskális fegyelem biztosításában. Von Hagen, J. – Harden, I. [1994]

³⁹ Wyplosz [2002] tanulmánya alapján

⁴⁰ Braziliában egy független fiskális hatóságot állítottak fel, Argentínában pedig egy monitoring ügynökség követi nyomon a fiskális fejleményeket. Kopits, George [1998]

2.5.2. Deficitszabály helyett kiadási szabály vagy arany szabály

A jelenlegi önkényes numerikus kritériumok helyett a sokkal rugalmasabbnak tűnő egyéb célváltozók megfogalmazása is teret kap. Ezek a célváltozók a költségvetés részeinek, kiadási típusainak szétválasztására tesznek javaslatot.

Arany Szabály (Golden Rule)

Az arany szabály név alatt futó fiskális korlátozások már a második világháború előtt megjelentek és ilyen-olyan formában egyes országokban működtek is.⁴¹

Az arany szabály szerint tulajdonképpen egy duális költségvetést kell felállítani, ami szétválasztaná a folyó kiadásokat a beruházási kiadásoktól. A hiány pedig nem haladhatná meg a felhalmozási kiadások nagyságát, s csak ezeket lehetne adóssággal finanszírozni.⁴² Ezzel kiterjeszti a beruházások terheit a haszonélvezők későbbi generációira és nem terheli az egészet adók formájában a jelenlegi nemzedékekre. Ha ez a szabály nincs, akkor az negatívan érintheti a tőkekiadásokat. Ez főleg a felzárkózó országok számára releváns kérdés.

Az EU döntéshozói azonban pont azért hagyták figyelmen kívül az arany szabályt, mint fő fiskális kritérium alkalmazását mert úgy érveltek, hogy az ösztönözné a költséges miniszterek kiadásnövelő igényének erősödését, az adóssággal finanszírozott beruházások növelését. Mindez pedig egyre kevésbé produktív tőkefelhalmozási műveleteket eredményezne.

Tovább cizellálja a kérdést az a javaslat, hogy az arany szabálynak a nettó tőkekiadásokra kéne vonatkoznia, azaz csak az állami tőke nettó bővülését kéne kölcsönfelvétel útján finanszírozni, míg a pótlást adókkal. A bruttó állami beruházásokat alapul vétele gátja lehet az adósság csökkentésének és a fenntartható fiskális egyenleg megvalósításának.

Az arany szabály kapcsán felmerülő kételyek leginkább az állami beruházások és magánberuházások közötti trade-off kapcsán merülnek fel. Egyrészt nem egyértelmű, hogy a közberuházások magasabb megtérülési rátával rendelkeznek, mint a magánberuházások. Nem egyértelmű, hogy minden közberuházás növekedési többlettel jár.⁴³ További problémát vet fel a számbavétel kérdése: hová tesszük például a humántőkére fordított kiadásokat és mit kezdünk a kormányok azon

⁴¹ Először Musgrave (1939) foglalkozott a kérdéssel Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003]

⁴² Az arany szabály alkalmazására vonatkozó javaslat 1998 októberében, a Mario Monti akkori belső piacokért és adórendszerek koordinációjáért felelős biztos levele által került be a hivatalos vitafolyamatba, amit Jacques Santer bizottsági elnöknek küldött. Ongena, Hedwig – Winkler, Bernhard [2003]

⁴³ Az empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy növekedési többletet kizárólag a közlekedési és a telekommunikációs és IT infrastruktúrába történő közberuházások biztosítanak. Easterly, W. – Rebello, S. [1993]

hajlamával, hogy a folyó kiadások egy részét is tőkekiadásként szerepeltessék a költségvetésben?

Az arany szabályok egyik legismertebb fajtája Németország nevéhez fűződik, hiszen 1969-ben alkotmányos háttérrel bevezették azt a szabályt, melynek értelmében a költségvetés hiányának meg kell egyeznie a közberuházások mértékével és csak ez finanszírozható adóssággal. A föderális költségvetés példáját több Land is követte. Érdekes az Egyesült Királyság esete is, ahol a némethez hasonló, de alkotmányosan nem rögzített arany szabály létezik, kiegészítve adósságszabállyal.⁴⁴

A kiadási oldal szabályozása

Mivel a kiadások kevésbé függenek az üzleti ciklusok alakulásától, mint a bevételek, ezért célszerű a kiadásnövekedést korlátozó limiteket felállítani. Az ilyen szabály engedi az automatikus stabilizátorok működését a bevételi oldalon és gátolja a kiadások elszabadulását fellendüléskor, azaz magakadályozza a pro-ciklikus fiskális gyakorlat folytatását.

A kiadási szabály önmagában az adócsökkentésből eredő deficitnövekedést nem tudná meggátolni, ezért a kiadási szabályokat célszerű kiegészíteni numerikus deficientszabályozással, illetve az adósságra vonatkozó szabályokkal.⁴⁵

Multinacionális szintű kiadási szabály megalkotására is lenne lehetőség. Egységes kiadási szabály, homogén szociálpolitikával a politikailag heterogén országokban kérdéses, nem beszélve az országok szerkezeti különbségeiről. Miközben egyik ország számára gondot okoz a kiadások növelése, hiszen jelentős adósságállománnyal rendelkezik, addig a másik ország számára a növekvő kiadási szint fenntartható.

A kiadási oldal kontrolljának egyik legekleatásabb példája az Egyesült Államok. 1990-ben a meglévő deficit szabály (1985-ös Gramm-Rudmann-Hollings törvény, avagy a Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) mellé a kiadások és bevételek szabályozására született törvény (BEA = Budget Enforcement Act). Kanadában szintén létezik rülirozó, kiadási oldalt szabályozó törvény 1991-től (Federal Spending Control Act). A svédeknel pedig 27 kiadási tételre határoznak meg 3 éves időtávra kiadási korlátot az 1996-os Fiscal Budget Act alapján.⁴⁶

2.5.3. Egységes, EMU szintű költségvetési cél megfogalmazása

Mivel a fiskális föderalizmus politikailag valószínűtlen a közeljövőben, ezért közös költségvetési célkitűzést kell megfogalmazni, hasonlóan az ECB árstabilitásra vonatkozó inflációs célkitűzéséhez. A közös költségvetési cél meghatározása

⁴⁴ Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine [2001]

⁴⁵ Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003] alapján

⁴⁶ Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine [2001]

érdekében el kell készíteni az aggregát stabilitási programot, körvonalazva a vágyott EMU szintű fiskális politikát. Ezután pedig *bürokratikus úton* le kell osztani a nemzeti hozzájárulások mértékét.⁴⁷ Tehát a 3%-os deficitkritériumot egységesen kéne teljesíteni, az egyes országok szintjén túlléphető lenne ez a korlát, amíg más országok alatta vannak és ellensúlyozzák azt. Természetesen a három százalék feletti egyéni deficit szűkíti a fiskális politika mozgásterét az automatikus stabilizátorok működésében, így nem kifizetődő folyamatosan túllépni a korlátot. Ugyanakkor mindenképpen rugalmasabbá teszi a Paktum jelenlegi merev korlátját.

Egy másik javaslat továbbfejleszti a fenti egységes EMU fiskális célt avval, hogy lehetővé teszi a deficittek *piaci allokációját*, de szintén egy kezdeti bürokratikus allokáció után.⁴⁸ Tulajdonképpen a deficitengedélyek adás-vételéről van szó, díjazva azon országok magatartását, amelyek többlettel és ez által több értékesíthető joggal rendelkeznek. A problémát az egyes országok deficitjei közötti átválthatóság, helyettesíthetőség, a deficitengedélyek értékének meghatározása és a piaci szereplők korlátozott száma és eltérő mérete jelentheti.⁴⁹

2.5.4. Adósságszintre és annak fenntarthatóságára koncentráló javaslatok

A jelenlegi EU szabályok nem veszik figyelembe a fenntarthatóság problémáját és mellőzik azt a tényt, hogy az országok különböznek. Ezért szükséges valamilyen szempontból, hogy az államadósság meghatározó szerepet kapjon.

*Permanens Egyenleg szabály*⁵⁰

Tudjuk, hogy az adósság növekedése függ a hiánytól és a nominális GDP növekedési ütemétől. Mivel a növekedési ütemek különbözősége szemmel látható a jelenlegi és jövőbeli EU tagok között, ezért célszerű ezt figyelembe is venni.⁵¹ A konzisztensebb szabályozás azt kívánná, hogy a felzárkózó országok magasabb költségvetési hiányt tarthassanak fenn, hiszen az is biztosítja a stabil adósságszintet és nem fékezi a felzárkózást magát.

Erre keresve megoldást dolgozta ki Buitert és Grafe (2002) a Permanens Egyenleg szabályt, amely az adósimítás (tax smoothing) egy formája. Az infláció és reál GDP növekedéssel szűrt állandó fiskális egyenlegnek egyensúlyban illetve többletben kell lennie. A permanens költségvetési egyenleget az adóbevételek hosszú távú átlagos jövőértéke és a kiadások közötti különbség adja ki.

⁴⁷ A fenti javaslat Dominique Strauss-Kahn francia pénzügyminiszter drezdai ECOFIN Tanács ülésén hangzott el 1999-ben.

⁴⁸ Casella (2001) javaslata Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003] tanulmányában

⁴⁹ Talán szubnacionális szinten a javaslat jobban hasznosítható lenne

⁵⁰ Buitert, Willem H. – Grafe, Clemens [2002]

⁵¹ A felzárkózók magasabb potenciális növekedési ütemmel rendelkeznek és persze jelentősebb inflációval (többek között a BS hatás miatt) is, így magasabb nominális GDP növekedési ütemmel.

Fenntartható Adósság Egyezmény⁵²

Az Adósság Fenntarthatósági Egyezmény (továbbiakban DSP, a Debt Sustainability Pact után) 50% szinten stabilizálná az államadósságot és az átfogó fiskális kimutatások, jelentések készítését írta elő, hogy követhetőek legyenek a költségvetési kötelezettségvállalások jövőbeli hatásai, elsősorban az államadósság alakulására.

A résztvevő országok középtávú programot fogadnának el az adósság alakítására. Ezen program teszi lehetővé a fiskális teljesítmény értékelését. Rövidtávon nagyobb rugalmasságot jelent, hiszen az EU csak közép-távon vizsgálná a célok teljesülését, a hosszú távú fenntarthatóság figyelembevételével.

A legnagyobb gondot jól láthatóan a középtávú adósságpálya alakulás becslése, az implicit kötelezettségek alakulásának előrejelzése és annak bizonytalansága jelenti.

2.5.5. A jelenleg is érvényben lévő Paktum továbbfejlesztése, javítása

Ha figyelembe vesszük, hogy az SGP egy multinacionális szintű szabályozás, akkor összességében a fiskális fegyelem biztosítása, igaz nem tökéletesen, de sikeresen ment végbe. Az eddigi javaslatokkal szemben, nem alternatív Paktumra tesz javaslatot az alfejezet, hanem próbál olyan megoldásokat felvillantani, amelyek javíthatják a jelenleg funkcionáló fiskális szabályozás működését.⁵³

A középtávú költségvetési cél ország-specifikálása

Az országok különbözhetnek adósság szintjük, beruházási igényük, feltételes tartozásaik vonatkozásában. De ezeket a Paktum nem veszi figyelembe. Amit figyelembe vesz az a költségvetés ciklusérzékenysége.⁵⁴ Azonban más tényezők szerint is elképzelhető differenciálás: adósságállomány, vagy nyugdíjrendszerek implicit kötelezettségeinek alakulása. Ennek eredményeképpen azon országok számára, amelyek a referenciaértéket nem meghaladó adósságrátával rendelkeznek és például a nyugdíjrendszerből adódó feltételes tartozásainak alakulása és nagysága kedvező, magasabb ciklikusan adjusztált hiányokat engedélyeznének.⁵⁵

⁵² Pisany-Ferry (2002) által felvetett javaslat rövid ismertetése a Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003] tanulmányában található meg

⁵³ A Paktum megtartása és javítása mellett érvel Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003] tanulmánya is.

⁵⁴ Azon országoknak, amelyek nagyobb üzleti ciklus volatilitással és jelentősebb mozgásteret igénylő automatikus stabilizátorokkal rendelkeznek, nagyobb biztonsági távolságot kell fenntartaniuk a 3 százalékos korláttól. Ennek megfelelően a nagyobb országok ciklikusan igazított hiánya 1,5 százalék alatt, míg a kisebbeké 1 százalék alatt kell lennie. Ezek a minimal benchmark értékek, amelyekhez igazodni kell.

⁵⁵ EPC, avagy Economic Policy Committee korfüggő közkiadások becslésére kialakított módszertana alapján, egységesen.

Transzparencia javítása

Legyen az szabály-orientált, vagy diszkrecionális fiskális politika - az intézményi struktúra és funkciók átláthatósága, a költségvetési adatszolgáltatás transzparenciája kiemelkedő jelentőséggel bírnak.⁵⁶ Az egyszeri intézkedések (one-off measures), a pénzügyi trükkök, kreatív könyvelési műveletek mind a középtávú célok megvalósításának legnagyobb akadályai. Az adatszolgáltatás pedig még mindig nem egységes és nem elég részletes.

- Szét kell választani és definiálni kell a hosszan tartó és egyszeri intézkedéseket,⁵⁷
- Azon országok számára, amelyek egyszeri intézkedések meghozatalára alapozzák fiskális hiányukat, alacsonyabb igazított hiányt kell fenntartania,
- Célszerű lenne a közel-egyensúlyi vagy többletben lévő egyenleget a strukturális egyenleggel mérni, amely a ciklikusan igazított egyenleg egyszeri intézkedésektől megszabadított mutatója.
- Egyszeri kötelezettségekről beszámolókat kell készíttetni, adósságalakulás és deficit kimutatások közötti megfelelést ki kell kényszeríteni.

A transzparencia fejlesztése az, ami lehetővé teheti a Paktum által megcélzott tényleges célok elérését.

Prociklikus gazdaságpolitika kezelése

Ha egy országban fellendülés észlelhető, akkor általában a költségvetés adócsökkentést és kiadásnövelést hajt végre. De ez rövidtávú gondolkodást takar.

Ezért egyrészt nem csak a 3 százalék megsértését kell meggátolni, hanem a középtávú ciklikusan igazított egyenleg egyensúlyának felborítását is.

Fel kell állítani olyan tartalékalapokat (Rainy-Day Funds), amelyeket fellendüléskor töltenének fel és recesszióban használnának fel.⁵⁸ Természetesen meg kell teremteni ehhez a megfelelő feltételeket: ESA számbavétel átalakítása, a felhasználás szigorú szabályozása, s talán a szankciók szigorítása. Ez megfelelő rugalmasságot biztosít azon országok számára, amelyek komolyan gondolják a strukturális igazodást és középtávú egyensúlyi költségvetési célt.

Ilyen tartalékalapok léteznek az Egyesült Államokban és a Kanadai föderális költségvetés szabályozására. Latin Amerikában Argentína, Peru rendelkezik Fiskális Stabilizációs Alappal a ciklikus ingadozások költségvetési hatásainak kivédésére.⁵⁹

⁵⁶ Kopits, George [2001]

⁵⁷ Vagyon eladás, adóamnesztia, aranytartalékok ártértékelése stb.

⁵⁸ Az USA egyes államaiban sikeresen alkalmazzák a tartalékalapok intézményét.

⁵⁹ Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine [2001]

A partizán döntéshozatal kizárása

A szankciók elfogadásának jogát kizárólag a Bizottság hatáskörébe utalni elképzelhetetlen. Ha a Bizottsági ajánlást, javaslatra lehetne módosítani, akkor az csak a Tanács egyhangú döntése által lenne megvételhető. Persze ehhez a Szerződés megváltoztatására, Európa Tanácsi döntésre lenne szükség. Ami valljuk be őszintén a jelenlegi körülmények között felettébb kérdéses.

Egyszerű Adósság Paktum⁶⁰

A Daniel Gros (2003) által javasolt Adósság Paktum mérhetetlen egyszerűsége miatt válik figyelemreméltóvá. Tulajdonképpen a maastricht-i szerződés adósságra vonatkozó kritériumát bővíti ki, annyiban, hogy kiegészíti egy konkrét adósságpályával is azt. Kimondja, hogy az adósságrátának 60 százalékos referencia érték felé kell haladnia úgy, hogy minden évben az induló és a 60 százalékos referenciaérték közötti különbség 1/20-val kell csökkennie. Ahhoz, hogy eljussunk ehhez az 1/20 értékhez, a numerikus szabályok taglalásánál található keretes írásunkat kell ismét elővennünk.

$$b_t - b_{t-1} = d_t - b_t * g_{nom}$$

$$b_t - b_{t-1} = 0,03 - b_t * 0,05$$

$$b_t - b_{t-1} = 0,05 * (b_t - 0,6)$$

Ha például, egy ország induló adósságrátája 80%, akkor évi igazodás mértéke 1 százalékpont, ha mondjuk 120 %, akkor pedig 3 százalékpont.

Az elmélettel szembeni fő kritika gyakorlatilag ugyanaz, amely megfogalmazásra került a numerikus referenciaértékek értékelésének fejezetében. Ugyanakkor mégis konzisztensnek tűnik jelenlegi fiskális keretekkel. Természetesen megvalósítása jelentősen függ a transzparencia javításától, hiszen a vonal alatti tételekkel való operálás mai napig is gyakorlat az EMU tagországainak körében.

⁶⁰ Gros, Daniel [2003]

3. MAGYARORSZÁG

3.1. Magyarország sajátosságainak taglalása

Abban, hogy hogyan alakultak egyes országok államháztartási pozíciói, legtöbb esetben ország-specifikus faktorok játszottak meghatározó szerepet. A kormányzati-politikai ciklusváltások jelentősen rányomták a bélyeget Magyarország teljesítményére is. Másrészt statisztikai változások, egyszeri intézkedések is fontos szerepet játszottak, kimondottan a 2002-es évben. E mellett még az általános makro-ökonomiai trendek, a világgazdasági lanyhulási folyamatok is éreztették hatásukat. Ennek eredményeképpen Magyarország kiemelkedően magas és fenntarthatatlan államháztartási hiányt teljesített az utóbbi években, hasonlóan Csehországhoz és Lengyelországhoz. A csatlakozás küszöbére érve ez a fiskális pozíció mindenképpen instabilnak tekinthető, főleg a nem túl acélos növekedési kilátások mellett.

3.1.1. Ciklikus jellemzők

A magyar gazdaság egyértelműen EU orientált/integrált, kicsi és nyitott gazdaság. Ezek azok a tulajdonságok, amelyek az EU és Magyarország gazdaságának együttmozgását eredményezik.

1997 óta Magyarország növekedési üteme évente 2-3 százalékkal meghaladja az EU és az euró-zóna növekedési ütemét (reál GDP). Azonban a magyar növekedési ütemek jelentősebb volatilitást mutatnak, vagyis nagyobb amplitúdóval rendelkeznek.⁶¹ Ez pedig azzal jár, hogy a recessziós folyamatok és a fellendülési folyamatok erősebbek is. S ez így jelentősebb nyomást gyakorol az államháztartások ciklus-érzékeny részeire, az automatikus stabilizátorokra.

A költségvetés egyes tételei együtt mozognak a ciklussal, azaz együttesen a ciklust simítják. Ennek két eleme van: a költségvetés ciklikus érzékenysége és a maga a gazdasági ciklusok nagysága és időtartama. A költségvetés ciklikus érzékenysége megmutatja, hogy a nemzeti jövedelem egy százalékos változása mekkora egyenlegváltozást idéz elő. A ciklikus érzékenység mind kiadási (munkanélküli ellátások), mind bevételi (jövedelemfüggő adók) oldalon létezik. A gazdasági ciklusok ingadozását pedig az output gap mutatja. Ezen két elem minden országban más és más, mutatva a költségvetés szerkezetében, munka- és árupiacáik, gazdasági nyitottságuk és ciklikus mozgásuk terén meglévő különbségeket.

Magyarország esetében elmondható, hogy a költségvetés bevételeinek ciklusérzékenysége közel 1, hasonlóan az EU tagországokhoz. A kiadási oldal ciklusérzékenysége hazánkban -0,08, míg az EU-ban -0,1. Azonban célszerű a

⁶¹ ezen megállapítást sokan vitatják, mert egyrészt nem állnak rendelkezésre hosszabb távú idősorok, másrészt a 90-es évek elejének tranzíciós válsága erőteljesen torzítja az eredményeket.

költségvetések határérzékenységét kalkulálni. Az EU országaira ez határérzékenység a bevételi oldalon 0,5, vagyis 1 százalékpont negatív output gap a bevételek 0,5 százalékos csökkenéséhez vezet. Magyarországon ez a szám 0,32. A kiadási oldalon az EU határérzékenysége -0,1, míg Magyarorszáké -0,08, tehát az 1 százalékpontnyi negatív output gap 0,1 százalékkal növeli a kiadásokat. Ha ezeket összesítjük, azt kapjuk, hogy a költségvetés ciklusérzékenysége $0,32 - (-0,08) = 0,4$. Ha figyelembe vesszük, hogy a ciklus volatilitás 3,7 (szintén 2000. évi adat), vagyis majdnem kétszer nagyobb, akkor levonhatjuk azt a következtetést, hogy Magyarországnak mindenképpen nehezebb lesz a 3 százalékos referenciaértéken belül tartani államháztartási hiányát. Nagyobb biztonsági sávot kell tartania, s így az egyensúlyi vagy többletben lévő egyenleg (minimal benchmark) Magyarország számára nem csak kívánatos, de kötelező is.⁶²

A költségvetési rugalmasság szorosan összefügg a jövedelemcentralizáció fokával, ami közel hasonló az EU-ban és Magyarországon. Ha nő a jövedelmek központosítása, akkor értelemszerűen nő a költségvetés érzékenysége is.

3.1.2. Államháztartási pozíció alakulása

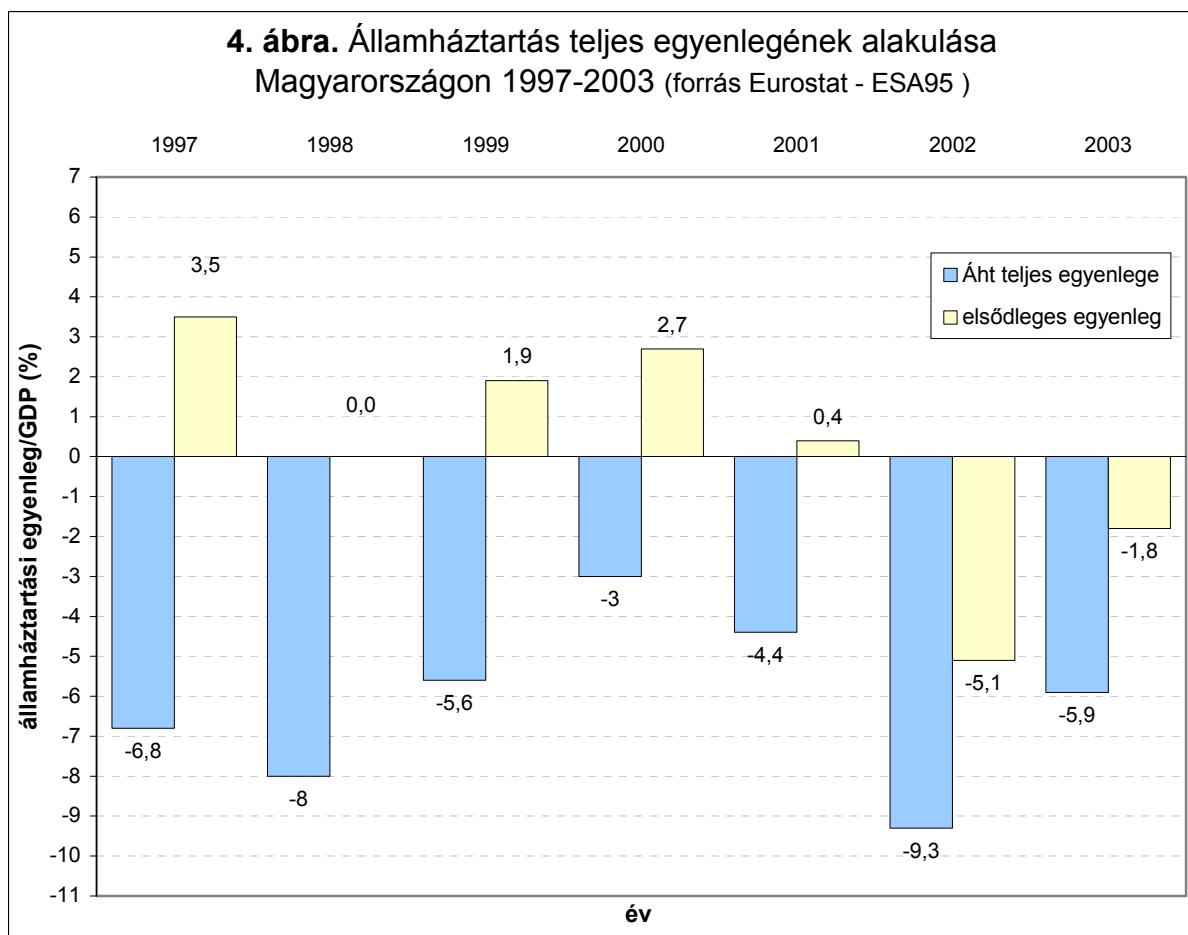
Magyarország 2000 végére rekord szintre szorította le a kormányzati bevételek GDP-hez viszonyított arányát, elérve a 42,3 %-ot, azaz a jövedelmek centralizáltságát jelző egyik mutatót. A bevételi oldal 2001-re magasan az inflációt meghaladó mértékben nőtt és elérte a 45,4 %-ot, majd 2002 és 2003 során tovább emelkedett. Az államháztartás kiadásai még a bevételeket is jóval meghaladó ütemben növekedtek és a 2000. évi 45,9 %-ról 2002 végére 52,5 %-ra emelkedett, eredményezve a 2002-es év rekordnagyságú 9,3 %-os államháztartási hiányát (amelyből 3,6 %-ot, az egyszeri adósságtólvállalási, veszteségrendezési, tőketranszfer jellegű intézkedések eredményeztek), az elsődleges egyenleg drasztikus romlásával.⁶³ Ezen folyamatok mindenképpen az államháztartás versenyképességet romboló újraelosztását mutatják, amely adórendszer, a foglalkoztatás és beruházás kedvezőtlen irányú alakulása irányába hat.

Ezen belül a folyó kiadások látványosan, majdnem 5 százalékponttal emelkedtek: a közalkalmazotti bérek valamint nyugdíjak növekedésének hatásai erőteljesen jelentkeztek a 2003 esztendő államháztartási teljesítményében.

Ha nem vesszük figyelembe a 2002 év államháztartási egyszeri kiadások hatását, akkor azt mondhatjuk, hogy tovább romlott az államháztartás egyenlege, hiszen a 2002-es év megtisztított 5,7 %-os GDP arányos egyenlege, 2003-ban elérte az 5,9%-ot. Az államháztartás teljes és elsődleges egyenlegének alakulását mutatja a *4. számú ábra*.

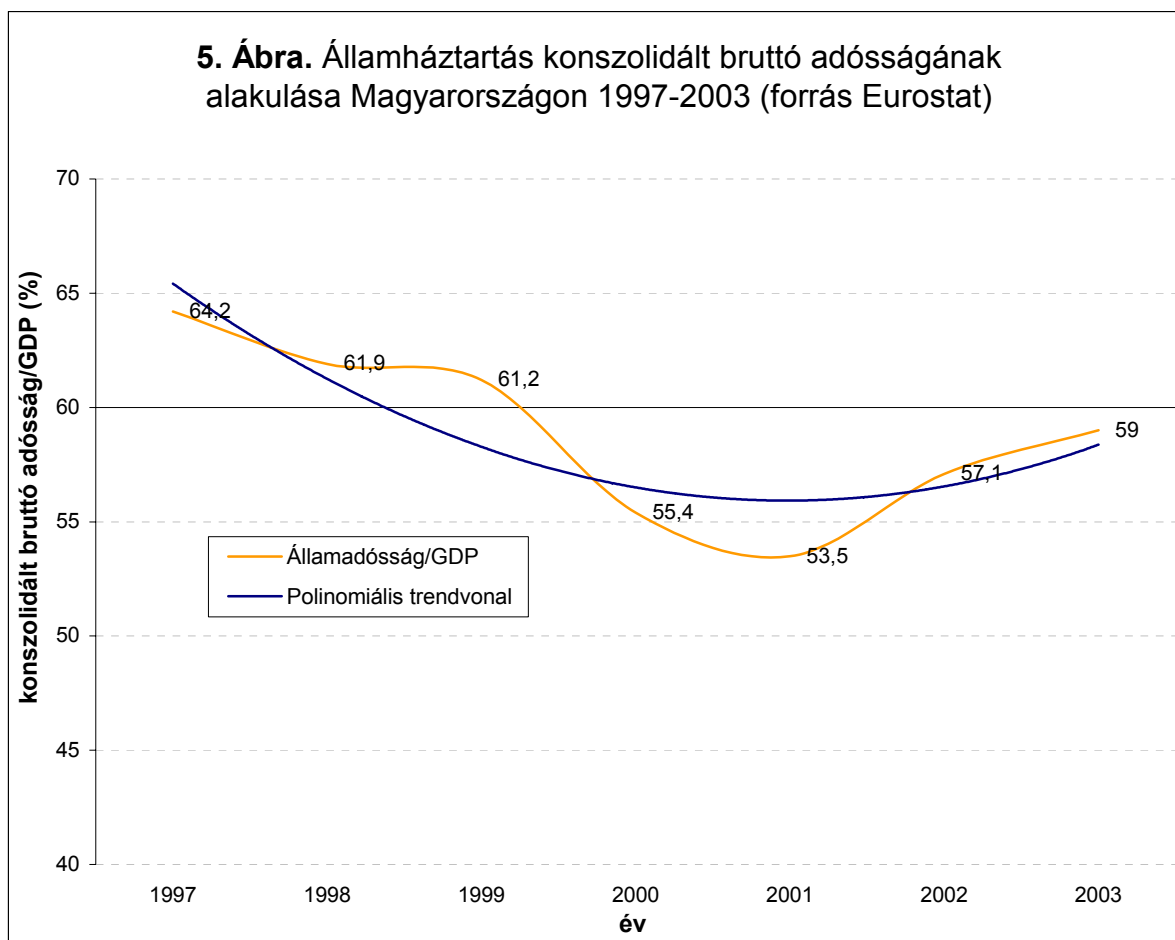
⁶²A számszerű adatok Coricelli, Fabrizio – Ercolani, Valerio [2002] tanulmányából

⁶³ 2002-ben a csatlakozók átlaga alapján a bevételoldali redisztribúciós hányad 40,1 %, míg kiadások oldalán 43,3 %, az EU-15 átlaga pedig 46,4 % bevétel és 47,2 % kiadás oldalon.



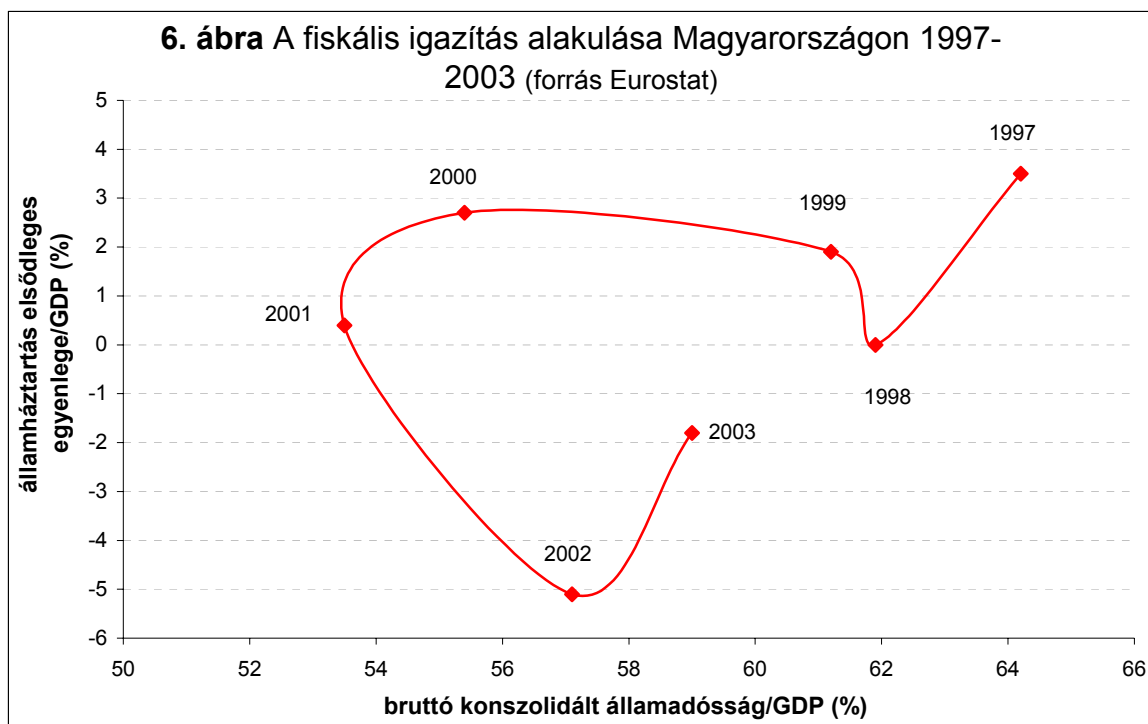
Ami általánosan elmondható, hogy 2001-2003 időszakban az államháztartás erőteljes anti-ciklikus fiskális politikát gyakorolt, bővítve a keresletet a lakossági támogatásokon és bérkiáramláson keresztül, erőteljes nyomás alá helyezve a monetáris politikát, valamint a külső egyensúlyi feltételeket. Tehát a fiskális politika nem a reálkonvergenciát, nem a csatlakozási feltételek teljesítését, nem az államháztartási reformokat mozdította elő, kétségessé téve a fiskális pozíció fenntarthatóságát.

Az adósság alakulása tekintetében célszerű megtekinteni a 5. számú ábrát, amely 1997 és 2003 között mutatja az államadósság alakulását.



Az államháztartás bruttó adóssága 1997 óta gyakorlatilag az 1998-as választási év kivételével csökkenő irányvonalat követett és az ezredfordulón a 60 százalékos, bővös maastricht-i referenciaérték alá került, elsősorban az elsődleges egyenleg, a reál GDP kedvező alakulásának köszönhetően. Az adósság 2001-ben érte el legalacsonyabb szintjét, az 53,5 %-ot. Ahogy a 2002-es év az államháztartási deficit, úgy az államadósság terén is fordulópontot jelentett, hiszen az adósság szint a 2002-es évben 3,6 százalékponttal nőtt egy év alatt, majd 2003 végére szorosan megközelítette a maastricht-i referenciaértéket. Ha megtekintjük az 5. számú ábra trendvonalát, akkor azt láthatjuk, hogy az adósságpálya fenntarthatatlan irányt vett fel, elsősorban az Unió és euró-övezeti csatlakozás és Magyarország hosszú távú gazdasági kilátásai vonatkozásában.

A 6. számú ábra az államháztartási alkalmazkodás alakulásának látványosabb interpretációjaként mutatja az államháztartási folyamatok 2001. évi látványos fordulatát, illetve a 2003-ra megvalósuló erőteljes elsődleges egyenleg kiigazítást is.



Magyarországnak és visegrádi társainak komoly fiskális kiigazítás végrehajtására és politikailag és gazdaságilag nehezen kivitelezhető, de szükséges strukturális reformokra van szüksége, hogy meg tudjon felelni az EU fiskális szabályrendszerének, illetve, ha komolyan gondola az euró minél előbbi bevezetését.

3.2. A magyar gazdaságra váró fiskális kihívások számbavétele, értékelése

A magyar államháztartás induló fiskális pozíciójának áttekintése után célszerű számba venni az EU csatlakozás következtében fellépő direkt és indirekt fiskális hatásokat.

A direkt hatások alatt azokat a hatásokat értjük, amelyek közvetlenül államháztartási egyenleget befolyásoló hatással rendelkeznek. Direkt költségek: az EU költségvetésbe történő kötelező befizetések, az EU határozatok végrehajtásának és a környezetvédelmi, biztonsági, közlekedési stb. standardoknak való megfelelés költségei. A direkt költségek ellentételezésére pedig ott vannak az előcsatlakozási, Strukturális és Kohéziós Alapokból, valamint a CAP-hoz (Közös Agrárpolitikához) való csatlakozás eredményeképpen az országok számára lehívható pénzek.

Az indirekt hatások a várt növekedési többlet, a kamatlábak konvergenciája, a kockázati prémium csökkenése, az adóbevételek csökkenése és az adóharmonizáció eredményeképpen fellépő pozitív vagy negatív hatásokra vonatkoznak.

A direkt és indirekt hatásokat veszi számba durva számszerű becsléssel a 2. számú táblázat.

2. táblázat:

Direkt és indirekt fiskális hatások a csatlakozás után Magyarországon 2004-2006⁶⁴

	Magyarország	Backe számításai
Direkt hatások (rövid táv)	-0,75	?
EU költségvetési befizetés	-1,25	-1,15
Strukturális Alapok transzferjei	1,5	-0,9 to 1,3
Kohéziós Alap transzferjei	0,5	?
Közigazgatási reform	-1	0/?
Termelési támogatások megszüntetése	1,5	0,2-2,0
Vámrendszeri átalakítások	-0,5	-0,3
Adóharmonizáció	0	0,5
Infrastrukturális kiadások	-1,5	?
Indirekt hatások (közép-hosszú táv)	+	+
Pozitív növekedési hatások	+	+
Strukturális reformok	+	+
Adóbevétel csökkenés	+	?
Kamatláb csökkenés	2,5	0/+

Ezen nagyvonalú kitekintés után vegyük szemügyre tüzetesebben a hatásokat. A fejezetben megjelenő számadatok csak tájékoztató jellegűek, számszerű értékük nem meghatározó a hatásokban rejlő jelentős bizonytalanság miatt. Inkább a nagyságrend és a hatás iránya az, ami fontos lehet értekezésünk szempontjából.

3.2.1. Direkt hatások

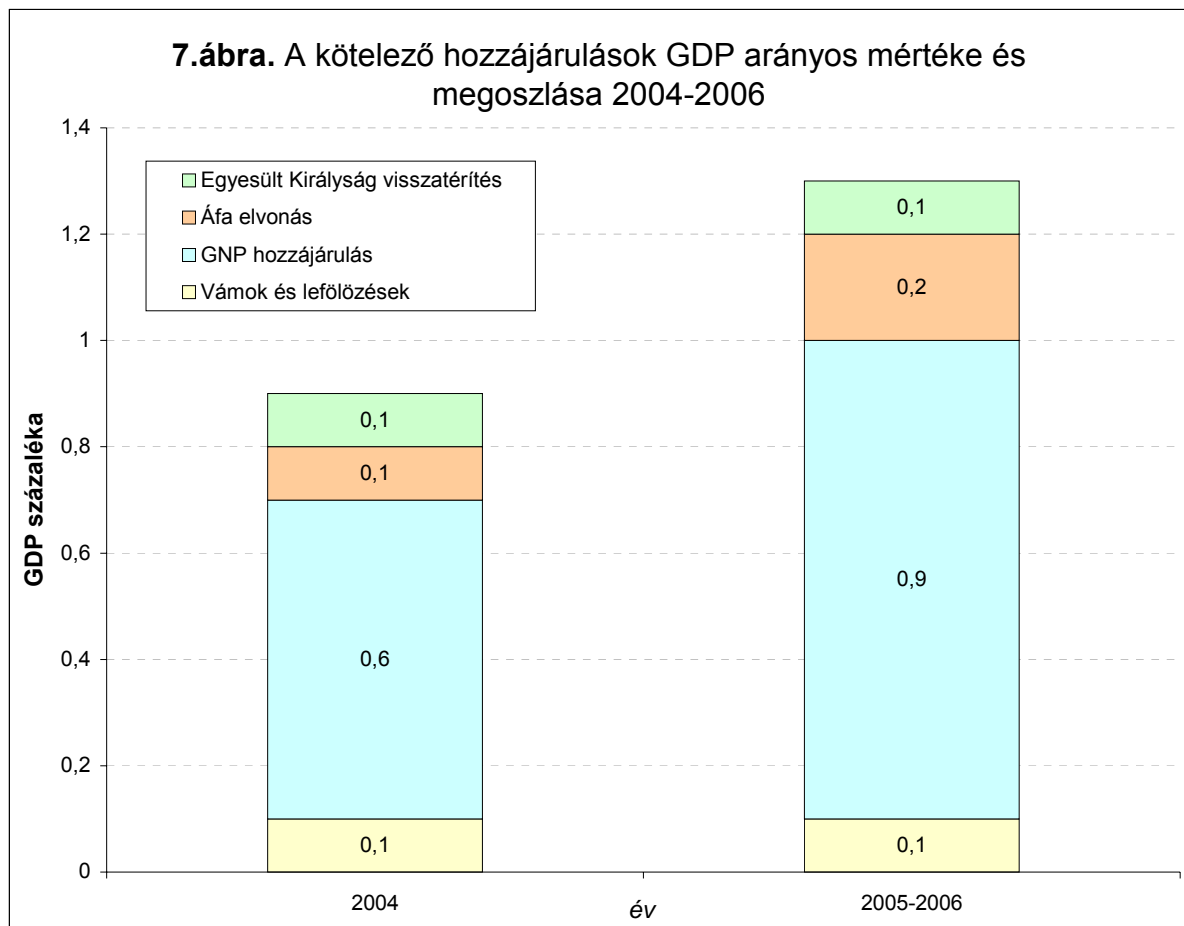
Magyarország kötelezően teljesítendő pénzügyi hozzájárulásai az EU költségvetéséhez

Minden tagjelölt a csatlakozás után köteles lesz hozzájárulni minden évben az EU központi költségvetéséhez. Az Áfa bevételek egy része, a nem EU tagok után beszedett vámbevételek teljes összege, a GNP egy előre rögzített része bekerül a szupranacionális büdzsébe. Ezen felül az Egyesült Királyság számára történő költségvetési visszatérítéshez is hozzá kell járulni. A hozzájárulások mértéke 2006-ig biztosan nem változik. Utána új költségvetés keretében történhetnek módosítások.

A teljes hozzájárulás kb. a GDP 1,3 százalékára rúghat egy teljes évben és az első csonka 2004-es évben ennek kétharmada (0,85 %) fogja megterhelni az államháztartási egyenleget.⁶⁵ A kötelező hozzájárulások struktúráját és nagyságát a 7. számú ábra szemlélteti.

⁶⁴ Vinhas de Souza, Lucio - Borbély, Dóra [2003]

⁶⁵ Kopits és Székely (2003) ezt 1,25 százalékra, míg Backé (2002) 1-1,2 százalékra becsülte egy teljes évre. Vinhas de Souza, Lucio and Borbély, Dóra [2003]



Jól látható az ábra alapján, hogy a legjelentősebb elvonás a GNP százalékában meghatározott hozzájárulás során kerül kifizetésre a központi költségvetésből. A második legjelentősebb az Áfa-bevételek egy részéről való lemondás eredményeképpen kerül központosításra.

A fenti befizetéseket havi bontásban kell teljesíteni, elkerülendő a likviditási problémák kialakulását.

Transzferek

Az Unió transzferek több csatornán juthatnak el Magyarországra. A transzfereket alapvetően két csoportra oszthatjuk: a projektekkel összefüggő és projektekkel össze nem függő transzferekre.

A nem projektekkel összefüggő transzferek, amelyek biztosan kifizetésre kerülnek. Ide tartoznak a direkt támogatások, piaci intervenciók a mezőgazdaságban, belső akciók (policy-megvalósítás, intézményrendszer kiépítés, Schengen stb.), addicionális költségek (nukleáris biztonság), átmeneti költségvetési kompenzációk, készpénz előleg biztosítása.

A projektekhez kapcsolódó transzferekhez csak kofinanszírozással lehet hozzájutni.⁶⁶ Ez azt jelenti, hogy nemzeti forrásokra van szükség ahhoz, hogy legyen esély a pénzek lehívására, a megállapított keretek kihasználására. És akkor még nem említettük meg a lehívások szigorú feltételrendszerét. Ide tartoznak a Strukturális és Kohéziós Alapok által nyújtott támogatási keretek, a vidékfejlesztés és persze az előcsatlakozási alapok forrásai.

Ha minden sikeresen megy, akkor Magyarország a csatlakozók számára megállapított összes EU forrás több mint 10 százalékához juthat hozzá. Azonban a kulcskérdés az intézményi felkészültség és az önrész biztosítására fordítható források megléte.

A legjelentősebb részt a transzfereken belül, mintegy 70%-ban a mezőgazdasági támogatások, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap pénzei teszik ki.⁶⁷

Természetesen látni kell azt is, hogy a transzferek nem jelennek meg egy az egyben az államháztartási egyenlegben, pozitív elemként, hanem inkább az önrész biztosítása miatt addicionális teherként. Ugyanakkor lehetőséget biztosítva a költségvetésbe beállított EU Alapoknak megfelelő projektekre fordítandó költségvetési pénzek más területekre történő (utólagos) átcsoportosítására.

A transzferek elsősorban a következő területekre fókuszálnak: környezetvédelem, közlekedés, infrastruktúra, telekommunikáció, ipari versenyképesség, vidékfejlesztés. Mindezen fejlesztések közép-hosszú távon növekedési többletet eredményezhetnek, indirekt hatásokat kifejtve a költségvetésre.

Közigazgatási reform, infrastrukturális kiadások

A reformok költségei a környezetvédelem, az infrastruktúra, közigazgatás, szociális politika, külső határ ellenőrzés terén jelentős addicionális költségeket jelent majd a büdzsé számára.

Az egyik legjelentősebb költség, amely megterhelheti az államháztartási egyenleget, a közigazgatás reformja. Azért hogy ki lehessen fejleszteni a szükséges intézményi struktúrát, a regionális berendezkedést, kb. a GDP 1-1,5 %-ra rugó költségvetési forrásra van szükség. Az infrastrukturális kiadások pedig elérhetik a GDP 1,5 %-át is.⁶⁸

⁶⁶ Az önrészek tipikus nagysága a Strukturális Alapoknál 25%, a Kohéziós Alapnál 15%, míg a vidékfejlesztési transzferek esetében 20%, az előcsatlakozási alapoknál pedig 30-40%, természetesen a projekt típusától függően.

⁶⁷ Kopits és Székely (2003) a Strukturális Alapok fiskális hatását +1,5 százalékra, a Kohéziós Alap fiskális hatását +0,5 míg Backé (2002) -0,9 től +1,2 százalékig becsülte egy teljes évre. Vinhas de Souza, Lucio and Borbély, Dóra [2003]

⁶⁸ Kopits, G. - Székely, I. [2003]

Egyéb hatások

A csatlakozásnak azonban vannak pozitív fiskális hatásokat kiváltó tényezői is. A transzferek jelentős kiadásokat válthatnak ki az államháztartás kiadási tételei közül. Ilyen lehetne a mezőgazdasági támogatásokra fordítandó pénzek. Magyarország esetében azonban ez kérdéses, hiszen a csatlakozási tárgyalások során jogot szereztünk a közvetlen támogatások állami kiegészítésére, ami addicionális költséget jelent majd, ha a gazdaságpolitika fenn kívánja tartani a mezőgazdaság versenyképességét. Ha a kiegészítés nem történik meg, valóban kedvezően érinti a mezőgazdasági támogatások alakulását.

A termelési támogatások eltörlése mind a mezőgazdasági, mind más szektorokban tehát jelentős megtakarításokhoz vezethet: a GDP 1% vagy több, az ország támogatási politikájától függően.

További addicionális javulást eredményezhetne az adórendszerek harmonizációja, az Áfa kulcsok egységesítése, a kedvezmények megszüntetése. Ez további 0,25-0,5 %-os megtakarításhoz vezethet. A vámrendszeri átszervezésekből adódó nettó fiskális hatás 0,5%-os GDP arányos negatívumot jelenthet a költségvetés számára.

Nettó fiskális pozíció

Az EU transzferek és a nemzeti költségvetések kötelező hozzájárulása *nettó pénzügyi hatásaira* gondolunk. Egyik oldalon a fix tényezővel, másik oldalon egy bizonytalan lehívási sikerességgel. A nettó pénzügyi pozíció alakulásának kulcsa tehát az intézményi feltételek biztosítása, az államháztartás felkészítése a kofinanszírozásra.

Ha az előcsatlakozási alapok (pl. az ISPA) kereteinek felhasználása tapasztalataira tekintünk vissza, akkor nem lehetünk túlzottan bizakodóak. Ugyan Magyarország ezen a téren nem a legrosszabb szereplő a 2000-2002 közötti 13 százalékos ISPA abszorpciók mutatójával, sőt a Visegrádiak között a legjobb teljesítményt nyújtotta, de ez nem vigasztalhat minket. Hogy mi várható a jövőben, nehéz megbecsülni, de megtekinthetjük a nettó pénzügyi pozíció alakulását a Visegrádi országokban, különböző lehívási sikeresség mellett. (lásd 3. számú táblázat)

3. táblázat

A visegrádi négyek nettó pénzügyi pozíciója különböző abszorpciók ráták mellett
2004-2006

	Nettó pénzügyi pozíció különböző abszorpciók ráták mellett a GDP százalékában				Minimum abszorpciók ráta
	100%	75%	50%	30%	
Lengyelország	0,8	0,5	0,2	-0,1	35%
Szlovákia	0,6	0,3	0,0	-0,3	46%
Magyarország	0,4	0,2	0,0	-0,2	51%
Csehország	0,1	0,0	-0,1	-0,2	75%
AC 8 átlaga					25%

Forrás: Antczak, Malgorzata (2003)

A táblázat rávilágít arra, hogy Magyarország számára legalább 51 %-os minimális abszorpciók rátát kell elérnie annak érdekében, hogy nemzetgazdasági szinten nullszaldóra hozza ki a nettó pénzügyi pozíciót. Tehát a források több mint felét kellene sikeresen lehívni. A valós szint előreláthatólag valahol 75 és 50 % között valószínű. Mindenesetre hazánk a Visegrádi országokkal együtt kevésbé lesz haszonélvezője az EU transzfereinek, mint a többi csatlakozó. Kulcskérdés tehát a pénzügyi keret kihasználásának foka.

A tárgyalások során kiharcolt nettó pénzügyi pozíció meghatározó a nettó fiskális hatások számbavétele szempontjából. Az Alapok forrásainak kihasználása befolyásolja az államháztartási hiány mértékét és általános nemzetgazdasági előnyöket eredményezhet, mint a magán szektor fejlesztése, FDI beáramlás, munkapiac fejlesztése és természetesen gyorsabb gazdasági növekedés.

A direkt hatások összesítése után azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a csatlakozás (rövid távú fiskális hatásait durva becsléssel számba véve) alapvetően tovább növeli az államháztartási kiadásokat rövid távon. Ez nehézségeket okozhat az EMU fiskális kritériumainak teljesítése kapcsán. Az indirekt hatások azonban valószínűleg kiegyenlítik közép-hosszú távon a direkt hatásokat, így alapvetően nem makrogazdasági, hanem inkább fiskális kihívásról beszélhetünk.

3.2.2. Indirekt hatások

Az indirekt hatásokon a csatlakozásból származó gazdasági előnyökön vagy hátrányokon keresztül bekövetkező fiskális teljesítményjavulást vagy romlást értjük, elsősorban a GDP növekedésén és az adóalap növekedésén keresztül.

Ebből a szempontból a magyar gazdaság a csatlakozástól mindenképpen növekedési stimulusra számíthat: vámunió tagjai leszünk, előreláthatólag nő a beáramló FDI, csökkennek a kereskedelem tranzakciós költségei, egységesülnek az intézményi struktúrák, gazdasági keretfeltételek. Maga a csatlakozásból eredő strukturális

igazodás, államháztartási reformok, adóreformok is elő kell, hogy mozdítsák a gazdasági növekedést.

Az egyik legjelentősebb indirekt hatást kifejtő faktor, a kamatláb konvergencia, amely erőteljesen ösztönzi a gazdaság fejlődését. Ez részben direkt hatás is, hiszen az államháztartás egyenlegének jelentős eleme az adósság után fizetendő kamat. Mivel a magyar államadósság igen magas, ezért jelentős kamatterhet cipel a költségvetés. A 2. számú táblázat becslése szerint összességében a kamatláb csökkenéséből származó előny elérheti a GDP 2,5%-át is. Ismerve a jelenlegi magyar kamatszínvonalat ez sokkal nagyobb értéket is elérhet.

Ugyan a számszerű becslések összegyűjtése és értékelése rendkívül sok bizonytalanságot hord magában, mindenképpen rávilágít a hatások irányára és vélhető nagyságrendjére.

A direkt hatások összesítése után azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a csatlakozás alapvetően tovább növeli - rövid távon - az államháztartási kiadásokat.⁶⁹ Ez nehézségeket okozhat az EMU fiskális kritériumainak teljesítése kapcsán. Az indirekt hatások azonban valószínűleg kiegyenlítik közép-hosszú távon a direkt hatásokat, így alapvetően nem makrogazdasági, hanem inkább fiskális kihívásról beszélhetünk.

3.3. Megfelelés a Paktumnak?

Magyarország kapcsán mindenképpen fontos lenne a Paktum szabályainak betartása. Ennek elsősorban azért van jelentősége, hogy megszűnjön a rövid távú célokat követő gazdaságpolitikai gyakorlat és sokkal inkább az ország hosszú távú, fenntartható és stabil fundamentumokon nyugvó növekedése legyen a meghatározó. Ha a Paktum csak annyira képes, hogy kényszerítse az országokat az elkerülhetetlen államháztartási reformok megtételére, akkor máris jól jár vele Magyarország. Erre a Paktumot kritizálók azt válaszolják, hogy a szigorú referenciaértékek inkább a rövid távú megfelelést ösztönzik, mint a közép-hosszú távú fenntartható igazodást. Ez már egy adott ország döntési lehetősége, hogy igazítja e költségvetését, vagy halmozza a problémákat arra kényszerítve magát a későbbiekben, hogy szigorú restriktív lépésekkel, nagyobb növekedési áldozattal hajtsa végre az elkerülhetetlen strukturális átalakításokat.

Magyarország esetében sajnos úgy tűnik az utóbbi érvényesült, hiszen pont az EU csatlakozás küszöbén, igaz kedvezőtlen nemzetközi konjunkturális helyzet közepette, de elsősorban diszkrecionális intézkedések sorozatával hozta fenntarthatatlan helyzetbe fiskális pozícióját, nehezítve az elsőrendű közép-távú gazdaságpolitikai célként megfogalmazott euró-övezeti csatlakozást is.

⁶⁹ Kopits, G. - Szekely, I. [2003] tanulmánya szerint a csatlakozás az új tagok esetében átlagosan 2-4%-os államháztartási egyenlegromlást eredményezhet.

Magyarországnak mindenképpen lépéseket kell tennie a nemzeti szinten fenntartható államháztartási pozíció megteremtése felé (természetesen a nemzetgazdaság teherbíró képességének figyelembevételével), tekintet nélkül a Paktummal kapcsolatos találgatások, viták jövőbeli kimenetelére.

Ha Brüsszel érzékelné fogja a kedvező irányú intézkedések megfelelő ütemű igazító hatásait, akkor nem veszélyeztetnek minket komoly szankciók. Elviekben valós lehet a csatlakozókkal szembeni külön elbánás lehetősége is.⁷⁰ De valószínűleg ez csak a megfelelő fiskális alkalmazkodás esetén lehet járható út.

3.3.1. Transzparencia

Fontos rávilágítani arra a tényre, hogy az államháztartási hiányra és államadósságra vonatkozó mutatókat nem, vagy csak nehezen lehet összehasonítani. A rendelkezésre álló statisztikák (az e téren eszközölt óriási erőfeszítések ellenére) vagy különböző metodika szerint készülnek, vagy hiányosan tükrözik az államháztartást. Ha ez a fajta statisztikai számbavételben meglévő homogenitás még létezne is, az államháztartás alrendszereiben (adórendszer, támogatási struktúrák, társadalombiztosítás, önkormányzatok stb.) fellelhető különbségek nehezzé, sőt időnként lehetetlenné teszik a tárgyilagossághoz szükséges összehasonlítást.

Ezt szolgálnák, mind az Unión belül, illetve a csatlakozók jogharmonizációs lépései által megvalósuló piaci, piaci rendszeri egységesülési célkitűzések. Azonban a reformok lassan haladnak, ki gyorsabban, ki lassabban valósítja meg az Egységes Piac követelményeinek megfelelő piaci és azon belül államháztartási struktúrák kialakítását.

Az Unió fiskális célkitűzései szempontjából további problémát jelent a kvázi-fiskális tevékenységek és költségvetésen kívüli, vagy más szóval vonal alatti állami kötelezettségvállalások és garanciák számbavétele. Az átláthatóság megteremtése mindenképpen közös érdek, nem csak Bizottsági fixa idea.

Magyarország esetében célszerű megteremteni az adatszolgáltatás és a költségvetési folyamatok átláthatóságát. S e mellett szükséges a kiadások és elsősorban a diszkrecionális kiadások pontos meghatározása és növekedésének limitálása.⁷¹

3.3.2. Költségvetés struktúrájának minőségi változtatása

A magyar államháztartás kiadási és bevételi struktúrája is további erőteljes átalakításokra vár. Ez annál is inkább igaz, mivel az elmúlt évek fiskális folyamatai kedvezőtlen irányba mozdították el a költségvetés egyes tételeinek alakulását.

⁷⁰ Pedro Solbes pénzügyi biztos sajtótájékoztatóján került felvetésre.

⁷¹ Lásd a kiadási szabályokat a Reformjavaslatok fejezetében

Az 1. és 2. számú Melléklet táblázatai a központi költségvetés bevételi oldalának 2000-2004-re vonatkozó előirányzatainak alakulását mutatják és az egyes tételek részesedését a teljes bevételeken belül. Néhány általános gazdaságpolitikai javaslatot fogalmazhatunk meg a költségvetés bevételi struktúrájának alakítására:

- A gazdálkodó szervezetek befizetéseinek részesedése a teljes bevételen belül 2000-től folyamatosan nőtt és 14,1%-ról 2003-ra elérte a 15,4 %-ot. A 2004-es évben a társasági adó csökkentésével és a vámbevételek EU csatlakozás miatti csökkenésével ez az arány előreláthatólag 14,3 % lesz.
- A fogyasztáshoz kapcsolt adók vonatkozásában növekedés lesz: az Áfa keretében beszedett bevétel nő 2004-ben, elsősorban az EU-s Áfa-kulcs harmonizáció keretében, de a részben bevétel oldali kiigazítás eredményeképpen. Ez olyan szempontból jelent problémát, hogy az összes bevételen belül a fogyasztáshoz kapcsolódó adók majdnem fele arányban részesednek. Azonban az indirekt adók felé való elmozdulás kedvező iránynak értékelhető.
- Az előirányzatok alapján a lakossági befizetések részaránya csökkenő tendenciát mutat az elmúlt három évben és idén várhatóan eléri az összes bevételen belüli 20,3 %-os részesedést, mutatva a kedvező irányú, de koránt sem elégséges és kellő mélységű-minőségű adócsökkentési folyamatokat.⁷² Az ezen a területen kieső bevételeket elsősorban az Áfa fedezi.

Az 3. és 4. számú Melléklet táblázatai a központi költségvetés kiadási oldalának 2000-2004-re vonatkozó előirányzatainak alakulását mutatják és az egyes tételek részesedését az összes kiadásokon belül. Néhány általános gazdaságpolitikai javaslatot fogalmazhatunk meg a költségvetés kiadási struktúrájának alakítására is:

- A családi támogatások, szociális juttatások 2000-től 2002-ig az összes kiadásokon belül 8 %-ról 6,8 %-ra csökkentek, majd a 2003-as esztendőben ismét 8 %-os részesedést értek el és 2004-ben sem várható jelentős csökkenés. A szociális transzferek vonatkozásában mindenképpen szükséges a rászorultsági elv érvényesítése, a transzferek produktivitásának előmozdítása.
- A költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok sora mutatja a költségvetés egyik legsúlyosabb problémáját. A 2002-es esztendő 41,7 %-áról 2003-ra az összes kiadásokon belül elérte az 52,5 %-ot, elsősorban a közalkalmazotti létszám és bérek drasztikus emelkedésének eredményeképpen, s mindez a központi beruházások fokozatos csökkenésével. Az állami szektor létszámának radikális és több éven át tartó ütemezett csökkentésére van szükség és a nem

⁷² További változásokra van szükség az SZJA rendszer átalakítása kapcsán. Miközben a kulcsok további csökkentése ajánlatos, nem szabad elfeledkezni az adóbázis szélesítéséről azáltal, hogy megszüntetjük a számos kedvezmény, kivételek nagy részét. Bokros Lajos által megfogalmazott lineáris SZJA elmélete mellett szólhat az, hogy az így megkérdőjelezhető szociális méltányosságot a vagyonadó bevezetésével lehetne kezelni.

produktív dologi és bérkiadások visszafogására, a reál GDP növekedési üteme alatti növelésére. Nincs értelme ezt a kérdést létszám és bérproblémává degradálni, maga a struktúra racionalizálása, átalakítása szükséges: rezsiköltség csökkentése, a kapacitások jobb kihasználása, a felesleges vagyon értékesítése, a belső irányítás hatékonyságának javítása, az intézkedések által felszabaduló források átcsoportosítása. Kezelní kell a kapun belüli munkanélküliség problémáját is. Fontos a hatékonyságot előmozdító koncentráció, összevonás és ahol szükséges, feladatki szervezés.

- Az államháztartás alrendszereinek támogatása is kedvezőtlen folyamatokat mutat, és ez elsősorban az önkormányzatok esetében igaz, hiszen a 2002-es 9,8 %-ról 2003-ra majdnem 4 százalékponttal megnőtt az összes kiadásokon belüli részesedése és 2004-re alig várható változás. Kétséges továbbá a TB alapok irányába meghatározott támogatás 2004-es tarthatósága is.
- Az adósságszolgálat és a kamattérítéseknel 2000 és 2002 között gyors ütemű csökkenés szemtanúi lehettünk, hiszen a kiadásokon belüli 20 %-os részesedésről 2002-re 13,3%-ra csökkent, mutatva a költségvetés államadósság miatti terhének jelentős mérséklődését. 2003-ban kis mértékű romlást figyelhetünk meg e téren, elsősorban a deficit finanszírozás költségeinek tavaly év végi növekedése miatt, ami 2004-ben fogja éreztetni tényleges hatását. Ezen a téren a gazdaságpolitikai teendő a kedvező kamatfeltételek kialakítására való törekvés, ami összefügg a fenntartható fiskális helyzet és a kedvező inflációs és árfolyam folyamatok alakulásának megteremtésével. Ez pedig meg hozza a kamatcsökkentés lehetőségét, ami jelentős megtakarításokat hozhat az államháztartás számára.
- Végezetül fontos rávilágítani, hogy a 2002-es deficit alakulásában jelentős tételt képviselő egyszeri átsorolások, rendkívüli kormányzati intézkedések, állam által vállalt kezességek érvényesítése, adósságátvállalás mintegy 700 milliárd Ft-os összege jelentősen befolyásolta a 2002-es rekordhiány kialakulását. Ez a későbbi években jelentős előny lehet, hiszen a fenti intézkedések egyfajta konszolidációs lépésként foghatók fel és javították az átláthatóságot.
- Célszerű lenne a még meglévő problémás állami vagyontól való privatizáció útján történő megszabadulás (MALÉV), vagy szigorú racionalizálás (MÁV), keményebb költségvetési korlátok beépítése (MTV) illetve az állam tulajdonosi szerepének átgondolása, hatékonyabb szabályozása.

Általános következtetesként levonható, hogy a költségvetés reformján túl, az államháztartás szerkezetének reformját el kell kezdeni. Ez rövidtávon mindenképpen a kiadások és a deficit növekedéséhez vezet, de hosszabb távon rugalmasabbá és hatékonyabbá teszi az államháztartást, ami előmozdítja a hosszú távú nominális- és reál-konvergencia folyamatát.

Van azonban egy empirikus tapasztalat, amit mindenképpen szavakba kell önteni: az euró-zónába történő belépés előtt az országok többsége bevételoldali kiigazításokat hajtott végre. A direkt és indirekt adók 1998 előtti öt évben nőttek és a szociális transzferek sem csökkentek. Ezen lépések ellentmondtak a konszenzusosnak mondható sikeres kiigazítás feltételeinek, vagyis hogy az csak kiadásoldali lehet.

3.3.3. Autonóm költségvetési szabály

Azért, hogy a mindenkori kormányzat elhivatott legyen a fiskális fegyelem betartásában, célszerű lenne egy nemzeti szintű fiskális szabályt bevezetni. Az államháztartási teljesítményt minősítő mutatóink alakulása is ezt az érvet támasztják alá.

Mivel az államadósság növekedésének deficitre vonatkozó hatása ismert, a GDP arányos államadósságot 60%-ban kellene maximálni, ezzel implicitté téve a maastrichti kritériumot. Természetesen pontosan megfogalmazva a mentesülés feltételeit. Célszerű lenne továbbá olyan adósságszinteket megjelölni a referenciaértékek alatt, amelyeket korai figyelmeztető jelként alkalmazhatnának.

A fenti adósságkorlátot lehetőleg alkotmányos felhatalmazással kéne megerősíteni, amihez persze az Országgyűlés kétharmados többségére lenne szükség. Ez a feltétel magában hordozza a politikai konszenzus szükségességét. Az ilyen jellegű megegyezésnek azonban nincsen kifejezett politikai vesztese, vagy nyertese, sőt inkább minden parlamenti erő nyerne vele, nem beszélve a fiskális fegyelem melletti elkötelezettség nemzetközi hozadékaról.

Az alkotmányos háttérrel megerősített fiskális szabály makro szinten depolitizálhatná az fiskális politikát és ráirányíthatná a politikai diskurzust az államháztartás és kiemelten a központi költségvetés egyes elemei közötti (preferenciáknak megfelelő) átcsoportosítás kérdésére.

Ez az egyes politikai ciklusfordulók idején mentesíthetné a költségvetést a felelőtlen és egyértelműen szavazatmaximalizáló politikai magatartás alól, vagy rákényszeríthetné a kormányzati gazdaságpolitikát a költségvetés megeresztését lehetővé tévő, de a fenntartható államháztartási pozíciót és legalábbis stabil államadósság szintet eredményező tartalékolásra, tartalék-alap képzésre.

Az ilyen jellegű szabály szankciójaként jelentkezik a nagyfokú politikai presztízsvesztés, amely az alkotmányos rend megsértésével jár. Ez annál is inkább valós büntetés lehet a regnáló kormányzat számára, hiszen Magyarországon az alkotmányos rend és az Alkotmánybíróság döntései a rendszerváltás óta még egyetlen politikai erő által sem kérdőjeleződtek meg.

3.3.4. A marketing szerepe és a stabilitási kultúra

Ahogy sikerült a társadalommal megértetni az infláció káros hatásait és ezáltal megszüntetni, illetve korlátozni a gazdaságpolitika ún. inflációs hajlamát, úgy kedvező hatással járna a politikai erők és elsősorban a kormányzat által kifejtett marketing tevékenység, amely megteremthetné a stabilitási kultúra alapvető elemeit az állampolgárok körében. Tudatosítani kellene az túlzott államháztartási hiány súlyos következményeit, annak az államadósságra, az inflációra, a kamatlábakra kifejtett, az egyes individumok, illetve családok pénztárcája, gazdálkodása számára is érzékelhető kedvezőtlen hatásait.

Ez szélesíthetné a szükséges reformok megtételéhez elengedhetetlen társadalmi háttértámogatást, illetve az elkerülhetetlen kiigazítások elfogadottságát, ami ugyanakkor politikai terhet vehetne le az aktuális kormányzati erőkről. Társadalmi konszenzus nélkül nincs sikeres nominális és strukturális konvergencia.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Figyelembe véve a Stabilitási és Növekedési Egyezmény rövid élettörténetének tapasztalatait azt a következtetést vontuk le, hogy a maastrichti kritériumok és az SGP mindenképpen előmozdították az EU tagországok fiskális igazodását, még ha néhány ország államháztartási folyamatai ennek ellentmondani látszanak. Úgy tekintve az SGP-re, mint egy multinacionális szabályozásra, sikeresnek értékelhető a működése, hiszen a strukturális problémákért nem vonható felelősségre. A 2001-től majdnem napjainkig tartó kedvezőtlen növekedési folyamatokért elsősorban a világgazdasági konjunkturális helyzet, másodsorban az EU-n belül meglévő strukturális feszültségek, a versenyképességet aláaknázó munkaerő-piaci rugalmatlanság és az ezzel összefüggő, vagy ezt előidéző jóléti állam, valamint a problémákat szőnyeg alá söprő, rövidtávú politikai szemlélet felelős. A támadásokat a politikai erők természetesen a legkisebb ellenállás irányába vezetik, vagyis a Stabilitási és Növekedési Egyezmény intézménye ellen folytatják, mivel a strukturális reformok véghezvitelének politikai költségei természetesen sokkal nagyobbak.

Talán nem túlzás azt a következtetést levonni, hogy az SGP legnagyobb gyengesége, a kikényszeríthetőség mögött, a pénzügyi büntetések elkerülésének lehetősége áll. A Paktum lehetőséget biztosít, hogy az országok közép-távon (egy teljes ciklus alatt) megteremtsék az egyensúlyi költségvetést, amely mozgásteret biztosít az automatikus stabilizátorok és talán még némi diszkrecionalitás számára. Az EU országainak többsége képes volt teljesíteni a fenti elvárásokat, míg néhány ország elszalasztotta megragadni a kedvező alkalmat (az ezredfordulón) fiskális pozíciójának javítására, a szükséges strukturális és államháztartási reformok végrehajtására. A szabály gyengesége talán a szigorúság hiányában keresendő.

A Paktum előírásainak eltörlésére illetve radikális megváltoztatására irányuló mindennemű kísérlet politikailag gyakorlatilag kivitelezhetetlennek tűnik, s éppen ezért a jelenlegi szabályozás keretein belül van lehetőség változtatásokat megfogalmazni. A középtávú egyensúlyban lévő egyenleg például csak a ciklikus tényezők által meghatározott és nem veszi figyelembe az adósságállomány, vagy esetleg a nagy elosztórendszerek sajátosságait. Tennivalók vannak a transzparencia terén, valamint a gazdaságpolitika prociklikusságának kezelésében is, és ami a legfontosabb a törvények, szabályok betartásának erősítésében.

Az új kihívás maga az EU bővítés, mind az SGP, mind a csatlakozó államok számára. Ha a maastrichti kritériumokat és az SGP-t, mint az *acquis* szerves részeit tekintjük, akkor az elsőrendű célként a jelenlegi kereteknek való megfelelést kell megjelölni. Azonban ez a megfelelés nagy kihívások elé állítja a csatlakozó államok egy részét, főleg a visegrádiakat és azon belül Magyarországot, amelynek sem induló (jelenlegi) fiskális pozíciója, sem a csatlakozás rövid távú fiskális hatásai által meghatározott középtávú pozíciója nem tűnik paktumképesnek. Azért, hogy meg tudjunk felelni a szabályoknak, jelentős (lehetőleg kiadásoldali és fenntartható államháztartást eredményező) kiigazítást kell végrehajtani az amúgy is elkerülhetetlen strukturális reformok útján, ezzel erősítve mind a deficit nagyságára, mind a potenciális növekedési ütem erősítésére irányuló erőfeszítéseket. Ennek keretében folytatni kell és meg kell valósítani az államháztartás alrendszerének reformját, különös tekintettel az egészségügy és a költségvetési szféra területén, az állami pénznyelő vállalatok privatizációját, vagy racionalizálását. Tisztában vagyunk azzal, hogy ez rövid/középtávon mindenképpen az államháztartás fiskális pozíciójának romlásához vezet, de megteremti a hosszú távú fenntarthatóság feltételeit, az adórendszerek átalakításának, a jövedelemcentralizáció csökkentésének és a dinamikusabb növekedésnek a lehetőségét.

Van még egy nagyon fontos sajátosság, ami tovább súlyosbíthatja a frissen csatlakozó államok helyzetét. A Közép-Európai országok annyiban mások, hogy gyakorlatilag ezen államháztartásoknak, euró-övezeti csatlakozás időpontjától függően néhány évig úgy kell megfelelniük a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásainak, hogy közben nem élvezhetik az egységes valutából származó reálgazdasági és az ebből származó áttételes és direkt fiskális előnyöket. 1998-ra a jelenlegi EU országok 3% alá szorították államháztartási egyenlegüket, elsősorban bevételoldali kiigazítással. Majd az egységes monetáris politikából, egységes valutából származó előnyökkel (a kamatcsökkenést kiemelve) sikerült utána is tartani a hiányra vonatkozó előírásokat. A probléma az, hogy néhány ország bevitte strukturális problémáit a valutaövezetbe. Mivel számunkra ez a lehetőség is elveszett, mindenképpen a mielőbbi, fentebb már hangsúlyozott, a hosszú távú fenntarthatóság irányába megtett kiigazító és reformlépésekre van szükség.

Az Unió belépéssel a SGP előírásai a szankciók kivételével érvényessé válnak Magyarország számára is. Ez feszültséget teremthet köztünk és a EU hivatalok között. Azonban egy hitelesen felvázolt igazodási pálya, egy transzparensen és következetesen megvalósított fiskális igazodás esetén nem kell bármilyen bürokratikus megtorlástól tartanunk, sőt számíthatunk az ECOFIN, Pedro Solbes által a napokban az újonnan csatlakozók kapcsán megfogalmazott, rugalmasabb szabálykövetésre, figyelembe véve ezen országok adottságait, és magának az integrációs folyamatnak merőben más feltételeit.

Az igazodás folyamatának alapvető lépései lehetnének: a transzparencia növelése, az autonóm adósságszabály bevezetése, a stabilitási kultúra, a társadalmi tudatosság kialakítása, a közép-hosszú távú tervezés.

5. FELHASZNÁLT IRODALOM:

- 1) Alessina, Alberto – Perotti, Roberto [1995]: Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries, NBER Working Paper 5214
- 2) Antczak, Malgorzata [2003]: Do Acceding Countries Need Higher Deficits? Center for Social and Economic Research CASE No. 260, www.case.com
- 3) Arestis, Philip – McCauley, Kevin – Sawyer, Malcolm [1999]: An Alternative Stability Pact for the European Union *Cambridge Journal of Economics*, 2001
- 4) Benczes István [1999a]: Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban, *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf. 362-379. o.
- 5) Benczes István [2003]: A Stabilitási és Növekedési Paktum kritikai értékelése, *Európai Tükör* 3. szám 59-78. o.
- 6) Benczes, Istvan [2001]: Stability Pact for Hungary? Rise of Third Generation Reforms, CERT Discussion Paper 2001/03
- 7) Buti, Marco – Eijffinger, Sylvester – Franco, Daniele [2003]: Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment? European Commission Economic Papers N180-January 2003
- 8) Buiter, Willem H. – Grafe, Clemens [2002]: Reforming EMU's Fiscal Policy Rules, Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union CEPR Discussion Paper No. 3496
- 9) Coricelli, Fabrizio – Ercolani, Valerio [2002]: Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union, CEPR Discussion Paper No. 3672
- 10) Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Official Journal No. L 209 , 397R1466
- 11) Council Regulation (EC) 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, Official Journal No. L 209 , 397R1467
- 12) Easterly, William – Rebello, Sergio [1993]: Fiscal Policy and Economic Growth, *Journal of Monetary Economics*, 32., 417-418. p., CEPR Discussion Paper 885.

- 13) Eichengreen, Barry – Wyplosz, Charles [1998]: The Stability Pact: more than a minor nuisance? *Economic Policy*, April 65-114. p.
- 14) Franco, Daniele – Balassone, Fabrizio – Francese, Maura [2003]: The Debate on European Fiscal Rules, in *Focus on Transition I/2003 ONB*, <http://www.oenb.at>
- 15) Gali, Jordi – Perotti, Roberto [2003]: Fiscal policy and monetary integration in Europe, *Economic Policy*, October 533-572. p.
- 16) Gáspár, Pál – Halász, Anita – Tóth, Máté [2003]: A Magyar beteg: makrogazdasági problémáink okai, eddigi kezelése és a lehetséges gyógymód. ICEG EC
- 17) Gros, Daniel [2003]: A Stability Pact for Public Debt? CEPS Policy Brief No. 30
- 18) Halpern, László – Neményi, Judit [2000]: A konvergencia fiskális feltételei és az Európai Unióhoz való csatlakozás, *Közgazdasági Szemle*, XLVII. évf. 116-135.
- 19) Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine [2001]: The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance, Department of Finance Working Paper 2001-16
- 20) Kopits, George [2001]: Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? IMF Working Paper WP/01/145
- 21) Kopits, G. - Szekely, I. [2003] Fiscal Policy Challenges for the Baltics and Central Europe, in G. Tumpel-Gugerell and P. Mooslechner, *Structural Challenges for Europe* (Edward Elgar , forthcoming)
- 22) Kopits, G. – Symansky, S. [1998]: Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, 162.
- 23) Köhler-Töglhofer, Walpurga – Backe, Peter – Schardax, Franz [2003]: Fiscal Developments in Central and Eastern European EU Accession Countries – An Overview One-and-a-Half Years before the May 2004 Enlargement of the European Union, in *Focus on Transition I/2003 ONB*, <http://www.oenb.at>
- 24) Krugman, Paul R. – Obstfeld, Maurice [2003]: Nemzetközi Gazdaságtan: elmélet és gazdaságpolitika Panem (Addison Wesley)
- 25) Losoncz Miklós [2001]: A Gazdasági és Monetáris Unió és Magyarország nemzetközi versenyképessége, *Európai Tükör* 4. szám
- 26) Oblath Gábor [1999]: A maastrichti szerződés fiskális kritériumai és az hazai államháztartási helyzet, *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf. 851–872. o.

- 27) Ongena, Hedwig – Winkler, Bernhard [2003]: Fiscal Policy in EMU, in Focus on Transition I/2003 ONB, <http://www.oenb.at>
- 28) Polgár Éva Katalin [2000]: Az európai Gazdasági és Monetáris Unióról – elméleti szemszögből, *Külgazdaság* XLIV. évf. 53-70. o.
- 29) Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Official Journal No. C 236, 397Y0802(01-02)
- 30) Szalai Zoltán [2004]: Stabilitási és Növekedési Egyezmény. Európai és magyar perspektívák, Előadás a Széchényi Szakkollégiumban, Budapest, 2004. február 25.
- 31) Treaty on European Union (1992), Official Journal c. 191, 29. 07. 1992 European Commission
- 32) Soukiazis, Elias – Castro, Vitor [2003]: The Impact of the Maastricht Criteria and the Stability Pact on Growth and Unemployment in Europe
- 33) Vinhas de Souza, Lucio - Borbély, Dóra [2003]: A Primer on Budgetary Questions on the New EU Members States, Mimeo, DG-ECOFIN
- 34) Wyplosz, Charles [2001]: Fiscal Policy: Rules vs. Institutions? Report prepared for the Swedish Government's Committee on Stabilization Policy in the EMU.

6. MELLÉKLETEK

1. Melléklet

A központi költségvetés bevételi struktúrájának alakulása 2000-2004 (millió Ft)

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐZETES MÉRLEGE					
	előirányzatok				
	2000-re	2001-re	2002-re	2003-ra	2004-re
Társasági adó (pénzügyintézet nélkül)	299 000	325 504	377 400	428 505	459 900
Egyszerűsített vállalkozói adó				16 000	54 500
Ökoadó					25 000
Bányajáradék	19 100	14 500	14 400	19 400	19 000
Vám és importbefizetések	118 000	121 000	120 000	145 000	43 000
Játékadó	27 500	33 280	39 972	47 764	64 005
Egyéb befizetések	30 000	20 000	20 000	20 010	21 000
EGYÉB KÖZPONTOSÍTOTT BEVÉTELEK		63 336	65 658	64 760	94 945
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEF.	493 600	577 620	637 430	741 438	781 350
Általános forgalmi adó	1 104 700	1 290 500	1 357 000	1 628 448	1 904 863
Fogyasztási és jövedéki adó	496 700	529 500	581 900	640 200	719 800
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	1 601 400	1 820 000	1 938 900	2 268 648	2 624 663
Személyi jövedelemadó	682 405	856 964	920 042	970 809	1 025 572
Adóbefizetések	4 850	5 000	5 200	7 000	3 900
Illeték befizetések	56 700	66 200	68 700	74 700	85 950
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	743 955	928 164	993 942	1 052 509	1 115 422
Költségvetési szervek bevételei					476 775
Szakmai fejezeti kezelésű előir. saját bev.					49 463
Szakmai fejezeti kezelésű előir. EU tám.					164 559
Együtt					214 022
Központi beruházások EU támogatása					388
KÖZP. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK	463 365	441 804	450 582	538 987	691 185
KÖZP. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEKTŐL BEF.	31 296	32 844	33 436	26 000	21 800
ELKÜLÖNÍTETT ÁLL. PÉNZALAPOK BEF.	19 817	47 038	56 426	49 410	67 896
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK BEFIZETÉSE	5 000	5 000	5 000	5 600	6 000
BEF. AZ ÁHT. ALRENDSZEREIBŐL	56 113	84 882	94 862	81 010	95 696
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCS. BEFIZ.	19 626	33 474	68 785	19 657	37 285
EGYÉB BEVÉTELEK	11 300	11 089	9 660	9 970	10 050
ADÓSSÁGSZOLGÁLATTAL KAPCS. BEV.	96 916	102 923	70 441	92 436	81 959
VISSZATÉRÍTÉS AZ EU-TÓL					43 900
BEVÉTELEK FŐÖSSZEGE	3 506 375	4 027 688	4 288 355	4 804 657	5 481 510

Forrás: ÁSZ

2. Melléklet

A központi költségvetés bevételi struktúrájának alakulása 2000-2004 (egyres bevételi elemek részesedése a teljes bevételekből)

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐZETES MÉRLEGE					
	2000-re	2001-re	2002-re	2003-ra	2004-re
Társasági adó (pénzüintézet nélkül)	8,5%	8,1%	8,8%	8,9%	8,4%
Egyszerűsített vállalkozói adó	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,0%
Ökoadó	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Bányajáradék	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%
Vám és importbefizetések	3,4%	3,0%	2,8%	3,0%	0,8%
Játékadó	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,2%
Egyéb befizetések	0,9%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
EGYÉB KÖZPONTOSÍTOTT BEVÉTELEK	0,0%	1,6%	1,5%	1,3%	1,7%
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEF.	14,1%	14,3%	14,9%	15,4%	14,3%
Általános forgalmi adó	31,5%	32,0%	31,6%	33,9%	34,8%
Fogyasztási és jövedéki adó	14,2%	13,1%	13,6%	13,3%	13,1%
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	45,7%	45,2%	45,2%	47,2%	47,9%
Személyi jövedelemadó	19,5%	21,3%	21,5%	20,2%	18,7%
Adóbefizetések	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Illeték befizetések	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	21,2%	23,0%	23,2%	21,9%	20,3%
Költségvetési szervek bevételei	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%
Szakmai fejezeti kezelésű előir. saját bev.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%
Szakmai fejezeti kezelésű előir. EU tám.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%
Együtt	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%
Központi beruházások EU támogatása	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
KÖZP. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK	13,2%	11,0%	10,5%	11,2%	12,6%
KÖZP. KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEKTŐL BEF.	0,9%	0,8%	0,8%	0,5%	0,4%
ELKÜLÖNÍTETT ÁLL. PÉNZALAPOK BEF.	0,6%	1,2%	1,3%	1,0%	1,2%
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK BEFIZETÉSE	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
BEF. AZ ÁHT. ALRENDSZEREIBŐL	1,6%	2,1%	2,2%	1,7%	1,7%
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCS. BEFIZ.	0,6%	0,8%	1,6%	0,4%	0,7%
EGYÉB BEVÉTELEK	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
ADÓSSÁGSZOLGÁLATTAL KAPCS. BEV.	2,8%	2,6%	1,6%	1,9%	1,5%
VISSZATÉRÍTÉS AZ EU-TÓL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
BEVÉTELEK FŐÖSSZEGE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Forrás: ÁSZ, saját számítások

3. Melléklet

A központi költségvetés kiadási struktúrájának alakulása 2000-2004 (millió Ft)

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐZETES MÉRLEGE					
	előirányzatok				
	2000-re	2001-re	2002-re	2003-ra	2004-re
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	66 189	76 500	81 600	100 150	105 663
KÖZZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLG. TÁM.	11 129	11 129	16 089	43 296	46 918
FOGYASZTÓI ÁRKIEGÉSZÍTÉS	78 000	85 000	89 000	104 000	117 000
LAKÁSTÁMOGATÁSOK	71 350	62 652	63 446	81 571	127 700
Családi támogatások	213 770	220 867	249 341	290 500	315 107
Jövedelempótló és jövedelem kieg. szoc. tám.	79 830	90 685	108 113	119 100	136 785
Különféle jogcímen adott térítések	17 130	16 460	17 080	23 400	25 773
CSALÁDI TÁM., SZOC. JUTTATÁSOK	310 730	328 011	374 534	433 000	477 665
	1 688 052	2 021 411	2 165 728	2 713 703	
Költségvetési szervek kiadásai					1 746 844
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiad.					1 289 793
Központi beruházások kiadásai	118 952	126 285	130 113	78 489	73 797
KTGVET. SZERVEK, FEJ. KEZ. ELŐIR.	1 807 004	2 147 696	2 295 841	2 792 192	3 110 434
ELK. ÁLLAMI PÉNZALAPOK TÁM.	756			2 448	18 182
GARANCIA ÉS HOZZÁJÁRULÁS TB-HOZ	132 716	230 097	360 594	265 670	334 103
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁM.	450 168	506 339	537 164	731 531	795 144
AZ ÁHT ALRENDSZEREINEK TÁM.	583 640	736 435	897 758	999 649	1 147 428
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁM.	3 038	3 554	3 008	2 659	3 676
NK. PÉNZÜGYI KAPCSOLATOK KIAD.	3 727	3 387	2 697	2 203	7 883
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	803 606	740 316	729 903	725 559	761 813
ÁLTALÁNOS TARTALÉK	23 425	84 651	81 996	1 327	31 300
CÉLTARTALÉKOK	1 600	72 719	125 419	-6 692	5 800
Rendkívüli beruházási tartalék					900
TARTALÉKOK	25 025	157 370	207 415	-5 364	38 000
KORM. RENDKÍVÜLI, EGYÉB KIAD.	119 170	134 774	304 814	28 011	28 905
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRV.	20 000	21 150	19 475	9 650	7 500
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS	0		420 773	0	29 849
BEFIZETÉS AZ EU-BA					122 000
KIADÁSOK FŐÖSSZEGE	3 902 606	4 507 974	5 506 352	5 316 575	6 132 435

Forrás: ÁSZ

4. Melléklet A központi költségvetés kiadási struktúrájának alakulása 2000-2004
(egyes kiadási elemek részesedése az összes kiadásból)

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ELŐZETES MÉRLEGE					
	2000-re	2001-re	2002-re	2003-ra	2004-re
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	1,7%	1,7%	1,5%	1,9%	1,7%
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLG. TÁM.	0,3%	0,2%	0,3%	0,8%	0,8%
FOGYASZTÓI ÁRKIEGÉSZÍTÉS	2,0%	1,9%	1,6%	2,0%	1,9%
LAKÁSTÁMOGATÁSOK	1,8%	1,4%	1,2%	1,5%	2,1%
Családi támogatások	5,5%	4,9%	4,5%	5,5%	5,1%
Jövedelempótló és jövedelem kieg. szoc. tám.	2,0%	2,0%	2,0%	2,2%	2,2%
Különféle jogcímen adott térítések	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%
CSALÁDI TÁM., SZOC. JUTTATÁSOK	8,0%	7,3%	6,8%	8,1%	7,8%
	43,3%	44,8%	39,3%	51,0%	0,0%
Költségvetési szervek kiadásai	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	28,5%
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiad.					21,0%
Központi beruházások kiadásai	3,0%	2,8%	2,4%	1,5%	1,2%
KTGVET. SZERVEK, FEJ. KEZ. ELŐIR.	46,3%	47,6%	41,7%	52,5%	50,7%
ELK. ÁLLAMI PÉNZALAPOK TÁM.	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
GARANCIA ÉS HOZZÁJÁRULÁS TB-HOZ	3,4%	5,1%	6,5%	5,0%	5,4%
HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁM.	11,5%	11,2%	9,8%	13,8%	13,0%
AZ ÁHT ALRENDSZEREINEK TÁM.	15,0%	16,3%	16,3%	18,8%	18,7%
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁM.	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
NK. PÉNZÜGYI KAPCSOLATOK KIAD.	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	20,6%	16,4%	13,3%	13,6%	12,4%
ÁLTALÁNOS TARTALÉK	0,6%	1,9%	1,5%	0,0%	0,5%
CÉLTARTALÉKOK	0,0%	1,6%	2,3%	-0,1%	0,1%
Rendkívüli beruházási tartalék	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
TARTALÉKOK	0,6%	3,5%	3,8%	-0,1%	0,6%
KORM. RENDKÍVÜLI, EGYÉB KIAD.	3,1%	3,0%	5,5%	0,5%	0,5%
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRV.	0,5%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS	0,0%	0,0%	7,6%	0,0%	0,5%
BEFIZETÉS AZ EU-BA	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%
KIADÁSOK FŐÖSSZEGE	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Forrás: ÁSZ, saját számítások

