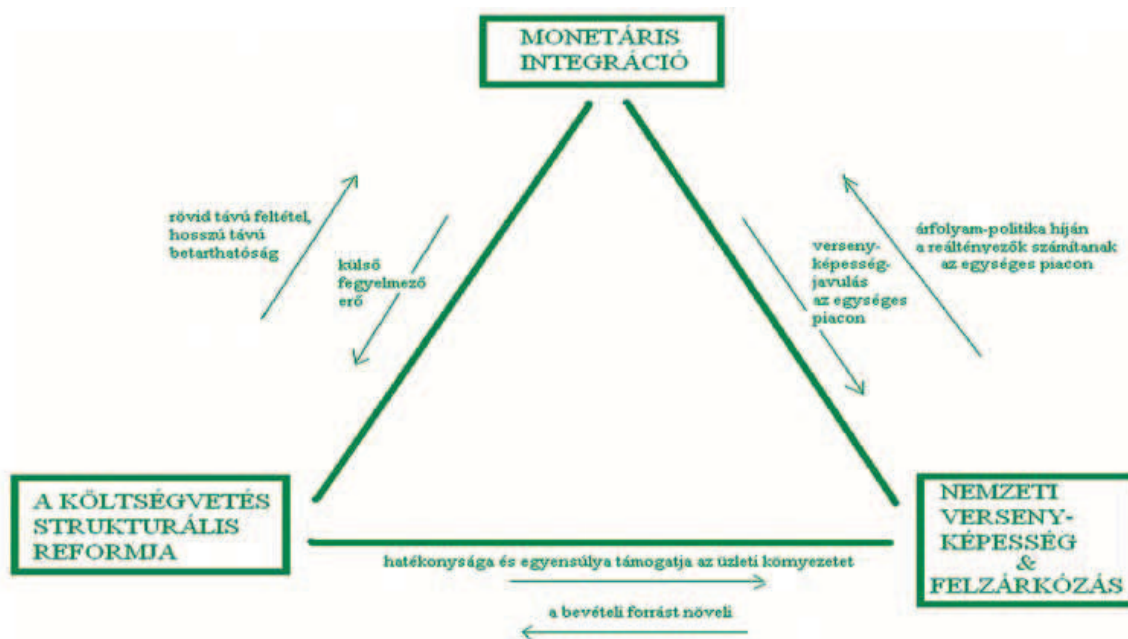


## AZ EU8+2 ORSZÁGOK KÖLTSÉGVETÉSI ELEMZÉSE

*Kutasi Gábor 2008 tavaszán védte meg doktori értekezését a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájában. A disszertáció értelmében az EU8+2 országok (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) felzárkózásához elengedhetetlen kiindulási alap a stabil üzleti környezet megteremtése, ami a fenntartható, egyensúlyi költségvetési politikával érhető el esetükben. A költségvetési egyensúly javítja mind a tőkevonzó képességet, mind az euró egységes piaci versenyképességet elősegítő bevezetésének esélyét. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy e gazdaságpolitikai versenyben milyen pozíciót értek el egymáshoz képest az EU8+2 országok. A tanulmány a téma kutatási eredményeit foglalja össze.*

### 1. AZ ELEMZÉS HÁTTERE

A kutatás abból a feltételezésből indult ki, hogy a költségvetési egyensúly, az euró bevezetése és a felzárkózási politika szorosan és kölcsönösen összefüggő folyamatok. Vagyis a keleti EU-tagállamok felzárkózásához elengedhetetlen az egységes valuta, mint versenyképességi eszköz bevezetése, ami pedig többek között attól függ, létrejött-e fenntartható költségvetési egyensúly (lásd 1. ábra). A kelet-európai EU-tagállamok számára az Európai Gazdasági Közösség integrációs folyamataiban való



forrás: Kutasi (2006)

1. ábra A tagállami gazdaságpolitika háromszöge az európai egységes piacon

részvétel kínálja az egyetlen reális lehetőséget arra, hogy felzárkózzanak a legfejlettebb országok (a leggazdagabb OECD tagországok) csoportjához. E felzárkózási folyamatban tehát alapvetően meghatározó, hogy a keleti tagállamok mennyire sikeresek és versenyképesek az egységes európai piacon, ahol viszonylag kevés gazdaságpolitikai eszköz alkalmazható a tagállami reálgazdasági teljesítmény közvetlen nominális befolyásolására. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy az *EU8+2 országok (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia)* hol állnak az egyensúlyteremtési folyamatban.

Az euró bevezetése egyrészt költségmegtakarítás, másrészt költséghatékonyságra kényszerítő lépés, de a hiánya, elhalasztása önmagában csak akkor válik versenyhátránnyá, ha a kereskedelem és beruházások esetében ténylegesen rivális országok végrehajtották már az egységes valuta bevezetését és ezzel költségelőnyre tettek szert. Az egységes valuta bevezetésére való felkészülésnek van egy járulékos hatása, amely a tagállami versenyképességet és felzárkózási lehetőséget javítja. Ez pedig a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítésével elért stabil üzleti környezet, azaz az országhockozatot mérséklő, az egyensúlyon és kiszámíthatóságon keresztül stabilitást biztosító gazdaságpolitikai háttér. [Magas 2002]

Egy ország relatív versenyképességének értelmezése kiterjeszthető az üzleti környezet különböző tényezőinek minőségére. Ha a tőkevonzó képesség, munkaerőköltség, összgazdasági teljesítmény stb. szempontjából fel lehet állítani relatív sorrendet a tényleges versenytársak között, akkor ugyanez megtehető a gazdasági teljesítményt jelentősen befolyásoló költségvetési politika esetében is.

A kutatás célja egyrészt az volt, hogy kifejtse és elméleti oldalról igazolja a kelet-európai EU-tagországok esetében a felzárkózási célkitűzés, a monetáris integráció és az egyensúlyi költségvetési politika hármasa közti, egymást kölcsönösen erősítő és támogató kapcsolatot. Másrészt, a fenti cél mellett létrejött egy olyan államháztartási elemzési keret, amelynek alapján a tagállamok fiskális politikai sikeressége megítélhető egymáshoz viszonyítva. Továbbá minősíthetővé válik az alkalmazott költségvetési politika egyensúlyi szempontból, ami alapján konkrét, gyakorlati gazdaságpolitikai ajánlások megtétele is lehetővé válik. Ezen elemzési keret alapján sor került arra is, hogy a tíz keleti tagállam államháztartási szerkezetét és költségvetési politikáját a szerző kiértékelje, összehasonlíthatóvá tegye, és minőségi különbségeket állapítson meg.

## 2. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

### 2.1 A KUTATÁS MENETE

A téma a politikai gazdaságtan eszköztárával került feldolgozásra. Egyrészt a makroökonómia, statisztika eszköztárát és az ökonometriai vizsgálatok eredményét használja fel a folyamatok és állapotok elemzésére, mellette azonban számításba veszi a döntéshozói és politikai intézményrendszer tényezőit, változóit is.

Ahhoz, hogy eljussunk az EU8+2 országok költségvetési rangsorához, az elemzési keret felépítéséhez számos tényezőt kellett figyelembe venni és megvizsgálni. Először is meg kellett határozni a „költségvetési verseny” fogalmát, ami a jól körülhatá-

rott nemzeti versenyképesség fogalmán és a XXI. századi állam feladatának pontos meghatározásán alapult. Ezek alapján a költségvetési politika feladata a stabil üzleti környezet megteremtése a gazdasági növekedés, ezen belül elsősorban a tőkeberuházások számára. Utóbbiak tovaryűrűző hatásként munkahelyeket, jövedelmet, fizető-képességet, gazdasági hatékonyságot, technológiai fejlődést teremtenek. Tehát a költségvetési versenyképesség, avagy a költségvetési politikák versengése azt jelenti, hogy az a nemzeti fiskális politika a versenyképesebb, amelyik hatékonyabb szerkezetben vagy hamarabb képes megteremteni a legfejlettebb országokhoz való gazdasági felzárkózáshoz szükséges stabil és támogató üzleti környezetet.

Második lépésben szükséges volt megvizsgálni a költségvetés és a gazdaság más szegmenseinek kölcsönhatását és a költségvetési politika alapvető folyamatait, hogy erre épüljön a költségvetési elemzési keret. Fontos átlátni, hogy miként hat például az adóbevételek illetve a kiadások változása a gazdaság más szektoraiban.

A harmadik lépés annak elemzése volt, hogy mely tényezők idézhetnek elő kockázatot a költségvetésben, ami sebezhetővé teheti a finanszírozási mechanizmusokat. A *sebezhetőség* értelmezése a későbbiekben nagyon fontos elem lett a költségvetési fenntarthatóság, a reakcióképesség, a szerkezet és az intézményi hatékonyság mérőszámrendszerének felépítésében. [Hemming–Petrie 2000]

Minthogy az elemzési keret az EU8+2 országok vizsgálatára készült, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül a gyakorlati fiskális mozgástér korlátai, azaz az európai társadalmi hagyományok teremtette újraelosztási és támogatási elvárások. Ezért kellett szemügyre venni – mint reálisan megvalósítható politikai alternatívákat és mint viszonyítási alapokat – a különböző európai szociális modelleket. Közép-Európa országai a német-francia kontinentális modellhez állnak közelebb, míg a balti országok, illetve bizonyos elemeiben bolgár, román és az 1999 és 2004 közötti szlovák gazdaságpolitika az angol liberális modellre hasonlít. [Sapir 2005]

A elzőkben vázolt módon kialakított makroökonómiai keret mellé illeszkedett a politikai gazdaságtan által vizsgált intézményi háttér: a költségvetés-tervezés és -végrehajtás. A témával foglalkozó széles körű szakirodalomból az alábbi fontosabb várakozásokkal volt érdemes az EU8+2 vizsgálatát elvégezni: (1) Minél inkább centralizált a költségvetés tervezése és végrehajtása, minél erősebb a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök hatalma a költségvetési ügyekben a kormányon belül, annál fegyelmezettebb a költségvetési terv végrehajtása. (2) Jelentős szerepet játszik az államháztartási egyenleg alakulásában a politikai ciklus is. A választási évben jellemzően romlik az egyenleg, bár Észtországban 1999 és 2006 között találunk olyan választási éveket, amikor ezzel ellentétes a gyakorlat. Az egyenlegromlás elsősorban abból a politikusok és választók közötti információs aszimmetriából következik, amit azonosíthatunk a fiskális illúzióval is. (3) Érdemes vizsgálni azt is, hogy a költségvetési tervezés és végrehajtás során mely szervek és milyen mértékben szólhatnak bele a folyamatokba, amelyek miatt esetleg felpuhulhat az eredeti költségvetési javaslat. Továbbá milyen korlátozó mechanizmusok vannak, amelyek miatt szigorodik a végrehajtás. A fentiek megítélésére a Kormányzati Központosítási Indexet alkalmazta a szerző. [von Hagen–Harden 1996; Strauch–von Hagen 2000; Alesina–Perotti 1998; Benczes 2004]

A fenti elméleti alapvetések után alakult ki a már említett, az EU8+2 országokra vonatkozó költségvetési elemzési keret. Az elemzési rendszer 5+1 főelemből áll. Öt

szempontból vizsgálható a nemzeti költségvetési politika: *költségvetési szerkezet, intézményi hatékonyság, költségvetési fenntarthatóság, költségvetési rugalmasság, pénzügyi hatékonyság*. A kiegészítő elem – a fentiekkel párhuzamosan – a vizsgált országok gazdasági fejlettségének bemutatása. Az öt költségvetési szempont összesítésével alakult ki az EU8+2 országok rangsora.

Mielőtt azonban az országok tanulmányozása megkezdődött volna, két további elméleti témakör kapcsolódását és fontosságát kellett még megérteni, hiszen az 1. ábrába foglalt alaphipotézishez meg kell határoznunk, hogy hogyan kapcsolódik az euró bevezetése a költségvetési politikához [Gáspár-Várhegyi 1999; Brunila et al. 2001; Neményi 2003], továbbá, ha a költségvetési kiigazítástól és reformtól várjuk a stabil üzleti környezet elérését, akkor mi az ideális politika a költségvetési egyensúly rövid és középtávú helyreállításra. [Kornai et al. 2001; Erdős 2003]

Az EU8+2 országok költségvetési politikáját végigkövetni izgalmas feladat, mert miközben hasonló költségvetési rendszerrel és hasonló költségvetési gyengeségekkel kezdték a gazdasági átmenet folyamatát, illetve ebből kifolyólag hasonló reformokra kényszerültek, 2007-re egészen eltérő államháztartási pozícióba jutottak egymáshoz viszonyítva. Például Lengyelország, Bulgária és Magyarország kivételével mind nagyon alacsony államadóssági szintről indultak, olyan puha költségvetési korláttal, ami erősen ösztönöz a fiskális lazításra.

Egyes kormányok elébe mentek a strukturális problémáknak, mások a halogatásban bízva remélték, hogy elkerülhetik a kihívásokat. 1995 és 1999 között egyszer már mindegyik EU8+2 ország rákényszerült költségvetési kiigazításra. A következő évtizedre nézve nem az volt a lényeg, hogy mi kényszerítette ki a konszolidációt, hanem az, hogy mindegyik országnak erőgyűjtési időszakot jelentett a kiigazítás az integrációs felkészülés folyamata alatt elvégzendő fiskális szerkezeti átalakításokhoz. Nem mindegyik EU8+2 pénzügyi kormányzat élt a felhalmozott „tartalékok” adta lehetőséggel, hogy még a csatlakozási szerződés és a Stabilitási és Növekedési Paktum által meghatározott nemzetközi kööttségek nélküli időszakban átalakítsa az államháztartását az egységes piac által leszűkített gazdaságpolitikai mozgástérnek megfelelően.

## 2.2 A KIALAKÍTOTT KÖLTSÉGVETÉSI RANGSOR INDEXRENDSZERE

Az EU8+2 országok költségvetési versenyének értékelése az öt, fiskális politikát érintő jellemző (szerkezet, intézményi hatékonyság, fenntarthatóság, rugalmasság, pénzügyi hatékonyság) esetében kialakult rangsorok súlyozatlan számtani átlaga alapján történik.

A költségvetési szerkezet rangsora három rangsor-alindex ( $S_i$ ) alapján kerül szintén átlagolásra, amelyek további rangsor-összetevőkre bomlanak:

$$S_1 = \text{kiadási rangsor-alindex} = [s_{1,1} (\text{kiadás mértékének rangsora}) + s_{1,2} (\text{TB nettó egyenlegének rangsora}) + s_{1,3} (\text{kamatkiadások rangsora})]/3;$$

$$S_2 = \text{bevételi rangsor-alindex} = [s_{2,1} (\text{bevételi igény rangsora}) + s_{2,2} (\text{közvetett adók súlya rangsor}) + s_{2,3} (\text{vagyonadó súlya rangsor}) + s_{2,4} (\text{társasági adó súlyának reciproka rangsor})]/4;$$

$$S_3 = \text{deficitszerkezet rangsor-alindexe} = [s_{3,1} (\text{elsődleges egyenleg rangsora}) + s_{3,2} (\text{strukturális egyenleg rangsora})]/2.$$

Az intézményi hatékonyság rangsora szintén három rangsor-alindexből ( $I_i$ ) áll:

$I_1$  = kormányzati centralizációs index rangsora; [Gleich 2003]

$I_2$  = korrupció észlelési index rangsora; [Transparency International, Corruption Perception Index, [www.transparency.com](http://www.transparency.com)]

$I_3$  = hiánycéltól való eltérés átlagának rangsora.

A költségvetés fenntarthatóságának rangsora is három rangsor-alindexből ( $F_i$ ) adódik:

$F_1$  = elsődleges rés rangsor-alindex; [Blanchard 1990]

$F_2$  = adórés rangsor-alindex; [Blanchard 1990]

$F_3$  = 2005-ös IFS(60;0) rangsor-alindex. [Croce – Juan–Ramon 2003]

A költségvetési rugalmasság rangsorát a Standard and Poor's [2007] FFI (fiscal flexibility index) rangsor szerint alakítottuk ki.

A pénzügyi hatékonyság rangsor-alindexe az adóék 2006-os rangsorának felel meg.

Az alindexek rangsora a következő szempontok alapján jött létre:

- kiadás mértéke, kamatkiadás, bevételi igény, adóék – GDP arányosan minél kisebb, annál jobb;
- TB nettó egyenlege, elsődleges egyenleg, strukturális egyenleg – minél nagyobb a hiány, annál rosszabb és minél nagyobb a többlet, annál jobb;
- adóbevételen belül a közvetett adók súlya, a vagyoadó súlya, a társasági adó súlyának reciprokja minél nagyobb annál jobb.
- |IFS| minél kisebb, annál jobb;
- hiánycéltól való eltérés minél jobban eltér negatív irányba, annál rosszabb, minél inkább eltér pozitív irányba, annál jobb.

### 3. KÖVETKEZTETÉSEK

#### 3.1 A KUTATÁS EREDMÉNYE

1. A vizsgálat alapján az EU8+2 országok költségvetési politikai versenyében a legeredményesebb Észtország, amit a következő sorrendben követ Lettország, Románia, Litvánia, Szlovákia, Csehország, Bulgária, Szlovénia. A legrosszabb eredményt Lengyelország és Magyarország érte el, szinte minden vizsgálati területen az utolsó negyedben végezve. A sorrend eredményesség szempontjából lefedi az ideális bevételi szerkezethez képest elért pozíciót, a beruházásokat ösztönző adók mértékét, a pénzügyi kormányzat és a költségvetési folyamatok intézményi hatékonyságát, a hosszú távon fenntartható finanszírozhatóságot, a világgazdasági sokkhatásokra való fiskális reagáló képességet és a pénzügyi hatékonyságot. Az országok rangsorát az 1. táblázat mutatja.

2. Dinamikus szemléletben végigkövetve az EU8+2 csoport költségvetési politikáját az integrációs felkészülés időszakában (1999–2006) megállapítható, hogy a fenti sorrend nem állandó, hanem együtt változtak a pozíciók a költségvetési fegyellem változásával. Az elemzési keret kiegészítő elemét, azaz az általános gazdasági teljesítményt vizsgálva az is igazolást nyert, hogy a kis, nyitott EU8+2 gazdaságokban a gazdaságpolitikai környezet stabilitásával együtt mozog a nemzetgazdasági

1. táblázat: Az EU8+2 országok költségvetési pozíciójának összesített rangsora

	Költségvetési szerkezet**				Intézményi hatékonyság				Költségvetési fenntarthatóság				Költségvetési rugalmasság	Költségvetés pénzügyi hatékonysága	Összesített helyezés	
	S <sub>1</sub>	S <sub>2</sub>	S <sub>3</sub>	$\Sigma S_i$ 3	I <sub>1</sub>	I <sub>2</sub>	I <sub>3</sub>	$\Sigma I_i$ 3	F <sub>1</sub>	F <sub>2</sub>	F <sub>3</sub>	$\Sigma F_i$ 3	FFI rangsor	Adóék rangsor	Átlag	rang-sor
Bulgária	5,67	5,75	2	4,47	8	8	3	6,33	1	2	9	4	6*	8	5,76	7
Cseh-ország	5,33	9,25	7,5	7,36	5	4	4	4,33	7	7	1	5	10	2	5,738	6
Észt-ország	1,33	5	1	2,44	1	1	1	1	2	1	6	3	4	6	3,288	1
Lengyel-ország	9	5	8	7,33	3	9	9	7	9	9	4	7,33	5	7	6,732	9
Lett-ország	3,33	3,25	3	3,19	2	6	2	3,33	3	5	3	3,67	7	3	3,904	2
Litvánia	2,33	5,25	4,5	4,03	7	4	6	5,67	4	3	7	4,67	2	4	4,074	4
Magyar-ország	9,67	5	10	8,22	9	3	10	7,33	10	10	10	10	9	10	8,91	10
Románia	3,33	4,5	6	4,61	10	10	5	8,33	5	4	5	4,67	1*	1	3,922	3
Szlovénia	8,33	6,5	4	6,28	4	1	8	4,33	6	6	8	6,67	7	9	6,656	8
Szlovákia	6,33	5,5	8	6,61	6	6	7	6,33	7	8	2	5,67	3	5	5,322	5

Forrás: saját számítások; adatforrások a disszertáció 9. fejezetében és a kapcsolódó mellékletekben találhatóak.

\* Románia és Bulgária esetében nem volt FFI eredmény, saját becsléssel soroltam be őket a bevételi és kiadási szerkezetben felmért mozgástér alapján.

\*\* felbontást lásd a 2. táblázatban

2. táblázat: A költségvetési szerkezeti alindex felbontása

	s11	s12	s13	S1	s21	s22	s23	s24	S2	s31	s32	S3	(S1+S2+S3)/3
BG	4	7	6	5,67	7	1	8	7	5,75	2	2	2	4,47
CZ	7	4	5	5,33	8	10	9	10	9,25	8	7	7,5	7,36
EE	2	1	1	1,33	5	4	10	1	5	1	1	1	2,44
PL	8	10	9	9,00	6	8	1	5	5	7	9	8	7,33
LA	5	2	3	3,33	3	3	4	3	3,25	3	3	3	3,19
LI	3	2	2	2,33	2	6	7	6	5,25	4	5	4,5	4,03
HU	10	9	10	9,67	9	7	2	2	5	10	10	10	8,22
RO	1	5	4	3,33	1	2	6	9	4,5	6	6	6	4,61
SI	9	8	8	8,33	10	9	3	4	6,5	4	4	4	6,28
SK	6	6	7	6,33	4	5	5	8	5,5	9	7	8	6,61

növekedés üteme és a versenyképesség mértéke. Az alacsony kockázatú költségvetési politika a beruházók számára és a fogyasztásukat és megtakarításukat ütemező háztartások számára azt jelenti, hogy a jövőben nem kell az adóteher növekedésére számítaniuk növekvő összegű adósságszolgálat miatt, sem a jegybanki kamat emelésére a romló kockázati besorolású államadósság miatt, sem a deviza vagy tőzsdei árfolyam drasztikus gyengülésére a fundamentális kockázatok elől menekülő tőke kiáramlása miatt.

3. A gazdaságpolitika feladata a kedvező várakozások kialakítása és erősítése. A stabil üzleti környezet érzését a gazdasági szereplőkben megerősíti a léptékéből adódóan alacsony kockázatú *valutaunióban* való részvétel. Márpedig az EU8+2 csoport esetében tíz hasonló fejlettségű ország versenyez abban, hogy fel tudjon emelkedni az EU átlagos fejlettségi szintjére, a perifériáról bekerüljön a centrumba, és meg is őrizze ezt a pozícióját. Ebben a kemény versenyben, ami a felzárkózásért, konkrétan a tőkeberuházásokért, munkahelyekért, technológiai előnyökért, jövedelem-szerzési és adóbevételi lehetőségekért folyik, semmilyen előny megszerzéséről vagy átengedéséről nem mondhatnak le egymással szemben a riválisok. Az 1. ábrán áttekinthetően szemlélhető, hogy bármely keleti EU-tagállam felzárkózásához szükség van a fenntartható költségvetési egyensúlyra az üzleti környezet stabilitása miatt, és szükség van az euró bevezetésére a versenyhátrány elkerülése végett. Ezzel együtt az euró bevezetése sem teljesülhet a tartós költségvetési egyensúly nélkül, cserébe többek között a költségvetés fegyelmezésével garantál az euró-övezet gazdasági stabilitást. A gazdasági felzárkózás pedig megteremti az alapját további költségvetési bevételeknek és a valutaunióon belüli, monetáris lazítástól mentes tényleges árversenyképességnek. Az EU8+2 gazdaságpolitikai döntéshozóinak azt kell tudatosítaniuk magukban, hogy a három elem (euró bevezetése/fenntartható költségvetési egyensúly/gazdasági felzárkózás) csak úgy működik, hogy vagy egymást támogatják, vagy egymást visszahúzzák. Ha egyikről lemondanak, akkor mindháromról lemondanak.

4. Az EU8+2 országok elemzése jól példázza a fentieket, hiszen amely országok – Magyarország, Lengyelország, kevésbé Csehország – gyenge költségvetési teljesítményt mutatnak, azok kezdenek lemaradni mind az egységes valuta bevezetésének felkészülési folyamatában, mind a gazdasági növekedésben. Míg az 1990-es években Szlovéniával együtt e három állam volt az EU8+2 térség élenjárója a költségvetési egyensúlyteremtésben illetve a finanszírozási rendszerek reformjában, ezzel együtt pedig a legfejlettebb, vezető gazdasági ereje is, a rákövetkező évtizedben már csak Szlovénia volt képes megtartani kiemelkedő pozícióját, mert a többi ország vezető gazdaságpolitikusi engedtek a költségvetési lazítás rövid távon könnyebb utat ígérő csábításának. Azt is megfigyelhettük azonban, hogy ötéves távlatban a romló költségvetési pozíciók nem okoznak visszafordíthatatlan mértékű lemaradást, tehát a költségvetési és a fejlettségi rangsor még megváltozhat és megváltoztatható.

5. A hosszú távú finanszírozás fenntarthatósága kapcsán megállapítottuk, hogy ideális esetben a jövőbeni államháztartási deficitösszegek jelenértéke és a nettó adósságállomány együtt kisebb, mint az összes jövőbeni többlet jelenértéke. Különbön nem valósítható meg a hosszú távú költségvetési egyensúly. [Brunila 2001]

6. Világgazdasági viszonylatban az európai modellek közül egyedül az angol liberális modell esélyes arra, hogy felvegye a versenyt más kontinensek gazdaságpolitikai keretével a stabil és befektetést ösztönző üzleti környezet kialakításában. A többi

modell túl nagy költséget jelent még a legfejlettebb országok nemzetgazdaságára nézve is. Habár széles körben említik alternatívaként a megreformált skandináv modellt, utóbbihoz azonban nem elég gazdagok és normakövetők a közép- és kelet-európai társadalmak.

7. Az euró bevezetése esetén a költségvetési politikára hárul mindaz az alkalmazkodási feladat, amit az önálló monetáris politika létezésekor még az árfolyam-politika és a kamatpolitika is képes volt megoldani, azaz *az aszimmetrikus világgazdasági sokkhatások kezelése*. A gazdaságpolitikai alkalmazkodáshoz viszont mozgástérre van szükség, ami a költségvetési politika esetében azt jelenti, hogy legyen pénzügyi tartalék a kiadások növelésére vagy az adók csökkentésére anélkül, hogy a költségvetés strukturális egyensúlya és a fenntarthatósága veszélybe kerülne. Amennyiben egy tagállam eleve strukturális deficittel rendelkezik, akkor nem csak a monetáris integráció szintjén, de már az egységes piacon belüli lazább együttműködés keretében sem lesz képes kezelni az aszimmetrikus sokkhatásokat költségvetési eszközökkel. [Gáspár-Várhegyi 1999; Brunila et al. 2001]

8. Az euró-csatlakozás költségvetési hatásai közül kiemelendő még a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglaltaktól várt addicionális pénzügyi fegyelem. Emellett a nemzeti költségvetés számos kiadási és bevételi tételét módosítja az euró-övezethez csatlakozás. [Neményi 2003]

9. A költségvetés rövid és hosszú távú konszolidációja a költségvetési egyensúly helyreállítását célozza meg. A legjobb megoldás erre, ha a finanszírozási rendszereket úgy alakítják, hogy azok ne termeljék újra a hiányt minden évben, máskülönben újra és újra meg kellene ismételni az ideiglenes elvonásokat. Ha a strukturális egyenleg ily módon egyensúlyba kerül, akkor már csak a gazdasági ciklustól függő tételek ingadoznak, és ha ezek ingadozása automatikusan, eseti beavatkozás nélkül történik, akkor az egyensúlyra gyakorolt hatásuk középtávon kiegyenlítődik. [Csillag-Mihályi 2006; Kornai et al. 2001]

10. A finanszírozási mechanizmusok átalakítása átmeneti kiadásokat igényel. A halasztás stratégiájával élő pénzügyi kormányzatok csupán azt érik el, hogy egészen a pénzügyi válság kialakulásáig halasztják a beavatkozást, amikor már nem marad tartalék a költségvetésben és a költségvetési hitelképességben még a rövid távú megszorítások bevezetése mellett sem. Viszont a kiigazítás nélkül végbemenő eladósodási folyamat végén a hitel- és a beruházási piac szereplői kikényszerítik a drasztikus gazdaságpolitikai váltást az ország hitelképességének leértékelésével és a tőke kivonásával. [Erdős 2003; Kornai et al. 2001]

11. A politikai döntéshozók nem kedvelik a rövid távú befektetést igénylő, de csak hosszú távú megtérülést ígérő reformokat, ezért ezek kivitelezése elhúzódik. Jellemzően a válságjelenségek kényszerítik ki a cselekvést, viszont amint enyhül a válság keltette nyomás, a több évet igénylő reformok végrehajtása lelassul vagy elakad. Mivel a választók a fiskális illúzió miatt nem érzik fontosnak a szerkezeti reformokat, de az aktív cselekvési programot hirdető politikusokat megjutalmazzzák, a társadalmi nyomás csak rövid távon kényszeríti ki a konszolidáció elindítását, de nem lesz hajtóerő hosszú távon. [Strauch-von Hagen 2000]

12. Az egyes országok költségvetési politikáját végigkövetve arra az eredményre jutunk, hogy Szlovénia bevételi és kiadási szerkezete és igénye, illetve államadósságállománya vagy éppen a költségvetési reagáló képessége lényegében nem különbö-



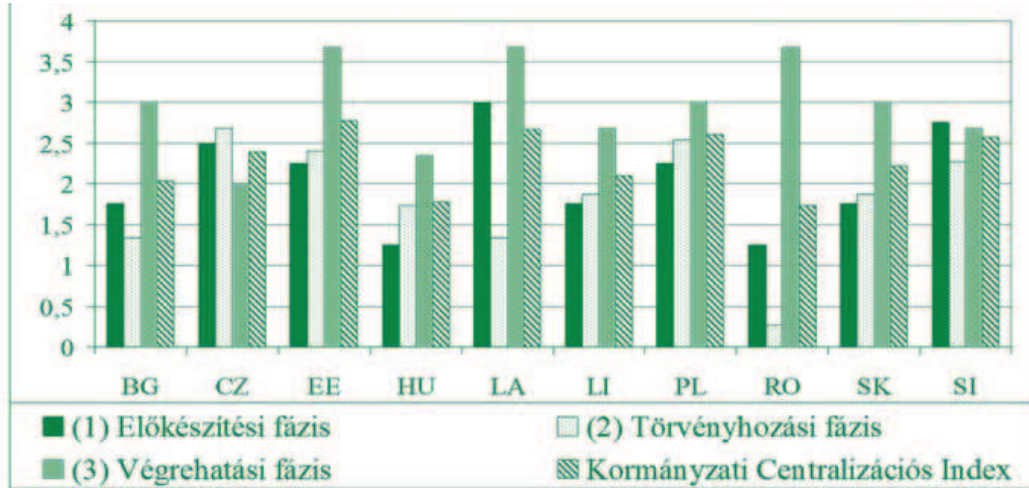
zik Csehországtól, Magyarországtól vagy Lengyelországtól. A fiskális – és monetáris – konvergenciában mégis jóval eredményesebb, mint a többi EU8+2 ország, még a többletes költségvetésű balti országokhoz képest is, hiszen 2005 végére mindenki más előtt teljesítette a konvergencia-kritériumokat. A sikertényezők alapvetően az intézményi hatékonyságban keresendők. Jellemzően, akárcsak Szlovákiában, Bulgáriában és a balti országokban, a végrehajtási fázisban mutatkoznak meg az erősségek a többi országhoz képest. Az eredményes országokban a költségvetési törvény alkalmazására vonatkozó jogszabályi kötöttségek miatt kevésbé van lehetőség a költségvetési tervtől való eltérésre, valamint a pénzügyminiszteri befolyás is erősebb a kiadási folyamatokban. Szlovénia esetében nagyon jelentős szerepe van az egyensúly megteremtésében annak az egyedülálló kétéves, törvényi erővel bíró költségvetési tervezésnek, amelyben középtávú célok rögzíthetők, és amelyet csak széleskörű parlamenti támogatással lehet felülről. Továbbá fontos, hogy a szlovén kormányok időben, 2004 előtt megindították, és a továbbiakban eltökélten végre is hajtották a finanszírozási rendszerek strukturális reformját, ezért lehetőségük volt graduális stratégiára. A jó időzítéshez pedig szükséges volt, hogy az euró bevezetése, mint középtávú célkitűzés és a strukturális reformok egyértelmű és széleskörű politikai és társadalmi támogatást élveztek. [Mrak et al. 2004; Festič–Bekő 2006]

13. Költségvetési fegyelem és hatékonyság szempontjából a balti országok állnak az élen, mégis el kellett halasztani az euró bevezetését 2009-re. A gyenge pont az infláció. De az infláció csupán eredményváltozó. Az alapvető eredője a túlzott importfogyasztás, ami még úgy is 9–16 százalékos GDP-arányos fizetési mérleghiányt eredményez, hogy mellette jelentős külföldi tőkeberuházások valósulnak meg. A gazdaságpolitika nem tehet mást, mint hogy az amúgy is többletes költségvetésen tovább szigorít. Azaz még tovább csökkentik a kiadásokat és növelik az adóelvonást, vagy legalábbis, mint azt a balti kormányzatok tették, elhalasztják az adócsökkentési tervek végrehajtását az euró bevezetése utáni évekre. (IBRD 2007)

A költségvetési egyensúlyteremtés eredményességében felzárkózó Szlovákia, Románia és Bulgária stratégiája az élboly másolása. Szlovákia esetében 1998-ban kész reformtervek álltak rendelkezésre és néhány elindított reform példája a többi visegrádi országban. A kész terveket Szlovákia valósította meg elsőként, és megelőzte a halogató magyar, lengyel és cseh költségvetést, aminek az eredménye ma már a különböző gazdasági teljesítménymutatók javulásában is megjelenik. (lásd GDP/fő, GDP növekedése, FDI éves beáramlása/fő stb.) Románia is hasonló utat követ, míg Bulgária a balti monetáris politikát, a valutatanácsot másolja, ami egyben meghatározza azt is, hogy a költségvetési politikában is hasonlóak a döntési lehetőségei. Úgy tűnik, ez a másolás elegendő a gazdasági felzárkózás felgyorsítására. [Mathernová–Renčko 2006]

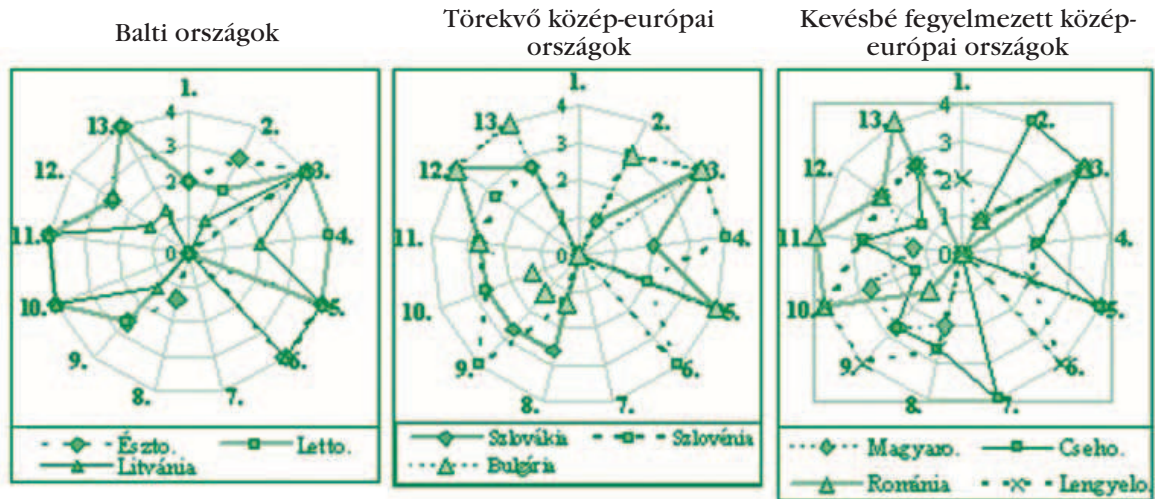
14. A költségvetési tervezés és végrehajtás intézményrendszerének vizsgálatakor, a vizsgált országokat összevetve arra következtetésre jutott a szerző, hogy a költségvetési szempontból fegyelmezett országok – Szlovénia, Szlovákia, Észtország, Lettország, Litvánia, Bulgária – abban különbözik a lazább fegyelmű országoktól – Magyarországtól, Lengyelországtól, Csehországtól és Romániától, – hogy szembe-tűnően jobb eredményt érnek el összességében a végrehajtási fázisban. Azaz a költségvetési törvény alkalmazásakor kevésbé van lehetőségük eltérni az eredeti tervtől és megváltoztatni a jogszabályt, illetve ha ezt megteszik, akkor e mögött erős

törvényi/törvényhozási felhatalmazás áll. Ezen kívül még jellemzően a pénzügyminisztérium befolyása erősebb a költségvetési célszámok meghatározásában a fegyelmezett országokban, Litvánia kivételével.



forrás: saját ábra

2. ábra: Kormányzati centralizációs index és részindexei az EU8+2 országokban



A tizenhárom értéktengely a 1-től 13-ig az egyes alindexeket jelöli. 1. kötelező érvényű költségvetési szabály léte 2. a költségvetési döntéshozatal menetrendje 3. a költségvetési tervezet összeállítása 4. a költségvetési lyukak miatti ellentétek összeegyeztetéséért felelős személyek 5. a törvényhozás két házá-  
nak egymáshoz viszonyított befolyása 6. a törvényhozás korlátai a költségvetés kormányzati előterjeszté-  
sének módosítására 7. a szavazás menetrendje; 10. rugalmasság a végrehajtás során 11. kiadási fejezetek  
közötti átmozgatás 12. fel nem használt pénzalapok átvitele a következő évre 13. a költségvetési hiánycél-  
tól való eltérés esetén elinduló eljárás (forrás: saját ábra)

3. ábra Kormányzati centralizációs index felbontása az EU8+2 országokban

### 3.2 GAZDASÁGPOLITIKAI AJÁNLÁSOK

A fentiek alapján a következő ajánlások megfontolásra érdemesek az EU8+2 és az őket követő nemzetgazdaságok gazdaságpolitikai döntéshozói számára:

- a) A tézis egyik alapvető állítása, hogy az EU8+2 országok esetében az euró bevezetése, az egyensúlyi költségvetési politika és a gazdasági felzárkózás egymást kölcsönösen támogató folyamatok. Az EU8+2 gazdaságpolitikai döntéshozói úgy érhetik el leghatékonyabban országuk gazdasági felzárkózását, ha az euró bevezetésével kihasználják az egységes valuta előnyeit az egységes piac gazdasági növekedést generáló egyéb hatásai mellett, ehhez pedig a költségvetési egyensúlyon keresztül megteremtik a maastrichti kritériumok teljesíthetőségét. A költségvetésre vonatkozó kritériumok teljesítése két szempontból is érdeke az EU8+2 országoknak. Egyrészt az inflációs kritériumra és a kamatkritériumra is kihat a költségvetés pozíciója, másrészt – függetlenül az euró bevezetésétől – megteremti a stabil üzleti környezet egyik fontos pillérét, az alacsony országkockázatot.
- b) Az EU8+2 országok közül a költségvetési verseny és a növekedési verseny rangsorában azok az országok értek el jó helyezést, amelyek az európai szociális modellek közül az angol liberális modellnek megfelelő költségvetési politikát folytatnak. (Viszonylag alacsony mértékű újraelosztás a GDP 30–40%-a között, eladósodás legfeljebb a GDP 30 százalékáig; visszafogott mértékű és szinte kizárólag a munkavállalás ösztönzéséhez kapcsolódó szociális támogatási rendszer, a gazdasági racionalitás és a valódi biztosítási elv alapján működő TB-rendszer) Ezért érdemes az egyensúly megteremtése után az állami újraelosztást csökkenteni, a foglalkoztatottságot növelni és a piaci rendező elveket a társadalombiztosításban érvényesíteni.
- c) Az államháztartás hosszú távú finanszírozhatósága érdekében fenn kell tartani a költségvetési egyensúlyt. Persze, a nullszaldó nem lehetséges minden évben, hiszen a gazdasági ciklusok és a nemzetközi gazdasági sokkhatások a költségvetési politika számára adottságként határozzák meg bizonyos mértékben a bevételek és a kiadások egyenlegét. Azonban, ha egyik évben a kedvezőtlen gazdasági körülmények negatív elsődleges egyenleget eredményeztek, akkor azt a kedvező években elsődleges többlettel kell kiegyenlíteni. Bár, ha figyelembe vesszük az államadósság után fizetendő kamatterheket, akkor érdemes eleve akkora mértékű elsődleges többletet tervezni, amiből a kamatkidadások is finanszírozhatók.

A legjobb megoldás, ha minél kisebb a diszkrecionális alkalmi beavatkozás, és minél nagyobb az automatikus stabilizátorok súlya a költségvetési szerkezetben, azaz a gazdaságpolitikai döntéshozók minél kevésbé tudják érvényesíteni rövid távú népszerűségi érdeküket a költségvetésben.

Ha ennek ellenére is folyamatosan elsődleges deficit alakul ki, akkor a finanszírozási mechanizmusok szerkezetével van alapvető baj (például a TB bevételei nem fedezik a kiadásait), ezért e rendszereket át kell alakítani úgy, hogy ne eredményezzenek minden körülmények között hiányt.

- d) A hatékony költségvetési reform végrehajtásához és olyan távlati célokhoz, mint az euró bevezetése, politikai konszenzust kell teremteni, ahogy történt ez Szlovéniában, különben olyan visszarendeződés következhet be, mint ami elindult a szlovák költségvetési pozíciókban, vagy a válság jeleinek megjelenéséig

halogatják a megvalósítást, mint Magyarországon. A fentiek kapcsán továbbra is megfontolásra érdemes mind a költségvetési tanács intézménye, mind a szlovén mintára kialakított kétéves/hároméves, törvényerejű költségvetési terv készítése, mind a rendszeres, független, államháztartási könyvvizsgálat.

- e) A hatékony költségvetési tervezés és végrehajtás megvalósításához szükséges beépíteni a folyamatokba a programfinanszírozást, az erős jogi kötelező erővel bíró többéves költségvetési tervezést és a kiadási tárcákat korlátozó jogszabályokat vagy kiadási limitet. Továbbá törvényi erőre kell emelni a középtávú költségvetési tervezést.
- f) Visszafordíthatatlanná kell tenni a kiigazítási folyamatokat, azaz az adórendszer és a támogatási rendszer szerkezeti átalakítására van szükség.
- g) Szükség van a munkaerő-piaci aktivitási ráta növelésére, amely a költségvetési egyenlegre is pozitív hatással lenne. Ehhez a munkavállalást ösztönző szociális támogatások rendszerére van szükség. Az egészségügyi rendszer finanszírozását fenntarthatóvá kell tenni. A nyugdíjkorhatárt emelni kell.
- h) Javítani kell az önkormányzati finanszírozási rendszer átláthatóságát és kontrollálhatóságát.
- i) A központi költségvetés átláthatóságának biztosítása is elengedhetetlen. Elsősorban a költségvetésen kívüli tételek újabb és újabb kiszervezésének gyakorlatával kell felhagyni. Az átláthatóság javítása érdekében érdemes az államháztartási könyvvitelben és eredménykimutatásban a pénzáramlási szemlélet helyett az eszközáramlási szemléletet alkalmazni.
- j) A költségvetés finanszírozási rendszereinek strukturális reformját ajánlatos az euró bevezetése előtt végrehajtani, de a legjobb az EU-csatlakozás előtt. A reformok ugyanis kezdetben többletkiadásokkal járnak, viszont az euró-övezetbeli tagság jár a legszigorúbb fiskális politikai kötöttséggel, konkrétan az államháztartásra kiszabott pénzbüntetéssel. Az euró nélküli EU-tagság esetén az Európai Bizottság folyamatosan számon kéri a tagállamon a maastrichti kritériumok teljesítésének csatlakozáskori vállalását és a konvergenciaprogram teljesítését. Továbbá megvonhatók a kohéziós alaphoz tartozó támogatások is. Mindez a kötöttség nem érvényes a csatlakozásra váró országok esetében.
- k) Ha a pénzügyi kormányzat egyszerre akarja vagy kényszerül megteremteni a rövid távú egyensúlyt és vállalni a finanszírozási rendszerek átalakítását, akkor az éves hiánycél tervezésekor *egyszerre kell számolnia* a hosszú távú deficitcéllal, a konjunktúraérzékeny költségvetési tételek ingadozásával és a reform okozta kiadási sokkhatással.
- l) A költségvetési konszolidáció és reform elleni legerősebb érv általában az, hogy a csökkenő kormányzati kiadások vagy a növekvő adóelvonás lassítja a fogyasztás bővülését és ezen keresztül a gazdasági növekedést. A gyakorlat megfigyelésén alapuló állítás: *létezik gazdaságélénkítő hatása a költségvetési megszorításnak*, ami a háztartások fogyasztásának vagy a vállalatok beruházásának bővülésében nyilvánul meg. A gazdaságélénkítő megszorítás alapja az, hogy a gazdasági szereplők a kiigazítás hatására lefelé módosítják a jövőbeni várakozásaikat az államháztartás kamatterhei miatt bekövetkező adóterhelés emelésére és az országkockázatra vonatkozóan. A jelenbeli kiigazítás miatt ugyanis nem kell a jövőben eladósodnia a kormánynak, így nem bővül az államháztartás jövőbeli

finanszírozási igénye. Ezért már a jelenben megnő a fogyasztási és hitelfelvételi igény a nem állami gazdasági szereplők körében. A kiigazítás expanziós hatásainak megjelenéséhez egy dolog elengedhetetlen: a kiigazítás *hitelessége*, *hihetősége*. [Afonso 2006]

- m) A gazdasági szereplőknek időre van szüksége, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy a reformokat nem vonják vissza. Az adósságcsökkentés eredménye 8–10 éves távlatban jelentkezik Schuknecht és Tanzi [2005] vizsgálatai alapján.
- n) A legfejlettebb európai országok költségvetési tapasztalataiból leszűrhető, hogy a törekvő, jelentős mértékben előrelépő reformer országok esetében sikerült fenntartani az eredményeket 6 éves távlatban is, míg a visszafogottan konszolidálók esetében megfordult a kezdetben kedvező kiadási trend. [Schuknecht–Tanzi 2005; Hughes–Hallett et al. 2003]
- o) A finanszírozási rendszerek átalakításnak átmenti költségfinanszírozására létrehozható *elkülönített költségvetési alap* egy-egy speciális bevételből, mint például kőolajbevétel, bányajáradék, jövedéki adó, különadó stb. [Posner–Gordon 2001]

### 3.3 A TÉMA TOVÁBBI KUTATÁSI LEHETŐSÉGEI

Az értekezés kutatási irányait tekintve elsősorban a költségvetési elemzési keret kibővítésében és alkalmazásának földrajzi kiterjesztésében érdemes gondolkodni. További indexek vonhatók be, illetve az összeteljesítmény értékelése tovább finomítható. Minthogy a költségvetési verseny rangsora elsősorban a gazdasági átmenet és az integrációs felkészülés országainak elemzése céljából készült, ezért kelet- és délkelet-európai országokkal célszerű bővíteni a vizsgált országok körét, amelyek nagyjából az EU8+2 csoporthoz hasonló gazdasági és költségvetési pályán tudnak mozogni középtávon. Az értekezés kiindulási alapja lehet továbbá a finanszírozási reformok szektorális elemzésének, úgy mint az egészségügyi, az oktatási, a közigazgatási, és a nyugdíjrendszer.

### IRODALOM

- Afonso A. [2006]: „Expansionary Fiscal Consolidations In Europe New Evidence ECB” *Working Paper* No 675, September, European Central Bank, [www.ecb.int](http://www.ecb.int)
- Alesina, A.–Perotti, R. [1998]: „Economic Risk and Political Risk” *Economic Journal* 108, pp. 989–1008
- Benczes I. [2004]: „A fiskális konszolidáció sikerének politikai-intézményi feltételei” *Fejlesztés és Finanszírozás* 4, pp. 48–57, MFB, Budapest
- Blanchard, O. J. [1990]: „Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators” *OECD Working Papers* No. 79, OECD, Paris
- Brunila, A.–Buti, M.–Franco, D., szerk [2001]: *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave MacMillan,
- Croce, E.–Juan–Ramon, V. H. [2003]: „Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison” *IMF Working Papers* WP/03/145

- Csillag I.–Mihályi P. [2006]: *Kettős kötés. A stabilizáció és a reformok 18 hónapja*. Globális Tudás Alapítvány, Budapest
- Erdős Tibor [2003]: *Fenntartható gazdasági növekedés*. Akadémiai kiadó
- Festič, M.–Bekő J. [2006]: „Economic Policy Mix in Slovenia and the Road to the European Monetary Union” *Eastern European Economics* no. 2, pp. 71–90
- Gáspár P.–Várhegyi É. [1999]: „Az euró bevezetésének rövid- és középtávú hatásai a magyar gazdaságra” *Pénzügykutató füzetek* 1999/1, Pénzügykutató Rt, Budapest
- Gleich H. [2003]: „Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries” *ECB Working Paper* No. 215, European Central Bank
- Hemming, R. – Petrie, M. [2000]: „A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability” *IMF Working Paper* WP/00/52, International Monetary Fund, www.imf.org
- Hughes-Hallett, A.–Lewis, J.–von Hagen, J. [2003]: *Fiscal Policy in Europe 1991–2003. An Evidence Based Analysis* CEPR
- IBRD [2007]: *World Bank EU8+2 Regular Economic Report*, January 2007, World Bank, www.ibrd.org
- Kornai J.–Haggard, S.–Kaufman, R. R., szerk. [2001]: *Reforming the state: Fiscal and welfare reform in post-socialist countries* Cambridge University Press, New York
- Kutasi G. [2006]: „Budgetary Dilemmas in Eastern EU member states” *Society and Economy* vol.28, Corvinus University of Budapest
- Kutasi G. [2006]: „Költségvetési hiány és egyensúlyteremtés – intézményi megközelítésből” *Pénzügyi Szemle* 2007/1, Pénzügyminisztérium és Állami Számvevőszék, Budapest
- Magas I. [2002]: *Kapitalizmus felülnézetből*, Aula, Budapest
- Mathernová, K.–Renčko, J [2006]: „Reformology”: the Case of Slovakia *Orbis* Autumn 2006, Elsevier, www.elsevier.com
- Mrak, M.–Rojec, M.–Silva-Jáuregui, C., szerk. [2004]: *Slovenia. From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank
- Neményi J. [2003]: „Az euró bevezetésének feltételei Magyarországon” *Közgazdasági Szemle* június, pp.479–504
- Posner, P. L.–Gordon, B. S. [2001]: „Can Democratic Governments Save?” *Public Budgeting and Finance* Summer, vol. 21/2, Blackwell
- Poterba, J. M.–von Hagen, J. [1999]: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* The University of Chicago Press, Chicago, London
- Sapir, A. [2005]: *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, Bruegel Institute, September, www.bruegel.org
- Schuknecht, L.–Tanzi, V. [2005]: „Reforming Public Expenditures in Industrialised Countries. Are There Trade-Offs?” *European Central Bank Working Paper* No. 435, February, ECB
- Standard & Poor's [2007]: *The 2007 Fiscal Flexibility Index: Methodology and Data Support*, May, Standard & Poor's, www.standardandpoor's.com
- Strauch, R. R.–von Hagen, J. [2000]: *Institutions, Politics and Fiscal Policy* Kulwer Academic Publisher & ZEI, Boston, Dordrecht, London

Szentes T. és munkaközössége [2005]: *Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I.*  
Akadémiai Kiadó

von Hagen, J.-Harden, I. [1996]: „Budget Processes and Commitment to Fiscal  
Discipline” *IMF Working Paper* IMF WP/96/78 july, IMF