

ARANYSZABÁLY HELYETT ADÓSSÁGFÉK: A NÉMET PÉLDA

Az Európai Unió megújuló gazdasági kormányzási rendszerének egyik meghatározó pillére a diszkrecionális gazdaságpolitikával szemben megfogalmazott szabályalapúság lesz. A minden korábbinál erősebb és vélhetően hatékonyabb szabályok bevezetésének legelkötelezettebb híve Németország. Az elmúlt évtizedekben a folyó költségvetési kiadások hiányból történő finanszírozásának tilalmát előíró aranyszabályt inkább kevesebb, mint több sikerrel alkalmazó Németország most arra vállalkozott, hogy nem csak saját hatáskörben vezeti be az ún. adósságféket, hanem követendő példaként állítja azt a többi tagország elé is. Írásunkban az aranyszabály, illetve az adósságfék előnyeit és hátrányait vesszük számba a német tapasztalatok felhasználásával.

1. BEVEZETÉS

A 2008 második felében Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság első körben ugyan kizárólag csak a válság következményeinek rendezésére korlátozódott (különösképpen a görög szuverénadósság-válság externális hatásainak mérséklésére), ám Európa döntéshozói 2010-ben végül is belátták, hogy az eurózóna stabilitásának megőrzése céljából szükséges az európai gazdasági kormányzás keretrendszerének teljes felülvizsgálata is. Az európai pénzügyi és gazdasági integrációs folyamatok mélyülését ugyanis korábban nem követte a szabályozó és ellenőrző intézményrendszer arányos fejlődése. E törekvések két európai bizottsági kommunikációt követően [lásd EC 2010a és 2010b] a Bizottság által 2010 szeptember végén [EC 2010c], majd a *Herman van Rompuy* tanácsi elnöki vezette munkacsoport¹ által októberben kidolgozott ajánlásokban kulmináltak. Ezek a reformtervek azonban nem csak a költségvetési politika területére fókuszálnak, hanem a teljes gazdasági kormányzás intézményrendszerének átfogó, mély és rendszerszerű újraszabását célozzák meg – reflektálva a válság támasztotta új vagy újszerű kihívásokra. Az új rendszerben ezért a fiskális politika, a makro-gazdaságpolitika és a strukturális reformok együttese kap kiemelt figyelmet.

Az Európai Unió e folyamat meghatározó részeként kívánja erősíteni a stabilitási paktum két pillérét, a megelőzést és az elrettentést. A korábbi, kizárólag a költségvetési hiányra koncentráltó monitoring folyamatok a jövőben kiegészülnek az államadósság alakulásának vizsgálatával, és így a hiány és az adósság kettősének viszonya kerül mérlegelésre egy-egy ország fiskális politikai teljesítményének megítélésakor. Az államadósság vizsgálatának erősödését az a meggyőződés sugallta, hogy nem ön-

Benczes István köszöni az MTA Bolyai János ösztöndíja és a TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. sz. projekt (a „Nemzetközi gazdasági folyamatok és a hazai üzleti szféra versenyképessége” című alprojekt) keretében kapott támogatást.

¹ Task Force to the European Council [2010].

magában a költségvetési hiány az, ami lassítja a gazdasági növekedést, aláássa a pénzügyi stabilitást, valamint az anticiklikus politika ellenében hat, hanem a tartósan magas szinten álló államadósság. A jövőben ezért nem elegendő a költségvetési hiányra előírt (GDP-hez viszonyított) 3 százalékos célértéket teljesíteni. Az államadóságnak is megfelelő ütemben kell csökkennie, biztosítva a fenntarthatóságot. Ha ez nem teljesül, akkor az érintett ország – még akkor is, ha egyébként az államháztartás teljes éves hiánya 3 százalék alatt marad – a túlzottdeficit-eljárás megindításának kockázatát vállalja.

A körvonalazódó elképzelések egyik legfőbb célja a kormányzás hatékonyságának, vagy másként a szabályok betartásának és kikényszeríthetőségének megerősítése. A szokásos politikai nyomásgyakorlás eszközeinek használata mellett a szankcionálásban jóval erősebb szerepet fognak játszani a különféle pénzügyi büntetések (kamatozó, illetve nem kamatozó letétek elhelyezése, majd szélsőséges esetben elvonása) is. Fontos újítás lehet, hogy a büntetés automatikusan jár majd és nem a politikai döntéshozók (így elsősorban az ECOFIN-ban helyet foglaló gazdasági és pénzügyminiszterek) pillanatnyi érdekei szerint kerülnek alkalmazásra a jövőben.²

További igényként jelenik meg az Európai Unió fiskális szabályrendszerének nemzeti szintű birtokbavétele. Ez konkrétan olyan nemzeti szintű költségvetési politikai keretrendszerek kidolgozását jelenti, amelyek egy általánosan elfogadott minimum sztenderd szerint alakulnak és amelyek harmonizálnak az EU szupranacionális szabályaival. Így erőteljesebb hangsúlyt kaphatnak a nemzeti szintű fiskális szabályok (mint például a német adósságfék bevezetése), illetve a nemzeti fiskális tanácsok szerepe is felértékelődhet. De kiemelt hangsúlyt kap a nemzeti statisztikai rendszerek egységesítése (pontosabban egységesített módszertanok kidolgozása), az előrejelző rendszerek transzparenciája, illetve az államháztartás fogalmának tisztázása (vagyis, hogy mi kerül a könyvekbe és mi marad ki onnan). Ebbe az új irányba illeszkedik a már 2011-től működő „európai szemeszter” gyakorlata is, amely a nemzeti költségvetések és a szerkezeti reformok együttes vizsgálatát teszi lehetővé a Közösség részéről – így már az éves költségvetés készítésének folyamata során felhívhatja Brüsszel az érintett ország figyelmét az esetleges egyensúlytalansági kockázatokra.

A gazdasági kormányzás új keretrendszerének kidolgozásában a német és francia páros a kezdetektől az élen járt. 2011 februárjában a két ország vezetői egy ún. *versenyképességi* (vagy más néven euró-plusz) *paktumot* is összeállítottak, amelynek elfogadását a válságrendezés érdekében felállítani kívánt *európai stabilitási mechanizmus* létrehozásának feltételül szabták.³ Az alap 2013. január elsejétől lépne életbe és felváltaná a görög (illetve az ír és a portugál) válságkezelésre létrehozott és csak átmenetinek szánt *európai pénzügyi és stabilizációs mechanizmust*. A paktum eredeti formájában hat nagy területre koncentrált, ezek:

2 A korábbi visszás helyzetről lásd Csaba [2006], Losoncz [2009] és Rácz [2007].

3 Az alap legnagyobb befizetője – lélekszáma és gazdaságának nagysága alapján – Németország lesz. Az alap 700 milliárd eurónyi lesz, amiből 80 milliárdot tesz ki a tényleges feltőkésítés (ebből Németország 16 milliárdot vállalt), és további 620 milliárd a garanciavállalásból és egyéb befizetésekből tevődik össze.

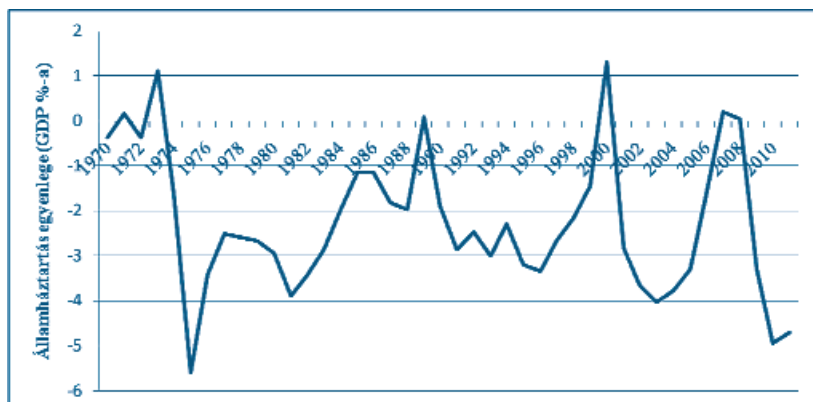
1. a bérindeálás rendszerének **beszűntetése** (a jűvűben tehát a béremelést nem az áremelkedésekhez, hanem a termelékenység-javuláshoz kötnék);
2. a munkavállalók szabad mozgásának előmozdítása a diplomák és szakmák kölcsönös elismertségének biztosítása által;
3. a társasági adó alapjának egységes kiszámítása;
4. a nyugdíjrendszernek a demográfiai kihívásokhoz való igazítása (ami gyakorlatilag a nyugdíjkorhatár 67 évre történő emelését jelenti);
5. kötelezettséggé tenni a tagországok számára, hogy rögzítsék nemzeti alkotmányaikban az adósságkorfűlatozást (egyfajta adósságfűk bevezetése);
6. a bankok számára létesítendű nemzeti válságkezelű mechanizmusok/alapok.

Németország vezető szerepe nemcsak a válságrendezésben (mint legnagyobb befűzetű), hanem a válságmegelőzésben is elvitathatatlan. A költségvetési hiány mellett az államadósság nagyságának vizsgálatát követűlű, illetve a fenntarthatóság szempontjait egy explicit nemzeti (adósság) szabályban is rögzíteni kívánű német őhaj azonban nem új keletű abban az értelemben, hogy Németország még a német csoda éveiben – 1969-ben – vezette be első önállű költségvetési szabályát, amelyet éppen a világgazdasági válság idején cserűlt fel egy új, az adósságműrséklésre nagyobb hangsűlyt fektetű előírással. A követűzőkben azt a folyamatot tekintűk át, aminek végén Németország az ún. arany szabálytól eljutott az adósságfűkig. Elűbb idűsoros adatok felhasználásával mutatunk rá arra, hogy Németországban az elműlt két-három évtizedben folyamatosan kihívást jelentett az eladósodás és a prociklikus gazdaságpolitika. Ezt követűen a negyven esztendűn át hatályban lévű korábbi szabályt, az *arany szabályt* elemezzűk, rámutatva annak előnyeire és hátrányaira. Majd az új szabályozást tekintűk át, kitérve néhány más eurűpai ország adósságfűk-gyakorlatára. A dolgot a szabályok általános szempontű értékelése zárja.

2. NÉMETORSZÁG KETTűS KIHIVÁSA: ELADÓSDÁS ÉS PROCIKLIKUSSÁG

Hosszabb távű idűsorokat vizsgálva jól látszik, hogy az államháztartás egyensűlyának megbomlása előszűr az olajválságok éveiben volt jellemzű a második világháborű utáni években szigorű monetáris és fiskális politikát folytató Németországban. A mérleg az újraegyesítést közvetlenül megelőzű idűszakban került csak újra egyensűlyba, hogy azután megint meghatározűvű váljon a fiskális expanzió. Érdekes azonban megfigyeli, hogy az egyesítés utáni hiányértékek rendre kisebbek, mint amit akár a 2001. szeptemberi, illetve a 2008–2009. évi gazdasági visszaesések utáni idűszakban mértek. A Gazdasági és Monetáris Unió tagjaként az ország 2002 és 2005 között folyamatosan túlzottdeficit-eljárás alatt állt, mivel hiánya meghaladta a GDP 3 százalékát (adatok az *1. ábrán* olvashatók).

A bruttò államadósság GDP-ben mért értéke az 1970 és 2010 közötti idűszakban több mint négyszeresűre emelkedett. A folyamatosan növekvű trendet csak a gazdasági fellendűlés évei szakították meg (ilyen volt a 2000-es évek legeleje, vagy a válságot megelőzű, 2006 és 2007 közötti rövid fellendűlési idűszak). A 60 százalékos maastrichti referenciaértéket 2002-ben érte el a duzzadó német államadósság-állomány, amely a válság hatására 2010-re már a GDP 78 százalékán állt. A *2. ábra* jól érzékelteti, hogy az adósság felduzzadásában a szövetségi berendezkedű államban

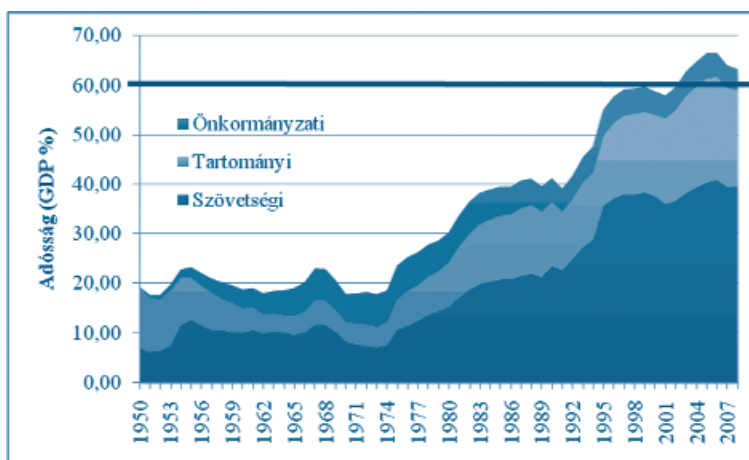


Forrás: AMECO adatbázis

1. ábra: Az államháztartási hiány alakulása Németországban

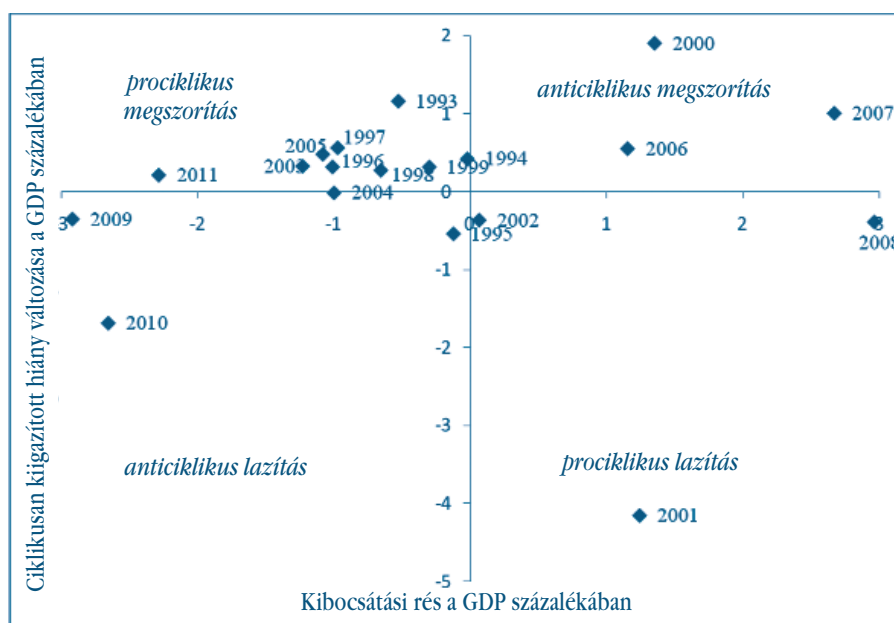
mind a központi kormányzat, mind pedig a tartományok kivették részüket. A majd 15 000 helyi önkormányzat összadóssága ugyanakkor jellemzően alacsony volt és stagnált, szinten maradt.

A német költségvetési politika egyik meghatározó jegye volt annak prociklikussága az elmúlt két évtizedben. Míg az euróra való átállást megelőző években a prociklikus megszorítások jellemezték a szövetségi államot, addig közvetlenül az euró fizikai megjelenését követően, vagyis 2001-ben és 2002-ben, a prociklikus lazítások. A túlzott deficit eljárás megindítása Németországot újfent prociklikus pályára kényszerítette, de immár a megszorítási oldalon. (A kibocsátási rés és a ciklikus hatásoktól megtisztított államháztartási egyenleg viszonyát szemlélteti a 3. ábra, ahol a négy negyed az „anti-ciklikus–prociklikus”, illetve a „megszorító–lazító” politikák párosításait jeleníti meg.) A rossz időkben való megszorítási kényszer, míg a jó időkben való lazítás elegye azonban nem csak német gyakorlat, az Európai Unió számos országa viselkedett hasonlóképpen ugyanebben az időszakban [EC 2000 és EC 2009].



Forrás: OECD adatbázis

2. ábra: Az államadósság megoszlása a kormányzati szintek között



Forrás: AMECO adatbázis

3. ábra: A német fiskális politika ciklikussága

3. AZ ARANYSZABÁLY ALKALMAZÁSA NÉMETORSZÁGBAN

Az államadósság növekedése egyfelől, illetve a prociklikus gazdaságpolitika másfelől annak ellenére váltak a német gazdaság meghatározó jellemzőivé, hogy 1969 óta egy ún. *arany szabályt* alkalmazott az ország, korlátozva ezzel a folyó kiadásokat. Az arany szabály az egyik legkorábban és legszélesebb körben használt fiskális politikai szabály. Nem tiltja ugyan teljes egészében a deficitfinanszírozást, de azt kizárólag csak az állami tőkeberuházásokra engedi. Gyakorlatilag tehát az arany szabály a folyó kiadások hitelből történő finanszírozásának tilalmát írja elő. A folyó kiadások adósság útján való fedezésének tiltása egyebek mellett azért lehet indokolt, mert a kormányzati hitelfelvétel kiszorítja a magánberuházásokat és végső soron veszélyezteti a gazdaság hosszú távú növekedési kilátásait. A közberuházások hitelből való finanszírozása ugyanakkor feltételezetten a gazdaság növekedését támogató pozitív externális hatásokat generál.

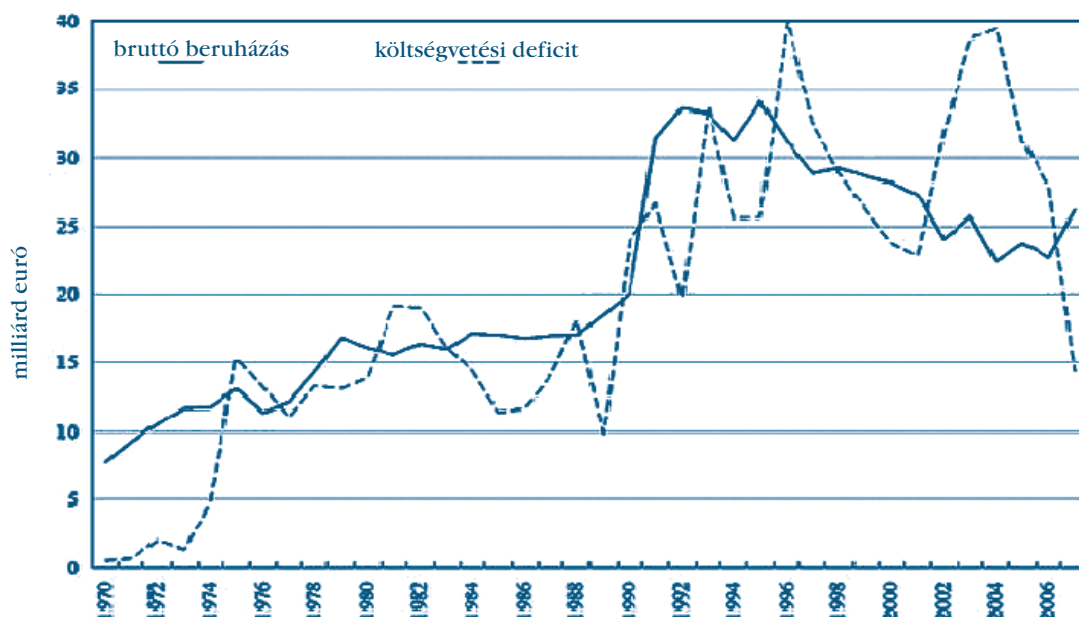
Nem véletlen ezért, hogy az arany szabály bevezetése mellett legtöbbször hangoztatott érv éppen az, hogy a közberuházások – mivel nem folyó kiadások – az érintett ország eszközállományának (vagyonának) gyarapodását támogatják, amit nemcsak a jelen, de a jövő generációk is haszonnal birtokolhatnak. A hasznok nem egyszerűen abból adódnak, hogy a jövő generációk maguk is közvetlenül élvezhetik az adott beruházást, hanem mert a gazdasági növekedés potenciális nagyságának mértéke is fokozható, illetve az ország versenyképessége fenntartható és így a bérek is szinten tarthatók vagy akár növelhetők is [Heijdra–Meijdam 2002]. A szabály tehát előmozdítja a generációk közötti fair tehermegosztást azáltal, hogy a finanszírozás költségeit a jövőben törlesztendő adósságból fizetik a regnáló kormányok. Az arany-

szabály használata – szemben a teljes hiány tilalmával – elsősorban akkor lehet igazán előnyös, ha a közberuházások mértéke jelentősen elmarad a társadalmilag kívánatos szinttől.

Általánosságban az arany szabály használata ellen vethető ugyanakkor, hogy nem egyértelmű magának a *beruházási kiadásnak* a meghatározása. A mindenkori kormányok ösztönzést érezhetnek arra, hogy alábecsüljék a beruházások nagyságát és így költségeit. Néhány esetben, mint például az oktatás, a kiadások a folyó mérlegben kerülnek elszámolásra, holott az új növekedési modellek eredményei alapján indokolt volna azokat is a tőketételek közé sorolni.

Németország, amely a *stabilitási és növekedési egyezmény* legfőbb pártfogója volt még az 1990-es években, már jóval az euróra történő átállás előtt használt szabályokat a fiskális fenntarthatóság megőrzése érdekében. A német alkotmány 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházások szintjéhez kötött arany szabályt. Az alkotmány 115. (1) cikke kimondta, hogy a készülő éves költségvetésben a kormányzó erők csak akkora hitelfelvételt tervezhetnek, ami fedezi a bruttó közberuházásokat. Kivételt csak az jelenthetett, ha „a makrogazdasági egyensúlyt megzavaró” körülmények lépnek fel.

A német arany szabály sikerességének megítélése azonban korántsem egyértelmű. A jövőben realizálható pozitív externális hatásokkal járó, és ezért az államadósság terhére is finanszírozható beruházások védelmét – ahogy azt a 4. ábra szemlélteti is – nem érte el a szabályozás. Az újraegyesítést követő 15 esztendőben a bruttó beruházási kiadások szintje folyamatos csökkenést mutatott. Ez azért is különös, mivel a beruházások definíciója Németországban kifejezetten tág értelmet nyert az évek során: nem csak a fix tőkekiadások tartoztak ebbe a kiadási tételbe, hanem a pénzügyi eszközök beszerzése és az – akár a harmadik országok részére fizetett – tőkefinanszírozások is [Wendorff 2000].



Forrás: Baumann-Kastrop [2008]

4. ábra Az arany szabály alakulása

A német aranyszabály egy másik kuriózuma, hogy szemben a hagyományos nettó beruházásokra vonatkozó – például az Egyesült Királyságban alkalmazott – fiskális szabállyal, nem veszi figyelembe a beruházások értékcsökkenését. Mivel a szabály nem a tőkeállomány nettó növekményével számol, a deficitfinanszírozás, s következésképpen az államadósság növekedése aligha igazolható a generációk közötti igazságosság elvével. Wendorff [2000] az 1980 és 1999 közötti éveket figyelembe véve kiszámolta, hogy mekkora a különbség a két megoldás alkalmazása között. A nettó beruházásokat nézve az aranyszabály abban a 20 éves időszakban mindössze egyetlen évben, 1989-ben került teljesítésre. Eredményképpen az elmúlt 20 évben a német állam nettó vagyronvesztése éves átlagban a GDP 1,5 százalékának felelt meg, míg csak a 90-es évekkel számolva már több mint 2 százalékának. A helyzet az évek múlásával sem változott. 2007-ben például a bruttó beruházások a GDP 1,5 százalékának feleltek meg, míg az éves értékcsökkenés elérte az 1,6 százalékot. A nettó tőkeképzés tehát negatív volt [Eppendorfer-Lieb 2008].

A szabály alkalmazásában sorozatos problémákat okozott a kivételes esetek meghatározásának homályos volta is: nem egyértelmű ugyanis, hogy mikor tekinthető a makrogazdaság egyensúlya veszélyeztetettnek. Wendorff [2000] kiemeli, hogy a folyó kiadások hitelből történő finanszírozása valójában csak *ex ante* korlátot jelent, ezért nem is csoda, hogy az esetek többségében a felek a szabályt *ex post* megsértették. A bevezetése óta eltelt 40 esztendő során emiatt két alkalommal is az alkotmánybíróságnak kellett döntenie arról, hogy a kormány szabályt sértett-e. Előbb 1989-ben döntött úgy a bíróság, hogy a politikai döntéshozók felelőssége, hogy miként értelmezik a kivételt. A taláros testület tagjai azonban arra is felhívták a figyelmet, hogy a helyzet megítélését mindig megfelelő információkkal, adatokkal kell alátámasztani és azt a megfelelő pénzügyi szervezeteknek (köztük az akkor még teljes mandátummal funkcionáló Bundesbanknak) is támogatniuk kell. Vita esetén a döntő szó az alkotmánybíróságé, amely megállapíthatja, hogy a kormányzat gazdasági helyzetéről alkotott képe megalapozott és igazolható-e. Ez a relatíve egyszerűen alkalmazható menekülési út teret adott annak, hogy az 1990-es évektől kezdődően a feltételezett makrogazdasági körülményekre hivatkozva a költségvetési deficit a bruttó beruházások mértékét évről évre meghaladja. A 2000-es években állandósulni látszott az aranyszabály drasztikus mértékű áthágása. 2004-ben az akkori ellenzék – CDU/CSU és az FDP – újfent bepanaszolta a kormányzó erőket és a költségvetési törvényt az alkotmánybíróság előtt, arra hivatkozva, hogy a kormány úgy fogantatosít túlzott költsékezést, hogy a makrogazdaságot nem veszélyezteti semmilyen külső tényező.⁴ A bíróság most sem marasztalta el a politikusokat, ám megállapította, hogy a szabályt indokolt volna úgy átalakítani, hogy az valóban betölthesse neki rendelt célját. Konkrét irányokat az átalakításra azonban nem adott.

A német aranyszabály egy további gyengesége volt, hogy nem vette figyelembe a ciklus egészen teljesítendő egyensúly feltételét. Míg a konjunktúra leszálló ágában a kormányzati hitelfelvétel az egyensúlyt megzavaró körülményekre hivatkozva teljes mértékben szabadjára volt engedve, addig a gazdaság fellendülésével semmi sem

⁴ A reál-GDP növekedés 2004-ben 1,2 százalékos volt. Az államháztartás hiánya ugyanakkor meghaladta a 3,8 százalékot.

kötelezte a döntéshozókat a kormányzati megtakarítások növelésére. Az 1990-es évektől jellemzővé vált, hogy a kormányzati kiadások a gazdasági növekedés visszaesésével nőttek, anélkül, hogy kompenzáló lépésekre került volna sor később [Baumann-Kastrop 2008].

További problémát jelentett, hogy habár szövetségi szinten kötelező volt a szabály, a tartományok már maguk dönthettek annak korlátozó voltáról. A 16 tartományból mindössze 12 vette át a német alkotmány 115. cikkében foglalt aranszabályt, de ezek a szabályozások is – hasonlóan a szövetségi szinthez – csak gyenge korlátot támasztottak a hitelfelvétellel szemben.

Az aranszabály ráadásul nem bizonyult kompatibilisnek az EU egészének működését meghatározó stabilitási paktummal sem. A paktum 2005. évi módosítása során az egyik meghatározó változtatást az jelentette, hogy a korábbi, egységesen alkalmazott „egyensúly közeli vagy többletet mutató pozíció” helyét átvette a minden ország számára egyénileg definiált középtávú célértékek meghatározása. Németország esetében ez a strukturális (vagyis nem az aranszabály által alkalmazott folyó) államháztartási hiány 0,5 százaléka lett.

4. ÚJ UTAKON: AZ ADÓSSÁGFÉK

A 2006 tavaszán, a német pénzügyminisztérium vezetésével megkezdett tárgyalások során egyértelműen kifejezésre jutott az az igény, hogy célként az államadósság-ráta mérséklődését kell vállalnia az országnak. Mindezt lehetőleg úgy, hogy elkerülhetővé váljék a korábbi évek prociklikus gazdaságpolitikája, teret engedve az automatikus stabilizátorok működésének. Kézenfekvő lett volna tehát egy nemzeti szintű adósságszabály bevezetése, ami akár szigorúbb korlátokat is szabhatott volna az államadósság felső szintjére, mint az EU-ban jelenleg érvényes 60 százalékos adósságkritérium.⁵ A szabály pedig nem csak a szövetségi szintet, hanem a föderális berendezkedésű állam mindhárom szintjét érinthette volna. Az adósságszabályok azért örvendenek széles körű népszerűségnek szerte a világon, mert explicit formában is a fenntarthatóságot szolgálják azáltal, hogy egy előre megállapított és finanszírozhatóknak vélt szinten stabilizálják az adósságrátát.

Németország azonban más utat választott és az államháztartás hiányának korlátozását foglalta törvénybe, amivel végső soron az adósság mérséklődését is el kívánja érni. A szabályozás sajátossága azonban, hogy az a strukturális hiányra értendő, nem a teljes hiányra. A 2009 nyarán elfogadott szabályrendszer értelmében tehát a korábbi aranszabályt az alkotmányban felváltotta a strukturális egyenlegre meghatározott hiányérték, ami szövetségi szinten a GDP 0,35 százaléka lehet, míg az egyes tartományok szintjén kiegyensúlyozottnak kell lennie. A GDP 0,35 százaléka tett hiányérték tehát még a stabilitási paktum által a német strukturális hiányra megfogalmazott 0,5 százaléknál is szigorúbb. A kivételek körét is jelentősen szűkítette az új szabály. Kizárólag olyan természeti katasztrófák vagy szükséghelyzetek esetében lehet eltér-

⁵ Az EU-ban a válságot megelőzően 9 tagállam (jelentős hányaduk a KKE régióból) használt adósságszabályt [Benczes 2011].

ni a hiánykorláttól, amelyek túl vannak az állami befolyásolás hatókörén. A strukturális egyenlegre történő koncentráció továbbá azt a korábbi gyakorlatot is szükségelenné teszi, miszerint kormányok azért igyekeznek egyszeri bevételekhez jutni (például különadók vagy az állami tulajdon privatizációja által), hogy azzal az éves teljes hiányszámot javítsák.

A németek egyben egy olyan számlát is a rendszer részeként álmodtak meg, amely arra szolgál, hogy váratlan események (mint például az adóbevételek alultervezése) miatt se kelljen áthágni a szabályt. Amennyiben a strukturális hiány eltér a megadott 0,35 százalékos hiányértéktől, a pozitív vagy negatív különbséget egy fiktív számlára helyezik el. Amennyiben a kontrollszámlán lévő hiány meghaladja a GDP 1,5 százalékát, a kormánynak kiigazítást kell eszközölnie. Mivel azonban a „vissza-fizetési” kötelezettséget időben jobban szétterítették, a kormányzatnak már a GDP 1 százalékát meghaladó felhalmozódott hiánynál meg kell kezdenie a korrekciót. Az 1 százalékot meghaladó rész korrigálása a következő évi költségvetés hiányértékének csökkentésével kell, hogy végbemenjen, de nem haladhatja meg a 0,35 százalékot. Megelőzve azt, hogy a korrigálás prociklikus megszorításba forduljon, a kiigazításnak csak azokban az években kell elkezdődnie, amelyekben a pozitív kibocsátási rés növekszik, vagy ha negatív előjelű, akkor csökken [IMF 2009].⁶

Hasonlóan a költségvetési tanácsokhoz, Németország is felállított egy intézményt, melynek feladata kifejezetten a szabály betartásának ellenőrzése (*stabilitási tanács*). A tanácsban a szövetségi állam gazdasági (csúcs)minisztere, valamint a 16 tartományi pénzügyminiszter foglalnak helyet. Azon túl, hogy ez az intézmény ellátja a folyamatos monitoring szerepét, arra is mandátumot kapott, hogy szükség esetén konszolidációs programot dolgozzon ki (más szereplők bevonásával) akár szövetségi, akár tagállami viszonylatban. Büntetni azonban ez a szervezet sem büntethet.

Az új szabálytól elvben azt is várják megalkotói, hogy megszűnik a korábbi prociklikus gyakorlat, vagyis jó időkben végre valóban visszavonulást hirdet az állami költségvetési politika, míg rossz időkben lehetősége lesz – anticiklikus politika megvalósítása révén – nagyobb eladósodást vállalni. A ciklikus paramétert továbbra is az Európai Bizottság módszertana alapján számolják a kibocsátási rés és a költségvetési érzékenységi mutatók felhasználásával.

Az adósságfék használata nem példa nélküli Európában sem. A legismertebb adósságféket Svájc vezette be 2003. január 1-jétől, amire egy 2001-ben tartott népszavazás kötelezte a szövetségi államot. A szabályrendszer ez esetben sem közvetlenül magát az államadósságot szorítja explicit korlátok közé, hanem a központi kormányzat kiadásait igyekszik összehangba hozni a bevételekkel. A kiadási szabály célja, hogy a strukturális egyenlegben egyensúlyt teremtsen. A svájci szabályozással szembeni egyik legerősebb ellenvetés, hogy az nem terjed ki például a társadalombiztosítási alapokra, ami jelentős mértékben áthatja alá a közpénzügyi fenntarthatóságot.

Az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott országok közül Lengyelország konkrétan is adósságsszabályt alkalmaz. A lengyel alkotmány arról rendelkezik, hogy az

⁶ A hiányszabály ugyan már 2011-től életbe lép, de a 2008 őszen Európát is elérő világgazdasági válság okán 2015 végéig (szövetségi szinten), illetve 2019 végéig (tartományok esetében) ún. átmeneti időszak van érvényben, amikor csak közelíteni kell a referenciaértékeket.

ország államadóssága nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát. A felső korlát eléréséhez vezető úton azonban egyéb konkrét előírások is életbe lép(het)nek. Ha az adósságráta eléri és meghaladja a GDP 50 százalékát (de még 55 százalék alatt marad), akkor a tárgyévet követő esztendőben az államháztartás hiánya nem haladhatja meg a tárgyévit. Ha a ráta 55 és 60 százalék között van, akkor az adósságállomány már egyáltalán nem növekedhet a tárgyévet követő esztendőben. A 60 százalékos korlát elérése esetén pedig egyáltalán nem nyúlhat a deficitfinanszírozás eszközéhez a lengyel kormányzat. A világgazdasági válság előtt a gyakorlatban nem kellett alkalmazni a szabályrendszert, a válság hatására azonban 2009-ben előbb a GDP 50,9, majd 2010-ben már 55,5 százalékát érte el az államadósság [EC 2010d].

A nem euró-zóna-tagországok közül Bulgária alig pár héttel a német és francia közös javaslat (a versenyképességi paktum) megfogalmazása után felvetette egy, az alkotmányban is rögzítésre kerülő adósságfék bevezetésének szükségességét. A törvényi rendelkezés megalkotását egyben az euróbevezetés előszobájának tekintett ERM II zónához való csatlakozás feltételül is szabta az ország. A bolgár kormány tervei szerint 2013. január elsejétől már életbe is lépne a szabályegyüttes, ami (1) a GDP 37 százalékában korlátozná az államháztartás teljes kiadásait, (2) a teljes hiány felső értékét 3 százalékban szabná meg, (3) a külső adósság a GDP 40 százaléka lehetne, valamint (4) a társasági és a jövedelemadó megváltoztatását kétharmados parlamenti többséghez kötné.

Magyarországon pedig – függetlenül a versenyképességi paktumtól – *a Széll Kálmán terv* részeként ígérte a kormány egy adósságfék intézményesítését az új magyar alkotmányban. A kormány elképzelései szerint a fékek az államadósság 50 százalékánál lépnének életbe, megakadályozva a további eladósodást. Magyarországon ugyanakkor jelenleg még az jelenti a kihívást, hogy a GDP 80 százalékát is meghaladó adósságrátát előbb legalább 30 százalékponttal mérsékelni kellene ahhoz, hogy elérhetővé váljon a megcélzott hosszú távú adósság szint.

5. SZABÁLYOK ÉS KORLÁTAIK

A hagyományos érvelés szerint az eseti beavatkozás egyik fontos célja a gazdaság rövid távú stabilizációjának biztosítása. Az alacsony inflációt és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést felmutató „nagy mérséklet” esztendeiben kialakult új konszenzus azonban arra mutatott rá, hogy a diszkrecionális fiskális politika inkább a gazdaság hosszú távú problémáinak a kezelésére alkalmas. Szerepe a gazdaság szerkezeti igazodását elősegítő strukturális reformok – adórendszer és társadalombiztosítási rendszer – véghezvitelében megkérdőjelezhetetlen, ám rövid távon jellemzően a politikailag motivált túlköltekezések forrása.

A túlzott hiányra és eladósodásra való hajlam orvosolásának egyik elterjedt formájává vált a fiskális politikai szabályok használata szerte a világban [lásd különösen IMF 2009]. A fiskális szabályok elvi jelentősége abban áll, hogy erősítik a gazdaságpolitika számonkérhetőségét, ellenőrizhetőségét, valamint biztosítják annak nagyfokú depolitizálhatóságát. Mint ilyen, a szabály úgy is értelmezhető, mint egy hasznos elköteleződési technika, amely lényege szerint a kormányzati politika hitelességét hivatott megteremteni [Debrun 2007].

A fiskális szabályok azonban születésük pillanatától ellentmondást hordoznak magukban. Míg egyfelől valóban korlátot állítanak a politikai akarat szabad gyakorlása elé, addig másfelől betartásuk – bármilyen erős jellemzőkkel is ruházzák fel azokat – alapvetően éppen azokon a politikusokon múlik, akiket a szabályoknak elvben korlátozniuk kellene. A döntő kérdés ezért minden esetben az, hogy a politikusok valóban kötelező érvényűnek tekintik-e szabályokat magukra nézve is, hajlandóak-e a szabályok által kijelölt korlátokon belül tevékenykedni, és adott esetben meghozni a fiskális szabályok vonzataként felmerülő kényelmetlen politikai döntéseket. Ha a politikai akarat nem elégséges a fiskális fegyelem megtartásához, akkor következőképpen a szabálynak való megfelelés is gyenge lesz. Mindazonáltal ha magát a politikai akaratot nem is képesek befolyásolni a fiskális szabályok, magát a tétet (a szabályszegés explicit és implicit költségeit) emelni tudják. A különféle intézményi jellemzők biztosíthatják azt, hogy a szabálytól való eltérés költsége magasabb legyen, mint a szabály megszegéséből származtatható előnyök összessége [Schick 2004]. A német adósságfékhez rendelt kontrollszámla elvben épp ezen költségeket teszi elvitathatatlanná azáltal, hogy folyamatosan kényszeríti a kormányt a szükséges kiigazítások megtételére. A kontrollszámlának ugyanis egyfajta memóriája van: ha az *ex post* teljesítés elmarad az egyik évben, a következőben újfent kikényszeríthetővé válik.

Ha egy ország szabályok bevezetése mellett döntene, akkor további szempontokat is mérlegelnie kell. Ilyen például az a kihívás, ami a hitelesség, rugalmasság és átláthatóság céljainak gyakran csak egymás rovására történő megvalósíthatóságát jelenti [Kennedy–Robbins 2001]. A számszerű formában megadott fiskális szabályokkal szemben támasztott legfőbb kifogás az, hogy még indokolt esetben sem bocsátkozhat a kormány olyan gazdaságpolitika vitelébe, amellyel áthágná az adott szabályt. A rugalmasság követelménye ezért olyan szabályok megalkotását teszi indokolttá, amelyek külső sokkok esetén is biztosítják annak lehetőségét, hogy a kormány stabilizációs politikájával tompítani tudja a gazdasági sokk okozta negatív hatásokat. A kihívás természetesen abban rejlik, hogy a rugalmasság igénye nem jelentheti egyszersmind a szabály felpuhítását is. A szabályt ugyanis olyan módon célszerű definiálni, amely mellett értelmezése és így alkalmazása, illetve az alkalmazás ellenőrzése világos és egyértelmű. E kívánalmaknak a konjunkturális, illetve az egyszeri hatásoktól megtisztított, ciklikusan kiigazított, illetve strukturális egyenlegekre vonatkozó fiskális szabályok felelnek meg, amelyek lehetővé teszik a kínálati sokkokra való reagálást. Tipikusan ilyen a *német vagy a svájci adósságfék*, amely engedi ugyan az automatikus stabilizátorok érvényesülését, de igyekszik kordában tartani a diszkrecionális intézkedéseket. Hátránya ugyanakkor, hogy számítása sem nem egyszerű, sem nem egyértelmű, vagyis sértheti az egyszerűség és az átláthatóság kritériumait.

További tanulság, hogy a fiskális politikai szabályok sikere nagyban múlik az egyéb elköteleződési és átláthatósági technikákon, megoldásokon. A szabályok önmagukban, a költségvetési politika intézményeinek és eljárásainak megfelelő irányú alakítása nélkül ritkán vezetnek eredményre. Ilyen „egyéb” lehetőség a költségvetési folyamat (tervezés, döntés/elfogadás, végrehajtás és ellenőrzés) transzparenciájának erősítése, sőt magának az egész folyamatnak az ésszerű újjászervezése, vagy a többéves költségvetési tervezés meghonosítása [bővebben lásd Benczes–Kutasi 2010].

IRODALOM

- AMECO adatbázis (2011):
http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm
(letöltés dátuma: 2011.04.26.)
- Baumann, E.–Kastrop, C. (2008): *A new budget rule for Germany*. Bundesministerium der Finanzen, Germany.
- Benczes István (2011): Nemzeti szintű fiskális szabályok használata az Európai Unióban. *Külgazdaság*, 55. évfolyam, 3–4. szám, 55–75. o.
- Benczes István –Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Csaba László (2006): A Stabilitási és Növekedési Egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf, 1. szám, 1–30.o.
- Debrun, X. (2007): Tying hands is not commitment: Can fiscal rules and institutions really enhance fiscal discipline? *Bruegel Working Papers*, 2007/01. szám.
- EC (2010a): *Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination*. Európai Bizottság, május 12.
- EC (2010b): *Commission communication of 30 June 2010 on Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*. Európai Bizottság, június 30.
- EC (2010c): *A new EU economic governance – a comprehensive Commission package of proposals*. Európai Bizottság, szeptember 29.
- EC (2010d): *Statistical annex. European Economy*. Európai Bizottság, tavasz, Brüsszel.
- EC (2009): *Public Finances in EMU. European Economy*. Európai Bizottság, 5. szám, Brüsszel.
- EC (2000): *Public Finances in EMU. European Economy*. Európai Bizottság, 3. szám, Brüsszel.
- Eppendorfer, C. –Leib, K. (2008): Germany: revisiting the budget rule. *ECOFIN Country Focus* 5. évf., 12. szám, 1–7. o.
- Heijdra, B. J.–Meijdam, L. (2002): Public investment and intergenerational distribution. *Journal of Economic Dynamics and Control* 26. évf, 5. szám, 707–735.o.
- IMF (2009): *Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances*. 2009. december 16, Washington D.C.
- Kennedy, S. – Robbins, J. (2001): The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Megjelent: *Fiscal Rules*, Banca d'Italia.
- Losoncz Miklós (2009): *Az Európai Unió Rómától Budapestig*. Tri-Mester, Budapest.
- OECD adatbázis (2011): <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (letöltés dátuma: 2011-04-26)
- Rácz Margit (2007): A Stabilitási és Növekedési Paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai. *Közgazdasági Szemle*, 54. évf, 10. szám, 970–986.o.
- Schick, A. (2004): Fiscal institutions versus political will. Megjelent: Kopits G. (szerk.): *Rules-based fiscal policy in emerging markets*. Houndmill, Palgrave Macmillan.81–95.o.

Task Force to the European Council (2010): *Strengthening economic governance in the EU*. Európai Tanács, Brüsszel október 21.

Wendorff, K. (2000): *The discussion of a national stability pact in Germany*. Deutsche Bundesbank.