



MAGYAR NEMZETI BANK

OKTATÁSI FÜZETEK

14. szám

2017. június

BERTA DÁVID – TÓTH G. CSABA

Költségvetési szabályok



Oktatási füzetek

Berta Dávid – Tóth G. Csaba

Költségvetési szabályok

MAGYAR NEMZETI BANK

Oktatási füzetek

Költségvetési szabályok

Az elemzést készítette: Berta Dávid, Tóth G. Csaba

(Magyar Nemzeti Bank Költségvetési és versenyképességi elemzések igazgatóság)

A kiadványt jóváhagyta: Baksay Gergely, igazgató

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

ISSN 2498-8391 (Nyomtatott)

ISSN 2498-8405 (Online)

Tartalom

1. Bevezetés	5
2. A költségvetési szabályok elméleti összefoglalója	6
2.1. A deficithajlam és annak lehetséges okai	6
2.2. A költségvetési szabályok meghatározása, céljai	10
2.3. A költségvetési szabályok típusai	13
3. A nemzeti költségvetési szabályok működése	18
3.1. A költségvetési szabályok elterjedése	18
3.2. A szabályok betartása és hatása	22
4. A magyar költségvetési szabályok	24
4.1. A hatályos magyar költségvetési szabályok	24
4.2. A magyar szabályrendszer működésének bemutatása	28
5. Az Európai Unió költségvetési szabályrendszere	34
5.1. A szabályok kialakulása és jogi háttere	34
5.2. Részletesen az aktuális szabályokról	43
5.3. Túlzottdeficit-eljárás	50
Irodalomjegyzék	53

1. Bevezetés

A 2007–2008-ban kitört globális gazdasági válság arra kényszerítette a közgazdászokat és a döntéshozókat, hogy újragondolják a fiskális politikával kapcsolatos nézeteiket. Ezek közül a legfontosabb, hogy a szakirodalomban ismét felértékelődött a költségvetési politika súlya, megnövekedett az állami szerepvállalás jelentősége, és ismét előtérbe kerültek a közpénzügyek sérülékenységevel kapcsolatos kérdések. Mindez újabb lökést adott a fiskális fenntarthatóságot erősíteni hivatott költségvetési szabályok elterjedésének. Miközben a válságra adott válaszként az Európai Unió új előírásokkal, eljárásokkal és szervezetekkel erősítette szupranacionális szabályrendszerét, addig részben az EU elvárásaihoz igazodva a nemzeti fiskális szabályok is végleg meghódították a kontinenst. Az elmúlt negyedszázad alatt hatszorosára emelkedett a számuk, és 2014 volt az első olyan év, amikor a közösség minden tagállamában volt ilyen típusú előírás.

Módszertani kézikönyvünk célja a költségvetési szabályokkal kapcsolatos ismeretek összegzése. Ezen belül hangsúlyosan szerepel az anyagban a szabályok működésével kapcsolatos elméleti tudnivalók bemutatása, a magyar gyakorlat áttekintése, illetve az uniós szabályrendszer fejlődésének ismertetése. A második részben a szabályozás elméleti alapjaival foglalkozunk, különös tekintettel a deficithajlam kialakulásának lehetséges okaira, valamint a szabályok céljaira és típusaira. A következő részben bemutatjuk a nemzeti szabályok elterjedésének legfontosabb jellemzőit és a szabályok működésével kapcsolatos tapasztalatokat. A magyar gyakorlatot a negyedik fejezetben vizsgáljuk meg, ami a jogszabályi környezet leírása mellett tartalmazza a szabályrendszer által előírt fiskális politika bemutatását is. Az utolsó részben összefoglaljuk az uniós szabályrendszer fejlődését, és részletesen bemutatjuk a költségvetési politikával kapcsolatos jelenleg érvényes előírásokat, illetve eljárásokat.

2. A költségvetési szabályok elméleti összefoglalója

2.1. A deficithajlam és annak lehetséges okai

A képviseleti demokrácia jellegéből fakadó azon ösztönzőket, amelyek túlzott költségvetési költsékezésre sarkallják a döntéshozókat, összefoglaló néven deficithajlamnak nevezzük. A költségvetési szabályok céljának és működésének megismeréséhez kulcsfontosságú a deficithajlam kialakulásának megértése és a jelenség megkülönböztetése a deficitesez gazdálkodástól. Ehhez érdemes kiindulni a vegyes gazdaságban működő állam feladataiból, amelyeket Musgrave (1959) klasszikusnak számító munkájában három csoportra bontott: az *allokációs funkció* lényege olyan termékek és szolgáltatások előállítása, amelyeknek a kínálatát a magánszféra nem képes, vagy nem hajlandó, hatékonyan biztosítani (pl. honvédelem, oktatás). A *redistribúciós funkció* arra vonatkozik, hogy az állam az adórendszeren és transzfereken keresztül a méltányosság elvét követve szerepet vállal a piaci jövedelmek másodlagos újraelosztásában. A *stabilizációs funkció* azt jelenti, hogy a makrogazdasági stabilitás, illetve a fenntartható költségvetési gazdálkodás érdekében az állam feladata a gazdasági ciklusok enyhítése.

Bár a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás hosszú távon maga is feltétele a makrogazdasági stabilitásnak, fontos hangsúlyoznunk, hogy a bemutatott állami feladatok bizonyos esetekben szükségessé teszik a deficitesez gazdálkodást. A redistribúciós funkciót segítheti például, hogy a deficiten keresztül a következő generációk részt vállaljanak egyes, a jövőben hasznót hozó kiadási tételek (például infrastrukturális beruházások) finanszírozásában, és válság esetén is fontos eszköze lehet a stabilizációnak az expanzív költségvetési politika.¹

Mindezek miatt a deficitesez gazdálkodás önmagában még nem feltétlenül áll ellentmondásban a fiskális fegyelemmel. A hiány abban az esetben jelent problémát, ha a felsorolt közgazdaságtani argumentumok egyikének sincs

¹ Lásd bővebben Barro (1979), illetve Wagner (2004) összefoglaló munkáját.

létjogosultsága, azaz a deficités gazdálkodás nem szolgálja a társadalmi jólét növekedését. Ebben az esetben beszélünk **deficithajlammról** (Alesina–Tabellini 1990; Debrun 2011). Ez különösen az állam stabilizációhoz köthető feladatainak elvégzését hátráltatja több csatornán keresztül. Ha rövid távon, gazdasági konjunktúra idején fegyelmetlen, laza a fiskális politika, és az állam az adósságráta csökkentése helyett keresletélénkítő, deficités gazdálkodást folytat, akkor válság idején nem lesz elegendő fiskális mozgástere, hogy a hiány növelésén keresztül tompítsa a gazdasági visszaesés hatásait. Másrészt hosszú távon a gazdasági ciklusoktól független tartós deficités gazdálkodás szintén veszélyezteti a fenntarthatóságot (Romer 2012).

Az elmúlt évtizedek politikai gazdaságtani kutatásainak egyik fontos célkitűzése volt, hogy – miután a költségvetési deficit közgazdaságtani magyarázatai kevésnek bizonyultak a hetvenes évektől két évtizeden át tartó nyugat-európai eladósodás megértéséhez, ezért – a lehetséges magyarázatok körét új területekre is kiterjesszék. Így születtek meg azok a pozitív megközelítésű elméletek, amelyek a politika és az intézményi környezet egy-egy jellemző vonásában, illetve a jellemzők közötti különbségekben találták meg az eladósodáshoz vezető deficithajlam lehetséges okait.

Az első elméleti megközelítések a deficithajlam kialakulását a **fiskális illúzió** fogalmával igyekeztek magyarázni, ami azt jelenti, hogy a választók szisztematikusan alulbecsülik a jelenlegi állami kiadások jövőbeli költségeit (bővebb áttekintést lásd Csontos et al. 1996; Benczes 2008). Alesina és szerzőtársainak (2008) megfogalmazása szerint a választók könnyebben képesek megfigyelni a gazdaság állapotát, és kevesebb közvetlen tapasztalattal rendelkeznek arról, hogy mennyi hitelt vesz fel az állam. Az információs aszimmetria szerepét ráadásul erősíti, hogy a kormányzati pénzügyek nem megfigyelhető része, azaz a hitelfelvétel és az államadósság alakulása, közvetlenül képes befolyásolni a könnyebben megfigyelhető eredményeket, azaz a gazdaság állapotát, illetve növekedését. Emiatt a döntéshozók számára különösen nagy vonzerőt jelent, hogy ne csupán válságban, hanem konjunktúra idején is adósságból dinamizálják a gazdaságot.

A deficithajlam magyarázatai között kulcsszerepe van a **kormányzati gondolkodás időtávjának**, ami a demokrácia egyik sajátosságából, a politikai

ciklusokból fakad. A döntéshozók időpreferenciáját ugyanis jelentősen befolyásolhatják a választási ciklusok és az újraválasztási esélyek. Ennek következtében általában fontosabb lehet számukra a diszkrecionális intézkedések rövid távú hatása, és kisebb súllyal jelenhet meg a döntésekben a később szükségessé váló költségvetési kiigazítás költsége. Ez deficitesez gazdálkodásra ösztönözheti az önérdékkövető politikusokat, csakúgy, mint az a tény, hogy rezsimváltás esetén a távozó kormány költekezési hajlamának árát az új kabinet kénytelen megfizetni. Ez önmagában jelentősen csökkentheti az új kormány gazdaságpolitikai mozgásterét, és így újraválasztásának esélyét is (részletebben lásd Alesina–Perotti 1999; Persson–Svensson 1989).

Ehhez szorosan kapcsolódik a különböző **generációk közötti újraelosztás** kérdése (Auerbach et al. 1991). Ha az expanzív költségvetési politika egyre növekvő költségeit a döntéshozók képesek a jelenleg élő (és szavazó) generáció helyett a következő generációkra áthárítani államadósság formájában, az szintén növeli a deficithajlamot (Wyplosz 2012).

A **dinamikus időinkonzisztencia** miatt a költségvetés meghatározásának diszkrecionalitása is erősíti ezt a folyamatot. Dinamikus inkonzisztenciának hívjuk, amikor egy döntéshozónak (rövid távon) érdekében áll eltérnie utólag egy olyan döntéstől, amelyet korábban *ex ante* optimálisnak tartott (Kydland–Prescott 1977). Ez azt jelenti, hogy ha időközönként (évente) újraoptimalizálja a döntéseit, eltérve ezzel a korábbi időszak optimalizálásra épülő döntésétől, akkor nem képes maximalizálni a társadalmi összhasznot (Debrun et al. 2009). Például a gazdasági szereplők várakozásainak kialakítása előtt az alacsony deficitpálya melletti elköteleződés optimálisnak tekinthető, ám abban az esetben, ha ez beépül a piaci szereplők várakozásaiba, és döntéseiket (pl. bérmegállapodások) ennek fényében hozzák meg, akkor rövid távon növekszik a fiskális keresletélénkítő lépések hatékonysága. Ez azonban a racionális gazdasági szereplők várakozásaiba is beépül, így több periódus után a deficit reálgazdasági hatása megszűnik, és magasabb inflációban csapódik le a rövid időközönként végrehajtott ismételt optimalizálás. A dinamikus egyensúly így magasabb deficit és magas infláció mellett alakul ki.

Fontos szerepe van a deficithajlam kialakulásában az ún. **közalapproblémának** (common pool resources problem) is, ami azon alapul, hogy a társadalom

érdekcsoportokra bontható, és ezek versengenek a közösség erőforrásainak birtoklásáért.² Ennek eredményeképpen a kormányzati kifizetések, transzferek egy vagy néhány csoporthoz jutnak el, míg adó formájában ennek költségei a társadalom egészét terhelik. A hasznok és a költségek közötti diszkrepancia laza költségvetési politikára ösztönözheti a döntéshozókat.

Szorosan kapcsolódik a közalap problémájához egy ennél specifikusabb, és ezért kevésbé ismert, de szintén fontos fogalom, az ún. **mohóság hatás** (voracity effect). Ez arra a meghatározott esetre szűkíti le a közalap problémáját, mikor valamilyen pozitív sokk éri a gazdaságot, ám az ebből fakadó többletet nem képes megtakarítani a költségvetés, sőt romlik az államháztartás egyenlege. Tornell–Lane (1999) mindezt azzal magyarázza, hogy a terven felüli, nem várt bevételek láttán megnő a politika közelében mozgó, hatalmi erővel bíró csoportok (helyi önkormányzatok, szakszervezetek, állami cégek, ipari tömörülések) „étvágya”, nyomásukra nő az állami újraelosztás és romlik az államháztartás egyenlege. A szerzők egyik fő állítása, hogy minél gyengébb az intézményi környezet, és minél polarizáltabb a politikai hatalom, annál jelentősebb a mohóság hatás, így annál kevésbé képes konjunktúra idején a többletjövedelmet megtakarítani az állam.

A deficithajlam különösen gyakori az olyan helyzetekben, amikor a különböző igazgatási szintek között a **jogkörök, kötelezettségek és felelősségek kapcsolata** nem megfelelő (Ter-Minassian 2007; Heppke-Falk–Wolff 2008). Tipikusan ilyen helyzet alakulhat ki a központi kormányzat és egy alsóbb közigazgatási szint (pl. helyi önkormányzatok) viszonylatában. Ha például a tapasztalatok alapján joggal lehet arra számítani, hogy a központi kormányzat kimenti az eladósodott, illetve pénzügyi problémákkal küzdő önkormányzatokat, az fegyelmezetlen gazdálkodásra ösztönözheti a helyi vezetőket. Némileg hasonló a helyzet a különböző monetáris uniók, egységes valutaövezetek esetében (Chari–Kehoe 2007), ahol a túlzottan expanzív, illetve fenntarthatatlan költségvetési politika hatása nem, vagy csupán jelentős késéssel jelenik meg az emelkedő kamatkiadásokban, ráadásul az erkölcsi kockázat (moral hazard) miatt az is hozzájárulhat a deficithajlam kialakulásához, ha a valutaövezet

² Bővebben lásd Benczes–Kutasi 2010; illetve Krogstrup–Wyplosz 2010 munkáit.

központi bankja, vagy akár a többi tagország együttesen, kimenti az eladósodott államot.

A különböző ösztönzők jelenléte ugyanakkor még nem feltétlenül vezet a deficithajlam kialakulásához, mivel a fiskális fegyelmezetlenséget elméletileg több csatornán (pl. a kamatok emelkedésén) keresztül is megakadályozhatják a megfelelő piaci mechanizmusok (Debrun et al. 2009). Ezek azonban a tapasztalatok szerint csak nagyon lassan, nem kiszámítható módon, és elvétve képesek korrigálni a folyamatokat, viszont ha működésbe lépnek, akkor általában radikális hatásokkal járnak. (Lásd erről Balassone et al. 2004; valamint Gale–Ország 2003.)

2.2. A költségvetési szabályok meghatározása, céljai

Az elmúlt néhány évtizedben egyre nagyobb hangsúlyt kaptak azok az intézményi eszközök, amelyek a deficithajlam visszaszorítását, illetve a fiskális fegyelem megteremtését hivatottak szolgálni. Ezek a kezdeményezések viszonylag széles skálán helyezkednek el a politikai nyilatkozatoktól kezdve a költségvetési szabályokon át egészen a költségvetési fegyelem felett örökdő független költségvetési tanácsokig. A különböző konstrukciók egymást kiegészítő és erősítő komplex eszközrendszerét a szakirodalomban általában **fiskális keretrendszernek** nevezik (Kumar–Ter-Minassian 2007). Az idetartozó intézményi megoldásoknak általában két közös jellemzőjük van. Egyrészt hozzájárulnak ahhoz, hogy transzparenssé váljon, mit gondol a kormány a kívánatos, ideális költségvetési politikáról. Másrészt korlátok közé szorítják a költségvetési gazdálkodást oly módon, hogy internalizálják a politikusok számára a fegyelmezetlen költségvetési politika hosszú távú költségeit (Wyplosz 2012).

A fiskális politika eszközrendszere szempontjából a költségvetési szabályok meghatározása több szinten, több szemlélet mentén ragadható meg. Tágabb értelemben a költségvetési szabályok magukban foglalják az összes olyan jogszabályt és procedurális előírást, amely a költségvetés összeállítására, a költségvetési gazdálkodásra vonatkozik, s mint ilyen, fontos eszköz a központi kormány, illetve az Országgyűlés kezében, hogy biztosítsa a költségvetési politika zökkenőmentes működését (Alesina–Perotti 1999). Idetartoznak az államháztartás egészére vonatkozó szabályrendszerek, amelyek előírják az

egyes szervezetek pénzügyi mozgásterét (pl. bérek befagyasztását), beszámolóí és dokumentációs kötelezettségét.

Ezzel szemben a szűkebb értelemben vett, a továbbiakban általunk is használt megközelítés szerint a költségvetési szabályok sokkal inkább korlátot, mintsem eszközt jelentenek a fiskális politika szempontjából. Ehhez kapcsolódóan a legelterjedtebb meghatározás Kopits és Symansky (1998, 2. o) nevéhez fűződik, akik úgy fogalmaztak, hogy **„a fiskális szabályok makrogazdasági értelemben olyan korlátokat jelentenek a költségvetési politika számára, amelyek legtöbbször valamilyen fiskális teljesítményre vonatkozó aggregált index formájában jelennek meg.”**

A költségvetési szabályok célja, hogy korrigálják a döntéshozók nem megfelelő (distorted) ösztönzőit (Debrun et al. 2009), ezen keresztül erősítsék a gazdaságpolitikai fundamentumok stabilitását és kiszámíthatóságát, illetve a makrogazdasági politika hitelességét. A konkrét eseteket vizsgálva Kennedy és Robbins (2001) szerint a költségvetési szabályok az alábbi célokat képesek szolgálni, bár azt fontos hangsúlyoznunk, hogy az egyes célok között jelentős átfedések vannak:

- a makrogazdasági stabilitás erősítését;
- a kormány, valamint az általa meghirdetett deficitcsökkentő intézkedések hitelességének növelését;
- a költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságának biztosítását, különös tekintettel a demográfiai folyamatok egyenlegrontó hatásainak kivédésére;
- a különböző közigazgatási szintek és nemzetközi közösségek esetében a negatív externáliák minimalizálását.

Ahhoz, hogy rámutassunk arra, hogy a költségvetési szabályok mely jellemzői képesek leginkább növelni az eszköz hatékonyságát, érdemes áttekinteni Kopits és Symansky (1998) munkáját. Ebben a szerzők egy nyolc szempontból álló kritériumrendszert hoztak létre, amely egyrészt sorvezetőként szolgál a költségvetési szabályok értékeléséhez, másrészt rámutat arra, hogy melyek

azok a karakterek, amelyek hatékonyabbá teszik a szabály működését, harmadrészt pedig a felvázolt szempontok közötti ellentmondások segítségével rávilágítanak azokra a problémákra és nehézségekre, amelyek a költségvetési szabályok működését jellemzik. A kritériumrendszer a következő nyolc értékelési szempontot tartalmazza:

- **Megfelelőség:** azt jelenti, hogy a konkrét szabály a részleteit, illetve a működését tekintve megfelel-e az általánosan kitűzött célnak, amit hol jogszabályban (például alkotmányban), hol kevésbé deklaráltan fogalmaznak meg, és általában a költségvetés közép- és hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozik;
- **Rugalmasság:** az egyik legfontosabb értékelési szempont arra vonatkozik, hogy a szabály mennyiben képes kezelni a gazdasági ciklusok alakulását, illetve, hogy rendkívüli esetben mekkora mozgásteret biztosít, miként lehetséges a felfüggesztése;
- **Megfogalmazás:** a szabály hatékony működése szempontjából kulcsszerepe van annak, hogy elég pontosan vannak-e definiálva a szabályban szereplő mutatók, a különböző feltételek és paraméterek, az elszámolás módszere, az érintett szervezetek joga és kötelezettsége, valamint a szabály által lefedett közpénzügyi területek köre;
- **Átláthatóság:** a szabály eredményessége érdekében szükséges a nagyfokú transzparencia, hogy egyértelmű legyen a szabály betartásának mérése, és az előírás általában is átlátható normákat, elszámolásokat tartalmazzon;
- **Következetesség:** hiába működnének megfelelően külön-külön a költségvetési szabályok és a költségvetési fegyelem felett őrködő intézmények, ha közöttük nincs megfelelő összhang, nem illeszkednek egymáshoz a különböző eszközök, vagy a rendszer nem konzisztens a nemzetközi egyezményekkel, kötelezettségekkel;
- **Egyszerűség:** az egyik legfontosabb követelmény, hogy az előírás könnyen érthető legyen a politikusok, a befektetők és az állampolgárok számára, ami jelentősen növeli az ellenőrizhetőséget is;

- **Kikényszeríthetőség:** a szabály működése szempontjából kulcsszerepe van annak, hogy milyen szankciókat von maga után az előírások megszegése, illetve, hogy a korrekciós mechanizmusok képesek-e hatékonyan támogatni a megvalósítást;
- **Hatékonyság:** a szabály betartása okoz-e torzítást a forrásallokációban, késlelteti-e a szerkezeti átalakításokat.

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a felsorolt szempontok egyes esetekben egymással ellentétes irányba mutatnak, így az összes kritériumnak egyetlen szabály, illetve szabályrendszer sem képes megfelelni. Éppen ezért nincs minden helyzetre, országra és időszakra egyaránt alkalmazható recept, egy költségvetési szabály bevezetése előtt minden ország kénytelen maga rangsorolni a különböző dimenziókat (Kopits 2007).

Leggyakrabban a rugalmasság kerül konfliktusba más (például egyszerűség, megfelelőség, kikényszeríthetőség) szempontokkal. A költségvetési szabályoknak ugyanis elkerülhetetlen velejárója, hogy csökkentik a diszkrecionális intézkedések mozgásterét, azaz rontják annak az esélyét, hogy a kormány képes legyen megfelelően reagálni a gazdasági ciklusok változásaira. A negatív hatásokat úgy lehet minimalizálni, ha a szabály a költségvetési keresletet a gazdaság ciklikus állapotának megfelelően határozza meg, ami azonban nehezen megbecsülhető új mutatókat, illetve eljárásokat jelent, és bonyolultabbá teszi a szabályt (Anderson–Minarik 2007; Balatoni–Tóth 2012).

2.3. A költségvetési szabályok típusai

A költségvetési szabályokat sokféleképpen lehet csoportosítani, leggyakrabban az alapján kategorizálják őket, hogy melyik aggregált költségvetési mutatóra vonatkoznak. E szerint négy nagy csoportot lehet megkülönböztetni:

- Adósságszabály
- Egyenlegsabály
- Kiadási oldali szabály
- Bevételi oldali szabály

A különböző típusú szabályok részletes bemutatása előtt fontos hangsúlyozni, hogy ezek nem csupán külön-külön tudnak működni, hanem egy szabályrendszer részeként ki is egészíthetik egymást.

Adósságszabály

Az adósságra vonatkozó szabályok esetében általában nominálisan vagy a GDP-hez mérik a bruttó, illetve esetenként a nettó adósságállományt vagy annak változását. Az ilyen típusú előírásokat akkor alkalmazzák, ha a legfontosabb cél az, hogy az adósságállomány konvergáljon egy bizonyos értékhez, vagy ne haladjon meg egy meghatározott szintet (Debrun et al. 2009). Az adósságra vonatkozó szabály előnye, hogy viszonylag jól kommunikálható, könnyen érthető mind a döntéshozók, mind a szélesebb nyilvánosság számára, és mivel ez egy állományi mutató, így szorosabban kapcsolódik a fenntarthatósághoz. Problémát jelenthet viszont, hogy a küszöbértéktől jócskán elmaradó (vagy meghaladó) adósságráta esetén a szabály nem tekinthető hatékony sorvezetőnek, ráadásul nincs konszenzus a szakirodalomban arról, hogy mekkora az az optimális adósságráta, amelyet érdemes küszöbértékként beállítani (Hemming–Kell 2001).

Rontja a szabály hatékonyságát az is, hogy miközben a konstrukció célja, hogy intézményi eszközökkel befolyásolja, illetve korlátozza a kormány költségvetési politikáját, addig az adósságrátát olyan tényezők is befolyásolják (például növekedés, árfolyamváltozás), amelyekre nincs közvetlen hatása a kormánynak.

Az adósságszabályokkal kapcsolatos legfőbb általános kritika, hogy (legalábbis önmagukban) nem kellően rugalmasak. Általában túlságosan prociklikusan reagálnak a gazdasági ciklus ingadozására, hiszen egyrészt az állományban kumulálva jelenik meg a korábbi évek ciklikus hatása, másrészt a nominális GDP alakulása a nevezőn keresztül is befolyásolja az adósságrátát (Ódor–P. Kiss 2011). Ezért nagyon gyakran tartozik mentesítő záradék az adósságszabályokhoz, amely ideális esetben egy pontosan meghatározott feltételhez (recesszióhoz vagy egyéb rendkívüli állapothoz) kötve lehetővé teszi bizonyos ideig a szabály felfüggesztését.

Egyenlegszabály

A költségvetési egyenlegre vonatkozó szabályok az összes bevétel és az összes kiadás különbségét korlátozzák, és általában a GDP-hez viszonyított hiány maximális szintjét határozzák meg. Az ilyen típusú szabályok előnye az adósságszabályokkal szemben, hogy a devizaadósságot érintő, a kormány közvetlen hatáskörén részben kívül maradó átértékelődés és a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából kevésbé fontos privatizációs bevételek nem befolyásolják. Emellett kisebb az ilyen típusú szabályrendszer alapvető jellegeből fakadó prociklikusság is, mint az adósságszabály esetén.

Hátránya, hogy módszertani korrekciók nélkül az egyes évek egyenlegét a „kreatív” könyvelés átmenetileg javíthatja, valamint arra ösztönözheti a kormányokat, hogy az államadósság emelkedését megpróbálják költségvetésen kívüli tételek terhére elkönyvelni (Von Hagen–Wolff 2004). A kamatkiadásoktól és kamatbevételektől megtisztított elsődleges egyenleg előnye, hogy a fiskális politika által kontrollált tényezőkre koncentrál. Használata esetenként annak a jele, hogy a szabályozás céljai között kisebb súllyal szerepel az adósság kézben tartása, hiszen ilyen szabályozás mellett a kamatkiadások növekedése nem kényszeríti automatikusan költségvetési kiigazításra a kormányt. Ez elmondható az úgynevezett arany szabályról is (lásd Balassone–Franco 2000; Benczes–Váradi 2011), amely a beruházási és az adósságszolgálati kiadásoktól megtisztított folyó költségvetési egyenlegre vonatkozik.

Az említett módszerek és mutatók mellett az előírások egyre gyakrabban vonatkoznak a strukturális hiányra. Ez utóbbi nagy előnye, hogy a gazdasági ciklusok, valamint az átmeneti tételek hatásaitól független, kiszámítását azonban módszertani problémák nehezítik (Darvas–Kostyleva 2011), és részben emiatt (még) nem épült be a statisztikai hivatalok publikációs rendszerébe.

A strukturális hiány mutatójához hasonlóan a kibocsátás ingadozásának egyenlegre gyakorolt hatását igyekeznek kiszűrni az úgynevezett cikluson átívelő (over the cycle) szabályok is. Az említett megoldások képesek csökkenteni az egyenlegszabályok prociklikusságát azáltal, hogy hagyják működni az automatikus stabilizátorokat, a ciklusokon átívelő egyenleg pedig teret enged a diszkrecionális intézkedéseknek is. Másrészt azonban általuk jóval

bonyolultabbá válik a szabály, ami csökkenti a transzparenciát, a számonkérhetőséget és mindezekon keresztül a hitelességet is.

Kiadási oldali szabály

A kiadási oldali szabályok általában az összes kiadás, az elsődleges kiadás vagy a folyó kiadás nagyságát korlátozzák abszolút értékben vagy a GDP százalékában, esetenként pedig az említett tételek növekedési ütemét határozzák meg. Az ilyen típusú megoldások önmagukban nem alkalmasak a költségvetési fenntarthatóság biztosítására, viszont „általuk a döntéshozók mindegyike internalizálja a közpénzek felhasználásának teljes költségét, azaz figyelembe veszi a kormányzati költségvetési korlátot” (Benczes–Kutasi 2010, 131. o.). Ez elsősorban annak köszönhető, hogy mivel nincs szükség a mutató ciklikus kiigazítására, a kiadási oldali szabályok alapelvei általában könnyen érthetőek mind a döntéshozók, mind a szélesebb nyilvánosság számára, noha a gyakorlatban sokszor ezek is meglehetősen bonyolultak és nehezen átláthatóak.

A kiadási oldali szabály a legkevésbé prociklikus szabálytípus. Ennek az a magyarázata, hogy nem korlátozza a gazdaság ciklikus ingadozására leginkább érzékeny költségvetési tételek, az adóbevételek alakulását, azaz természetéből fakadóan hagyja működni a bevételi oldalon az automatikus stabilizátorokat. Más megközelítésben ez azt jelenti, hogy az államháztartás pénzügyeinek éppen azt az oldalát, nevezetesen a kiadási oldalt szabályozza, ahol többségben vannak a diszkrecionális tételek, így a deficithajlamot, amely többnyire a kiadási oldalon keresztül jelenik meg, a gyökerénél képes kezelni (Cordes et al. 2015).

Ezen túlmenően az előnyének számít, hogy képes kontroll alatt tartani az állam méretét is az újraelosztás nagyságának szabályozásán keresztül. A szabály hátránya ugyanakkor, hogy közvetlenül nem képes hatni sem az egyenlegre, sem az államadósságra, és bizonyos esetekben arra ösztönözheti a kormányokat, hogy a szabály betartása érdekében a könnyebb utat válasszák, és a nem produktív kiadások (pl. folyó kiadások) helyett a produktív kiadásokat (pl. beruházások) mérsékeljék.

Bevételi oldali szabály

A legkevésbé elterjedt, leginkább kiegészítő jellegű bevételi szabályok abból a szempontból különböznek az eddig bemutatott típusoktól, hogy míg az adósságra, az egyenlegre és a kiadásra vonatkozó előírások minden esetben az expanzív fiskális politika visszaszorítását szolgálják, addig a bevételi oldali szabályok kétirányúak lehetnek. A bevétel minimumának meghatározása a többi szabályhoz hasonlóan egyenlegjavító hatású lehet, ám a bevételi plafon meghatározása ezzel éppen ellentétes módon, akár ronthatja is az államháztartás pozícióját. Ez utóbbi általában azt a célt szolgálja, hogy megvédje a gazdaságot a túlzott adóztatástól (Schaechter et al. 2012). A másik előnye a bevételi oldali szabályoknak, hogy ösztönözhetik az adóbeszedés hatékonyságát, az adóadminisztráció színvonalának javítását, illetve az adókerülés csökkentését, a feketegazdaság visszaszorítását.

A kiadási szabályhoz hasonlóan azonban önmagában ez sem képes biztosítani vagy javítani a fiskális politika fenntarthatóságát, ám ennél komolyabb problémát jelent, hogy – szemben a kiadási szabállyal – a ciklikus ingadozásokat is meglehetősen rosszul kezeli. Mivel éppen a bevételi oldalon vannak a gazdasági ciklusok ingadozására leginkább érzékeny tételek (adóbevételek), így az erre vonatkozó szabályok az automatikus stabilizátorok működésének megakadályozása miatt – további korrekciók nélkül – erősen prociklikus jellegűek.

3. A nemzeti költségvetési szabályok működése

3.1. A költségvetési szabályok elterjedése

A fiskális szabályok történelme közel két évszázadra nyúlik vissza, azóta az eszköz elterjedésének több hullámát különböztetjük meg. A szabályozás elsőként az Egyesült Államokban jelent meg a 19. század közepén, majd az 1920-as években került bevezetésre Európában, azon belül Svájcban (lásd Kopits 2001). A két ország példáját a majdnem egy évszázados eltérés ellenére azért is kezelhetjük együtt, mert közös jellemzőjük, hogy a szabályozás alanya egy alacsonyabb szintű közigazgatási egység. A tengerentúlon az egyes államok, Svájcban pedig a kantonok döntöttek úgy – miután a központi kormányzattól nem számíthattak pénzügyi mentőövre –, hogy költségvetési szabály bevezetésével biztosítják a gazdálkodásuk fenntarthatóságát.

A központi költségvetésre is kiterjedő nemzeti szintű numerikus költségvetési szabályok a kontinensen a második világháború után bukkantak fel elszórta néhány nyugat-európai államban. Elsőként az 1949-ben megalkotott német alkotmány rendelkezett az egyenleg lehetséges mértékéről (US GAO 1994; Hamker 2011; World Bank 2008), később a kontinensen néhány más ország is követte a példáját. Esetükben többnyire azért volt szükség már az államháztartás egészére vonatkozó költségvetési szabály bevezetésére, hogy biztosítsák a monetáris reformok miatt is szükségessé vált stabilizációs programok sikerét, fenntarthatóságát (Kopits 2001).

Az említettek azonban inkább csak előfutárai a ma is használatos költségvetési szabályoknak, amelyek robbanásszerű elterjedése a kilencvenes évek elején kezdődött. Az IMF szakértőinek felmérése (Budina et al. 2012) szerint, míg 1990-ben világszerte csupán öt országban³ volt hatályos olyan fiskális szabály, mely kiterjedt a központi költségvetésre, ez a szám azonban 2012-re 76-ra emelkedett. A növekedésből jócskán kivették a részüket az európai

³ Németországban, Japánban, Indonéziában, Luxemburgban és az Egyesült Államokban.

országok is. Az elmúlt negyedszázad alatt majdnem tízszeresére emelkedett az Unióban hatályos nemzeti szintű költségvetési szabályok száma, és 2014 volt az első olyan év, amikor már a közösség minden tagállamában volt ilyen típusú előírás.⁴

Mielőtt részletesebben is megvizsgálánk a kontinensen kialakult gyakorlatot, érdemes összefoglalni, hogy milyen tényezők segítették leginkább a szabályok gyors európai térhódítását. Elsőként a fenntarthatósági problémákat, illetve az általuk kikényszerített költségvetési konszolidációkat kell megemlíteni; a szabályok bevezetésére, illetve a szabályrendszerek megerősítésére ugyanis sok esetben az államháztartás átfogó reformjának részeként került sor. A nyugat-európai államok esetében a kilencvenes évek elejéig tartó eladósodás, a volt szocialista országok körében pedig a rendszerváltást követő transzformációs válság jelentett olyan kiigazítási kényszert, amely sok esetben hozzájárult új költségvetési szabályok bevezetéséhez, illetve a már érvényes szabályrendszer átalakításához.⁵ Később a 2007–2008-ban kialakult világgazdasági válság, illetve az azt követő európai adósságválság, amely az egyes országokban ugyan eltérő mértékben, de a kontinensen szinte mindenhol olyan jelentősen erodálta a költségvetés egyensúlyát, hogy az ismét fiskális konszolidációkhoz, és sok esetben ehhez kapcsolódóan a költségvetési szabályrendszerek megújításához vezetett.

A kiigazítási igénnyel párhuzamosan erősítette ezt a folyamatot az Európai Unió fejlődése is, amely közvetlen külső elvárást jelentett a tagországok számára. A régi tagállamok esetében a nemzeti költségvetési szabályok elterjedésének a kilencvenes évek elejétől kezdődő hulláma a közös valuta bevezetéséig, míg az új tagországok esetében az uniós csatlakozásig tartott (Tóth 2016). Az eurózónán belül a közös monetáris politika szükségessé tette a költségvetési politikák nagyobb fokú összehangolását, ami a kilencvenes években az első uniós szintű fiskális szabályok bevezetésének alapvető oka volt. A szabályok elterjedésének újabb, az európai adósságválság után kezdődő szakaszában szintén dinamizálta a folyamatot az európai integráció. Az EU vezetői ugyanis az adósságválság után újragondolták a közösség eszközrendszerét. Ennek

⁴ Utoljára Máltán vezettek be költségvetési szabályt.

⁵ Ezekről részletesebben lásd Csaba 2002; Kornai 2005; Muraközy 2012; Roaf et al. 2014.

részeként növelték a szabályok számát, igyekeztek megerősíteni a szabályokat támogató intézményrendszert, valamint előírták a tagállamok számára a szupranacionális szabályok nemzeti jogrendszerbe való átültetését. Mindez azt is jelzi, hogy a szupranacionális költségvetési szabályok a tapasztalatok szerint semmiképpen sem versenytársai a nemzeti szintű költségvetési szabályoknak, az előbbiek sokkal inkább dinamizálói voltak az utóbbiak elterjedésének.

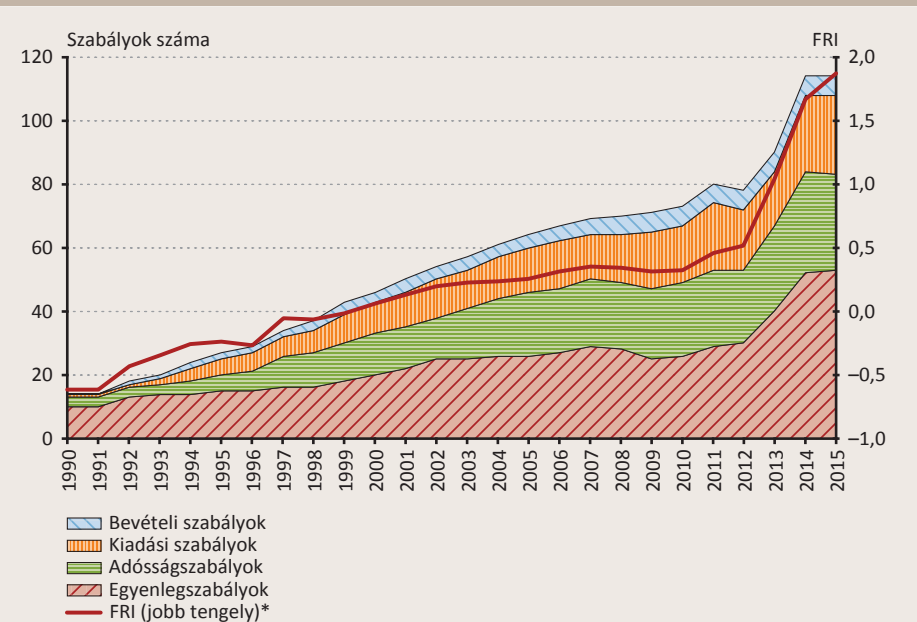
Az említett folyamatok eredményeképpen úgy emelkedett 1990 és 2015 között 14-ről 114-re az EU28-at alkotó tagállamokban a nemzeti költségvetési szabályok száma, hogy a dinamikus folyamatot csupán a gazdasági válság törte meg egy-két évre (2008–2009), ám az adósságválság kitörése után a növekedés üteme még emelkedett is. Mindez azt is jelenti, hogy 2014-ben már minden tagállamban átlagosan négy szabály volt érvényben, de voltak olyan országok (Bulgáriában, Franciaországban, Portugáliában és Olaszországban), ahol több mint fél tucat különböző nemzeti költségvetési szabály volt hatályos.

Az elmúlt negyedszázadban a költségvetési szabályok területén azonban nem csupán mennyiségi, hanem minőségi fejlődés is történt – ezt jelzi legalábbis az Európai Bizottság szakértői által összeállított és publikált⁶ Fiscal Rules Index (FRI) alakulása is. A mutató az egyes országokban az adott évben érvényes költségvetési szabályok együttese által alkotott szabályrendszer intézményi beágyazottságát, erősségét méri. Ezen belül nagy hangsúlyt kap, hogy az egyes szabályok a költségvetés mekkora részét fedik le (közpénzügyi lefedettség), valamint értékeli az előírás jogi alapját, a szabályban meghatározott célok rögzítettségét, a riasztási és korrekciós mechanizmusok kidolgozottságát. Növeli az index értékét, ha van olyan testület (jellemzően költségvetési tanács), amelynek feladata a szabály ellenőrzése és kikényszeríthetősége, illetve, ha a szabály betartásáról szóló diskurzus megjelenik a nyilvánosságban.

⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en

1. ábra

A költségvetési szabályok száma és az átlagos FRI alakulása az EU28-ban



Megjegyzés: * Az FRI esetében csak azokat az országokat vettük figyelembe, ahol volt szabály.

Forrás: Saját számítás az Európai Bizottság adatai alapján.

A kilencvenes évek eleje óta a szabályok számának dinamikus emelkedése mellett az FRI átlagos értéke $-0,6$ -ról $1,9$ -re emelkedett, ami a szabályrendszerek erősödését jelzi. Ennek a folyamatnak fontos részét képezi, hogy emelkedett a szabályok közpénzügyi lefedettsége: míg negyedszázaddal ezelőtt az előírások jellemzően csupán egy-egy alrendszerre (többnyire az önkormányzatok gazdálkodására) vonatkoztak, addig napjainkban már lefedik gyakorlatilag az államháztartás egészét. Ezen túlmenően érdemben hozzájárult a szabályok erősödéséhez, hogy különösen az adósságválság után nagyon sok európai országban létrehozta vagy megerősítette egy már működő költségvetési tanácsot.

A szabályok közül a leggyakoribbak Európában a kilencvenes évek eleje óta az egyenlegsabályok, számuk 2014-ben már megközelítette az ötvenet. Az utolsó egy-két évtől eltekintve nagyjából fej-fej mellett emelkedett az adósságszabályok és a kiadási szabályok száma, ekkor azonban, vélhetően

az adósságválság hatására, megugrott az államháztartási válságra koncentráció előírások száma. A bevételi szabályokból végig olyan kevés volt, hogy sokkal inkább számítanak érdekes kivételnek, mint tipikusnak.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a szabályok többnyire nem önállóan működnek az egyes országokban, hanem általában több szabály működik egymás mellett, sokszor egymást kiegészítve. Különösen a kiadási és a bevételi oldali szabályokról mondható el, hogy szinte sohasem hatályosak önmagukban, ám míg az előbbi inkább egyenlegszabállyal használják együtt, addig utóbbi jellemzően egy adósságszabály párja.

3.2. A szabályok betartása és hatása

A költségvetési szabályok betartásával kapcsolatban viszonylag kevés felmérés készült, ám ezek nagyjából hasonló eredményekre jutottak. Reuter (2015) tizenegy európai ország esetében vizsgálta meg az 1994 és 2012 között folytatott fiskális politikát, és azt találta, hogy hozzávetőleg a vizsgált évek ötven százalékában felelt meg a költségvetési politika az érvényben lévő fiskális szabálynak. Az egyes szabálytípusokhoz tartozó arány viszont jelentősen különbözik: az adósságszabályok esetében 79 százalék, a kiadási szabályok esetén 60 százalék, az egyenlegszabályok esetén 38 százalék volt a megfelelési arány. Eredményeit megerősítették egy jóval nagyobb, több mint kétszáz országot tartalmazó adatbázis vizsgálata alapján Cordes et al. (2015), akik arra jutottak, hogy a kiadási szabályokat az esetek 70 százalékában sikerül betartani, az adósságszabályok esetében ez az arány néhány százalékponttal alacsonyabb, míg az egyenlegszabályok esetében nem éri el az 50 százalékot sem.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a szabályok betartása vagy be nem tartása még nem sokat árul el annak eredményességéről. A szabály úgy is sikeresen ösztönözheti a fegyelmezettebb költségvetési politikára a döntéshozókat, ha javul ugyan a költségvetési politika, de ahhoz nem elegendő mértékben, hogy teljesítsék a szabályt, és az is előfordulhat, hogy a szabályt betartják ugyan, ám ebben nincs szerepe az előírásnak.

Azok a kutatások, amelyek konkrétan a szabályok eredményességét, hatását empirikusan vizsgálták, arra jutottak, hogy az erősebb költségvetési

szabályrendszerek (tehát a magasabb FRI-értékek) általában együtt járnak a fegyelmezettebb fiskális politikával. Sok esetben azonban nehezen megállapítható, hogy valóban a költségvetési szabályok hatására javult-e a költségvetési politika, vagy pedig a fegyelmezett költségvetési politikának volt-e a része a szabályrendszer bevezetése, megerősítése (Poterba 1996). Az első esetben a megfelelően működő költségvetési szabály egy olyan eszköz, amely különböző ösztönzőkön keresztül képes befolyásolni a döntéshozók viselkedését, a másodikban viszont a döntéshozók használják eszközként a költségvetési szabályokat annak érdekében, hogy jelezzék a külső és belső piaci és politikai szereplők felé elkötelezettségüket a fegyelmezett költségvetési politika iránt.

Azok a kutatások,⁷ amelyek különböző módszerekkel megpróbálták kezelni ezt a problémát, általában arra jutottak, hogy a szabályok képesek erősíteni a költségvetési fegyelmet, ezen túlmenően pedig növelik egy költségvetési kiigazítás eredményességét, tartósságát is. A kutatások másik csoportja⁸ azt vizsgálta, hogy mennyiben képes ez az eszköz erősíteni egy adott ország gazdaságpolitikájával szembeni bizalmat, és az eredmények azt jelzik, hogy valóban van ilyen funkciója is a költségvetési szabályoknak, különösen válság esetén, illetve azokban az országokban, ahol alacsonyabb a stabilitási kultúra.⁹

⁷ Lásd Heinemann et al. 2016; Debrun et al. 2008; Ayuso-i-Casals et al. 2009; Afonso–Hauptmeier 2009.

⁸ Lásd Bayoumi et al. 1995; Thornton–Vasilakis 2017.

⁹ Heinemann et al. (2013) a stabilitási kultúrát az interperszonális bizalommal, az inflációval, és a kormány-pártok politikai irányultságával mérték.

4. A magyar költségvetési szabályok

Magyarországon a kétezres évek második feléig nem volt olyan költségvetési szabály, amely lefedte volna az államháztartás egészét, vagy legalább a központi kormányzat gazdálkodását.¹⁰ Ebben a fejezetben bemutatjuk a jelenleg érvényes költségvetési szabályokat, előtte azonban érdemes röviden összefoglalni az időben ezt megelőző szabályozói környezetet is. A 2009-től 2011-ig érvényben lévő költségvetési szabályrendszer egy viszonylag komplex előírást tartalmazott az államháztartás központi alrendszerének egészére vonatkozóan. A szabály egyik célja az volt, hogy a GDP-arányos államadósság középtávon a GDP reálnövekedésének függvényében úgy csökkenjen, hogy közben rövid távon teret biztosítson az automatikus stabilizátorok működésének. A kiadási szabály átmeneti jelleggel a GDP reálnövekedésének mértékében maximalizálta a kiadások emelkedését, hosszabb távon pedig azt a célt szolgálta, hogy a kormányzati tervek időben elhúzódva tükröződjenek a költségvetésben, korlátozva a prociklikus megugrások lehetőségét.

A szabály bevezetésével párhuzamosan 2009-ben megkezdte működését egy háromfős Költségvetési Tanács, amely nem támaszkodhatott más intézmények (pl. MNB, ÁSZ) kapacitásaira, ugyanakkor egy saját elemzői stáb segítette a munkáját. A szervezet emellett, hogy ellenőrizte a szabály betartását, elemezte a költségvetést érintő törvények hatásait, technikai kivetítéseket és hatástanulmányokat készített. A szabályrendszert, a Költségvetési Tanács összetételét, működését és eszközrendszerét 2011-ben a kormány alapjaiban átalakította.

4.1. A hatályos magyar költségvetési szabályok

Magyarországon jelenleg négy, különböző, olyan költségvetési szabály hatályos, amely az államháztartás egészére vonatkozik.¹¹

¹⁰ A helyi önkormányzatok adóssághelyettesítésének korlátozására ugyanakkor már 1996-ban érvénybe lépett egy költségvetési szabály, amely egészen 2011-ig volt hatályos (Baksay–P. Kiss 2009; Jókay et al. 2004).

¹¹ Létezik emellett még egy előírás, amely az önkormányzatokra vonatkozik, és bizonyos kivételektől eltekintve kormányzati engedélyhez köti az önkormányzati hitelfelvételt. (2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 10. § (1)–(8) bek.)

1. Adósságszabály

A szabályok közül a legmagasabb szintű jogi felhatalmazással az Alkotmányban szereplő előírás rendelkezik (továbbiakban: adósságszabály). **Az Alaptörvény idevonatkozó rendelkezése¹² szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a bruttó hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság e szint felett van – meghatározott kivételekkel –, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.** A szabály alól mentességet jelent a különleges jogrend, illetve a bruttó hazai termék reálértékének csökkenése. A magyar szabályrendszerben szereplő államadósság definíciója azonban eltér az EU-szabályok szerint számított maastrichti adósságtól. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény (a továbbiakban: stabilitási törvény)¹³ előírásai szerint ugyanis az államadósság számításakor az alábbi módon kell eljárni:

- Nem kell figyelembe venni az árfolyamváltozás hatását, ezért az államadósság-mutató számításakor a külföldi pénznemben fennálló adósságot azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon kell elszámolni.
- Nem kell figyelembe venni az államadósság olyan növekedését, amely EU-s források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából, vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.

A szabályhoz kapcsolódóan az Alaptörvény rendelkezik¹⁴ a **Költségvetési Tanács** működéséről is. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához, az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabály betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A háromfős testület elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, másik két tagja a Magyar Nemzeti Bank

¹² Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdés.

¹³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 6. § (1)–(2b) bek.

¹⁴ Alaptörvény 44. cikk (1)–(5) bekezdés.

elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A testület néhány fős titkársággal rendelkezik, viszont munkájában az MNB és az ÁSZ nagy létszámú stábjának segítségével támaszkodik. A Költségvetési Tanács jogszabályi felhatalmazás alapján részt vesz a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, valamint az adósságszabály betartásának az ellenőrzésében az alábbiak szerint:¹⁵

- **Dönt** arról, hogy az elfogadás előtti egységes költségvetési törvényjavaslat, illetve később az arra vonatkozó törvénymódosítások megfelelnek-e az adósságszabálynak. Ha a szabály nem teljesülése miatt a KT az előzetes hozzájárulást megtagadja, akkor a zárószavazást el kell halasztani, és az eljárást addig folytatni kell, amíg a KT nem adja előzetes hozzájárulását a törvényjavaslat elfogadásához.
- **Véleményt nyilvánít** a benyújtás előtt a költségvetési törvényjavaslat tervezetének megalapozottságáról. Ha a KT a tervezettel való egyet nem értését jelzi, akkor a kormánynak a tervezetet újra meg kell tárgyalnia, és csak ezt követően fogadhatja el az Országgyűlés.
- **Véleményt nyilvánít** félévente a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról.
- **Véleményt nyilváníthat** a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával összefüggő bármely kérdésről.

2. Adósságképlet

Az Alaptörvény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásához logikájában kapcsolódik, de attól független a stabilitási törvényben¹⁶ szereplő, az adósságcsökkentés mértékére vonatkozó adósságképlet. **A szabály kimondja, hogy úgy kell meghatározni a költségvetési törvényben az államháztartás adósságának a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét, hogy a stabilitási törvény által meghatározott (lásd feljebb) államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott várható infláció és reálnövekedés felének a különbségét.** Képletszerűen ez így írható fel:

¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 23–24. §.

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 4 §.

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} \leq E(\pi_t) - 0,5E(g_t) \quad (1)$$

Ahol B_t a t -edik időszaki adósságállomány nominális értéke, E a várható érték, π az infláció, g pedig a reálnövekedés. Abban az esetben, ha a reálnövekedés és az infláció közül valamelyik mutató nem haladja meg a 3 százalékot, akkor a fenti előírás érvényét veszíti. Ekkor úgy kell meghatározni a költségvetési törvényben az államháztartás adósságának a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét, hogy az adósságráta a megelőző évhez képest legalább a GDP 0,1 százalékával csökkenjen. Ez megegyezik az adósságszabály által megfogalmazott előírással. A szabály alól mentességet jelent, ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

1. táblázat		
Az államháztartás egészére vonatkozó nemzeti költségvetési szabályok		
Szabály*	Leírás	Mentesítő záradék
1. Adósságszabály (Alaptörvény, 2012)	Amíg az államadósság meghaladja a GDP 50 százalékát, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.	Különleges jogrend idején, és ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.
2. Adósságképlet (stabilitási törvény, 2016)	a. Ha az infláció és a reálnövekedés egyaránt meghaladja a 3 százalékot	Amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.
	b. Ha az infláció és a reálnövekedés közül valamelyik nem haladja meg a 3 százalékot	
3. Maastrichti hiány (stabilitási törvény, 2014)	A kormányzati szektor hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	Amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.
4. Középtávú költségvetési cél (stabilitási törvény, 2014)	Az egyenlegnek összhangban kell lennie a konvergenciaprogramban meghatározott költségvetési céllal.	–
Megjegyzés: Államadósság alatt a stabilitási törvény 6. §-ának értelmében minden esetben a változatlan árfolyamon számított és EU-s támogatások ütemezésének hatásától megtisztított mutatót kell érteni.		
* A szabály megnevezése után a jogi háttér és a hatálybalépés dátuma szerepel.		
Forrás: Saját gyűjtés.		

3. Maastrichti hiány

A stabilitási törvényben szereplő előírás¹⁷ szerint a költségvetés tervezése során a kormányzati szektor ESA-egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai termék 3 százalékát. A szabály alól mentességet jelent, ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

4. Középtávú költségvetési cél

A stabilitási törvény szerint a költségvetés tervezése során meghatározott költségvetési egyenlegnek összhangban kell lennie a középtávú költségvetési cél (Medium Term Objective – MTO) elérésével.¹⁸

Az EU iránymutatása alapján minden uniós tagországnak meg kell állapítania egy középtávú célt a költségvetés egyedi tételektől megtisztított, ciklikusan kiigazított (strukturális) egyenlegére vonatkozóan. A mutató súlyozott értéke függ az ország potenciális növekedési ütemétől, az államadósságától, a kamatszinttől, valamint az öregedési rátától. A fenntarthatósági problémákkal küzdő államoknak szigorúbb célt kell maguk elé tűzniük. Magyarország számára 2017-től a középtávú költségvetési cél GDP-arányosan 1,5 százalékos strukturális egyenleg (erről részletesebben lásd az 5.2. alfejezetben).

4.2. A magyar szabályrendszer működésének bemutatása

A jelenleg érvényes különböző nemzeti szintű költségvetési szabályok más és más csatornán keresztül korlátozzák a fiskális politikát. A szabályok közül az adósságszabályban (1) szereplő előírás, valamint az adósságképlet egyik része (2b) a GDP-arányos adósságra vonatkozik, az adósságképlet másik felében (2a) a nominális adósságváltozás szerepel, a maastrichti hiány (3) a GDP-arányos költségvetési egyenlegen, míg a középtávú költségvetési cél (4) a GDP-arányos strukturális egyenlegen keresztül korlátozza a költségvetési politikát. Fontos hangsúlyozni, hogy ha több szabály működik, akkor mindig a legszigorúbb szabály jelenti az effektív korlátot, hiszen ha azt betartja a költségvetés, akkor egyúttal a többi szabály előírásának is megfelel.

¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A. § (2b) bek.

¹⁸ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A. § (2a) bek.

A következő lépésben három különböző szimuláció segítségével azt vizsgáljuk meg, hogy a négy szabály együtt milyen költségvetési politikát¹⁹ ír elő: válság esetén (i), ha a gazdaság éppen a potenciális szintjén²⁰ teljesít (ii), és ha jóval meghaladja azt (iii). Mivel a négy költségvetési szabály mindegyikének egyszerre úgy lehet megfelelni, hogy közülük mindig az aktuálisan legszigorúbbat kell betartani, ezért a továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy különböző körülmények között melyik szabály írja elő a legszigorúbb költségvetési egyenleget. Ehhez kiindulópontként szolgál a 2016. évi végi GDP-arányosan 74,1 százalékos adósság.²¹ A szimulációk során változatlan árfolyammal számolunk, valamint az egyszerűsítés érdekében azt feltételezzük, hogy az infláció és a GDP-deflátor megegyezik, és hogy az államadósság változása kizárólag a költségvetési egyenleg függvénye. Amikor azt számszerűsítjük, hogy a megadott strukturális egyenlegcél eléréséhez milyen egyenlegre van szükség, akkor azt feltételezzük, hogy az aktuális GDP potenciális GDP-től való 1 százalékpontos eltérése fél százalékponttal módosítja a hiányt. A tényleges és a potenciális GDP közötti kibocsátási rés és a ciklikus komponens közötti együttható értéke tehát 0,5, ami összhangban áll az Európai Bizottság erre vonatkozó becslésével.

Amikor a potenciális kibocsátás megegyezik a tényleges kibocsátással (2. táblázat), akkor a négy közül három szabály korlátozza a költségvetési politikát a növekedés és az infláció függvényében. Az esetek jelentős többségében a középhátvú költségvetési cél a legszigorúbb, azaz a költségvetés GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg az 1,5 százalékot, mivel zárt kibocsátási rés esetén a hivatalos és a strukturális egyenleg megegyezik. Az 1,5 százalékos strukturális hiánycél az aktuálisan Magyarország számára érvényes középhátvú referenciaérték, mely a 2016. áprilisi Konvergenciaprogramban került meghatározásra.

¹⁹ A magyar szabályokról lásd még Balatoni–Tóth 2012; Baksay–P. Kiss 2013; Balatoni 2015.

²⁰ A potenciális kibocsátás mérésével kapcsolatos módszertani bizonytalanságok megnehezítik a pontos számítást.

²¹ Forrás: MNB.

2. táblázat

A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg 0 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: 0%		Reál GDP változás (%)									
		-2,5	-1,5	-0,5	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5
Infláció (%)	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	0,9	0,1	-0,6	-1,3	-1,5	-1,5	-1,5
	-0,5	-1,5	-1,5	-1,5	0,1	-0,6	-1,3	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	0,5	-1,5	-1,5	-1,5	-0,6	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	2,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	3,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2
	4,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,2	-0,8
	5,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	6,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	7,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	8,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
		Középtávú költségvetési cél									
		Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		Adósságképlet									
Forrás: Saját számítás.											

Az adósságképlet 3 százalékos infláció és reálnövekedés felett bizonyos esetekben szigorúbb költségvetési politikát ír elő. Hasonló egyenlegre vonatkozó előírást tartalmaz az Alaptörvényben, illetve az adósságképletben egyaránt szereplő adósságráta-csökkentés, amely alacsony, illetve negatív infláció és mérsékelt növekedés mellett szabályozza az egyenleget.

Ha a kibocsátási rés –2 százalék, azaz a gazdaság ciklikus helyzete kedvezőtlen, akkor a növekedés és az infláció függvényében szintén három szabály határozza meg a költségvetési politikát (3. táblázat). Amikor a reál GDP is csökken, akkor a nemzeti jogszabályokban szereplő fiskális szabályok többsége felfüggesztésre kerül, csupán a strukturális egyenlegre vonatkozó cél marad hatályban. Ebből következően a középtávú költségvetési cél maximalizálja a GDP-arányos hiányt, mégpedig 2,5 százalékban (az 1,5 százalékos strukturális hiány és a –1 százalékos ciklikus komponens összege).

3. táblázat

A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg –2 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: –2%		Reál GDP változás (%)									
		–2,5	–1,5	–0,5	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5
Infláció (%)	–1,5	–2,5	–2,5	–2,5	0,9	0,1	–0,6	–1,3	–2,0	–2,5	–2,5
	–0,5	–2,5	–2,5	–2,5	0,1	–0,6	–1,3	–2,0	–2,5	–2,5	–2,5
	0,5	–2,5	–2,5	–2,5	–0,6	–1,4	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	1,5	–2,5	–2,5	–2,5	–1,4	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	3,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–1,2	–0,9	–0,5	–0,2
	4,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–1,9	–1,5	–1,2	–0,8
	5,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,2	–1,8	–1,5
	6,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,1
	7,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
8,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	
		Középtávú költségvetési cél									
		Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		Adósságképlet									
Forrás: Saját számítás.											

Ha negatív kibocsátási rés mellett növekszik a gazdaság teljesítménye (ilyen például a kilábalás időszaka), akkor nem lépnek életbe a mentesítő záradékok, de a vizsgált esetek közel felében így is a 2,5 százalékos egyenlegkorlát bizonyul a legszigorúbb szabálynak. Pozitív, de alacsony GDP-változás és mérsékelt infláció mellett azonban az adósságráta csökkentése ennél szigorúbb egyenleget igényel. Ez azt jelenti például, hogy 0,5 százalékos növekedés és 0,5 százalékos infláció mellett annak érdekében, hogy az adósságráta csökkenjen, a hiány nem haladhatja meg a GDP 0,6 százalékát, ami több mint 2 százalékos elsődleges többletnek felel meg a kamatkiadások jelenlegi szintje mellett.

Kedvező ciklikus helyzet esetén szinte mindig a strukturális hiány állítja a legerősebb korlátot. Amennyiben a kibocsátás 2 százalékkal a potenciális szintje fölött van, akkor a hiány a strukturális egyenlegre vonatkozó szabály értelmében mindössze a GDP 0,5 százaléka lehet, ami az 1,5 százalékos strukturális hiány és a +1 százalékos ciklikus komponens összege. Mivel ez mintegy 2 százalékos elsődleges többletet jelent, ekkor a szabály a gazdasági ciklusnak

megfelelő anticiklikus politikát követel meg. Kivételes esetekben – kismértékű pozitív GDP-változás és negatív infláció mellett – az Alaptörvényben és az adósságképlet kiegészítésében szereplő adósságráta-csökkentésre vonatkozó előírás válik effektívvé, magas növekedés és magas infláció mellett pedig az adósságképlet jelenti a szűk keresztmetszetet. Ilyenkor olyan költségvetést kell elfogadni, amely még szigorúbb, de továbbra is anticiklikus.

4. táblázat											
A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg +2 százalékos kibocsátási rés mellett											
Kibocsátási rés: +2%		Reál GDP változás (%)									
		-2,5	-1,5	-0,5	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5
Infláció (%)	-1,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,9	0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	1,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	2,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	3,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,2
	4,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	5,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	6,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	7,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	8,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
		Középtávú költségvetési cél									
		Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		Adósságképlet									
Forrás: Saját számítás.											

A bemutatott szimulációk azt jelzik, hogy az esetek túlnyomó többségében a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára. Bár a mutató kiszámítását a gyakorlatban komoly szakmai viták²² övezik, elvben képes kezelni a gazdasági ciklusok alakulását – azaz hagyja működni legalább az automatikus stabilizátorokat. A szabályrendszer a rugalmasság szempontjából a strukturális egyenlegre vonatkozó előírásnak köszönhetően kifejezetten jól teljesít

²² Lásd erről bővebben Forni–Momigliano 2005; Cimadomo 2008; Darvas–Kostyleva 2011 és P. Kiss (2017) munkáit.

konjunktúra idején, ilyenkor anticiklikus politika felé tereli a kormányt. Válság esetén azonban csak korlátozottan ad lehetőséget a kereslet élénkítésére, egyes esetekben pedig szigorú költségvetést ír elő, ami a kilábalás erősítése helyett tovább szűkíti a keresletet.

5. Az Európai Unió költségvetési szabályrendszere

5.1. A szabályok kialakulása és jogi háttere

Az Európai Unió költségvetési szabályait összefoglaló Stabilitási és Növekedési Egyezmény egy olyan gazdaságpolitikai keretrendszer, amely azt irányozza elő, hogy a tagállamok összehangolják költségvetési politikájukat, és fenntartható, fegyelmezett államháztartási gazdálkodást folytassanak. Az egyezmény célja a rendezett állami pénzügyek biztosítása, amely a dinamikus, munkahelyteremtést eredményező fenntartható növekedés feltételeit erősíti.

Az egyezmény eredete a Maastrichti Szerződés 1993-as hatálybalépéséig vezet vissza. A szerződés aláírásával az Európai Unió tagállamai elindultak a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) felé vezető mélyebb integráció útján. Tekintve, hogy a GMU a közös valuta használatát, így egységes monetáris politika megvalósítását tűzte ki céljául, így a két fő gazdaságpolitikai ág közül csak a költségvetési politika maradt meg szuverén nemzeti hatáskörben. Annak megelőzése érdekében, hogy a jövőben közös valutát használó tagállamok közül bármely ország fegyelmezetlen fiskális politikája következtében túlzottan nagy terhet jelentsen az egész övezetre, a költségvetési politikák összehangolására és egységes szabályrendszer kialakítására volt szükség (Európai Bizottság, 2013). A költségvetési szabályok kisebb eltérésekkel az Unió összes tagállamára vonatkoznak.

Az Európai Unió költségvetési keretrendszerének jogi megalapozottságát több különböző dokumentum együttese alkotja (2. ábra). Elsőként a Maastrichtban 1992-ben aláírt, majd egy évvel később hatályba lépett szerződés²³ tartalmazta a konvergenciakritériumokat, melyek közül kettő vonatkozott a fiskális politikára: a költségvetés hiányát és az államadósság maximális mértékét előíró szabályok. Az Európai Unió működéséről szóló alapszerződés később irányelvekkel egészítette ki a fiskális keretrendszert: az eurózóna tagjai számára²⁴

²³ Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés (Treaty of Maastricht on European Union).

²⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 136. cikk.

a költségvetési fegyelem és felügyelet összehangolása, gazdaságpolitikai iránymutatások megállapítása, illetve az összes tagállam számára²⁵ a gazdaságpolitikák összehangolása, valamint az Európai Tanács és a Bizottság fiskális jogköreinek meghatározása.

Az EU működéséről szóló alapszerződés a költségvetési szabályok vonatkozásában kiemelten fontos lépést jelentett, mivel itt jelenik meg először a túlzottdeficit-eljárás²⁶ (excessive deficit procedure – EDP) intézménye, illetve annak pontos definíciója és menetrendje. Ugyanez a dokumentum először biztosított mentesítő záradékokat a két korábbi, számszerűsített fiskális szabályhoz. A hiányt érintő szabály értelmében a költségvetési deficit nem haladhatja meg a folyó áron számított bruttó hazai termék 3 százalékát, mely referenciaértéktől eltérhet az adott tagállam, ha „az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent”, vagy a hiány kritériumának túllépése „csak kivételes és átmeneti”. Az adósságra vonatkozó szabály pedig előírja, hogy a bruttó államadósság legfeljebb a GDP 60 százalékát jelentheti, kivéve, „ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez”. Azt, hogy ez a kielégítő ütem pontosan milyen mértékű adósságcsökkenést jelent, a korai EU-s költségvetési szabályok még nem nevesítették, erre csak a későbbiekben került sor.

5.1.1. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény

Az Európai Tanács két 1997-es rendelete,²⁷ valamint az azokat kiegészítő állásfoglalása²⁸ létrehozta a mai napig az Európai Unió fiskális szabályrendszerét jelentő **Stabilitási és Növekedési Egyezményt**. A rendeletekben megfogalmazódik az igény arra, hogy a tagállamok rendezett állami pénzügyei támogassák a munkahelyteremtést eredményező kedvező árstabilitást, illetve a fenntartható növekedés feltételeit. A két rendelet tartalmazza továbbá a gazdaságpolitikák további összehangolását, a tagállami költségvetési politikák erőteljesebb felügyeletét (surveillance), illetve a túlzottdeficit-eljárás felgyorsítását.

²⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 121. cikk.

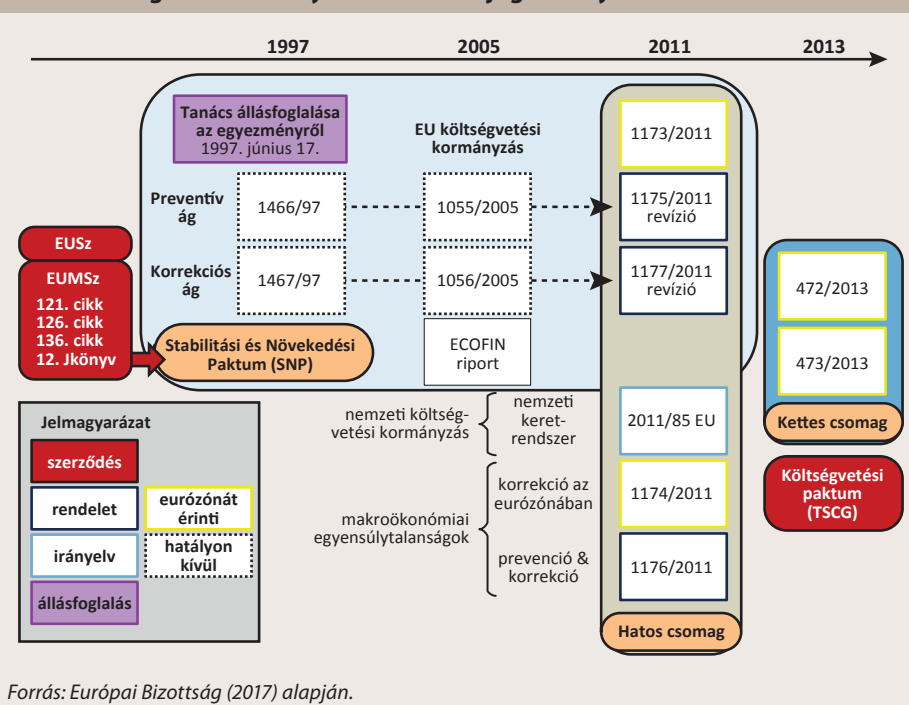
²⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, 126. cikk.

²⁷ A Tanács 1466/97/EK és 1467/97/EK rendeletei.

²⁸ Az amszterdami Európai Tanács állásfoglalása a Stabilitási és Növekedési Paktrumról.

2. ábra

Az EU költségvetési szabályrendszerének jogszabályi háttere



A Stabilitási és Növekedési Egyezmény két ágra bontható: a preventív és korrekciós ágra. A **preventív**, vagy másként megelőző ág, célja a tagállamok költségvetési felügyeletének és összehangolásának ellátása annak érdekében, hogy az EU *ex ante* módon biztosítsa a fiskális fegyelmet. Az SNP megalakulása idején a preventív ág szabályai mindössze annyit írtak elő, hogy a tagállamok középtávon egyensúlyhoz közeli, vagy többletet tartalmazó költségvetési egyenleget valósítsanak meg. A preventív ág ugyanakkor már az egyezmény eredeti keretrendszerének felállításakor elvárta a tagállamoktól, hogy stabilitási vagy konvergencia programokat készítsenek. Az euróökonómia tagállamok stabilitási programokat, míg a nem eurót használó országok konvergencia programokat nyújtottak be, melyekben a tagállamok felvázolták középtávra vonatkozó költségvetési és gazdaságpolitikai terveiket, elképzeléseiket.

Az egyezmény másik, **korrekciós** ága azokra a tagállamokra vonatkozik, melyek átlépték a maastrichti kritériumokhoz kapcsolódó referenciaértékeket.

A GDP-arányosan 3 százalékot meghaladó költségvetési hiány, valamint a 60 százalékos feletti államadósság esetén, ha nem áll fenn mentesítő záradék, életbe lép az egyezmény korrekciós ága, azaz megindul a túlzottdeficit-eljárás. A mentesítő záradék arra szolgál, hogy a középtávon megfigyelt államháztartási egyenleg és államadósság alakulását gazdasági ciklusokon átívelő módon lehessen értelmezni, tehát az egyszeri, kivételes túllépések nem vezetnek automatikusan EDP-hez, ha a hiány és az adósság értékei középtávon a referenciaértékektől nem válnak el jelentősen.

5.1.2. A 2005-ös reform

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény első nagy ívű átalakítására 2005-ben került sor, miután az eltelt nyolc évet követően felszínre kerültek az egyezmény korábbi hiányosságai.²⁹ A 2005. évi reformok célja alapvetően kettős volt: egyfelől elmozdulni az addigi univerzális szabályoktól az országspecifikus előírások irányába, másrészt nagyobb figyelmet fordítani a gazdasági, konjunkturális folyamatokra. A nominális értelemben megfogalmazott 3 százalékos hiány mellett így került középpontba a strukturális deficit mutatószáma. A **strukturális egyenleg** a gazdaság ciklikus ingadozásának hatásától megtisztított egyenleget jelenti, melyből kiszűrésre kerülnek az egyszeri és átmeneti tételek is (részletesebben a következő fejezetben).

A strukturális egyenleg alkalmazásán keresztül a költségvetés fenntarthatósága központi szerepet kapott az Európai Unió preventív jellegű fiskális szabályai között. A reformok után minden uniós tagállamnak **országspecifikus középtávú költségvetési célt** kell magának meghatároznia (az Európai Bizottsággal egyeztetve), mely egyrészt biztosítja, hogy középtávon a GDP-arányos hiány semmiképpen se haladja meg a 3 százalékos, másrészt költségvetési mozgásteret nyújt az ország számára. A középtávú költségvetési cél (medium-term budgetary objective – MTO) meghatározásakor, illetve rendszeres felülvizsgálatakor egyébeken mellett figyelembe kell venni az ország potenciális növekedési ütemét, az államadósságot, valamint a demográfiai folyamatok következtében jelentkező többletkiadásokat. Az eurózóna tagok és az

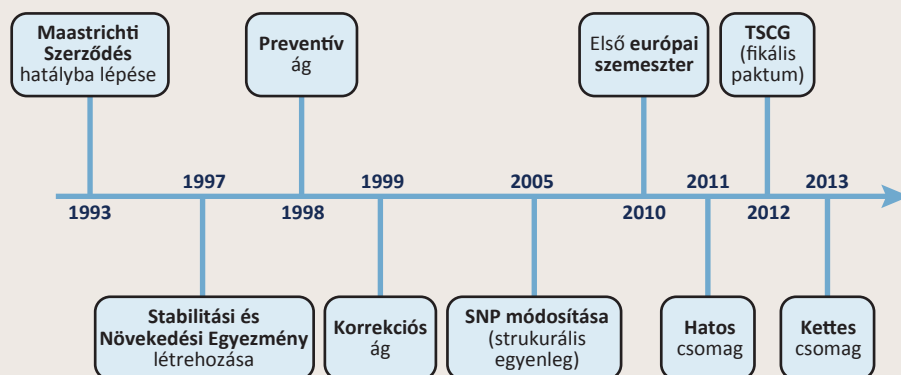
²⁹ A reformot a Tanács 1055/2005/EK és 1056/2005/EK rendeletei, illetve az Európai Tanácsnak készített „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának javítása” című Ecofin (Gazdasági és Pénzügyi Tanács) jelentés alapozták meg.

ERM II árfolyam-mechanizmusban részt vevő államok számára az MTO-ban meghatározott GDP-arányos deficit nem haladhatja meg a GDP 1 százalékát. A középtávú célhoz való közeledést illetően az általános szabály évi 0,5 százalékpontos javulást ír elő, mely gazdasági fellendülés idején magasabb, dekonjunktúrában pedig alacsonyabb. A fenntarthatóság jegyében bevezetésre került egy különleges záradék (structural reform clause), mely alapján egy ország átmenetileg eltérhet az MTO-tól, amennyiben olyan strukturális reformot hajt végre, melynek költségei merülnek fel, de kedvező hatással van a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságára (ez alapvetően a nyugdíjrendszere vonatkozik).

A korrekciós ág szabályainak átalakítása is azt a célt szolgálta, hogy a makrogazdasági folyamatok hangsúlyosabban jelenjenek meg az előírásokban. A 3 százalékos hiánycéltól való eltérés különleges körülményeit a 2005-ös reform kiszélesítette, valamint a GDP 0,5 százalékában határozta meg a hiánycél éves közelítését. A túlzottdeficit-eljárás sem lépett azonnal életbe, amint egy tagállam nem teljesítette a hiányra és az államadósságra vonatkozó szabályokat, hanem lehetőség nyílt a határidő meghosszabbítására, amennyiben az ország előírt mértékben közelítette a költségvetési referenciaértékeket (feltételes megfelelés).

3. ábra

Az EU költségvetési keretrendszerének időbeli alakulása



Forrás: Európai Bizottság (2013) alapján.

5.1.3. Az európai szemeszter és a Hatos csomag

Az európai költségvetési szabályok következő reformja a világgazdasági válságra adott választ jelentette (3. ábra). A globális, majd európai szuverén adósságválság világossá tették, hogy egyes uniós tagállamok nem használták fel megfelelően a recesszió előtti kedvező gazdasági környezetet, hogy anticiklikus³⁰ költségvetési politikát megvalósítva kedvezőbb fiskális pozíciót alakítsanak ki. A lakosság és az állam eladósodása, a külső és belső egyensúlytalanságok, a versenyképesség romlása több tagország esetében is ráirányította a figyelmet a gazdasági kormányzás hiányosságaira. Ezen hibák kijavítását szolgálta az újonnan bevezetett „európai szemeszter” intézménye, a makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelésére szolgáló eljárás, illetve a **Hatos csomagként** (Six Pack) ismert jogszabálycsomag.

Az **európai szemeszter** olyan szakpolitikai koordinációt jelent, amely hozzájárul a konvergencia és a stabilitás biztosításához. A szakpolitikák összehangolására a 2010-es elfogadást követően először 2011-ben került sor, ennek jogalapját adja a 2011-ben hatályba lépett Hatos jogszabálycsomag, mely egyben az EU magyar elnökségének egyik jelentős eredménye. Az európai szemeszter elsődleges célja a nemzeti költségvetési, növekedési, foglalkoztatási politikák szinkronizálása. Azért hívják szemeszternek, mert minden év első félévére lépésről lépésre tartalmazza az összes uniós tagállam, valamint az európai uniós intézmények számára előírt feladatokat és határidőket. Az országok és az EU-s intézmények között a szemeszter keretében többkörös egyeztetés folyik, mely kiterjed az éves stabilitási és konvergencia programok megküldésére, a Parlament, a Tanács és a Bizottság részéről véleményezésre és különböző országspecifikus ajánlatok megfogalmazására.

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény 2011-es reformja új preventív költségvetési előírást hozott létre, ez lett a **kiadási szabály** (expenditure benchmark). Az új szabály az MTO-hoz való közelítés biztosítására, valamint a válság során kialakult kedvezőtlen költségvetési pozícióhoz hasonló helyzet megelőzésére szolgál azon tagállamok számára, melyek az MTO-ra vonatkozó előírásokat

³⁰ A gazdaságpolitikát akkor nevezzük anticiklikusnak, amikor az állam stabilizációs funkcióját ellátva sikeresen mérsékli a gazdasági ciklusokból fakadó volatilitást, azaz fellendülés esetén szigorító, visszaesés esetén lazító gazdaságpolitikát folytat.

nem teljesítették. A szabály a kiadások éves növekedési ütemére országonként eltérő maximális mértéket (a potenciális GDP növekedési üteme alatti dinamikát) ír elő, hacsak a kiadások növekedését nem fedezik egyéb, diszkrecionális bevételnövelő tétel.

A megelőző ághoz tartozó szabályok terén további változás, hogy megjelent a **középtávú költségvetési céltól való jelentős eltérés** (significant deviation) fogalma. Az eltérés alkalmazható mind az új kiadási szabályra, mind a strukturális egyenlegre, fennállása esetén pedig a tagállam felszólítható költségvetési politikájának korrigálására. Annak érdekében, hogy az ajánlások hatékonysága javuljon, a 2011-es reform a preventív ág szabályaihoz is bevezette az euróövezethez tartozó tagállamok szankcionálásának lehetőségét: az országspecifikus ajánlások sorozatos mellőzése esetén a tagállam kamatozó letét elhelyezésére kötelezhető. Ugyanakkor a válság következtében az is világossá vált, hogy bizonyos esetekben az uniós országok önhibájukon kívül is kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy a költségvetési pozíciójuk akaratlanul kedvezőtlené válik. Ezekre az esetekre tekintettel vált rugalmasabbá az EU fiskális keretrendszere, vagyis olyan nem szokványos esetekben, mikor egy-egy államháztartásra gyakorolt egyszeri sokkhatás különleges, átmeneti konszolidációs lépéseket kíván meg, vagy ha az eurózónában, illetve az Európai Unió egészében általános gazdasági visszaesés jellemző, ekkor lehetőség van a preventív ág szabályainak rugalmasabb kezelésére.

A korrekciós ágat tekintve az adósságszabály 2011-ben pontosabb definíciót kapott. Az addig használatos „kielégítő ütemű” közeledés a 60 százalékos referenciaértékhez újabb szabállyal bővült, mely az **„egyhuszados” szabályként** vált ismertté (részletesebben a következő fejezetben). Ennek értelmében túlzottdeficit-eljárás indulhatott egy tagállammal szemben abban az esetben is, ha az ország betartotta a 3 százalékos GDP-arányos deficitcél, illetve a 60 százalékos szint irányába csökkentette az adósságát, viszont a csökkentés mértéke nem felelt meg az új egyhuszados szabálynak.

Az új reformok keretében megnyílt az út a közös valutát használó EDP alatt álló országok fokozatos pénzügyi szankcionálására. Az egyre növekvő méretű bírságok elméletileg áthidalják a korábban a túlzottdeficit-eljárás megindítása és annak legvégén alkalmazható szankcionálás közötti űrt, amely korábban

csak elodázta a tagállamok költségvetési kiigazításra fordított erőfeszítéseit.³¹ A reformok előtt csak a legvégső esetben, az igazán kedvezőtlen költségvetési helyzetbe került országok szankcionálására volt lehetőség, mely kontraproduktív eredményeket hozhat. Az új lehetőségekkel ugyanakkor időben korrekcióra kötelezhető az érintett tagállam.

5.1.4. A Kettes csomag és a TSCG

A Hatos jogszabálycsomag hatálybalépését követően született meg az **eurózóna** **vonatkozó** Kettes csomag. Ezzel párhuzamosan 25 európai uniós tagállam megállapodott a költségvetési politikájuk összehangolásának elmélyítésében és annak nemzeti jogrendbe történő átemelésében. Utóbbi megállapodás később a Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásról, Koordinációról és Kormányzásról (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, a továbbiakban: TSCG) nevet kapta. A szerződést a tagállamok 2012-ben írták alá, és bizonyos elemeket a Kettes csomagba is átemeltek. Fontos kiemelni, hogy a TSCG nem uniós közösségi joganyag, hanem kormányközi szerződés, melyet Magyarország is aláírt.

A **Kettes csomag** nevéből adódóan két rendeletet foglalt magában: az első az eurózána tagok számára ír elő fokozott költségvetési monitorozást, illetve újabb tagállami költségvetési tervezetek elkészítését (draft budgetary plans) a már meglévő stabilitási programok mellett, a második rendelet pedig a súlyos pénzügyi nyomásnak kitett tagállamok fokozott felügyeletére vonatkozik. A Kettes csomag nem definiált sem új költségvetési szabályt, illetve a korábbiakat sem módosította, ehelyett a csomag újdonságai két csatornán jelentkeznek. Az eurót használó országok számára az ősszel elkészítendő költségvetési tervezet kiegészíti az európai szemesztert, így teljessé válik a költségvetési felügyeleti ciklus és erősödik a gazdasági kormányzás. Másrészt pedig a csomag az EDP alatt álló országok költségvetési felügyeletét javítja azáltal, hogy az eljárás alá helyezett tagállamok 3–6 havonta kötelesek beszámolni az elért eredményekről és költségvetési pozíciójukat javító terveikről.

³¹ Fontos megjegyezni, hogy a megújult, fokozatos szankcionálási rendszer ellenére sem került sor büntetésekre az Egyezmény korrekciós ágában, annak továbbra is csak a lehetősége maradt fenn.

A **TSCG** a Kettes csomaggal egyidejűleg, azzal párhuzamosan alakult ki. A szerződés 2013-ban lépett életbe, és az aláírók közül kötelező érvényű az összes euróövezeti tagállamra, míg a nem eurót használó országok eldönthették, hogy mely részeit írják alá. A szerződést az akkori 27-ből 25 ország aláírta (Csehország és az Egyesült Királyság maradt ki), de több ország, köztük Magyarország bizonyos részeit nem ratifikálta.³² A TSCG részben a Stabilitási és Növekedési Egyezmény bizonyos elemeit másolja le, és arra kötelezi az aláíró feleket, hogy az adott szupranacionális, európai uniós rendelkezéseket ültetésük át nemzeti jogrendjükbe. A szerződés költségvetési szempontból releváns része az ún. **költségvetési paktum**³³ (fiscal compact), mely tovább erősíti az egységes európai uniós költségvetési felügyeletet és gazdasági kormányzást.

A paktum értelmében a nemzeti jogszabályok közé (lehetőleg alkotmányos szintre) kell emelni a középtávú költségvetési célt megfogalmazó fiskális szabályt, illetve az MTO elérését segítő korrekciós pályát. További elvárás, hogy az adott tagállam létrehozson olyan költségvetést felügyelő intézményt, mely a mindenkori kormányoktól független módon értékeli az országra jellemző fiskális folyamatokat, és ellenőrzi a költségvetési szabályoknak való megfelelést. A fiskális paktumból egyes elemeket átemeltek a Kettes csomagba, úgy, mint a túlzottdeficit-eljárás alá vont tagállamoknak a gazdasági partnerségi programok készítésére, valamint a tagállamok állampapír-kibocsátási terveinek előzetes koordinációjára vonatkozó kötelezettségét. Fontos kiemelni, hogy a fiskális paktum előírásainak betartását az Európai Unió Bírósága felügyeli és adott esetben szankcionálja.

Az európai uniós költségvetési szabályrendszer jelentősebb módosítására utoljára 2013-ban került sor. Az Európai Parlament és Tanács rendelete³⁴ megteremti annak a lehetőségét, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó szabályok megsértése, illetve a szükséges kiigazító intézkedések elmulasztása esetén a tagállam kizárható legyen az Európai Strukturális és Beruházási Alapok (European Structural and Investment Funds – ESIF)

³² Magyarország aláírta a TSCG-t, ugyanakkor abból csak az V. címet (Az euróövezet kormányzása) ratifikálta, így a magyar költségvetési politikára nézve a fiskális paktum nem kötelező érvényű.

³³ Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli Stabilitásról, Koordinációról és Kormányzásról, III. cím: Költségvetési Paktum.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete.

forrásaiból. A rendelet elsőként a 2014–2020-as programozási időszak európai uniós forrásaira vonatkozott, és elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a makrogazdasági egyensúlytalanságokkal sújtott, vagy nem megfelelő költségvetési politikát folytató tagállamok ne részesülhessenek az uniós támogatásokból.

5.1.5. Az Európai Költségvetési Tanács

Az öt elnök jelentését³⁵ követően az Európai Bizottság 2015 októberében döntött³⁶ egy új független költségvetési tanácsadó intézmény, az **Európai Költségvetési Tanács** (European Fiscal Board – EFB) létrehozásáról. Az öttagú testület 2016 decemberében kezdte meg működését, mely során alapvető feladata a tanácsadás. Az európai uniós költségvetési szabályok végrehajtása továbbra is az Európai Bizottság hatáskörében marad, ugyanakkor az EFB véleményezheti a szabályok betartását, illetve ajánlásokat tehet az egyes tagállamokra vonatkozóan a költségvetés strukturális egyenlegének alakulásáról (Babos–P. Kiss 2016). A Költségvetési Tanács feladatai közé tartozik „az eurózána egészét érintő, megfelelő költségvetési irányvonallal kapcsolatos szaktanácsadás”,³⁷ illetve az elnök felkérése alapján eseti szakvélemények megfogalmazása.

5.2. Részletesen az aktuális szabályokról

5.2.1. Preventív ág

A Stabilitási és Növekedés Egyezmény preventív vagy megelőző ágához két szabály tartozik: a középtávú költségvetési célra vonatkozó előírás, illetve a kiadási szabály.

1. A középtávú költségvetési cél

Az MTO (medium-term budgetary objective) az Európai Unió költségvetési keretrendszerének egyik központi eleme, a középtávú költségvetési célra vonatkozó szabály minden uniós tagállamot érint. **A középtávú költségvetési**

³⁵ „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása”, 2015. június, Európai Bizottság.

³⁶ A Bizottság 2015/1937 határozata.

³⁷ „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása: a Bizottság konkrét lépéseket tesz a GMU megerősítése érdekében”, Európai Bizottság sajtóközlemény, 2015. október.

cél strukturális értelemben kerül meghatározásra, vagyis azt a ciklikusan igazított (a gazdaság ciklikus ingadozásaitól tisztított) költségvetési egyenleget jelenti, amelyből kiszűrésre kerültek az egyszeri és átmeneti tételek is. A ciklikus komponens nagysága elsősorban a kibocsátási réstől, azaz a potenciális és tényleges GDP-szint különbségétől, valamint a költségvetési egyenleg ciklikus rugalmasságától függ.

A középtávú költségvetési cél országspecifikus, minden tagállam az Európai Bizottsággal egyeztetve háromévente egyedi célt állapít meg a stabilitási és konvergencia programokban. Az MTO értékének meghatározásakor figyelembe kell venni a 3 százalékos nominális hiánycél mindenkor elérését, az államadósság nagyságát, a makrogazdasági folyamatokat, a demográfiai trendek költségvetési hatását, a fiskális mozgástér igényét, illetve a különböző szerződéses kötelezettségeket. Az ERM II árfolyam-mechanizmusban részt vevő és eurózóna tagállamok számára a cél a GDP legfeljebb 1 százalékos hiányában van maximalizálva, továbbá a TSCG-t aláíró országok (vagyis minden euróövezeti tagállam) számára az MTO legfeljebb GDP-arányosan $-0,5$ százalék lehet, kivéve akkor, ha az államadósságuk számottevően alacsonyabb 60 százaléknál és a költségvetés fenntarthatóságát nem övezik kockázatok (ekkor a strukturális hiány alsó korlátja ismét a GDP 1 százaléka).

A középtávú költségvetési célra vonatkozó szabály akkor teljesül, amennyiben a tagállam adott évben elérte az MTO-t, vagy megfelelő korrekciós pályán van a cél teljesítése érdekében. Utóbbi számszerűen azt jelenti, hogy alapesetben a GDP 0,5 százalékaival szükséges évente csökkenteni a hiányt, mely érték ugyanakkor a konjunktúra ingadozása következtében, illetve az államadósság fenntarthatósága függvényében alacsonyabb vagy magasabb lehet. Az MTO-tól az ún. strukturális reform klauzula alkalmazásával van mód átmenetileg eltérni, ami olyan következetesen végrehajtott és kiadásokkal járó reformot jelent, amely egyrészt hosszú távon javítja a költségvetés pozícióját, másrészt átfogó változtatást igényel. Ez jellemzően a nyugdíjreformokra igaz, és már több tagállam is igénybe vette a záradékot (például Lettország 2015-ben, vagy Litvánia 2016–2017-ben).

2. A kiadási szabály

A középtávú költségvetési célra vonatkozó szabály be nem tartása esetén lép életbe az Európai Unió kiadási szabálya.³⁸ Ez a szabály alapvetően arra szolgál, hogy biztosítsa az MTO-tól eltérő tagállamoknak a megfelelő korrekciós pálya kijelölését és végrehajtását.

A középtávú költségvetési célt nem elérő tagok számára a kiadási szabály azt írja elő, hogy a költségvetés kiadási oldala nominálisan nem emelkedhet nagyobb mértékben, mint a potenciális kibocsátás növekedése.

Kivételt képez, ha a többletkiadások fedezhetők diszkrecionális bevételi intézkedésekkel. A potenciális növekedési ütem és a kiadások növekedési üteme közötti különbség a konvergenciarés (convergence margin), melynek mértéke biztosítja az MTO-hoz való fokozatos közeledést a korrekciós pályán. A szabály nem vonatkozik azokra a kiadásokra, melyekkel törvényben előírt módon automatikusan együtt jár a bevételek növekedése is. A kiadási benchmark nem tartalmazza továbbá a kamatkiadásokat, az EU-s bevétellel fedezett uniós programokhoz kapcsolódó kiadásokat, illetve az álláskeresési támogatások ciklikus részét. Az állami beruházások továbbá simítva, négyéves átlaggal szerepelnek a kiadási szabály módszertanában, így csökkentve az egyszeri kiugró állami beruházások okozta volatilitást.

5.2.2. Korrekciós ág

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágába azok a szabályok tartoznak, melyek sorozatos, mentesítő záradékkal nem indokolt megsértése túlzottdeficit-eljárást (EDP) von maga után, ezek az egyenlegre és az államadósságra vonatkozó maastrichti szabályok.

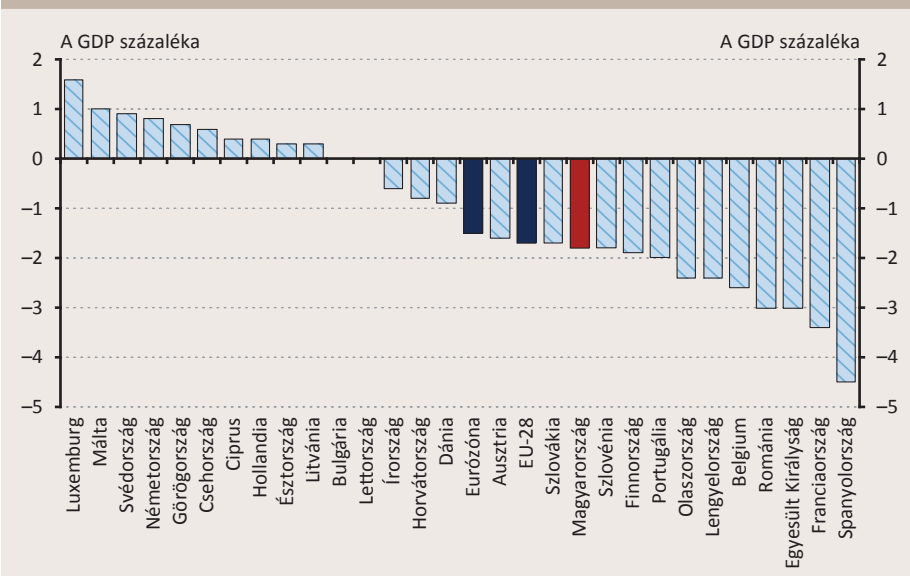
3. A hiánykritérium

Az egyenlegre vonatkozó szabály minden uniós tagállam számára előírja, hogy a költségvetés éves eredményszámlázatú ESA-egyenlege nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. Két mentesítő záradék létezik: ha az egyenleg folyamatos, jelentős javulást mutatott és nem marad el számottevően a 3 százalékos referenciaértéktől, illetve, ha az eltérés kivételes, átmeneti, és ugyancsak

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete.

nem tér el jelentősen a kritériumtól. Kivételes esetről akkor beszélünk, mikor vagy a tagállam irányításán kívül eső sokkhatás éri a gazdaságot (pl. természeti katasztrófa), vagy amikor az eurózóna, illetve az EU egészére gazdasági visszaesés jellemző. Átmeneti egy esemény, ha a Bizottság előrejelzése szerint a különleges esemény lecsengésével a hiány visszatér 3 százalék alá.

4. ábra
2016. évi GDP-arányos ESA-egyenlegek az európai uniós tagállamokban



Forrás: Eurostat.

4. Az adósságszabály

A szabály értelmében egyik uniós tagállam (maastrichti³⁹) adósságrátája sem haladhatja meg a GDP-arányos 60 százalékot, vagy amennyiben meghaladja, úgy kielégítő mértékű csökkentése szükséges. A szükséges ütemet az „egyhuszados” szabály határozza meg, mely háromféle számítási módot jelent, ugyanakkor leegyszerűsítve úgy írható le, hogy az adósságrátát évente átlagosan (három év átlagában) a 60 százalék feletti rész 1/20 részével,

³⁹ Bruttó, konszolidált, névértéken számított államadósság, mely a stabilitási törvényben definiált államadósság-mutatóval szemben tartalmazza az EU-források utólagos megtérülését, illetve az árfolyam-változás hatását.

vagy másként 5 százalékkal szükséges csökkenteni. A csökkenés pontosabban akkor teljesül, ha a három előírt feltétel közül legalább az egyiknek megfelel az adott tagállam adósságpályája.

Az adósságváltozás átlagos ütemét a szabálynak való megfelelés ellenőrzése során három módon is kiszámítja az Európai Bizottság, melyek közül elegendő a legenyhébbnek megfelelni (MNB 2016). Két számítási módszer csak a vizsgált években különbözik egymástól, míg a harmadik a gazdaság ciklikus ingadozásainak hatásait is figyelembe veszi. A kritérium teljesítésének vizsgálatakor a Bizottság saját becslését és előrejelzését veszi figyelembe. Az adósságszabály három ága a következő:

1. *Visszatekintő (backward-looking) feltétel:* a tagország akkor teljesíti a kritériumot, ha a tárgyévben és az azt megelőző két évben a GDP-arányos államadósság átlagosan évente a 60 százalék feletti rész egyhuszadával csökkent.

$$\text{Feltétel}_t = 0,6 + \frac{0,95}{3}(\text{Adósság}_{t-1} - 0,6) + \frac{0,95^2}{3}(\text{Adósság}_{t-2} - 0,6) + \frac{0,95^3}{3}(\text{Adósság}_{t-3} - 0,6)$$

A feltétel abban az esetben teljesül, ha:

$$\text{Adósság}_t < \text{Feltétel}_t$$

ahol Adósság_t az adott év végi GDP-arányos államadósság értéke.

2. *Előretekintő (forward-looking) feltétel:* a visszatekintő feltételhez hasonlóan, ennek a feltételnek is az a lényege, hogy három év átlagában megfelelő mértékben csökkenjen az adósság. Az előretekintő módszer azonban a tárgyévi, a tárgyévet követő és az azt követő évben az Európai Bizottság előrejelzése szerint várható adósságváltozást veszi figyelembe.

$$\text{Feltétel}_{t+2} = 0,6 + \frac{0,95}{3}(\text{Adósság}_{t+1} - 0,6) + \frac{0,95^2}{3}(\text{Adósság}_t - 0,6) + \frac{0,95^3}{3}(\text{Adósság}_{t-1} - 0,6)$$

A feltétel abban az esetben teljesül, ha:

$$\text{Adósság}_{t+2} < \text{Feltétel}_{t+2}$$

3. *Ciklikusan igazított (cyclically adjusted) feltétel*: a gazdasági ciklus adósságra gyakorolt hatását is figyelembe veszi, és azt vizsgálja, hogy ettől eltekintve megfelelt volna-e az adósságráta alakulása az előírt csökkenési ütemnek.

$$\text{Ciklus}_t = \left(\frac{\text{Adósság}_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{\text{pot}}) (1 + p_{t-h})} \right)$$

A képletben szereplő C_t a ciklikus komponens, Y_t a nominális GDP értékét, y_t^{pot} a potenciális növekedés mértékét, míg p_t a GDP-deflátort jelenti.

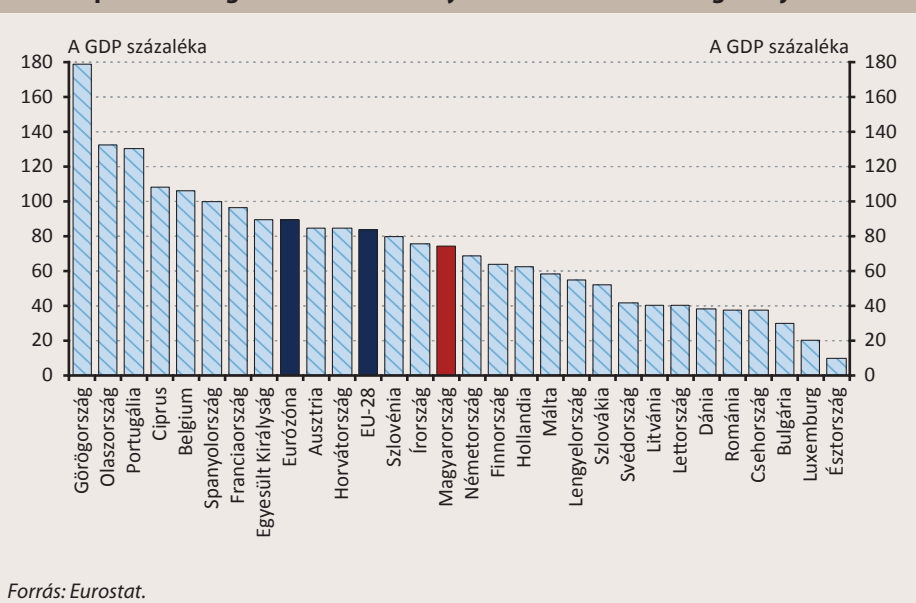
A feltétel abban az esetben teljesül, ha:

$$\text{Ciklus}_t < \text{Feltétel}_t$$

A három feltétel bizonyos mértékben biztosítja a szabály rugalmasságát, mert a visszatekintő és az előretekintő módszer alkalmazásával több évet figyelembe véve vizsgálja az adósság alakulását, a harmadik feltétel pedig a gazdaság ciklikus ingadozásainak hatásait is figyelembe veszi. A szabály értékelésénél az Európai Bizottság először a visszatekintő módszert vizsgálja, ugyanis ebben az esetben tényadatokból kiindulva meg lehet állapítani, hogy teljesült-e a szabály, vagy sem. Amennyiben nem teljesült a szabály, akkor a Bizottság a saját előrejelzését – amely rendszerint eltér a tagállamok saját előrejelzésétől – figyelembe véve megállapítja, hogy előretekintve teljesül-e az előírt adósságcsökkenés. Ha az előrejelzési horizonton sem csökken megfelelő mértékben az adósság, akkor a Bizottság azt vizsgálja meg, hogy a negatív kibocsátási rés, illetve a potenciális növekedéstől elmaradó gazdasági bővülés-e az oka a visszatekintő kritérium megsértésének. Abban az esetben, ha a gazdasági ciklus negatív hatása okozza az elvárt adósságcsökkenés meghiúsulását, akkor a Bizottság teljesítettnek tekinti a szabályt.

5. ábra

Az európai uniós tagállamok GDP-arányos bruttó államadósság-rátája 2016-ban



Az Európai Unió átmeneti adósság szabálya (MLSA)

A Hatos csomag elfogadásakor több ország is túlzottdeficit-eljárás alatt állt, melynek keretében az Európai Unióval egyeztetett költségvetési konszolidációs pályát követtek (MNB 2015). Ezért ezen országok esetében a szabályozás bevezetett az EDP lezárása után egy hároméves átmeneti periódust, amely alatt a tagországoknak egy **átmeneti adósság szabálynak** (minimum linear structural adjustment – MLSA) kell megfelelniük, és az általános adósságcsökkentési szabály csak ezt követően lép érvénybe.

A szabály az adósságráta elvárt csökkenéséből vezeti le, hogy ahhoz miként kell alakulnia a – gazdasági ciklus hatásaitól és egyszeri tételektől tisztított – strukturális egyenlegnek. A szabály azt határozza meg, hogy mekkora strukturális egyenlegjavulásra van szükség (vagy bizonyos esetekben mekkora strukturális egyenlegromlás engedhető meg) annak érdekében, hogy az általános adósság szabály teljesüljön az átmeneti időszak végén. Ezért az általános adósság szabálynál bemutatott mindhárom kritérium esetében meg

kell határozni ezt a szükséges (vagy megengedett) egyenlegváltozást, és a legenyhébbet kell figyelembe venni. Ezzel az általános adósságszabály által biztosított rugalmasság az átmeneti szabályban is megjelenik.

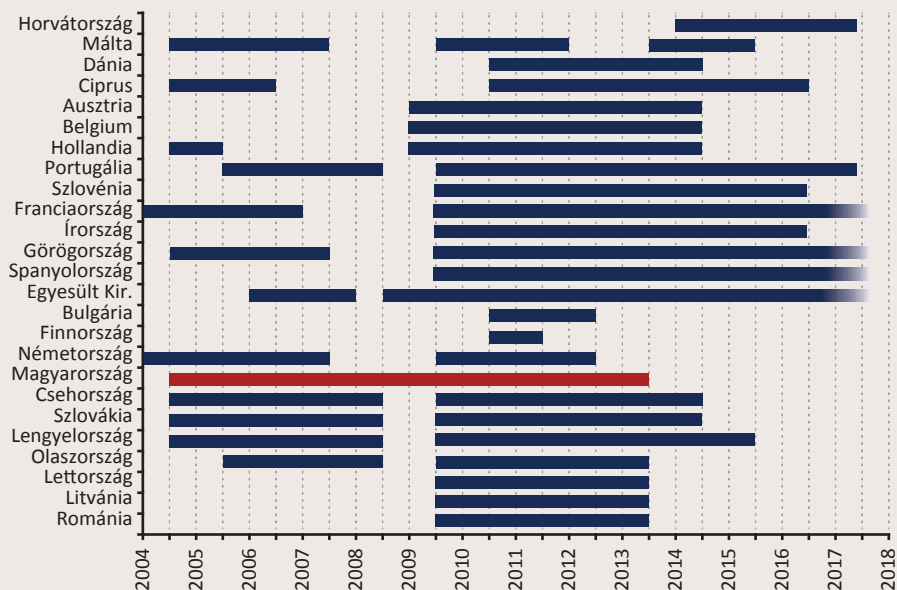
Az MLSA kritériumértékének meghatározása során viszonylag sok input adatot kell felhasználni, amelynek egy része csak becsülhető, illetve a Bizottság előrejelzésén alapul. A szabály ezért nemcsak nehezen kiszámítható, hanem a Bizottság előrejelzésének módosulásának megfelelően, év közben is folyamatosan változik, mely már több esetben vitát kiváltó ajánlásokhoz vezetett. A becsült input adatok között több módszertani bizonytalansággal övezett mutató is megtalálható, mint például a potenciális GDP, a ciklikus komponens vagy a strukturális egyenleg. Az átmeneti adósságszabály megsértése az általános adósságszabályhoz hasonlóan túlzottdeficit-eljárás megindításához vezethet.

5.3. Túlzottdeficit-eljárás

A **túlzottdeficit-eljárás** (excessive deficit procedure – EDP) a költségvetési szabályok korrekciós és büntetések kiszabására vonatkozó mechanizmusa. Ha az Európai Bizottság az eljárás elindítása mellett dönt, akkor első lépésként ajánlást fogalmaz meg az Európai Tanács számára. A Tanács ezután dönt a túlzott hiány (vagy adósság) létjogosultságáról, majd konkrét ajánlásokat fogalmaz meg az érintett tagország számára, a probléma korrigálása érdekében. Azok az euróövezeti országok, melyekre már kirótták a preventív ághoz tartozó lehetséges szankciót (kamatozó letét elhelyezése), további hasonló büntetésre számíthatnak, ami a GDP 0,2 százalékának megfelelő nem kamatozó letét elhelyezését jelenti.

6. ábra

Túlzottdeficit-eljárások az EU10-tagállamok csatlakozását követően



Forrás: Európai Bizottság.

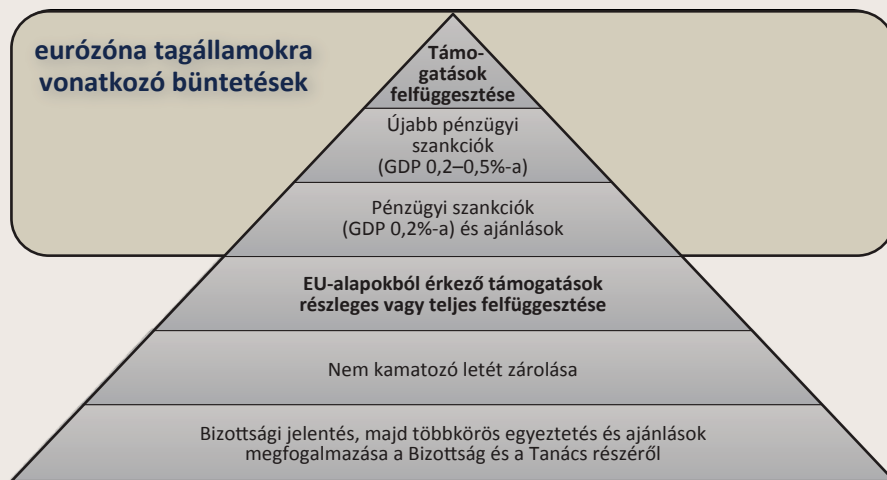
A Tanács ajánlásait szem előtt tartva az érintett tagállam megfelelő intézkedéseket hozhat (effective action), melyre 3–6 hónap áll rendelkezésére. A határidő után a Bizottság és a Tanács megvizsgálják, hogy a tagállam által alkalmazott intézkedések megfeleltek-e az ajánlásban megfogalmazott elvárásoknak. Amennyiben megfeleltek, de a számszerű kritérium értékeket még nem érte el az ország, úgy jellemzően további határidőt kap a korrekcióra, vagy ha elérte azokat, akkor megszűnik az eljárás. Ha a tagállam nem hozott megfelelő hatékonyságú intézkedéseket, akkor az EDP a következő fázisába lép (7. ábra).

Ezen a lépcsőfokon már euróövezeti tagságtól függetlenül kilátásba helyezhető az EU alapjaiból érkező források ideiglenes felfüggesztése. A nem eurózóna tagok és a Tanács, valamint a Bizottság között újabb egyeztetési kör kezdődik újabb ajánlásokkal, míg az eurót használó országok egyaránt újabb, de konkrét és rövidebb határidejű kérésekkel szembesülnek. Megfelelő intézkedés hiányában ezután az eurózóna tagállamok akár a GDP 0,2 százalékának

megfelelő pénzügyi bírságot kaphatnak, mely további nemteljesítés esetén fokozatosan emelkedhet.

7. ábra

A korrekciós ághoz kapcsolódó büntetések sorrendje



Forrás: Európai Bizottság (2017) alapján.

A túlzottdeficit-eljárás akkor szűnik meg, mikor a tagállam fenntartható módon teljesítette a korrekcióra vonatkozó pontos feltételeket és elérte a nominális referenciaértékeket. Vagyis a költségvetési hiány *ex post* elérte a 3 százalékot, valamint az aktuális előrejelzés szerint középtávon nem áll fenn a túlzott hiány veszélye, illetve az adósság előretekinthető módszertannal számolva megfelel az adósságszabály által támasztott feltételeknek. Az eljárás megszüntetése után a szankcionált tagállam visszakapja az elhelyezett letét teljes összegét, ugyanakkor a pénzbírságok nem visszatéríthetők.

Irodalomjegyzék

Afonso, António – Hauptmeier, Sebastian (2009): Fiscal behaviour in the European Union: rules, fiscal decentralization and government indebtedness. *ECB Working Paper*, No. 1054.

Alesina, Alberto – Campante, Filipe. R. – Tabellini, Guido (2008): Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1006–1036. o.

Alesina, Alberto – Perotti, Roberto (1999): Budget deficits and budget institutions. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (13–36. o.). University of Chicago Press.

Alesina, Alberto – Tabellini, Guido (1990): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, 57(3): 403–414. o.

Anderson, Barry – Minarik, Joseph J. (2007): Design choices for fiscal policy rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4): 159–208. o.

Auerbach, Alan J. – Gokhale, Jagadeesh – Kotlikoff, Laurence J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy and the Economy*, 5. 55–110. o.

Ayuso-i-Casals, Joaquim – Hernández, Diana González – Moulin, Laurent – Turrini, Alessandro (2009): Beyond the SGP: Features and effects of EU national-level fiscal rules. In *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies* (204–240. o.). Palgrave Macmillan UK.

Babos Dániel – P. Kiss Gábor (2016): *Az új európai szintű független költségvetési intézmény(ek)*. Magyar Nemzeti Bank, 2016. május.

Baksay Gergely – P. Kiss Gábor (2009): *Törvény a fiskális felelősségről – az első felvonás*. MNB-szemle (május).

Balassone, Fabrizio – Franco, Daniele (2000): Public investment, the Stability Pact and the 'golden rule'. *Fiscal Studies*, 21(2): 207–229. o.

Balassone, Fabrizio – Franco, Daniele – Giordano, Raffaella (2004): *Market-induced fiscal discipline: is there a fall-back solution for rule failure?* Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop. Rome.

Balatoni, András (2015): A simple fiscal rule for Hungary. *Acta Oeconomica*, 65(1): 149–159. o.

Balatoni András – Tóth G. Csaba (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle*, 59(10): 1107–1137. o.

Barro, Robert J. (1979): On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy*, 940–971. o.

Bayoumi, Tamim – Goldstein, Morris – Woglom, Geoffrey (1995): Do credit markets discipline sovereign borrowers? Evidence from US states. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1046–1059. o.

Benczes István (2008): A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55(3): 218–232. o.

Benczes István – Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Benczes István – Váradai Szilvia (2011): Arany szabály helyett adósságfék – a német példa. *Közgazdaság*, 6(1): 91–103. o.

Budina, Nina – Kinda, Tidiane – Schaechter, Andrea – Weber, Anke (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the „Next-Generation” Rules: A New Dataset. *IMF Working Paper*, No. 12/187.

Chari, Varadarajan V. – Kehoe, Patrick J. (2007): On the need for fiscal constraints in a monetary union. *Journal of Monetary Economics*, 54(8): 2399–2408. o.

Cimadomo, Jacopo (2008): Fiscal Policy in Real Time. European Central Bank, Working Paper No 919,

Cordes, Till – Kinda, Tidiane – Muthoora, Priscilla – Anke Weber (2015): Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?. *IMF Working Paper*, 15/29.

Csaba László (2002): Az átalakulás fejlődésmélete. *Közgazdasági Szemle*, 49(4): 273–291. o.

Csontos László – Kornai János – Tóth István György (1996): Adótudatosság és fiskális illúziók. In: *Társadalmi Riport 1996*

Darvas, Zsolt – Kostyleva, Valentina (2011): The Fiscal and Monetary Institutions of CESEE countries. *Bruegel Working Paper*, 2. sz.

Debrun, Xavier (2011): Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies. *IMF Working Paper*, 1–15. o.

Debrun, Xavier – Baldacci, Emanuele – Schaechter, Andrea – Caceres, Carlos – Kim, Daehaeng – Escolano, Julio – Jonas, Jiri – Karam, Philippe – Yakadina, Irina – Zymek, Robert (2009): Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *IMF Staff Papers*.

Debrun, Xavier – Moulin, Laurent – Turrini, Alessandro – Ayuso-i-Casals, Joaquim – S. Kumar, Manmohan – Drazen, Allan – Fuest, Clemens (2008): Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298–362. o.

Európai Bizottság (2013): Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact. *European Economy Occasional Paper*, 150, 2013. május.

Európai Bizottság (2017): Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2017 Edition. *European Economy Institutional Paper*, 052, 2017. március.

Forni, Lorenzo – Momigliano, Sandro (2004): Cyclical sensitivity of fiscal policies based on real-time data. *Applied Economics Quarterly*, 50(3), 299–326. o.

Gale, William G. – Orszag, Peter R. (2003): Economic effects of sustained fiscal deficits. *National Tax Journal*, 56. 463–485. o.

Hamker, Jürgen (2011): Implementing Germany's new constitutional fiscal rules. In *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*. Papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 31 March–2 April, 2011.

Heinemann, Friedrich – Moessinger, Marc-Daniel – Yeter, Mustafa (2016): Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis. *ZEW Discussion Paper*, No. 16-027.

Heinemann, Friedrich – Osterloh, Steffen – Kalb, Alexander (2013): Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture. *ZEW Discussion Paper*, 13-016, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung/Center for European Economic Research.

Hemming, Richard – Kell, Michael (2001): *Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities*. Public Finance (Fiscal Affairs Department), IMF.

Heppke-Falk, Kirsten H. – Wolff, Guntram B. (2008): Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder. *Kyklos*, 61(3): 425–446. o.

Jókay Károly – Osváth László – Sóvágó György – Szmecsa György (2004): *Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003*. Készült az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet számára. Ige Tanácsadó Kft., Budapest.

Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine (2001): The role of fiscal rules in determining fiscal performance. *Department of Finance Canada, Working Paper*, 16. sz.

Kopits, György (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament. *IMF Working Paper*, No. 145.

Kopits György (2007): A költségvetési felelősségről. Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 4. sz. 67–72. o.

Kopits, György – Symansky, A. Steven (1998): Fiscal policy rules. *International Monetary Fund. Occasional Paper*, No. 162.

Kornai János (2005): Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás. *Közgazdasági Szemle*, 52(12): 907–936. o.

Krogstrup, Signe–Wyplosz, Charles (2010): A common pool theory of supranational deficit ceilings. *European Economic Review*, Vol. 54. 269–278. o.

Kumar, Manmohan S. – Ter-Minassian, Teresa (2007): *Promoting fiscal discipline*. International Monetary Fund.

Kydland, Finn E. – Prescott, Edward C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, No. 85. 473–491. o.

Magyar Nemzeti Bank (2015): Költségvetési jelentés, 2015. augusztus: *Az államháztartási folyamatok 2014–2015. évi alakulásáról és a 2016. évi elfogadott költségvetésről*. 50–51. o.

Magyar Nemzeti Bank (2016): Költségvetési jelentés, 2016. augusztus: *Féléves elemzés az államháztartási folyamatokról*. 58–59. o.

Muraközy László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó. Budapest.

Musgrave, Richard Abel (1959): *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill.

Ódor Lajos – P. Kiss Gábor (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. *MNB-szemle*, június, 25–38. o.

Persson, Torsten – Svensson, Lars E. O. (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2): 325–345. o

Poterba, James M. (1996): Do budget rules work?. *NBER Working Paper*, No. 5550.

P. Kiss Gábor (2017): Mi nulla? Mi mennyi? Amit mindig tudni szeretettél volna a kiegyensúlyozott költségvetésről. Mimeo

Reuter, Wolf Heinrich (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?. *European Journal of Political Economy*, 39, 67-81. o.

Roaf, James – Atoyan, Ruben – Joshi, Bikas – Krogulski, Krzysztof (2014): *25 Years of Transition Post-Communist Europe and the IMF. Regional Economic Issues. Special Report*. Washington, D.C., International Monetary Fund.

Romer, Christina (2012): Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications. *IMF Fiscal Forum*, April. Vol. 18.

Schaechter, Andre – Kinda, Tidiane – Budina, Nina – Weber Anke (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the „Next-Generation” Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper*, 12/187, Washington, D.C., International Monetary Fund.

Ter-Minassian, Teresa (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments. *OECD Journal on Budgeting*, 6(3): 1–11. o.

Thornton, John – Vasilakis, Chrysovalantis (2017): The impact of fiscal rules on sovereign risk premia: International evidence. *Finance Research Letters*, 20. 63–67. o.

Tornell, Aaron – Lane, Philip R. (1999): The Voracity Effect. *American Economic Review*, 22–46. o.

Tóth G. Csaba (2016): A nemzeti költségvetési szabályok elterjedése és hatása Európában – tanulságok Magyarország számára. Doktori PhD Értekezés, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola.

United States General Accounting Office (1994): Deficit reduction – Experiences of Other Nations. United States General Accounting Office Washington, D.C. 20548.

Von Hagen, Jürgen – Wolff, Guntram B. (2004): What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, 37.

Wagner, Richard E. (2004): Debt, Money, and Public Finance. In *Handbook of Public Finance*. Kluwe Academic Publisher.

World Bank (2008): Montenegro, Beyond the Peak: Growth Policies and Fiscal Constraints. Report No. 46660.

Wyplosz, Charles (2012): Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. *Working Paper*, 17884 NBER.

OKTATÁSI FÜZETEK
KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK

Nyomda: Prospektus–SPL konzorcium
8200 Veszprém, Tartu u. 6.

