Kutasi Gábor

Monetáris integráció és a költségvetési politikák versenye

(Az EU8+2 országok költségvetési elemzése)

Budapesti Corvinus Egyetem
Világgazdasági tanszék

Témavezető: Magas István

© Kutasi Gábor

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi kapcsolatok multidiszciplináris PhD. program

Monetáris integráció és a költségvetési politikák versenye
(Az EU8+2 országok költségvetési elemzése)

PhD. értekezés

Kutasi Gábor

Budapest
2008

Köszönetet mondok Gáspár Pál, Magas István, Benczes István, Dezséri Kálmán tanár uraknak a témafeldolgozásban nyújtott segítségükért, Blahó András és Szentes Tamás tanár uraknak a módszertani felkészítésért, Kutasiné Kése Ildikónak a lektorálásért, Friss Eszternek az erkölcsi támogatásért .

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék ---------- 4

Táblázatok jegyzéke ---------- 6

Ábrák jegyzéke ---------- 8

1. Bevezetés – a monetáris integráció, a költségvetési politika és a versenyképesség közös halmaza ---------- 10

I. A kelet-európai EU-tagországok költségvetési politikai mozgásterét meghatározó tényezők elemzése ---------- 18

2. Versenyképes állam, nemzetgazdasági felzárkózás ---------- 18
2.1. A versenyképesség értelmezése gazdaságpolitikai dimenzióban ---------- 18
2.2. Az állam feladata a versenyképesség és a fejlődés terén ---------- 24
2.3.A nemzeti költségvetési politikák versengése ---------- 29

3. A kelet-európai EU-tagországok költségvetési politikai megítélésének elméleti és módszertani háttere ---------- 33
3.1. Az expanzív és a restriktív fiskális politika makroökonómiai modellje ---------- 34
3.2. A költségvetési politika fenntarthatósága ---------- 39
3.3. A költségvetés sebezhetősége ---------- 45
3.4. Automatikus költségvetési stabilizátorok ---------- 47
3.5. Az Európai Szociális Modellek – a költségvetési politika társadalmi mozgástere --- 49
3.6. A költségvetési elemzési keret: mutatószámok és csoportosításuk ---------- 54

4. Az EMU-tagság következményei a költségvetési politikára vonatkozóan ---------- 62
4.1. A valutaunióval kapcsolatos közgazdasági alapvetések ---------- 63
4.2. Az euró bevezetésének előnyei és hátrányai a teljes nemzetgazdaságra nézve ------- 64
4.3. Az euró bevezetésének makrogazdasági hatásai a költségvetési politikára nézve --- 73
4.4. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) tartalma, Konvergencia-program, ERM-2 stratégia ---------- 80
4.5. Középtávú fiskális célkitűzés az SNP rendszerében ---------- 85

5. Konszolidáció és Strukturális reformok ---------- 90
5.1. A kelet-európai EU-tagállamok költségvetési dilemmái ---------- 90
5.2. Rövid távú konszolidáció és hosszú távú strukturális reform ---------- 94
5.3. A reformok elhalasztásának következményei ---------- 101
5.4. A költségvetés szerkezeti reformjának karakterisztikája ---------- 103
5.5. Reformstratégia az EU-ban ---------- 107
5.6. A konszolidáció kivitelezhetősége ---------- 108

6. A költségvetési hiány és egyensúlyteremtés intézményi megközelítésből --------- 110
6.1. A nemzeti hatalmi intézményi szerkezetből fakadó előnyök és hátrányok a költségvetési reformra nézve ---------- 110
6.2. A demokratikus intézményrendszer működésében keletkező politikai ciklusok ----- 116
6.3. Mennyire lehetnek érvényesek az intézményi közgazdaságtan megállapításai a kelet-európai országokra? ---------- 118
6.4. Az intézményi jellemzők modellezése és mérése ---------- 120
6.5. A politika konszenzus hiányának áthidalása ---------- 125

II. Az európai költségvetési politikák vizsgálata ---------- 128

7. A fejlett európai országok költségvetési politikai tapasztalatai ---------- 128
7.1. A fejlett európai országok költségvetési politikai eredményei ---------- 129
7.2. Válságkezelés, stabilizáció, a kiadások és bevételek kezelése ---------- 133
7.3. Észak-európai államok költségvetési reformja ---------- 135
7.4. Intézményi megoldások a költségvetési reform vonatkozásában ---------- 137
7.5. Fiskális következtetések a nyugat-európai tapasztalatok alapján ---------- 140

8. Az EU8+2 országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során --141
8.1. A térség általános fiskálispolitikai jellemzői ---------- 141
8.1.1. A szociális ellátórendszerek reformja ---------- 142
8.1.2. Az integrációs folyamat költségvetési szakaszai ---------- 144
8.1.3. A politikai ciklus jelentősége az EU8+2 országok költségvetési politikájában -- 149
8.1.4. A költségvetési pozíciók ---------- 150
8.2. A költségvetési egyensúly megteremtésében élenjáró keleti EU-tagállamok -------- 151
8.2.1. Az első befutó – Szlovénia ---------- 152
8.2.2. Minimális állam, költségvetési fegyelem – a balti országok ---------- 153
8.2.3. Korrupt kiskirályságból a reformok éllovasa – Szlovákia ---------- 155
8.2.4. A későn jövő törekvők – Bulgária és Románia ---------- 157
8.3. A költségvetési egyensúly megteremtésében elmaradó országok ---------- 158
8.3.1. Egyensúlyteremtés visszafogottan – Lengyelország és Csehország ---------- 159
8.3.2. A halogatás ára – Magyarország ---------- 162
8.4. A 2007 és 2009 közötti időszak várható fiskálispolitikai fejlemények ---------- 164

9. Az EU8+2 országok költségvetési versenyképessége ---------- 166
9.1 Az általános gazdasági fejlettség jellemzői ---------- 166
9.2 A költségvetés szerkezeti elemzése ---------- 171
9.3. A költségvetési politika és a költségvetés-tervezés intézményi jellemzői ---------- 178
9.4 A költségvetési politika fenntarthatósága ---------- 186
9.5 A költségvetési rugalmasság állapota a vizsgált országokban ---------- 190
9.6 A költségvetés pénzügyi hatékonysága az EU8+2 országokban ---------- 191
9.7. Az EU8+2 költségvetési politikák összteljesítményének értékelése ---------- 192

III. Végkövetkeztetések ---------- 194

10. Gazdaságpolitikai eredmények és ajánlások ---------- 194

Irodalomjegyzék ---------- 205

Függelék ---------- 220
Melléklet I. Hemming & Petrie (2000) által csoportosított sebezhetőségi mutatók --- 221
Melléklet II. EU8+2 fizetési mérlege ---------- 223
Melléklet III. Hitelállomány összetétele ---------- 225
Melléklet IV. Államadósság-állomány ---------- 225
Melléklet V.A 8. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok ---------- 226
Melléklet VI. A 9. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok ---------- 229
Melléklet VII. Az EU8+2 országok deficitszerkezete ---------- 233
Melléklet VIII. Az EU-költségvetés és a nemzeti kölségvetések viszonya, EU-8 ----- 237
Melléklet IX. Adóék ---------- 238
Melléklet X. EU8+2 kiadási szerkezet ---------- 240
Melléklet XI. Segédlet a 9.7 alfejezet összesített rangsorához ---------- 243

Táblázatok jegyzéke

2.1 táblázat Az államháztartás hatása a versenyképességre ---------- 30

3.1 táblázat Az egyes szociális modellekhez tartozó országok gazdasági teljesítménye és fejlettsége ---------- 50

3.2 táblázat A négy fő európai modell összevetése ---------- 51

4.1 táblázat Az euró-csatlakozás halasztásának költséghatása – összefoglaló ---------- 73

4.2 táblázat Eladósodási fogolydilemma ---------- 76

4.3 táblázat Kockázat-besorolás és kamatkülönbségek az EU-15* országokban ---------- 77

6.1 táblázat Fiskális lépések megtételének és azok sikerességének valószínűsége Alesina és Perotti (1995) alapján ---------- 117

6.2/a táblázat A központosítási indexek tartalma az eredeti változatban ---------- 123

6.2/b táblázat Kormányzati Központosítási Index, Módosított, a 9. fejezetben alkalmazott változat alindexekre bontva ---------- 123

8.1 táblázat Nyugdíjreform az EU8+2 országokban ---------- 143

8.2 táblázat Konszolidációs stratégia az előcsatlakozási programok alapján az EU8+2 országokban ---------- 146

8.3 táblázat Az euró bevezetésének céldátuma az EU8+2 országokban. ---------- 148

8.4 táblázat Az EU súlya az EU8+2 országok külkereskedelmében ---------- 148

8.5 táblázat EU8+2 kormányzati összetétel és stabilitás 2000-2007 ---------- 149

8.6 táblázat A lengyel költségvetés támogatása a társadalombiztosítási alapok hiányának ellentételezésére az EU-csatlakozást megelőző években, GDP %-ában ---------- 160

8.7 táblázat A Hausner-terv valószínűsített hatása a lengyel államháztartási hiányra, a GDP %-ában ---------- 160

9.1 táblázat TB finanszírozás, 2004, GDP %-a ---------- 172

9.2 táblázat Fő adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya, %, 2005 ---------- 173

9.3 táblázat Tőkejövedelmek adóztatásának felbontása, GDP %-a, 2005 ---------- 173

9.4 táblázat Államháztartási egyenleg, Strukturális egyenleg, és ezeken belül a nyugdíjreform hatása, GDP %-a ---------- 174

9.5/a táblázat Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1990-2009, ESA95, GDP %-a ----------176

9.5/b táblázat Bruttó általános államadósság, mrd euró ---------- 176

9.6 táblázat A Kormányzati Centralizációs Index összetétel szerinti eredménye országonként ---------- 179

9.7 táblázat A költségvetési fegyelmet javító eszközök léte az EU8+2 országokban -------- 179

9.8 táblázat Blanchard-féle elsődleges költségvetési rés és adórés, EU8+2, 2000-2005 ---- 187

9.9 táblázat IFS mutató, EU8+2, 2000-2005; ---------- 188

9.10 táblázat Magyarország fenntarthatósági indexei, 2006, 2007 ---------- 189

9.11 táblázat Hitelminősítő intézetek országbesorolása ---------- 189

9.12 táblázat Standard & Poor's költségvetési rugalmasságot mérő indexei az EU8+2 országokban, illetve a fejlett európai országokban az Európai Szociális Modellek besorolása szerint csoportosítva. ---------- 190

9.13 táblázat Az EU8+2 országok költségvetési pozíciójának összesített rangsora ---------- 192

M.I.1 táblázat Sebezhetőségi mutatók rendszere ---------- 221

M.II.1 táblázat Fizetési mérleg az EU8+2 országokban ---------- 223

M.IV.1 táblázat EMU-tagországok államadósság-állományának alakulása GDP-arányosan 1996-2006 ---------- 225

M.V.1 táblázat Balti országok jövedelemadó-csökkentési terve ---------- 226

M.V.2 táblázat Összehasonlítás az EU különböző országcsoportjai között, súlyozatlan átlag a GDP %-ában ---------- 226

M.V.3 táblázat Az államháztartás nettó pozíciója (központi kormány + önkormányzatok + TB alapok) ---------- 226

M.V.4 táblázat Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1990-2009, ESA95 ----- 227

M.V.5 táblázat A lengyel SZJA bevétel felhasználásának megoszlása, százalékosan---------- 227

M.V.6 táblázat A lengyel központi költségvetés kiadási szerkezete rugalmasság szempontjából, 1997-2003 ---------- 227

M.V.7 táblázat Bevételi-kiadási olló, cseh, lengyel, magyar államháztartás összes bevétele és kiadása ---------- 227

M.VI.1 táblázat GDP/ fő vásárlóerő alapján, EU-25=100 ---------- 229

M.VI.2 táblázat reál GDP növekedés ---------- 229

M.VI.3 táblázat Egy dolgozóra jutó termelékenység változása vásárlóerő-paritáson ---------- 229

M.VI.4 táblázat Foglakoztatási ráta, 15-64 éves korosztályú népességből ---------- 230

M.VI.5 táblázat Az infláció mértéke, bázis az előző év árszínvonala ---------- 230

M.VI.6 táblázat Összehasonlító árszínvonal, EU-25 = 100% ---------- 230

M.VI.7 táblázat Corruption Perception Index ---------- 231

M.VI.8 táblázat Államháztartási adósság lejárat szerinti megoszlásban ---------- 231

M.VI.9 táblázat EU8+2 Költségvetési kiadási tételek, ESA95, GDP%-a, 2006 ---------- 231

M.VI.10 táblázat Hiánytervtől való eltérés ---------- 232

M.VII.1 táblázat Elsődleges egyenleg, mrd euró ---------- 235

M.VII.2 táblázat Elsődleges egyenleg, GDP %-a ---------- 235

M.VII.3 táblázat Költségvetési deficit, mrd euró ---------- 235

M.VII.4 táblázat Költségvetési deficit, GDP %-a ---------- 236

M.VIII.1 táblázat EU-8 országok pozíciója az EU költségvetésben ---------- 237

M.VIII.2 táblázat A 2006-os évre igényelt EU-támogatások lehívási aránya a 2004-2006-os programokra, millió euró ---------- 237

M.VIII.3 táblázat 2006-ban tett tagállami kötelezettségvállalások és kifizetések az EU költségvetés terhére, millió euró ---------- 237

M.IX.1 táblázat EU8+2 országok adóék-számítása, GDP%-a ---------- 238

M.X.1 táblázat A kormányzati kiadások feladat és kormányzati szint szerint 2004, COFOG nomenklatúra GDP %-a, ---------- 240

M.X.2 táblázat A kormányzati kiadások kiadási kategória szerint 1995-2006, ESA95, GDP %-a ---------- 240

M.XI.1 táblázat költségvetési szerkezeti alindex felbontása ---------- 243

Ábrák jegyzéke

1.1 ábra A tagállami gazdaságpolitika háromszöge az európai egységes piacon ---------- 12

2.1. ábra A Versenyképességi gyémánt elemei ---------- 19

3.1 ábra Az egyes szociális modellekhez tartozó országok gazdasági teljesítménye ---------- 50

3.2 ábra A foglakoztatást védő szabályozás szigorúsága és a munkanélküli juttatások közti átváltás ---------- 53

3.3 ábra A foglakoztatási ráta és a szegénységből való kitörés valószínűsége közti összefüggés az európai szociális modellekben ---------- 53

4.1 ábra Rövid távú kamatok, néhány euró-zónán kívüli kelet-európai EU-tagország kockázati prémiuma ---------- 69

4.2 ábra Az árfolyamelméletek közti kapcsolat ---------- 71

4.3 ábra Az euró bevezetésnek költséghatása a kockázati prémiumon keresztül ---------- 71

4.4 ábra Hosszú távú államkötvények kamata az EMU néhány tagállamában ---------- 75

4.5 ábra A GDP-arányos államadósság változása egyes EMU-tagországokban 1996-2006 ------ 77

4.6 ábra A túlzott költségvetési hiány meghatározása ---------- 82

4.7 ábra A költségvetési hiány konjunktúra-érzékenysége különböző költségvetési programok esetén ---------- 88

6.1 ábra A különböző kormányzati típusok költségvetési teljesítményének átlaga Baldini (2000) alapján, GDP arányosan %-ban ---------- 114

8.1 ábra Az EU8+2 országok nettó államháztartási egyenlegének alakulása, 1995-2006, GDP %-a (központi kormányzat + önkormányzatok + TB alapok) ---------- 145

8.2 ábra Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1997-2006, GDP %-a ---------- 147

8.3/a ábra Összehasonlítás: Az éves GDP-növekedés és a költségvetési hiány alakulása az EU különböző országcsoportjaiban, súlyozatlan átlagolás, 1997-2005 ---------- 151

8.3/b ábra Összehasonlítás: Az államadósság alakulása az EU különböző országcsoportjaiban, súlyozatlan átlagolás, 1997-2005 ---------- 151

8.4 ábra A fizetési mérleg egyenlegének alakulása a balti országokban ---------- 154

8.5 ábra Maginfláció alakulása a balti országokban ---------- 154

8.6 ábra Balti országok jövedelemadó-csökkentési terve ---------- 155

8.7/a ábra A lengyel központi költségvetés kiadási szerkezete rugalmasság szempontjából, 1997-2003 ---------- 160

8.7/b ábra A lengyel SZJA bevétel felhasználásának %-os megoszlása ---------- 160

8.8 ábra Nyíló bevételi-kiadási olló a cseh, a magyar és a lengyel költségvetésben, a deficit oka, 1996-2006 ---------- 161

9.1 ábra Az egy főre jutó GDP alakulása az EU-25 átlagához képest, %, EU2-25 = 100% ------ 166

9.2 ábra GDP növekedési rátája az EU8+2 országokban, 1997-2008 ---------- 167

9.3 ábra Összehasonlító árszínvonal, EU25=100% ---------- 168

9.4 ábra Az infláció alakulása az EU8+2 országokban, % ---------- 168

9.5/a ábra Az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység alakulása az EU-8 országokban, %, EU-25=100% ---------- 169

9.5/b ábra A foglalkoztatottság arányának alakulása a 15-64 éves korosztályból %-ban, az EU8+2 országokban, 1997-2006 ---------- 169

9.6/a ábra A tőkevonzó képességet mérő 2007-es IMD Versenyképességi Rangsorban elért relatív eredmény, % ---------- 170

9.6/b ábra A Global Competitiveness Index eredménye, maximum 10-ből, 2006 ---------- 170

9.7 ábra HDI trendek az EU8+2 országokban, HDI értéke 0-1 tartományban mozoghat -------- 170

9.8 ábra EU8+2 kiadási szerkezetének összehasonlítása, 2006, GDP%-a ---------- 171

9.9 ábra Adóterhelés, GDP %-a, 2005 ---------- 173

9.10 ábra A teljes adóbevétel megoszlása, %, 2005 ---------- 173

9.11 ábra Tőkét terhelő adók megoszlása, %, 2005 ----------173

9.12/a ábra Az államadósság állománya 2002-ben, az eladósodó állami szint szerint, adósság %-a ---------- 177

9.12/b ábra Az államadósság állománya 2003-ban az eladósodó állami szint szerint, adósság %-a ---------- 177

9.13 ábra Államadósság devizanem szerinti megoszlásban, 2002 ---------- 177

9.14 ábra Államadósság eszköz szerinti felbontásban ---------- 177

9.15 ábra Államadósság lejárat szerinti megoszlásban, a teljes adósság %-a, 2002 és 2003 ----- 177

9.16/a ábra Kormányzati centralizációs index és részindexei az EU8+2 országokban ---------- 181

9.16/b ábra Kormányzati centralizációs index felbontása az EU8+2 országokban ---------- 181

9.17 ábra Corruption Perception Index ---------- 183

9.18/a ábra A költségvetési hiánytervtől való eltérés mértéke, 2002-2006, GDP%-a ---------- 184

9.18/b ábra A költségvetési hiánytervtől való eltérés átlaga és szórása, 2002-2006, GDP%-a -- 185

9.19 ábra EU-költségvetéssel szembeni pozíciók 2005-ben, GNP%-a ---------- 185

M.III.1 ábra Magyar hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint ---------- 224

M.III.2 ábra Román háztartási hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint ---------- 224

M.III.3 ábra Lengyel magángazdasági hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint ------- 225

M.V.1 ábra Maginfláció alakulása az EU8+2 országokban, 12 havi mozgóátlag ---------- 228

M.VII.1 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Cseho., Lengyelo., Magyaro. ---------- 233

M.VII.2 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Bulgária, Románia ---------- 233

M.VII.3 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Észto., Letto., Litvánia, Szlovénia, Szlovákia ---------- 233

M.VII.1 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Cseho., Lengyelo., Magyaro. ---------- 234

M.VII.2 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Bulgária, Románia ---------- 234

M.VII.3 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Észto., Letto., Litvánia, Szlovénia, Szlovákia ---------- 234

M.IX.1 ábra Adóék az EU8+2 országokban, 2000-2006 ---------- 239

M.IX.2 ábra Adóék átlaga, 1995-2006, RO esetében 1998-2006, SI esetében 2000-2006 ------ 239

1. Bevezetés – a monetáris integráció, a költségvetési politika és a versenyképesség közös halmaza

A kelet-európai EU-tagállamok számára az Európai Gazdasági Közösség integrációs folyamataiban való 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.

A fent említett felzárkózási lehetőség egyben abból a kényszerből is fakad, hogy a keleti tagországok azonos exportpiacon és beruházási piacon versengenek egymással. Végiggondolva a makrogazdasági jövedelmi egyenlet[1] következtetéseit, e két piac alapvetően meghatározza az említett országok növekedési lehetőségeit. Különösképpen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy viszonylag kis, nyitott, Európán belül relatíve alacsony jövedelmű gazdaságokról van szó, azaz belső fogyasztási forrásokra nem alapozható hosszútávon a gazdasági növekedés.

Mint az a 4. fejezetben több tanulmányt összefoglalva kifejtésre kerül, az egységes piacon belül az egységes valuta bevezetése számos költségelőnnyel és így áralapú versenyképességi előnnyel jár egy-egy ország számára. Az euró bevezetése tehát egyrészről költségmegtakarítás, másrészt költséghatékonyságra kényszerítő lépés, de önmagában a hiánya, elhalasztása csak akkor válik versenyhátránnyá, ha a kereskedelem és beruházások esetében ténylegesen rivális országok végrehajtották már az egységes valuta bevezetését és ezzel költségelőnyre tettek szert.

Azonban 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 országkockázatot mérséklő, az egyensúlyon és kiszámíthatóságon keresztül stabilitást biztosító gazdaságpolitikai háttér.

Vegyük észre, hogy a felgyorsult globalizáció korának világgazdasági környezetében, ahol a nemzetköziesedett nagyvállalatok rendelkeznek az erőforrások és a közvetlen beruházások jelentős része felett és az egyes regionális piacok folyamatai gyorsan áttevődnek más régiókra, a gazdaságpolitika és tágabb értelemben az állam

[1] GDP = C + I + G + X–IM = fogyasztás + beruházás + kormányzati fogyasztás + export – import

mozgástere és feladata megváltozott. Ez az országokra nézve azt jelenti, hogy a stabil üzleti környezet megteremtésével és az emberi erőforrás illetve a technológiai infrastruktúra, mint háttererőforrások fejlesztésével képesek hosszútávon megalapozni a gazdasági növekedést és felzárkózást, függetlenül attól, hogy az európai gazdasági integrációs környezetben valósítják-e meg mindezt.

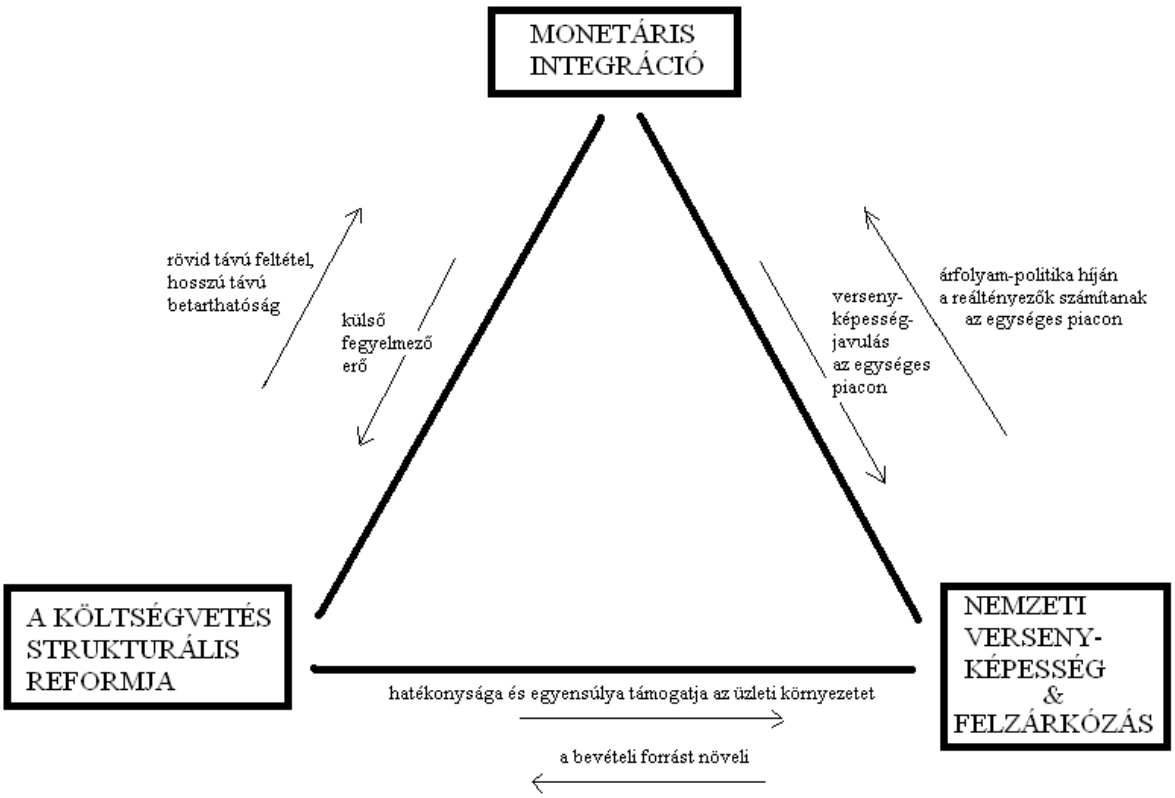
Gazdaságpolitikai téren tehát a döntéshozók versengenek egymással, hiszen stratégiai döntéseik eredménye az, hogy az export- és beruházási versenyben a tényleges riválisokhoz képest milyen teljesítményt ér el az általuk irányított nemzetgazdaság. Itt kapcsolódik össze a keleti EU-tagállamok számára a monetáris integráció folyamata és a gazdasági felzárkózás. A maastrichti kritériumok teljesítésével elért államháztartási egyensúly, csökkenő adósság-visszafizetési kockázat, stabil árszínvonal és árfolyam, illetve a folyamat végeredményeként megszűnő árfolyamkockázat mind a beruházásokra és az exportkapacitás bővülésére nézve kedvező stabil üzleti környezet kialakulását erősíti.

Az értekezés célja egyrészt, 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 kölcsönösen egymást erősítő és támogató kapcsolatot. Mivel a gazdaságpolitika területei közül a monetáris politika számára az árstabilitás és közvetve az egységes valuta célkitűzése egyértelműen egyetlen, egyensúlyi mozgási pályát határoz meg, illetve a folyamat végén tagállami szinten meg is szűnteti a monetáris mozgásteret, az értekezés elsősorban a tagállami költségvetési politika rövid és középtávú lehetőségeivel, a hatékonyságával, az egyensúly megteremtéséhez való hozzájárulásával és a monetáris célkitűzés elérését támogató vagy késleltető hatásaival foglalkozik. Ezen kívül a 3. fejezetben összeállításra került egy olyan államháztartási elemzési keret, amely alapján a tagállamok fiskálispolitikai sikeressége megítélhető egymáshoz viszonyítva. Továbbá minősíthetővé válik az alkalmazott költségvetési politika egyensúlyi szempontból, ami alapján konkrét, gyakorlati gazdaságpolitikai ajánlások megtétele is lehetővé válik. Ennek az elemzési keretnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tíz keleti tagállam (EU8+2), azaz Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia államháztartási szerkezetét és költségvetési politikáját kiértékelje, összehasonlíthatóvá tegye és minőségi különbségeket állapítson meg. Erre a 8. és 9. fejezetben kerül sor.

Mint azt az *1.1 ábra* szemlélteti, a tagállami gazdaságpolitikának három alapvető ponton nincs választási lehetősége. Amennyiben a közöspiaci csatlakozás nyertesévé kíván válni egy tagország, akkor fenn kell tartania a versenyképességét az egységes piacon belül.

Mivel ez gyakorlatilag belsőpiaci együttműködést jelent, az egységes valuta bevezetése megkerülhetetlen lépés, ha a tényleges regionális versenytársak már elérték a monetáris integráció fokát, és ezzel ők már kizárták az árfolyamkockázatot a közöspiaci kereskedelemben. Ez ugyanis a kimaradónak versenyhátrányt jelent. Ugyanakkor a monetáris integráció megvalósíthatatlan a költségvetési politika stabilitása nélkül – amely törekvés mellesleg az EU8+2 tagállamok nemzetközileg vállalt kötelezettsége is, – viszont az egységes valuta bevezetése után megszűnik a monetáris alkalmazkodási csatorna, tehát a tagállami gazdaságpolitika nem is támaszkodhat másra, mint a költségvetési alkalmazkodásra. A tagállami fiskális beavatkozáshoz viszont csak az egyensúlyi költségvetési háttér biztosít mozgásteret, amely egyensúly hosszútávra úgy tartható fenn, ha a szerkezeti okok miatt jelentkező hiánytényezőket felszámolják. E stabilitással mellesleg a nemzetgazdasági környezet válik kiszámíthatóbbá, így az országkockázat csökkenésével a tagállami versenyképesség is javul.

1.1 ábra A tagállami gazdaságpolitika háromszöge az európai egységes piacon



Forrás: saját

A fenti hármas stratégiai célrendszerbe az állam keresletélénkítő tevékenysége nem illik bele, hiszen – legalább az Egységes Európai Piac felé – nyitott gazdaságokban a többletkereslet külföldi forrásból is kielégíthető, viszont az állami kereslet helyettesíthető a

megtakarítások élénkítésével és a beruházások ösztönzésével. A – legalábbis egymás felé – nagymértékben nyitott európai gazdaságok esetében tehát nem érvényesül az, hogy a kínálat megteremti a maga keresletét, az állami beavatkozáson keresztül. A gazdasági növekedés oldaláról nézve, amely szoros korrelációban áll a közvetlen beruházásokkal, a külföldi közvetlen beruházások kerülik azokat az országokat, ahol hasonló fejlettségű és hasonló teljesítményű országokhoz képest relatíve magas az országkockázat, hiszen van „helyettesítési" lehetőségük. A költségvetési konszolidációval viszont elérhető, hogy a kamatok kockázati prémiumtartalma csökkenjen.

A fentiekből következően tehát egyrészt azt a feltételezést kell igazolni, hogy hosszútávon a monetáris integrációban akkor lehet sikeres a tagállami gazdaságpolitika, ha a maastrichti fiskális kritériumokat a hosszú távú fenntarthatóság szellemében teljesíti. Azaz a pénzügyi kormányzat a költségvetés finanszírozási szerkezetéhez és mechanizmusaihoz nyúl hozzá, amennyiben a felkészülés kezdeti állapotában nem lenne képes teljesíteni a hosszú távú egyensúly feltételét. Ezzel egyben támogatja a még tagállami hatáskörben lévő, vagy a már közösségi hatáskörbe rendelt monetáris politikai célkitűzést, az árstabilitást. Továbbá a monetáris integráció, a fenntartható költségvetés megvalósítása és a nemzetgazdasági felzárkózás egymásra kölcsönösen ható, egymást erősítő folyamatok.

Az euró bevezetését ne tekintsük öncélú feladatnak vagy mindenáron végrehajtandó gazdaságdiplomáciai és gazdaságpolitikai presztízskérdésnek. Kizárólag a gazdasági racionalitás, a költség-haszon megközelítés és a nemzeti versenyképesség szempontrendszere alapján igazolt integráció elfogadható. Ugyanakkor a bizonyítottan előnyös integrációt elkerülhetetlen lépésnek kell tekintenünk. Mint az a 4. részben kifejtésre kerül, az egységes piacon való versenyképességi előnyök tiszta érvényesülése érdekében érdemes bevezetni az eurót. A fenntartható és hatékony költségvetés a konvergencia és a gazdasági felzárkózás alapjait is megteremtheti. Ugyanakkor a felzárkózási folyamat és a javuló versenyképesség pozitívan visszahat mind a költségvetés egyensúlyára, mind az egységes valuta övezetben és egységes piacon lévő tagállami pozíciókra. Ez a megközelítés megmutatkozik az értekezés szerkezetében is, amely középpontjában nem a monetáris integráció áll. Kiemelten csupán a 4. fejezet szól az euró bevezetéséről és ennek gazdaságpolitikai hatásairól, megfontolásiról és következményeiről, ezen túlmenően a Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) az EU8+2 költségvetési politikáinak elemzéséhez adottságként kezelendő nemzetközi gazdasági környezetként jelenik meg.

A 2004-ben és 2007-ben csatlakozott kelet-európai EU-tagállamoknak megvolt az a pillanatnyi előnye a jelenleg euró-zónabeli, szintén államháztartási szerkezeti problémákkal küzdő tagállamokkal szemben, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) szankcióitól nem fenyegetve tegyenek meg olyan finanszírozási átalakításokat, amelyek rövidtávon a növekvő államháztartási hiány veszélyével járhatnak ugyan, de hosszútávon fenntarthatóvá teszik a költségvetési egyensúlyt és finanszírozhatóvá az államadósságot. Ezt a törekvést – a tagállamok kevésbé fejlett állapotából adódóan – a közösségi költségvetés is támogatja a strukturális alapokon keresztül, sőt „jutalmazza" a Kohéziós Alap forrásain keresztül.

A „megfelelő" felzárkózási stratégia, költségvetési politika, államháztartási szerkezet és monetáris integrációs folyamat meghatározásához mindenek előtt definiálni kell az állam feladatát, és a tagállamok gazdaságpolitikájának egymás közötti versenyét. A 2. fejezetben kifejtésre kerül a modern állam feladata, a tagállami versenyképesség értelmezése, és hogy miképpen értelmezhetjük egyáltalán a tagállami költségvetési politikák közötti versengést. E kifejtés nagyrészt a Szentes Tamás Doktori Iskola keretében való részvétel során közösen kialakított versenyképesség-értelmezésen alapul, illetve a Szentes et. al (2005) II. rész I. fejezetében önállóan és közösen kidolgozott államfelfogáson és gazdaságpolitikai feladatértelmezésen.

Lényegében államok szintjén a tényleges regionális vagy világpiaci versenytársakhoz viszonyított pozíció meghatározása alapján értelmezhetjük egy-egy nemzetgazdaság versenyképességét. A versenyképességi előnyök megteremtéséhez ugyanis elegendő, ha a nemzetgazdaság kibocsátását illetve jövedelmét meghatározó piacokon, illetve e piaci pozíciókat támogató üzleti és gazdaságpolitikai háttér esetében a tényleges versenytársaknál nyújt jobb lehetőségeket a nemzeti gazdaságpolitika. Az értekezés az államháztartásra vonatkozóan a lehetőségek és az előnyök mérhetőségét is bemutatja.

A következő lépés, hogy a költségvetési politika alapvető folyamatait és hatásait átlátva felépítsük a költségvetési verseny elemzési keretét. A 3. fejezetben elméleti oldalról végigkövethető az alapvető fiskális stratégiák mozgástere. A hatásvizsgálatnál azonban el kell gondolkodni azon, hogy a költségvetési és adó-multiplikátor hatásait hangsúlyozó keynesiánus, vagy a költségvetési lépések közvetett módon a gazdasági szereplők várakozásira gyakorolt hatását kiemelő nem keynesiánus megközelítést tartjuk adott országok esetében a valóság leírásához megfelelőnek.

Ugyanebben a fejezetben kerülnek számbavételre a költségvetési elemzési rendszert meghatározó olyan szempontok, mint a fenntarthatóság, a sebezhetőség, a konjunkturális és

strukturális hatások megkülönböztetése, a költségvetési egyensúly megítélése, továbbá a bevételek és kiadások összehangolása és a költségvetési politika társadalmilag lehatárolt mozgástere. A 3.6 fejezet sorolja fel azokat a mutatókat, amelyek alapján az EU8+2 országcsoport elemzésre kerül a 9. fejezetben.

Természetesen nem várható, hogy a gyakorlatban alkalmazott EU8+2 országok költségvetési politikái tökéletesen hatékony módon működnek és megfelelnek az egyensúlyi és fenntarthatósági szempontoknak. Ezért szükséges vizsgálni a különböző megtakarítási, átalakítási, bevételt növelő megoldásokat. Éppen ezért az 5. és 6. fejezet a közkiadások konszolidációját, finanszírozási szerkezetének reformját és intézményi folyamatait tárgyalja. Az elméleti tárgyalás igazolásaképpen a 7. fejezet a nyugat-európai költségvetési intézményi reformok tapasztalatait szűri le, hogy ezek fényében vizsgáljuk a hasonló törekvéseket az EU8+2 országokban.

Az EU8+2 országok költségvetési versenye a politikai gazdaságtan eszköztárával kerül feltárásra. Ez azt jelenti, hogy egyrészt a makroökonómia, statisztika, eszköztárát és ökonometriai vizsgálatok eredményét használja fel a folyamatok és állapotok elemzésére, mellette azonban számításba veszi a döntéshozói és politikai intézményrendszer tényezőit, változót is.

A kiindulási feltételezések között szerepel, hogy európai szinten a közösségi finanszírozási rendszerek szerkezeti reformra szorulnak. Ezzel az értekezés osztja azt a Stiglitz-féle álláspontot, hogy az állam sok olyan tevékenységre fordít rengeteg energiát, amelyet a piac optimálisabb elosztással képes elvégezni. Ezzel viszont elvonja az erőforrásokat olyan feladatoktól, amivel foglakoznia kellene. (Stiglitz 2002) Amíg tehát fenn áll ez az állapot, van mit javítani az állam és az államháztartási elosztás hatékonyságán. Természetesen az állam feladata kompenzálni a piaci tökéletlenségeket és érvényesíteni bizonyos társadalmi normákat. Azonban sarokköve az alábbi értekezés megközelítésmódjának, hogy káros minden olyan állami beavatkozás, amely megzavarja a piac normális működését, amely a tisztán gazdasági racionalitás, azaz a költség-haszon elemzés alapján képes a gazdasági tevékenységek legpontosabb beárazására, így a pazarlás lehető legnagyobb mértékben való kizárására.

Az értekezés elsődlegesen a költségvetési egyensúly megteremtésének kérdéskörével foglalkozik több megközelítésből, ez azonban nem jelenti azt, hogy a költségvetési hiány mértéke vagy változásának folyamata lenne az egyedüli megítélési szempont a költségvetési politikára nézve. Mint azt például a 3.1. alfejezetben látjuk, a

hiány adóemeléssel való lenullázása nem mindig jár egyértelműen kedvező hatással. Ezért is volt szükséges a 3.6. alfejezetben széleskörű mutatórendszer kialakítására.

Minthogy a Gazdasági és Monetáris Unió a gazdaságpolitikák, az ellátórendszerek és a piacok szerkezetének átrendeződése nemzetközi szinten (Benczes 2004), a költségvetési reform nem egyszerűen csak hatékonysági kérdés. A szerkezeti átalakításhoz ki kell alakítani egy olyan közös alapot, amely meghatározza az állam méretét, feladatainak körét és ellátásuk mértékét, a finanszírozási és az ellátórendszerek fenntarthatósági szintjét és ehhez viszonyítva a megreformálásuk szükséges mértékét. A közösségi finanszírozási rendszerek szerkezeti átalakítása a költségvetési politikán keresztül elérhető nettó hasznosság jelenértékét próbálja növelni, ami azt jelenti, hogy a társadalmi hasznok és költségek pozitív egyenlegű különbségének jelenértéke legyen a lehető legnagyobb.

Hosszú távon a finanszírozási rendszereket úgy kell átalakítani, hogy azok képesek legyenek garantálni a költségvetési hiány tartós mérséklődését, vagy jobb esetben a költségvetési többletet, amely az államadósság halmozódásának folyamatát is megfordíthatja. A GDP-arányosan több tíz százaléknyi államadósság már elég jelentős mértékű évenkénti kamatterhet jelent ahhoz, hogy az egyensúly javítását a legegyszerűbben és a legkevesebb társadalmi konfliktussal az államadósság kamatterhének csökkentésén keresztül lehessen megvalósítani. Természetesen ez esetben elsődleges költségvetési többletet kell elérni. A 7. fejezetben idézett elemzések szerint a korábban súlyosan eladósodott országok a teljes kiadáscsökkentés harmadát a kamatkiadások mérséklésén keresztül érték el, igaz ugyan, hogy nyolc-tíz éves távlatban.

A költségvetési egyensúly fogalmát két időtávban kell értelmezni, aszerint, hogy a konjunkturális hatások semlegesíthetők-e vagy sem. Rövidtávon – 1 éves távlatban – a gazdasági ciklus rosszabb éveiben, azaz a növekedési trendhez képest kedvezőtlenebb gazdasági növekedéssel járó években elfogadható, ha a költségvetés többet költ, és kevesebb bevétele keletkezik, mint a gazdasági növekedés szempontjából gyorsulást jelentő években. Ezért egyik évről a másikra természetes az államháztartás elsődleges egyenlegének ingadozása és még bizonyos mértékű deficit is elfogadható. Középtávon – 3-5 éves távlatban – azonban már a gazdasági ciklus kedvező évei kell, hogy kompenzálják a recessziós éveket. Ha tehát a költségvetési kiadások és bevételek alakulása igazodik a konjunktúra alakulásához, akkor középtávon a költségvetési többlet ellentételezi a hiányt. Ez kell, hogy legyen a középtávú fiskálispolitikai célkitűzés. Amennyiben mégsem így történik, azaz középtávon is hiányt termel a költségvetés, akkor ott már nem konjunkturális hatásokat, hanem olyan szerkezeti problémákat kell feltételezni, amely az intézményi,

kiadási, bevételi szerkezetből erednek. Ezek a szerkezeti problémák azt jelentik, hogy a gazdasági növekedés szempontjából kedvező években valamilyen beavatkozás eltéríti a bevételeket és a kiadásokat az eredeti pályáról, így alacsonyabb mértékű többletet, sőt hiányt eredményez a tervezetthez képest. Így ezeknek az éveknek az egyenlege nem képes kompenzálni a kedvezőtlen gazdasági években keletkezett költségvetési hiányt.

Ebből következik, hogy a hosszútávon fenntartható költségvetési egyensúly ugyan pénzügytechnikai kérdés, de ezzel párhuzamosan a jólét maximalizálása, a jövedelem-újraelosztás kérdése politikai kérdés, amely a jelenbeli – sokszor rövid távú – társadalmi preferenciák alapján dől el. A politikai jelleg a potyautas stratégia érvényesülését eredményezi oly módon, hogy vagy a jövőbeni adóemelések terhére kerül sor kiadásokra, ami generációk közötti újraelosztást jelent a jövőbeliek kárára, vagy az euró-övezet nemzetközi szintű pénzügyi fegyelmét használja ki, amely regionálisan stabilitást teremt, és amit egy ország költségvetési fegyelmezetlensége még nem feltétlenül veszélyeztet. Hosszútávon azonban ez a stratégia lemaradást eredményez. Mint a 7. fejezetben megállapításra kerül, a nyugat-európai tapasztalatok szerint a strukturális reformokat intenzíven végrehajtó államok növekedési trendje gyorsabb, és egyre inkább lehagyja a szerkezeti átalakításokban lassú tempót követő országokét. Hasonló folyamat kezd elindulni a keleti EU-tagállamok körében is, ahol a 2000-es évek első felében a közösségi szolgáltatási és finanszírozási rendszerek reformját könyörtelenül végrehajtó Szlovákia 2007-re képes volt utolérni az egy főre jutó GDP-ben Magyarországot és Csehországot.

I. A kelet-európai EU-tagországok költségvetési politikai mozgásterét meghatározó tényezők elemzése

2. Versenyképes állam, nemzetgazdasági felzárkózás [2]

2.1. A versenyképesség értelmezése gazdaságpolitikai dimenzióban

A versenyképesség bizonyos értelemben igen tág fogalom, éppen ezért értelmezésében sincs egyetértés. A fogalom vállalati szinten viszonylag egyértelmű, de az aggregát szintekre – nemzetgazdaságra, régióra – vonatkozóan már jelentős nézeteltérések vannak. Losoncz (2004: 2001) szerint *„a versenyképességnek több mint 10 000 definíciója, értelmezése és megközelítése van.”* Éltető (2003:3) megállapítja, hogy *„egy ország ’versenyképessége’ önmagában meglehetősen megfoghatatlan kategória. Sokkal nehezebb értelmezni, mint a vállalati versenyképességet; nincs általános, nemzetközileg is elfogadott definíciója. […] Ez arra vezethető vissza, hogy a versenyképesség eredetileg mikroökonómiai kategória, amit nehéz makroökonómiai, nemzetgazdasági szintre alkalmazni.”* Porter (1990) vagy Krugman és Obstfeld (2003) kifejezetten a vállalatok versenyképességére szűkíti le a nemzeti versenyképesség kérdését, ezek üzleti sikerességével azonosítva azt.

Az értekezés szempontjából azonban jóval egyszerűbben felépíthető a versenyképesség és ezzel együtt a fejlődés és felzárkózás fogalma az Egységes Európai Piacon belüli államok körét tekintve.

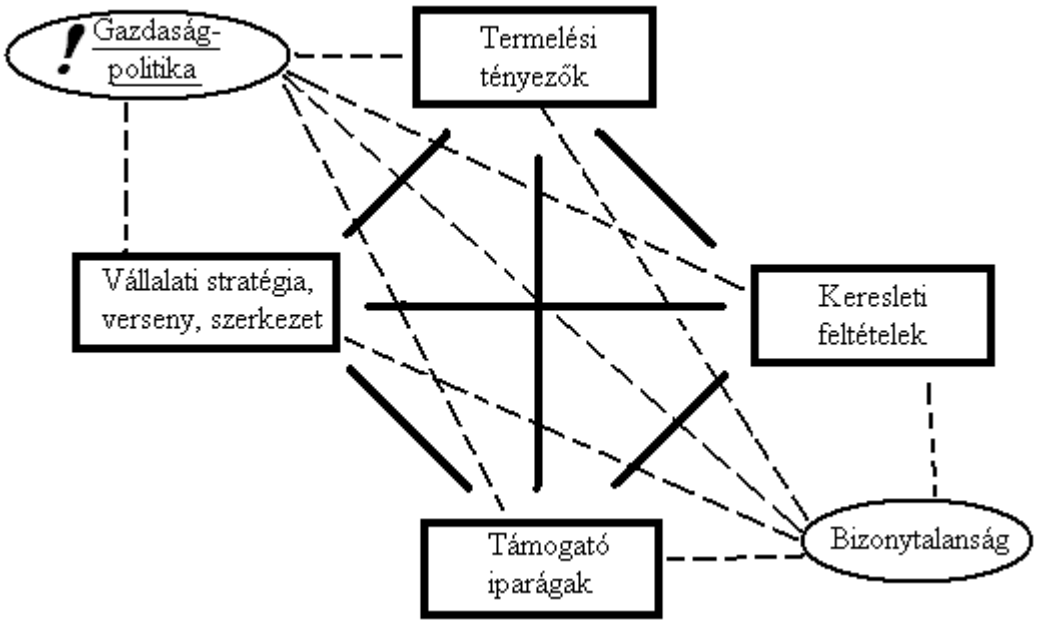
Chikán et al. (2002) a következőképpen határozzák meg a nemzeti versenyképességet: „*a nemzetgazdaság azon képessége* […], *hogy a nemzetközi kereskedelem támasztotta követelményeknek megfelelően úgy képes létrehozni, termelni, elosztani és szolgáltatni termékeket, hogy közben saját termelési tényezőinek hozadéka növekszik.*” A piacgazdaság és a nemzetközi verseny keretei között, megkerülhetetlen a versenyképesség olyan fajta értelmezése, hogy az a vállalati szférára épül. Hiszen sok esetben az egyes kifejlesztett technológiákat, szabadalmakat, szakmai ismereteket, tapasztalatokat piacgazdasági keretek között jellemzően vállalatok, esetleg magánszemélyek és nem a gazdaságpolitika irányítói birtokolják. Emellett azért a gazdaságpolitikával, mint költségtényezővel is érdemes foglakozni. A gazdaságpolitika a

[2] A Szentes Tamás Tudományos Iskola a Versenyképességről végzett kutatásai és kiadott könyvei alapján, amely kutatás fogalomtisztázásában és kidolgozásában az értekezés szerzője aktívan részt vett. Szentes et al. (2005) és Szentes et al. (2006)

vállalatok számára környezeti adottság, fontos erőforrást újraelosztó szereplő és egyben alapvető szolgáltató partner is. A kormányzati politika szelektál az ágazatok között a támogatási és fejlesztési politikán keresztül. Erőforrások átcsoportosításával vagy minőségi szabályozással befolyásolhatja a vállalati szféra versenyképességét. A nemzetközi gazdasági térben akár a hazai akár a külföldi vállalatok kereskedelmi és beruházási pozíciójára meghatározó tevékenységet folytathat. Ellenkező irányba pedig közvetíti a nemzetközi intézmények és szerződések versenyképességi hatásait. Továbbá az állam alapvetően képes befolyásolni a társadalmi és kulturális tényezőket, amelyek kihatnak az emberi erőforrásra, mint inputtényezőre.

Kiindulópontként szolgáljon a Porter-féle *versenyképességi gyémánt* modellje. Ez a megközelítés – mint a versenyképesség számos más meghatározása – a vállalati szint versenyképességéből indul ki, és erre építi fel a nemzeti versenyképesség fogalmát összegyűjtve azokat a tényezőket, amelyek meghatározzák a nemzetgazdaság ágazatainak hatékonyságát a világpiac többi, kínálati oldali szereplőjéhez képes. A vállalati versenyképességgel az értekezés szempontjából nincs különösebb értelme foglakozni vagy az ide vonatkozó nézeteket vitatni. Ez esetben kielégítő lehet akár a Porter-féle iparági versenyképesség tényezőinek modellje is, de részletesebb értelmezést nyújt például Chikán et al. (2002). A gazdaságpolitika vizsgálatához fontosabb a nemzetgazdasági szintű versenyképesség-javító és fejlesztő beavatkozás kérdése.

2.1. ábra A Versenyképességi gyémánt elemei



Forrás: Porter (1990)

Porter (1990:71) a komparatív előnyök elmélete helyett a kompetitív (versenyképességi) előnyök szerint ajánlja a gazdasági szerkezet kialakítását. Az egyes nemzetek (országok) előnyeit 4+2 körülmény alakítja a szerző szerint. Ezek hatnak az egyes nemzetgazdasági ágazatok adottságaira, emellett pedig egymásra is.

A termelési tényezőket több csoportba sorolja. Megkülönböztet emberi, fizikai, tudásbeli, tőke és infrastrukturális tényezőt. A termelési tényezők eltérő arányban állnak rendelkezésre országonként, és eltérő mennyiségükre tartanak igényt a különböző ágazatokban. Porter (1990: 74) szerint meg kell találni azt a tényezőt minden országban, amely relatíve olcsóbban elérhető. Az elérhetőséget befolyásolja az is, mennyire mobil az adott tényező az országok között, de ez kiegészíthető az országon belüli mobilitással is, hiszen Porter a nemzetgazdaságon belüli megerősödésre építi a nemzetközi versenyképességet. Az elérhetőség azonban kevés. Az is fontos, hogy mennyire „hatékonyan és hatásosan" használják fel a tényezőket.

A tényezők között kétféle, egymással kapcsolatban lévő hierarchiát állít fel. Egyrészt megkülönböztet alap (*basic*) és felfejlesztett (*advanced*) tényezőket. Előbbi lehet olyan, ami rendelkezésre áll a természetből vagy a múltból, mint a nyersanyagok, de lehet, hogy elő kell állítani, mint az alapfokon képzett munkaerőt. Utóbbinak (ti. a felfejlesztettnek) forrása valamilyen alaptényező, de mindenképpen magas szintre fejlesztett formában nyilvánul meg, mint a diplomás munkaerő vagy a digitalizált kommunikációs rendszer. Porter szerint, ha valaki csak az alaptényezőkkel rendelkezik, az rendkívül sebezhető, ráadásul ilyen formában az erőforrásnak alacsony a hozadéka. A felfejlesztett tényezők jóval lényegesebb hatást gyakorolnak a kompetitív előnyökre. Mivel ezek nagyobb befektetést igényelnek, ezért jóval több tőkét vonzanak. A másik tényezőcsoportosítás különbséget tesz általános (*generalized*) és szakosított (*specialized*) tényezők között. Általános tényező alatt a széles körben hasznosítható erőforrásokat érti, a szakosított tényező ellenben csak különleges célokra használható. Mivel az általános tényezők többek számára elérhetők, ezért a szakosított tényezők jelentősebben befolyásolják a kompetitív előnyöket. A két hierarchia úgy kapcsolódik, hogy Porter szerint minél inkább felfejlesztett egy tényező, annál inkább szakosított, vagyis egyedi ismeretet jelent. Befektetés szempontjából a szakosított tényező koncentráltabb és kockázatosabb beruházást jelent. Ráadásul gyorsan avul, tehát szükséges a folyamatos fejlesztés és innováció.

A második meghatározó elem, a keresleti feltételek esetében is fontosabb a minőség, mint a mennyiség. A keresleti szerkezet ágazati megoszlása meghatározza a

komparatív előnyök területét. A vásárlók kifinomultsága és igényessége arra kényszeríti a hazai ipart, hogy minél gyorsabban fejlődjön, minél diverzifikáltabb legyen a termék, minél nagyobb legyen a hozzáadott érték. Egy ilyen fejlett igényű hazai fogyasztói csoport előre jelezheti a vállalatok számára a majdani világpiaci igényt, így addigra a hazai vállalatok már előrehaladottak lesznek az adott termék technológiájában, gyártásában. A kereslet mennyisége (vásárlóerő) is fontos, hiszen a befektetések volumenére is hatással van, még fontosabb azonban Porter szerint a kereslet növekedésének üteme, mert minél előbb telítődik a hazai piac, annál hamarabb ösztönöz újabb fejlesztésekre.

A harmadik feltétel, a kapcsolódó és támogató (inputszolgáltató) iparágak kapcsán a nemzeti előnyökre nézve is meghatározónak tartja, hogy az inputszolgáltató ágazatokban meglévő kompetitív előnyök potenciális előnyökkel ruházzák fel azokat a partner vállalatokat számos más ágazatban is, amelyek ezekre az inputforrásokra építenek.

Porter szerint az inputszolgáltató meghatározó erővel bír a termelés folyamatos koordinációjára, és előnyök származnak a hazai cégek közti termelési értéklánc megosztása között, továbbá a szoros munkakapcsolatból erdő innovációs, technológiai ismeretek átadása is versenyelőnyt jelent nemzetközi szinten is.

A negyedik meghatározó csoportba sorolja a cégstratégiát, a (vállalati, tulajdonosi) szerkezetet, és a vállalatok közti (hazai) versengést. Ez tulajdonképpen a vállalatgazdaságtan elemzési területe.

Ezen kívül két kiegészítő tényező is bekerült a modellbe. Az egyik a bizonytalansági tényezők (*chance*) különféle változatai, a vállalkozói kedvtől kezdve a piaci és természeti katasztrófákig. Ez olyan szempontból teszi egyszerűvé, ugyanakkor könnyen alkalmazhatatlanná is a modellt, hogy mindent, amiről a modell alkalmazója nem tud mit mondani, kényelmességből bizonytalansági tényezőnek nyilvánít, és ezáltal fontos hatásokra, folyamatokra és tényezőkre nem derül fény. A másik kiegészítő elem a gazdaságpolitika, amely esetében a legnagyobb kérdés, hogy vajon a modellt miképpen lehetne lefordítani a gazdaságpolitikai és gazdaságstratégiai eszköztár alkalmazására. Porter nem törekedett arra, hogy meghatározza a kormányzati intézmények számára, milyen intézkedések formájában kell megvalósítani a többi tényező alakítását, befolyásolását. Az értekezés számára viszont pontosan a gazdaságpolitikai elem a megragadható. A kiindulási modellt tehát abba az irányba kell tovább javítani, hogy meghatározzuk, mi is az állam feladata a nemzeti versenyképesség javítása kapcsán.

Előtte azonban érdemes további módosításokat beépíteni a modellbe. Szentes (2002: 193) szerint a felgyorsult globalizáció korában[3] nem a nemzeti vállalatokban érdemes egy kormánynak gondolkodnia, hanem egyre inkább azt jelenti a nemzeti versenyképesség, hogy mennyire képes egy ország szervesen beépülni a transznacionális vállalati (TNC) hálózatokba, továbbá, hogy a kormányzat, a társadalom és a TNC-k hármasa által milyen kompetitív előnyök teremthetők.[4]

Tehát az „*országok világgazdasági versengése*" (Szentes et al. 2005: 120-1) nem csupán a termékek és szolgáltatások világpiaci versenyét jelenti. Ugyanúgy versengés van a fejlettségi szintek elérésében, a világpiaci pozíciók megszerzésében és a világgazdasági környezet változásához való alkalmazkodási képességben, a nagy növekedési potenciállal bíró ágazatok piacvezetői pozícióharcában, a külső erőforrások megszerzésében, és a transznacionális hálózatokba való bekapcsolódásban.

Egy ország vagy régió versenyképessége a következőképpen értékelhető:

- a térség más országokhoz viszonyított fejlődési és növekedési sebessége,
- a külső erőforrások megszerzésére való képessége, elsősorban a tőkevonzó képessége
- versenyképes termékeket és szolgáltatásokat előállító transznacionális vállalatok központjává válás képessége,

[3] A világgazdaság fejlődési szakaszai Blahó (2004) alapján:
Korai gyarmatosítás: gyarmati hódítások és így a gyarmatbirodalmi piacok kialakulása
Gyarmati típusú nemzetközi munkamegosztás kora: a gyarmatok és a központok közti munkamegosztás, amely máig kedvezőtlen hatásokkal járó ágazati szerkezetet hagyott a később gyarmati sorból felszabaduló fejlődő országokra.
Monopolizáció és tőkekivitel kora: a XIX. századi gyarmati rendszer, amikor a gyarmatokon lévő nyersanyag-kitermelő ágazatokban jelentős beruházásokat hajtottak végre, a nemzetközi kereskedelemben pedig monopóliumokra törekedtek.
A Bretton Woods-i rendszer és a gyarmati típusú munkamegosztás hanyatlásának kora: a II. világháború végén kialakított nemzetközi gazdasági, intézményi és együttműködési rendszer
Elvetélt reformkísérletek időszaka: 1970-es és 1980-as évek, a fejlődő országok felzárkózási kudarca és a tervgazdasági kommunista rendszerek gazdasági lemaradása
Felgyorsult globalizáció és rendszerátalakulások kora: 1990-es évektől kezdve, az ICT technológiának köszönhetően felgyorsult gazdasági folyamatok és globálisan összefüggő piacok, illetve a vállalati nemzetköziesedés jellemzik.

[4] A TNC-k megjelenése valamennyire felülírja azt a vitát, hogy lehet-e nemzeti versenyképességről beszélni a vállalati mellett, vagy csak mikroszinten értelmezhető a fogalom. Ugyanis, ha a nemzetközi diplomáciában nem is elismert módon, a TNC-k hatalma és befolyása és önállósága vagy mozgástere az országokéhoz mérhető a nemzetközi gazdasági térben is. Egy percig sem állítva, hogy egy TNC és egy állam hasonló szerveződési forma lenne, a nemzetközi gazdaság két egymástól kölcsönösen függő de egyben független szereplőjéről van szó. Márpedig ha az egyik típusú nemzetközi szereplőre lehet értelmezni a versenyképességet, akkor a másikra is megtehető ugyanez. A régiók erőforrás-koncentráló képességére vonatkozóan a lokációs és az agglomerációs elméletek adnak magyarázatot.

- a nemzetgazdaságban működő hazai és külföldi vállalatok eredményes és „*társadalmilag hasznos*” működése számára megfelelő gazdasági, intézményi, kulturális és politikai környezet biztosítására való képessége,
- a termékek és szolgáltatások illetve a tőke exportjában való világpiaci vagy regionális részesedés
- általában a világgazdasági pozíció javítására és nemzetközi alkuerejének növelésére való képessége. (Szentes et al. 2005: 121)

Az eredeti Porter-féle modellből azért is hiányozhat a gazdaságpolitikai eszköztár leírása, mert álláspontja szerint a versenyképes nemzet kifejezés nehezen értelmezhető, nemzetgazdasági szinten egyedül a termelékenység az értelmes fogalom, ami az adott ország életszínvonalának hosszú távú meghatározója. Ezért Porter iparáganként vizsgálja tovább a kérdést.

Érdemes azonban bevezetni a *tényleges relatív versenyképesség* fogalmát, amely azt jelenti hogy egy nemzetgazdaság számára elég, ha a közös felvevőpiacokon és egyben a hazai piacon is adott ágazatai versenyképesebbek, mint a többi tényleges rivális azonos saját ágazata. A nemzeti versenyképességet tehát úgy érdemes értelmezni, hogy a vizsgált országot a tényleges verseny viszonyai közé helyezzük, és összehasonlítjuk a vele hasonló pozícióval és teljesítménnyel rendelkező nemzetgazdaságokkal. Azokat az országokat tekinthetjük viszonyítási alapnak, amelyek hasonló ágazati és külkereskedelmi szerkezetűek és ugyanarra a regionális célpiacra exportálnak, vagy ugyanonnan importálnak nyersanyagot, félkészterméket vagy tőkét, esetleg munkaerőt. Vagyis a tényleges versenytársakhoz viszonyítjuk a vizsgált nemzetgazdaság fejlettségét, az állami szektor költséghatékonyságát, adott esetben az integrációs felkészültséget. (Török 2003) A pozíciók és előnyök megtartására vagy bővítésére elegendő, ha a vizsgált ország a tényleges riválisokhoz képest bizonyul hatékonyabbnak.[5] A tényleges versenyképesség azonban azt is magában foglalja burkoltan, hogy egy ország riválisainak csoportja változhat akár a világpiac átstrukturálódása, akár egy technológiai váltás miatt bekövetkező ágazati átstrukturálódás, akár az országok felzárkózása vagy visszacsúszása miatt. Sőt, egy-egy ország számára a kereskedelem vagy a tőkeáramlás szempontjából más-más rivális országcsoportot kell számításba venni. Nyilvánvalóan ez a megközelítés csak

[5] A relatív versenyképesség szemléltethető két olyan turistával (az országok), akiket üldözőbe vett egy medve (a versenynyomás). Az egyik turistának nem a medvét kell lehagynia, hogy megmeneküljön, elég, ha a másik turistánál gyorsabb.

történelmileg, gazdasági és társadalmi idősorok felhasználásával értelmezhető. Folyamatában derül ki, hogy melyik országnak sikerül az élre törni, illetve a fejlettebbekhez felzárkózni, és melyikük marad le a fejlődésben. Az országok fejlődési sorrendjét és annak alakulását nem elegendő az egy főre eső GDP számítása alapján meghatározni. Az összetett indexek figyelembe veszik a nem gazdasági folyamatokat is (pl. a World Economic Forum GCI és BCI mutatói, vagy az International Institute for Marketing Development IMD Scoreboard indexe, vagy az UNDP HDI mutatója).

2.2. Az állam feladata a versenyképesség és a fejlődés terén

A hatékony költségvetés kialakításának első lépése az állam feladatainak és hatáskörének pontos meghatározása. Ez alapján az első kérdés szükségszerűen az, hogy „*milyen viszony és milyen arány alakítható, illetve alakítandó ki a piac és az állam szerepe között*.” (Szentes et al. 2005: 245). Az állami költségvetés méretének csökkentése, a privatizáció és a dereguláció, illetve a piaci mechanizmusok lehető legszélesebb körű érvényesülése melletti érvelés sokszor látszólag figyelmen kívül hagyja a méltányossági és erkölcsi szempontokat, de elvileg ezt a konfliktust feloldja a rászorultság elvének alkalmazása. Ez utóbbi elméletileg lehetővé teszi, hogy az állami gondoskodás valóban ott érvényesüljön, ahol az egyén piaci körülmények között, a saját jövedelméből képtelen megoldani az alapvető öngondoskodást. De továbbra is nyitott marad a kérdés, hogy ki viselje a nagyon hosszú távú beruházásokat és humántőke-fejlesztéseket. A piacok tökéletességébe vetett hit pedig – talán a pénzpiacokat bizonyos időszakokban leszámítva – megalapozatlannak minősíthető. Ennek kapcsán Stiglitz (2002: 87) megjegyzi, hogy „*a gazdaságelmélet legújabb fejleményei* […] *megmutatták, hogy amikor nem tökéletes az informáltság, vagy a piacok nem teljesek – vagyis mindig, de legfőképpen a fejlődő országokban, – a láthatatlan kéz igencsak tökéletlenül működik. Ez azt is jelenti, hogy létezik olyan kormányzati beavatkozás, amely, elvben, javíthatja a piac hatékonyságát*”

Ugyanakkor Szentes et al. (2005: 245) arra is felhívja a figyelmet, hogy „*a gazdaságra kiterjedő adminisztratív állami irányítás* […] *és a költségvetésen keresztül történő újraelosztás túlzott mértékének, a jóléti rendszer* […] *szükségességére való hivatkozás alapján nemcsak* […] *a gazdaságra és társadalomra nagy terhet rovó állami bürokrácia növekedésével jár együtt, hanem többnyire károsan hat a vállalkozói kedvre és egyéni kezdeményezésekre is* […].”

Ez teljesen egybe cseng Stiglitz (2002: 70) azon megállapításával, amely szerint „*sok fejlődő – és fejlett –országban az állam a kelleténél jóval több energiát fordít olyan*

dolgokra, amelyekkel nem neki kellene foglakoznia. Ez azoktól a feladatoktól is elvonja [a forrásokat]*, amelyekkel viszont foglakoznia kellene. A probléma nem annyira az, hogy az állam túl nagyra nőtt, hanem az, hogy nem azt teszi, amit kellene.*" Amíg lehet javítani az állami hatékonyságon, addig nem csak piaci, hanem *kormányzati tökéletlenségek* is fennállnak.

Keynes[6] szerint az állam legfontosabb feladata azon tevékenységek elvégzése, amelyet a piac és a társadalom nem képes, vagy nem akar megtenni. A kormányzat ne tegyen olyasmit, amit valamivel jobban vagy rosszabbul az egyének is meg tudnak tenni. Olyat tegyen, amit senki sem tesz meg.

Az állam szerepe többször változott a piacgazdaság fejlődése során. Az eredeti tőkefelhalmozás és a korai gyarmatosítás időszakában, a merkantilista egyoldalú, egyensúlyromboló felhalmozási célkitűzésére alapozva az állam meghatározó szerepet töltött be, majd a monopolizáció és tőkekivitel időszakában a klasszikus és a később erre épülő neoklasszikus elméletek úgy vélték, hogy a piac és a láthatatlan kéz mindent megold, ahol az állam csupán a magángazdaságok és piac általános működési feltételeinek és biztonságának őrzője. A „későn jövő" és a legfejlettebbek utolérésére törekvő országokban viszont az államnak és intézményeinek protekcionista tevékenysége az erőforrások mobilizálása és felhalmozása terén mindig is jelentős maradt, ami a felgyorsult globalizáció időszakában is tapasztalható. A vállalatok transznacionalizálódása óta pedig elsősorban a TNC-k számára kedvező üzleti és gazdaságpolitikai háttér megteremetése az elsődleges, a korábban már említett TNC-központtá válási szempontok miatt.

Alapvetően a piac feladata, hogy biztosítsa

- az erőforrások ésszerű elosztását,
- a megfelelő információk szolgáltatását a termelők és a fogyasztók számára,
- a gazdasági folyamatok koordinálását,
- a jövedelmek elosztását vagy újraelosztását,
- és a megfelelő takarékosságra, beruházásra, újításra ösztönző gazdaságpolitikai eszközök alkalmazását. (Szentes et al. 2005: 231)

Ugyanakkor a klasszikus és neoklasszikus közgazdászok[7] is tisztában voltak azzal, hogy a piaci mechanizmusok és az önérdekkövetés nem képesek mindig a társadalmi szintű optimumot garantálni. Erről szól a neoklasszikus elmélet „piaci tökéletlenségekről" szóló koncepciója. Természetesen léteznek olyan társadalmi normák, amelyet biztosítani a

[6] Keynes (1926: 46-47), idézi Szentes et al. (2005: 233); itt nem szószerinti idézet
[7] lásd Mátyás (1996) : Adam Smith, David Ricardo, Thomas R. Malthus, John Stuart Mill, Alfred Marshall stb.

piacnak nem is feladata. Éppen ezért az egyenlőség felé való elmozdulás, az egyenlő esélyek megteremtése vagy az erőfölénnyel való visszaélés korlátozása csak az állami beavatkozással érhető el. A neoklasszikusok/liberálisok sem az állam gazdasági funkcióit tagadták, hanem az államnak a gazdaságba való minden olyan beavatkozását ellenezték, amely megzavarja a piac normális működését.

A felgyorsult globalizáció körülményei között számos hagyományos állami feladat is fennmaradt, mint például az általános védelmi, társadalmi, politikai, kulturális, egészségügyi, környezeti stb. funkciók, a jövedelem társadalmilag elfogadható újraelosztása, a piaci koncentráció és a monopóliumok erőfölényének korlátozása, a közrend fenntartása, vagy bizonyos mértékű gondoskodás. Emellett viszont a globalizálódott tőkepiac a transznacionális vállalati folyamatok, az információs és kommunikációs technológia illetve tudás alapú új ágazatok és az ezek révén új munka- és vállalatszervezési technológiák megjelenése kikényszeríti a kezdeményező (*proaktív*) gazdaságstratégiát és a megteremthető (*kompetitív*) előnyök létrejöttének aktív támogatását. A felsoroltak alapján a felgyorsult globalizáció korában az állam feladata:

- a humán tőke fejlesztése, az oktatás korszerűsítése, a kutatási és fejlesztési kapacitások megteremtése ill. finanszírozása,
- a gazdasági növekedés szempontjából húzó ágazatok kijelölése, serkentése, ösztönzése,
- a gazdaságon belüli ágazatközi vevői és beszállítói kapcsolatok fejlődésének ösztönzése,
- a transznacionális vállalatok számára fontos lokációs előnyök megteremtése,
- az anyagi és társadalmi infrastrukturális környezet megteremtése,
- és a társadalmi kohézió megőrzése. (Szentes et al. 2005: 250)

Magas (2002) szerint a piacgazdasági környezet igénye az állam felé alapvetően az, hogy „*technikailag kifogástalan infrastruktúrát, kellően jól képzett és a piac szabályainak betartására nevelt munkaerőt, gördülékeny pénzügyi rendszert, tőkéhez és hitelhez való könnyű hozzáférhetőséget*” szolgáltasson és olyan költségvetési politikát, „*amely nem száll szembe nyilvánvaló piacgazdasági racionalitásokkal*”. Azaz a gazdaságpolitika ne alkalmazzon értelmetlen szubvenciókat, és ne vállaljon fel szükségtelen kiadásokat. Ezek a környezeti feltételek szükségesek ahhoz, hogy „*a piac a maga pótolhatatlan és legértékesebb szolgáltatását, vagyis a helyes és mértékadó árakat kialakíthassa, és közvetíthesse az ehhez szükséges információkat*”.

Az üzleti környezetre csak részben tekinthetünk úgy, mint egy speciális közösségi jószág, mert a környezet a használat során „elhasználódik”. Azaz megújítás nélkül romlik a stabilitása, növekednek a kockázatok. „*A használat tehát egyáltalában nem lehet korlátlan és szabályok, valamint „pályadíj” nélkül való. Ami a stabil, kiszámítható működést lehetővé teszi, az éppen az, hogy az intervenció és a helyreállítás lehetőségét fenntartjuk, sőt adott esetben megköveteljük. A jó környezetért, ezért a speciális jószágért azonban fizetni, adózni kell.*” (Magas 2005:258) Figyelembe kell tehát venni azt, hogy a piaci folyamatok egy bizonyos üzleti környezetbe ágyazódtak.

A megfelelő üzleti környezet fenntartásával és helyreállításával kapcsolatban Magas (2005:261) szerint az alábbi beavatkozásra kényszerül az állam:

- A költségvetési politikát, az adózásra és a kiadásokra vonatkozó döntéseket a gazdasági ciklus függvényében kell alakítani.

- Az államnak a közösségi javak kínálata terén fontos, nem helyettesíthető szabályozó, beavatkozó, fegyelmező és szankcionáló funkciója van.

- Mivel sem a másoknak okozott károk, sem a másoknak köszönhető előnyök nem jelennek meg a piacok által képzett árakban, ezért az állam feladata a tényleges társadalmi költség elismertetése és a negatív hatások gyengítése illetve a pozitívak erősítése.

- A tiszta piaci körülmények nem mindig képesek a tökéletes informáltságot biztosítani a piaci résztvevők döntéseihez. Az államnak ezért feladata lehet a piaci információk kiegészítése, illetve korrekciója is.

- Monopolista pozíciók és piaci erőfölény kialakulása esetén az erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó törvényi szabályozás és szankcionálás, javítja a piacok eszköz-allokációs és árképző funkcióját.

Visszatérve a versenyképességi gyémántra (2.1 ábra), a gazdaságpolitika hatása a többi tényezőre értelmezhető úgy is, hogy a gazdaságpolitika önmaga is versenytényező, hiszen nemzetgazdasági, esetleg nemzetközi szinten képes átcsoportosítani a jövedelmeket és az erőforrásokat elsősorban az adórendszeren és az oktatási rendszeren keresztül. Az Antal-Mokos és Tóth (2002: 93) által végzett klaszterelemzések azt mutatták, hogy a kilencvenes évek első felében elkülöníthető volt olyan magyar vállalati csoport, amely stratégiáját az állami kapcsolatokra alapozva igyekezett erőforrásokhoz jutni. E vállalatok erőssége főleg az állami értékesítésben és a lobbizásban rejlik. Nyilván ez a jelenség erősen kapcsolódott a gazdasági átmenet kezdeti időszakához, de a későbbi eredményekből, amelyek szerint később már szignifikánsan nem mutatható ki ilyen stratégiájú csoport, nem

derül ki egyértelműen, hogy a piacgazdaság intézményi kiépülése miatt tűntek el, vagy csak a válaszadók köre változott.[8]

Az állam, mint megrendelő tekinthető keresleti tényezőnek is. Ennek megnyilvánulási formája a költségvetés kiadási oldala, amely esetében a költségvetési hatékonyság jelentősen befolyásolja, hogy milyen vevői igényességnek kell megfelelniük a vállalatoknak vagy az államigazgatásban munkát vállalóknak. Amennyiben az állami beruházásoknál, tendereknél, pályázatoknál a korrupció dominál a minőség- és költségvizsgálat helyett, akkor a vállalatok nem a költséghatékonyságra, vagy a minőségi szolgáltatásra lesznek rákényszerítve, hanem a döntéshozók megvásárlására.

Az államra úgy is lehet tekinteni, mint az egyik olyan nemzetgazdasági szereplőre, aki olyan alapvető szolgáltatásokat nyújt, amit minden piaci résztvevő igénybe vesz. Nem feltétlenül az állami vállalatokra kell gondolni, hanem a közbiztonságot, jogbiztonságot, információt, garanciát, gazdasági koordinációt stb. szolgáltató intézményrendszerre. Ezeken a területeken is jelentős költségeket takaríthat meg a hatékony állam a vállalati szféra számára. Éppen ezért állítható, hogy a nemzeti gazdaságpolitikák, a nemzeti közigazgatási rendszerek versenyezni kénytelenek egymással, ha a nemzeti vállalatokat szeretnék nemzetközi szinten is versenyképessé tenni és termelői tevékenységüket a nemzetgazdaságon belül megtartani, illetve, ha a transznacionális vállalati hálózatokba szeretnék az országot minél előnyösebb pozícióban bekapcsolni. A költségvetési politikák versenyének is az a lényege, hogy egy vállalat nem kizárólag a hazai lehetőségekből tehet szert előnyökre, hanem más régiók által kínált feltételekből is.

Ezen kívül természetesen a vállalati, tulajdonosi szerkezetre, illetve a versenymorálra és a verseny intenzitására is meghatározó befolyással bír a gazdaságpolitika a szabályozáson keresztül. Az állam legfontosabb feladatát azonban a „gazdaságpolitika” és a „bizonytalanság” közti kölcsönös egymásra hatás kapcsolata fejezi ki az 2.1 ábrán. A fentiek alapján ugyanis úgy tűnik, hogy az állam valóban a már többször

[8] A Czakó et al. (2002: 69) által, 120 magyar vállalat megkérdezésén alapuló kutatások kimutatták, hogy a gazdaságpolitika, mint környezeti tényező közepesen jelentős mértékben meghatározó a vállalati működésre nézve. Egy ötfokozatú skálán a gazdaságpolitika befolyásoló hatása 3,28 volt 1996-ban, 3,15 1999-ben. Ugyanakkor a stabil gazdaságpolitikai háttér, bár javítja a vállalati működést, éppen a kiszámíthatósága miatt veszít is a befolyásából. Az infláció mérséklése, a piaci viszonyok normalizálódása és a pénzügyi és gazdaságpolitikai intézményrendszer kiépülése kevesebb kihívást jelent a vállalatok számára. Viszont ugyanez a vizsgálat kimutatta, hogy a vállalatok inkább hátráltató tényezőnek érezték, legalábbis az 1990-es évek második felében, a gazdaságpolitikát. Ebből arra lehet következtetni, hogy a jelenlegi kormányzati és költségvetési szerkezet illetve a gazdaságpolitika nem (volt) kellően hatékony. Ezt a negatív megítélést erősíti meg Antal-Mokos és Tóth (2002: 98), akik szerint az 1990-es években két környezeti tényező esett negatív megítélés alá: a gazdaságpolitika általában és a kormányzati tevékenység.

említett üzleti környezet stabilitásának a megteremtésével, azaz az országkockázat illetve a szabályozási bizonytalanságok, átláthatatlanságok és kétértelműségek csökkentésével, továbbá az egyértelmű feladat-meghatározások és minőségi elvárások, a szigorú jogi normaként érvényesülő, jól definiált, hatékony és hatékonyságra ösztönző finanszírozási és újraelosztási mechanizmusok alkalmazásával képes leginkább a nemzeti versenyképesség pozícióját javítani és a nemzetgazdaság felzárkózási folyamatát támogatni.

2.3. A nemzeti költségvetési politikák versengése

A gyakorlatban megfigyelhető, hogy hasonló fejlettségű és hasonló ágazati szerkezetű, tőkeimportőr országok kénytelenek gazdaságpolitikai feltételeikben is kedvezményeket, azaz lokációs előnyöket ajánlani a beruházó TNC-k számára. Minthogy a beruházó olyan országok csoportjából választ, amelyek a TNC számára adott termelési fázis esetében vagy összvállalati szempontból kedvező lokációs feltételeket képesek kínálni, a relatív versenyképesség, azaz a relatív előny biztosítása a költségvetési politikák versengésében is érvényesül. Ahhoz tehát, hogy a külföldi közvetlen beruházások, az exportkapacitások bővülése, a technológiai modernizációt hordozó fejlesztések, a munkahelyteremtő leányvállalat-alapítások és a mindezekhez kapcsolódó jövedelmi és adóhatások az adott nemzetgazdaságban, ne pedig egy hasonló feltételeket kínáló rivális gazdaságban jöjjön létre, szükséges, hogy a tényleges versenytársakhoz képest vonzóbbak legyenek az állami feltételek. Ahogy általában is meghatározhatja a kormányzati teljesítmény és az intézményi keret a vállalatok mozgásterét, a költségvetési politikán keresztül is befolyásolhatók az üzleti pozíciók, a más országokhoz viszonyított előnyök. A gazdaságpolitikák külföldi tőkeforrásokért való versengésének célja, hogy a relatív előnyöket, pozíciókat és hozamokat befolyásolják. (lásd 2.1. ábra)

A fiskális politika elsősorban az egyedi vagy az általános adócsökkentés, vagy az infrastrukturális beruházás támogatásának eszközét alkalmazza. Amennyiben egy bizonyos fajta beruházási típushoz vagy céghez kötötten adnak adókedvezményeket, akkor az adómultiplikátor-hatás csupán annak az egy vállalatnak, vagy beruházó csoportnak a jövedelmére vonatkoztatva érvényes. Kérdés, hogy ez a fajta megkülönböztetés mennyire méltányos a többi termelővel és beruházóval szemben.

Az általános adócsökkentés akár a társasági akár a személyi jövedelem oldaláról jóval méltányosabb és igazságosabb. Ugyanakkor lehet, hogy a transznacionális vállalatok csak az alacsonyabb társasági adókulcs miatt telepítenek leányvállalatot az országba, hogy a transzferárak alkalmazása révén átcsoportosítsák az adózás előtti eredményüket, hogy az

kedvezőbb adófeltételek között jelenjen meg. Ezáltal persze a befogadó ország kormánya is szert tehet olyan adóbevétel-forrásra, amelyre más eszközökkel esélye se lenne. Ennek veszélye azonban az, hogy a hozzáadott érték és a költségek vállalaton belüli átcsoportosítása miatt csak látszólagos termelési többlet keletkezik, amely a GDP és GNP mutatók nagy különbségében mutatkozik meg a GDP javára. Az ilyen torzítások a GDP-arányos mutatók értékelésénél is okozhatnak félreértelmezést, ami különösen jelentős probléma lehet a költségvetési politikák megítélésénél, hiszen jószerivel minden elemét ilyen aránymutatókkal mérik fel. Az említett adócsökkentés nem árt, ha együtt jár a kiadások visszafogásával, vagy más adóterhek emelésével, amennyiben a hiteles költségvetési egyensúly fenntartása is cél. A költségvetési célszámok hitelessége érdekében szükséges, hogy a költségvetési politika ne idézzen elő fundamentális – a gazdaságpolitika alapvető tévedéseiből eredő – okokra visszavezethető válságot.

A Gáspár (2005a) által összeállított 2.1 táblázat foglalja össze, hogy a költségvetési politika milyen pontokon javítja, vagy rontja a nemzeti versenyképességet az árupiacon és a termelési tényezők piacán, illetve ez mely versenyképességi mutatókban jelentkezik hatásként. E kormányzati hatások a következő formában jelentkezhetnek: költségalakítás, elvonás, elosztás, kockázatalakítás, megrendelés, elérhető erőforrás minősége.

2.1 táblázat Az államháztartás hatása a versenyképességre

	Redisztribúció	Járulékszint és adóék	Adórendszer	Oktatási rendszer	Állami alkalmazottak száma	Deficit	Adósság	Közösségi beruházás és K+F	Kormányzati fogyasztás nagysága
1. Piaci részesedés (exportnövekedés)						X	X	X	X
2. Parciális indikátorok									
- ULC (termékegység-költség)	X	X			X	X			
- Ár- és profitalapú reálárfolyam-index			X		X	X	X		
3. Lisszaboni indikátorok									
- foglakoztatás	X	X	X	X	X			X	X
- humántőke		X		X				X	
- termelékenység	X	X			X	X			X
- fizikai tőke, K+F			X	X		X	X	X	
4. Összetett indexek									
- GCI (Global Competitiveness Index)	X				X	X	X	X	X
- BCI (Business Competitiveness Index)		X	X	X	X	X	X		

Forrás: Gáspár (2005a) 13.o.

A külföldi beruházók számára – legalábbis a beruházási döntés azon szakaszában, amikor a kelet-európai országok körén belül válogatnak – a legfontosabb a termékegység-költség mutatója (ULC), ami úgy fejezi ki a relatív bérköltséget, hogy a munkaerő bér- és közteherköltségét viszonyítja a termelési tevékenység hozzáadott értékéhez. Ez esetben a tényleges adóteher és járulékköltség jelentős költségtényezővé válik, ha belegondolunk abba, hogy a bruttó bér adó és járuléktartalma, illetve ezen felül a munkaadói járulékok összességében nagyjából a munkaerőhöz kapcsolódó költségek 30-60%-át teszi ki.[9] A gyakorlatban a feldolgozóipari tevékenységek esetében a tényleges munkaerőköltség már abszolút értékben is eldönti, melyik ország az olcsóbb a termelési költségek szempontjából, hiszen egy bizonyos termelési fázisnak – pl. összeszerelés – a hozzáadott értéke minden hasonló gazdasági környezetet biztosító országban ugyanaz lesz. Ez az adópolitikai költség-meghatározás áttételesen a foglakoztatási, beruházási aktivitást is befolyásolja.

A kormányzati politikának a fenti értelmezésen túl is meghatározó befolyása van a költségek alakulására azon keresztül, hogy mennyibe kerül az állam működtetése. A 2.1 táblázatban ezt az állami alkalmazottak száma és az államadósság jeleníti meg – utóbbi, mint az államháztartás kamatköltségeinek meghatározója. Amennyiben az államot közszolgáltatóként fogjuk fel, amely közszolgáltatásokból valamennyit minden gazdasági szereplő igénybe vesz, nem mindegy, hogy ez milyen költségszinten jelentkezik akár a vállalatok, akár a háztartások kiadásai között.

Ugyanakkor az adók és járulékok formájában megtestesülő költségek egyben elvonást is jelentenek, amelyek felhasználásával, elosztásával az államháztartás egyben beavatkozik a nemzetgazdasági szintű jövedelemáramlásba. Versenyképesség szempontjából a kérdés az, hogy a vállalkozásoktól, beruházóktól, versenyképes tudással rendelkezőktől milyen mértékű jövedelmet von el vagy éppen juttat számukra az adó- és támogatási rendszer a társasági és jövedelmi adókon illetve a fejlesztési, beruházási és szakképzési támogatásokon keresztül.

Az államadósság mértéke, az éves költségvetési deficit szintje és az adórendszer (in)stabilitása egyben hozzájárul az országkockázat szintjének kialakulásához is. Az államadósság mértékéből következik az éves adósságszolgálat nagysága, ami a kamatfizetést és az adósságtörlesztést illetve az államkötvények visszaváltását jelenti. Ha az adósságszint növekszik, a hitelezők és az államkötvényt vásárlók számára azt jelenti,

[9] A tényleges adó és járulékteher függ a nemzeti adótörvények által megállapított SZJA-kulcstól, munkaadói és munkavállalói járulékoktól, illetve az adójóváírás, adómentesség és adókedvezmény lehetőségétől és a minimálbér mértékétől.

hogy egyre nagyobb annak a veszélye, hogy a kormányzat nem lesz képes kifizetni őket. Az esetlegesen így kialakuló adósságválság pedig továbbterjed a többi pénzügyi részpiacra a nemzetgazdaságon belül. A költségvetési hiány azt jelenti, hogy tovább halmozódik az államadósság és ezzel együtt a visszafizetési kockázat, hiszen itt kötvényekből és hitelekből való kiadásfinanszírozásról van szó. A visszafizetési kockázat növekedése tulajdonképpen az állam hitelképességének a romlását fejezi ki, ami egyben a további adósságfinanszírozást nehezíti meg.

A változékony adórendszer úgyszintén az üzleti kockázatot növeli, hiszen a kiszámíthatatlanul váltakozó adószámítási szabályok megnehezítik a vállalati jövedelmezőségi számításokat. Elsősorban ez a szempont szerepel az adórendszer kapcsán a legtöbb összetett versenyképességi mutatóban az adórendszer kapcsán, mint a 2.1 táblázatban szereplő BCI index, vagy a táblázatban nem említett IMD versenyképességi rangsor esetében, amelyek negatívan értékelik a gyakori adóváltozásokat.

Továbbá, a kormányzat a megrendelésein keresztül is képes beavatkozni az áru-, a beruházási és a K+F piacon, meghatározva ezzel, hogy milyen hatékonyságú termelés és beruházás jön létre, vagy marad el. Ennek makroökonómiai hatása a 3.1 alfejezetben kerül kifejtésre. Végül a költségvetési hatékonyság közvetve kihat az elérhető erőforrások minőségére is. Elsősorban a vállalti szektor által elérhető emberi erőforrásra az oktatási és egészségügyi rendszeren keresztül, továbbá az elérhető technológiára a K+F politikához kapcsolódó kiadásokon keresztül.

A 2.1 táblázatban szereplő reálárfolyam index látszólag a központi bank árfolyam-politikán, kamatpolitikán vagy pénzkínálaton keresztül elért eredménye. Ugyanakkor a költségvetési politika által teremetett kockázatok és a nem hatékony működés miatt keletkező strukturális költségek kihatnak a magánszektor jövedelmezőségére és költséghatékonyságára is, így meghatározóak a termékexport külföldi és a termékimport hazai eladhatóságára, illetve a devizaváltásban érintett beruházási tőke ki- és beáramlási hajlandóságára nézve.

Attól függően tehát, hogy az államháztartásban milyen folyamatok zajlanak, és miként osztja el a költségvetés a terheket a gazdasági szereplők között, befolyással van a nemzetgazdaság teljesítményére és a felzárkózáshoz szükséges „erőgyűjtő” képességére is. Tehát a költségvetési politika nem egyszerűen a nemzeti jövedelemből beszedett fix összeg térben és időben való újraosztásáról szól különböző elosztási kombinációkban, hanem az egyes teher- és jövedelemelosztási kombinációk különböző összjövedelmi szintet és trendet eredményeznek. Ezt az összefüggést írja le az 1.1 ábra háromszögének alsó szára.

3. A kelet-európai EU-tagországok költségvetési politikai megítélésének elméleti és gyakorlati háttere

A kelet-európai tagországok költségvetésének és ehhez kapcsolódó politikájának megítélése kapcsán két dologból kell kiindulni: 1. A mai kor igényeinek megfelelő, szolgáltató állami feladatkörből eredően milyen makroökonómiai feltételeket kell kielégítenie a költségvetésnek? Azaz mi az állam alapvető feladata és erre hogyan lehet felépíteni a költségvetési politika intézményi szerkezetét? Erre adott részben választ a 2.2. alfejezet. 2. A vizsgált országok fiskális szempontból milyen regionális környezetbe ágyazódtak, integrálódtak? Azaz melyek azok az alapvető társadalmi, kulturális és nemzetközi elvárások, amelyek megkövetelnek bizonyos kiadásokat, finanszírozási megoldásokat és tehermegosztást?

A modern állami szerepfelfogásból következően a makroökoonómia fiskális modellje megköveteli, hogy az állam elsősorban ne közvetlen módon alakítsa – sarkosabban fogalmazva torzítsa – a gazdaságot, hanem a stabil gazdasági környezet (*business environment*) megteremtésével járuljon hozzá a gazdaság teljesítőképességének és növekedési lehetőségének javulásához. Ez a stabilitásteremtő képesség egyfelől értelmezhető úgy is, hogy a közszolgáltatások időbeli és pénzbeli költsége a lehetőségekhez mérten minimális, azaz az állami intézményrendszer működtetése adott szolgáltatási szint mellett a lehető legkevesebb költséget rója az adófizetőkre. Másfelől a stabilitás azt is jelenti, hogy az állam, mint piaci szereplő lehetőleg nem gerjeszt felesleges kockázatot, például a költségvetési egyensúlytalanságon, a növekvő visszafizetési kockázatú államadósságon, a kockázatos garanciavállalásokon keresztül, illetve az eltitkolt információk, vagy a gyakran módosított törvények miatt. Ezért elméleti oldalról három fő elvárás merül fel kiindulási alapként a költségvetési politika megítélésére: a fenntarthatóság, az egyensúlyi követelmény és az átláthatóság. A felsorolt alapelveket a gyakorlatra lefordítva az IMF Washingtoni Konszenzusában és az SNP-ben találjuk meg.

Minthogy ez az értekezés konkrétan az EU8+2 országok költségvetési politikájának vizsgálatát célozta meg, nem függetleníthetjük a megítélésüket sem az európai költségvetési politikai modellektől, sem az EU elvárásaitól. Alapvetően a közösségi tagállamok költségvetési mozgásterét a közösség „lisszaboni célkitűzései” a „maastrichti kritériumrendszer” és az „Európai Szociális Modell” alkotta keret határozza meg.

A lisszaboni program az egyetlen érvényben lévő közösségi alapvető célkitűzés – az értekezés születésekor, – amely az EU nemzetközi versenyképességének javítását tűzte ki célul. Ezért az országok általános gazdasági teljesítményeinek megítélésekor semmiképp nem hagyhatjuk figyelmen kívül az ún. lisszaboni indikátorokat.

A költségvetési hiány és az államadósság mértékére vonatkozó maastrichti kritériumok vizsgálata mindenképpen fontos az elvárások teljesítése szempontjából. Ugyanakkor ezek önmagukban csupán a végső eredményváltozók, és nem sok információt tartalmaznak a nemzeti költségvetés állapotáról, összetételéről. A háttérelemzés jóval összetettebb mutatórendszert igényel.

3.1 Az expanzív és a restriktív fiskális politika makroökonómiai modellje

A fiskális politika mozgásterét alapvetően a kormányzati kiadások és az adóbevételek, illetve azok egymáshoz viszonyított mértéke határozza meg. A költségvetési csatornán keresztül elvileg a gazdasági növekedés felgyorsítható fiskális expanzióval. A kiadási oldal jövedelemhatása a kormányzat által megnövelt keresleten keresztül érvényesül, amely a termelés növekedését, így a munkanélküliség csökkenését eredményezhetik. Nyitott gazdaságban azonban a kormányzati megrendelések külföldi forrásokból is kielégíthetők, főleg, ha nemzetközi kötelezettségek állnak fenn arra vonatkozóan, hogy az állam nem részesítheti előnyben bármi áron a hazai beszállítókat. A modell felépítését indítsuk zárt gazdaság feltételezéséből, amelyet lépésenként kiegészítve jutunk a valóságra alkalmazható modellhez. A kiindulási esetben a jövedelem-felhasználás *keynesi* alapképlete a következőképpen áll össze:

$$Y = C+I+G, \qquad (3.1)$$

ahol Y a jövedelem, C a fogyasztás, I a beruházások, G a kormányzati megrendelések. Figyelembe véve a fogyasztási határhajlandóságot, a következőképpen írható fel,

$$Y = [1/(1-\hat{c})]*[C_0+I+G], \qquad (3.2)$$

ahol $\hat{c}$ a fogyasztási határhajlam, C_0 az autonóm fogyasztás. Ebből következik, hogy 1 egységnyi kormányzati megrendelés $1/(1-\hat{c})$ mennyiségű többletjövedelmet generál, ezért utóbbi szorzót *költségvetési kiadási multiplikátornak* hívják.

Amennyiben bevonjuk a külkereskedelmet, akkor a jövedelmi egyenlet

$$Y = [1/(1-\hat{c})]*[C_0+I+G+(X-IM)] \qquad (3.3)$$

formára módosul, ahol (X-IM) az export és import különbözete. A külkereskedelmi egyenlegből kiolvasható az is, hogy a költségvetési kiadások hogyan befolyásolják a külföldi kereskedelmi partnerek jövedelmét.

A zárt gazdasági modellben a kormányzati kiadásokkal csak akkor növelhető a jövedelem, ha a termelés rugalmasan bővíthető, ha a munkaerőpiac kínálatából még növelhető a foglalkoztatottság. Különben a kereslet egyoldalú növekedése csupán az inflációt növeli. Nem szabad azonban felszínesen értelmezni a hazai munkanélküliségi rátát vagy az inaktív népesség arányát. Egyrészt a munkaerőpiac kereslete és kínálata strukturális minőségében is eltérhet egymástól. Másrészt a kis mértékű munkaerő-felesleg alkalmas lehet arra, hogy puffert képezzen a szezonális munkák számára, illetve az ágazati szerkezet átalakításához, a strukturális alkalmazkodáshoz. Továbbá feltételezhetjük, hogy először a legjobb minőségű, nagyobb termelékenységű munkavállalókat alkalmazzák. Tehát a teljes foglalkoztatottság azt jelenti, hogy a rosszabb termelékenységű munkaerőt is bevonják a termelésbe, ami miatt mind a határ- mind az átlagtermelékenység romlik ágazati vagy összgazdasági szinten. Amennyiben pedig a munkaerőpiacon érvényesül a nominálbérek közötti viszonyítás, az egymásra gyakorolt húzó vagy visszahúzó hatás, a munkaerőköltség és a hozzáadott érték aránya nem éri el az optimális szintet.[10]

Nyitott gazdaságban viszont, viszonylag szabad termék-, szolgáltatás- és termelési tényezőáramlás mellett, amennyiben rugalmas a regionális vagy világpiaci kínálat, a kormányzati megrendelések elvileg kielégíthetőek a legoptimálisabb tulajdonságokkal rendelkező külföldi forrásból is.

A költségvetés kiadásaira fedezetet nyújthat az adóbevétel, a hitelfelvétel és esetleg az állam üzleti vagy szolgáltatói tevékenységéből származó bevétel. A finanszírozási oldal kapcsán az adóbevételek hatását vizsgáljuk először. Első lépésként tételezzünk fel fix adóterhet. Ebben az esetben az elkölthető jövedelem

$$C = C_0 + \hat{c}(Y-T_0), \qquad (3.4)$$

ahol T_0 a kivetett fixadó. Amennyiben ezt behelyettesítjük a magánszektor számára rendelkezésre álló jövedelem (Y_p) képletébe, akkor

[10] A teljes foglalkoztatottság esetében nagyon fontos a fogalom értelmezése. Nem azt jelenti, hogy minden felnőtt korú munkakeresőt foglalkoztatnak. Közgazdaságilag teljes foglalkoztatottságnak szokták tekinteni azt, hogyha mindenkit foglalkoztatnak, akit a neki kifizetett bér alapján megéri foglalkoztatni, és senkit sem foglalkoztatnak azok közül, akit a neki fizetendő bér alapján nem érné meg foglalkoztatni. Hogy mi alapján éri meg, azt piacgazdasági körülmények közt a munkavállaló hozzáadott értéke és munkaerőköltsége közti arány határozza meg. Azaz a megtermelt hozzáadott érték fedezi-e a bérköltségeket és járulékokat? Ha ugyanis nem fedezné, akkor ez összgazdasági szinten azt jelenti, hogy több bér áramlik ki nominális összegben, mint amennyi megtermelt termék realizálódott az addigi árszínvonal mellett. Így tehát a termékek piacán túlkereslet jelentkezik, ami inflációt okoz. Ezért a hozzáadott értékéhez képest jobban fizetett munkavállalók alkalmazását nem érdemes ösztönözni, mert az inflációgerjesztő hatású. Az ilyen értelmű teljes foglalkoztatottság esetén jelentkező munkanélküliséget nevezik „inflációt nem gyorsító munkanélküliségi rátának" (NAIRU – *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), amely a fenti okok miatt elfogadható mértékű, hiszen az inflációs hatások miatt valószínűleg több hátránya volna, mint előnye, ha ezt a legkevésbé versenyképes munkakereső csoportot lefedő munkanélküliséget is felszámolnák.

$$Y_p = [1/(1-\hat{c})]*[C_0+I- \hat{c}T_0]. \qquad (3.5)$$

Így az 1 egységnyi T_0-ra jutó multiplikáló hatást a $\hat{c}/(1-\hat{c})$ szorzó fejezi ki, amelyet ezért *adómultiplikátornak* hívnak. Természetesen ez a jövedelemhatás is csak rugalmas kínálat, azaz szabad kapacitások mellett érvényesülhet.

Minthogy a fogyasztási határhajlam ($\hat{c}$) 1-nél kisebb, a fix adó esetében az adómultiplikátor kisebb, mint a kiadási multiplikátor. Vagyis a költségvetési kiadások vagy az adók oldaláról történő beavatkozás elvileg egymást helyettesítő expanziós eszközök, de nem egyforma az erejük. A kiadások erőteljesebb volta kifejeződik abban is, hogy nullszaldós költségvetési egyenleg esetében – amikor az adóbevétel egyenlő a kiadással, – egységnyi kormányzati kiadás egységnyivel növeli a jövedelmet is. Legalábbis ez következik a Haavelmo-tételből, amely azt állítja az egyensúlyban lévő költségvetésről, hogy

$$[1/(1-\hat{c})]*G – [\hat{c}/(1-\hat{c})]*T_0 = [1/(1-\hat{c})]*G – [\hat{c}/(1-\hat{c})]*G \qquad (= G). \qquad (3.6)$$

Azaz az egyensúlyban lévő költségvetés fogyasztási és adóhatása összességében annyival növeli a nemzeti jövedelmet, amennyi adóbevételt a kormány elköltött. Vagyis, ha nincs kormányzati túlköltekezés vagy kormányzati megtakarítás, akkor az államháztartás jövedelemhatása semleges.

Fontos következménye mindennek, hogy egyensúlyban lévő költségvetés esetén a kiadás egységnyi csökkentése a nemzetgazdasági összkeresletet is egységnyivel csökkenti, de az adóbevétel egységnyi növelése csak $\hat{c}$-nyi mértékben csökkenti az összkeresletet. Ezt figyelembe kell venni a túlkereslet megszűntetésekor az antiinflációs politika esetében.

A deficit nélküli költségvetés esetében azt is számításba kell venni, hogy a nullszaldó megtartása mellett a keresletet gerjesztő költségvetési politika jóval nagyobb mértékű kiadásnövelést igényel. Ez esetben ugyanis az adóemeléssel finanszírozott kiadási multiplikátor hatás nem $1/(1-\hat{c})$, hanem 1:1 arányú lesz. Vagyis a költségvetési deficit teljes megszüntetése nem mindig pozitív hatású. Ezért a költségvetési deficit önmagában nem válhat egyedüli megítélési szemponttá. Másrészt megfontolandó az is, hogy érdemes-e egyszerre deficitcsökkentéssel és adócsökkentéssel kísérletezni.

Visszatérve az adó jövedelmi hatására, ha fix adó helyett adókulcsot (z) alkalmaznak, akkor azt tapasztaljuk, hogy mind az adó-, mind a kiadási multiplikátor hatása még gyengébb, mint a fix adó esetében. Ez esetben ugyanis az adó összege a jövedelem szerint változik, vagyis a jövedelmi egyenlet a következőképpen alakul:

$$Y = C_0 + \hat{c}(Y-zY) +I+G, \qquad (3.7)$$

$$Y = [1/(1-(1-z)\hat{c})]*[C_0+I+G]. \qquad (3.8)$$

Azaz a kiadási multiplikátor esetében a [1/(1-(1-z)ĉ)] kisebb, mint [1/(1-ĉ)], illetve az adómultiplikátor esetében [ĉ/(1-(1-z)ĉ)] kisebb, mint [ĉ/(1-ĉ)], mert 0< z <1. A mérsékeltebb jövedelemnövekedés oka, hogy a többletjövedelem egy része az adónövekedés forrásává válik. Vagyis adókulcs alkalmazása estén a kulcs növelése csökkenti a multiplikátor hatást, míg a kulcs csökkentése erősíti az expanzív fiskális politika jövedelemhatását. A progresszív adózási rendszer felerősíti ezt a folyamatot. Az adózási jövedelemsávok változtatása is megfelel az adókulcs változtatásának. (Meyer 1997: 233-34)

A költségvetési kiadások jövedelmet sokszorozó hatása esetében nem mondhatunk le az alternatív költségek vizsgálatáról, hiszen az eddigiek alapján akár minden megtermelt jövedelmet újra oszthatna az állam. Éppen ezért vizsgálni kell egyrészt a kiadási szerkezetet, másrészt az állami redisztribúció mértékét. (Gáspár 2005b) Nem mindegy ugyanis, hogy a kiadások nagy hányadát állami foglalkoztatottak bérére fordítják-e, ami csak arra szolgál, hogy lebonyolítsák azokat a közigazgatás műveleteket, amelyeket az állam mesterségesen iktat a piaci folyamatokba, vagy pedig termelési beruházások hitelfeltételeinek javítására, kamattámogatásra fordítják. Hiszen a beruházásnak önmagában is van jövedelmet multiplikáló hatása, amelyről lemondunk, ha adminisztrációs költségekre fordítjuk a bevételeket. Ami pedig a jövedelem állami újraelosztását illeti, az többnyire a hatékonyság rovására történik, minthogy az állam nem profitcélokat követ.

Az adóemelés viszont csökkenti a magánszektor jövedelmét, ezzel csökkenti a fogyasztásának jövedelemtől függő részét is, ami a fogyasztási határhajlandóságon keresztül érvényesül:

$$-\hat{c} = - dC/dY. \qquad (3.9)$$

Viszont ĉ<1, ezért a magánszektor fogyasztáscsökkenése kisebb mértékű, mint az esetlegesen állami beruházásra fordított adóbevétel indukálta keresletnövekedés. Az így kialakult túlkereslet árnövekedést okoz, amely miatt megnő a pénzkereslet, így a kormány állampapír-kibocsátással próbál forrásokhoz jutni. Utóbbi viszont növeli a kamatlábat, ami a beruházásokra visszatartó hatással lehet. Emellett az értékpapír-kibocsátással növelt pénzkínálat miatt az árupiaci vagy a beruházási túlkereslet inflációgerjesztővé válik. Ezáltal a kamatláb tovább emelkedik, ami miatt a beruházások mértéke még inkább csökkenhet. Így a fiskális politika ugyanazon értékpapír-kibocsátáson keresztül okozott beruházásokat kiszorító hatása miatt egy magasabb nominális költségszinten a gazdaság visszatér a korábbi egyensúlyi jövedelemszintre. A gazdaságpolitika legfőbb tanulsága

tehát, hogy amennyiben a fiskális és a monetáris politika nem támogatja egymást, pusztán a kormányzati kiadások növelésével nem lehet tartós gazdasági növekedést elérni, hanem csupán az árak, a kamatok és a nominálbér növekedését.[11] Hiszen a kormányzati túlkereslet inflációs hatása nem kedvez az olyan monetáris politikának, amely az árstabilitást tűzte ki célul. Ezzel párhuzamosan a kockázatnövekedés ellen és a fogyasztás leszorítása érdekében megnövelt jegybanki alapkamat nem kedvez az államháztartás adósságfinanszírozásának, hiszen emelkedik az állam által felvett hitelek illetve kibocsátott kötvények kamata, ami tovább növeli a költségvetés hiányát.

[11] Nem lehet elmenni amellett szó nélkül, hogy a társadalmi igazságosság céljának követése kapcsán a kormányzat mindenekelőtt szembetalálja magát azzal a problémával, hogy a méltányosság címén átcsoportosított jövedelem, azaz az adóbevételek segélyre, állami támogatásra való elköltése közben elvész bizonyos mértékű jövedelemtermelés. (Stiglitz 2002) Ez magyarázható például azzal, hogy a magasabb jövedelemkategóriákban nagyobb lehet a megtakarítási hajlandóság, és a jobban jövedelmező ágazatokban magasabb lehet a hozam beruházásokba való visszaforgatásának aránya. Másrészt a progresszív adórendszer csökkentheti a többletmunka vállalására irányuló hajlandóságot. Vagyis a méltányosság érdekében olykor fel kell adni a hatékonyság bizonyos szintjét. Gyakorlatilag ezt fejezi ki a „holtteher-veszteség" is, bár a gyakorlat szempontjából ennek léte inkább csak fikció. Kérdés, hogy mekkora többletjövedelemről érdemes még lemondani, vagy mekkora méltánytalanságot kell eltűrni. Meddig érdemes veszteséges ágazatokat támogatni, lemondva ezzel bizonyos mértékű potenciális GDP növekedésről? Lehetséges-e úgy fenntartani a középosztály életszínvonalát, hogy ez egyszerre megy a gazdagok és a szegények rovására? Ha méltányossági megfontolásból a szegények számára vagy a rossz jövedelmezőségű ágazatok felé transzferálunk jövedelmet, akkor azt koncentráltan vagy egyenletesen elosztva tegyük? A jövedelemtranszfer esetében is figyelembe kell venni a csökkenő határhaszon és növekvő határveszteség elvét. Vagyis egyre kisebb hozadéka van a támogatott számára, míg egyre nagyobb a veszteségérzet az adózó oldaláról.

A fenti kérdésekből következik az a dilemma is, hogy az állam össztársadalmi és az állampolgár vagy a vállalatok egyéni céljai alapján valószínűleg eltérő a jövedelmek újraelosztásának értékelése. Makroszinten az aggregát szegénységi, támogatási mutatók akkor javulnak a leginkább, ha egyenletesen oszlik meg a transzfer, míg az egyén leginkább saját helyzetének javulását értékeli, amely értelmezhető akár abszolút értékben a Pareto-hatékonyság alapján vagy relatív értelemben a többi társadalmi résztvevő helyzetéhez viszonyítva. Tehát a második felvetés az állam aktivitásának arányossági problémáját feszegeti: Mikortól kezdve számít felesleges paternalizmusnak az állami beavatkozás, és meddig kell államilag ellensúlyozni az egyéni rövidlátást, a rövid távú haszonmaximalizálást? Emellett az államnak rangsorolnia kell a társadalmi csoportok érdekei, céljai között.

A társadalmon belüli jövedelemátcsoportosítás harmadik dilemmája a már említett csökkenő határhaszonból és növekvő határveszteségből következően az, hogy eltérő súllyal ítélik meg az egyének a hasznot és a veszteséget. Elvileg itt a vesztesek kompenzálása jelentené a megoldást, de sokszor már ezek beazonosítása is lehetetlen. Ráadásul az állami újraelosztás kapcsán ez csak a támogatások visszaosztását jelenthetné.

A méltányosság és hatékonyság problémaköre esetében azonban óvatosan kell kezelni a dilemmákban megbúvó alternatívákat (*trade offs*). Nem állíthatjuk egyértelműen, hogy a megtakarításokból átcsoportosítva a fogyasztás javára egyértelműen növekedési veszteség, hatékonyságromlás keletkezik. A csökkenő hozadék előfordulása, a leszakadó, elszegényedő társadalmi csoportok vagy országok állapotából keletkező károk és társadalmi költségek , illetve e csoportok, mint vesztesek kompenzálása mind azt igazolja, hogy konkrét esetekben nem mindig lehet átváltási áldozatról beszélni. Ez a szemléletbeli probléma jelenik meg az olyan különböző modellekben, amelyek azt vizsgálják, hogy milyen módon érhető el a leghatékonyabb társadalmi szintű jövedelemelosztási állapot. Az *utilitariánus* megközelítés szerint a nagyobb megtakarítási hajlandóságú csoportok, vagyis a gazdagabbak, termelékenyebbek felé kell csoportosítani a jövedelmet. Viszont a *Rawls-féle* megközelítésben a legrosszabb helyzetű vagy teljesítményű egyéneken múlik a csoport, vagyis a társadalom összteljesítménye, mert ezek visszahúzó hatást gyakorolnak a legjobbakra is. Ez utóbbi értelmezés szerint a hatékonyságot a legrosszabb helyzetűek támogatásával lehet javítani, amely azonban nem veszi figyelembe a gazdagok körében bekövetkező adóelvonás miatt érzett veszteségérzetet, amely erősebb, mint az adóból generált hasznosságérzet a kedvezményezettek körében. (Stiglitz 2002)

3.2. A költségvetési politika fenntarthatósága

A fenntarthatóság egyszerűen azt jelenti, hogy az adott folyamat, tevékenység, politika folytatható-e akár véges, akár végtelen időtávúnak tekintett jövőben. Amennyiben valamit fenntarthatatlannak minősítünk, akkor olyan várakozással élünk, hogy bizonyos jelenségek, megszakítják, ellehetetlenítik az addigi mechanizmusokat. A költségvetési politika esetében arról van szó, hogy ha folyamatosan hiányos a költségvetés (elsődleges) egyenlege, az egyre csak növeli az államadósság állományát. Az eladósodás miatt pedig egyre inkább kockázatossá válnak az adósságot megtestesítő államkötvények visszavásárlási illetve kamatfizetési szempontból. Így a költségvetési politika fenntarthatósága elsősorban a reálkamat és a gazdasági növekedés függvénye. A fenntarthatatlan költségvetési politika azért kockázatos a nemzetgazdaságra nézve, mert minél jelentősebb a költségvetési hiány és minél magasabb a tartós államadósság mértéke, annál rugalmatlanabbá válik a költségvetés a világgazdasági sokkhatások kivédésére.[12]

A költségvetés pozíciója a következőképpen áll össze (Fatás et al. 2003):

$$G_t + (1 + i_t)*B_{t-1} = T_t + B_t, \qquad (3.10)$$

ahol G_t a kormányzati kiadások, $(1+i_t)*B_{t-1}$ az előző években felhalmozott adósság kamatfizetéssel növelt állománya, T_t az adóbevételek, B_t az adott *t* évben fennálló adósságállomány. Kis betűvel jelölve ugyanezek GDP-arányos értékét, illetve a GDP növekedést γ-vel jelölve kifejezhető az adósságráta:

$$(g_t - \tau_t) + [(1 + i_t) / (1 + \gamma_t)]*b_{t-1} = b_t. \qquad (3.11)$$

Az adósságállomány változása (Δb), azaz az adott év költségvetési hiánya (d) pedig a következőképp írható fel GDP-arányosan:

$$\Delta b = g - \tau + ib = g - t + (r-\gamma)b\ , \qquad (3.12)$$[13]

ahol r a reálkamat.

A (3.11) egyenletből megállapítható, hogy az adósságráta akkor növekszik, ha $i > \gamma$ vagy a költségvetési hiány (d_t), azaz $(g_t - \tau_t) > 0$. A fenntarthatósági kritérium kizárja annak megvalósíthatóságát, hogy – mivel az állam végtelen időtávú szereplő – az állam adóssága is a végtelenségig növelhető, miközben az új adóságból a régi hitelek kamatát fizeti. Ez utóbbi lenne az ún. Ponzi-játék, azaz az adósságállomány végtelen időszakig való görgetése. O'Connell és Zeldes (1988) szerint a Ponzi-játék azért lehetetlen, mert véges számú kötvényvásárlók esetén egy részüknek végtelen időtávra kellene államkötvényt

[12] Részletesebben lásd 4. rész, aszimmetrikus sokkhatások veszélye egységes valutaövezetben.
[13] De Grauwe (2000: 167) a bevételek közt megkülönböztetve jelöli a seigniorage-bevételeket: $\Delta b = g - t + (r-\gamma)b - m$, ahol *m* a pénzkibocsátás bevétele.

tartaniuk. Minthogy azonban az egyének véges életben illetve időtávban gondolkodnak, ezért a végtelen időtávú államadósság-görgetés nem működik. Ezért a fenntarthatóság szem előtt tartásával az államnak meg kell felelnie annak a követelménynek, hogy a jövőbeni adósságállományának jelenértéke nulla legyen:

$$\lim_{t \to \infty} \left(b_t * \prod_{s=1}^{t} \frac{1+\gamma_s}{1+i_s}\right) = 0 \qquad (3.13)$$

Ha a jelenlegi GDP-arányos államadósságból indulunk ki (b_0), akkor

$$\sum_{t=1}^{\infty} \left(d_t * \prod_{s=1}^{t} \frac{1+\gamma_s}{1+i_s}\right) + b_0 = 0 \qquad (3.14)$$

A (3.12) egyenletből megállapítható, hogy a fenntarthatóságra nagyon kedvezőtlenül hat, ha a reálkamat meghaladja a GDP-növekedést ($r > \gamma$). Ez esetben mindenképpen elsődleges többletet kell elérni.[14]

A költségvetési politikával kapcsolatos fenntarthatósági elvárás hosszú távra – több éven túlra – vonatkozik. Ugyanis figyelembe veszi a nemzetgazdasági teljesítmény alakulásának, illetve javulásának ciklikusságát. E szerint az időszakos hiány, konjunkturális okok miatt elfogadható, amit azonban a felívelő gazdasági ciklusok során realizált költségvetési többlet kell, hogy ellensúlyozzon. Ezért – pontosítva a fenntarthatósági kritériumot – a nettó adósságállomány szintjének jelenértéke, azaz a kezdeti államadósság értéke és a jövőbeni költségvetési hiány jelenértéke összesen ne haladja meg az összes jövőbeni költségvetési többlet jelenértékét. (Buiter & Grafe 2002, Chalk & Hemming 2000)

$$b(t) \leq \int_{t}^{\infty} e^{-\int_{t}^{v}[r(u)-\gamma(u)]du} * [\tau(v) - g(v)]dv \qquad (3.15)$$ [15]

Amennyiben végtelen időtávra tekintünk, és r(u)-t a hosszú távú folyamatos reálkamattal (r^p), a $\gamma(u)$-t a folyamatos hosszú távú növekedési rátával (γ^p) helyettesítjük, továbbá a végtelen időtávú, GDP-arányos, folyamatos elsődleges többletet ($s^p = \tau^p - g^p$) a következőképpen is kifejezzük:

[14] A De Grauwe-féle egyenletkiegészítés-ből (lásd 14. lábjegyzet) kiolvasható, hogy az inflációt gerjesztő politika szintén megoldás a seigniorage-bevételek növekedése miatt, de ez az EU-s környezetben nem támogatott, euró-övezeten belül pedig kizárt megoldási mód.

[15] $\int_{t}^{\infty} e^{-\int_{t}^{v}[r(u)-\gamma(u)]du}$ olyan növekvő tagú örökjáradék, amelynek növekedési rátája γ.

$$s^p = \left(\int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - \gamma(u)]du} dv \right)^{-1} * \int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - \gamma(u)]du} * s(v)dv \quad , \qquad (3.16)$$

illetve

$$r^p - \gamma^p = \left(\int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - \gamma(u)]du} dv \right)^{-1} , \qquad (3.17)$$

akkor az államadósság GDP-arányos mértéke a fenntarthatóság érdekében nem lehetne nagyobb, mint a folyamatos elsődleges többlet és a kamat és a növekedés különbségének hányadosa.

$$b \leq \frac{s^p}{r^p - \gamma^p} \qquad (3.18)$$

Amennyiben befolyásolhatóság szempontjából vizsgáljuk a (3.18) egyenlet jobb oldalát, megállapítható, hogy a nevezőben lévő kamatláb és gazdasági növekedés rövidtávon nem befolyásolható, de hosszú távon ezek is endogén változónak tekinthetők. A költségvetési egyenleget felbontva megállapíthatjuk, hogy technikailag minden egyes elemét befolyásolhatja a költségvetési hatóság rövidtávon.

$$s = \tau - g, \qquad (3.19)$$

$$\tau = \tau_0 + \theta k, \qquad (3.20)$$

$$g = g_{TR} + g_C + g_K, \qquad (3.21)$$

ahol GDP-arányosan τ_0 jelenti az adóbevételeket, θk a kormányzati tőkeállomány bruttó hozamát, g_{TR} a kormányzati transzfereket, g_C a kormányzati fogyasztást, g_K a kormányzati tőkeképzést (beruházás). Azonban a kormányzat által gyakorolt ellenőrzés nagy valószínűséggel tökéletlen lesz a gyakorlatban, mert különböző igazgatási és politikai kényszerek korlátozzák a mozgásterét. (Buiter & Grafe 2002)

Ugyanakkor a (3.18) egyenletből az a következtetés is levonható, hogy a kamatláb növekedésével és/vagy a gazdasági növekedés lassulásával egyre szűkül az adósság fenntarthatósági korlátja.

McCallum (1984) még egy fontos csapdára hívja fel a figyelmet, ami a költségvetési fenntarthatóság feltételét tovább szigorítja. Ugyanis, ha az államadósság növekedési üteme gyorsabb, mint a kamatláb növekedési üteme, de lassabb, mint a GDP

növekedése, akkor látszólag GDP-arányosan csökken az adósságállomány. Valójában viszont sérül a (3.13) egyenletben megfogalmazott követelmény.[16]

E megfontolások alapján Croce és Juan Ramon (2003) kidolgozta a költségvetési fenntarthatóság jelzőszámát (IFS – *indicator of fiscal sustainability*), ami a következőképpen áll össze:

$$IFS_t = (\beta - \lambda) = \frac{1 + r_t}{1 + \gamma_t^{real}} - \frac{ps_t - ps^*}{b_{t-1} - b^*}, \qquad (3.22)$$

ahol ps_t az elsődleges egyenleg tényleges többlete, ps^* az elsődleges egyenleg célértéke, b_{t-1} az előző időszakról megörökölt adósságráta, b^* az adósságállomány célértéke, r_t a reálkamat, γ_t^{real} a reál GDP-növekedés. A (3.15) egyenlet megállapítása alapján – miszerint az államadósság értéke ne haladja meg az összes jövőbeni költségvetési többlet jelenértékét – következik az, hogy

$$b_t \leq [(1+r_t)/(1+\gamma_t)]^{-1} * ps_{t+1} + \ldots + [(1+r_t)/(1+\gamma_t)]^{-n} * ps_{t+n}, \quad n \varepsilon N, n \rightarrow \infty. \quad (3.23)$$

Az IFS abszolútértéke 1-hez képest értelmezhető. Amennyiben |IFS| < 1, akkor a költségvetési politika konvergál a fenntarthatósághoz.[17]

---

[16] Chalk & Hemming (2000) megfogalmazásában a $\lim_{T\rightarrow\infty} (1+ r_{t,\ t+T})^{-1} * B_{t+T} :\leq 0$, amelyet „költségvetési megszorítási jelenérték" feltételnek hívnak (Present Value Budget Constraint – PVBC)

[17] Mikor lesz |IFS| < 1 ?

1. A 3.22-es különbség első tagja esetében tfh. $r_t \geq \gamma_t^{real}$, hiszen a befektetők elvárt hozama legalább a gazdaság reálteljesítményének felel meg, azaz reál GDP-növekedésnek. Tehát a 3.22-es különbség első tagja mindig ≥ 1.

2. Ahhoz tehát, hogy a kifejezés abszolútértéke < 1 legyen, a különbség második tagja,

$0 < (ps_t - ps^*)/(b_{t-1} - b^*) < 2* (1+ r_t)/(1+\gamma_t^{real})$ kell, hogy legyen.

3. A 0< értékhez az szükséges, hogy a második tag nevezője és számlálója azonos előjelű legyen.

Tehát ha $(ps_t - ps^*) > 0$ és $(b_{t-1} - b^*) > 0$, vagy $(ps_t - ps^*) < 0$ és $(b_{t-1} - b^*) < 0$.

A $(ps_t - ps^*) > 0$ és $(b_{t-1} - b^*) > 0$ eset azt jelenti, hogy a tényleges elsődleges egyenleg (többlet) kedvezőbben alakult, mint tervezték, illetve – valószínűleg az elsődleges többletből való törlesztések miatt – a tervezett adósságállomány alacsonyabb értéket vehet fel, mint az előző időszakban. Ez esetben egyértelmű a fenntarthatóság, hiszen folyamatos többletet produkál a költségvetés és csökken az államadósság – legalábbis GDP-arányos mértékben.

A $(ps_t - ps^*) < 0$ és $(b_{t-1} - b^*) < 0$ eset azt jelenti, hogy egyrészt a tényleges elsődleges többlet kedvezőtlenebbül alakult, mint tervezték, ami az előző időszakhoz képest nagyobb tervezett államadósságszint melett ment végbe, ami elsőre nem hangzik túl kedvezőnek.

4. Ahhoz pedig, hogy $(ps_t - ps^*)/(b_{t-1} - b^*) < 2* (1+ r_t)/(1+\gamma_t^{real})$ legyen, az adósságtörlesztésre fordítandó elsődleges tőbbletfelhalmozásnak és az államadósság csökkenésének a következőképpen kell viszonyulnia egymáshoz a kamatok miatt:

$[(ps_t - ps^*)*(1+\gamma_t^{real})/(1+ r_t)] / 2 < b_{t-1} - b^*$.

A [ ] zárójel tartalma: a gazdasági ciklushoz igazított elsődleges többlet különbségének diszkontált értéke. Tehát az adott évi GDP-arányos adósságcsökkentésnek meg kell haladnia a diszkontált érték felét.

5. Azonban, hogy a különbség abszolútértéke < 1 legyen, a különbség két tagja közti arányokat is meg kell vizsgálni. Azaz a *3.* és *4.* pont eseteinek előfordulásakor mikor lesz a 3.22-es első és második tagja közti különbség <1 ?

$(ps_t - ps^*)/(b_{t-1} - b^*) := a$,

$(1+ r) / (1+ \gamma) - a < 1$,

$1+ r < (1+ a) * (1 + \gamma)$

A költségvetési többlet cél

$$ps^* = (\beta - 1)b^* = [(1+r_t)/(1+\gamma_t) - 1]b^*. \quad (3.24)$$

Ez alapján, ha ps^*-t a minimálisan szükséges elsődleges többletnek tekintjük, akkor

$$ps_t = ps^* + \lambda_t(b_{t-1} - b^*), \quad (3.25)$$

ahol λ_t tekinthető úgy, mint a gazdaságpolitikai reakció intenzitása. (Antal 2004: 229)

Arra a kérdésre, hogy mi is a minimálisan szükséges a költségvetés elsődleges egyenlege esetében, a strukturális és a konjunkturális hatások szétválasztása adja meg a választ. A költségvetés elsődleges egyenlegének szükséges (potenciális) mértéke a költségvetés szerkezeti adottságaiból, mint korlátozott mozgástérből következik. A konjunkturális ingadozások eredményeképpen viszont a tényleges egyenleg eltérhet a potenciális mértéktől. Ha tehát a tényleges kiadásokból (bevételekből) kivonjuk a konjunkturális és egyszeri kiadási (bevételi) hatásokat, akkor megkapjuk a strukturális kiadási (bevételi) mértéket. Ez alapján a strukturális deficit – amelyet a fenntarthatóság érdekében fel kell számolni – a következőképpen alakul:

$$pd^* = pd_{struc} = \Sigma t_i^{struc} - g_C^* - g_K, \quad (3.26)$$

ahol t_i^{struc} az *i*-edik adófajta strukturális bevétele, g_C^* a potenciális folyó költségvetési fogyasztás, g_K az államháztartás tőkekiadása.

Trehan & Walsh (1988) szerint a fenntarthatóság teszteléséhez elegendő azt vizsgálni, hogy az adósság és az elsődleges többlet együtt mozog-e. Buiter (1985) a fenntarthatóság jelzőszámát (*sustainability indicator*) a költségvetési hiány mértékéből vezette le a *permanens*[18] elsődleges hiány ($\tilde{d}$) és az aktuális hiány GDP-arányos különbségeként, amely esetben az előbbit az állami szektor GDP-arányos nettó méretéből (w_t) kiindulva határozza meg:

$$\tilde{d} = (r_t - \gamma_t)*w_t . \quad (3.27)$$

Amennyiben a különbség nullánál kisebb, azaz a tényleges hiány meghaladja a permanens hiányt, akkor túlzott költségvetési hiányról beszélhetünk, amely destabilizálja a költségvetési politikát.

$r - \gamma < a(1 + \gamma)$

A legutolsó sor tartalma: kockázati prémium < (egyenleg eltérés / adósságeltérés) * reál GDP-index

Azaz a kockázati prémium ($r - \gamma$) legyen kisebb, mint a reál GDP-index ($1 + \gamma$) szorozva az elsődleges többletcéltól való eltéréssel ($ps_t - ps^*$) és osztva az adósággcéltól való eltéréssel ($b_{t-1} - b^*$)

6. Tehát az *1-5*. pontok teljesülésekor lesz az IFS index abszolútértéke < 1, azaz a költségvetési politika fenntartható. Kiegészítve ezt a (3.12)-ből és (3.14)-ből nyert megállapítással: ha $r > \gamma$, akkor mindneképpen elsődleges többletet kell elérni a fenntarthatósághoz.

[18] permanens = strukturális

Blanchard (1990) több jelzőszámot is kidolgozott a fenntarthatóság megállapítására, amelyek különösen azért fontos mutatók, mert bevételi oldalról is vizsgálja a stabilitást. Az (I.) elsődleges költségvetési rés jelzőszáma (*primary gap indicator*) hasonló a Buiter-féle fenntarthatósági jelzőszámra, csupán az állami szektor nettó mérete helyett az államadósságot veszi figyelembe a permanens deficit meghatározásánál:

$$\tilde{d} = (\gamma_t - r_t)*b_t, \text{ és} \quad (3.28)$$

$$\tilde{d} - d_t = (\gamma_t - r_t)*b_t - d_t, \quad (3.29)$$

ahol a végkövetkeztetés ugyanúgy az, hogy amennyiben a különbség nullánál kisebb, a túlzott költségvetési hiány destabilizálja a költségvetési politikát.

Az (II.) adórés jelzőszám a szintén a permanens ($\tilde{\tau}$) és a tényleges (τ_t) adóráták közti különbséget értékeli:

$$\tilde{\tau} = g_t - (\gamma_t - r_t)b_t, \text{ illetve} \quad (3.30)$$

$$\tau_t - \tilde{\tau} = \tau_t + (\gamma_t - r_t)b_t - g_t\ . \quad (3.31)$$

Amennyiben a (3.31)-es különbség nullánál kisebb, akkor a jelenlegi adóbevételek nem elegendőek az egyensúly megteremtéséhez.

A (III.) középtávú adórés jelzőszám kapcsán Blanchard első lépésben meghatározta az „adósságstabilizáló adórátát", amely középtávon szükséges ahhoz, hogy a kiadások mellett a jelen- és jövőbeli államadósság finanszírozható legyen:

$$\tilde{\tau}_{m\text{-}term} = (1/N)*\ \Sigma^N_{i=0}\ (g_{t+i} - (\gamma_{t+i} - r_{t+i})b_{t+i}\ ) = \ (1/N)*\ \Sigma^N_{i=0}\ (g_{t+i}) - (\gamma_t - r_t)b_t\ , \quad (3.32)$$

ahol *N* az évek száma. Ez alapján a jelzőszám:

$$\tau_t - \tilde{\tau}_{m\text{-}term} = \tau_t + (\gamma_t - r_t)b_t - (1/N)*\ \Sigma^N_{i=0}\ (g_{t+i})\ . \quad (3.33)$$

A (3.33)-as különbség, amennyiben negatív, megmutatja, hogy mennyivel kell növelni az adó mértékét a következő *N* évben a költségvetés stabilitása érdekében.

A fenntarthatóság matematikailag egyszerű jelenérték-számítás. A gyakorlatban azonban kérdés, hogy a kormányzat közgazdaságilag mennyire viselkedik racionálisan. Hajlamos-e elhalasztani a korrekciókat és szerkezeti átalakításokat, megkockáztatva ezzel, hogy fizetésképtelenné válik? A fenntarthatóság ugyanis pénzügytechnikai probléma, de a nemzetgazdasági jólét maximalizálása politikai kérdés, amely a jelenbeli társadalmi preferenciák alapján dől el. Így a kormányzatnak két lehetősége is van arra, hogy a fenntarthatatlan költségvetés kockázatának terhét saját, jelenbeli választóiról levegye. Egyrészt a fenntarthatatlan adósság finanszírozható a jövőben a jövőbeni adóemeléssel illetve kiadáscsökkentéssel. Másrészt a kormány kihasználhatja a nemzetközi államközösség többi tagjának költségvetési fegyelmezettségét is, ami nemzetközi szinten

stabil hitelpiacot teremt, ami ellensúlyozza egy ország magas visszafizetési kockázatát. Ez utóbbi lehetőséget különösen felerősítheti a monetáris unió teremtette stabilitás.[19]

3.3. A költségvetés sebezhetősége

A költségvetési sebezhetőség fogalma azokat a fiskális gyengeségeket fogja egybe, amelyek a közkiadási szervezetből, az intézményi kapacitásból vagy a költségvetési irányításból, illetve szélesebb értelemben a rossz kormányzati hatékonyságból fakadnak. (Hemming, R. – Petrie, M. 2000) A költségvetés sebezhetősége mindaz, ami nem felel meg a fenti elvárásoknak. Mintegy inverze a fenntarthatóságnak, az egyensúlynak, a stabilitásnak, a fedezett kötelezettségeknek, az átláthatóságnak. A sebezhetőség kapcsán elsősorban azt érdemes vizsgálni, hogy képes-e a költségvetési politika teljesíteni az alapvető közép és hosszú távú fenntarthatósági célkitűzést és az erre épülő rövid távú költségvetési célszámokat, illetve, hogy e célkitűzéseket milyen gyenge pontok veszélyeztetetik. Amennyiben például a kezdeti tervezett hiány eleve magas, akkor valószínűtlenebbé válik a hosszú távú egyensúly teljesítése. Ha pedig az automatikus bevételi stabilizátorok aránya kicsi, akkor az év végi kimenet válik bizonytalanabbá.

A sebezhetőség kiszűrése érdekében mind a költségvetési tervezés, mind a végrehajtás időszakában szükséges az információk elérhetősége, azaz az átláthatóság teljesülése. Ezért a központi kormányzaton kívüli kiadási és bevételi tényezők egyensúlyra gyakorolt hatását is figyelembe kell venni. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy minden közkiadási tételt be kell vonni a költségvetési számításba. Nem csak az áramlás (*flow*) változókat kell követni, hanem a kormányzati eszköz és forrás állomány (*stock*) változását is. (pl. adósság állománya és deviza-összetétele, privatizáció stb.)

A sebezhetőséget növelik az olyan bizonytalan kötelezettségek, mint a kormányzati garanciavállalás és kezesség, az önkormányzatoknak, az állami vállalatoknak vagy a pénzügyi intézményeknek nyújtott pénzügyi segítség, hiszen ezek a kötelezettségvállalások egyben a közpénzügyi rendszerben jelenlévő erkölcsi kockázatot növelik azzal, hogy a központi kormányzat terhére vállalhatnak kockázatot más szereplők.

A sebezhetőség szempontjából az alábbi költségvetési kérdéseket érdemes vizsgálni:

- Mennyire érzékenyek a bevételek, kiadások és a finanszírozás, az adóalap, a nyersanyagárak és a kormányzati munkabérek az olyan alapvető makroadatok alakulására,

[19] E kérdéssel foglakozik a nemzetközi közjószágok problémájával kapcsolatos vizsgálat (common pool problem), lásd: Keohane (1989) és Keohane & Hoffman (1991)

mint a GDP-változás, munkanélküliség, infláció, kamatláb, külkereskedelem változása, tőkeáramlás, árfolyam-volatilitás? Ezekre számítható korrelációs és rugalmassági mutató.

- Milyen mértékű kockázatot jelentenek a bizonytalan kötelezettségek? *Value at risk* (VAR) modellel becsülhető.

- Milyen mértékben tisztázatlanok a kiadási kötelezettségek? Egyértelmű-e, hogy melyik költségvetési szint kötelezettsége a finanszírozás? Melyik költségvetési szintnek van joga többletkötelezettségeket vállalni más szintek bevételeinek a terhére?

- Mennyire pontatlanul lett megfogalmazva a költségvetési politika? Meghatározható-e a költségvetési politikából, hogy mi a költségvetési lépések célja?

- Mennyire érvényesül a fenntarthatósági szempont, azaz alkalmaznak-e többéves költségvetési tervezést?

- Melyek a szerkezeti gyengeségek? A sebezhetőség szerkezeti forrása a nem-diszkrecionális kiadások összkiadásokon belüli magas arányából fakad, mert ez rugalmatlanná teszi a költségvetési politikát. (Ez alól kivételek az automatikus stabilizátorok.)

- Melyek az összkiadásból jelentős arányban részesedő kiadási tételek, amelyek jellemzően befolyásos érdekcsoportokat szolgálnak? E tételek rugalmatlanok a költségvetési kiigazítás esetén.

- Bizonyos alkalmi válságok miatt alkalmazott kiadási típusok állandóvá váltak-e?

- Mennyire széles körben terül szét az adóteher? Bevételi oldalról úgy lehet csökkenteni a sebezhetőséget, ha minél inkább semleges az adórendszer, azaz minél inkább szétterített az adóteher a gazdasági/társadalmi csoportok között és az egyes gazdasági területek között, továbbá ha kellően rugalmas az adórendszer az anticiklikus hatásaiban.

- A költségvetési irányítás gyengesége lehet az elégtelen kapacitás, az átláthatóság hiánya, a megfelelő információáramlás hiánya, megfelelő ellenőrzés (audit) hiánya.

3.4. Az automatikus költségvetési stabilizátorok

A középtávú (3-5 éves) költségvetési egyensúly elérését elméletileg nagyban támogatják az ún. automatikus költségvetési stabilizátorok. „*Az automatikus stabilizátorok olyan kiadási vagy bevételi szabályok, amelyek a gazdasági ciklus változásával összhangban változtatják a költségvetés egyenlegét.*” (P. Kiss et al. 2005: 13) Olyan kiadási és bevételi tételekről van szó tehát, amelyek a gazdasági konjunktúra alakulásától függnek, azaz a gazdasági növekedés, a fogyasztás, az exportértékesítés és a beruházások bővülése szerint változnak. Például ha a háztartások visszafogják a fogyasztásukat, akkor a

fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételek csökkennek; ha csökken a foglalkoztatottság, akkor a munkanélküliséghez kapcsolódó, jövedelempótló kiadások növekednek; ha bővül a foglalkoztatottság vagy növekszik az átlagos bér, akkor a jövedelmet terhelő adókból befolyó bevétel is nagyobb lesz.

Az automatikus stabilizátorok előnye, hogy nincs szükség egyedi döntésekre, amelyet nagyban befolyásolhatnának népszerűségi szempontok, továbbá a gazdasági ciklus során hatásaik kiegyenlítődnek, ezért a fenntarthatóságot nem veszélyezetetik.

A gazdasági ciklusok alakulásával tehát a GDP növekedési trendjéhez képest lassuló vagy visszaeső években, azaz negatív kibocsátási rés (*output gap*) esetén automatikusan megnőnek bizonyos kiadási tételek és lecsökkenek bizonyos bevételi tételek, ami automatikusan romló elsődleges költségvetési egyenleghez, akár elsődleges deficithez is vezet. Ezzel ellentétben a növekedési trendet meghaladó években, azaz pozitív kibocsátási rés esetén a kiadási és bevételi áramlás változása megfordul, ami javuló egyenleget eredményez. Az így keletkezett többlet elegendő lehet arra, hogy ellentételezze a gazdasági növekedés szempontjából rossz években keletkezett konjunkturális költségvetési hiányt. Természetesen ehhez szükséges, hogy középtávon ne változtassanak az automatikus stabilizátorok arányán, számítási kulcsán.

Barrell és Piña (2003) tapasztalata szerint azonban a kínálati sokk esetén kevésbé érvényesül a stabilizátorok kibocsátási ingadozást csillapító hatása, mint keresleti sokk esetén. Ráadásul a gazdaságpolitikai döntéshozók számára nagy valószínűséggel nem is kívánatos a pillanatnyi körülmények közt érvényre juttatni az ingadozást kisimító hatást, mert ez egyben lelassítja a potenciális kibocsátáshoz való rövid távú gazdasági alkalmazkodást. Továbbá, megfigyelésük szerint, ahogy stabilizálják a gazdaságot a költségvetési stabilizátorok, úgy csökken a súlyuk. Ugyanis instabil gazdaság esetén magas a kamatláb, de a stabilizálódás folyamata esetén a rövid távú kamatláb csökken, nem csak a jelenben, hanem a jövőre nézve is, így a hosszú távú kamatláb is csökken. A stabilizált környezett miatt pedig egyre kevésbé lesz fontos maga a stabilizáló eszköz.

Szintén Barrell és Piña (2003) megfigyelése, hogy a nemzetgazdaság mérete és nyitottsága is meghatározó az alkalmazott stabilizátorok hatékonyságára. Kutatási eredményeik azt mutatták, hogy a nagyobb gazdasági méretű és külkereskedelem szempontjából kevésbé nyitott Németország és Spanyolország esetében eredményesebb volt a költségvetési egyensúlyteremtés automatikus stabilizátorokon keresztül, mint a kisebb EU-15 tagállamok közül. Csak a kisebbeket tekintve is arra a megállapításra jutottak, hogy a stabilizátorok alkalmazása még mindig eredményesebb volt a kevésbé

nyitott Portugáliában, Ausztriában vagy Finnországban, mint a legnyitottabb Írországban, Belgiumban vagy Hollandiában.

Az automatikus stabilizátorok hatását leíró modell kiindulási egyenlete az alábbi:

Budget = ITAX + MTAX + CTAX – TRAN – GIP – GC*CED – GI*P, (3.34)

ahol ITAX a személyi jövedelemadó-bevétel és a járulékbevétel, MTAX közvetett fogyasztási adóbevételek, CTAX a társasági adóbevétel, TRAN a jövedelemtranszferek, GIP a kamatfizetés, GC a kormányzati fogyasztás CED a magánfogyasztási deflátor, GI a kormányzati beruházások és P a GDP-deflátor. (Colciago et al. 2006, Barell & Piña 2003) A (3.34)-es egyenletből megállapítható, hogy a stabilizátorok hatása függ a nemzetgazdasági szintű bérezéstől, vállalati stratégiától, háztartási fogyasztási és megtakarítási stratégiától és a monetáris politikától.

Az automatikus stabilizátorok hatékonyságának pontos mérése azonban nem egyszerű feladat. Mint azt Virén (2001) és Mills & Quinet (2001) megállapítja, eleve nehéz szétválasztani a ciklikus és a strukturális hatásokat, azaz az automatikus stabilizátorokat és a diszkrecionális költségvetési hatásokat. A gyakorlatban ugyanis a kettő keverékét alkalmazzák, sőt, mint már említésre került, a gazdaságpolitikai döntéshozók hajlamosak lehetnek a stabilizátorok hatásának gyengítésére gyorsuló növekedés, azaz pozitív kibocsátási rés esetén. E lazítás korrekciója pedig késhet a gazdasági lassulás időszakában, hiszen jelentős politikai haszonáldozattal járnak népszerűtlenségük miatt. Virén (2001) három különböző ökonometriai modellel (lineáris, VAR, NiGEM) elvégzett összehasonlító vizsgálat eredménye eltérő hatékonyságot mutat az EMU-11 országaira nézve.

Mills & Quinet (2001) még egy fontos stabilizátor-hatásra hívja fel a figyelmet kínálati sokk esetén, ami szorosan kapcsolódik a monetáris integráció árstabilitási feltételéhez és célkitűzéséhez. Az automatikus stabilizátorok ugyanis visszafoghatják a gazdasági tevékenység bővülését, de ezzel együtt magasabb inflációs szintet eredményeznek a lassúbb kínálatbővülés miatt.

Az automatikus stabilizátorok alternatívája a diszkrecionális lépések köre, amely egyszeri, egyedi beavatkozást jelent a finanszírozási mechanizmusokba. P. Kiss et al. (2005: 14) szerint gazdasági sokkok esetén elvileg elfogadható ezek alkalmazása, bár „*probléma lehet az időzítéssel, a kontrolálhatósággal és az utólagos ellenőrzéssel*”. A monetáris unióban a költségvetési kiigazítás (lásd 4. fejezet) értelmezhető úgy is, hogy egy-egy vilgággazdasági sokkhatásra alkalmi beavatkozással reagál a költségvetési politika. Viszont az automatikus stabilizátorok lényeg éppen az, hogy képes kompenzálni a negatív hatásokat is, majd középtávon kompenzálja önmagát is. Így mérsékelten lesz szükség a

diszkrecionális lépésekre is, ami javítja a fiskálispolitika kiszámíthatóságát és csökkenti a hibalehetőségeket.

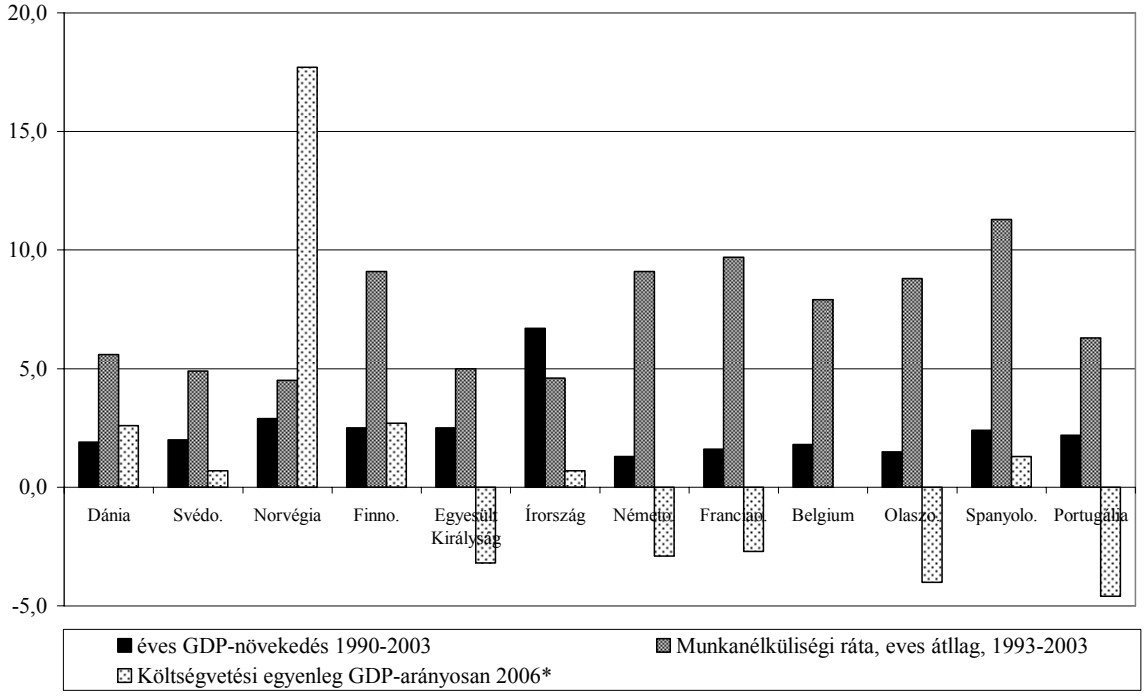
3.5. Az Európai Szociális Modell(ek) – a költségvetési politika társadalmi mozgástere

Talán meglepően hangzik, hogy költségvetési kérdések kapcsán szóba kerül az Európai Szociális Modell (ESzM), hiszen az elsősorban a foglalkoztatáspolitikában és a jóléti közszolgáltatásokban jelent irányadó gazdaságpolitikai modellt. Mivel azonban a munkaerőpiaci és a szociálpolitikához kapcsolódó közigazgatási hatáskör az EU-ban (is) tagállami szinten maradt, éppen ezért e területekhez kapcsolódnak jelentős tagállami költségvetési kiadási tételek. Továbbá a költségvetési és ágazati strukturális reformok kapcsán a gazdaságpolitikai döntéshozók is e terültekre koncentrálnak. Ezért nem hagyható figyelmen kívül az ESzM adta költségvetési mozgástér és az ehhez kapcsolódó gazdaságpolitikai mentalitás és indikátorok. A kérdés csupán az, beszélhetünk-e egységes szociális modellről. Boeri (2002), Boeri és Baldi (2005), Sapir (2005), Schubert és Martens (2005) Bakács és Borkó (2006) azon az állásponton vannak, hogy érdemes elkülöníteni négy-öt különböző szociális modellt: a kontinentálist, az angol liberálist, a mediterránt, a skandinávot és esetleg a kelet-európai poszt-szocialistát. Az egyes modellek közt számos hasonlóság van, ami a magas jóléti kiadásokat vagy a globális viszonylatban viszonylag magas mértékű adóztatást illeti. Ezen kívül, ha általában beszélünk ESzM-ről, akkor jellemzően hiányként említendő a világgazdasági sokkhatásokra való rugalmas válaszadás képessége.

Viszont, amennyiben az állami hatékonyságot és az állam versenyképességhez való hozzájárulását vizsgáljuk, a hasonlóságokon túl inkább az egyes regionális modelleket elkülönítő eltérésekre érdemes a hangsúlyt helyezni, mert ezek a különbségek egyben a költségvetési politika szerkezetét is meghatározzák. E szociális modellek vizsgálata során az alapvető kérdés az, hogy közülük melyik képes egyáltalán elősegíteni annak a költségvetési politikai háttérnek a létrejöttét a gazdaság számára, amely biztosítja az előbb említett versenyképességi háttérfeltételeket, azaz a stabilitást, a fenntarthatóságot, az egyensúlyt és az átláthatóságot.

A fent említett szerzők szerint a poszt-szocialista országok szociális modelljével, mint lehetséges alternatíva, nem érdemes foglakozni, mert a szovjet típusú állami gondoskodás rendszere a gazdasági rendszer összeomlásával megbukott, a piacgazdasági átmenet során pedig ez az örökség folyamatosan átalakul illetve átalakulásra kényszerül.

3.1 ábra Az egyes szociális modellekhez tartozó országok gazdasági teljesítménye



Forrás: Eurostat (2005a), UNDP (2006), www.imf.org, * = előrejelzett

3.1 táblázat Az egyes szociális modellekhez tartozó országok gazdasági teljesítménye és fejlettsége

		GDP/fő USD, PPP, 2006*	Átlag éves GDP-növekedés 1990-2003	Munkanélküliségi ráta, eves átllag, 1993-2003	HDI érték (helyezés) 2003	Költségvetési egyenleg GDP-arányosan 2006*
Skandináv model	Dánia	29 400	1,9	5,6	0,941 (14)	2,6
	Svédo.	28 200	2,0	4,9	0,949 (6)	0,7
	Norvégia	36 100	2,9	4,5	0,963 (1)	17,7
	Finno.	28 100	2,5	9,1	0,941 (13)	2,7
Angol liberális model	Egyesült Királyság	29 200	2,5	5,0	0,939 (15)	-3,2
	Írország	33 300	6,7	4,6	0,946 (8)	0,7
Kontinentális model	Németo.	25 400	1,3	9,1	0,930 (20)	-2,9
	Franciao.	26 600	1,6	9,7	0,938 (16)	-2,7
	Belgium	28 400	1,8	7,9	0,945 (9)	0,0
Mediterrán modell	Olaszo.	24 900	1,5	8,8	0,938 (18)	-4,0
	Spanyolo.	23 500	2,4	11,3	0,928 (21)	1,3
	Portugália	17 300	2,2	6,3	0,904 (27)	-4,6
EU-25		24 100	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Forrás: Eurostat (2005a), UNDP (2006), www.imf.org, * = előrejelzett, HDI = Human Development Index fejlettségi mutató, amely a jövedelmi, egészségügyi és képzettségi állapotok alapján rangsorolja az országokat (hdr.undp.org)

A másik négy modell kapcsán megjegyzik, hogy mindössze az angol liberális és a skandináv modell képes a nemzeti versenyképességet támogató költségvetési egyensúlyt és fenntarthatóságot biztosítani. Még akkor is így van, ha főképp a skandináv országok magas adóterheléssel tartják fenn az egyensúlyt és viszonylag nagymértékű újraelosztással avatkoznak bele a piaci folyamatokba. Azonban ez sem jelenti, hogy az angol vagy a skandináv modell a globális versenyben a legoptimálisabb volna. Sapir (2005) szerint mindegyik modell reformra szorul hatékonysági és fenntarthatósági szempontból.

3.2 táblázat A négy fő európai modell összevetése

Terület	Angol liberális modell	Skandináv (*nordic*) modell	Mediterrán modell	Kontinentális modell
Szociális ellátás	-Magas munkanélküli járadék. -Ellátás nem alanyi jogon, hanem rászorultsági elven. -Gyengén fejlett szociális szolgáltatások és családtámogatási rendszer -piacorientált szociális szolgáltatások -az általános jólétre kevesebb hangsúlyt fektet	-Nagyvonalú munkanélküli ellátás és nyugdíjellátás -Jelentős szociális transzferek -az általános jólétre nagy hangsúlyt fektet	-A szociális kiadások nagy része nyugdíj -állampolgársági alapon járó általános egészségügyi szolgáltatás -Alacsony munkanélküli járadék -Nincs átfogó szociális háló	-Nagyvonalú munkanélküli ellátás és nyugdíjellátás -A TB rendszer költségeit a magas munkavállalói közterhek fedezik, ami jelentős jövedelmi transzfer -az általános jólétre nagy hangsúlyt fektet
Jövedelem-újraelosztás, Társadalmi egyenlőtlenségek	-Alacsony mértékű újraelosztás -Gini-együttható kb. 0,36	-Jelentős mértékű és hatékony újraelosztás -Szakszervezetekkel béralku, ennek eredménye a kiegyenlített bérek -Gini-együttható 0,26	-Alacsony hatékonyságú, jelentős mértékű újraelosztás -Gini-együttható kb. 0,36	-Jelentős mértékű újraelosztás -Vékony szegényréteg. -Alacsony jövedelmi szórás -Gini-együttható kb. 0,31
Munkaerő-piaci szabályok	-Könnyen elbocsátható munkavállalók. -Decentralizált bértárgyalások. -Gyenge munkavállalói védelem. -Rugalmas munkaerőpiac - munkanélküliségi ráta 2004-ben 4,5-4,7%	-Laza munkajogi szabályozás - munkanélküliségi ráta 2004-ben 5,4-8,8% - statisztikailag elfedi a tényleges munkanélküliséget	-A legszigorúbb munkavállalót védő szabályozás. -Kollektív szerződések -Kicsi a bérek szórása	A munkaadóra nézve szigorú elbocsátási szabályok. Szervezett bértárgyalások. Az immobilitás oka a szakmaorientált képzés, az erős jogi védelem, a magas TB járulék - munkanélküliségi ráta 2004-ben 9,5-9,7%
Adószint	2003-ban 31-37% az effektív adóteher	Erős adóztatás 2003-ban 45-51% az effektív adóteher	36-42% az effektív adóteher	Közepesen magas 2003-ban 42-46% az effektív adóteher
Piacgazdaság jellege	-liberális - Állam részéről koordinálatlan piacgazdaság, liberális piacszemlélet, rövid távú tőkefinanszírozás, korlátozott üzleti koordináció, erős trösztellenes szabályozás -OECD 2003-as termékpiaci szabályozási indexe 0,8-0,85	-liberális -A piaci folyamatokat nem akadályozza az állam. -OECD 2003-as termékpiaci szabályozási indexe 1-1,4	-Sajátos államszervezés és menedzsment, azaz magas korrupció	- intervencionalista -Koordinált piacgazdaság, hosszú távú tőkefinanszírozás, erős üzleti társulások, fejlett vállalati hálózatok. -„Német kór”: szociális állam válsága + tömeges munkanélküliség + magas államadósság-állomány -OECD 2003-as termékpiaci szabályozási indexe 1,5-1,6
Jóléti kiadások GDP-arányos mértéke	22% főleg munkaerő-piaci foglakoztatáshoz kapcsolódik	32% főleg munkaerő-piaci foglakoztatáshoz kapcsolódik	22% főleg családtámogatáshoz kapcsolódik	29%

Forrás: Sapir (2005), Schubert és Martens (2005) Bakács és Borkó (2006), UNDP (2006), Weizsäcker (2005)

A modellek összevetésével világossá válik, hogy alapvetően nem az állami újraelosztás vagy az adóztatás mértéke szabja meg, hogy az állam mennyire képes hozzájárulni a gazdasági környezet stabilitásához és teljesíteni a költségvetési egyensúly és fenntarthatóság követelményét. (3.2 táblázat)

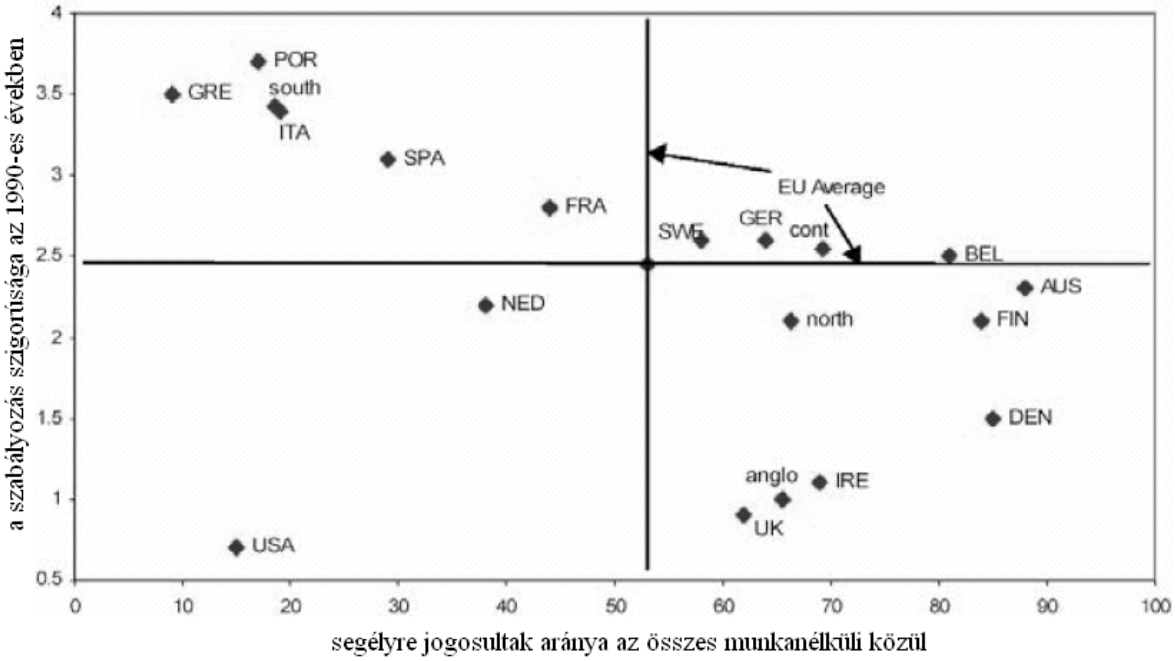
Az országok teljesítménye azt mutatja, hogy a leghatékonyabban a skandináv modell képes hozzájárulni a nemzeti versenyképesség javulásához. Szinte mindegyik versenyképességi index alapján Norvégia, Svédország, Dánia és Finnország megelőzi a többi európai országot, sőt az észak-amerikai és a távol-keleti országokat is. (lásd GCI, IMD, PISA, HDI rangsorok). Ha mögéje nézünk a magas szintű skandináv állami újraelosztásnak és a viszonylag kiegyenlített jövedelmi lehetőségeknek, akkor rájöhetünk, hogy ez a fajta állami beavatkozás a jövedelmi viszonyokba a humántőke fejlesztésének koncepcióját követi a hosszú távú fejlődés megalapozása érdekében. A skandináv országok költségvetési kiadásainak jelentős része munkaerő-piaci átképzési és foglakoztatási támogatás. Mindez a munkaadó számára nagy mozgásteret adó foglakoztatási ill. elbocsátási szabályozással együtt növeli a munkaerő-piac rugalmasságát. Ugyanakkor meglepő módon, Schubert és Martens (2005) megállapítása alapján a könnyű elbocsáthatóságot engedő, laza szabályozás növeli a munkahely-biztonságot, mert állításuk szerint a szigorú szabályozás a gyakorlatban inkább arra készteti a munkaadókat, hogy alaposan meggondolják, hogy fel akarnak-e venni újabb munkavállalókat.

A skandináv modellhez mindenképpen hozzá kell fűzni azt a megjegyzést, hogy a foglakoztatás terén a statisztika megszépíti a valóságot, ugyanis a foglalkoztatottak körébe sorolják mindazokat is, akik átképző programokon vesznek részt. Az e programokban való részvételt pedig legalább annyira ösztönzik a szociális transzferek, mint a munkavállalást. Például Svédországban azok arányát az aktív népességen belül, akik részt vesznek ilyen programokban, együttesen 10% és 20% közé teszik.[20] E jellemző ismeretében máris sokkal világosabbá válik, miért szükséges 50% feletti tényleges adóterhelés a költségvetési egyensúly fenntartásához. [21]

[20] http://www.riksdagen.se

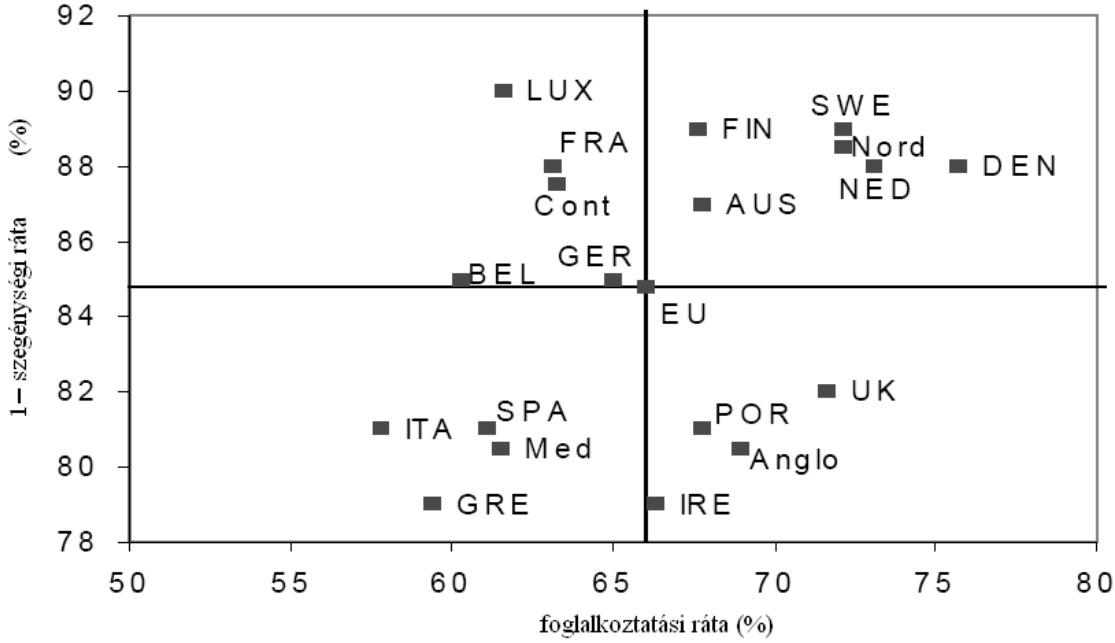
[21] A legélesebb kritikát ezekkel a szociális programokkal szemben Assar Lindbeck, Magnus Henrekson fogalmazták meg. A svéd jóléti rendszer egyszerűen úgy nevezeték, hogy az „veszély a foglakoztatásra és a növekedésre". Az érvelésük azon alapult, hogy különböző országokban negatív korreláció mutatkozott a kormányzati kiadások mértéke és a gazdasági növekedés között. Arra a következetésre jutottak, hogy az amerikai növekedéshez képest azért gyengébb a svéd növekedés, mert magasabbak az adók. Lásd Freeman et al (2006), Lundgren (2005), Linbeck (1997a), Linbeck (1997b), Linbeck (1997c), Linbeck (1997d) továbbá: http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=559102 , http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=449677 , http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=442484 , http://economistsview.typepad.com/economistsview/2007/06/swedish_models.html

3.2 ábra A foglakoztatást védő szabályozás szigorúsága és a munkanélküli juttatások közti átváltás



Forrás: Sapir (2005), Boeri (2002) (cont = kontinentális modell, north = skandináv modell, anglo = angol modell, south = mediterrán modell)

3.3 ábra A foglakoztatási ráta és a szegénységből való kitörés valószínűsége közti összefüggés az európai szociális modellekben



Forrás: Sapir (2005), (cont = kontinentális modell, north = skandináv modell, anglo = angol modell, south = mediterrán modell)

Ezért, szemben Sapir (2005) álláspontjával, érdemesebb az angol liberális modell irányába történő elmozdulásban gondolkodnia minden európai országnak. Ez esetben ugyanis nagyobb mértékben érvényesülhet a piaci racionalitás illetve kockázat- és költségbeárazás a skandináv modellhez képest jóval alacsonyabb mértékű állami újraelosztási szint miatt, miközben a munkaerő-piaci rugalmasság ugyanúgy fennáll sokkal

visszafogottabb mértékű szociális kiadások és mérsékeltebb államadósság mellett. Ugyanakkor ez a modell valóban elhanyagolja a méltányossági kérdéseket.

3.6. A költségvetési elemzési keret: mutatószámok és csoportosításuk[22]

A) Általános gazdasági fejlettségi mutatók

A makrogazdasági adatok és a versenyképességi mutatók vizsgálata és nemzetközi összehasonlítása azért fontos e témában (is), mert ezek végeredményei a különböző gazdasági és társadalmi folyamatoknak, többek között a gazdaságpolitikának. Íly módon jelzik e folyamatok hatékonyságát is. Az EU8+2 államok vizsgálatakor figyelembe kell venni a Közösség célkitűzéseit és a versenyképességre vonatkozó értelmezését. Ezért azok a lisszaboni indikátorok jelentik a makrogazdasági teljesítmény vizsgálatának első körét, amelyeket a lisszaboni célkitűzésből vezettek le, a tudás- és technológiaigényes ágazatokban nyújtott teljesítmény előtérbe helyezése mentén.

A nemzetközi összehasonlításban nagy segítséget nyújtanak a relatív versenyképességi és fejlettségi mutatók, amelyek rangsorából leszűrhetők bizonyos megállapítások a EU-tagok egymáshoz képest nyújtott teljesítményére nézve. Óvatosan kell bánni azonban egy-egy összetett versenyképességi mutatóval, mert hajlamosak bizonyos szempontokat kihangsúlyozni, másokról pedig megfeledkezni. Ezért célszerű széleskörű merítést végezni az indikátorokból, hogy többféle fejlettségi vagy versenyképességi megközelítést egyszerre alkalmazva legyünk képesek az országok teljesítményét összehasonlítani. A *Global Competitiveness Index* (GCI) intézményi, infrastrukturális, makrogazdasági, egészségügyi és alapfokú oktatási, felsőoktatási, piaci hatékonysági, technológiai felkészültség szerinti, üzleti kifinomultság szerinti és innovációs szempontok alapján összeállított indexeket sűrít össze egy mutatóba a hatékonyságot vizsgálva. Az *Institution for International Managment Development* (IMD) kutatóintézet által összeállított versenyképességi rangsor elsősorban a tőkevonzó képességet vizsgálja évente változó számú alindexszel, nagyjából 300 szempont szerint a gazdasági teljesítmény, kormányzati hatékonyság, üzleti hatékonyság, infrastruktúra alapján. A *Human Development Index* (HDI) elsősorban a fejlettség emberi életkörülményekre gyakorolt hatását vizsgálja olyan értelemben, hogy a társadalom milyen széles rétege részesülhet a gazdasági növekedés eredményeiből és férhet hozzá az egyéni képességek fejlesztését szolgáló tényezőkhöz. Ez utóbbi – amely az oktatási, az

[22] Normál betűvel a 8. és 9. fejezetben alkalmazott mutatók. Dőlt kisbetűvel az értekezésben nem alkalmazott mutatók, amelyek a szakirodalomban még előfordulnak.

egészségügyi és a jövedelmi állapotokat jelenti – a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés alapja a szerint a koncepció szerint, amire a HDI mutató épül, mert mindezen tényezők állapotának javulása a humántőke fejlődését és nagyobb motiváltságát jelenti.

A.I. A lisszaboni indikátorok (Gács 2005)

A.I.1. Versenyképesség: növekedés, termelékenység

A.I.2. Munkaerőpiac: foglakoztatás, munkanélküliség,

A.I.3.Tudás alapú gazdaság: K+F, European Innovation Scoreboard by European Commission, oktatási kiadások/GDP, OECD-PISA rangsor, ICT szektor

A.I.4. Gazdasági reformok

A.I.5. Társadalmi kohézió: szegénység, tartós munkanélküliség

A.I.6. Környezet, környezetvédelem

A.II. egyéb globális versenyképességi rangsorok

A.II.1. GCI

A.II.2. IMD Versnyképességi rangsor

A.II.3. HDI

A.III. fizetési mérleg egyenlege

A.IV. FDI flow és stock

A.V. A szürke és feketegazdaság becsült mértéke.

B) A költségvetés szerkezeti mutatói

Amennyiben a cél az, hogy a költségvetési politikát minősítsük nemzetközi összehasonlításban, akkor meg kell keresni az alkalmazott költségvetés és az azt meghatározó körülmények erősségeit és gyengeségeit. Nem elegendő tehát csupán a költségvetési hiány és az államadósság GDP-arányos változását vizsgálni, hiszen azok csak végeredmények, így ezekből nem lehet megmondani, mely pontokon érdemes beavatkozni az egyensúlyi és a fenntarthatósági cél elérése érdekében. A gyengeségek forrását, azaz a szükséges változtatási pontokat a költségvetés összetételében és az intézményi szerkezetben találjuk meg. Az összetételre vonatkozóan ad segítséget a szerkezeti mutatók rendszere.

A költségvetési szerkezet kapcsán az első feladat beazonosítani a bevételeket és kiadásokat, amit megnehezít az, hogy nem minden tétel szerepel a hivatalos költségvetésben. Léteznek ugyanis költségvetésen kívül nyilvántartott tételek a gyakorlatban az eredmény megszépítésére. Jellemzően a nagy állami beruházások kerülnek számvitelileg kiszervezésre.

A kiadási szerkezet vizsgálatából megállapítható, hogy mely területek dominálnak a költségvetési finanszírozásban. Először is fontos szempont, hogy a humántőkét és az infrastruktúrát fejlesztő kiadások legyenek túlsúlyban, hiszen a hosszú távon fenntartható gazdasági növekedés és a magas hozzáadott értékű, tudásigényes ágazatokban való versenyképesség perspektívája kiemelt jelentőségű. Másodszor viszont érdemes azt is vizsgálni, hogy milyen érdekcsoportokra koncentrál a kiadási oldal, és ezek befolyása alapján mennyire rugalmasan változtatható egy-egy kiadási tétel. A cél megtalálni a fedezetlen és a rejtett tételeket. A következő lépcső lehetne az egyes ágazati források elköltésének hatékonysági vizsgálata, de ilyen mélységekben ez a vizsgálat nem képes részletesen elemezni a kiadási oldalt. Néhány ilyen viszonyszám megtalálható az F) pont pénzügyi hatékonysági mutatói között.

A bevételi oldalon először is azt érdemes vizsgálni, hogy milyen mértékű a tényleges adóterhelés és ez mennyire egyenletesen terheli a társadalom különböző csoportjait. Előbbit nevezi az irodalom effektív adónak, amely számítása azért lényeges, mert a nemzeti adótörvényekben meghatározott hivatalos adókulcsok félrevezetnek a nemzetgazdaságok közti összehasonlításban, hiszen az adóalap-számítás és a különböző adójóváírások, levonások jelentősen módosíthatják az állam által ténylegesen elvont adó összegét a hivatalos adókulcsokhoz képest. Ha a valóságot akarjuk leírni, akkor az adókivetés által okozott tényleges állami torzítás mértéke az adózás előtti és az adózás utáni árak vagy jövedelmek különbsége.

Az effektív adó számítására Mendoza, Razin és Tesar (1994) módszere alkalmazható, amely az *ex-post* makro adórátákból és a nemzeti számlákból számítja a tényleges adóterhelést.

$$T_{eff} = \frac{p_{post} - p_{pre}}{p_{pre}}, \qquad (3.35)$$

ahol T_{eff} az effektív adó, p_{post} az adózás utáni ár, p_{pre} az adózás előtti ár.

Amennyiben az adóbevételt ($T_{eff,approx}$) kívánjuk megbecsülni, akkor mindezt szorozni kell az adó alapjával, tehát például az értékesített árumennyiséggel vagy a szerzett jövedelemmel (x_i).

$$T_{eff,approx} = \frac{p_{post} * x_i - p_{pre} * x_i}{p_{pre} * x_i}. \qquad (3.36)$$

Az empirikus számításokhoz viszont alaposan kell ismerni az összes vizsgált ország adójogszabályait és adóstatisztikáit. Ezért inkább érdemes az Európai Bizottság, az IMF és a ZEI effektív adóra vonatkozó becsléseit felhasználni. (Wolff 2005, Frej & Ohlsson 2006)

Amennyiben megvan a számított effektív adó, a következő vizsgálandó kérdés, hogy az adórendszer mennyire semleges, azaz az egyes ágazatok, társadalmi csoportok és intézmények között egyenletesen van-e elosztva az adóteher. Ez megállapítható az adófajták szerinti effektív adóadatokból.

A költségvetési hiány esetében, azon túl, hogy alakulása megfelel-e a maastrichti kritériumnak és az SNP-ben hosszútávon kívánatosnak tartott egyensúlyi célnak, azt érdemes kielemezni, hogy milyen tényezők okozzák ezt a hiányt. A tényezőket rögtön szét is kell bontani két csoportra, a szerkezeti (strukturális) tényezőkre és a konjunkturális (ciklikus) tényezőkre. E két csoport ugyanis különböző léptékben jelent veszélyt az egyensúlyi célkitűzésre. A konjunkturális tényezők ugyanis a gazdasági ciklus mozgása szerint változtatják az adóbevételt, ami azt jelenti, hogy hosszabb távon a ciklus recessziós szakaszában bekövetkezett adókiesést kompenzálja a fellendülési szakasz növekvő adóbevétele. Ez esetben tehát elsősorban nem feltétlenül a ciklushoz igazodó bevételeket és kiadásokat – azaz az automatikus stabilizátorokat – kell kiigazítani, hanem a konjunkturális kilengéseket csillapítani. A strukturális deficit a költségvetési rendszer olyan hibáiból fakad, amelyek a gazdasági ciklusoktól függetlenül növelik a kiadásokat (pl. nyílt végű társadalombiztosítási alapok ingyenes társadalombiztosítási ellátás mellett, vagy a kiadási tételekben érintett szakminiszterek erős befolyása a kormányzaton belül) vagy csökkentik az adóbevételeket (pl. behajthatatlan módon kivetett vagy könnyen elkerülhető/eltitkolható adó, adóelkerülésre erősen ösztönző mértékű adókulcs, rossz/korrupt adóhatóság). Ez esetben kizárólag a szerkezeti átalakításokkal lehet javítani a költségvetési egyensúlyon.

B.I. Kiadási mutatók:

- kiadási szerkezet, támogatások, indokolatlan kedvezmények, beruházások, Humántőke beruházások, állami vállalatok konszolidációs igénye. Elsődleges kiadások/GDP és /elsődleges egyenleg, bruttó beruházás/GDP és /elsődleges egyenleg.

- fedezetlen bizonytalan kötelezettségek (uncovered contingent liabilities) GDP arányos értéke.

- nem-diszkrecionális kiadások és transzferek GDP-arányos értéke (sebezhetőségi mutató)

- jelentős kiadási rések: nemzetközi/regionális átlagtól való elmaradás.

B.II. Bevételi mutatók:

- adótípusok, adóteher terítése – neutralitás, járulékszint, adóék, nem adó jellegű bevételek és azok összetétele, elsődleges bevételek/GDP és /elsődleges egyenleg,

- arányszámok bevételi kategóriák aránya a teljes adóbevételen belül, effektív adóteher mértéke

B.III. Kormányzati szintek költségvetési tevékenységének fedezete: Egyes kormányzati szintek bevételi és kiadási részesedésének összevetése (központi kormányzat, állami költségvetés, önkormányzatok, társadalombiztosítási alapok). Erre vonatkozó bontás a mellékelt CD „közlségvetési szerkezet" c. könyvtárában található országonként fájlokba rendezve. Külön elemzés erről nem készül a 9. fejezetben.

B.IV. Deficit szerkezet,

-elsődleges egyenleg és kamatfizetés

- ciklikusan kiigazított egyenleg

- ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg

B.V. Államadósság-állomány szerkezet: futamidő, kamatok, deviza stb.

B.VI. kvázi-költségvetési tevékenységek aránya: államháztartásból kiszervezett állami tevékenységek aránya.

B.VII. eszköz és forrásállomány összetétele

- hivatalos tartalékok bruttó értéke (gross official reserves)

- külső adósság bruttó értéke (gross external debt), költségvetési hatás a külső egyensúlyra

- teljes állami és önkormányzati nettó hitelezői/adós pozíció (general government net lending/borrowing)

- bruttó adósságráta változásának tényezői: állományváltozás, elsődleges egyenleg hatása, kamat és nominális növekedés hatása, egyéb hatás = nettó nominális eszközfelvásárlás + árfolyamváltozás + adósságkiigazítás, külső és hazai finanszírozás aránya, GDP/fő változásához képest az álományváltozás,

C) Intézményi mutatók

Az intézményi működés jellege és összetétele alapvetően meghatározza, hogy mennyire lehet hatékony a költségvetési politika. Hiába dolgoz ki a pénzügyminisztérium egyensúlyi költségvetést, ha azután akár már a kormányban – amelyben lehet, hogy a kiadási tárcák vezetőinek befolyása erősebb – más előterjesztést hagynak jóvá, vagy az állami intézmények nem hajtják végre, mert korlátok nem kényszerítik őket, vagy megvesztegethetők. Az intézményi mutatók szintén a költségvetés gyengeségeit és sebezhetőségét keresik, de nem a költségvetés belső összetételében, hanem azokban a folyamatokban és intézményi környezetben, amelyek a költségvetési tervezéstől a végrehajtás lezárásáig befolyásolják azt, hogy mennyire térítheto el a kiadási és bevételi szerkezet az eredeti céloktól. Az állami költségvetési intézményrendszer mellett figyelembe kell venni az EU-tagság hatását is, amely a közösségi költségvetéshez való

hozzájárulásban illetve az abból való részesedésben testesül meg fiskális oldalról. Azt pedig, hogy ezt a pozíciót miképpen képes egy tagállam kihasználni, a közösségi költségvetésből lehívható pénzek tagállami felhasználási (abszorpciós) képessége minősíti.

C.I. koalíciós összetétel, pénzügyminiszter pozíciója

C.II. Kormányzati centralizációs index (Hagen és Harden 1996: 23-5)

Részletesen a 6.4. alfejezetben és a 6.2 táblázatban került kifejtésre.

C.III. létezik-e adósságkorlát és deficit korlát? (Ez részben benne foglatatik a kormányzati centralizációs indexbe.)

C.IV. költségvetési tervektől való eltérés mértéke *és oka*

C.V. korrupció

Trancparency International Corruption Perception Index

C.VI. Az EU-tagság költségvetési hatásai

- közvetlen hatások: közösségi költségvetéshez való hozzájárulás, és abból való részesdés, *infrastrukturális kiadás, közösségi strukturális műveletek, a közigazgatási reform és az acquis átvételének költsége, vámbevételek változása, adóharmonizáció, termelési támogatások kizárása*

- közvetett hatások: növekedési hatás, strukturális reform, adóverseny, kockázati prémium és kockázati besorolás változása

- közösségi pénzek felhasználására vonatkozó abszorpciós képesség

C.VII. bevételek és feladatok azonos v. különböző közigazgatási döntési szinthez vannak-e rendelve?

C.VIII. állami foglakoztatás

létszám/lakosság; létszám/foglalkoztatottak; létszám/aktívak; bérköltség/költségvetés; bérköltség/privát szektor bérköltsége; bérköltség/összes nemzeti bérköltség

C.IX. Gyenge ellenőrzés és könyvelés: vonal feletti és alatti tételek aránya

C.X. adótörvények változási gyakorisága

D) Fenntarthatósági mutatók:

D.I. Blanchard-féle jelzőszámok elsődleges költségvetési rés jelzőszáma (primary gap indicator), adórés jelzőszám, *középtávú adórés jelzőszám*

D.II. hitelminősítő intézetek minősítésének alakulása (Moody's, Standard and Poor's, Fitch)

D.IV. költségvetési fenntarthatóság jelzőszámát (IFS – indicator of fiscal sustainability)

D.V. elsődleges egyenleg és ciklikusan kiigazított egyenleg alakulása, újraelosztás GDP-arányos mértéke, állami kereslet hatása a fizetési mérlegre,

E) Költségvetési rugalmasság mutatói

A költségvetés nagy fokú rugalmassága egyrészről a gazdasági környezetre való érzékenységet jelenti. Másrészről erősségnek is tekinthető, hiszen azt jelenti, hogy a költségvetési tételek főképp a konjunkturális ingadozások miatt változnak, nem pedig a szerkezeti hibák, lobbyérdekek miatt. A tisztán konjunkturális költségvetési hiány pedig azt jelenti, hogy a konjunkturális ingadozásoktól mentesített hosszú távú költségvetési mérleg egyensúlyban lesz, hacsak valamilyen visszafordíthatatlan módon le nem tér a gazdaság a növekedési trendről egy világpiaci összeomlás miatt.

A Standard & Poor's hitelminősítő cég kidolgozta az ún. Költségvetési Rugalmassági Indexet (*Fiscal Flexibility Index* – FFI), amely azt méri, hogy a költségvetés mennyire alkalmas a negatív világgazdasági sokkhatások kivédésére, azaz mennyire gyorsan és hatékonyan képes reagálni az adóbevételek és a kiadások módosításán keresztül. Az FFI két alindexből épül fel, a Kiadási Rugalmassági Indexből (*Expenditure Flexibility Index* – EFI) és a Bevételi Rugalmassági Indexből (*Revenue Flexibility Index* – RFI). (Standard & Poor's 2007a).

Az EFI azt méri, hogy a költségvetési döntéshozók mennyire képesek ellenőrizni és megnyirbálni a kiadásokat olyan, a költségvetésre nehezedő nyomás időszakában, mint például a nemzetközi adóverseny. Az EFI ezt a képességet a kiadások összetétele alapján ítéli meg. E szerint akkor nagyobb a rugalmasság, ha az államháztartás kiadásai minél nagyobb arányban olyan kiadási kategóriákból áll, amelyek diszkrecionális döntéssel (mérlegelés alapján) viszonylag rövid, egy-két éves időszakon belül csökkenthetők. Ilyenek például a beruházások, vagy a közbenső fogyasztás. Nehezen változtatható viszont a kamatfizetés vagy a törvényben előírt támogatások mértéke. Az EFI kiszámítása az alábbiak szerint történik: Minden kiadási kategóriához rendelnek ún. csökkenthetőségi tényezőt (*compressing factor*), amely kifejezi, hogy egy-két éven belül mekkora aránya csökkenthető az adott kiadási tételnek. Majd a tényezők összesítésre kerülnek a kiadások összköltségvetésen belül képviselt arányával súlyozva. A Standard & Poor's (2007b) hangsúlyozza, hogy az EFI nem a kiadások hatékonyságára vonatkozó minőségi mutató.

Az RFI azt méri, hogy gyengülő gazdasági fundamentumok esetén a bevételeken keresztül a pénzügyi kormányzat milyen rugalmasan tud reagálni. Az index azon alapul, hogy az alacsony adókulcsok és az alacsony mértékben kihasznált adóalap ad igazán játékteret nagy mértékű bevételnövelésre. Az RFI további két mutatóra bontható, az ún. adóeredményességre (*tax productivity*) és az ún. összetett adókulcsra (*synthetic tax rate*). Az adóeredményesség az adóalap alapján számított lehetséges bevételhez képest befolyt

adó, azaz az effektív adó és a nominális adó hányadosa. Furcsa mód akkor jelent rugalmasságot, ha ez alacsony, vagyis eddig rossz volt az adóbeszedés hatékonysága és a jogi szabályozási környezet. Dinamikus szemléletben viszont a Standard & Poor's (2007b) szerint ez teremt lehetőséget a nagy mértékű bevételnövelésre a szabályozási és az ellenőrzési környezet javításán keresztül. (Standard & Poor's 2007a)

E.I. Standard & Poor's féle Költségvetési Rugalmassági Index (*Fiscal Flexibility Index*), Kiadási Rugalmassági Index (*Expenditure Flexibility Index*), Bevételi Rugalmassági Index (*Revenue Flexibility Index*)

E.II. Automatikus Stabilizátorok mozgása, adóbevételek rugalmassága

E.III. Árfolyam-volatilitás hatása az államháztartási pozíciókra (korreláció, multiplikátor hatás)

E.IV. Kamatvolatilitás hatása az államháztartási pozíciókra (korreláció, multiplikátor hatás)

E.V. expanzív költségvetési kiigazítás korrelációja a gazdasági növekedéssel és a beruházással.

E.VI. Mennyire érzékenyek a bevételek, a kiadások, a költségvetési egyensúly, az adóalap, az államadósság, a nyersanyagárak és a kormányzati munkabérek az olyan alapvető makroadatok alakulására, mint a GDP-változás, munkanélküliség, infláció, kamatláb, külkereskedelem változása, tőkeáramlás, árfolyam-volatilitás? Ezekre számítható korrelációs és rugalmassági mutató.

E.VII. hosszú távú demográfiai változások várható hatása

F) Pénzügyi hatékonysági mutatók

A hatékonysági mutatók a költségvetési politika más gazdasági alrendszerekre gyakorolt hatását mutatják, mint például a munkaerőpiac, a tőkepiac vagy a humán tőke állapota, továbbá, hogy mennyire eredményes a finanszírozás felhasználása.

- adóék = Σadó/Σjövedelem

- kamatfelár a kamatparitás alapján, kamatprémium

- (egy főre jutó) egészségügyi kiadások/várható élettartam

- OECD PISA felmérésben elért eredmény és az egy tanulóra költött összeg közti viszony

- hatósági árak felszabadításának hatása (=indokolatlan vállalás e?)

- növekedést ösztönző nem keynesiánus hatások: magánszektor bővülő finanszírozási lehetősége, befektetési várakozások javulása (országkockázat minősítés, IMD)

- ULC, foglakoztatás közterheinek aránya a bérköltségben

4. Az EMU-tagság következményei a költségvetési politikára vonatkozóan

Az euró-övezethez való csatlakozással az ország stabil valutaövezetbe kerül, amely a gazdaságot kiszámíthatóvá teszi. Bővülnek a tőkepiacok azáltal, hogy az inflációs kockázat már nem rettenti el a tőkeforrásokat. A kedvezőbb hitelkamatok olcsóbbá teszik a gazdasági modernizációt. A kormányokat jobban köti a reálfolyamatokon keresztül elérendő növekedés, mert nem nyúlhatnak árfolyam-politikai eszközökhöz. Az egységes valuta megkönnyíti a kereskedelem földrajzi bővítését, továbbá átláthatóbbá és összemérhetővé válnak a beruházási lehetőségek. A fentiekért cserébe viszont le kell mondani a szuverén nemzeti kamat- és árfolyam-politikáról, de ennek terhétől is mentesül az ország, mert azután az ECB gondja lesz az árfolyam védelme és az árstabilitás biztosítása.

Mind az euró bevezetésének, mind az euró-zónabeli részvételnek és az SNP elfogadásának és betartásának az az értelme, hogy a költségvetési egyensúly megteremtődjön, ami egyéb tényezők mellett képes biztosítani a hiteles gazdaságpolitikán keresztül a gazdasági környezet stabilitását, a közvetlen külföldi beruházás beáramlását és így a nemzetközi gazdasági felzárkózást és versenyképességet. Ezért rövidtávon ki kell igazítani az egyensúlytalanság és a növekvő mértékű infláció felé vivő költségvetési kilengéseket. Középtávon pedig a fenntartható ütemű gazdasági növekedéshez kell igazítani a „költségvetési alkalmazkodás folyamatát” (Neményi 2003: 498)

E fejezet áttekinti a monetáris unió és a költségvetési politika elméleti és gyakorlati összefüggéseit. Ezzel egyben beazonosításra kerül a tagállami költségvetési politika nemzetközi mozgástere is. Az egységes valutaövezetben ugyanis megnő a költségvetési politika jelentősége a világgazdasági sokkhatások kezelése kapcsán, hiszen a monetáris és árfolyampolitika több tagállamot érintve egyszerre csak egyik irányba képes elmozdulni, ami nem biztos, hogy minden tagállam számára kizárólag kedvező, vagy megfelelő mértékű gazdasági alkalmazkodást tesz lehetővé. Ezt azonban nem csak az euró bevezetése után kell szem előtt tartania a gazdaságpolitikai döntéshozóknak, hanem már előtte fel kell készíteniük a tagállami államháztartást és közpénzügyeket arra, hogy rugalmasan tudjanak reagálni a világgazdasági változásokra, minél előnyösebb helyzetbe hozva a hazai gazdaságot.

4.1. A valutaunióval kapcsolatos közgazdasági alapvetések

Azzal kapcsolatban, hogy egy adott országnak érdemes-e csatlakoznia egy valutaunióhoz, azt kell megvizsgálni, hogy az egységes övezet képes-e hatékonyan működni. Azaz az unión kívüli világgal szemben képes-e minden tagországa számára biztosítani azokat a monetáris- és árfolyam-politikai előnyöket, amelyeket amúgy a nemzeti szintű politikák is szolgálnak. Az alapvető problémát az okozhatja, hogy a világgazdaságban illetve a világpiacon bekövetkező változások, sokkhatások különböző mértékben és módon érinthetnek egy-egy tagországot. Az aszimmetrikus sokkhatásokra a valutaunió előtt annyiféleképpen reagálhattak a nemzeti monetáris döntéshozók a kamatcsatornán és az árfolyamcsatornán keresztül, amennyire a hatások különböző mértékben jelentkeztek az egyes későbbi tagországokban. A valutaunióban viszont csak egyetlen, közös monetáris politika van. A kamatláb, az árfolyam és a pénzmennyiség minden országra nézve egyszerre csak egy irányba és ugyanolyan mértékben mozdulhat el. Az *optimális valutaövezet*[23] (*optimum currency area* - OCA) elmélete szerint éppen ezért a monetáris unió leghatékonyabb formája, ha az országok gazdasági szerkezete homogén, vagy nagyon hasonlít egymásra az ágazatok nemzetgazdasági súlya, termelékenysége, foglakoztatási szerkezete szempontjából. Amennyiben ez nem teljesül tökéletesen – és a gyakorlatban irreális volna ilyet elvárni akár még nemzeti szinten is a belső régiók között – akkor megfelelően működő alternatívákra van szükség, amelyek képesek helyettesíteni nemzeti szinten a monetáris politikai eszközöket.

Az aszimmetrikus sokkok esetében fontos az adott ország euró-zónán belüli gazdasági súlya. Ha ugyanis a vizsgált tagállam az EMU jövedelmének jelentős hányadát termeli meg, akkor a belső sokkhatások jelentősen érintik a teljes euró-övezetet és például e tagállam számára kedvező döntések felé tolja a közös kamatpolitikát. A jelentéktelen gazdasági súlyú országnak viszont önmagának kell kezelnie egyedi aszimmetriáját. (De Grauwe 2003:181)

Gáspár és Várhegyi (1999:10) szerint viszont az aszimmetrikus sokkok jelentőségét csökkenti az integráció mélyülése. A reálgazdaság nyitottságának csökkenése miatt ugyanis az exogén világpiaci sokkok veszélye és jelentősége csökken, viszont ez nem az egységes valutának, hanem általában az egységes piaci integrációs folyamatoknak tudható be.

Alapvetően két helyettesítő létezik aszimmetrikus keresleti vagy kínálati sokkok esetére: a rugalmas tényezőpiacok és a pénzügyi transzferek. Előbbi azt feltételezi, hogy a

[23] Mundell (1961), McKinnon (1963) és Kenen (1969)

termelési tényezők és a vagyontárgyak árán keresztül alkalmazkodik a tagállam gazdasága, ami rugalmas béreket és kamatokat feltételez. Ha ez a csatorna rugalmatlan, akkor van szükség az anticiklikus költségvetési transzferekre kompenzációként, ami származhat közösségi vagy tagállami szintről is.[24]

A monetáris rendszer változásainak vizsgálatakor érdemes egy alapvető pénzügyi összefüggéssel kezdeni, az ún. *monetáris rendszer lehetetlen szentháromságával*. (Gilpin 2001, Magas 2002, Magas 2007) E lehetetlenségi tétel szerint az alábbi három jellemzőből egyszerre csak kettő teljesülhet a nemzeti monetáris politikában: a tőke szabad áramlása, a nemzeti monetáris politikai autonómia, rögzített árfolyamrendszer. A lehetetlenség abból fakad, hogy a szabad tőkeáramlás külföldről, exogén módon változtathatja a pénzkeresletet és pénzkínálatot a nemzeti devizapiacon. Ezt vagy úgy lehet kezelni, hogy a nemzeti valuta iránti kereslet és kínálat közötti egyensúly szerint alakul a valuta árszínvonala, vagyis az árfolyama, vagy úgy, hogy a monetáris hatóság rögzíti ezt az árfolyamot, de akkor minden esetben alkalmazkodnia kell a piaci folyamtokhoz és jegybanki intervencióval ellentételeznie kell azt. Harmadik lehetőség, hogy az állam a tőke áramlását korlátozza. Az Egységes Európai Piac határain belül kizárt a tőkeáramlás bárminemű korlátozásának lehetősége, ezért csak az első kettő változat jöhet szóba. Az EMU egyértelműen a szabad tőkeáramlás és a rögzített valutaárfolyam kombinációját jelenti. Utóbbi látszólag nem egyértelmű, de az 1999-től használt egységes valuta – az euró – a korábbi nemzeti valuták visszavonhatatlan rögzítésével és teljes konvertibilitásával válthatta fel azokat.

4.2. Az euró bevezetésének előnyei és hátrányai a nemzetgazdaságra nézve

A monetáris integráció elméleti modelljei és gyakorlati megvalósítási kísérletei során már számtalan alkalommal számba vették[25] a közös valuta bevezetésének előnyeit és hátrányait. E tényezők számbavétele elől jelen értekezés sem térhet ki, ám a fókusza ennél

[24] Egy egyszerű példán keresztül megvilágítva az aszimmetrikus sokkok kivédését, tételezzünk fel egy két szereplős valutauniót, ahol az *A* ország jelentős gyógyszeripari termelési és exportkapacitásokkal rendelkezik, a *B* pedig gyógyszer importőr és más országokra támaszkodik az ellátásban. Tegyük fel, hogy a gyógyszerek iránt jelentősen megnő a világpiaci kereslet (keresleti sokk), amely gyógyszerár-emelkedéshez vezet. Ez jó az *A* országnak, mert növekszik az exportbevétele, de előnytelen a *B* országnak, mert többet kell fordítania gyógyszerimportra. Nyilván *A* erősíteni szeretné az árhatást, míg *B* gyengíteni például a valutaárfolyam megváltoztatásával. A valutaunióban viszont csak egyetlen, közös árfolyam-politika van, ahol az árfolyam nem változhat egyszerre két irányba. Ezért szükséges más csatornákon keresztül az átrendeződés. Ha rugalmasak a tényezőpiacok, akkor a tőke és a munkaerő átvándorol a gyógyszeriparba megváltoztatva az ágaztok bérviszonyait és tőkeköltségét. Ha ez a rugalmasság nem érvényesül, akkor *B* országnak költségvetési forrásból finanszíroznia kell az import árak okozta recesszióból fakadó munkanélküliséget és strukturális alkalmazkodást. Ennek a pénzügyi forrása lehet akár *B* nemzeti költségvetése, akár az *A* ország növekvő exportbevételéből finanszírozott közösségi pénzügyi alap.

[25] Lásd: De Grauwe (2000), Palánkai (2004), Mundell (1961), Csajbók & Csermely (2002)

jóval szűkebb, ezért mindez csupán érintőlegesen történik meg. Sokkal fontosabb a monetáris unió fiskális vonatkozásait elemezni. Az előnyök és hátrányok átfogó felmérése a De Grauwe (1994) által kidolgozott költség-haszon elemzés módszerével képes kimutatni, hogy gazdaságilag megéri-e egy országnak csatlakozni az egységes valutaövezethez vagy sem. Az általa elvégzett számítások azonban nem mindig képesek megmagyarázni a valóságot csupán a kiadások és bevételek alapján. Bizonyos esetekben (nemzetközi) politikai megfontolások torzítják a gazdasági racionalitást.

Mindenek előtt a monetáris integráció a (1) nemzeti monetáris politika autonómiájáról való lemondást jelenti, amely egyrészről nemzeti szintű előnyökről való lemondást jelent, másrészről viszont költségmegtakarítással is jár. Az európai országok egymás számára a legfontosabb kereskedelmi és beruházási partnerek. Ez a lemondás magában foglalja a jegybanki alapkamat megállapítását, a pénzkínálat befolyásolását és a valutaárfolyam mozgásterének korlátozását. Viszont az inflációs célkitűzés megvalósításának és hitelességének felelőssége átkerül a nemzetközi közösség döntéshozói szintjére.

De vizsgáljuk meg röviden, mit érne egy kis nyitott gazdaság a fenti autonómiával! A kamatdöntések kapcsán egyszerű példa, hogy ha az inflációs célkitűzést veszélyezteti a pénzmennyiség, az egyik megoldás a megtakarítások ösztönzése a kamatemeléssel, hogy kivonják a fölösleges pénzmennyiséget a piacról. Ezáltal valóban nőhet a hazai betétek állománya, de ezzel együtt a külföldi befektetők érdeklődése is megnőhet a hazai befektetések iránt. Tehát külföldről pénz áramlik be. Ez esetben az a kérdés, hogy a külföldi pénz helyettesíti-e a hazait, vagy csupán a hazai pénzkeresletet erősíti. Előbbi esetben vagy sterilizációra van szükség, vagy kamatcsökkentésre, amely viszont a kiindulási állapotba viszi vissza a monetáris politika pozícióját. A közvetlen pénzkínálati szabályozás problémája, hogy exogén tényezőként a külföldről beáramló ill. oda kiáramló tőke a jegybank szándékaitól függetlenül jelentős mértékben képes változtatni a hazai pénzkeresletet és kínálatot. Ez ellen a világ egyes országai tőkekorlátozással próbálkoznak, ami viszont nem érdeke a – többek között – közvetlen külföldi beruházásokra alapozott felzárkózási stratégiájú keleti EU-tagországoknak. Amennyiben pedig az önálló árfolyampolitikát az exportőrök versenyképessége érdekében tartósan alulértékelve, vagy más szempontok alapján tartósan felülértékelve próbálja tartani a monetáris hatóság, a jelentéktelen világpiaci súlyú nemzeti valuta ellen nagyon könnyen nem kívánt spekulációs sokkot válthat ki. (Csajbók & Csermely 2002:11) Egy devizapiaci válság és annak tovagyűrűző pénzpiaci és reálgazdasági hatása sehol sem kívánatos. A pénzügyi sokkok

hatására a tőkeáramlás ingadozása is megnőne, amely felerősítheti a konjunkturális ingadozásokat.

A monetáris integrációt és a lehetetlen szentháromság tételét összekapcsolva azt állapíthatjuk meg, hogy az euró bevezetése esetén megvalósul az egységes piacon a szabad tőkeáramlás és a közös valuta révén az árfolyamrögzítés.[26] A szabad tőkeáramlás lehetővé teszi a kevésbé fejlett tagországok számára a felzárkózást, az árfolyamrögzítés pedig bizonyos mértékű stabilitást az üzleti környezetben, hiszen közös mértékegységben – euróban – kiszámíthatóvá válnak a költségek és bevételek az egységes piaci gazdasági ügyletekben. Ehhez képest az az állami hatáskör és befolyás, ami a beláthatóan nem mindig hatékony monetárispolitikai autonómiában nyilvánulna meg, nem lehet elérendő cél egy kis, nyitott gazdaságban a makroszintű gazdasági racionalitás szerint. Ugyanakkor a nemzetközi valutaunió jelentős következménye, hogy a monetáris csatornán keresztül már nem tompíthatók a tagállamokat különböző módon érő világgazdasági sokkhatások.[27] Ezzel együtt felértékelődik a tényezőpiacok rugalmassága és a közösségi költségvetési transzferek szerepe. (Gáspár & Várhegyi 1999: 8-10)

A kis, nyitott európai nemzetgazdaságok esetében a kereskedelem és a tőkeáramlás 60-80%-a az egységes piacon történik. Az egységes valuta bevezetésével tehát mindezen tranzakciók esetében (2) megtakarítható a devizaátváltás költsége. Egy tagország számára a külgazdasági nyitottság mértékének megfelelően nőhet ez a megtakarítás. Emellett az (3) árfolyam-ingadozás kockázata sem érinti többé ezeket a belsőpiaci műveleteket. Viszont (4) a nemzeti exportőrök és az importtal versengő hazai termelők elveszítik az árfolyam-leértékelés által kormányzati szinten teremtett versenyelőny lehetőségét. Ez a kizárólag reáltényezőkön alapuló belsőpiaci verseny (5) egyfajta piactisztító sokkhatással kell, hogy járjon nemzetközileg. A reáltényezők alapján is versenyképes nemzeti iparágak és vállalatok pozíciója megerősödik az EU piacán, míg a csupán alulértékelt valutaárfolyam mellett versenyképes szektorok és cégek esetében vagy költségalkalmazkodásra, vagy felszámolásra lesz szükség. Kérdés, hogy hogyan befolyásolja az árak átláthatósága a csatlakozó ország iparágainak versenyképességét, és ugyanez miként alakul ha saját nemzeti valuta híján a harmadik országbeli exportpiacokon csak az euró és más külföldi valuta – pl. amerikai dollár – közti árfolyam-ingadozás lehetősége marad fenn. (Gáspár &

[26] N.B.: Közgazdasági értelemben az egységes valuta megegyezik azzal az állapottal, hogy a nemzeti valutákat konkrétan egy árfolyamon visszavonhatatlanul rögzítik egymáshoz képest. Sőt 1999-ben ezzel a lépéssel valósult meg az eurózóna. Azaz €1-t kell €1-ra váltani, ráadásul technikai költségek nélkül, csupán elvi szinten ahhoz, hogy a piacok átjárhatók legyenek a tagországok között.
[27] Lásd később: aszimmetrikus sokk

Várhegyi 1999:10) (6) A valuta árfolyamának védelme érdekében történő jegybanki intervenció költségei nem terhelik tovább a nemzetgazdaságot, de az eurózóna szintjén is csak az árstabilitás érdekében következhet be a lebegő euró-árfolyamba való beavatkozás. Így felértékelődéssel szembeni sterilizáció esetleges költségével sem kell számolni.[28] Várhatóan az új EU-tagországok esetében a kereskedelmi és tőkeműveletek jelentős részében szükségtelenné válik a valutaátváltás és az árfolyam-kockázat biztosítása, ami (7) érzékeny bevételkiesést jelenthet a pénzügyi szektor számára.

Az elemzések bizonyos mértékű (8) árszínvonal-konvergenciával is számolnak (European Commission 2001), ami az EU átlagárszínvonalához képest egyre csökkenő szóródásban mutatkozik meg, de a tényleges kiegyenlítődéshez még jó néhány gazdaságpolitikai és szabályozási terület harmonizációja hiányzik. Az árszínvonalon keresztül (9) inflációs konvergenciával is számolnak, de ezt nem tekinthetjük automatikusnak, hiszen sokban függ a nemzeti gazdaságpolitikától és a sok esetben még mindig fragmentált belsőpiac tagállami szintű inflációs várakozásaitól. Mindenesetre a gazdaságpolitikai döntéshozók számolhatnak az antiinflációs politika költségének csökkenésével. (Palánkai 2004: 124-29)

Az egységes monetáris politika egyben azt is jelenti, hogy (10) egyetlen jegybanki kamatláb létezik az egységes valutaövezetben. Az így meginduló kamatkonvergenciát kiegészíti egyfajta (11) kamatcsökkenéssel az euró-övezet a nemzetközi pénzpiacokon képviselt súlya is. Az egységes övezet ugyanis nem csupán a tagállamok összességét jelenti, hanem az övezet kritikus tömege önmagában többlet stabilitást biztosít. Ezáltal a

[28] A sávos árfolyamrögzítés esetében előfordulhat, hogy a piac alulértékeltnek tekinti a nemzeti valutát, ezért erős lehet a spekuláció arra, hogy az árfolyam majd túllépi az erős sávszélet. Viszont a monetáris cél és a hitelesség megőrzése végett a jegybanknak be kell avatkoznia. Sterilizálnia kell a pénz- és tőkeáramlás eltérítő hatását. Ez a következőképpen történhet. A külföldi deviza azon részét, amely már túlerősítené a hazai valuta árfolyamát, a jegybank felvásárolja többlet hazai valuta kibocsátásával. A kibocsátott hazai valuta mennyiséget azonban azonnal ki is vonja az inflációs hatások elkerülése végett úgy, hogy megfelelően magas kamatozású jegybanki betételhelyezésre és kötvényvásárlásra ad lehetőséget. Az a jegybanki pénz, amely visszaáramlik a kibocsátó jegybankhoz, megszűnik, tehát sterilizáció alkalmazásakor inflációs nyomás nem keletkezhet az intervenciós pénznyomásból. A felvásárolt devizát külföldi (jegybanki) betéteken helyezi el a sterilizáló jegybank, ami kamatozik. A sterilizáció költsége a két betét kamatkülönbsége, hiszen az árfolyamsáv védelmében kibocsátott hazai valuta bevonásáért (ti. jegybanki betétben való elhelyezéséért) magasabb kamatot kell fizetni, mint amit a devizabetétre a sterilizáló jegybank kap. A költség tehát az a kamatprémium, amely a jegybank intervenciós devizaműveleteinek bevétele és adóssága közti különbözetből adódik. A sterilizáció költségét az alábbiak szerint határozza meg Jakab-Szapáry (1998):

$$S=\Sigma\, \Delta ND_i\{ [(1+r_{d,i})/((1+r_{d,i})(1+\Delta e_i))]^{1/12} -1\}$$

Ahol: ΔND_i jelöli az MNB nettó belföldi devizaeszközeinek az i-edik idõszakig történõ megváltozása; $r_{d,i}$ jelöli az MNB által a passzív repók, betéti konstrukciók és kötvények után fizetett kamatok, valamint az állampapírok kamatainak súlyozott átlagát az i-edik idõszakban; $r_{d,i}$ jelöli az átlagos az MNB külsõ forrásbevonás céljából kibocsátott saját devizakötvényei után fizetett i-edik idõszaki kamatot; és Δe_i jelöli a forint a valutakosárral szembeni i-edik idõszakban érvényes havi leértékelõdésének évesített értékét; i a havi időszakokat jelöli.

teljes valutaövezet tőkevonzó képessége javul. A reálgazdasági és a pénzügyi nyitottság ellentétes változása figyelhető meg. Míg a reálgazdasági tevékenység belkereskedelemmé válik, addig az egységes valuta nemzetközi tőkepiaci súlya jelentősebbé válik, mint a tagországok korábbi valutáinak összességéé volt. Ez a pénzkeresleti függvényt is megváltoztatja, legyen szó akár spekulációs, akár tartalékolási célról. (Gáspár & Várhegyi 1999:8) A stabilabb, harmadik országokhoz kevésbé kötődő valutaövezet kevésbé van kitéve a pénzügyi fertőzöttségnek, a nemzetközi pénzügyi válságok átterjedésének.

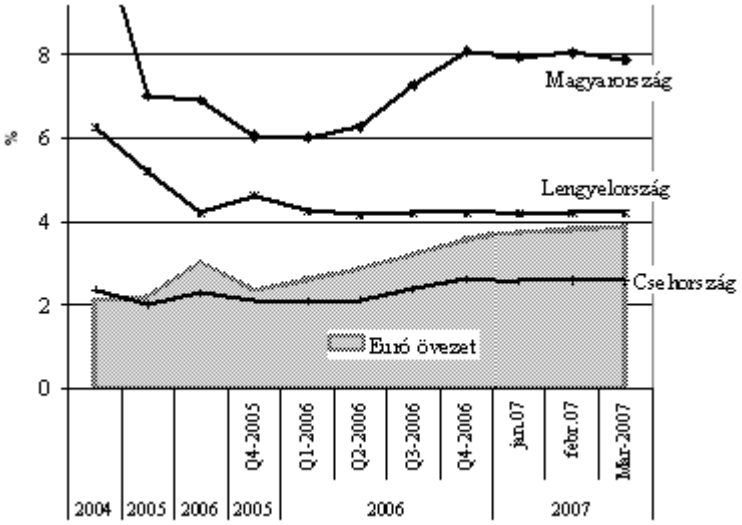
A csökkenő reálkamatoktól várhatóan más, (12) gyorsabb növekedési pályára áll a gazdaság. Rövidtávon azonban a kamatcsökkenés (13) keresleti sokkal járhat, mert az árupiaci kínálat lassabban reagál a tőkepiaci hitelképesség javulásából fakadóan bővülő pénzforrásokra. (Csajbók & Csermely 2002) Mindennek a rövid távú sokkhatásnak a veszélyét azonban gyengíti, hogy lehetőség van az euró-zónán kívüli EU-tagállamokban külföldi devizában – jellemzően euróban vagy svájci frankban – való eladósodásra.

Az övezet világgazdasági súlyából következő kulcsvaluta pozíció egyben azt is jelenti, hogy ez egy többé-kevésbé hegemón deviza, vagyis sok harmadik ország nagyrészt ebben a devizában tartalékol, vagy vezeti a nemzetközi elszámolásait. (Gilpin 2001, Gáspár & Várhegyi 1999:21) Ezért (14) az eurózónabeli gazdasági szereplők megtehetik, hogy rákényszeríthetik harmadik országbeli partnereiket a kulcsvalutában – ebben az esetben az euróban – való elszámolásra. Ezzel áthárítják a harmadik országbeli partnerre a valutaátváltás költségét és az árfolyamkockázatot is, a fizetési mérleg hiányát pedig elvileg a hazai valuta kibocsátásából finanszírozhatja. Ez utóbbi kevésbé valószínűen kihasználható előny az ECB árstabilitási célkitűzése és a jegybankon keresztüli adósságfinanszírozás tilalma miatt.

Mindaddig azonban, amíg egy keleti EU-tagállam nem képes bevezetni az egységes valutát, meg kell, hogy fizesse azt a többlet kockázati prémiumot mind az államadósság-finanszírozás, mind a magánszektor eladósodása esetében, ami a kis, sebezhető, sávosan rögzített nemzeti valutaárfolyamból és a maastrichti kritériumokhoz képest fegyelmezetlen(nek tűnő) gazdaságpolitikából ered. (lásd 4.1 ábra) A csökkenő kockázati prémium viszont olcsóbbá teheti a beruházások finanszírozását (Csermely & Csajbók 2002), ami a jövedelemtermelő kapacitások bővüléséhez vezethet anélkül is, hogy a fogyasztást jelentős mértékben vissza kellene fogni. A magasabb beruházási ráta a gazdaság dinamikusabb növekedését és az EU átlagához való gyorsabb jövedelmi felzárkózást eredményez. E hatás érvényesülését azonban még befolyásolhatja a bankok, mint hitelezők erős alkupozíciója. A magas kockázati prémium viszont azt eredményezheti,

hogy a hitelállományban – a fent említett módon – jelentős szerkezeti átcsoportosítás megy végbe a deviza- vagy deviza alapú hitelek javára. (lásd III. Melléklet, M.III.1 ábra, M.III.2 ábra)

4.1 ábra Rövid távú kamatok, néhány euró-zónán kívüli kelet-európai EU-tagország kockázati prémiuma



forrás: OECD Statistics, www.oecd.org

A kisebb kockázat, mely nemcsak a valutaövezet volumenéből, hanem az euró lebegő árfolyam-rendszeréből is következik, egyben (15) kisebb mértékű devizatartalék-fedezetet igényel, mint külön-külön az egyes nemzeti valutaárfolyam-rendszerek fenntartása érdekében. Ennek alapvetően az az oka, hogy az EU kereskedelemének egyre nagyobb aránya ténylegesen belkereskedelemmé válik az egységes valutaövezetben, így a külkereskedelem egyre kevesebb devizatartalékot igényelne, ha egyáltalán számítana ez az ECB-nek az euró lebegő árfolyam mellett. Azonban az ECB még csak nem is az export/import arányt tekinti mérvadónak, hanem a tőkemozgás és az ERM-2 folyamatai alapján indokolttá vált jegybanki intervenciók devizaigényét. Ez alapján kb. 25%-os tartalékigény-csökkenést feltételeznek az eurózóna összességét tekintve. (Gáspár & Várhegyi 1999:21) Eichengreen és Frankel (1996) empirikus vizsgálatai alapján közvetett módon feltételezhető, hogy önmagában egy kulcsvaluta-övezethez való csatlakozás is javítja a gazdasági növekedési lehetőségeket a kulcsvaluta iránti pénzpiaci kereslet miatt. Az említett vizsgálatok szerint amennyiben 1%-kal nő a kulcsvaluta súlya a világtermelésben, úgy 0,5–1,35 százalékponttal bővül az adott valuta aránya a jegybankok tartalékában. Az euró iránti kereslet bővülése pedig már csak azért is feltételezhető a világ különböző jegybankjainál, mert ezzel is képesek csökkenteni a dollárral szembeni

függőségüket, és megosztani devizatartalékuk portfoliójának kockázatát. (Gáspár & Várhegyi 1999:18)

Az egységes valuta bevezetése az áru- és tényezőpiacok bővülését is gyorsíthatja azáltal, hogy az árak átláthatóbbá válnak, ezáltal a még inkább egységesülő és intenzívebben versengő belsőpiac méretéből fakadó skálahozadék költséghatékonysági hatása felerősödik.[29]

A tőkepiacok esetében a várakozás az, hogy a csatlakozó országba áramló FDI-n belül tovább erősödik az euró-zónán belüli tőke aránya, míg a tőkeexport a valutaövezeten kívüli importforrásokra fog koncentrálódni. A portfolió befektetéseknél pedig javítja a kelet-közép-európai tagállamok tőkevonzó képességét, hogy a dinamikusabb növekedésből következő magasabb reálhozam fennmaradása mellett, ha képes az ország teljesíteni az euró bevezetésének kritériumait, mérséklődik az országkockázat.

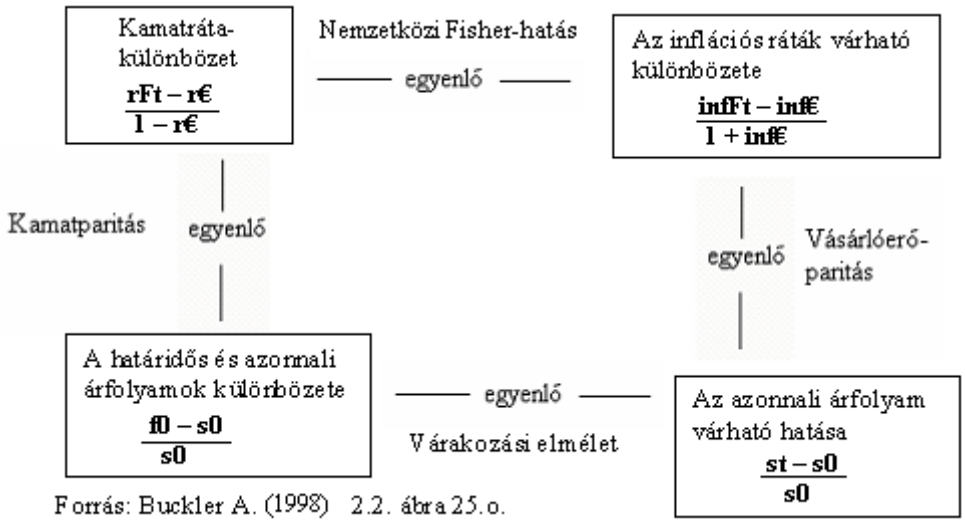
Az új valuta bevezetése természetesen bizonyos mértékű egyszeri technikai költséggel is jár.

Fontos láttatni azt is, hogy mibe kerül egy nemzetgazdaságnak, ha késlelteti az euró bevezetését. Csajbók és Rezessy (2005) a piaci várakozásokból kiindulva többek között azt vizsgálja, hogy az euró bevezetésének várható késleltetése miatt mennyivel tovább kell a kamatok kockázati prémiumtartalmát megfizetni az euró-kamatlábhoz képest. Amíg ugyanis a hazai valuta létezik, addig a hazai jegybanki alapkamat lesz a referencia-kamatláb minden további kamatdöntésnél, nem az euró-kamatláb. Az EU8+2 országok esetében, akik célként tűzték maguk elé a maastrichti kritériumok teljesítését és az euró bevezetését, csakis azért létezhet még a hazai valuta és a hazai jegybanki alapkamat, mert eddig nem teljesültek a kritériumok. Ez pedig csak azért lehetséges, mert magasabb az inflációs kockázat, mint az eurózónában.[30] Márpedig a kamatkülönbséget magyarázó nemzetközi Fisher-hatás és az árfolyamváltozást az inflációs különbségekből levezető vásárlóerő-paritás elméletének összekapcsolásából kiderül, hogy az euró-kamatlábhoz képest magasabb nemzeti jegybanki kamatlábak kockázati prémiumtartalma a magasabb inflációs kockázatból ered. (lásd 4.2 ábra)

[29] Ezt a fajta optimizmust azonban árnyalja, hogy más szakpolitikák esetében olyan közösségi döntések is születnek, vagy éppen elmaradnak, amelyek továbbra sem számolják fel egyes ágazati piacok nemzeti szintű fragmentáltságát. Pl.: szolgáltatáskereskedelem, versenypolitika, energiapolitika, szociálpolitika, közösségi szintű költségvetési újraelosztás mértékével kapcsolatos politika, munkaerő-piaci derogációk

[30] N.B.: A költségvetési túlköltekezés egyben túlkeresletet is jelent.

4.2 ábra Az árfolyamelméletek közti kapcsolat

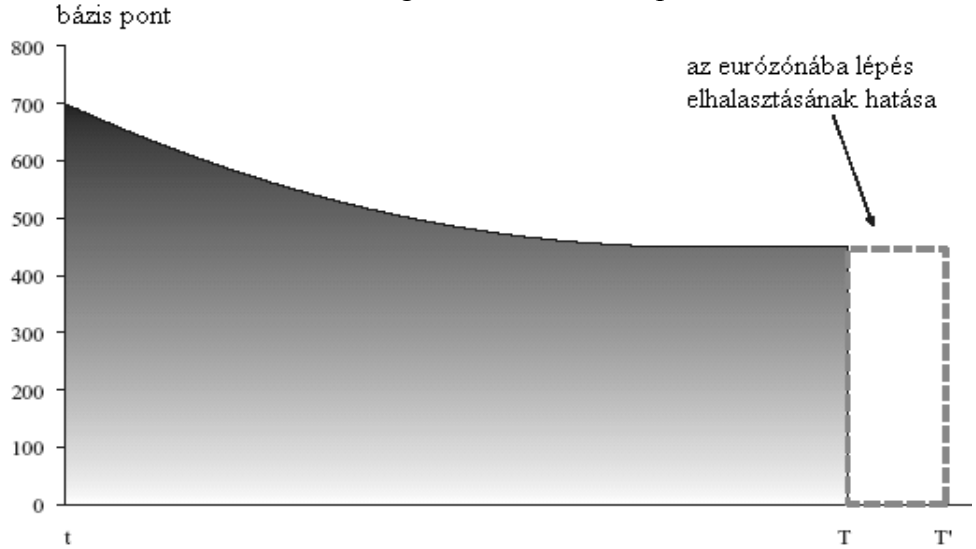


Forrás: Buckler A. (1998) 2.2. ábra 25.o.

r = kamatláb, inf = infláció, f_0 = jelenbeni határidős árfolyam, s_0 = jelenbeni azonnali árfolyam, s_t = jövőbeli azonnali árfolyam

Csajbók és Rezessy (2005) alapvetően az inflációs várakozásokból vezeti le az euró bevezetésére vonatkozó várakozásokat, tehát a halasztás a – maastrichti inflációs kritériumhoz képest – túlzott inflációt jelent, amely magyarázat a kockázati prémiumra is. A 4.3 ábra azt szemlélteti, hogy önmagában a nemzeti valuta megtartása az eurózónához képest magasabb nemzetgazdasági infláció mellett nagyobb kockázattal jár, ami megjelenik a kamatkülönbségek kockázati prémiumában. A függőleges tengelyen a kamatkülönbség értékét fejezték ki bázispontban, a vízszintesen az időszakokat. Amennyiben az euró bevezetése egy időszakkal későbbre tolódik, akkor az ábrán szaggatott vonallal határolt téglalap által megjelenített időszaki többlet kamatköltséget is meg kell fizetni a hitelezők felé.

4.3 ábra Az euró bevezetésnek költséghatása a kockázati prémiumon keresztül



Forrás: Csajbók & Rezessy (2005: 32, figure 4)

Ha össze akarjuk foglalni az euró bevezetésének költséghatását, akkor az alábbi költségegyeneltben szereplő tényezőket kell figyelembe venni.

$COST_{delay} = rp*(B_á+B_v+B_h) + \beta_1*CR_€ + \beta_2*INT_{gy} + \beta_3*STERIL + (X+IM+K_x+K_{im})*MARGE \pm \beta_4*CrExch + 1/k*LOSS_{INV} - REV^{árf}_{bf\ fin} - (SEIGN_{n.curr} - SEIGN_€)$. (4.1) forrás: saját

A fent említett kamatprémiumot (*rp*) meg kell fizetni minden állami adósságra ($B_á$) és magánszektor által felvett hitelre (B_v – *vállalati,* B_h – *háztartási*), továbbá az árfolyamkockázat fedezeti költségét ($CR_€$ – *currency risk*), amit a kulcsvalutát kibocsátó országok és vállalataik alkupozíciójuk révén biztos, hogy áthárítanak a partnerországokra.

Adódik még költség a nemzeti valuta többé-kevésbé rögzített árfolyamának megvédéséből leértékelődés ellen (INT_{gy} – *leértékelés elleni intervenciós költség*), vagy felértékelődés ellen (*STERIL – sterilizáció költsége*), a valutaátváltás tranzakciós költségéből (*X – áru és szolgáltatás export, IM – áru és szolgáltatás import,* K_X *– tőke export,* K_{IM} *– tőkeexport, MARGE – a pénzváltó haszonkulcsa*). Ugyanakkor kétesélyes, hogy az euróhoz való rögzítés miatt a keresztárfolyamok mozgásának hatása (*CrExch*) felerősíti, vagy éppen tompítja a harmadik országokkal folyatott kereskedelem árfolyamkockázatát. Attól függően, hogy éppen jellemzően kockázatkeresők, vagy inkább kockázatkerülők a nemzetközi befektetők, a vizsgált ország számára a tőkepiacon a többletkockázat vonzhat és taszíthat is tőkeforrásokat. A *k* a nemzetközi befektetők és beruházók kockázatvállalási hajlandósága, $LOSS_{INV}$ a magasabb kockázat miatt elveszített tőkeforrások. Mindebből a veszteségből levonható az autonóm monetáris politika által termelt esetleges többlet seigniorage bevétel ($SEIGN_{n.curr}$ – $SEIGN_€$ = *hazai valutából származó seigniorage – euró-övezeti tagságból származó seigniorage*) és a hazai pénzügyi szektor árfolyamkockázaton és –átváltáson alapuló bevétele ($REV^{árf}_{bf\,fin}$). Viszont ez utóbbi esetben nem szabad megfeledkezni arról, hogy leginkább a kulcsvaluta övezet bankjai profitálnak ebből, ezért a $REV^{árf}_{bf\ fin}$ nem egyezik meg automatikusan a valutaátváltás tranzakcós költségével, azaz $(X+IM+K_x+K_{im})*MARGE$-val. Ezt a költséget örökjáradékként lehet felfogni, tehát elsülyedt költségként, amelynek hiánya évről-évre kamatos kamattal halmozódik. A fenti költségegyenlet persze csak arra az esetre érvényes, ha a vizsgált ország az euró bevezetése nélkül is megvalósítja az árstabilitást és a gazdaságpolitikai környezet stabilitását. A β változók korrelációs indexek.

A költség és haszon megbecslésénél további becslést igényelne még, hogy az egyes hatások mikortól kezdenek érvényesülni. Nyilván a tranzakciós költségek megtakarítása

azonnal érzékelhető, míg a kamat konvergencia beruházást élénkítő hatása csak késleltetve jelenik meg. (Csajbók & Csermely 2002:8)

4.1 táblázat Az euró-csatlakozás halasztásának költséghatása – összefoglaló

Költségtényező	Jelölése a képletben	Költség-hatás	A hatás indoklása
Államadósságra és a magánszektor hiteleire fizetett kamatprémium	$rp*(B_á+B_v+B_h)$	+	Megmarad a kockázati prémium, ami a magasabb hitelkamatokba is beépül.
Euróárfolyam-kockázat fedezeti költsége	$CR_€$	+	Továbbra is szükség van az euró viszonylatában fedezeti ügyletekre.
Intervenciós költség leértékelődés ellen	INT_{gy}	+	Devizatartalékok fogyása növeli az árfolyamrendszer kockázatát
Intervenciós költség felértékelődés ellen	STERIL	+	A felértékelődés ellen hazai valuta kínálatának növekedésekori inflációs veszély elhárítására megnövelt over-night kamatkülönbségek költsége
Valuta-/devizaváltás tranzakciós költsége	$(X+IM+K_x+K_{im})$ *MARGE	+	Az eurózóna felé továbbra is szükséges a devizaváltás.
Kereszt-árfolyamkockázat	CrExch	+/–	Ha továbbra is önálló hazai valuta létezik, akkor az euró/harmadik deviza árfolyamhoz képest a hazai valuta/harmadik deviza árfolyama változhat erősebben ugyanabba az irányba, mint a hazai valuta/euró árfolyam vagy ellentétesen is.
Kockázatkerülő beruházások elvesztése	$LOSS_{INV}$	+	A magasabb árfolyamkockázat miatt elmaradó külföldi közvetlen beruházások lassítják a GDP-trend növekedését, hosszútávon is. Termelési kapacitásokról és így bevételről kell lemondani. Mindez a beruházók kockázatkerülési hajlandóságától függ (1/k).
Devizaváltásból származó bevétel a hazai pénzügyi szektorban	$REV^{árf}_{bf\ fin}$	–	Ha megmarad a hazai valuta, akkor továbbra is szükség lesz a devizaváltás szolgáltatására.
Seigniorage bevétel különbségei	$SEIGN_{n.curr} – SEIGN_€$	–	A hazai valuta megtartása esetén, feltételezhetően az euró-zónához képest magasabb inflációs szint mellett magasabb lesz az autonóm nemzeti monetáris politika révén a pénzkibocsátásból származó jegybanki bevétel, mint ha az ECB osztaná vissza a zónabeli tagállamnak.

Forrás: saját; (+) = költségnövelő, (–) = költségcsökkentő

4.3. Az euró-bevezetés makrogazdasági hatásai a költségvetési politikára nézve

Az euró-övezetbeli tagság általános gazdasági hatásai után lássuk részletesen a tagállami költségvetésre és a költségvetési politikára gyakorolt hatásait.

A pénzteremtésből adódó nemzeti költségvetési egyenlegjavító bevételi lehetőségek, azaz (1) a seigniorage-ról, mint bevételi forrásról le kell mondania az államnak az önálló monetáris politika feladásakor, de ez nem jelenti azt, hogy teljes mértékben megszűnnének ezek a bevételek, hiszen az euró-övezet alacsony szintű inflációja is biztosít bizonyos mértékű seigniorage bevételt. Az euró-övezet pénzteremtéséből származó bevételét felosztják a nemzeti bankok között a népesség és GDP arányok 50-50%-os kombinációjú mutatója alapján. Különböző költségvetési rendszerekre építve De Grauwe (2000) a

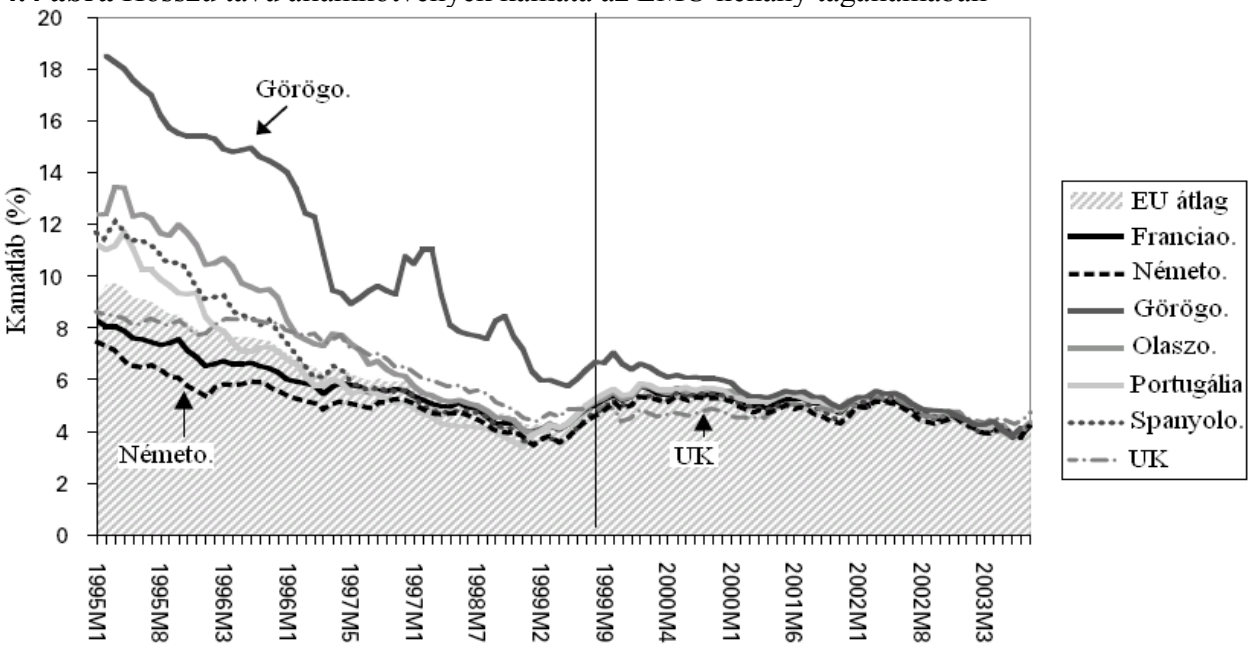
seigniorage-bevételek problémáját hangsúlyozza, amely az infláció különböző mértékű csökkentésével eltérő mértékben érinti az országokat. Ennek alapja a Balassa-Samuelson (B-S) hatás is, amely magyarázza, hogy miért van inflációs különbség eltérő fejlettségű országok között. Ezen a ponton két dolgot kell vizsgálni. Egyrészt mennyire jelentős a seigniorage-bevétel a költségvetésben? Erre Csajbók és Csermely (2002:98) úgy reagál, hogy az EU8+2 országaiban az 1990-es évek második felében az inflációból származó költségvetési többletbevétel már nem volt szándékolt. Ez csupán az export-versenyképesség miatt alulértékelt nemzeti valutaárfolyam melléktermé lett, amelyet ráadásul bizonyos mértékig ellentételezett a sterilizáció költsége, amellyel a mesterségesen fenntartott alulértékeltség inflációs hatásait szűrték ki. Schobert (2001) állítása szerint az alternatív költség elszámolás (M0 * nominális rövid távú kamat), amelyet a keleti EU-tagországok jegybankjai alkalmaznak, jóval magasabb seigniorage bevételt mutatnak ki, mint a sterilizációval nettósított érték. Másrészt viszont a kelet-közép-európai jegybankok közös tanulmánya alapján (Kovács 2002) a B-S hatás, azaz a fejlettebb országokhoz való gazdasági felzárkózásból adódó áremelkedés jelentéktelen részét adja az inflációnak az EU8+2 esetében, ezért ezt a bevételkiesést nem kell túlértékelni. A fenti bevételkiesés De Grauwe (2000) szerint jóléti csökkenést jelent, amiért az állam adóemelésre kényszerül. Nem csak a B-S hatásra hivatkozik az inflációs különbségek kapcsán, hanem arra is, hogy az országoknak eltérő az optimális inflációs szintje, amely a Phillips-görbéből következik. Azonban hosszú távon ennek nincs jelentősége, hiszen a monetáris csatlakozás után nem 1-1 országnak kell tartania az inflációs célt, hanem az EMU régiónak, ezért a Phillips-görbe konzekvenciái akár figyelmen kívül is hagyhatók.

A növekedési ráták különbözősége is része De Grauwe koncepciójának. Ennek kapcsán a külső determináltságot, függőséget is vizsgálni kell az EU kevésbé fejlett országainak esetében. Vagyis az esetleges lassulásból ki kell szűrni a partnerországok recessziója, lassulása okozta hatásokat.

A kamatok mérséklődő kockázati prémium tartalma egyrészről (2) olcsóbbá teheti az államadósság finanszírozását (lásd 4.4 ábra), ugyanakkor káros folyamatok elindítója is lehet, amennyiben (3) ösztönzi az eladósodást. (Mosley 2004) Ezzel együtt növekedhet ugyanis az államadósság visszafizetési kockázata (default risk). Természetesen a kamat-konvergencia nem jelenti azt, hogy minden tagállami kötvény ugyanolyan hozamú lenne, csupán az euró kötvények elvárt reálhozamát és az euró övezet kockázatát fedezi az Európai Központi Bank alapkamata. Mindezt kiegészíti az egyes állomok adósságának kockázata a nemzeti kormányok által kibocsátott államkötvények hozamában. Viszont az

induló referencia kamat, azaz a jegybanki alapkamat – amelyre majd az államkötvények esetében rakódik az egyes tagállamok visszafizetési kockázatából következő kamatprémium – nem az egyes tagállamok, hanem az euró-zóna összesített „országkockázatát" tükrözi. Ez pedig a stabil és nagykiterjedésű valutaövezetből következően viszonylag alacsony kockázatot, és így alacsonyabb jegybanki alapkamatot jelent egy-egy önálló monetáris politikát folytató államhoz képest.

4.4 ábra Hosszú távú államkötvények kamata az EMU néhány tagállamában



Forrás: Mosley (2004: 192) Figure 2

A stabilabb monetáris unió alacsonyabb jegybanki kamatlába potyautas magatartást válthat ki bizonyos tagállamokból (De Grauwe 1994:170). A fenntarthatatlanságig növekvő államadósságnak ugyanis negatív externális hatása lehet a többi tagállamra nézve. Az eladósodó ország növekvő forrásokat von el a tőkepiacról a magasabb tagállami kötvényhozamok miatt, ami viszont a magasabb visszafizetési kockázaton alapul. A tőkepiaci kereslet növekedése miatt pedig a többi uniós ország számára is növekedni fog az államadósság után fizetendő kamat. Így a növekvő kamatköltségek miatt pont azoknak az országoknak kellene restriktívnek lenniük, amelyek egyensúlyi politikát folytatnak. Ez esetben egy kontraszelekciós problémával állunk szemben. Az egységes, alacsony jegybanki kamatláb valamilyen mértékben egyfajta átlag a tagországok összteljesítménye alapján. Ezért eleve azon országok számára kedvező ez az állapot, amelyek amúgy a lazább költségvetési politikájuk miatt nagyobb kockázatot rejtenek, de kamatköltségük ehhez képest alacsony.

4.2 táblázat Eladósodási fogolydilemma

		Vizsgált tagállam	
	STRATÉGIÁK	Eladósodik a kritérium feletti mértékben	Nem adósodik el
Többi tagállam	Eladósodik a kritérium feletti mértékben	\ r_{rossz} r_{rossz} \	\ r_{rossz} $r_{jó}$ \
	Nem adósodik el	\ $r_{jó}$ r_{rossz} \	\ $r_{jó}$ $r_{jó}$ \

Forrás: saját
r_{rossz} = államadósság után fizetett, kedvezőtlen mértékű kamat, túllépi a tényeleges országkockázat szintjét
$r_{jó}$ = államadósság után fizetett, kedvező mértékű kamat, nem fedezi teljesen a tényeleges országkockázatot.

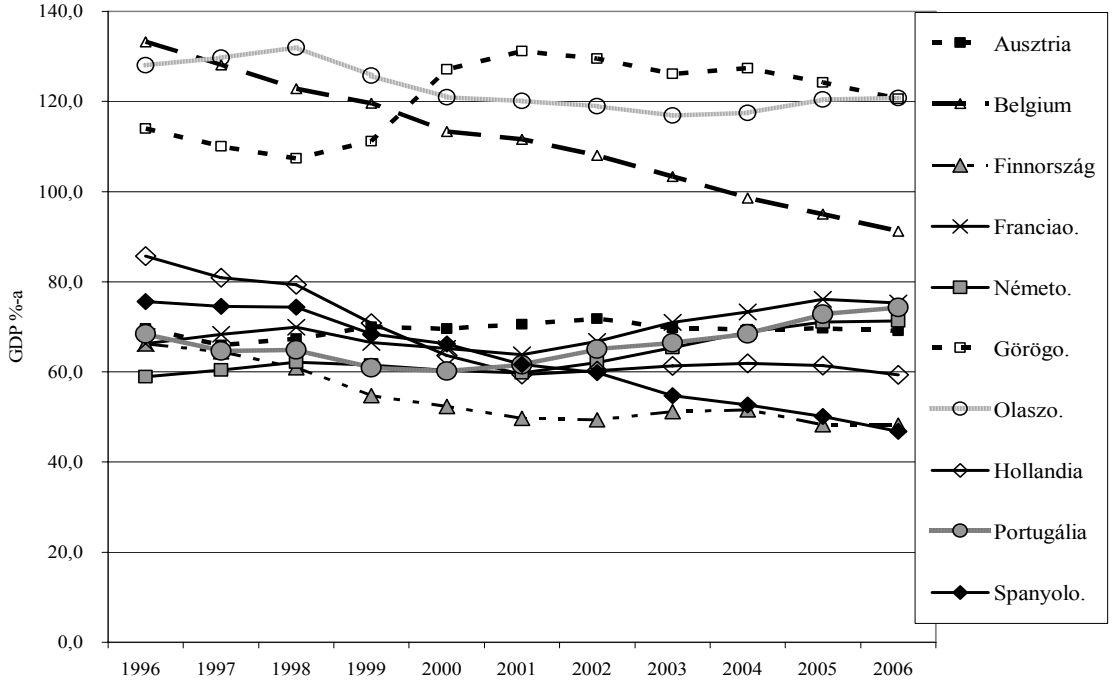
A tagállami adósság törlesztését és kamatait nem fizeti ki senki a tagállami költségvetés helyett. A kérdés az, hogy mikor éri meg a potyázás. Az 4.2 táblázatban látható fogolydilemmából úgy tűnik, hogy az a mindenki számára legkedvezőbb állapot, ha egyik tagállam sem adósodik el a fenntartható mértéket túllépve – amely a maastrichti kritériumok alapján jelen esetben a GDP 60%-a volna, – mert ebben az állapotban mindnyájuk számára a legkedvezőbb kamatláb alakul ki (jobb alsó négyzet). Különben, ha egy tagállam egyoldalúan elkezdene eladósodni a költségek áthárítása reményében, akkor számolnia kellene azzal, hogy a többiek is ugyanezt a stratégiát választják, amivel a kezdeményező végül a saját helyzetén ront.

Mosley (2004) elemzése szerint az EMU tagországok esetében bekövetkezett a kamatkonvergencia és érvénysült az egységes valutaövezet stabilitásából fakadó kockázatcsökkenés is mindegyik ország esetében (lásd 4.3 táblázat).

Van azonban egy eset, amikor ez a megnyugtató kimenet nem teljesül. Mégpedig az, amikor a potyázó tagállam kedvezőtlenebb kamatköltségei is finanszírozhatók az ezt meghaladó gazdasági növekedésből, azaz ha $r_{rossz} \leq \Delta GDP$.

A 4.5 ábrán megfigyelhető, hogy számos EMU-tagország 1999-ig igyekezett jól teljesíteni az államadósság esetében, majd az euró bevezetése után a maastrichti adósságkritériummal szemben újra a növekvő tendencia volt megfigyelhető. Igaz ugyan, hogy 2000 és 2002 között indokolható mindez az európai – elsősorban a legfontosabb felvevőpiackként is meghatározó német gazdasági – konjunktúra recessziós szakaszával, azaz ciklikus hatásokkal. Azonban Olaszország, Portugália és Franciaország esetében nem is fordult meg ez az irány a gazdasági növekedés szempontjából határozottan kedvezőbb 2003 és 2006 közötti időszakban sem. Tehát Hollandia, Belgium, Spanyolország és az ábráról hiányzó Luxemburg kivételével valamennyi EMU-tagország, az euró bevezetése óta eltelt hét évben, hosszabb-rövidebb időszakban megpróbálta egyoldalúan kihasználni az euró-övezet stabilitása által teremtett előnyt a költségvetési lazításra.

4.5 ábra A GDP-arányos államadósság változása egyes EMU-tagországokban 1996-2006



Forrás: www.oecd.org, lásd Melléklet IV., M.IV.1 táblázat

4.3 táblázat Kockázat-besorolás és kamatkülönbségek az EU-15* országokban

	Benchmark állam-kötvények kamata, 2003	Standard and Poor's hosszútávú besorolása, 1998 szeptember	Standard and Poor's hosszútávú besorolása, 2003 szeptember	Eltérés a német kamatlábhoz képest, 1998 szeptember	Eltérés a német kamatlábhoz képest, 2003 augusztus
Ausztria	4,24	AAA	AAA	-0,03	0,04
Belgium	4,26	AA+	AA+	0,2	0,06
Dánia	4,39	AA+	AAA	0,52	0,18
Finnország	4,23	AA	AAA	0,34	0,03
Franciaország	4,23	AAA	AAA	0,29	0,02
Németország	4,2	AAA	AAA	-	-
Görögország	4,12	n.a	A+	4,26	0,33
Írország	4,17	AA+	AAA	0,57	-0,03
Olaszország	4,34	AA	AA	0,54	0,14
Hollandia	4,21	AAA	AAA	0,52	0,01
Portugália	4,1	AA-	AA	-0,01	0,31
Spanyolország	4,25	AA	AA+	0,25	0,04
Svédország	4,56	AA+	AA+	0,83	0,36
UK	4,67	AAA	AAA	1,07	0,48

Forrás: Mosley (2004: 197), * = Luxemburg nem szerepel a táblázatban

A potyautas magatartás még egy externáliát okoz, ami tulajdonképpen már benne foglaltatik az elsőben. A jelentősen növekvő államadósság az ECB-re nyomást gyakorol, hogy a kamatcsatornán keresztül ellensúlyozza mindezt. Kamatemelésre viszont csak akkor lesz szükség, ha a tőkepiac nem tökéletesen informált. A hatékony tőkepiac ugyanis képes elkülöníteni a tényleges kockázati tartalom alapján az egyes résztvevőket, és csak a

potyázót bünteti. A 4.3-as táblázatban a Standard and Poor's 2003-as kockázatbesorolása jól érzékelteti, hogy az EMU-12 tagországok négy különböző kockázati csoportba voltak besorolhatók. Görögország, Olaszország és Portugália például nem volt képes 2003-ban a két legjobb kategóriába (AA+, AAA) bekerülni.

Feltételezve a tökéletes tőkepiacot és az ECB-re vonatkozó adósságkisegítési tilalmat (*no-bail-out,* lásd Maastrichti Szerződés 103. cikk), egy lehetőség még fennáll arra nézve, hogy az eladósodási politika hatásai tovagyűrűzzenek a többi tagállamba. Mégpedig úgy, ha a tagállamok felvásárolják egymás államkötvényeit, kisegítve egymást. De miért tennének ilyet? Nyílván önzetlenségből egyik tagállam sem lenne hajlandó finanszírozni más tagállam expanzív költségvetési politikáját. Ezt az esetet De Grauwe (1994) is csak különleges helyzetben tudja elképzelni, mint például egy esetlegesen tovagyűrűző nemzeti pénzügyi válság megelőzése.

Elvi lehetőségvesztésként megemlíthető, hogy a (4) költségvetés elesik a jegybanki deficitfinanszírozás lehetőségeitől. A nemzeti jegybank ugyanis elméletben megteheti, hogy a másodlagos értékpapírpiacon felvásárolja a saját állama által kibocsátott adósságkötvényeket, vagy a kormányzat számára alacsonyabb kamatot számít fel a hitelekért. Ez az államadósság-kezelési megoldás azonban a jegybanki függetlenség hatékonyságáról való monetarista közgazdasági meggyőződés (lásd Friedman 1968) elterjedése óta a gyakorlatban nem bír jelentőséggel a fejlett országokban. Ezért az ECB kisegítési tilalmi elvének érvényesülése nem jelent tényleges lemondást az euró bevezetésekor. Az említett elv jelentősége, hogy intézményi korlátként kivédje a Közösség számára azt a negatív pénzügyi externáliát, amit az ECB okozna egyes tagállamok erkölcsi kockázatot növelő deficitfinanszírozásával. A rosszabb gazdasági növekedést felmutató években megoldható lenne költségvetési lazítással, alkalmazkodással is a lassulás ellensúlyozása, de ehhez a világgazdasági hatások alakulása túl összetett és kiszámíthatatlan. Ezért kivitelezhetőbbnek tűnik Fatás et al. (2003) szerint egyszerű fiskális és intézményi korlátok megállapítása.

A költségvetési egyensúly szempontjából a monetáris unióbeli tagság (5) addicionális pénzügyi fegyelmet teremtett azáltal, hogy az SNP és a Maastrichti Szerződés által előírt fiskális kritériumokkal és szankciókkal intézményi korlátokat emel a költségvetési politika számára, illetve, hogy megszűnteti a nemzeti szintű monetáris és árfolyam-politikai beavatkozás lehetőségét. (Gáspár & Várhegyi 1999: 9) Ugyanakkor Mink & de Haan (2006) ill. Buti & van den Noord (2003) figyelmeztetnek arra, hogy ez a külső fegyelmező erő leginkább az euró bevezetéséig állt fönn az EMU-12 esetében. A

felkészülési időszakban a konszolidáció és megszorítás kudarca egyben az euró-övezeten kívül való maradást is prolongálja, ez pedig jelentős politikai büntetés is a költségvetési politikai döntéshozókra nézve. Viszont a csatlakozást követően már nem biztos, hogy belpolitikailag kifizetődőnek tűnik az SNP-hez való ragaszkodás. Ragaszkodva azonban ahhoz a 2. fejezetben ismertetett alaptézishez, amely szerint az állam elsősorban a gazdasági környezet stabilitásával képes hatékonyan hozzájárulni a nemzetgazdasági versenyképességhez és felzárkózáshoz, „*amennyiben érvényesül az egységes valutához kötődő közösségi intézmények és politika fegyelmező ereje, akkor az euró bevezetése egyben a dinamikus növekedési pálya feltétele is.*" (Neményi 2003: 497) A költségvetési hiány csökkentése a háztartási megtakarítások növekedése és ennek vállalati célú felhasználása érdekében is fontos. Ez lehet a gazdasági növekedés belső forrása, amihez szükséges az állam finanszírozási igényét is csökkenteni és az államadósságot csökkenő vagy legalább fenntartható pályára állítani. Dinamikusan növekvő EU-tagállamok esetében, mint például Írország vagy Finnország, 40% körüli, csökkenő tendenciát mutató adósságráta figyelhető meg.

Az (6) aszimmetrikus sokkhatások a költségvetési politika számára is kihívást jelentenek. A közös költségvetési célszámok mellett az eltérő gazdasági szerkezetű, és ebből adódóan – akár egy tagállamon belül is – a világgazdasági sokkokra eltérően reagáló régiók bizonytalanná teszik a tagállami költségvetési kimenetet. Az egyes régiók termékár, munkabér és munkaerő-áramlásbeli rugalmatlansága miatt a kormányzat kénytelen lesz a költségvetési csatornán keresztül engedni az alkalmazkodási kényszernek. Első lépésben az automatikus stabilizátorokon keresztül bővülnek a kiadások (munkanélküliségi, átképzési és egyéb szociális transzferek, foglakoztatási támogatások stb.). Ezen túl a belpolitikai racionalitás akár további diszkrecionális kiadások megtételére is ösztönözheti a fiskális döntéshozókat, akik vállalatok állami konszolidációját vagy felvásárlását, ill. keynesi megfontolások alapján keresletélénkítő állami beruházásokat, megrendeléseket indíthatnak el a „munkahelyek védelmében". Mindez kihívást jelent az ECB számára is, hiszen minden, az euró-zóna árstabilitási célját veszélyeztető költségvetési lépésre valamilyen módon reagálnia kell, ha a hitelességét meg kívánja őrizni.

Az aszimmetrikus sokkok akkor válnak fontossá, ha az integráció során az országok e hatásoknak való kitettsége növekszik, aminek következtében a gazdasági ciklusok kilengései nagyobbak lehetnek, ami (7) többlet jóléti költséget jelent. (Csajbók és Csermely 2002) Ha egy tagállam eleve strukturális költségvetési hiánnyal indul, amire még tovább rakódik az esetlegesen növekvő ciklikus deficitkomponens, akkor gyakorlatilag nem hogy a

monetáris unió szintjén, de a lazább integrációs szinteken sem lesz képes az aszimmetrikus sokkhatásokat a költségvetési csatornán keresztül levezetni anélkül, hogy elkerülhetné a költségvetési egyensúlytalanság által kiváltott pénzügyi vagy hitelességi válságot.

Az euró bevezetését célul kitűző keleti EU-tagállamoknak – és ezzel együtt a Közösségnek is – figyelembe kell venni azt, hogy az euró bevezetése előtti konvergencia-programjuk és a bevezetés utáni stabilitási programjuk kialakításakor az átlagosnál alacsonyabb fejlettségi szintjükhöz és felzárkózási pályájukhoz nem valószínű, hogy megfelelő egy uniformizált közösségi gazdaságpolitika. (Neményi 2003: 481)

A monetáris unió esetében nem csak a közösségi szint monetáris politikai hatásaival kell számolni. Ha egy tagállam egyoldalúan fiskális expanziót hajt végre, az a relatív árak esetében reálfelértékelődéshez vezethet. Az ország gazdasági súlya szerint ez a relatív árváltozás kihat az egész valutaunióra egyfajta árkiegyenlítődési folyamatot elindítva. Ez pedig tovagyűrűzhet az unión kívüli partnerországok felé. Továbbá a fiskális lazítás a közös kamatlábra is hatással lehet, mert a változatlan kibocsátás melletti túlkereslet inflációs hatását csak ennek emelésével lehet kivédeni. A folyamatosan változó költségvetési politika esetén viszont a kamathatás kétséges, főleg, ha megemelt kamatláb mellet sem áll már a magánszektor rendelkezésére megtakarítható jövedelem. (Wyplosz 1991)

4.4. A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) tartalma, Konvergencia-program, ERM-2 stratégia

A Maastrichti Szerződés által megfogalmazott EMU-csatlakozási kritériumok:

- A fogyasztói árindexszel mért infláció nem térhet el 1,5 %-ponttal többel a három legkisebb értéket mutató ország átlagától.

- A nominális hosszú lejáratú kamatráta nem térhet el 2 %-pontnál többel a három legalacsonyabb inflációjú tagállam átlagától.

- A költségvetési deficit a GDP 3 %-át nem haladhatja meg. Azonban az is elfogadható, ha a 3 %-ot valamelyest túllépi ugyan a hiány, de tartósan és folyamatosan csökkenő tendenciát mutatott a megelőző időszakban. Ugyancsak elfogadható, ha a 3 %-os arányt nem nagy mértékben meghaladó deficit kivételesnek, időlegesnek értékelhető.

- Az államadósság nem lépheti át a GDP 60 %-át, illetve ezt túlhaladhatja, ha folyamatos és tartós csökkenés eredményeként közel áll ahhoz.

- A tagállam valutájának részt kell vennie az ERM-2 árfolyam-mechanizmusában és két éven keresztül nem kerülhet sor a fizetőeszköz leértékelésre.

A Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) és a Maastrichti Szerződés 104. cikke megköveteli az EU minden tagállamától, hogy törekedjen a költségvetési politika fenntarthatóságára, vagyis a nemzeti szintű költségvetési egyensúlyra. A maastrichti kritériumok közül a 3%-os GDP arányos költségvetési deficit csupán rövid távú kritérium. Az SNP hosszú távon igazából az egyensúlyt, vagyis a zéró hiányt tartja szükségesnek. Ez az úgynevezett ciklikusan kiigazított hiány (*cyclically adjusted deficit* - CAD) úgy hozható nullszaldósra hosszú távon, hogyha a gazdasági növekedés szempontjából rosszabb évek esetében keletkező hiányt a növekedés szempontjából jobb években költségvetési többlettel ellensúlyozzák. (Buiter és Grafe 2002)

A költségvetési hiány azt jelenti, hogy a kiadások bizonyos részét hitelekből kell finanszírozni, ezért a null szaldóra való törekvés gyakorlatilag az államadósság optimális menedzselését jelenti. Figyelembe véve, hogy az állami költségvetés időhorizontja végtelen, ezért gyakorlatilag a célkitűzés megfogalmazható úgy is, hogy a végtelen idejű jövőbeni reál államadósság jelenértéke tartson nullához. (Buiter és Kletzer 1992)

$$\lim_{t\to\infty} PV(debt) = 0 \qquad (4.2)$$

Az SNP alapvetően két módon biztosítja a Maastricti Szerződés alapján kitűzött árstabilitási célhoz kívánatosnak tartott államháztartási fegyelmet. Egyrészt az éves konvergencia-jelentések előrejelző rendszerként is szolgálnak, amelyek alapján az ECOFIN (Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa) gazdaságpolitikai javaslatokat tesz a fiskális politikai változtatásokra és az egyensúly helyreállítására. Másrészt a megengedett költségvetési hiány túllépése szankcionálható. Az ECOFIN a Bizottság kezdeményezésére megállapíthatja, hogy túlzott-e a költségvetési hiány és lefojtathatja a *túlzott költségvetési hiány eljárást* (*excessive budget deficit procedure*). Ennek következménye az euró-zónán kívüli EU-tagállamokra nézve a kohéziós és strukturális támogatások (egy részének) megvonása lehet, az EMU-tagállamok esetében pedig – az előbbieken túl – az ECOFIN akár pénzügyi büntetéssel is sújthatja a maastrichti kritériumok által megengedett 3%-os GDP-arányos költségvetési hiányt túllépő tagállamot. A pénzbüntetés mértéke az alábbiak szerint alakul:

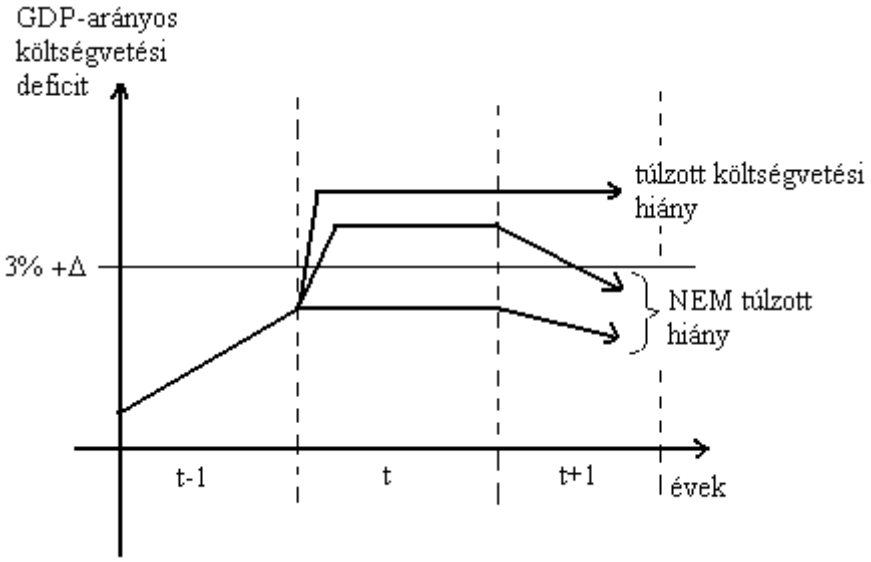
$$\text{Büntetés} = 0{,}2*GDP + 0{,}1*GDP*(DEF-3\%), \qquad (4.3)$$

ahol DEF a túlzott mértékben deficites tagállam költségvetési hiánya százalékban, (DEF-3%) pedig a 3%-feletti deficit rész, azaz a túlzott hiány százalékban . Az így megállapított pénzösszeget a tagállam kamatmentes letétbe kell, hogy helyezze az ECB-nél, és csak akkor utalják vissza, ha két éven belül az SNP-nek megfelelően helyreállítja a költségvetési egyensúlyt. Különben a letét elveszik a tagország számára. Ez a letét szolgál a túlzott

kormányzati kiadások által, a túlkereslet növelésén keresztül gerjesztett infláció ellensúlyozására is. A büntetés azonban felülről korlátozott, mert összességében nem lépheti túl a tagállam GDP-jének 0,5%-át. Ez egyben rámutat a szankció hatékonyságának korlátosságára is, mert 6%-os hiány felett már nem növekszik a büntetési tétel.

Az eljárás során az ECOFIN figyelembe veheti az ország kivételes helyzetét, és ez esetben módosulhat a költségvetési hiány megengedett felső határa az elismerten kivételes kiadások mértékével. Ilyen kivételes kiadás keletkezhet, ha a tagállam hatáskörén kívüli esemény okoz többletköltséget a költségvetésnek, ha tartós gazdasági csökkenés mutatkozik[31], illetve ha az SNP 2005-ik évi módosítása szerint egyes tagállamok esetében figyelmen kívül hagyható bizonyos tételekről van szó.

4.6 ábra A túlzott költségvetési hiány meghatározása



Forrás: Cabral (2001)

A túlzott költségvetési hiány megállapítására a következők vonatkoznak. Akkor kezdeményezhet a Bizottság eljárást, ha az adott tagállam költségvetési hiányának mértéke egymás utáni két költségvetési évben túllépi a megengedett felső deficithatárt. (lásd. 4.6 ábra) Amennyiben a kivételes kiadási tételek is fennállnak, akkor természetesen a felső deficithatár is kitolódik (3%+Δ, ahol Δ≥0%).

A túlzott költségvetési hiány eljárás fenti ismertetésénél indokolt volt a feltételes mód használata. Az eljárás megindítása és a pénzbüntetés kiszabása ugyanis nem automatikus, hanem egyfajta diplomáciai és politikai döntéshozatal esetleges eredménye. Elvileg tehát elkerülhető a büntetés, ami megint csak a szankciók hatékonyságát gyengíti.

[31] A tartós gazdasági csökkenés azt jelenti, hogy a GDP éves szinten legalább 2%-kal csökken. Ha 0% és 2% közötti a GDP-csökkenés, akkor arányosan magasabb lesz a deficitkritérium.

Nem szabad azonban megfeledkezni arról, hogy az EMU-n belül 2006-ig mindössze Németország és Franciaország mentesült a büntetéstől túlzott deficit esetén, amely két ország az euró-zóna gazdasági és politikai alapját jelenti, ezért érthető a kivételezés. Azonban a közepes országok nem érezhetik biztonságban magukat egyensúlyrontó költségvetési politika esetén, még az euró-zónán kívül sem. Hiszen egy akkora ország, mint Portugália, Görögország, vagy akár Magyarország, Szlovákia, Csehország megfelelően jelentéktelen súlyú az uniós léptékben mérve ahhoz, hogy a fent említett szankciók alkalmazásával az EU közösségi szinten ne ártson magának, ugyanakkor hatásos példát statuáljon egy-egy 5-10 milliós népességű tagországon, legfőképpen a fejlesztési támogatások megvonásával.

A maastrichti kritériumok megvalósításához szorosan hozzátartozik a nemzeti szintű Stabilitási és Konvergencia Program (KP) megalkotása, mint tervezési fázis. A KP a tagország által vállalt fiskálispolitikai célokat és az egyensúly közelítésének ütemét, illetve a célok eléréséhez szükséges költségvetési politikai lépéseket tartalmazza. Mint a stabilitás intézményesített eszköze, a KP-t is az SNP szabályozza. E szabályozás szól a programalkotás folyamatáról, határidőről, illetve tartalmazza az Európai Tanács konvergenciával kapcsolatos vizsgálatait és eljárásait. Ez alapján KP-t évente kell kiadni, alapesetben az éves költségvetési törvény elfogadása után. Az ECOFIN felelős az egyes programok vizsgálatáért, és a nemzeti KP-k kiadása után két hónapja van tanácsi vélemény kibocsátására, amelyben minősíti a konvergencia-tervet és gazdaságpolitikai ajánlásokat fogalmaz meg. Az ECOFIN-nel együtt az Európai Bizottság és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (*Economic and Financial Committee*) is részt vesz a véleményezési és javaslattételi folyamatban. A tanácsi véleménynek tartalmaznia kell, hogy a KP-ban foglalt középtávú költségvetési célkitűzések megvalósíthatók-e, a tervezett lépések és eszközök megfelelőek-e arra, hogy a célkitűzéseket elérjék, és elegendő mozgástér áll-e a költségvetési politikának arra, hogy elkerülje a túlzott költségvetési hiányt. Az ECOFIN vizsgálati szempontjai közé tartozik az is, hogy a KP célkitűzései megfelelnek-e az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásoknak (*Broad Economic Policy Guidelines – BEGP*). A Tanács leginkább a költségvetési biztonsági sáv tágítására koncentrál, azaz javaslataiban arra hívja fel a tagállamokat, hogy a középtávú fiskális tervben hagyjanak minél nagyobb kihasználatlan mozgásteret a 3%-os deficit limiten belül. Ennek célja, hogy a konjunktúra alakulásának megfelelően működhessenek az automatikus stabilizátorok, anélkül, hogy túlzott költségvetési hiány állna elő. (Fisher és Guidice 2001: 160-1) Ebből is kitűnik, hogy az SNP az automatikus költségvetési stabilizátorokra helyezi a hangsúlyt. A diszkrecionális

lépések bekövetkeztét és annak hatását ugyanis jóval nehezebb előrejelezni, mint az automatikus tényezőket, így bizonytalanabbá teszik a költségvetési célkitűzések elérhetőségét.

A KP feladata, hogy számon kérhetővé tegye a tagállamok önkéntes fiskális vállalásait, ezzel együtt nemzetközi nyomásként nehezedjen a tagállami kormányzatokra az egyensúly megteremtése érdekében, továbbá, hogy biztosítsa a nemzeti költségvetési politikák átláthatóságát. Ugyanakkor Fisher és Guidice (2001) megfigyelése szerint a KP megalkotásakor az euró bevezetésére pályázó országok a kelleténél optimistábbak a fiskális céljaikkal kapcsolatban, az EMU-tagállamok pedig alulbecsülik a teljesítményüket, hogy később jobbnak látszanak. A kiindulási ponthoz képest történt eltéréseket a felülvizsgálati tényezők (RF) képletével méri a Bizottság. (Fisher és Guidice 2001: 169)

$$RF = \left(d_t^a - d_t\right) + \varepsilon\left(\sum_{t+1}^{t+3} g_n - g_n^f\right) \tag{4.4}$$

ahol d^a_t a tényleges költségvetési egyenleg, d_t a tervezett programcélkitűzés, g_n a program által feltételezett GDP növekedés, míg g^f_n a bizottság által előrejelzett, ε pedig a költségvetés kibocsátási résre vonatkozó érzékenységi paramétere.

Az ellenőrzéshez és az előrejelzéshez a költségvetési hiányt két összetevőre kell bontani: strukturális és ciklikus komponensre. Előbbi esetében, amennyiben negatív, az alapvető finanszírozási rendszerek tökéletlensége jelenti a problémát. Az egyensúlyi szemléletben a strukturális hiányt mindenképpen ki kell küszöbölni a költségvetés strukturális reformján keresztül (lásd bővebben 5. fejezet). Az utóbbi komponenst alapvetően a gazdasági ciklus alakulása határozza meg. Hogy milyen mértékű és előjelű értéket vesz fel, az a trend szerinti és a tényleges nemzeti jövedelem közötti eltéréstől függ, amit kibocsátási résnek (*output gap*) neveznek. Az Európai Bizottság a kibocsátási rés meghatározására, azaz a trend szerinti és a tényleges kibocsátás, illetve eltérésük megbecslésére a Hodrick-Prescott szűrőt használja. „*Ez egy csúszó, ciklikus trendfüggvény törések, eltolódások nélkül, és szimmetrikus kibocsátási réseket eredményez […] amelyeknek az összege nulla. Az így becsült trend szerinti GDP csupán az átlagos GDP szint mértéke […].*” A szűrő feladata az eltérések (fluktuáció) minimalizálása és a ciklikus komponenst torzító gazdasági ciklusok kiszűrése. (Fisher és Guidice 2001: 166)

Az euró bevezetését a költségek és hasznok függvényében érdemes mérlegelni. Nyilván, ha a haszna többszörösen meghaladja a költségét, akkor minél előbb törekedni kell az euró bevezetésére, hiszen ez esetben a halogatás egyre halmozódó elmaradt nettó

hasznot eredményez. Meg kell azonban vizsgálni, hogy a maastrichti kritériumok gyors teljesítése milyen reálgazdasági költségekkel jár. Az eddigi tapasztalatok alapján ez nem járt jelentős alkalmazkodási teherrel. Csajbók és Csermely (2002) szerint önmagában az EU-tagság nem biztosít védelmet a tőkeáramlások ingadozása ellen. Az uniós csatlakozás valóban felerősíti az új tagállamokba irányuló tőkeáramlást, de ennek jelentős mértékben spekulációs okai vannak. Amennyiben a tőketulajdonosok úgy látják, hogy nem teljesülnek az EU-csatlakozástól számítva középtávon az üzleti környezet stabilitására és az euró bevezetésére vonatkozó várakozásaik, akkor a tőkeáramlás drasztikus fordulatot tesz, ami a hazai valutaárfolyam jelentős leértékelődésével jár, amit még tovább fog erősíteni a devizapiaci spekuláció.

4.5. Középtávú fiskális célkitűzés az SNP rendszerében

Mint már említésre került, a nemzeti – vagy egy tagállamon belül létező tartományi/regionális szintű – költségvetés az egyik fennmaradó regionális alkalmazkodási lehetőség az aszimmetrikus sokkhatásokkal szemben. Ahhoz, hogy a költségvetési automatizmusokon keresztül valósuljon meg a sokkhatás szerinti kiigazító újraelosztás, kellő rugalmasság és mozgástér szükséges a költségvetésben. Mindezt a mozgásteret úgy kell biztosítani, hogy közben a költségvetési kimenet megfeleljen a maastrichti kritériumoknak is. Vagyis, miközben a kormány többletkiadásokat vagy adóbevétel-csökkentést alkalmaz a negatív gazdasági sokk felszívására, ne veszélyeztesse a maastrichti értelemben vett költségvetési fenntarthatóságot, különben a fenntarthatósággal együtt a mozgástér is beszűkülne. Ugyanis a jelentős hiány és a magas államadósság rugalmatlanná teszi a nemzeti költségvetést, hiszen a megnövekedett visszafizetési és költségvetési kockázat beépülne a referenciakamatokba (jegybanki alapkamatba). Ezzel megdrágulnának a hitelek, vagy jóval névérték alatt lehet kibocsátani államkötvényeket, ha egyáltalán lesz még olyan piaci vagy nemzetközi szereplő, aki hitelezni szándékozik továbbra is a költségvetést, vagy hajlandó még újabb államkötvényeket vásárolni.

A költségvetés nem olyan rugalmas De Grauwe (1994:170) szerint, mint azt az OCA elmélet sugallná a rugalmatlan tényezőpiacokat ellensúlyozó homogenitással és költségvetési transzferrel. Az adósságfelvétel korlátja ugyanis a visszafizetési kockázat növekedése. Néhány expanzív lépés után a költségvetési lazítás nem jöhet szóba az egyensúlyihoz közeli állapot helyreállítása előtt. Éppen ezért állapított meg a Delore-bizottság szigorú költségvetési kritériumokat. Az egyensúlyi fiskális politika ugyanis már középtávon kifizetődőbb, mint az eladósodás. Mint az a fentiekből kiderült, az SNP is és az

ebben előírt nemzeti konvergencia-pálya tervezése is a középtávú, többéves költségvetési tervezésre összpontosít.

Figyelembe véve a maastrichti kritériumokat és a gazdasági növekedés ingadozását, a kétszereplős monetáris unió modelljében Artis és Buti (2001) által a kibocsátási résre felírt keresleti (OG^D) és kínálati (OG^S) görbék egyenlete a következő:

$$OG^D = \phi_0 + \phi_1 d - \phi_2(i-\pi^e) - \phi_3(\pi-\pi_f) - \phi_4(OG - OG_f) + \varepsilon_1 , \quad (4.5)$$

$$OG^S = \omega (\pi-\pi^e) + \varepsilon_2 , \quad (4.6)$$

Ahol *d* a deficit/GDP hányados, *i* a nominális kamatláb, π^e a várt infláció, π a tényleges inflációs szint, π_f az unió többi részének inflációs szintje, illetve $\pi-\pi_f$ egyfajta versenyképességi hatásként értelmezhető, OG és OG_f a vizsgált ország és az unió többi részének kibocsátási rése, amelyek különbözete megadja a vizsgált ország abszorbciós képességét, ε_1 a keresleti sokkhatás. Továbbá ω a munkaerőpiac rugalmassági fokának koeficiense, ami ha alacsony értéket vesz fel a 0 és 1 közötti intervallumon belül, akkor rugalmatlanságot jelez, ε_2 a kínálati sokkhatás. A fentiekből a *d* a költségvetési politika, *i* a monetáris politika által meghatározott változó.

A maastrichit kritérium a *d*-re vonatkozóan előírja a 3%-os deficitplafont.

$$d \leq \tilde{d} = 3\%, \quad (4.7)$$

A kormányzat egyensúlyteremtő mozgástere viszont elsősorban a strukturális egyensúly kapcsán van, míg az automatikus stabilizátorok a konjunktúra szerint működnek. Felbontva a költségvetési deficitet

$$d = d_s - \alpha OG + \varepsilon_3 , \quad (4.8)$$

ahol d_s a strukturális hiány, αOG a konjunktúra szerint alakuló ciklikus hiány, amiből α a költségvetés érzékenysége a kibocsátás ingadozására, ε_3 a költségvetési sokkhatás. A kormányzat feladata tehát a d_s-re vonatkozó célkitűzés, és annak megvalósítása, amely az EMU esetében egyértelmű, hogy 3%-nál kisebbnek kell lennie, úgy, hogy az automatikus stabilizátorok értékének, mint kiadásnak az ingadozásával együtt is teljesíthető legyen a deficitkritérium. Éppen ezért Artis és Buti (2001: 187) javaslata szerint a valószínűsíthető gazdasági sokkok közül a legrosszabb lehetőséggel kellene számolnia a kormánynak. Azaz a d_s-re vonatkozó célkitűzést a legmagasabb, valószínűsíthető kibocsátási réssel számolva ajánlatos meghatározni.

A fiskális sokkhatással akkor kell számolni, ha a monetáris uniót aszimmetrikus sokkhatás éri. Ugyanis az ECB a teljes unióra nézve igyekszik minimalizálni a sokkhatás veszteségét. Tisztán szimmetrikus, azaz minden tagországra nézve azonos sokkhatás esetén

a külső egyensúly nem változik, mert a hazai stabilizátorok és a monetáris csatorna működni fog.

Tisztán aszimmetrikus sokkhatás esetében viszont az unió átlagos kibocsátási rése (OG_{EMU}) és inflációs szintje (π_{EMU}) nem változik, ezért a jegybanki kamatláb sem fog változni, mert a központi bank által minimalizálandó veszteségfüggvényben nem áll be változás.

$$\text{min Loss (Central Bank)} = \pi_{EMU} + \beta_1 * OG^2_{EMU} + \beta_2(i_t - i_{t-1}), \quad (4.9)$$

$$\text{ahol } \pi_{EMU} = (\pi + \pi_f) / 2, \quad (4.10)$$

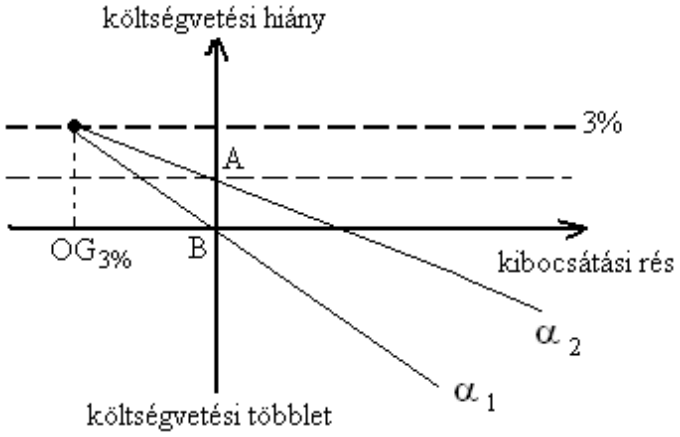
$$OG_{EMU} = (OG + OG_f) / 2. \quad (4.11)$$

Az aszimmetrikus sokkokra való költségvetési alkalmazkodás a gyakorlatban elsősorban azt jelenti, hogy többletkiadással vagy adóbevételekről való lemondással a kormányzat ellentételezni próbálja a gazdasági növekedésre kedvezőtlen hatásokat. Természetesen az aszimmetria azt jelenti, hogy bizonyos országok számára kedvező világgazdasági behatások érkeznek, amely éppen szükségtelenné tesz bizonyos kiadásokat, miközben a javuló gazdasági teljesítmény növeli az adóbevételeket is. Ez utóbbi helyzettel nem érdemes foglakozni, hiszen automatikusan javíthatja az államháztartási pozíciót. A kedvezőtlen világgazdasági hatások esetében viszont az alkalmazkodás tehát nem más, mint hiánynövelés, amit nem kompenzál a monetáris politika árfolyamváltozással vagy inflációt gerjesztő pénzpolitikával. Ehhez pedig az szükséges, hogy a kedvezőtlen hatás előtt a költségvetési egyenleg olyan mértékű legyen, amelyből kiindulva a hiánynövelés nem fenyeget az SNP értelmezése szerinti túlzott költségvetési deficittel.

A maastrichti deficitkritérium egyik gyengéje Balassone és Franco (2001) szerint a rögzített felső korlát, ami miatt vagy a beruházásokról kell lemondani, vagy csökkenteni kell az elkölthető jövedelmet. Nyilván, csökkenő deficit mellett, a beruházások változatlan ütemének fenntartása esetén a jelenbeli generációra kell terhelni az időarányos beruházások és a korábbi adósságok szintén időarányos törlesztésének költségét az adóemelésen és az állami ellátási és működési kiadások csökkentésén keresztül. A rögzített felsőkorlátból az is következik azonban, hogy a sokkhatások kivédése és a beruházások bizonyos mértékének állami hitelfelvételen keresztül való finanszírozása érdekében a deficit és ezen belül főleg a strukturális hiány tervezésekor kellően széles mozgásteret biztosító konjunkturális biztonsági sávot (*cyclical safety margin*) kell fenntartani. A sokkhatások mérete, eredete és együttmozgása hatással van a kibocsátás konjunktúrális ingadozásának mértékére és

sűrűségére. A 4.7 ábra költségvetés lehetséges érzékenységét mutatja be a ciklikus ingadozásokra vonatkozóan.

4.7 ábra A költségvetési hiány konjunktúra-érzékenysége különböző költségvetési programok esetén



Forrás: Artis és Buti (2001: 94), $OG_{3\%}$ a kibocsátási rés azon magas, negatív értéke, amely esetében még a sokkhatás nem okoz deficitkorlát-túllépést. Az α_1 és α_2 a különböző nemzeti költségvetési programok.

Buiter és Grafe (2002) modelljében a következőképpen modellezi a költségvetési politika kereteit az SNP által megszabott feltételek alapján:

Adósságváltozás = kiadás – bevétel + kamatfinanszírozás,

amit GDP-arányosan felírva a következő egyenlőséget kapjuk,

$$\Delta b \equiv g - \tau + ib = g - \tau + (r-n)b, \qquad (4.12)$$

ahol g a kiadás/GDP, τ a bevétel/GDP, b az adósság/GDP, r a kamatláb, n a GDP növekedési üteme.

A fizetőképesség megőrzése érdekében a nettó adósságállomány kisebb kell, hogy legyen, mint az összes jövőbeni elsődleges költségvetési többlet jelenértéke, azaz

$$b(t) \leq \int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - n(u)]du} * [\tau(v) - g(v)]dv \qquad (4.13)$$

ahol a kifejezés első tagja egy reál örökjáradékszerű függvény, amelynek a reálkuponja *n*-nek megfelelő rátával növekszik.

A (4.12) egyenletet részletezve:

$$g = g_{TR} + g_C + g_K, \qquad (4.14)$$

$$\tau = \tau_0 + \theta k, \qquad (4.15)$$

ahol GDP arányosan g_{TR} a kormányzati transzfer, g_C a kormányzati fogyasztás, g_K a kormányzati tőkeképzés, k a kormányzati tőkeállomány és τ_0 az egyéb bevételek, továbbá θ a kormányzati tőke bruttó hozama, δ az általános kormányzati tőke értékcsökkenése.

Ez alapján a kormányzati tőkenövekmény értéke (Δk), továbbá az adósságnövekmény és a tőkenövekmény különbözete ($\Delta b - \Delta k$):

$$\Delta k = g_K - (\delta+n)k, \tag{4.16}$$

$$\Delta b - \Delta k = [g_{TR} + g_C + g_K - (\tau_0 + \theta k)] + [(r-n)b - (g_K - (\delta+n)k)], \tag{4.17}$$

$$\Delta b - \Delta k = g_{TR} + g_C - \tau_0 + (r-n)(b-k) - (\theta-\delta-n)k \tag{4.18}$$

A maastrichti költségvetési kritérium alapján:

$$\Delta b \leq 0{,}03, \tag{4.19}$$

A ciklikusan kiigazított hiány pedig

$$\Delta \tilde{b} \leq 0. \tag{4.20}$$

Ugyanakkor Buiter és Grafe (2002) leszögezi, hogy a túlzott adósság nem egyenlő a fenntarthatatlan adóssággal. Előbbi esetében a költség több mint a haszon, anélkül, hogy a visszafizetési kockázat növekedne. Utóbbi viszont feltétele a túlzott hiány elkerülésének. A költségvetési és pénzügyi program akkor fenntartható, ha biztosítja a kormány fizetőképességét. Ha GDP-arányosan a permanens elsődleges többletet (s^p) végtelen időtávra vizsgáljuk, akkor azt kapjuk, hogy

$$s^p = \left(\int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - n(u)]du} dv \right)^{-1} * \int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - n(u)]du} * s(v)dv \tag{4.21}$$

ha r^p a hosszú távú (permanens) reálkamat és n^p a hosszú távú (permanens) növekedési ráta, akkor

$$\int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r^p - n^p]du} dv = \int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - n(u)]du} dv \tag{4.22}$$

$$r^p - n^p = \left(\int_t^{\infty} e^{-\int_t^v [r(u) - n(u)]du} dv \right)^{-1} \tag{4.23}$$

Ezek alapján a nettó államadósság mértékét kifejezve

$$b \leq s^p / (r^p-n^p) = (\tau^p-g^p) / (r^p-n^p) = (\tau_0{}^p + \theta^p k^p - g^p{}_{TR} - g^p{}_C - g^p{}_K) / (r^p-n^p) \tag{4.24}$$

A (4.24) képletből az is megállapítható, a számlálóban lévő változókat könnyen tudja befolyásolni a kormány. Tehát az államadósság hosszú távon endogén. A nevező ugyanis az elsődleges többlet (s_F), amely a kormányzat által kontrollálható. „*Ez a kontroll azonban tökéletlen a gyakorlatban, mert alapvető közigazgatási és politikai kényszerek alárendeltje.*” (Buiter és Grafe 2002)

A monetáris integráció lényege felzárkózási és versenyképességi, azaz növekedési szempontból az az addicionális költségvetési fegyelmező erő, amely képes kikényszeríteni az egyensúlyi költségvetési politikát a kohéziós támogatások jutalmazó és az SNP szankcionáló eszközével. A hiteles gazdaságpolitikán keresztül így megteremtett stabil – jelentős költségvetési kockázatoktól mentes – üzleti környezet biztosíthatja a közvetlen beruházások számára vonzó gazdaságot, és kikényszerítheti a reálgazdasági költséghatékonyságot és versenyképességet a nominális eszközök mellőzésével. Erre azonban fel kell készíteni a költségvetést. Az aszimmetrikus sokkok kivédésére megmaradt költségvetési eszköztár nem veszélyeztetheti a közösségi érdeket, azaz az árstabilitás célkitűzését. Ezért a költségvetési egyenlegbe be kell építeni azt a pénzügyi mozgásteret – ahogy fent neveztük, biztonsági sávot, – amely lehetővé teszi a kiadások növelését vagy az adóbevételekről való lemondást, azaz a hiány növelését, ugyanakkor nem veszélyezteti a Maastrichti szerződésben és az SNP-ben megfogalmazott elvárások teljesítését, így a közösségi érdeket sem.

E kétoldali szorítás – egyik oldalról a versenyképesség, másik oldalról a költségvetési kritériumok – azt jelenti tehát a gazdaságpolitikai gyakorlat számára, hogy a költségvetési kiadások és bevételek közötti negatív egyenleg igencsak szűkre szabottan maximalizálva van. A költségvetési politikának ezért a kiadások és bevételek viszonyában olyan kiindulási állapotot kell teremtenie, amely a 3%-os GDP-arányos deficitkritérium megsértése nélkül lehetőséget ad a kedvezőtlen gazdasági körülmények között a költségvetési fegyelem lazítására, továbbá a 60%-os GDP-arányos államadósság-kritérium veszélyeztetése nélkül középtávon az egyes évek hiányának más évek többletével való kompenzálására. Ez akkor valósítható meg hatékonyan, ha egyrészt a kedvezőtlen években a költségvetés automatikusan ellentételezi a negatív gazdasági sokkhatást, viszont a kedvező években semmilyen intézményi behatás nem gátolja meg a többlet felhalmozódását. Azaz a finanszírozási mechanizmusokra vonatkozó intézményi és szerkezeti reformokkal meg kell teremteni azt az állapotot, amikor a költségvetés konjunktúra-független összetételéből és annak megalkotási folyamatából nem keletkezik (elsődleges) deficit.

5. Konszolidáció és Strukturális reformok

5.1. A kelet-európai EU-tagállamok költségvetési dilemmái

Az Európai Unió tagállamai szempontjából kiemelkedő fontosságú a költségvetési egyensúly megteremtése, hiszen az így megteremthető gazdasági stabilitás és maga a fiskálispolitika is a monetárispolitikai célkitűzést kell, hogy szolgálja, nevezetesen az árstabilitást és intézményi szempontból az euró-zónához való csatlakozást.

Benczes (2004: 48) szerint a Gazdasági és Monetáris Unió „a monetáris és árfolyam-politika, az árupiac, a tőkepiac, a fiskális politika, a munkaerőpiac, az adópolitika és a szociális ellátórendszerek újraértelmezett struktúrája", éppen ezért az államháztartás reformja nem csupán hatékonysági kérdés. Meg kell határozni azt is, hogy mekkora legyen az állam mérete, milyen területekre és milyen mértékben terjedjen ki a szerepvállalása, milyen szinten tarthatók fenn a jóléti ellátórendszerek és milyen mértékű megreformálásuk szükséges. Nem utolsó sorban meg kell teremteni a a hosszútávon fenntartható költségvetési egyensúlyt az euró bevezetése, és ezzel összefüggésben a stabil üzleti környezet megteremtése érdekében. Az 5. fejezet az egyensúlyteremtés „hogyanjáról" szól.

Az egyensúly fogalma alatt egyszerre értendő az állami költségvetés egyensúlya és a nemzetgazdaság külfölddel való külső egyensúlya. Az egyensúly nem csupán a válságok, pénzügyi összeomlások megelőzése érdekében kívánatos, hanem a gazdasági növekedés megalapozására stabilizált üzleti környezet és a folyamatosan biztosított termelési tényezőforrás megteremtése okán is. Optimális esetben a vállalatok hitelkeresletére a lakossági, állami és külföldi megtakarítások kell, hogy fedezetet nyújtsanak. (Bokros 2004: 85-125) Ezért az egyensúly szempontjából elfogadhatatlan volna, hogy a háztartások jövőbeni nettó megtakarítási állományának vagy az államadósságnak a jelenértéke negatív legyen, azaz ezek a gazdasági szereplők is eladósodjanak. Ekkor ugyanis a vállalati hitelek forrásának nem lenne alternatívája a külfölddel szemben. Ezért minden olyan állami kiadás és beavatkozás, amelyet államkötvény kibocsátásából finanszíroznak, vagy amely a háztartásokat saját jövedelmükön és vagyonukon túli kereslettöbbletre ösztönzi, az megpróbálja felülírni a piaci racionalitást, ezzel együtt veszélyezteti a gazdasági egyensúlyt és a gazdasági növekedés forrásait.

A kelet-európai EU tagállamok sajátos gazdaságpolitikai kihívása, hogy úgy vállalták magukra az európai egységes valutaövezetben való részvételt és ezzel együtt az árstabilitást támogató költségvetési fegyelem megvalósítását, hogy mindeközben azt a sajátos poszt-kommunista szociális modellt kell(ett) részben működtetniük és egyszerre

átalakítaniuk is, amely ugyan sok elemében hasonlít a nyugat-európai szociális ellátó rendszerekre, de bizonyos jellemzői miatt különleges erőfeszítéséket igényel a világgazdasági és a társadalmi környezet változásához való igazítása. Volt ugyan ezeknek az országoknak nem egészen két évtizedük ezen ellátási rendszerek átalakítására, azonban ezt az alkalmazkodási folyamatot többé vagy kevésbé több országban is lassította a politikai racionalitás. Mégsem kerülheti meg egyik kelet-európai, volt szocialista EU-tagország sem, hogy alkalmazkodjon az európai egységes piacban megtestesülő új gazdasági környezethez. Az alkalmazkodás stratégiai keretét a fent ismertetett 1.1. ábra adja meg.

A kelet-európai tagállamok rendszerváltáskor megörökölt poszt-kommunista szociális modelljének alapvető sajátosságai – amelyek egyben jelentős mértékben sebezhetővé is tették a költségvetési finanszírozási rendszereket – az árak nélküli vagy nem reális árakon nyújtott természetbeni szolgáltatások, a mennyiségi szemlélet és a költségektől független, alanyi jogon járó fogyasztás. (Erdős T. 2006 alapján) E három tényező oda vezethetett, hogy – miközben a közszolgáltatások finanszírozására fizetett járulékokat az állampolgárok inkább adónak érzékelték, mint biztosítási díjként – a közszolgáltatásokra folyamatos túlkereslet alakult ki, aminek a finanszírozását semmilyen költségvetési szelep nem korlátozta. E mechanizmusok a gazdasági átmenet során is működtek és működnek, mindaddig, amíg a finanszírozási és szolgáltató rendszereket át nem alakítják a megváltozott társadalmi és gazdasági körülményeknek megfelelő módon. Az esetlegesen így eladósodott finanszírozási rendszerek reformja viszont nem hoz költségmegtakarítást rövidtávon, ami a megvalósítás oldaláról nem túl ösztönző. Mindössze arra van rövidtávon lehetőség, hogy az állami finanszírozási forrásokat helyettesítsék magán forrásokkal. Ez viszont a költségvetés egyensúlyára nézve kedvező, hiszen a fentiekkel együtt a költségvetési hiány kiváltására is lehetőség nyílik.

Az egyensúly gazdasági növekedésre gyakorolt jelentőségét megértve belátható, hogy a kevésbé fejlett EU-tagállamok számára a legfejlettebbekhez való felzárkózás (azaz a növekedés) és a fenntartható fiskális politika (azaz az egyensúly) egymást támogató célok. Éppen ezért kimondható, hogy a kevésbé fejlett Közösségi tagországok felzárkózási szándékával egybevág a SNP fiskális fenntarthatósági célja. (Neményi 2001) A legfejlettebb európai országokhoz képest legalább háromszor-négyszer gyorsabb, a felzárkózáshoz szükséges gazdasági növekedést alapvetően az exportbevételekre és a beruházásokra lehet alapozni hosszabb távon, amelyhez elengedhetetlen az üzleti környezet

stabilitása. Ennek a stabil környezetnek hangsúlyozottan fontos eleme a költségvetési politika fenntarthatóságának hitelessége, azaz a költségvetés egyensúlya.

A piaci körülmények között végbemenő folyamatok állami elterelése viszont semmiképpen nem vezethet költséghatékonyság vagy minőség szempontjából nemzetgazdasági szinten jobb megoldásokhoz, mert az állami, gazdaságpolitikai döntésekben mindig közrejátszanak politikai szempontok. Ebből azonban nem az következik, hogy az államnak ki kellene vonulnia minden szolgáltatásból és egyéb közjószág előállításából, hanem hogy a piacelvű vagy piacszerű mechanizmusoknak kell lehetőség szerint érvényesülniük a költségvetési finanszírozásban is. E mechanizmusok ugyanis kikényszerítenék az átláthatóságot, a pontos költségfeloszlást és adott esetben a közszolgáltatókat költséghatékonyságra is szoríthatja. Mindezt Csillag (2001) úgy fogalmazza meg, hogy a költségvetési szervek üzemgazdasági jellegét kell erősíteni, amely azt sugallja, hogy a tisztán gazdasági racionalitás alapján működő vállalati menedzsment eszközein keresztül is javítható az állami intézmények hatékonysága.

A poszt-kommunista szociális modell reformjának elkerülhetetlensége tehát nem vita kérdése, hiszen a szovjet típusú állami gondoskodás rendszere a gazdasági rendszer összeomlásával megbukott, és a piacgazdasági átmenet során ez az örökség folyamatosan átalakul illetve átalakulásra kényszerül.

A kérdés csupán az, hogy – még hosszú távon is megkerülhetetlennek tekintve bizonyos mértékű állami gondoskodás európai modelljét – melyik európai szociális modell legfőbb jellemzőit adaptálja a keleti tagállamok társadalma a 3.5. fejezetben ismertetett (angol liberális, skandináv, kontinentális, mediterrán) modellek közül. A 3.5. fejezetben leírtak alapján úgy tűnik, hogy a finanszírozási és ellátási reform kapcsán követendő példának leginkább az angol liberális szociális modell váza alkalmas. A kelet-európai tagállamok esetében további érv az angol modell mellett, hogy a gazdasági átmenet során a társadalomnak hozzá kellett szoknia egy hasonlóan bizonytalan munkaerő-piaci és vállalkozói környezethez, mint amilyen a szinte kizárólag munkavállalásra ösztönző angol modell. E különböző gyökerű, de hasonló végeredményű társadalmi környezet jellemzője, hogy egy adott munkahely biztonsága senkinek sem garantált a szigorú felmondási és alkalmazási szabályok híján. Ebből kifolyólag az egyének kénytelenek alkalmazkodni a munkaerőpiac változékonyságához, vagy máskülönben be kell érniük a minimális jövedelmi és ellátási szintet biztosító szociális juttatásokkal. Ez a társadalmi alkalmazkodási kényszer és a jövedelemszerzési kockázatok egyéni szinten való felvállalásának kényszere feltehetőleg rugalmasabbá tette a kelet-európai tagállamok

társadalmát arra, hogy az egészségügyi, oktatási és nyugdíjellátási szolgáltatásokban is egyre inkább átalakítsák az állami kockázatvállalást egyéni/privát kockázatvállalásra.

5.2. Rövid távú konszolidáció és hosszú távú strukturális reform

A költségvetési egyensúly helyreállítására három elméleti lehetőség van Kubicova (2005:119) szerint: a rövid távú kiadáscsökkentés, a költségvetési finanszírozás strukturális reformja, vagy a növekedésösztönző adóreform. A költségvetési egyensúly felé való elmozdulás legtriviálisabb módja, ha a bevételek abszolút értékben gyorsabban nőnek, mint a kiadások. Így egyben az is elkerülhető, hogy a gazdasági növekedési dinamika összeomoljon.

$$\Delta G\uparrow < \Delta T\uparrow < \Delta GDP\uparrow \qquad (5.1)$$

Vagyis a GDP növekedésénél legyen alacsonyabb az abszolút adóteher növekedése, de még ehhez képest is kisebb arányban növekedjenek a kormányzati kiadások. Ehhez azonban szükséges, hogy a költségvetési kifizetések ne automatikusan történjenek meg. Ugyanis a konjunktúrára és költségváltozásra érzéketlen, rugalmatlan kiadási típusok, mint pl. az önkormányzati finanszírozás vagy a felosztó-kirovó nyugdíjpénztár, kezelhetetlenné teszik a kiadásoknak a kormányzati fizetőképességhez való igazítását. Az adóbevételek pedig csak akkor csökkenthetők, az egyensúlyi cél megtartása mellett, ha a kiadások legalább ugyanannyival csökkennek. De az államadósság finanszírozható mértékű növekedési lehetőségei is korlátozzák az adócsökkentés mozgásterét. (Tomkiewitz 2005)

Amennyiben a kormányzati hiteligény csökkenése mérsékli a kockázati prémiumot, akkor lehetővé válik a magánberuházások bővülése (*crowding-in*) és a magánfogyasztás növekedése. Ahhoz, hogy megállapítsuk, képes-e a költségvetési kiigazítás helyreállítani az egyensúlyt, illetve stabil pénzügyi háteret teremteni a finanszírozási rendszerek reformjának elindításához, azt kell végiggondolni, hogy miként hat a gazdaság szereplőinek várakozásaira a költségvetés egyensúlyának helyreállításához szükséges kiadáscsökkentés illetve adóemelés. A költségvetési kiigazításhoz szükséges lépésekkel kapcsolatosan két, alapvetően eltérő megközelítés fordul elő a szakirodalomban: a keynesiánus és a nem keynesiánus.

A keynesiánus megközelítés szerint a költségvetési kiadások és az adók változása multiplikátor hatással van az aggregát keresletre a merev árak és a szabad kapacitások megléte miatt. Zárt gazdaságban a költségvetési kiadások csökkentése vagy az adók növelése azonnal visszafogja a keresletet és ezen keresztül a kibocsátást is. A nyitott gazdaság esetén viszont a kiadások csökkentése révén a tradicionális keynesiánus

megközelítés szerint érvényesülő kedvezőtlen hatást részben semlegesíti a csökkenő állami hiteligény miatt mérséklődő hitelkamatláb és a hitelpiaci kiszorítási hatás, így bővülhetnek a magánberuházások.

Ezzel szemben a nem keynesiánus megközelítés a költségvetési kiadások csökkentésének és az adók növelésének a kibocsátásra gyakorolt hosszú távú kedvező hatását hangsúlyozza. Ugyanis e szerint a megközelítés szerint a gazdasági szereplők várakozásai nem adaptívak, hanem racionálisak. Így a várakozásaikba beépül az, hogy a sikeres konszolidáción keresztül megnyílik a lehetőség a későbbi adócsökkentésre. Vagyis a jövőbeni magánjövedelmek növekednek, amely fedezetre viszont már rövidtávon is bővülhet a háztartások fogyasztása – ezt nevezik ricardoi viselkedésnek (*Ricardian Behavior*). Az államadósság visszafizetési kockázatának csökkenésével és az adók mérséklésével a magánszektor vagyona is bővülhet, ami ugyancsak növelheti hosszú távon a magánszektor fogyasztási hajlandóságát. Ezen kívül a nem keynesiánus megközelítés felhívja a figyelmet a kínálati oldalon jelentkező kedvező hatásokra is, azaz hogy a kiadások csökkentése mérsékli az államháztartás által fizetendő kamatfelárat, ami csökkenti a kiszorítási hatást a beruházási piacon. Továbbá a konszolidáció által megteremthető jövőbeni adócsökkentés lehetősége a vállalati szektorban is kedvező várakozásokat kelthet a munkaerőköltség csökkenésére nézve. Amennyiben azonban a költségvetési kiigazítás nem hiteles, a fentiekkel ellentétes hatások érvényesülhetnek. (Afonso 2006, Gáspár 2005b, Bhattacharya 1999)

A nem keynesiánus, expanzív (*expansionary*) konszolidáció esetében két irányba mozdulhat el a gazdaságpolitika. Egyik lehetőség a szociális kiadások és az állami szektorbeli bérek csökkentése. A másik megoldás az adóemelés, amely viszont így elkerülhetővé teszi a jövőbeni adósságszolgálat növekvő költségét és az ehhez szükséges jövőbeni adóemeléseket. Előbbire Írországot, utóbbira Dániát említi a szakirodalom példaként. Mindkettő a jelenbeli generációra helyez át több terhet a jövőbeni adósságszolgálat költségeit mérsékelve.

A nem keynesiánus megközelítés lényege tehát, hogy hiteles – a gazdasági szereplők által megvalósíthatónak tartott – költségvetési kiigazítás esetén a közszolgáltatások kiadásainak csökkentése vagy az adóemelés azért lehet pozitív hatással a gazdasági növekedésre, mert csökkenti a jövőbeni fiskálispolitikai bizonytalanságot.

A konszolidáció alapvetően a költségvetési politikán keresztül elérhető nettó hasznosság jelenértékét próbálja növelni, ami a költség-haszon elemzés eszközével kifejezve:

$$\max PV \{\text{társadalmi haszon} - \text{társadalmi költség}\} \quad (5.2)$$

Ez a költség-haszon elemzés azonban igen összetett, ezért ügyelni kell arra, hogy az eredmény ne legyen félrevezető. Először is nehézséget jelenthet felmérni a költségvetési kiadások és elvonások minden tényleges mellékhatását. A hasznok becslésekor azzal a problémával nézünk szembe, hogy miként hasonlítható és mérhető össze az egyének szubjektív hasznosságérzete. A gyakorlatban alkalmazott költségbecslési módszerek – legalábbis a szociális szolgáltatások terén – igencsak bizonytalanok. (Wildavsky 1997) A jelenérték számításakor nem zárható ki a költségek jövőbeni változása. A költségvetési rendszer elemzése éppen ezért intuíciót és kreativitást is igényel a kvantitatív módszerek mellett.

A rövid távú konszolidáció esetében az az alapvető probléma, hogy csak egy-egy költségvetési évre oldja meg a hiány okozta fedezeti problémát, miközben időlegesen forrásokat von el bizonyos alrendszerektől, amelyek működőképességét a pillanatnyi finanszírozási hibák és az előidézett forráshiány veszélyeztetik. A költségvetési megszorítás nem oldja meg azt a problémát, hogy a költségvetés bevételi és kiadási mechanizmusai újratermelik a deficitet és egyben folyamatosan növelik a költségvetés adósságból való finanszírozásának igényét. Az államadósság növekedésével azonban megnövekszik a visszafizetési kockázat (*default risk*), amely miatt egyre kevésbé lesz hiteles a kormányzat költségvetési tervezése. A gazdaságpolitika hitelvesztése pedig rontja az üzleti környezet stabilitását és ezzel együtt a nemzetgazdaság versenyképességét és tőkevonzó-képességét is. Így a költségvetési és a külső egyensúlytalanság tovább növekszik. Tehát a megszorítás eszközei, mint a fűnyíró elv szerinti forráselvonások vagy a maradványképzés, csupán elodázza, de ezzel együtt halmozza is az egyensúlytalansági problémák által előrevetített pénzügyi vagy reálgazdasági válságot.

Éppen ezért hosszú távon a legjobb megoldás a finanszírozási rendszerek olyan fajta átalakítása, amely képes garantálni, hogy a hiány tartósan mérséklődni fog, sőt optimális esetben többletbe is fordulhat, illetve, hogy az államadósság újratermelődése nem következik be.

Tartós egyensúlytalanság esetén az éves hiányból már szignifikáns méretű államadósság halmozódik fel ahhoz, hogy a konszolidációt legegyszerűbben az államadósság kamatainak csökkentésén keresztül lehet megvalósítani.

$$B_1=(r-\gamma)*B_0 + ps - \text{seigniorage}, \quad (5.3)$$

ahol B_1 a vizsgált évben megállapított államadósság, B_0 az előző évi államadósság, r a reálkamat, γ a GDP növekedési rátája, ps az elsődleges egyenleg a *seigniorage* pedig a

pénzteremtésből származó bevétel. De ez utóbbi a stabilitást javító antiinflációs célkitűzés esetén mint lehetőség a költségvetési egyensúly javítására, elvetendő. (Gáspár P. 1997b) Az SNP-vel éppen az inflációgerjesztő hatása miatt nem is egyeztethető össze.

A probléma csupán az a reálkamat csökkentésével, hogy rövidtávon nem változtatható, hiszen a kockázati prémium a gazdaságpolitika teljesítményéből (is) ered. Ugyanígy a gazdasági növekedés gyorsulása is csak hosszabb távú megoldás lehet. Az államadósság csökkentésére szolgáló privatizációs bevételek forrása még a keleti EU-tagállamokban is beszűkült a piacgazdaságra való átmenet során. A fentiekből adódik, hogy amennyiben sürgős a rövid távú egyensúlyjavítás, akkor a költségvetés elsődleges egyenlegén kell javítani. Azaz nem marad más eszköz, mint a rövid távú megszorítás. Ekkor meg kell vizsgálni, hogy milyen kiadásokat kell fedezni mindenképpen, melyekhez nem lehet hozzányúlni, melyek halaszthatók el időben a jövőbe tolva. Jellemzően a törvényben nem garantált kiadások és a rosszabb alkupozícióval rendelkező érdekcsoportok látják kárát a megszorításoknak: Elhalasztják az állami beruházásokat, visszatartják az adó-visszatérítéseket, közalkalmazotti béreket, esetleg újabb illetékeket és vámokat vezetnek be. A keynesiánus megközelítés szerint így mellékhatásként a gazdasági növekedés lassul az állami beruházások elmaradása, vagy az új adójellegű bevételek kiszorítási hatása miatt.

Viszont a reálkamat csökkenése elérhető, ha a kormányzathoz kapcsolódó kockázati prémium csökken a költségvetési egyensúly helyreállta miatt. Az egyensúly egyben azt is jelenti, hogy a jövőben kisebb annak a kockázata is, hogy a hiányt adóemeléssel kelljen kompenzálni. (Tomkiewitz 2005) A nem keynesiánus megközelítés szerint tehát ily módon növekszik a privát fogyasztás és bővülhet a beruházás.

Ezzel szemben a strukturális reform nem egyszerűen az állam méretének lefaragását, a kiadások megspórolását jelenti. Bármilyen, a költségvetés kiadási és bevételi oldalát érintő szerkezeti vagy intézményi átalakítás e fogalomkörbe sorolható, amely hosszútávon, évekre, évtizedekre pozitívan befolyásolja a költségvetés hatékonyságát. Bizonyos esetben akár a korábbi kiadási szint megtartása is elképzelhető. A költségvetés strukturális reformjának lényege, hogy a korábbi finanszírozási mechanizmusokat, struktúrákat kell hatékonyabbá tenni, vagy hatékonyabbra lecserélni, függetlenül az éppen fennálló költségvetési hiánytól vagy többlettől. Nem feltétlenül kell ez alatt kiadáscsökkentést vagy adóemelést érteni, amennyiben az eredeti költségvetési keretszámok mellett is megvalósítható bizonyos mértékű hatékonyságjavulás. Ettől a hatékonyságjavulástól elképzelhető a bevételi oldal növekedése, amely természetesen

egyensúlyjavító. A reform végső célkitűzése a maximális hatékonyságjavulás megvalósítása.

Bokros (2005) szerint a strukturális költségvetési reform összetettségét jellemzi, hogy három különböző dimenzióban kell egyszerre eredményt elérni, hogy a pozitív hatások érvényesüljenek. A reform egyrészt költség-haszon hatékonysági kérdés, másrészt a közszolgáltatások minőségére vonatkozó célkitűzés, harmadrészt a korrupció felszámolását és a költségvetési intézményrendszer átalakítását célzó politikai folyamat.

A strukturális reform során a költségvetési folyamatokban véghezvitt fundamentális változások célja a homályos folyamatok átláthatóvá tétele. Ennek ki kell terjednie a tervezési, a törvényesítési, a megvalósítási és az ellenőrzési folyamatokra egyaránt. Egyértelmű kell, hogy legyen az újraelosztás, az érdekcsoportok haszonélvezeti vagy költségviselői pozíciója. (Kornai et al. 2001: 4-5)

A reform egyik hátráltatója lehet adott esetben az, hogy tisztázatlan az állam feladata és annak ellátási módja. (Pete 2001) Mindezt tovább nehezíti a megreformálni kívánt alrendszer összetettségi foka ill. a megkövült érdekcsoportok súlya a döntéshozatalban és a végrehajtásban. (Bokros 2004) A költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyértelmű kapcsolatok vannak a kollektív és egyéni hasznok között az alapján, hogy milyen kormányzati transzferben részesülnek bizonyos érdekcsoportok és milyen hozzájárulást fizetnek be adóként. A probléma általában az, hogy az állampolgár nem szembesül a közszolgáltatások közvetlen költségeivel, miközben ragaszkodik a szolgáltatások fenntartásához. (Kornai et al. 2001) Az a költségvetési szemlélet, hogy az adóbevétel nincs megcímkézve aszerint, hogy mire fordítható, hanem minden kiadást kell hogy fedezzen, a közigazgatás számára ideológiai lepel, hogy visszatartsa a pontos költségekre, költségviselőkre vonatkozó információt. Mindeközben az adófizetőt is a fent említett, hamis „költségvetési illúzióban” / „adóillúzióban” ringatja, hogy megfizette a közszolgáltatások fenntartásának árát, tehát jár neki.

Drazen (1998) megközelítésében a reform egyfajta közjószág, aminek „létrehozását” mindenki szükségesnek tartja, de úgy hogy másra háríthassa a költségét. Ezért hiába teremt hasznot mindenkinek a finanszírozási vagy az ellátási rendszerek átalakítása, ha nagy a valószínűsége annak, hogy az egyes egyénekre hárul a bevezetés költsége, akkor az ún. *elosztási háborúban* (*war of attrition*) felőrlődik a reform támogatottsága. A költségek elosztása gyakorlatilag az adóterhek elosztást jelenti, ami egy külön adóvitát jelent még a reform tervezési folyamatában. Ez is hátráltathatja a

végrehajtást. Még inkább romlik a támogatottság, ha az egyéni elvárt hasznok bizonytalanná válnak.

A rossz hatékonyságú költségvetési intézmények korrumpálhatósága és lefizethetősége, illetve a veszteséges működésük által okozott rejtett társadalmi költségeken túl még nagyobb finanszírozási probléma, hogy – szemben a korábbi kelet-európai, államosított tervgazdasági rendszerrel – a piacgazdaságban lehetővé vált az állami közszolgáltatások megkerülése például a magán egészségügyi vállalkozókon és biztosítókon, a magániskolákon, a magán biztonsági szolgálatokon stb. keresztül. Természetesen ezt a legtehetősebbek engedhetik meg, viszont így a legnagyobb finanszírozók hozzájárulása marad el. Ez nem csak az állami ellátórendszerek fizetőképességét veszélyezteti, de a társadalmi szolidaritásra és kohézióra is romboló hatással van.

Kornai et al. (2001) szerint olyan költségvetési intézményekre van szükség, amelyek engedik érvényesülni a központi ellenőrzést, nem érdekük az információ visszatartása. A költségvetési szabályok esetében kívánatos volna, hogy limitálják a kiadási lehetőségeket. Bevételi oldalról pedig a korrupció és a politikai befolyás felszámolásával növelni kell az adóbehajtási hatékonyságot, és lehetetlenné kell tenni az adóelkerülést.

A bevételi oldal hatékonysága szempontjából Tanzi (2001: 53) szerint nem lehet egy minden országra uniformizáltan eredményes ajánlást összeállítani, mert a helyi érdekcsoportok alkuerejétől és az adófizetési hajlandóságtól sok minden függ. Ennek ellenére, a „jól megtervezett adórendszerre” vonatkozóan általános szempontokat is megfogalmaz. Először is fontos, hogy az adóhatóság hatékonyan működjön, vagyis az adóelkerülések minél szélesebb körét képes legyen felderíteni, és ne legyen sem intézményi, sem személyi szinten megvesztegethető. Ezen kívül, az adófizetési hajlandóság növelése érdekében, a semlegesség elve alapján, érdemes minél szélesebb társadalmi körre egyenletesen elosztani az adóterhet, amely egyben az egyes adótételeknél alacsonyabb kulcs alkalmazását is lehetővé teszi. Ugyanakkor csak olyan forrás vehető figyelembe, amelyre hivatkozva valóban behajtható az adókövetelés. Alapelv, hogy minden kivételezés és adókedvezmény a piaci erőket bírálja felül, ráadásul ellene megy az egyensúlyteremtő költségvetési célkitűzésnek. Ezért a hatékony adórendszernek ellenállónak kell lennie az érdekcsoportok befolyásával szemben.

Az adócsökkentés nem lehet elsőrendű szempont a költségvetési reform kapcsán, hiszen a lépés önmagában egyensúlyrontó. Az adópolitika egyetlen tényleges mozgástere azután, hogy a politikai szempontok alapján elhatározott közfeladatok költségösszegét

meghatározták, az, hogy ezt a finanszírozási terhet miként ossza el a különböző társadalmi csoportok között. Ilyen értelemben a költségvetési deficit is csupán a jelenleg és a jövőben adót fizető generációk közti tehermegosztás. Arra nézve, hogy az adócsökkentés javítja-e az adózási fegyelmet, ezáltal ténylegesen növeli-e az összes adóbevételt elméleti feltevések vannak ugyan, de empirikus felmérések nem támasztják alá kétséget kizáróan (lásd Laffer-görbe). Az adókulcs mértéke mellett legalább ugyanakkora szerepe lehet az adórendszer bonyolultságának is az adófizetési hajlandóság meghatározásában. Ugyanis amikor például az üzleti tevékenységtől vonja el a vállalati vezetők és vállalkozók idejét, hogy kigondolják a számukra legkedvezőbb költség-elszámolási és adóalap-számítási megoldásokat, akkor mindez az üzleti jövedelmezőséget is rontja, mert nő az időköltség, miközben kevesebb idő jut a megfelelő üzleti döntések meghozatalára, és növekszik a vállalati pénzügyi elszámolás nyilvántartásában a hiba lehetősége, így az adóbírság kivetésének veszélye is. E jövedelmezőségi romlás miatt viszont a vállalkozó szektor – ahol lehetőség van a jövedelmek elrejtésére – hajlamosabb lesz az adóelkerülésre, fiktív költségek elszámolására.

A fenti szociális modellek összevetéséből az is leszűrhető, hogy a legmagasabb adóterhet kirovó skandináv országok gazdasági teljesítménye nem rosszabb, mint más országoké, a legstabilabb és leghitelesebb egyensúlyteremtő gazdaságpolitikát folytatják, és a magasabb adók esetén is kisebb az adóelkerülési hajlandóság, mint más országokban. Ezért szükséges, hogy az adófizetők tisztán láthassák a befizetésük és a költségvetés kiadásai közti kapcsolatot és az így megteremtett minőségi közszolgáltatást. Az empirikus felmérések szerint az adó mértéke és a gazdasági növekedés között nagyon laza kapcsolat mutatható ki. Sokkal inkább az adórendszer kiszámíthatósága és stabilitása az, ami szorosan egyenes arányban áll a gazdasági növekedéssel. (Gotz-Kozierkiewicz 2005: 66) Tehát a hatékony adórendszer kialakítását is szolgálnák a költségvetési alrendszerek szakmai és finanszírozási szerkezetének átalakításai. Így nem csak megtakarítás remélhető e lépésektől, hanem az adófizetők közszolgáltatásokhoz kapcsolódó hasznosságérzete és így az adófizetési hajlandósága is. Bár Tanzi (2001: 58-59) megjegyzi, hogy a kelet-európai, volt szocialista országoknak olyan többgenerációs problémával is meg kell küzdeniük, amely szerint a lakosság történelmi tapasztalatai szerint az adófizetés számukra nem garantál magas hasznosságérzetet. Ráadásul a tervgazdaság idején az állami szektor működésének költségei és annak fedezete rejtve maradt előttük. Így rövidtávon nehezebb elfogadtatni az adófizetés szükségességét.

A bevételi oldalon további korlátokat is figyelembe kell venni a tehermegosztás szempontjából, amely esetleg negatív mellékhatásokat eredményez a gazdasági növekedés és az adóbevétel kapcsán. A társasági adó és a munkaadói járulékok terén igen erős a csökkentési kényszer. A fejlettebb európai országok esetében azért, hogy ne települjön külföldre a beruházási tőke, a kevésbé fejlettek esetében pedig azért, hogy a közvetlen beruházók őket válasszák. A munkavállalói adó- és járulékterhek esetében a nagyobb mértékű adóterhelést akadályozza az ezzel együtt várható munkanélküliség és a munkavállalási hajlandóság illetve a fogyasztás csökkenése. A közvetett adók korlátja a csökkenő fogyasztási vagy a növekvő megtakarítási hajlam. (Kubicová 2005: 117) Ráadásul a fogyasztási és hozzáadott érték alapú adók egyben inflációs hatásúak is, amely ellentétes az euró bevezetése miatt folytatott antiinflációs politikával.

5.3. A reformok elhalasztásának következményei

A költségvetés strukturális reformja kapcsán felmerül egy rövid távú akadály, ami miatt a megszorítás és a reform ténylegesen egymás alternatívájává válnak. A reformok elindítása „befektetést" igényel a költségvetés részéről. A finanszírozási rendszerek átalakításához szükséges a fent említett régi mechanizmusok leépítése, az ezektől való eltérés, vagy megszabadulás ösztönzése, ill. éppen a régihez való ragaszkodás büntetése, emellett a vesztesek gazdasági vagy törvényi kényszerek miatti, átmeneti kompenzálása. Vagyis amikor sürgetővé válik az egyensúlytalanság csökkentése, éppen hogy nincs lehetőség ilyen kezdeti ráfordításokra, különben egy szimpla egyensúlyjavító megszorításnál nagyobb elvonással kell terhelni bizonyos költségvetési alrendszereket vagy társadalmi csoportokat. Viszont a konszolidáció elindítását leginkább a gazdasági/pénzügyi válságok vagy azok széles körben érzékelhető előjele szokta kikényszeríteni. Márpedig ilyen esetben a piaci és talán a társadalmi résztvevők is a rövidtávon egyensúlyt teremtő költségvetési lépéseket igénylik leginkább. Ebből következően, ha egy EU-tagország kormányzata csak halogatja a strukturális reformok végrehajtásán keresztül elérhető konszolidációt, miközben mindinkább közelít a nemzeti konvergencia-programban kitűzött csatlakozási dátumhoz, akkor egyre inkább csak a rövid távú megszorítási lehetőségek maradnak az euró-zónához való csatlakozás feltételeinek ütemezett teljesítésére. Ellenben az esetlegesen sikeresen teljesített maastrichti kritériumok utáni EMU-tagság során, az elmaradt reformok miatt újratermelődő költségvetési hiánnyal sokkal nehezebb lesz megküzdeni, hacsak nem – abban a felettébb valószínűtlen esetben, amikor – a tagország

meg tudna egyezni a partnerországokkal arról, hogy bizonyos reformköltségeket ideiglenesen ne számítsák az SNP szerinti deficitbe.

Veszélyes egyensúlytalanság esetén a másik lehetőség, amely egyben talán a piaci várakozások által kikényszerített alternatíva is, hogy az euró bevezetésének céldátumát módosítják a konvergencia-programban és megindítják a finanszírozási rendszerek átalakítását. Ekkor azonban nagyon eltökélten végig kell vinni ezeket a folyamatokat, mert egyedül ezek eredményessége tudja túlkompenzálni az eredeti konvergencia-program feladásából származó gazdaságpolitikai hitelvesztést.

Amennyiben ugyanis egy súlyos költségvetési egyensúlytalansággal küzdő tagállam csak az euró bevezetése után kezdené végrehajtani a finanszírozási reformokat, kénytelen lenne folyamatosan a hosszú távon fenntartható egyensúly célja és a rövidtávon GDP arányosan 3%-on maximált deficit vállalása között őrlődni. Ha átlépi a költségvetési hiány a megengedett felső határt két egymást követő költségvetési évben, akkor a túlzott költségvetési hiány eljárás keretében nagy valószínűséggel számíthat pénzügyi bírságra a tagállam. Ez egy olyan nem kamatozó letétet jelent, amely újabb két év után, amennyiben a tagállam továbbra is megszegi a költségvetési hiányra vonatkozó feltételt akár el is veszhet a nemzeti költségvetés számára.[32]

Ha egy állam egyszerre akarja megteremteni a rövid távú költségvetési egyensúlyt és felvállalni a reformok elindítási költségeit, akkor az éves hiánycél (d) esetében egyszerre kell számolnia a hosszú távú strukturális deficit céllal (d_s), a költségvetési bevételek konjunktúra-érzékenységük miatti ingadozásával (α*OG, ahol α a konjunkturális érzékenység, OG a tervezett jövedelem-kibocsátástól való eltérés) és a reform okozta fiskális sokkhatással (ε) (Artis és Buti 2001):

$$d = d_s - \alpha * OG + \varepsilon. \qquad (5.4)$$

A reformokon keresztül elérhető hosszú távú költségvetési egyensúlyra vonatkozó törekvés nem tekinthető öncélúnak, vagy mindössze az euró bevezetését mindenáron erőltető gazdaságpolitika kényszerének. A hatékonyabban működő finanszírozási formák és csatornák a teljes nemzetgazdaság versenyképességét javítják. Ebben az értelemben a közszolgáltatások és közhivatali tevékenységek is ugyanolyan alapvető inputszolgáltató ágazatnak tekinthető, mint például az energiaszektor. Minden más nemzetgazdasági ágazat termelékenységére, költséghatékonyságára és nemzetközi versenyképességére kihat, hogy milyen mértékű időbeli és pénzbeli költséget illetve emberi erőforrásbeli minőséget jelent

[32] A büntetés mértéke: GDP 0,2% + [GDP 0,1% * (deficit – 3)], de legfeljebb a GDP 0,5%-a.

számára a közigazgatási ügyintézés, a közlekedési infrastruktúra, a közegészségügyi ellátás vagy a szakképzési rendszer. Innentől kezdve pedig nem lehet a hatékonysági szempontok elől kitérni azzal, hogy emberiességi és szakmai szempontokra hivatkozunk, mert pontosan e szempontok alapján kell megfogalmazni a közszolgálati alrendszerek hatékonysági mércéjét, finanszírozási formáját és célrendszerét. Az említett kitérő hivatkozások mögött valójában azok a – más résztvevőkkel szemben erős és koncentrált – érdekcsoportok érdekei állnak, amelyek veszélyben érzik korábbi pozíciójukat, mert az újdonság egyben bizonytalanságot is jelent számukra.

Nem elhanyagolható kár az a hitelességi veszteség és országkockázat-növekedés sem, amely az egyensúlytalanságból és az emiatt fenntarthatatlan gazdaságpolitikából fakadóan bizalmatlanná teszi a hazai és nemzetközi gazdasági résztvevőket az ország üzleti környezete iránt. A bizalmatlanságból fakadó többlet kockázatot meg kell fizetni az államkötvénypiacon, a nemzeti pénzügyi és hitelpiacon, a kockázatnövekedés miatt elmaradt közvetlen külföldi beruházások elmaradt hazai hozzáadott jövedelemértékével, adóbevételekkel ill. munka- és beszállítói lehetőségekkel, a növekvő bizalmatlanság miatt gyengülő nemzeti valutával.

5.4. A költségvetés szerkezeti reformjának karakterisztikája

A költségvetési reform esetében a gazdaságstratégiai ajánlás három fő elemet tartalmaz: (1) programfinanszírozás (*program budgeting*), (2) többéves költségvetési tervezés (*multi-year budgeting*), (3) a kiadások limitálására vonatkozó szabályok alkalmazása (*limited expenditures*).

A programfinanszírozás alapvető előnye – és egyben az ilyen rendszerben gondolkozó döntéshozó feladata, – hogy egyértelműen meg kell határozni és definiálni az állam feladatait, élesen el kell határolni az állami és az egyéni felelősséget és döntéshozatali hatáskört. Az így pontosan meghatározott feladatokhoz rendeli közvetlenül a költségvetési politika a forrásokat, nem pedig a feladatokat ellátó intézményekhez. A fiskális döntések az output kategóriákra fókuszálnak, vagyis hogy melyek a kormányzati célok, programok és „végtermékek”. (Wildawsky 1997) A programfinanszírozás esetében megszűnik az intézmények abban való érdekeltsége, hogy az éves tervezés miatt az éves finanszírozási keretet kimerítsék. Finanszírozási keret ugyanis csak akkor maradhatna meg, ha egy adott feladategységet nem hajtottak végre. Ekkor viszont a költségfedezet automatikusan visszaáramlik a költségvetésbe. (Pete 1997) Ez esetben tehát nincs

maradványösszeg a rendszerben, de egyben az intézmények is megszabadulnak egy jelentős problémától, mert ezután már nem lennének kötelezhetők maradványképzésre sem.

A megvalósítás kapcsán a kérdés csupán az Pete (1997) szerint, hogy ki vállalja fel a feladatok és kompetenciák definiálásának és elhatárolásának politikai súlyát? Amíg ugyanis a költségeket nem érzékeli az állampolgár, mint a közszolgáltatások fogyasztója, addig nem lesz hajlandó lemondani az állami szolgáltatásokról. A politikai racionalitás szerinti szavazatmaximalizálás viszont arra ösztönzi a politikai döntéshozót, hogy a szegényebb többségnek kedvezzen, amely csoport számára az egyénre jutó hozzájárulás alacsonyabb, mint a mindenki által elvileg egyenlő mértékben igénybe vehető közszolgáltatás haszna. Amíg a közszolgáltató rendszerben érvényesül az erkölcsi kockázat, vagyis amíg a fogyasztó járulékfizetésbeli költség-hozzájárulása teljesen független attól, hogy milyen mértékben veszi igénybe a szolgáltató rendszert, addig az ellátó rendszerek túlhasználatára lesz ösztönözve. Csakhogy, ha túlkereslet van – ami azt bizonyítja, hogy a közjószág kínálata is véges, – és a nyilvános ár nem lehet a kereslet-kínált alkalmazkodási eszköze, akkor majd más tényezők döntik el, hogy kik részesülhetnek kielégítő mértékben az állami szolgáltatásokból. (Bokros 2004) A protekció, a befolyással és bennfentességgel való visszaélés, az összefonódás, a kenőpénz mind-mind a korrupció valamilyen formája és ilyeténképpen a rossz hatékonyságú állami költségvetési pénzfelhasználás legmarkánsabb jele. Éppen ezért az egyén költségérzékenységét érdemes növelni úgy, hogy a közszolgáltatás szignifikáns vagy jelképes költségrészét a szolgáltatás igénybevételekor az egyénnek kell állnia például a felsőoktatásban tandíjfizetéssel. Ezzel az egyén máris rávehető az erőforrások hatékonyabb beosztására vagy a fogyasztás önkéntes mérséklésére.

Amennyiben nem az elvégzett feladatok alapján szerzik az egyes állami szolgáltató intézmények a bevételüket, akkor a szolgáltatónak nem kell versengenie a vevő pénzéért, amely utóbbi ebben az esetben a központi költségvetés. A programfinanszírozás esetében viszont a szolgáltató egység bevétele függ attól, hogy az igénybevevő egyén ezt vagy egy másik egységet választ-e. Ez esetben, mivel a finanszírozás egy-egy feladat végrehajtási egységéhez van rendelve, az intézmények rá volnának kényszerítve, hogy az intézmény működése során felmerülő ráfordítások keletkezési helyét és költségviselőjét pontosan beazonosítsák. (Pete 1997) Ezáltal átláthatóbbá válnak a ráfordítások és az is, hogy mely tételek racionalizálhatók még. Ez a fajta költséghely/költségviselő elvű könyvelési kényszer már csak azért is fontos, hogy a haszonnal összevethető legyen a ráfordítás, akár nemzetközi összehasonlításban is.

Az intézményi finanszírozás és programfinanszírozás közti hatékonyságbeli különbségek már csak azért is előfordulnak, mert előbbi esetében a szolgáltató intézmények az információk visszatartásában, a bevételek alultervezésében és a bázisévhez képest növekvő költségfinanszírozási igény kimutatásában érdekeltek. A programfinanszírozás esetében viszont a jóváhagyott és elvégzett feladat után járna finanszírozás. Ez a járandóság teljesen egyértelmű és nem jelent automatikus kifizetést. Ha elvégeztek egy feladatot, akkor megtérítik a költségeket. Ezáltal az intézmények is összehasonlíthatókká válnak. Azonban a programfinanszírozás mit sem ér hatékonysági szempontból a fent említett erkölcsi kockázat mérséklése nélkül. Jó ellenpélda erre az oktatás fejkvóta szerinti, normatív finanszírozása. (Bokros 2004) Itt ugyanis az igénybevevő egyén – a hallgató – költségkockázata még mindig hiányzik, vagyis a rendszer nem a piaci igények szerint támogatja a szakképzési helyek növelését vagy csökkentését.

Milyenmódon kell kialakítani a költségvetési kiadások programfinanszírozás-elvű rendszerét? Erre ad összefoglaló választ Pete (1997), amely alapján egyértelműen meg kell határozni, hogy meddig terjed az állami hatáskör és felelősség, pontosan mi az állam feladata és ennek melyek a minőségi paraméterei. A meghatározott feladatokat úgy kell csoportba rendezni, hogy az egyes feladatcsoportokra egységes statisztikai nómenklatúrát alkalmazzanak a nemzetközi standardokkal való összehasonlíthatóság érdekében. A feladat ellátásának értékének és minőségi követelményrendszerének meghatározásába nem szólhat bele semmilyen közintézmény, amely a feladatellátásban részt vesz. Ezzel ugyanis az ellátó közintézmények szubjektív önérdeke torzítaná és hátráltatná a valóságos költségfelmérést.

Pete (1997) elkülönít három költségtípust: egy, amely a feladatok és szolgáltatások finanszírozását jelenti, másik az intézményen keresztül lebonyolított transzfer-kifizetések, amelyeknek nincs köze az intézmény által ellátott feladathoz, és harmadik az intézmények által végrehajtott beruházások. Utóbbi esetében nem célszerű az intézmény önállóságát kiterjeszteni arra, hogy a működési eredményből hajtson végre beruházásokat, mert úgy kell tekintenünk a közszolgáltató intézményekre, hogy nem képesek érdekmentesen megítélni saját társadalmi jelentőségüket. Tehát önmaguk nem dönthetnek arról sem, hogy egy-egy hozzájuk kapcsolódó beruházás társadalmilag szükséges-e.

A programfinanszírozás gyenge pontja a feladat- és hatáskör-meghatározás. Egyes esetekben előfordulhat, hogy nehezen elhatárolhatók az egyes tevékenységek külön-külön feladatkörönként. Nehézséget okozhat, ha az azonos feladatellátásra vonatkozó egyes konkrét végrehajtási műveletek nem homogének. A programfinanszírozás hatékonysága függ a költségek, hasznok és hatások előrejelezhetőségétől is. Kérdés, hogy létezik-e olyan

átfogó szemléletű döntéshozó egység a közigazgatásban, amely holisztikusan is racionális rendszert képes kialakítani. A programfinanszírozás ugyanis csak egy része a döntéshozó struktúráknak, viszont a célok meghatározása politikai folyamat, és a kompromisszumkereső döntéshozatal Wildawsky (1997) szerint csak eltéríti a rendszert a racionalitástól és hatékonyságtól.

A fentebb tárgyalt stabilitás érdekében előfordul olyan javaslat (lásd Kubicová 2005) vagy a konvergencia program keretében gyakorlat, amelyben kívánatos a költségvetés sarokszámainak több évre való előretervezése. Ez javítja a gazdaságpolitika hitelességét, amennyiben a piaci szereplők azt tapasztalják, hogy a kormány rendre képes tartani magát a költségvetési programhoz. Éppen ezért a gazdaságpolitika hitelessége erősítése érdekében érdemes volna törvényerőre emelni olyan 3 éves programot, amely a költségvetés főbb tételeire vonatkozóan ír elő kötelezettséget az állammal szemben. Az EU-ban ismeretes ilyen terv, az említett konvergencia-program, amelyet akár kötelező érvényű törvényjavaslatként is be lehetne terjeszteni a nemzeti parlament elé. Amellett, hogy jelenleg az Európai Bizottság véleményezheti, és akár el is utasíthatja, törvényként sokkal nagyobb ereje lenne a vállalások betartására és a hitelességre nézve.

A kiadások limitálása nagyon fontos a költségvetési egyensúly fenntartásában, ugyanakkor a költségvetés kiadásoldali stabilizátorai, mint a munkanélküli járadék, vagy a közalkalmazotti bértömeg automatikus kiáramlást jelentenek. A limitálás első lépésben éppen ezért az automatikus kifizetések rendszerének megszüntetését jelenti minden lehetsége területeken. Ez egyébként a programfinanszírozás rendszerével külön odafigyelés nélkül is megvalósul, hiszen ez esetben csak akkor kerülhet sor kifizetésre, ha ellenőrzötten valóban végrehajtotta a finanszírozást igénylő intézmény a feladategységet az elvárt minőségben vagy összetételben. Azonban a limitálás fogalma kiterjeszthető arra is, hogy megakadályozzák a deficit cél túllépését vagy még szigorúbban azt, hogy a kiadások meghaladják a bevételeket. Erre szolgál alkotmányos példaként a belga Pénzügyi Főtanács. (Stienlet 2000: 215-34) Egyrészt ennek a szervnek joga van kontrollálni a kormányzat kiadásait és a költségvetés tervezését, ugyanakkor, mivel többségében parlamenti és kormányzati delegáltakból áll, ezért nem vádolható azzal, hogy a népfelség elve alapján megválasztott törvényhozás hatalmát csorbítaná az állami jövedelemelosztás megtervezésében.

5.5. Reformstratégia az EU-ban

A SNP-hez és az euróhoz való pillanatnyi viszonyában az EU-tagállamok három csoportba oszthatók. Bizonyos országok már az euró-zóna tagjai, ezért a túlzott költségvetési eljárás kapcsán kiróható bírság fenyegetése az ő mozgásterüket a rövid távú költségvetési deficit esetében is nagyban leszűkíti. Más országok a mielőbbi euró-bevezetés miatt már csatlakoztak az ún. ERM-2 árfolyam-mechanizmushoz. Ezzel a nemzeti valutájuk visszavonhatatlan, sávos rögzítését vállalták, lemondva a leértékelés eszközéről, amivel nagyon erős árfolyam-spekulációs kockázatnak tették ki magukat. Ezt nem engedhetik meg maguknak hosszú időn keresztül, de kénytelenek fenntartani a rögzítést két éven keresztül, hogy csatlakozhassanak a monetáris unióhoz. A harmadik országcsoport még az ERM-2 tagság előtt áll. (Gotz-Kozierkiewicz 2005: 71)

Ez alapján három különböző stratégia vázolható fel a különböző országokban a szükséges különböző strukturális reformok végrehajtására. A különbség abból következik, hogy a strukturális reform költségvetési befektetést igényel, de a három különböző integráltási szint esetében eltérő mértékű a mozgástér a reformok kezdeti éveinek egyoldalúan deficitnövelő hatásához..

Az ERM-2 csatlakozás előtt álló országok kormányzata számára a legnagyobb a mozgástér olyan értelemben, hogy elvileg a legkevésbé kényszeríti őket külső nyomás arra, hogy elsődlegesen a költségvetési deficitet csökkentsék annak módjától függetlenül. Ezért esetükben a legkevésbé kockázatos elindítani a strukturális reformokat, hiszen az EU részéről mindössze annyi lehet a szankció, hogy esetleg megvonják a kohéziós támogatásokat, amit viszont nagyobb valószínűséggel el lehet kerülni arra való hivatkozással, hogy valóban a fiskális egyensúly érdekében kell elviselni átmeneti hiánynövekedést.

Az ERM-2 kötöttségeit már vállaló országok esetében a gyors EMU-csatlakozás rövid távú célját fölébe kell rendelni a hosszú távú költségvetési fenntarthatóságnak. Az árfolyam-politikai kockázat miatt az ERM-2 tagság két évében elsősorban a maastrichti kritériumok rövid távú teljesítésére kell helyezni a hangsúlyt, akár úgy is, hogy a GDP arányosan 3%-os maximális költségvetési hiánycélt ebben az időszakban megszorításokkal és a strukturális reformok elhalasztásával érik el. Látszólag, a széles árfolyamsáv mellett, nem veszélyezteti ezen országok nemzeti valutapiacát a fent említett spekuláció, de ez csak addig marad így, amíg az ország teljesíti a konvergencia-programjában vállalt ütemezést az euró bevezetésére vonatkozóan. Ha ugyanis ERM-2 tagként is kénytelen halasztani a programot, akkor ez a hitelességvesztés miatt elindíthatja a leértékelési nyomást. Emiatt

akár ki is kellene lépni az ERM-2-ből. Ez még további hitelességveszteséget illetve akár pénzügyi válságot is generálna nemzeti szinten.

Az EMU-tagországok számára a strukturális reformok végrehajtása, a kisebb deficitmozgástér miatt, jelentősebb átcsoportosítást igényel az adóbevételek felhasználásában, mint az ERM-2-höz sem csatlakozott országok esetében. Ugyanis, a túlzott költségvetési hiány eljárás elkerülése érdekében egy ország egymást követő két évben csak egyszer lépheti át a limitet, a következő évben vissza kell térnie a 3%-os kritériumszint alá.[33] Különben a tagállamra kiszabott letét, mint bírság további forráselvonást jelent a költségvetés számára a GDP 0,2–0,5 százalékos értékében. Ezért ezekben az országokban átmenetileg bizonyos költségvetési alrendszerekre és társadalmi érdekcsoportokra nagyobb áldozat hárul a reform kezdeti finanszírozása érdekében. Annak eldöntése, hogy mely csoportoknak, mely területeknek és főleg mely generációknak kell viselnie ezt a terhet, a gazdaságpolitikai döntéshozók felelőssége. Felelőtlenség volna azonban a döntést halogatni.

5.6. a konszolidáció kivitelezhetősége

A költségvetési reform kivitelezhetősége Haggard et al. (2001) szerint három alapvető tényezőtől függ: (1) Mekkora a gazdasági környezet kényszerítő hatása, vagyis milyen mértékben van válságban a gazdaság és a gazdaságpolitika hitelessége? (2) Milyen mértékben változtatná meg a költségvetési szervek működési rutinját és a fogyasztókkal illetve a központi kormányzattal szembeni alkupozícióját ? (3) Milyen mértékű a reform haszonélvezői és vesztesei közötti konfliktus és költségeloszlás? A reformra és konszolidációra kényszerítő erő általában a válság a gyakorlati gazdaságpolitikában.

Amíg a politikai szereplőknek és döntéshozóknak több szavazatot jelent a *status quo* fenntartása és ennek költségének a vállalása, addig nem lesznek hajlandók belemenni az elosztás átrendezéséhez kapcsolódó konfliktusokba. Ugyan a választók általában jutalmazzák azokat a politikusokat, akik aktív cselekvési programokat hirdetnek (Haggard et al. 2001: 11-12), de éppen a fent említett adóillúzió miatt nem érzik fontosnak a költségvetési alrendszerek szerkezeti átalakításait, mert a finanszírozási problémák homályban maradnak a kiadás-fedezet kapcsolat átláthatóságának hiánya miatt. A költségvetési egyensúlytalanság miatt felerősödő gazdasági válság már a háztartási és vállalati szektort is kellőképpen átjárja ahhoz, hogy társadalmi szinten megnövekedjen az

[33] Bizonyos különleges esetekben (válság, természeti csapás) a limit magasabb egy-egy országra nézve, de ennek itt nincs jelentősége.

igény a fundamentális átalakításokra. Azonban adódik még egy időbeli nehézség. A válság – amely képes fenntartani a társadalmi igényt a reformokra, általában rövidebb időtartamú, mint maga a több éven át végrehajtandó strukturális reform. Éppen ezért a válság okozta társadalmi nyomás csupán a költségvetési alkalmazkodást képes kikényszeríteni, de középtávon nem lesz a reformfolyamatok hajtóereje.

A reformok által érintett társadalmi csoportok eltérő érdekérvényesítő képessége miatt nem feltétlenül azok tiltakoznak és hátráltatják a szerkezeti változtatásokat legjobban, akik ennek költségét viselnék. Sokkal inkább a szerveződési és információs aszimmetriák vizsgálatával jutunk el oda, hogy kik azok, akik a legnagyobb hasznot húzzák a fennálló rendszerek fenntartásából vagy a részlegesen végrehajtott reformokból. (Haggard, Kaufman & Shugart 2001: 13) Számos igazolás született még arra nézve is,[34] hogy a reformok végig vitelében jelentős szereppel bír az is, hogy a politikai döntéshozók esetében milyen mértékű a döntéshozói rendszer pluralitása, mennyire erős a konszenzuskényszer, vagy a kormánypárti fegyelem.

[34] lásd Strauch & von Hagen 2000, von Hagen, Hughes-Hallett & Strauch 2002, Alesina & Perotti 1999, Poterba & von Hagen 1999 stb.

6. A költségvetési hiány és egyensúlyteremtés intézményi megközelítésből

6.1 A nemzeti hatalmi intézményi szerkezetből fakadó előnyök és hátrányok a költségvetési reformra nézve

A költségvetési döntéshozatal alapvetően nem a gazdasági racionalitáson alapul, hanem a politikai lobbytevékenységen. Ezért érdemes vizsgálni a gazdaságpolitikai intézményrendszer fragmentáltságát. A költségvetési hiány kialakulásának és tartósságának, illetve felszámolásának politikai és intézményi magyarázatára számos tanulmány született. Ezekre általánosan az jellemző, hogy rendszerezett kapcsolatot tételeznek fel a költségvetési politika kimenete és a politikai intézményrendszer valamely változója között. A politikai intézményrendszeren belül három fázist vizsgálnak a tanulmányok: (1) a kormányzati fázist, (2) a parlamenti fázist és (3) a végrehajtási fázist.

Az úgynevezett pártos makroökonómiai stratégiaelmélet (*partisan macroeconomic strategy* – Hibbs 1977, Borelli és Royed 1995, Hahm et al. 1996, Wagschal 1998, Clark és Hallenberg 2000) a kormányzat pártösszetételének költségvetési hatását keresi. Hibbs (1977) szerint például a „baloldali" kormány szorosabban kötődik a munkavállalókhoz, ezért hajlandó többet költeni szociálpolitikai és egyenlőségteremtő kiadásokra. Ugyanakkor az adóemelésre is hajlamosabbak ennek érdekében. A „jobboldali" vagy „konzervatív" kormány pedig az állam méretének csökkentésére és az alacsonyabb adókra törekszik.

Alesina (1987), Alesina és Perotti (1995), Clark és Hallenberg (2000) továbbá Demertzis et al. (2004) azt állítják, hogy a jobboldali kormányok nem hajlamosak a lazításra, viszont a baloldali/liberális[35] kormányok több sikert érnek el a konszolidációban, míg a centrista – itt inkább nagykoalíciós – kormányok a legfegyelmezetlenebbek és kevés sikert tudnak felmutatni a költségvetési egyensúly kapcsán. A koalíciós kormányok hajlamosabbak az expanzióra, mint az egypárti, és ez a hajlam a koalícióban résztvevő pártok számával egyenes arányban növekszik. (Roubini és Sachs 1989) A kisebbségi kormányt elvileg szigorúan képes ellenőrizni a parlament, ezért feltételezhető, hogy fegyelmezett. Sajnos azonban ez a fegyelem a parlamenti pártok igényeinek kiszolgálásában mutatkozik meg, nem pedig a költségvetési konszolidáció és reform végrehajtásában.

A valóságban a kormányzat ideológiai beállítottsága és a költségvetési hiány között – Roubini és Sachs (1989) kivételével – az erre vonatkozó empirikus országokat

[35] „Baloldali" az európai kormányok vizsgálatakor, „liberális" az amerikai kormányok vizsgálatakor – a két szó itt ugyanazt jelenti csak a társadalmi/kulturális kontextus tér el némiképpen.

összehasonlító tanulmányok (de Haan és Sturm 1994, Hahm et al. 1996, Alesina et al. 1998:215-16, Borelli és Royed 1995, Wagschal 1998) nem tudtak maradéktalanul közvetlen összefüggést kimutatni. Tabellini és Alesina (1990) szerint ugyan a konzervatív és a baloldali/liberális kormányok eltérő preferenciájúak, ami az állam méretét, a költségvetés egyensúlyát, a kiadások összetételét és az adóterhek elosztását illeti, az újraválasztásuk érdekében azonban mindkettő vállalja a költségvetési expanziót, csupán a „deficitstratégiájuk" eltérő. Persson és Svensson (1989) modelljéből úgy tűnik, hogy a konzervatív kormányzat a vereség ellen hajlandó a deficitfinanszírozásra, amivel növeli az állami adósságállományt és a költségvetés kamatterheit, miközben a jövőbeni fogyasztást csökkenti. A baloldali/liberális kormányzat a vereség ellen költségvetési többletet halmoz fel, amiből csökkentheti az államadósságot és így a költségvetés kamatkiadásait is, hogy erre alapozva növelhesse a jövőbeni közkiadásokat.

Viszont arra, hogy a kormánystruktúra és az éves költségvetés megalkotásának intézményi folyamata jelentősen képes befolyásolni a költségvetési expanzió és a deficit mértékét, számos igazolás született. A kormányzati szerkezet alapján kétféle megközelítést alkalmaznak a várható költségvetési politika kimenetére nézve. (von Hagen et al. 2002: 96-7) Az ún. kinevezési megközelítés (*delegation approach*) az egypárti kormányzatokra alkalmazható, ahol kizárólag hierarchikus kapcsolat áll fenn a kormánytagok között. Ez esetben erős miniszterelnöki, és ami a fiskális fegyelem szempontjából még fontosabb, erős pénzügyminiszteri pozíció kialakítására adódik lehetőség. Ez azt jelenti, hogy a pénzügyminiszter határozza meg a költségvetési tárgyalások napirendjét, joga van megkötéseket javasolni az egyes főbb költségvetési kategóriákra, minden közpénzügyi információ felett ellenőrzést gyakorol, ami jelentős ellenőrző kapacitást is feltételez, és van hatalma a kiadási tárcák költségvetési tervtől való eltérését korrigálni, ill. megvétózni. Ez a fajta egypárti kormányzás azonban alapvetően a kétpárti váltógazdaságokban képzelhető el, ami elsősorban az olyan többségi képviseleti (*pluralist* vagy *majoritarian representation*) választási rendszerek eredménye, mint az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok vagy Franciaország.

Az ún. arányos képviseleti (*proportional representation*) rendszerek alapvetően többpárti törvényhozást eredményeznek és ezzel együtt jó eséllyel koalíciós kényszert is. Ekkor a szerződéses megközelítéssel (*contract approach*) írható le a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának folyamata. Ugyanis a többpárti koalíciós kormányzás várható költségvetési kimenetének előrejelzéséhez a koalíciós szerződésből kell kiindulni. Ez a szerződés a pártok egyenrangú, horizontális kapcsolatából tárgyalásos úton alakul ki,

magában foglalva a költségvetési célokat. Ilyen körülmények között szinte lehetetlen a többi minisztérium fölé rendelt, erősen korlátozó pénzügyminiszteri pozíciót kialakítani, mert a pénzügyminisztert delegálón kívüli többi koalíciós párt veszélyeztetve érezné egyenrangú pozícióját és félnének attól, hogy a pénzügyminiszter befolyásával visszaél a károkra. Továbbá a túlköltekező minisztereket is nehéz eltávolítani, mert az ilyen lépések is koalíciós alkut igényelnek. Mindezek alapján Alesina és Perotti (1999) úgy véli, hogy az arányos képviseleti rendszer által „kitermelt" koalíciós kormányok hajlamosak a költségvetési alkalmazkodás elodázására, így esetükben az államadósság is gyorsabban halmozódik, mint az egypárti kormányok esetében. Ugyanis, von Hagen és Harden (1996) szerint az arányos képviseleti rendszerek olyan politikai környezetet eredményeznek, amelyben számos párt rendelkezik parlamenti képviselettel és mindegyik párt belső fegyelme erős, ugyanakkor koalíciós kényszer áll fenn, ami a kormányzati fegyelmet gyengíti.

Az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy Baldini (2000) vizsgálatában úgy látta jónak, hogy az arányos képviseleti rendszer elemzésekor az egy- vagy kétpárti és a többpárti koalíciókat két csoportba különválasztva kezelje, mert számos eltérés mutatkozik közöttük (lásd 6.1 ábra)

Alesina és Perotti (1998) „hatalommegosztási" megközelítésében a kormányzat összetétele nincs hatással arra, hogy mekkora befolyással rendelkezik a fiskális megszorítások véghezvitelére. Viszont a döntésbe bevontak számának bővülő körével a költségvetési politika végső kialakításának bizonytalansága növekszik. A megosztott hatalom gyengébb költségvetési fegyelemhez és lassúbb fiskális alkalmazkodóképességhez vezet, főleg, ha koalíciós és sok minisztériumból álló kormányzatról van szó. Perotti és Kontopoulos (2002) ezen belül is azt tartja a legfontosabb jellemzőknek, hogy melyik koalíciós párt ingadozó parlamenti szavazó, mekkora a koalíciós többség az ellenzékhez képest és mennyire egységes a kormányon kívüli pártok fellépése. Ha a koalíció túlzottan fragmentált, vagy az ellenzék szavazata is számít, akkor előáll az a helyzet, hogy számos politikai blokk küzd a bevételek feletti befolyásért. Ha az egyik lemond a pénzügyi források egy szeletéről, akkor más koalíciós partner nagyobb részt hasít magának, ezért az önmegtartóztatás pártszinten nem lesz racionális döntés. Ezt az állapotot nevezi Hughes-Hallett et al. (2003) széthúzó, potyázós döntéshozatalnak (*non-cooperative free rider decission making*).

Mindez felvetheti az intézményi döntéshozatal reformját, azonban az alapvető demokratikus kereteket, a nemzeti választási és képviseleti rendszerek alapjait extern

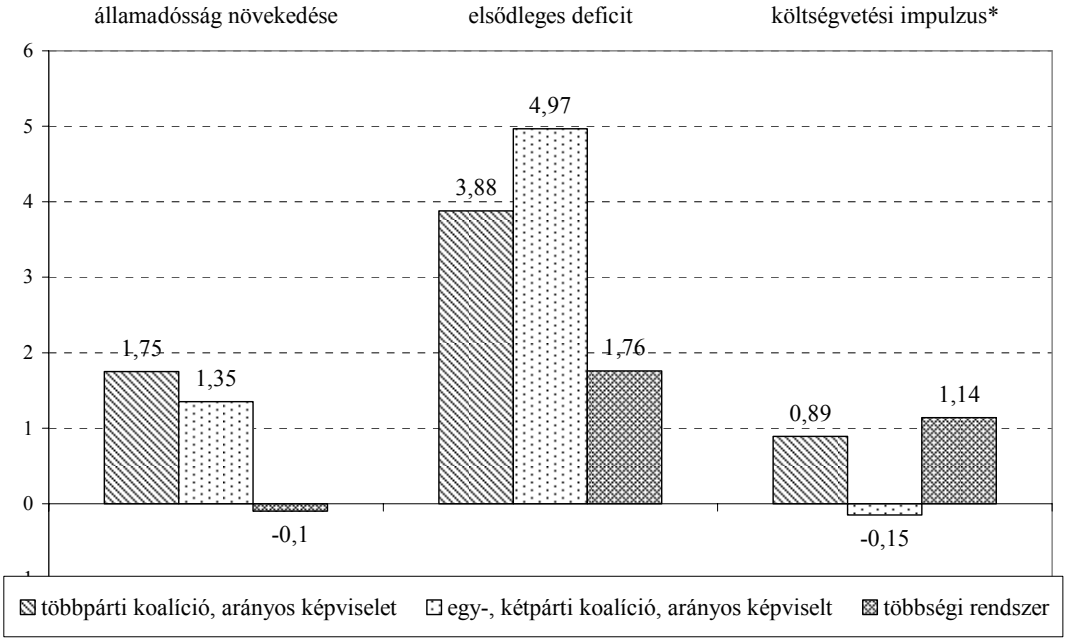
tényezőként, külső adottságként kell kezelni, amelyek minősítése nem is feladata az idézett tanulmányoknak. Akár elvi akár gyakorlati megfontolásokból, nem biztos, hogy érdemes e rendszerek fölé rendelni a költségvetési fegyelem és egyensúly célját. Ezért az intézményi tapasztalatokat inkább arra érdemes felhasználni, hogy vagy a kinevezési vagy a szerződéses megközelítés intézményrendszer-típusán belül váljon elérhetővé a költségvetési egyensúly a strukturális reformokon keresztül.

A nemzeti költségvetés megalkotásának és ellenőrzésének folyamatában szerepet játszanak a nemzeti parlamentek is. Viszont az arányos képviseleti rendszerben a parlament szerepét korlátozza a belső pártfegyelem, ezért kevésbé fontos a parlamenti fázis. A gyakorlatban gyenge, a folyamatra kis befolyással bíró szereplő a törvényhozás, annak ellenére, hogy számos európai országtanulmány a költségvetési folyamat vizsgálata során alaposan elemzi a parlament szerepét (lásd Blöndal 2001, Blöndal et al. 2002, Blöndal és Kristensen 2002, Blöndal és Ruffner 2004, Kraan 2005, von Hagen és Harden 1996, Poterba és von Hagen 1999, Baldini 2000). Alapvetően a kormány határozza meg a költségvetési vita menetrendjét. A parlamentnek egy erőteljes szankciója van a kormánnyal szemben, mégpedig a költségvetés elutasítása, ami Európában mindenütt a kormány bukásával jár. De még ezen eszköz alkalmazása ellen is van visszatartó erő, az ún. *guillotine-hatás*, azaz a kormány bukásával a (kormánypárti) képviselők a saját bukásukat és befolyásukat is kockáztatják egy rendkívüli választás kiírása, vagy egy pártjuk nélkül felálló új koalíció esetén.

A szakirodalom egy része a politika, szűkebben a kormányzat instabilitásának következményeit is hangsúlyozza. Az alapvetés az, hogy a rövidebb életű kormány képtelen a költségvetési egyensúlytalanság problémáját hosszútávon is megnyugtatóan kezelni, mert sokkal rövidebb időtávra kell terveznie a remélt újraválasztásával együtt, mint egy stabil, hosszú időtartamú mandátumra biztosan számító kormányzat. (de Haan és Sturm 1994, Freitag és Sciarini 2001) A hosszabb életű kormányok kisebb mértékű deficitre való hajlamát feltételező megközelítést többek között Baldini (2000) is igazolta, összekötve a témát azzal, hogy egy-egy kormány élettartamát nagyban determinálja a kormányzat szerkezete. Három csoportba sorolta az OECD országokat: (1) arányos képviseleti rendszerek többpárti koalícióval, (2) arányos képviseleti rendszerek egy- vagy kétpárti koalícióval, (3) „többségi" rendszer kétpárti váltógazdaságban. Az 1945 és 1992 közötti kormányokat vizsgálva, arra kereste a választ, hogy mennyiben befolyásolja a kormányzat szerkezete a kitöltött hivatali idejének a hosszát és költségvetési politikai teljesítményét. Az (1)-es csoportba tartozik Belgium, Finnország, Olaszország, Hollandia és az 1945 és 1958

közötti negyedik Francia Köztársaság, de utóbbit érdemes kihagyni a mintából, mert extrém eset. A (2)-es csoportba Ausztria, Dánia, Németország, Írország, Norvégia és Svédország került, míg a (3)-as csoportban Ausztrália, Kanada, Japán, Új-Zéland és az Egyesült Királyság és az 1958 utáni Franciaország szerepel. Az elemzés szerint a többpárti koalíciók esetében egy törvényhozási időszakra átlagosan 3 kormány jutott, míg a másik két csoport esetében nagyjából 1,5. A hivatali idő hossza szempontjából előbbiek csupán 16 hónapot voltak képesek átlagosan kitölteni, ami mindössze ⅔-a a másik két kormányzati típus egyaránt 24 hónapos átlagához képest.

6.1 ábra A különböző kormányzati típusok költségvetési teljesítményének átlaga Baldini (2000) alapján, GDP arányosan %-ban



Forrás: Baldini (2000) p. 27, Table 2.

* fiscal impulse = munkanélküliséghez igazított elsődleges egyenleg – előző évi elsődleges egyenleg a költségvetési impulzus mérőszámát Alesina és Perotti (1995a lásd Baldini 2000) alkotta meg azért, hogy kiszűrje az endogén ciklikus komponenst a kormányzati költségvetésből, így megkapjuk a diszkrecionális komponenst.

Baldini (2000) költségvetési teljesítményre vonatkozó eredményei alapján (lásd 6.1 ábra) úgy tűnik, hogy a költségvetési egyensúly szempontjából legstabilabb teljesítményt a többségi képviseleti rendszer képes biztosítani.

A költségvetés végrehajtási fázisa esetében az az alapkérdés, hogy mennyire térhet el a végrehajtó hatalom a költségvetési törvénytől/tervezettől. Az eredeti költségvetés betartása érdekében kritikus fontosságú a pénzügyminiszter ellenőrző és megfigyelő szerepe, továbbá a közösségi fogyasztás végrehajtásánál a vétójoga. Kérdés, hogy egyes

tárcák többletigénye mennyire oldható meg az eredeti keretszámokon belüli rugalmas, tárcaközi forrásátcsoportosítással. Amennyiben könnyen lehetősége van a kormányzatnak pótköltségvetést elfogadtatnia és előszeretettel nyúl ehhez az eszközhöz, az nagymértékben rontja a költségvetés végrehajtásának fegyelmét, nem beszélve a fiskális politika hitelességéről.

A költségvetési politika hitelességét és fegyelmét javítaná a költségvetési folyamat átláthatóságának biztosítása is. Azonban az átláthatóság a politikusoknak nem érdeke, inkább a kötelezettségek és a költségek elrejtésével ill. a hasznok túlhangsúlyozásával próbálják a választókat költségvetési illúzióba ringatni, azaz hogy túlértékeljék a befizetett adójukért számukra jogosan járó „ingyenes" közszolgáltatásokat, és alulértékeljék ezen közjavak költségét. Alesina és Perotti (1999) az alábbi trükköket említi:

- A gazdasági növekedést túlbecsülik, így az adóbevételeket túlbecsülik és az anticiklikus kiadásokat alulbecsülik. A hivatalos várakozásoktól elmaradó eredmények láttán pedig könnyű arra hivatkozni, hogy a szerencse elkerülte a nemzetgazdaságot és/vagy előre nem látható események következtek be.

- A költségvetési lépések hatásának „kincstári optimizmussal" való túlbecslésével elodázható a költségvetési alkalmazkodás végrehajtása. Például jelentéktelen adóbevétel súlyát túlbecsülve nem tesznek meg szükséges kiadáscsökkentést vagy jelentősebb adóemelést.

- Költségvetésen kívülre telepítenek eszközöket, pénzalapokat, beruházásokat, amelyek így nem jelennek meg a költségvetési számlákon.

- A költségvetési tervezés alapjául szolgáló múltbeli bázisértékeket elinflálják.

- Többéves költségvetési keret esetén a komoly konszolidációs vagy reformlépéseket minden évben újra és újra a második és harmadik évre halasztják a keret felülbírálásával.

Cukierman és Metzler (1986), illetve Alesina és Cukierman (1990) szerint minél kevesebbet ismernek és értenek meg a választók a költségvetési folyamatból, annál több lehetősége van a politikai döntéshozóknak, hogy stratégiai lépéseket tegyenek, ill. a deficit és túlköltekezés eszközét saját javukra fordítsák. Tájékozatlan szavazók esetében lazább költségvetési politika is lehetséges, amely előidézi a politikai ciklusok kísérte, a választási év előtt dagadó költségvetési hiány és gyorsuló adósságnövekedés jelenségét. (Rogoff és Sibert 1988, Rogoff 1990, bővebben lásd 8.2 alfejezet)

6.2 A demokratikus intézményrendszer működésében keletkező politikai ciklusok

A költségvetési egyensúly és a politikai intézményi háttér speciális témaköre a politikai ciklusok (*political business cycle*) létének igazolása. E témakörbe készült vizsgálatok arra fókuszálnak, hogy a politikai választások évében vagy az azt megelőző évben milyen mértékben lazul a költségvetési fegyelem. Nem mindegyik vizsgálatnak sikerült igazolnia a politikai ciklusok létét (de Haan és Sturm 1994, Alesina és Perotti 1995, Andrikopoulos et al. 2004,), viszont Buti és van den Noord (2003), von Hagen (2003) az EU-15 országcsoport 1998 és 2002 közötti időszakára, illetve Tujula és Wolswijk (2004) az OECD országokra nézve az 1970 és 2002 közötti periódusra kimutatott szignifikáns választási ciklikus hatásokat, amely szerint a választást megelőző évben az átlagos költségvetési impulzus jelentősen magasabb volt, mint más években. Ezeket az eredményeket megerősíti Mink és de Haan (2006) is, akik azt is kimutatták, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum az euró-zónához csatlakozó országokban növelte a költségvetési fegyelmet a választásokat megelőző évben azokhoz az EU-tagállamokhoz képest, amelyek nem vezették be az eurót. A politikai ciklus elméletének megjelenésekor Nordhaus (1975, idézi Mink és de Haan 2006) azt feltételezte, hogy a választó múltba tekintve értékeli a kormányzatot és hozza meg döntését, ezért az újraválasztás érdekében a választás előtt növelik a kormányzatok a választók többségének a juttatásait és költségvetési expanzióval élénkítik a gazdaságot. Mások szerint viszont az információs aszimmetriából fakadóan a választó nem ismeri a politikus valós képességeit, hozzáértését, hanem csak azt, amit az megmutat magából, azaz a pillanatnyi, megfigyelhető költségvetési politika lépéseit. (Rogoff és Sibert 1988, Shi és Svensson 2004) Ezért a választások előtt a választók többsége számára jól javadalmazó költségvetési politika növeli az aktuális kormányzat újraválasztásának esélyét. Így viszont a politikai döntéshozók számára – Mink és de Haan (2006) szerint – „olcsóbb" megoldás a költségvetési expanzió, mint a megszorítás. Mindezen keresztül azonban erkölcsi kockázat is kerül a rendszerbe. A politikus ugyanis hozzáértő(bb)nek kell, hogy mutatkozzon a választók előtt, ezért ún. rejtett erőfeszítéseket is tesz a látszat fenntartására. (Persson és Tabellini 2000, Shi és Svensson 2002) Például a közszolgáltatások színvonalának javítását rövid távú kölcsönből fedezi a kormány, ami csak a választások után lesz nyilvános a következő negyedéves, államadósságról szóló jelentésben vagy a kamatteher növekedése miatt bővülő éves költségvetési hiányról szóló jelentésében. (Mink és de Haan 2006) Ez a viselkedés országoktól és pártoktól függetlenül kimutatható az OECD országcsoportban (lásd Shi és

Svensson 2004). Persson és Tabellini (2002) szignifikáns adócsökkenést mutatott ki a választások előtti évre 60 demokratikus rendszerben működő országban az 1960 és 1998 közötti időszakra vonatkozóan.

Alesina et al. (1998) szerint a politikusok túlzottan érzékenyek a politikai ciklusokra, pedig kimutatása alapján a szigorú fegyelem politikai „költsége" gyakran kicsi, és a szavazók általában hivatalban tartják a sikeresen konszolidáló kormányokat. Igaz ugyan, hogy előfordulnak olyan esetek, amikor a választók a saját érdekeltségüket vagy körzetüket érintő kiadások növelésének ígéretére szavaznak, és emiatt látszólag a konszolidáció politikailag nem kifizetődő, de Hughes-Hallett et al. (2003) hozzáteszi, hogy a politikai siker sok más tényezőtől is függ.

Alesina és Perotti (1995) azt is állítja, hogy a gazdasági körülmények is befolyásolják a költségvetés politikai döntéshozóinak reakcióját, és recesszió idején jóval nagyobb a valószínűsége, hogy a költségvetési lazítás eszközéhez nyúlnak. Ezzel viszont szinte biztos, hogy kudarcra van ítélve a gazdaságpolitika (lásd 6.1. táblázat).

6.1 táblázat Fiskális lépések megtételének és azok sikerességének valószínűsége Alesina és Perotti (1995) alapján

	Gazdaságilag rossz évben	Gazdaságilag jó évben
Lazítás valószínűsége recesszió idején	20%	6%
Sikertelenség valószínűsége recesszió idején	87%	70%
Szigorú fiskális politika valószínűsége recesszió idején	6%	15%
Siker esélye recesszió idején	12%	30%

Forrás: Alesina és Perotti (1995)

Ugyanakkor két ok miatt is érdemes fenntartásokkal kezelni a pártos makroökonómiai stratégia elméletét. Egyrészt Hughes-Hallett et al. (2003) szerint kérdéses, hogy érvényes-e a valóságra a választók hosszú távú racionalitása és a politikusok jó hírnévre való igénye által meghatározott politikai viselkedés. Másrészt Brender és Drazen (2005) állítása szerint ez a fajta politikai ciklikusság a költségvetésben a kevésbé fejlett „új demokráciák" sajátja, és egy nélkülük összeállított, csak a legfejlettebb OECD országokat tartalmazó elemzéssel nem mutatható ki szignifikánsan a választási év hatása a költségvetésben. Alt és Lassen (2006) szerint mindez azért van, mert a legfejlettebb demokráciákban biztosított a költségvetés átláthatósága, míg a kevésbé fejlett országokban a kevésbé átlátható intézményrendszer okozza a politikai ciklusokat. Ami megingatja a kétkedők által felvetett kételyeket, Hughes-Hallett et al. (2003) szerint az, hogy igazából meg kellene különböztetni a választási évet és a választás előtti évet egymástól, és utóbbit érdemes megvizsgálni expanziós kilengéseket keresve.

6.3 Mennyire lehetnek érvényesek az intézményi közgazdaságtan megállapításai a kelet-közép-európai országokra?

Az eddig említett empirikus elemzések mind a legfejlettebb OECD országok vizsgálatára szorítkoztak. Kérdés, hogy mindezek a tapasztalatok mennyiben érvényesek a sajátos gazdasági és társadalmi körülményekkel ill. fejlődési pályával rendelkező keleti EU-tagállamok esetében.[36] Az intézményi közgazdasági elmélet általánosítását indokolja, hogy az új és régi EU-tagországokban nagyon hasonló politikai intézményi rendszer működik. De vajon megvalósítható-e ugyanaz ugyanúgy két országban. Egyik parlamentáris demokráciában képesek a politikai pártok fontos kérdésben kiegyezni, a civilszervezetek valóban alulról szerveződnek és hatékonyan gyakorolnak nyomást a politikai elitre, a korrupció – legfőképpen az önkéntes állampolgári önmegtartóztatás révén – felszámolható, míg más nemzeti rendszerben mindez nem működik. Az ilyen eltérések kapcsán feltételezhető, hogy nem a parlamentáris demokrácia intézményi rendszerébe került paradoxon, hanem valamilyen rendszeren kívüli tényezők okoznak eltérést az országok között.

Ennek a külső tényezőnek a létezését próbálta – sikertelenül – kimutatni Druckman és Roberts (2005) a parlamentáris demokrácia egy intézményi szegmensében, a koalíciós alkufolyamatban. Mivel az 1990-es évek elején a kelet-európai országok átvették a nyugat-európai országok demokratikus intézményi mintáit, kiváló alkalom nyílt arra, hogy történelmi fejlődésében, kiemelten fontos gazdasági problémákban eltérő karakterisztikájú, de azonos politikai berendezkedésű országcsoportokat hasonlítsanak össze. Kutatásuk alapkérdése az, hogy vajon az intézmények ugyanazt a végeredményt produkálják-e az új demokráciákban, mint a fejlett demokráciákban, vagy mindezt befolyásolja a történelmi, kulturális, gazdasági különbség? Empirikusan összehasonlították a keleti és nyugati koalíciós tárgyalások végeredményét a befolyáselosztásra nézve. A vizsgált összefüggés alapkérdése: az egyes országokban mennyire képesek érvényesíteni a koalícióról tárgyaló pártok a parlamentben megszerzett képviselői helyeik részarányát a minisztériumok leosztásában?[37] Amennyiben ugyanaz a korreláció mutatkozna minden régióban, akkor

[36] Az alábbi néhány bekezdés a DEMOS Szakpolitikai Szemle 2005 novemberi számában jelent meg a doktori munka szerzőjétől „Történelemfüggő-e a demokrácia intézményi működése” címmel, 15-17o..

[37] A koalíciós tárgyalásokra vonatkozóan három koalíciós viselkedési elméletből indult ki a vizsgálat. A *Gamson-törvény* (Druckman és Roberts 2005) empirikusan igazolt megfigyelése szerint a koalíciós felek nem akkora részt várnak el a számukra juttatott miniszteri posztokból és a hozzájuk kapcsolódó erőforrásokból, mint amennyi képviselői hellyel hozzájárulnak a kormány parlamenti többségéhez. Arra a kérdésre, hogy kinek a kárára térnek el a pártok a „részarányos kifizetés” modelljétől, két ellentétes elméleti feltételezés adhat választ. A Baron és Ferejohn (1989) által alkotott játékban a kormányalakító párt által beterjesztett

nem állítható, hogy torzítanák az intézményrendszert az olyan külső hatások, mint a Kelet-Európában hiányzó parlamentáris tapasztalat, vagy éppen a jelen lévő kommunista örökség és a gazdasági rendszer átalakításából fakadó nehézségek.

A kelet-európai országok gazdasági és politikai átmenete után rendelkezésre állnak idősorok olyan országokról, amelyek alapvetően eltérő karakterisztikájúak az intézményrendszeren kívüli tényezők szempontjából. Druckman és Roberts (2005) feltevése szerint először is a nyugat-európai országok évtizedek vagy akár évszázadok tapasztalatával rendelkeznek a parlamentáris demokrácia intézményeinek működtetésére nézve, míg Kelet-Európa esetében mély nyomokat hagyott a politikai elit gondolkodásában a felülről jövő rendeletekkel irányított egypártrendszer. Ezért utóbbiak kevésbé hajlamosak az egyeztetésre és kompromisszumra, inkább a „győztes mindent visz" játékban hisznek. Másodszor, a keleti országoknak mélyreható gazdasági átalakítást kellett végrehajtaniuk a demokratikus politikai rendszer adaptációjával egy időben, ami miatt a kormányt alakító pártok arra kényszerültek, hogy minél nagyobb erőt vonjanak be a kormányba. Harmadrészt, állításuk szerint, a kommunista örökség miatt Kelet-Európában a kommunista utódpárto(ka)t máshogy kezeli a többi politikai párt, aminek abban kellene megnyílvánulnia, hogy egyes esetekben elzárkóznak a velük való koalíciótól, ezért az utódpártok inkább rákényszerülnek a képviselői helyeik részarányához képest kedvezőtlenebb kormányzati befolyás elfogadására, mint a többi politikai párt.[38]

A szerzők megkülönböztetnek fejlett és kevésbé fejlett országokat a kelet-európai csoporton belül, amely annyiban indokolt, hogy a stabilabb gazdasággal rendelkező országok esetében kisebb az esély a politikai válságra és így az időközi parlamentáris erőviszony-átrendeződésre. A tanulmány során az is kiderül, hogy a kelet-nyugat

elosztási javaslatban saját maga számára biztosít túlsúlyt a saját képviselői számához képest. Morelli (1999) modelljében nem elosztási javaslatot terjesztenek be, hanem a tárgyaló pártok parlamenti súlyuk szerinti sorrendben követelnek részesedést, és amennyiben megvan a parlamenti többség, miközben az igények nem haladják meg a teljes kifizetési lehetőséget, pl. a minisztériumok számát, akkor létrejön a koalíció. Ebben az esetben viszont feltételezhetően a kormányalakító legnagyobb párt kénytelen engedni a kisebb pártoknak, hogy azok a képviselői részarányuknál nagyobb súllyal szerepeljenek a kormányban, mert utóbbi pártok fontosabbak a parlamenti kormánytöbbség megszerzéséhez. A Gamson-törvény ez utóbbi érvényesülése mutatható ki inkább minden európai parlamentáris demokráciában.

[38] Már a csoportalkotó jellemzők megállapításából is kitűnik a modellt alapvetően megkérdőjelező hiba: a kényszerű általánosítás. Többek között nem veszi figyelembe a kommunista utódpártok eltérő fejlődési pályáját. Egyes utódpártok nemzeti kommunista, radikális irányba mozdultak el, ami megnehezítette az elfogadhatóságukat és a koalícióba való bevonásukat. Mások a szociáldemokrata irányba változtak, amely lehetővé tette, hogy centrista vagy liberális pártok is elfogadható partnernek tekintsék őket. Ráadásul fejlődéstől függetlenül előfordult, hogy az utódpárt szerezte meg a kormányalakító erő pozícióját. Továbbá elsikkad az a tény is, hogy a balti országokban az utódpárt elsősorban a szovjet-orosz megszállás megtestesítőjeként él az emberek fejében, ezért hosszú távon jelenthet problémát széleskörű társadalmi elfogadtatásuk. Végül miként értelmezhető Szlovéniában az utódpárt, amely a kommunista örökség szempontjából gyakorlatilag Szerbiában maradt.

megkülönböztetés nem indokolt, hiszen itt a különböző csoportváltozók egymáshoz viszonyított eltérései mind a szignifikancia-szint alatt maradtak. Sokkal inkább indokolt a fejlettek és kevésbé fejlettek szétválasztása. Ez viszont csak azt a trivialitást erősíti, hogy a fejlődési folyamatba később bekapcsolódó országok számára is szükséges bizonyos tanulóidő, amíg az új politikai intézményrendszert kellő hatékonysággal képesek működtetni.

A korrelációs adatok azt mutatták, hogy a kelet-nyugati megkülönböztetés esetében a nyugat-európai országokban valamivel erősebb a kapcsolat a parlamenti képviselői helyek aránya és a minisztériumokból való részesedés aránya között, mint a keleti országokban, ami abban mutatkozott meg, hogy a nyugati kormányalakító pártoknak nagyobb engedményeket kellett tenni, mint a keletieknek, de mindkét régióban jellemzően a kormányalakító tesz engedményt. Azonban, ha a keleti országcsoportot szétbontjuk fejlettekre és kevésbé fejlettekre az európai uniós tagság alapján, akkor a fejlett keleti és a nyugati országok között nem tapasztalunk szignifikáns eltérést. Vagyis a kelet-nyugati összehasonlításkor talált eltérések a kevésbé fejlett keleti országoknak köszönhetők. A kevésbé fejlett országok esetében jóval gyengébb a korreláció (0,71) a parlamenti helyek és a minisztériumok leosztása között, mint a fejlett keleti (1,03) vagy a nyugati országok (1,04) esetében. S amíg, az utóbbi két országcsoport esetében szignifikánsan a kormányalakító párt kényszerül alulreprezentáltságra a minisztériumok számát tekintve, addig a kevésbé fejlett országokban a fenti gyenge korreláció jelentős túlsúlyt állapít meg a kormányalakító számára.

Alapvetően tehát az integrációérettség egyfajta politikai intézményi érettséget is tükröz. Feltételezhető tehát, hogy a fejezetben említett, a költségvetési fegyelemre a költségvetés megalkotásának folyamata és a politikai intézményrendszer szerkezete kapcsán tett megállapítások a keleti tagállamok vizsgálatakor is helytállóak.

6.4. Az intézményi jellemzők modellezése és mérése

Von Hagen et al. (2002) állítása szerint minél alacsonyabb fokú a költségvetés és az adórendszer centralizációja, annál magasabb a költségvetési hiány és az államadósság mértéke. Von Hagen és Harden (1996: 7-11) azt vizsgálta, hogy miként változik a kormányzat kiadási igénye, ha növekvő számú érdekcsoport kerül a közösségi javak fogyasztásának mértékéről való döntési helyzetbe a bevételek elköltésekor. A modellben minden feladathoz rendelnek kiadási célt (x_i^*) és a rendelkezésre álló pénzalapot az egyes

feladatokra felosztják (x_i). A kormányzat célja maximalizálni az alábbi preferenciafüggvényt:

$$V= - \Sigma^n_{i=1} [\alpha/2 (x_i - x_i^*)] - m/2 *TAB^2. \quad (6.1)$$

ahol TAB az adóteher (*tax burden*), $m \leq 1$, a kormányt támogatókra jutó adóteher, n a kiadási tárcák miniszterei száma, akik döntési pozícióban vannak.

Értelmezve a függvény maximalizálását, a kifejezés első fele azt jelenti, hogy minimalizálni kell a tényleges és a tervezett kiadások közti rést, míg a második fele azt, hogy az adóterhelést alacsonyan kell tartani.

Élve a leegyszerűsítéssel, hogy $x_i^* = x^*$, az optimális kiadási szint:

$$B_c = \alpha n x^* / (\alpha+nm). \quad (6.2)$$

Az *n* fő miniszterből mindegyik a saját területén gondolkozik csak a tervezett és tényleges kiadások közötti különbözet csökkentésében, ami von Hagen és Harden (1996) szerint más dimenzióba helyezi a kiadásokat. Ugyanis a minisztériumokhoz rendelt pénzek volumene befolyási és presztízskérdés a miniszterek – és koalíció esetén a mögöttük álló párt – számára, ezért igyekeznek ezt növelni. Ráadásul csak azt az adóterhet veszik figyelembe, amely az ő szakterületük választóit érinti. (Ezért volna jobb, ha a minisztériumok nem pénzelosztó és vagyongazdálkodó szervként működnének, hanem programtervezőként és koordinátorként.) Így érdemes egyenként felírni az egyes miniszterek preferenciafüggvényét:

$$U_i = \lambda x_i - \alpha/2(x_i - x_i^*) - m_i/2 *TAB^2, \quad (6.3)$$

ahol *i* jelöli az adott minisztert, λx_i a miniszter egyéni hasznát abból, hogy nagy költségvetést szerez a minisztériuma számára, $\lambda > 0$.

A λx_i egyben megjeleníti a közösségi javak elosztásával kapcsolatos problémát (*common pool problem*) a modellben, nevezetesen, hogy a költségvetést csoportos döntéshozatali folyamaton keresztül több személy határozza meg.

Von Hagen és Harden (1996) további egyszerűsítését alkalmazva, ha $m_i = m/n$, akkor az aggregát kiadás:

$$B_d = [n(\alpha x^*+\lambda] / [\alpha+m] \text{ , ami } > B_c. \quad (6.4)$$

Így a decentralizált költségvetési folyamat a tervezett kiadásokhoz képest eltérést eredményez, aminek két oka van: egyfelől az egyéni érdek érvényesülése, másfelől a közösségi javak elosztási problémája. Egy adott minisztérium kiadásnövekedése viszont költség-externáliaként jelentkezik a teljes gazdaság számára, mert a többletkiadás adóterhét, még ha csak áttételesen a későbbi hiteltörlesztésen és a kamatfizetésen keresztül

is, minden adófizető gazdasági szereplő viseli. A decentralizált költségvetés esetében viszont a döntéshozók nem ismerik fel ezt az externalitást, ahogy ez az eddigi levezetésből következik, ezért az optimálisnál nagyobb lesz a kiadás mértéke. Matematikailag ez következik abból is, hogy B_d (a csoportos döntést feltételező kimeneti függvény) mindig nagyobb lesz B_c-nél (a kormányt 1 döntéshozóként feltételező függvénynél), feltételezve, hogy mindig létezik egyéni érdek a csoporton belül a túlzott költekezés kezdeményezésére ($\lambda \geq 0$), hiszen B_d figyelembe veszi az egyéni motivációk okozta többletkiadási igényt.

Ennek a problémának a feloldására, azaz a túlzott deficit és a túlköltekezés „enyhítésére" von Hagen és Harden (1996) azt javasolja, hogy a költségvetés megalkotásának folyamatába olyan elemeket kell vinni, amelyek erősítik a kollektív érdekek érvényesülését. Ilyen lehet például a kiadási tárcák miniszterei közötti közös megállapodás a közösségi javak elosztására vonatkozóan, vagy egy kormányzati személy – a pénzügyminiszter – erős, stratégiai befolyással bíró pozíciója.

A miniszterek közötti tárgyalások és megállapodások csupán a túlköltekezés és a túlzott deficit forrását csökkentik (lásd B_n), viszont az erős pénzügyminiszteri pozíció (lásd B_a és B_v esetén) a 6.*1 alfejezetben* ismertetett szerződéses megközelítés alapján azt jelenti, hogy a pénzügyminisztertől függ, milyen kiadási javaslat kerül egyáltalán a kormányülés napirendjére, vagy a pénzügyminiszter megvétózhat a kiadási tárcák miniszterei által elrendelt bármilyen kiadási műveletet.

$$B_n = n(\alpha x^* + \lambda) / (nm + \alpha), \quad (6.5)$$

$$B_a = n[\alpha x^* + (1-\delta)\lambda] / (nm + \alpha), \quad (6.6)$$

$$B_v = n[\alpha x^* + (1-\delta)\lambda] / [\alpha + m(n - (1-\delta)(n-1))], \quad (6.7)$$

ahol δ a pénzügyminiszter alkuereje szemben a kiadási tárcák befolyásával $(1-\delta)$. Minél erősebb a pénzügyminiszter szava, azaz minél nagyobb δ értéke, annál fegyelmezettebb a költségvetés előkészítése és végrehajtása.

A centralizáció mértékének mérésére von Hagen és Harden (1996: 23-5) két központosítási mutatót dolgozott ki:

$$S = \tfrac{1}{4} \Sigma^4_{j=1} I_j, \quad (6.8)$$

$$M = (\Pi^4_{j=1} I_j)^{1/4}. \quad (6.9)$$

A két index négy alapmutatót egyesít a költségvetés megalkotásával és végrehajtásával kapcsolatban: (1) a kormányzati fázis döntési szerkezete, (2) a parlamenti fázis döntési szerkezete, (3) a költségvetés végrehajtásának rugalmassága, (4) a költségvetési tervezet informatív jellege.

6.2/a táblázat A központosítási indexek tartalma az eredeti változatban

Alapmutatók	alapmutatók tartalma
(1) (kormányzati fázis)	- általános korlátok léte és mértéke - a pénzügyminiszter tárgyalási menetrendet meghatározó hatalma a költségvetési tárgyalások során - a pénzügyminiszter és az egyes kiadási tárcavezetők közötti kétoldalú költségvetési tárgyalások költségvetési normáinak minősége - részvétel a konfliktusmegoldásban
(2) (törvényhozási fázis)	- a parlament módosítási lehetőségeinek korlátainak léte - szükséges módosítási javaslatok az ellensúlyozásra - a módosítási javaslatoknak és a költségvetési törvényjavaslat elutasításának politikai súlya - átfogó szavazás a költségvetésről -átfogó szavazás a kiadásokról
(3) (végrehajtási fázis rugalmassága)	- a pénzügyminiszter mag tudja-e akadályozni a kiadásokat - pénzügyi szelepek (*cash limit*) léte - a költségvetési fejezetek közötti átcsoportosítás mértéke - a végrehajtás közbeni változtatás lehetősége - pénzalapok következő évre átvitt része
(4) (a költségvetési tervezet dokumentumainak informatív jellege)	- különleges pénzalapok kizárása - egy vagy több dokumentumot nyújtanak be (lehet-e költségvetési fejezetenként szavazni?) - átláthatóság (minél kevésbé átlátható, annál gyengébb a parlament ellenőrzőképessége) - a nemzeti számlákhoz való kapcsolódás - kormányzati hitelek és garanciavállalások kizárása

Forrás: von Hagen és Harden (1996: 23, Table 6.)

6.2/b táblázat Kormányzati Központosítási Index, Módosított, a 9. fejezetben alkalmazott változat alindexekre bontva

Intézményi jellemző	számérték
(1) Előkészítés (kormányzati szakasz)	
1. kötelező érvényű költségvetési szabály léte	
- egyensúlyi szabály a költségvetésre	4
- állami költsön felvételi határa	2
- nincs korlátozva az eladósodás	0
2. a költségvetési döntéshozatal menetrendje	
-PM átfogó és speciális költségvetési célokat terjeszt elő kezdeményezésként	4
-A kabinet dönt a PM által előterjesztett célszámokról, kiadási limitek azelőtt kerülnek meghatározásra, hogy a szakminisztérium a kiadási igényét beterjesztené	3
-A kabinet dönt a PM által előterjesztett célszámokról, mielőtt a szakminisztériumok kiadási igénye ismertté válik	2
-A költségvetési célszámok az előzetes igények alapján kerülnek kialakításra	1
-Nem határoznak meg célszámokat	0
3. A költségvetési tervezet összeállítása	
- A pénzügyminiszter kétoldalú tárgyalásokat folyatat a szaktárcákkal	4
- A pénzügyminiszter csak begyűjti a kiadási igényeket és a kormányülésre összefoglalót állít össze ebből	2 0
4. A költségvetési lyukak miatti ellentétek összeegyeztetéséért felelős személyek	
- Pénzügyminiszter és Miniszterelnök megvétózhatja v. felülbírálhatja a kabinet döntését	4
- Miniszteri Tanács Bizottsága (senior cabinet committe) bírálhat felül	2
- A teljes kormányzat együttes döntése bírálhat felül	0

(2) Törvényhozás	
5. A törvényhozás két házának egymáshoz viszonyított befolyása	
- Felsőháznak nincs költségvetési döntési joga, vagy egykamarás parlament	4
- Alsóháznak van előjoga	2
- A két háznak egyenlő döntési joga van	0
6. A törvényhozás korlátai a költségvetés kormányzati előterjesztésének módosítására	
-előterjesztett deficitcél nem léphető túl, jelezni kell a módosítás hiányhatását	4
-nincs korlátozás	0
7. A szavazás menetrendje	
- az elején szavazás az összkiadásról, összbevételről és a deficitről	4
- csak a végén szavazás az összköltségvetési tételekről	0
8. A végrehajtó hatalom és a parlament egymáshoz viszonyított befolyása (három szempont értékének számtani átlagát kell venni, ha nem igaz, akkor érték=0)	
- a kormány egybekötheti a költségvetési szavazást bizalmi szavazással	4
- a költségvetési tervezetet hajtják végre, ha a költségvetési év elejéig a parlament nem fogadja el az előterjesztést	4
- a parlament feloszlatható, ha nem fogadja el időre a költségvetést	4
9. A köztársasági elnök szerepe a költségvetési folyamatban	4
- nincs különleges jogköre	2,67
- az elnöknek vétó joga van (parlament választja az elnököt)	1,33
- az elnöknek vétó joga van (polgárok közvetlenül választják az elnököt)	
- az elnöknek vétó joga van (parlament minősített többsége szükséges a vétó felülbírálásához)	0
(3) Alkalmazás (végrehajtási szakasz)	
10. A végrehajtás során mennyire rugalmasan változtathatók a költségvetés fő számai?	
- bármilyen növekedés a kiadások, bevételek és a deficit terén csak a parlament jóváhagyásával, pótköltségvetés keretében lehet	4
- váratlan bevételek a parlament jóváhagyása nélkül is felhasználhatók kiadásbővítésre, feltéve, ha a deficit nem növekszik	2,67
- együttes kiadási és bevételi változáshoz nem szükséges a parlament jóváhagyása, ha a költségvetési egyensúly változatlan	1,33
- a kormányzat mérlegelése szerint	0
11. Kiadási fejezetek közötti átmozgatás	
- parlamenti jóváhagyást igényel	4
- PM vagy a kormánynak van jogköre az átmozgatásra	2,67
- korlátozott mértékben	1,33
- nem korlátozott	0
12. Fel nem használt pénzalapok átvitele a következő költségvetési évre	
- nem megengedett	4
- csak ha az eredeti éves költségvetés erről rendelkezett, vagy a pénzügyminiszter jóváhagyta	2,67
- korlátozott mértékben	1,33
- nem korlátozott	0
13. A költségvetési hiánycéltól való eltérés esetén elinduló eljárás (ha előre nem látható bevételkiesés vagy kiadásnövekedés következik be)	
- PM befagyaszthatja a kiadásokat	4
- a kormány befagyaszthatja a kiadásokat	2,67
- A parlament jóváhagyása szükséges a kiadások befagyasztásához	1,33
- nincs semmilyen beavatkozó lépés	0

forrás: Gleich (2003:15)

Ha a miniszterelnök és pénzügyminiszter erős pozícióval rendelkezik a kormányzati tárgyalásokon, ha korlátozott a parlament költségvetést módosító lehetősége, ha nagy fokú az átláthatóság, és ha rugalmatlan a végrehajtás, azaz erősen korlátozott a lehetőség a tervezett kiadásoktól való eltérésre, és erős a pénzügyminiszter vétójoga a kiadási tárcákkal szemben, akkor az index magas értéket vesz fel, ami erős költségvetési fegyelmet mutat.

Az elvégzett szignifikáns regressziós számítások alapján a tesztelt 4 alapváltozó 60%-ban magyarázza a költségvetési hiányt mindkét mutató esetében, 40%-ban az S és 29%-ban az M szerint az államadósság mértékét.

A fent leírtakból eddig világossá válhatott, hogy a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának folyamatába leginkább a kormányzatnak van beleszólása. Ezért érdemes vizsgálni a kormányzati szerkezet költségvetési kimenetre gyakorolt hatását is. Kiegészítve az előbbi modellt, Kontopoulos és Perotti (1999) a kormányzati gyengeség kapcsán a fragmentáció két jellemzőjének, a koalíciót alkotó pártok számának (NPC) és a kiadási tárcák számának (NSM) különböző költségvetési változókra (b_t–b_{t-1}) gyakorolt hatását vizsgálta. Akár a deficit, akár a teljes kiadás vagy a teljes bevétel változásának mértékét befolyásolják a fenti tényezők.

$$b_t - b_{t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 NPC_t + \alpha_2 NSM_t + \alpha_3 NPC_t * DY_t + \alpha_4 NSM_t * DY_t + \\ + \alpha_5 DY_t + \alpha_6 DU_t + \alpha_7 INFL_t + \varepsilon_t, \qquad (6.10)$$

ahol DY_t a GDP növekedési rátája, DU_t a munkanélküliségi ráta változása, $INFL_t$ az árszínvonal változása. Ezek szerepeltetésének oka, hogy a makroökonómiai környezet befolyásolja a kiadásokat és korlátok közé szorítja a politikai döntéshozók lehetséges lépéseit. NPC_t*DY_t és NSM_t*DY_t az intézményi és a makroökonómiai változók közötti interakció.

Kontopoulos és Perotti (1999) empirikus elemzése alapján az NSM alapvetően meghatározza a deficitet, az NPC mind a kiadási, mind a bevételi oldalon szignifikánsan meghatározó, de a deficitnél a két hatás kioltja egymást. Mindkét változó hatása jelentősebb és fontosabb a recesszió éveiben, mint dinamikus gazdasági növekedés idején. Míg az NPC, azaz a koalícióba bevont pártok száma leginkább a választási rendszer eredménye – lásd többségi vs. arányos képviselet, – amit külső adottságként kell tekinteni, így ezen keresztül nehéz volna befolyásolni a költségvetési fegyelmet. Viszont az NSM, azaz minisztériumok számának meghatározása és változtatása gyakorlatilag minden OECD országban a kormány hatásköre.

6.5 A politikai konszenzus hiányának áthidalása

Buti et al. (2002) a költségvetés megalkotásának folyamatában alapvetően koordinációs kudarcokat okol a fiskális fegyelmezetlenségért. Egyrészt csökkenteni kell a departmentalizációt, azaz a döntésbe bevontak nagy számát, és a fragmentációt, azaz a költségvetés megalkotási folyamatának elaprózást. Másrészt a centralizált költségvetési megalkotási folyamatban be kell mutatni a tényleges határköltségeket és határhasznokat,

ugyanis a kormányzati kiadások hasznát hajlamosak a politikai döntéshozók túlértékelni a már fent említett költségvetési illúzióban élve. Meg kell említeni ugyanakkor Moesen és van Rompuy (1990) eredményét, akik indirekt bizonyítással igazolva állítják, hogy a jobban központosított kormányok költségvetése alapvetően puhább, mert nemzeti szinten a pénzkibocsátás lehetősége adott, míg a decentralizált tartományi, tagállami kormányok számára ez a lehetőség nincs meg. Ebből akár következtethetni lehetne az önkormányzati szint erősítésére is, de ezzel ellentétes eredményt hozott Belgiumban, Spanyolországban a tartományi kormányzatok nagyarányú források feletti rendelkezése. Viszont az EMU éppen ugyanezt valósítja meg, elvéve a pénzkibocsátás lehetőségét az egyes tagállamoktól. Az más kérdés, hogy az SNP mennyire hatékonyan kényszeríti a tagállamokat költségvetési fegyelemre.

Minden EU-tagállam készít konvergencia-programot, ami egyébként uniós szinten hivatkozási alap a túlzott deficiteljárás során. A konvergencia-program nem más, mint hogy a költségvetés bizonyos bemeneti (pl. infláció) és kimeneti (pl. költségvetési deficit) számait több évre előre kijelölik, mint elérendő célt. A konvergencia-program ugyan önmagában nem kötelező érvényű, de elegendő eszközzé válhat ahhoz, hogy „átláthatóbbá, követhetőbbé és számon kérhetővé" tegye a kormányzat költségvetési politikáját a hazai társadalom és a nemzetközi partnerországok számára is. (Benczes 2004: 55) Éppen ezért ugyanúgy törvénybe lehetne iktatni a konvergencia-programot egyfajta többéves költségvetésként (*multi-year budgeting*), mint az éves költségvetést.

A törvényi megoldáson kívül testületi változtatások is szükségesek. Elméleti szinten eddig Csillag és Mihályi (2006) részéről is felmerült, de az 1990-es évektől találunk rá működő példát, hogy létre lehetne hozni egy *Költségvetési* és/vagy *Pénzügyi (Fő)Tanácsot*, amely ellenőrzési joggal bírna a költségvetési hiány felett. Ezt a jogot pedig ki kellene terjeszteni a konvergencia-program számainak betartatására vagy akár a strukturális reformok végrehajtására is. Ehhez hasonló megoldást alkalmaznak Belgiumban Pénzügyi Főtanács, és Spanyolországban Költségvetési és Pénzügypolitikai Tanács néven. (von Hagen et al. 2002: 106)[39]

A költségvetési tanács lényege, hogy egy ténylegesen döntéshozó testületet hozzanak létre, ne pedig egy látszat tanácsadó csoportot. Az ezzel kapcsolatos vitákban felmerült az, hogy amennyiben ez a testület a kormánytól és pártoktól független szakértőkből állna, akkor gyakorlatilag ugyanazzal a befolyással rendelkezne az állami

[39] Részletesebben lásd a 7. fejezetben.

újraelosztásban, mint a Parlament, amely utóbbi a legszélesebb legitimitást tudhatja maga mögött. Ha a belga példát tekintjük, akkor azt láthatjuk, hogy a Tanács tagjai mind valamilyen demokratikus intézmény delegáltja. A nemzetközi integráció lényege is éppen az, hogy ha egy (nemzeti) intézmény önként adja át a döntési jogkörét más (nemzetközi) szervnek, akkor a legitimitás és a szuverenitás nem sérül. Egyébként is célszerű, hogy a Tanács elnöke a pénzügyminiszter, mint a költségvetési törvény teljesüléséért felelős személy legyen. Egy szempontot viszont mindenképpen figyelembe kellene venni: Ebbe a Tanácsba nem importálhatók a gazdasági/politikai érdekkonfliktusok, hiszen egyetlen célja kell, hogy legyen: a költségvetési egyensúly és a konvergencia-program érvényesítése.

A költségvetési átláthatóság megvalósítására Alesina és Perotti (1999) három elvi megoldást lát, amiből egy a leginkább megvalósítható. A transzparencia biztosítható lenne a törvényi szabályozáson keresztül, de ez végeláthatatlan szabályozáshoz vezetne. Létre lehetne hozni egy független transzparencia testületet is, de többpártrendszerben könnyen megkérdőjelezhető volna a függetlenség hitelessége. Bár az állami számvevőszék talán kellően hiteles bármely EU-tagállamban a feladat ellátására. Mégis a harmadik változat tűnik a leghitelesebb megoldásnak, nevezetesen közbeszerzési eljárással egy nem állami intézetet kellene megbízni azzal, hogy mérje fel a költségvetési folyamat pontosságát és átláthatóságát, mintegy könyvvizsgálatszerűen.

Kormányzati szinten érdemes a miniszterelnök és esetleg a pénzügyminiszter pozícióját is stratégiailag meghatározóvá tenni. A költségvetési döntéseket érdemes kétoldalú tárgyalásokon lefojtatni a pénzügyminiszter és a kiadási tárcák vezetői között. A kiadási tárcák minisztereinek nem szabad sok időt hagyni a terveik kidolgozására a kétoldalú tárgyalásokat megelőzően, mert különben alkalmuk lesz egymással egyeztetni (von Hagen és Harden 1996:8), és gyakorlatilag „kartelljellegű” informális megállapodásokat fognak kötni egymás kiadási igényeinek elismerésére.

Von Hagen és Harden (1996) tapasztalatai szerint az 1970-es évektől kezdve azokban az országokban valósult meg sikeresen a költségvetési kiadások és a deficit korlátozása, ahol a pénzügyminisztereknek stratégiai dominanciája volt. Ilyen volt például Franciaország, ahol az alkotmányból következően erős a miniszterelnök alkupozíciója kormányon belül, és Nagy-Britannia, ahol a történelmi konvenciók és a szenioritás révén a pénzügyminiszter pozíciója erős. Önmagában a kiadási célok megkötése csak a kisebb európai országokban volt sikeres. Azokban az európai országokban, ahol a pénzügyeknek nincs speciális státusza, mindig is jelentős problémát jelentett a költségvetési egyensúly megteremtése. (Írország, Belgium, Görögország, Portugália, Olaszország, Luxemburg)

II. Az európai költségvetési politikák vizsgálata

7. A fejlett európai országok fiskális politikai tapasztalatai

Minthogy a költségvetési hiány és az állam eladósodása ismétlődően felbukkanó probléma, amelyre bizonyos időközönként restrikcióval és a finanszírozási rendszer átalakításával kénytelen reagálni a központi kormányzat, ezért nagyon is jogosan teszi fel Posner & Gordon (2001) azt az alapvető kérdést, hogy képesek-e megtakarítást elérni a demokratikus országok. Ugyanis egészen eltérő problémát jelent a költségvetési hiány csökkentése és a többlet képzése. A deficitkezelő politika (*politics of deficit*) esetében elég egyértelmű és széles körben támogatott a cél, és a politikai döntéshozó a kiadáscsökkentés és az adóemelés keverékére és szigorúságára koncentrálhat. A többletképző politika (*politics of surplus*), amelynek feladata volna a konjunkturális ingadozás miatt deficites évekre fedezetet képezni, azzal kell, hogy foglakozzon, vajon szükség van-e a költségvetési többletre, ill. meddig és milyen mértékben terhelhető ezzel a gazdaság. Ugyanakkor mind a hiány kezelése, mind a többlet képzése esetében nehéz több évre megnyerni a közvéleményt, mert a gazdaságon és a társadalmon a szigorú költségvetési politika által okozott elvonási tünet, fiskális kimerültség jelentkezik.

Mindemellett az európai országok (is) rá vannak kényszerítve a költségvetési egyensúlyhoz közeli állapot fenntartására. Egyeseket a Stabilitási és Növekedési Paktum is kényszerít, de mindegyiktől elvárja a nemzetközi pénzpiac, hogy hosszú távon fenntartható legyen a költségvetés egyenlege és finanszírozható az államadósság mértéke.

Schick (2004) szerint a jó költségvetési politika stabil és fenntartható költségvetési pozíciót alapoz meg középtávra, előmozdítja a források elmozdulását a hatékonyabb, nagyobb prioritást élvező felhasználás felé, a kiadási szerveket arra ösztönzi, hogy hatékonyan működjenek, hozzáférhetővé teszi a forrásokat az állampolgárok számára és megfelel az érdekeiknek, ill. a közpénzek elköltésének elszámoltathatóságát biztosítja.

De miért is prioritás a kormányzati hiány csökkentése, és milyen tényezők hatnak a hosszú távú egyensúly ellen, ami miatt visszatérő feladat a konszolidáció? (Giordano & Persaud 1998) A növekvő hiány azt jelenti, hogy növekszik a költekezés és csökken a megtakarítás, amely egy nyitott gazdaságban könnyen a külső egyensúly megbomlásához vezet. Az adósság tőketörlesztése és kamatainak fizetése pedig további vagyon- és jövedelem-elvonásnak minősül. A hosszú távú költségvetési egyensúlyi célkitűzés, amely feltételezi legalább az elsődleges egyenleg többletét és a GDP növekedésénél lassabban

bővülő államadósság utáni kamatfizetést, végtelen időtávúként kezeli az államot. Ez esetben az egyensúlyi költségvetés trendje körül elképzelhető ingadozás, de a teljes egyenleg a végtelenben tartson nullához ($\lim_{t\to\infty}$DEFICIT = 0). Viszont a költségvetésről döntést hozók időhorizontját a politikai racionalitás diktálta rövid távú érdekek leszűkítik. Ezért a folyamatos külső finanszírozást részesítik előnyben, ami néhány éves időtávban nem tűnik veszélyesnek, de hosszú távon egyre inkább eltéríti a kormányzatot a költségvetési egyensúly és így a finanszírozható államadósság pályájától. Feszültség azért keletkezik a rendszerben, mert az állammal ellentétben a többi gazdasági szereplő időhorizontja véges. Tehát a hitelfelvétellel a jelenbe előrehozott közösségi jövedelemelköltés a jövőbeni nemzedékektől való elvonást jelent az idő dimenziójában.

Ezen kívül a fejlett országokban a fiskális egyensúlyt veszélyeztetheti a társadalom népességszerkezetének elöregedése legfőképp a nyugdíjrendszer finanszírozhatósága kapcsán, továbbá a lassuló gazdasági növekedés és a növekvő kamatok, ill. a „több adóbevétel, több kiadás" esetleges mechanizmusa.[40] Ez utóbbi azt jelenti, hogyha nincsenek beépített intézményi vagy szabályozási fékek a költségvetés rendszerébe, akkor a politikai döntéshozók nem lesznek önmegtartóztatók, és a többlet adóbevételhez találnak majd valamilyen elköltési lehetőséget. (Giordano & Persaud 1998)

7.1. A fejlett európai országok fiskális politikai eredményei

Hughes Hallett et al. (2005) tapasztalatai szerint a reformokkal általában sokan egyetértenek, nemzetgazdasági szinten széles körben megvitatják, de kevés kormányzat jut el az alkalmazásig. Példaként a német Agenda 2010-et, a francia munkaerőpiaci szabályozás átalakítását és az olasz nyugdíjreformot említik. Szerintük ugyanis a politikai döntéshozók nem kedvelik a rövidtávon költséges és csak hosszútávon megtérülő reformokat, mert a gazdasági és társadalmi szereplők a jelenbeli költségeket jóval nagyobb súlyúnak érzékelik, mint a hosszú távú hasznok jelenértékét. Németországra és Nagy-Britanniára elvégzett kétszereplős vizsgálataik alapján arra jutottak, hogy a rugalmas tényezőpiacú brit gazdaság számára nem vonzó egy olyan, nálánál rugalmatlanabb gazdaságokat egyesítő gazdasági unióhoz való csatlakozás, amely a nemzeti monetáris alkalmazkodás eszközét megszűnteti, ugyanakkor az átlagosnál rugalmasabb tagországokra hárítja a világgazdasági alkalmazkodás költségeinek bizonyos részét. A keresleti sokk esetében például a rugalmasabb tagországban jobban drágulnak a termékek és a munkaerő,

[40] Ennek kompenzálására szolgál például a dán Danmark 2010 program vagy a norvég Kormányzati Kőolajalap.

mint a kevésbé rugalmasabban. Recesszió idején ugyanígy a munkanélküliség növekedésének és a bérek csökkenésének mértéke jelentősebb lesz a rugalmasabb nemzetgazdaságban, viszont az áthárított alkalmazkodási költségek miatt a rugalmatlanabb tényezőpiacú tagországok kevésbé kényszerülnek a költségvetési csatornán keresztüli alkalmazkodásra, így a finanszírozási rendszereik reformjára is.

Amíg a tényezőpiaci rugalmatlanságok fennállnak, és túl szoros a fiskális kontroll, addig rövidtávon lassulni fog a gazdasági növekedés és bővülni fog a költségvetés külső finanszírozási igénye a reformok idején. Ezért viszont a reformok végrehajtására vonatkozó hajlam is csökkenni fog. A nagymértékű rugalmatlanság növeli a strukturális deficit mértékét, ami csökkenti a reformok valószínűségét. Ezért a reformoktól való eltántorodás második oka a költségvetési megszorítás lehet. Éppen ezért gazdasági növekedés időszakában könnyebb a strukturális reformok végrehajtása és a költségvetési fegyelem fenntartása. Ez esetben ugyanis a növekedést generáló és ebből többlet adóbevételre szert tevő gazdaságpolitika alkalmasabb a megszorítás és a reform közti kivitelezhetőségi konfliktus kezelésére, mint a kiadáscsökkentés. (Hughes Hallett et. al 2005:249) Igaz viszont, hogy a növekedési szakaszban gyengülnek a reformra késztető erők, hiszen a költségvetés egyensúlya rövid távon kevésbé van veszélyben.

A fejlett európai országok – és más fejlett OECD országok – vizsgálata során Schuknech és Tanzi (2005) két dimenzióban négy csoportra osztották az országokat: Egyrészt a már az 1980-as években reformokat bevezető országokat „koraiaknak", az 1990-es évekig várókat „későn jövőknek" nevezték. Másrészt megkülönböztettek „törekvő" (*ambitious*) és „visszafogott" (*timid*) országokat, aszerint, hogy a strukturális reformokat milyen következetességgel és mélységgel hajtották végre.[41] Utóbbi felosztásnál figyelembe kell venni, hogy a visszafogott országok jellemzően alacsonyabb GDP-arányos költségvetési méretből indultak, amiből nehezebb látványos kiadáscsökkentést elérni. Továbbá magas infláció esetén elég, ha az infláció jelentős mértékben csökkent, mert így csupán az igazodó kamatok miatt jelentős kamatkiadástól szabadul meg az ország, mint történt Olaszország és Görögország esetében. Az euró-zóna 12 országában átlagosan a GDP 7%-ával sikerült mérsékelni a költségvetés újraelosztási mértékét, de igen nagy szórás figyelhető meg, ráadásul a 20 éves időtartamon belül eltérő években jelentkeztek a kiadási csúcsok. 2002-ben a GDP 46,7%-át tette ki átlagosan a nemzeti költségvetés. A legkölteke-

[41] korai törekvő: Belgium, Íro., Hollandia; későn jövő törekvő: Finno., Norvégia., Spanyolo., Svédo., Ausztria; korai visszafogott: Luxemburg, Egyesült Királyság; későn jövő visszafogott: Dánia, Franciao., Németo., Olaszo., Svájc; nem-reformer: Görögo., Portugália.

zőbb nemzeti kormányzatok a belga, az ír, a svéd és a holland közigazgatások voltak az 1980-as években, talán ezért is ezekben az országokban érték el a legnagyobb kiadáscsökkentést. Mindemellett az összképet árnyalja, hogy Görögország és Portugália esetében – alacsonyabb bázisról – növekedett, vagy stagnált az állam GDP-arányos mérete.[42]

Ami a reformok kacsán a legtöbb országra elmondható, hogy számos esetben a kiadási csúcshoz képest nagy kiadáscsökkentést értek el a kormányok, tehát nem lehetetlen az ambiciózus reform. Számos esetben az erőfeszítések a korábbi kormányzati expanziót kellett, hogy megfordítsák, azaz nem volt meglepő a korábban bevezetett kedvezmények és juttatások visszavonása vagy semlegesítése. A későn jövő reformerek esetében igen magas költségvetési méretből kiindulva kellett mérséklést elérni, és még így is a GDP 50% feletti részét osztják újra állami vagy regionális kormányzatok Dániában vagy Svédországban.

Az országok többsége gazdasági lassulás vagy csökkenés időszakában kezdte el a reformot és a kiadáscsökkentést. Ez is megerősíti azt a mások által is alátámasztott vélekedést, hogy leginkább válságközeli körülmények képesek eléggé ösztökélni a gazdaságpolitikai döntéshozókat rövidtávon népszerűtlen döntések meghozatalára. Amíg a politikai szereplőknek és döntéshozóknak több szavazatot jelent a *status quo* fenntartása és ennek a költségének a vállalása, addig nem lesznek hajlandók belemenni az elosztás átrendezéséhez kapcsolódó konfliktusokba. Ugyan a választók általában jutalmazzák azokat a politikusokat, akik aktív cselekvési programokat hirdetnek, de a fiskális illúzió miatt nem érzik fontosnak a költségvetési alrendszerek finanszírozásának szerkezeti átalakításait, mert a finanszírozási problémák homályban maradnak a kiadás-fedezet kapcsolat átláthatóságának hiánya miatt. (Haggard et al. 2001:11-12) A költségvetési egyensúlytalanság miatt felerősödő gazdasági válság már a háztartási és vállalati szektort is kelőképpen átjárja ahhoz, hogy társadalmi szinten megnövekedjen az igény a fundamentális átalakításokra. Azonban adódik még egy időbeli nehézség. A válság – amely képes fenntartani a társadalmi igényt a reformokra, általában rövidebb időtartamú, mint maga a több éven keresztül kivitelezendő strukturális reform. Éppen ezért a válság okozta társadalmi nyomás csupán a költségvetési alkalmazkodást képes kikényszeríteni, de középtávon nem lesz a reformfolyamatok hajtóereje. Finnország esetében például, amely 1990-ig látszólag jól megélt a finn-szovjet gazdasági kapcsolatokból, de közben ezzel is

[42] *ország, kiadáscsökkentés GDP-arányosan (%) a kiadási csúcshoz képest2002-ig (kiadási csúcs éve)*:
Íro. -16,4 (1982); Hollandia -11,2 (1983); Belgium -10,5 (1983); Finno. -10,3 (1993); Svédo. -9,7 (1993); Olaszo. -9,1 (1993); Spanyolo. -7,7 (1993); Norvégia -6,6 (1994); Ausztria -5,9 (1995); Luxemb. -5,2 (1982)

csak a gazdaság szerkezeti hiányosságait és kiszolgáltatottságát gyarapította, a szovjet piac összeomlásának és az 1992-es EMS-válságnak együttes hatására a buborékgazdaság összeomlott és a GDP több mint 7%-ot zuhant a legrosszabb évben, 1994-ben. Az 1991 és 1994 közötti periódusban az éves költségvetési hiány átlagosan a GDP 8-10%-a volt, míg az államadósság a GDP 10%-áról 70%-ára ugrott. (Blöndal & Kristensen & Ruffner 2002)

A Schuknecht és Tanzi (2005) által vizsgált országok kiadáscsökkentési programjában fontos szerepet játszott a kamatkiadások csökkenése, amely részben az infláció mérséklődésének (pl. Olaszország, Görögország), részben az adóssághányad csökkenésének volt köszönhető (pl. Írország). A teljes kiadáscsökkentés kb. ⅓-a volt kamatkiadásokon megtakarítható. Viszont a reformok hatékonyságáról az elsődleges költségvetési egyenleg javulása mond a legtöbbet. Az elsődleges egyenleg kiadási oldalának kb. 50%-át a transzferek és a támogatások teszik ki a fejlett országokban. A törekvő és a visszafogott országok reformpolitikáját éppen az különbözteti meg leginkább, hogy előbbiek főleg ezekhez a transzferekhez és támogatásokhoz nyúltak hozzá, míg utóbbiak nem nagyon merték megbolygatni e tételeket. Viszont az egészségügyi -, az oktatási - és a nyugdíjrendszer GDP arányos kiadásait sehol sem csökkentették jelentős mértékben. E területeken a kiadási változtatás a GDP ±2%-a között mozgott, az oktatás esetében leginkább a pozitív tartományban.

További különbség a törekvő és a visszafogott reformerek között, hogy előbbieknek sikerült fenntartani az elért kiadáscsökkentési eredményeket hat éves perióduson belül, míg utóbbiaknál hat éven belül megfordult a kiadások változásának iránya.

Az adósságcsökkentéssel szoros korrelációban áll mindenütt a kiadáscsökkentés, de az adósság GDP-arányos mértékének csökkenése csak 8-10 éves távlatban vált jelentőssé, és ez a folyamat nem is lineáris, azaz az adósságfelhalmozás mindaddig ismétlődően jelentkező probléma lesz, amíg a gazdaságpolitikai döntéshozók nem tartják magukat a fenntartható költségvetés és a finanszírozható államadósság együttes elvéhez.

Ugyanilyen időtávban kell gondolkodnia annak, aki a reformoknak a GDP hosszú távú növekedési trendjére gyakorolt hatásának kifutását szeretné megismerni. A piaci és társadalmi résztvevőknek időre van szükségük, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy a reformokat nem vonják vissza. A törekvő és a visszafogott országokat összehasonlítva Schuknecht és Tanzi (2005) arra jutott, hogy a két csoport átlagos növekedési trendje közül a törekvőké gyorsabban emelkedik és a kettő közötti olló egyre nyílik. További tapasztalatuk, hogy minél nagyobb volt a szociális kiadások csökkentése, annál jobban nőtt a foglakoztatási ráta, legalábbis annak hosszú távú trendje. Viszont, nyilván az állami

újraelosztás mérséklődése miatt, a jövedelem-eloszlás némileg az egyenlőtlenedés felé mozdult a reformidőszak alatt. Ugyanakkor a reform és az egyenlőtlenedés között a szerzők nem mutattak ki szoros korrelációt, már csak azért sem, mert a kiadási reformok a szegényebb társadalmi csoportokat terhelték relatíve kevésbé.

7.2. Válságkezelés, stabilizáció, a kiadások és bevételek kezelése

A fejlett EU-tagállamok egy-két kivételétől eltekintve majdnem mindegyikük törekedett az euró 1999-es bevezetésére. A maastrichti kritériumok közül az infláció mellett a költségvetési hiány mértéke jelentette a legfőbb gondot. A ’90-es évek első felében ráadásul mindegyik nemzeti költségvetés egyensúlyára rombolóan hatott az EMS-válság. Mindennek fényében nem elhanyagolható tény, hogy az OECD országokban a közkiadások 60-70%-a a rövid távon nem tárgyalható kategóriába tartozik, amelyek főleg a szociális biztonság területét finanszírozzák. Lássunk néhány példát a konszolidációra!

Svédországban 1992 és 1994 között az államadósság megkétszereződött, a munkanélküliség megháromszorozódott. Gyakorlatilag egy vészcsomagot kellett a kormányzatnak elindítania. A fogyasztás visszaesése miatt az adók növelésének bevételi hatását semlegesítette a fogyasztás visszaesése. Ezért 1992-ben első lépében bevezették az egészségügyi díjat, és a benzinre és dohánytermékekre kivetet forgalmi adóterhet megnövelték. Utóbbiak a legkönnyebben beszedhető adóforrások közé tartoznak, miközben a fogyasztás drasztikus visszaesése nem várható. Ugyanilyen megfontolásból a tervezett ÁFA-csökkentést elhalasztották, ill. az élelmiszerekre bevezették a 12%-os ÁFA-t, amit 1995-ben 25%-ra emeltek. A munkavállalók munkanélküliségi hozzájárulását megemelték. Viszont a munkaadók munkaerő-költségét terhelő adókat 4%-kal csökkentették.

Az azonnali beavatkozást követően 1994-ben további megtakarítási csomagot léptettek életbe. Így 1995-re és 1996-ra sikerült a GDP 6-7%-ának megfelelő éves megtakarítást elérni. Ezután még 1998-ig a GDP 1,4%-ának megfelelő kiadáslefaragást és 2,6%-ának megfelelő adóemelést hajtottak végre. Ezeknek köszönhetően a svéd jövedelemadó határrátája 50%-ról 55%-ra növekedett, amely a +3%-nyi társadalombiztosítási díj bevezetéséből, az osztalékadó-mentességek eltörléséből és az adózás alapjául szolgáló jövedelmi sávok csökkentéséből tevődött össze. Továbbá a kiadási oldalon csökkentették a családi juttatásokat, a munkanélküliségi járadékot ill. az egészségügyi és szülői támogatásokat (*health & parental insurance*) az eredeti érték 75%-ára. (Giordano & Persaud 1998: 46-48)

A holland strukturális válság esetében, amelyet az 1980-as években még elfedett az emelkedő konjunkturális adóbevétel, a költségvetési mozgásteret vizsgáló bizottság (*Study Group of Budgeting Margin*) arra a következetésre jutott, hogy a megbízhatóbb költségvetési tervezés érdekében inkább a kiadások szintjére kell összpontosítani, mint a deficit mértékére. Így olyan szabályt javasoltak életbe léptetni, hogy az előre nem kalkulált többletbevételhez nem rendelhetnek előre nem rögzített kiadásokat, hanem az kizárólag az adósságállomány csökkentésére fordítható. (Blöndal & Kristensen 2002) A többletbevételek és a váratlan kiadások kezelésére írott jogszabályokat kell alkalmazni. Amennyiben a holland deficit meghaladja a GDP 0,75%-át, akkor a többletbevételek 75%-át deficitfinanszírozásra, 25%-át adósságcsökkentésre kell fordítani. Amennyiben a deficit kisebb, akkor 50%-50% a megosztás.

Olaszországban a kiadások csökkentése érdekében megváltoztatták a nyugdíjindexálást, így a nyugdíj és annak emelése nem a bérektől, hanem a korábbi hozzájárulásoktól függ. Bevezették a rugalmas nyugdíjkorhatárt és a rendszer azokat ösztönzi, akik tovább dolgoznak. A nyugdíjjárulék megállapítása a nominális GDP növekedésén alapul. A közszférában a ’80-as évek nagy munkahely-teremtési hulláma után a kormányzat kénytelen volt létszámcsökkentést és reálbércsökkentést végrehajtani. Ezen kívül a korrupció ellen meghirdették a „tiszta kezek” programját. (Giordano & Persaud 1998: 53-56)

Ugyan Nagy-Britannia nem törekedett minden áron az EMU-tagságra, az EMS válság itt is kikényszerített bizonyos szerkezeti változásokat. Az alapvető elv az volt, hogy a megreformált költségvetési politika kerete a múltbéli tapasztalatokon alapuljon. A költségvetés strukturális tényezőire fókuszáltak. Élesebben elhatárolták a folyó - és a tőkekiadásokat. Megerősítették törvényileg a többéves költségvetés kiadási korlátjaink sérthetetlenségét. Két főszabályt alkalmaztak: Az „aranyszabály” szerint a hitelfelvétel nem szolgálhat folyó kiadásokat, csak beruházásokat. A „fenntartható beruházás szabálya” alapján az államadósság GDP-arányos szintjét stabil és óvatos mértéken kell tartani, amit 40%-ban határoztak meg. A két főszabályt hosszú távon, gazdasági ciklusokon túl kell értelmezni, hogy a költségvetés alkalmazkodhasson a konjunktúrához. (Posner &Gordon 2001)

A reformok kivitelezhetősége kapcsán külön probléma, hogy a gazdaságpolitikai döntéshozóknak egyszerre kell szem előtt tartaniuk a reform hosszú távú céljait, előnyeit és ugyanakkor azt is, hogy lehetőleg még mindig ők maradjanak döntési pozícióban, ha az átalakításnak csak a következő politikai ciklusok valamelyikében érződne az

állampolgárokra pozitív hatása. Ezért nézzünk néhány érvet, amellyel a fejlett OECD-országokban megpróbálták megnyerni a közvéleményt:

- A megtakarítások a befektetők és a devizapiacok bizalmának helyreállítása érdekében történnek. Ez leginkább az angol-szász országokban vált be, ahol a háztartások megtakarításai jelentős mértékben függnek a pénzügyi piacoktól.

- A cél az adósságcsökkentésből származó megtakarítás és a javuló hitelképesség adta mozgástér.

- A cél elősegíteni az elmaradt nemzeti megtakarítások felhalmozását, ami egyben a gazdasági növekedést is támogatja.

- Norvégiában a későbbi nyugdíjfinanszírozás érdekében hirdettek megtakarítási intézkedéseket.

7.3. Észak-európai államok költségvetési reformja

Az OECD és mások által elemzett[43] észak-európai országok (Hollandia, Dánia, Finnország, Svédország, Belgium) költségvetési reformjában több alapvető hasonlóság található. Először, mindegyik ország az 1990-es évek második felétől képes minden évben költségvetési többletet elérni legalább az elsődleges egyenleg esetében, noha a reformot megelőző két-három évtizedben nagyjából 1,3-1,5-szörösére növelte a költségvetési kiadások GDP-arányos mértékét, és többszörösére az adósságból való finanszírozást, azaz a költségvetési hiányt.

Másodszor, a fenntarthatatlan költségvetési helyzet kezelésében alapvető lépés volt az átláthatóság (*transzparencia*) megteremtése. Ennek érdekében bevezették a bruttó költségvetési elszámolást, azaz a bevételek és a kiadások egyértelmű elkülönítését, továbbá felszámolták azt a gyakorlatot, hogy bizonyos kiadásokat költségvetésen kívüli tételként számoltak el. Ahol lehetett, a pénzáramlás szemléletű (*cash basis*) államháztartási számvitelt felváltotta az eszközáramlás szemléletű (*accrual basis*) könyvelés.

Harmadszor, bevezették a többéves költségvetési keretet (*multi-year budgeting*). Lényege, hogy a parlament döntése alapján törvénybe foglalják 3-5 évre, vagy az aktuális kormányzat idejére előre a költségvetés egyes területeinek főbb kiadási és bevételi számait ill. felső korlátait. Hollandiában például a holland költségvetési mozgásteret vizsgáló bizottság (*Study Group of Budgeting Margin*) javaslatára minden ágazatban rögzített kiadási „plafont" (*cap, ceiling*) alkalmaztak felső kiadási határként, amelyeket reálértékben

[43] Lásd Blöndal (2001), Blöndal & Kristensen & Ruffner (2002), Blöndal & Kristensen (2002), Blöndal & Ruffner (2004), Schick (2004), Kraan (2005), Kraan (2001), Evrard & Scutnaire (2006), Stienlet (2000)

határoztak meg. Svédországban 27 csoportba sorolták a kiadási tételeket, Hollandiában 23-ba. Egy-egy minisztériumhoz is tartozhat több terület, és egy-egy területet is felügyelhet több minisztérium. Ez nem jelenti azonban, hogy a kormányzatok megkerülhetnék a következő éves költségvetés évenkénti parlamenti vitáját és megszavazását. Sőt, a reform kapcsán megalkotott, a költségvetési eljárásra vonatkozó törvényekben[44] a parlament szerepét megerősítették. Ezen kívül pontosították, hogy mikor melyik állami intézménynek (szakminisztériumok, pénzügyminisztérium, kormányülés, parlament) milyen feladata van a költségvetés előkészítésével és parlamenti beterjesztésével kapcsolatban. Így a fent említett országok minden év szeptember közepére, de legkésőbb október elején rendelkeznek elfogadott költségvetéssel a következő évre. Bizonyos esetekben a költségvetési sarokszámok meghatározására törvényileg kötelező módon kiterjedő koalíciós megállapodás a többéves költségvetés alapja (Finnország, Hollandia, Dánia), de az is előfordult, hogy a konvergencia-program emelkedett törvényerőre (Belgium).

A többéves költségvetési keret megalkotása háromszintű: Elsőként a kormány meghatározza a költségvetéssel kapcsolatos makro célkitűzését, ami lehet a költségvetési hiány GDP-arányos mértéke is. Második lépésben, a célkitűzés alapján meghatározzák a maximális kiadások szintjét feltételezve bizonyos gazdasági körülményeket az elkövetkezendőkre. A gazdasági feltételek felvázolása pontos előrejelzést követel, mert ezek után már igen szűk mozgástere marad a kormánynak a kiadások megváltoztatására. A több éves előrejelzés gyenge pontja, hogy a pénzügyminisztériumok hatáskörébe tartozik az elkészítésük – amibe a kiadási tárcák is beleszólhatnak –, így könnyen érvényesül a „költségvetési optimizmus” okozta szándékos félretervezés, de az említett országoknak jellemzően sikerült megszabadulni ettől a kísértéstől, így az előrejelzésekre alapozott kiadási tervek betarthatók voltak. Harmadik lépésként meghatározzák a teljes kiadások, majd az egyes kiadási területek felső határát, és ehhez rendelik a szükséges forrásokat jelzésértékű finanszírozási szintek meghatározásával, amely kisebb, mint a kiadások felső határa.[45] A törvényileg kötelező többéves költségvetési keret az éves költségvetés fiskális horgonyává vált és a költségvetési fegyelmet képes volt erősíteni. Fontos kiemelni, hogy a többéves költségvetési tervezés csak akkor működik hatékonyan, azaz fegyelmező erővel, ha parlamenti döntéssel kötelezővé válik a kormányra nézve. A tapasztalatok azt mutatják,

[44] pl. Svédországban Spring Fiscal Policy Bill és State Budget Act, Belgiumban Public Accounting Act és Natural Deficit Guideline

[45] A jelzett fedezeti szint és a kiadások felső határa közötti különbség a költségvetési tűréshatár (*budget margin*). Ez szolgál az előrejelzési hibák esetén egyfajta pufferként, hogy a törvényben több évre meghatározott kiadási szintet ne kelljen módosítani.

hogy amíg a többéves előrejelzést csak informális irányadó és döntéstámogató elemzésként kezelték, addig inkább minden évben módosítottak rajta a pénzügyminisztériumok, semhogy betartották volna. Finnország kivétel a többéves költségvetés szempontjából, mert itt a többéves előrejelzés nem válik kötelezőérvényűvé. Éppen ezért Blöndal & Kristensen & Ruffner (2002) hiányolja a hiteles középtávú kiadási keretet a finn költségvetési politikából, ami a kormányzat elkötelezettségét mutatná a finn koalíciós megállapodásban megjelölt célok iránt.

Negyedszer, eltöröltek minden nyílt végű költségvetési kifizetési felhatalmazást. Helyette minden újabb kiadási igényt éves szinten ellenőriznek és engedélyezési eljárás alá vetnek. A költségvetési eljárás felülről lefelé épülő (*top-down budget process)*, ami azt jelenti, hogy először az aggregát éves kiadásokat és bevételeket határozzák meg, majd az egyes kiadási területek szintjén ugyanezt, legvégül az egyes kiadási területeken belül az egyedi jóváhagyásokat.

Ötödször, Svédországban és Hollandiában bevezették azt az elvet, hogy „minden miniszter a saját pénzügyminisztere is" egyben. Ennek oka, hogy a szakminiszterek jobban átlátják, hogy a saját területükön milyen a megfelelő forráselosztás, ugyanakkor a felelősségük kiterjedt a saját minisztériumuk kiadásainak teljes forrásfedezetére, ami remélhetőleg megmutatkozik a hatékony döntésekben is. Forrásátcsoportosítást csak a többéves költségvetési kerettörvényben meghatározott felső határértéken belül lehet végrehajtani. A szakminiszterek költségvetési előterjesztésének tervezete Blöndal (2001) szerint leginkább a vállalati éves jelentésre hasonlít.

A jobb pénzügyi hatékonyság érdekében a finn kormány államkincstára kereskedelmi banki számlákon keresztül folyósít a minisztériumok felé. Minden nap végén a bank a számlák egyenlegét egyesíti és egynapos (*over-night*) kamatot fizet az államkincstárnak. A kereskedelmi bankot ötévente versenyeztetéssel választják ki.

7.4. Intézményi megoldások a költségvetési reform vonatkozásában

Hollandiában létrehozták a pénzügyminisztérium alá tartozó Költségvetési Felügyeletet (*Budget Inspectorate*), illetve az egyes szakminisztériumokhoz tartozó Költségvetési Igazgatóságokat (*Budget Directorate*). Előbbi megvizsgál minden szakminisztériumi kiadást, költségvetési előterjesztést és a szakpolitikák hátterét. Utóbbiak a minisztériumok pénzügyeiért és a miniszteri előterjesztésekért felelnek, illetve a pénzügyminisztériummal tárgyalnak. (Blöndal & Kristensen 2002) Ugyancsak itt a 23 elkülönített kiadási területre külön-külön terjesztik be a költségvetési törvényjavaslatot,

emellett az ellenzéki pártok a főbb tételekre összeállítanak egy „árnyékköltségvetést”. A költségvetésben benne kell, hogy legyen: Mi a cél? Hogyan akarják elérni? Mibe kerül? Mindezeket visszamenőleg a holland állami számvevőszék vizsgálja.

Mivel Dániában és Belgiumban a helyi és a regionális önkormányzati szint erős, és a kiadások jelentős részéről döntési joga van, ugyanakkor a központi költségvetés megszorítására vonatkozó törvények nem vonatkoznak rá automatikusan, a központi kormányzat rá van kényszerítve arra, hogy a decentralizált közigazgatás költségvetési egyensúlya érdekében megállapodjon az önkormányzatokkal. Dániában a központi kormyányzat évente köt megállapodást az önkormányzatokkal. Belgiumban ennél bonyolultabb a helyzet, lévén föderális állam.

A belga regionális önkormányzatok esetében létezik jogosultság arra, hogy ha a régió önkormányzata jónak látja, elmehet az ún. „természetes adósság” felső szintjéig. A gyakorlatban ez a regionális költségvetésnek szinte szabad kezet adott a deficiten keresztüli külső finanszírozásra. Emiatt az ország teljes közigazgatási költségvetésének hiánya folyamatosan túllépte a tervezett mértéket. A régiók szabad költségvetési mozgástere egyben erkölcsi kockázatot is jelentett. Hogy ezt kiküszöböljék, a központi kormányzat a regionális önkormányzatokkal megegyezve létrehozta a Pénzügyi Főtanácsot (*High Council of Finance* – HCF). (Stienlet 2000) A HCF minden év júniusában kibocsát egy tanácsadói jelentést a különböző közintézmények (központi kormányzat, régiók, szociális ellátórendszerek, helyi önkormányzatok, stb.) szükséges pénzügyi és finanszírozási lépéseire vonatkozóan. Továbbá adott esetben tanácsadói jelentést bocsát ki a kölcsönfelvételi kapacitás szűkítésének szükségességéről bármely közhatóságra vonatkozóan, ha az veszélyezteti Belgium EMU-val kapcsolatos célkitűzéseit, vagy a külső/belső pénzügyi egyensúlyban zavart okoz, vagy rontja a költségvetés strukturális egyensúlyát. A HCF testületében részt vesz a pénzügyminiszter mint elnök, továbbá a pénzügyminisztérium, a nemzeti bank, a gazdasági minisztérium, a szociális minisztérium, a bankügyi bizottság, a központi gazdasági tervező iroda, a régiós kormányzatok, ill. több pénzügyi intézet által delegált képviselő ezen kívül pénzügyi és gazdasági szakértők ill. külön adóügyi szakértők. A HCF nem bocsát ki normatív növekedési pálya-javaslatokat, viszont meghatároz irányelveket a költségvetési politika kialakításának általános céljaira vonatkozóan. A HCF tanácsadó szerv, ezért a döntés és végrehajtás a költségvetési intézmények kizárólagos joga. Ugyanakkor vegyük észre, hogy a főbb pénzügyi és gazdasági szervek vezetése és a HCF testülete között átfedés van. A belga pénzügyi tanács hatásköre mégsem terjed ki olyan mértékben, mint ahogyan azt például Csillag & Mihályi

(2006: 57-58) javasolja a „költségvetési tanács" kapcsán. Utóbbiak ugyanis a tanács jóváhagyó véleményéhez kötnék a költségvetéssel kapcsolatos kormány-előterjesztéseket. Ilyen javaslat esetében felmerülhet, hogy mennyire van legitimációja – főképp egy kizárólag szakmai alapon kinevezett – testületnek a parlament, azaz a legfőbb népképviseleti szerv elé beterjesztett javaslatokat megszűrni. A HCF, amely közvetve a parlamentnek felelős minisztereket, vagy azok képviselőit, illetve regionális képviselőket is tartalmaz a szakemberek mellett, megoldási minta lehet más költségvetési tanácsra vonatkozó elképzelések esetén is a legitimitás problémájára.

Finnország esetében megszüntették a központi korlátozásokat a minisztériumok emberi és ingatlan-erőforrások beszerzésének szabályozására vonatkozóan, hogy a minisztériumok a számukra lehető legmegfelelőbben alakíthassák ki az erőforrások összetételét. Ugyanakkor az ingatlanok egységes kezelésére létrehozták az Állami Ingatlan Hatóságot (*State Real Property Authority*).

A költségvetési egyensúly fenntartására tett erőfeszítések közül érdemes megvizsgálni a Költségvetési Stabilizációs Alap (*Budget Stabilization Fund - BSF*) eszközét, amely éppen a negatív konjunkturális ingadozások okozta deficit kivédésére, a költségvetés anticiklikus kapacitásának növelésére szolgál. (Yilin 2004) Ez ugyan konkrétan az Egyesült Államok bizonyos tagállamaiban előforduló költségvetési eszköz, de hasonló megoldást például Norvégiában is alkalmaznak. A BSF jogi keretek között leszabályozott, korlátozottan, csak a költségvetési stabilizációra, bevételkiesés fedezetére felhasználható költségvetési alap. Fontos, hogy legyen politikai beavatkozási lehetőségtől mentes intézményesített automatizmus az alap feltöltésére. Meg kell jelölni a feltöltés forrásait is. Lehet ez például a kőolajbevétel (Norvégia, USA), vagy a forgalmi adó bevétel. Szükséges tehát találni egy biztos bevételi forrást, amire lehet számítani. Megfelelő volna akár az állami bányamonopóliumokból származó royalty, vagy az üzemanyag- ill. alkoholforgalmazás állami monopóliumából származó lefölözés, netán bármilyen stabil adóbevétel, vagy akár az állami erdőgazdálkodás nettó árbevétele is. Ezen kívül át lehet csoportosítani a támogatási és egyéb általános alapokból is. Az amerikai gyakorlatban az alap feltöltésére felső szintet határoznak meg (*cap*), de ezzel az a probléma, hogy a gazdasági fellendülés időszakában a pénzügyi alap felhalmozása nem fogja követni a bevételek növekedését.

A BSF-t Norvégia esetében Kormányzati Kőolajalapnak (*Government Petroleum Fund*) hívják. (Posner &Gordon 2001) Ez elsősorban egy olyan állami pénzügyi befektetési alap, amely a *baby boom* nemzedék nyugdíjba vonulási hullámakor a nyugdíjak fedezetéül

kell, hogy szolgáljon. Az alap létrehozásában két szempont játszott szerepet: egyik a nyugdíjrendszer várható finanszírozási problémái az öregedő népességszerkezet miatt, a másik a kőolajbevételek elapadása hosszútávon, amelyekből eddig a jelenlegi jóléti és szociális ellátórendszert finanszírozták. Ugyanakkor a kormány ezt az alapot az árszínvonal és a nemzeti valuta árfolyamának stabilizálására is felhasználja azáltal, hogy csak külföldi részvényekben és kötvényekben forgatja az alap vagyonát, és így a jelenleg egyre bővülő olajbevételeket és annak inflációgerjesztő hatását kivonja a hazai pénzpiacról.

7.5. Fiskális következtetések a nyugat-európai tapasztalatok alapján

A megfelelő költségvetési reform karakterisztikája a fenti tapasztalatok alapján a következő: A költségvetési tervezési folyamat az ortodox felülről lefelé megközelítés alapján határozza meg a kiadási és bevételi előirányzatokat. Többéves költségvetés készül a főbb kiadási és bevételi tételekre. Minden kiadás esetében felső korlátot alkalmaz, amit nem kerülhet meg egy kiadási szerv sem. A többletbevételt szigorú, írásos szabályok alapján kezeli a pénzügyi kormányzat, nem rendel hozzá új kiadási tételt és elsősorban deficitfinanszírozásra és adósságcsökkentésre fordítja. Előmozdítja a költségvetési folyamatok átláthatóságát. Pontosan meghatározza a költségvetési intézmények feladatát, és lehetőség szerint az elvégzett feladathoz rendeli a forrásokat. A konjunkturális ingadozás negatív költségvetési hatásainak kivédésére Költségvetési Alapot hozhat létre a kormány, amely feltöltését politikai beavatkozástól mentes automatizmusok biztosítják.

8. Az EU8+2 országok költségvetési teljesítménye az integrációs folyamat során

8.1. A térség általános fiskálispolitikai jellemzői

A közép- és kelet-európai országokban 1989 és 1992 között lezajlott politikai rendszerváltozást követően a gazdaságot szervező rendszer átalakulására is szükség volt. Ilyen szempontból mindegyik vizsgált ország nagyjából azonos háttérrel fogott hozzá a piacgazdasági átmenetnek, és ezért azonos problémákkal kellett szembenézniük gazdaságpolitikai téren. A volt kommunista költségvetési rendszerek az alábbi szerkezeti hibákkal kísérték a kelet-európai országok gazdasági átmentének indulását: (1) Nem különült el egyértelműen az állami költségvetés, az állami vállalatok költségvetése és a jegybank pénzügyi tartaléka egymástól. (2) A költségvetési szervek alárendelt szerepet játszottak. A termeléstervezés eleve meghatározta a pénzügyi tervezés mozgásterét. (3) Az adórendszer jelentősen kedvezményezett bizonyos adófizetői csoportokat másokkal szemben, ezért egyáltalán nem érvényesült a semlegesség elve. (4) Az állami és a magán vállalatokat eltérően kezelték. (5) Az államháztartás számára könnyű bevételforrást jelentettek az állami vállalatok, mert gyenge volt az információs aszimmetria –azaz könnyen ellenőrizhető volt az információáramlás – az állami vállalti vezetés és az adóhivatal között, továbbá az állami vállalatok a központi banknál vezették a számláikat. Így gyakorlatilag ez egy láthatatlan – a gazdaság szereplői számára érzékelhetetlen – adóforrás volt. (Bönker 2006) (6) Mindehhez hozzájárul további teherként, hogy a szociális ellátórendszerek finanszírozási mechanizmusai alkalmatlanok voltak arra, hogy kivédjék a mindenkori befizetők számának relatív csökkenését a mindenkori befizetőkkel szemben. (7) Egy jelentős különbség adódott: Bulgária, Magyarország és Lengyelország jelentős adósságterhet örökölt a tervgazdasági rendszerből, míg a többi EU8+2 ország minimális államadóssággal indult, ami miatt számukra az 1990-es évek gazdasági átmenete puha költségvetési korlátok mellett mehetett végbe.

Számos terület említhető az oktatási rendszer finanszírozásával kezdve a közigazgatási kar létszámán keresztül az állami vállalatok privatizációjáig, amely esetben alapvető átalakításokat kellett végrehajtani minden EU8+2 országban akár a gazdasági átmenet, akár a változó világgazdasági és technológiai környezet miatt. A két legnagyobb kiadási tételt jelentő, minden országban jelentkező, a társadalom széles rétegeit érzékenyen érintő és ezért sokszor évekig halogatott probléma a szocialista egészségügyi és nyugdíjrendszer átalakításának folyamata. A tervgazdasági rendszer és a kommunista társadalmi és politikai berendezkedés minden szférája közül úgy tűnik, hogy e két rendszer

átalakítása igényli a legtöbb időt. Bár meg kell jegyezni, hogy a felosztó-kirovó nyugdíjrendszer és az ingyenes egészségügyi ellátás nem a rendszerváltozás miatt vált teherré, hanem a szociális piacgazdaságokban és jóléti államokban illetve a fejlettebb volt szocialista országokban általánosan egyre súlyosabb finanszírozási és fiskális problémát okozó népesség-elöregedés folyamata tette sürgetővé e rendszerek átalakítását. Az egészségügyi rendszerben az erkölcsi kockázat okozta túlkeresletet, a nyugdíjrendszerben pedig a megtakarítási jelleg teljes hiányát kellett kizárni.

8.1.1. A szociális ellátórendszerek reformja

Csehország kivételével mindegyik EU8+2 országban a három-pilléres nyugdíjrendszert vezették be, amely azt jelenti, hogy bizonyos idősebb, még aktív illetve a reform kezdetekor már nyugdíjas korosztályok számára a felosztó-kirovó rendszerből fizetnek nyugdíjjáradékot. Ennek mindenkori fedezete az éppen aktuálisan az aktív munkavállalók által befizetett nyugdíjjárulék egy része. A második pillér a kötelező magán nyugdíjpénztár, amelybe általában kötelezővé tették a belépést bizonyos év után születetteknek vagy a pályakezdőknek. Ennek lényege, hogy már tőkefedezeti elven működik, azaz a megtakarítások jövőértéke lesz nyugdíjba vonuláskor az alapja egy örökjáradék számítással kalkulált nyugdíjkifizetésnek. Mivel egyben ezek a megtakarítók az aktuális járulékfizetők is, ezért jól érzékelhető az a költségvetési feszültség, hogy a járulékbefizetést meg kell osztani az állami nyugdíjalap és a magán nyugdíjalapok között, miközben a reformot követő jó pár évben még kizárólag az állami nyugdíjalapból kell finanszírozni a nyugdíjkifizetéseket. A felosztó-kirovó és a tőkefedezeti rendszer közti különbség az, hogy előbbinél a törvény által meghatározott járadék-kifizetés a rögzített pénzáramlás, míg utóbbinál a járulékbefizetés a fix, a járadék pedig a megtakarítások és a hozamok volumenétől függ.

A harmadik pillér az önkéntes magán nyugdíjpénztári megtakarításokat fedi. Utóbbi jelentősége, hogy a magasabb jövedelműeket megtakarításra ösztönözze. Lengyelországban például a harmadik pillér egyben életbiztosítást is tartalmaz. (Wagner 2005)

A cseh megoldás nem gondolkodik a tőkefedezeti rendszer bevezetésében. A cseh kétpilléres rendszer fenntart egy kötelező tagságú és egy önkéntes befizetésű felosztó-kirovó alapot.

A nyugdíjalapok közötti átcsoportosítás következtében keletkező állami alap bevételkiesését az adóbevételekből és hitelekből pótolhatja ki a kormányzat, ami átmenetileg többlethiányt okoz a nemzeti költségvetésekben. Ezt az átmeneti strukturális

hiányt méltányolja a módosított SNP annyiban, hogy 2008 végéig a túlzott költségvetési hiány számításakor nem kell figyelembe venni a nyugdíjreform okozta bevételkiesést. Ezzel együtt természetesen a deficithatás tompítására az országok fokozatosan megemelték a nyugdíjkorhatárt. Észtországban például az 1990-es évek elején a nőknek 53-ik a férfiaknak 57-ik életévükben volt lehetősége nyugdíjba menni. Ezt első lépésben 55-re és 60-ra emelték, majd egységesen 63-ra. (Radula & Staehr 2003) Nagyon valószínű, hogy a várható élettartam növekedése hosszútávon kikényszeríti az európai országokban a 65-70 év közötti nyugdíjkorhatár kialakítását. Csillag és Mihályi (2006) például már 2012-ig 65 éves korra javasolja felemelni a magyarországi korhatárt.

8.1 táblázat Nyugdíjreform az EU8+2 országokban

Ország	Tőkefedezeti rendszer bevezetésének éve	Nyugdíjkorhatár nő/férfi
Bulgária	2003	57,5/62*
Csehország	Nem vezették be.	53-57/60
Észtország	1997	63
Lengyelország	1998	60/65
Lettország	1998	61/62
Litvánia	2004	60/62,5
Magyarország	1998	62/62
Románia	2005	58/63
Szlovákia	2005	62/62
Szlovénia	1999	58-63/58-65

Intervallum esetén a nőknél gyerekszámtól függően, illetve általánosan a befizetési időtől függően
Forrás: Wagner (2005), Radula & Staehr (2003), Benkovskis (2006), Eurostat, kormányzati honlapok, www.ssa.gov
*2009-től 60/63

Az egészségügy esetében egy olyan rendszert örököltek a volt szocialista országok, amelyben ingyenesen és korlátozásmentesen vehették igénybe az állampolgárok a szolgáltatásokat. Ennek fedezetére a személyi jövedelemből és a munkáltatók által fizetett járulékok szolgálnak. Ennek a rendszernek több alapvető pénzügyi kockázata van. Egyrészt az igénybevevő (beteg) nem szembesül a költségekkel semmilyen formában, hanem abban a fiskális illúzióban él, hogy mindenre van fedezet. Így nem ösztönzi semmi a finanszírozási közösség érdekeinek figyelembevételére. Ezért azzal sem érdeke törődni, hogy valós költségelszámolást készítenek-e a kezeléséről. Ezt a központi kormányzatok első lépésben szigorúbb ellenőrzéssel próbálták kivédeni. A rendszer igénybevételének csökkentésére pedig több helyen bevezették a brit-amerikai példa alapján az irányított betegellátási rendszert.

Másrészt a szocialista típusú finanszírozó intézmény se biztosítóként, se pénzügyi alapként nem működik igazán, hiszen forrásaiból bármely állampolgár kezelése

finanszírozható a járulék befizetéstől vagy nem fizetéstől függetlenül. Továbbá nincs rákényszerítve a hatékony gazdálkodásra, azaz a források felhasználásának szigorú ellenőrzésére, mert a központi költségvetések garantálják az állami egészségügyi alapok hiányának fedezetét. Ezért kezdenek kísérletezni – az EU8+2 országok közül először 2005-ben Szlovákiában – azzal, hogy nyugat-európai minták alapján egyrészt bevezessék a vizitdíjat a szolgáltatásokat igénybevevők költségérzékenységének erősítésére, másrészt a bizonyos mértékben versenyző, magántőke bevonásával létrehozott több-biztosítós rendszert, hogy erőteljesebben jelenjen meg finanszírozási oldalról a gazdasági racionalitás és az üzleti költséghatékonyság.

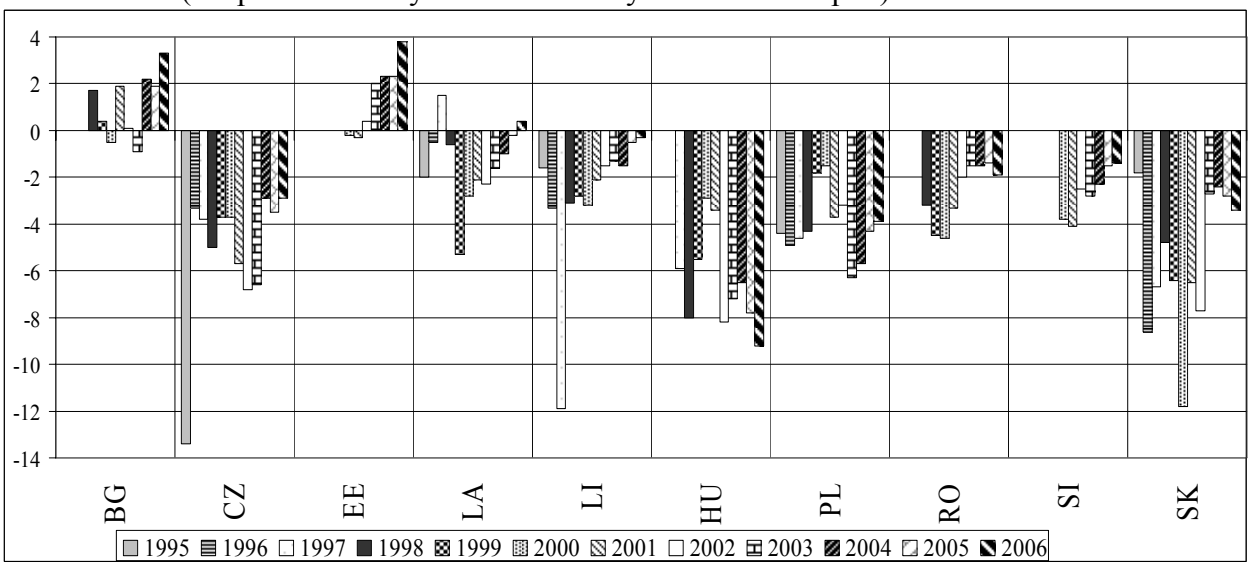
8.1.2. Az integrációs folyamat költségvetési szakaszai

A gazdasági és gazdaságpolitikai átmenet első szakasza 1995 és 1999 közötti időszakban lezárult, amely időszakban minden EU8+2 országban végre kellett hajtani egy-egy jelentős költségvetési kiigazítási programot akár a nemzeti finanszírozási rendszerek belső feszültsége miatt, akár nemzetközi pénzügyi válságok miatt. Előbbi inkább a közép-európai országokban jelentkezett, utóbbi jellemzően a balti országokban, az 1998-as orosz pénzügyi válság hatására. Költségvetési szempontból ennek az időszaknak az eredménye az, szinte mindegyik ország esetében, hogy a költségvetési egyensúly megteremtésével lehetőséget adott a kormányzatoknak a fenntartható gazdaságpolitika kialakítására és arra, hogy megindítsák a költségvetési szempontból jelentős tételeket képező szociális támogatási (és szociális beruházási) rendszerek finanszírozásának középtávú reformját. Egyes kormányzatok éltek ezzel a lehetőséggel, mások nem. Az átláthatóság hiányát, amelyet a tervgazdasági rendszerből örököltek meg, az IBRD (2004) úgy jellemezte, hogy számos fehér folt volt a számviteli keretben, a költségvetési tervezés és a szakpolitikák megalkotása teljesen szétválasztva történt, egyáltalán nem volt középtávú tervezés. Továbbá számos költségvetésen kívüli alap létezett és nagy arányú volt a feltételes kötelezettségvállalások száma, teljesen hiányzott a feladat- és teljesítményorientált finanszírozás, szétaprózódott a pénzforgalom és az adósság kezelése, és teljesen input-orientált volt a költségvetés. Bizonyos elemek egy-egy ország esetében a 2004 és 2007 között született elemzésekben is újra és újra előfordulnak még, ami jelzi, hogy az állami finanszírozási rendszerek átalakítása nem fejeződött be.

Az első szakaszban végrehajtott költségvetési kiigazítások létrehozták a stabilizált kiindulási állapotot minden EU8+2 ország esetében. Nem az az érdekes 2007-ben ezzel kapcsolatban, hogy milyen közvetlen hatásokkal járt, hanem az a kérdés, hogy ezt követően

hogyan használták fel a stabil alapot a nemzeti kormányzatok és mit tettek az EU-csatlakozás felkészülési időszakában és az EU-tagság kezdeti éveiben. Érdemes ezt két külön időszaknak tekinteni, ugyanis az EU-tagság szigorúbb költségvetési kötelezettséget jelent a tagállamoknak, hiszen a csatlakozási szerződésben kötelezettséget vállaltak a gazdaságpolitikai konvergenciára.

8.1 ábra Az EU8+2 országok nettó államháztartási egyenlegének alakulása, 1995-2006, GDP %-a (központi kormányzat + önkormányzatok + TB alapok)



forrás: Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb070 , letöltés 2007, július 14,
BG = Bulgária, CZ = Csehország, EE = Észtország, LA = Lettország, LI = Litvánia, HU = Magyarország, PL = Lengyelország, RO = Románia, SI = Szlovénia, SK = Szlovákia

E szerint tehát a gazdaságpolitikai átmenet második szakasza nagyjából 1999-től 2004-ig, illetve Románia és Bulgária esetében 2007-ig határozható meg. Ebben az időszakban lehetősége volt a csatlakozni kívánó országoknak, hogy az előző időszak egyensúlyteremtő eredményére alapozva, középtávon, költségvetési kötöttségek nélkül, a kezdeti években akár növekvő költségvetési egyensúlytalanságot is okozva megkezdjék az államháztartás kiadási és bevételi rendszerének fenntarthatóvá tételét. Azaz megalapozzák a hosszú távú költségvetési egyensúlyt.

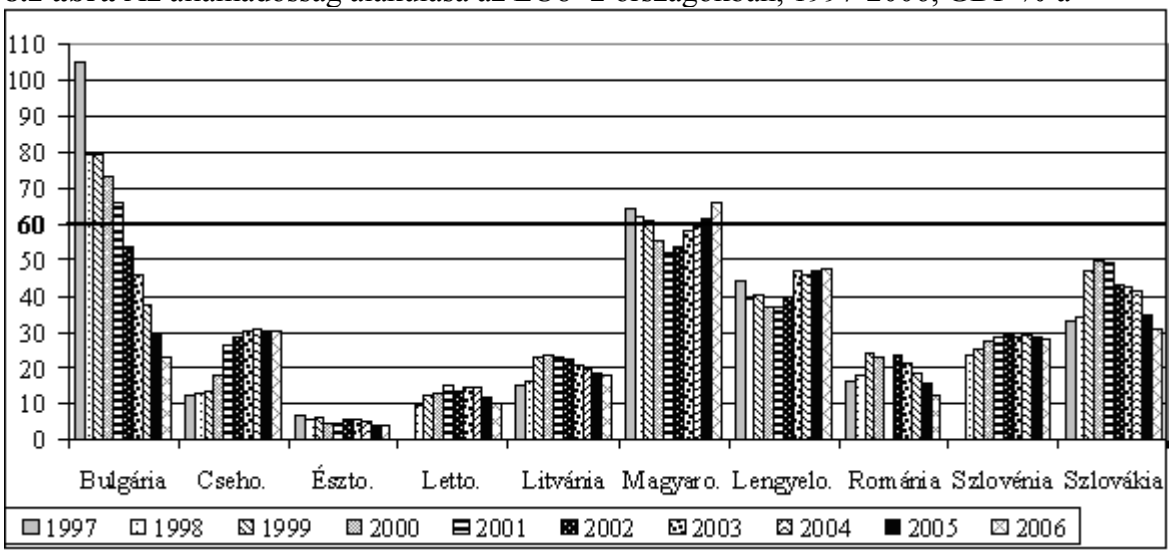
Erre az időszakra már kénytelen volt mindegyik ország középtávú költségvetési tervet készíteni az ún. előcsatlakozási programban (PEP). Azonban a konvergencia-programokhoz képest ezek a költségvetési stratégiáról jóval szűkszavúbbak voltak és jellemzően mind az időszak utolsó éveire tolták ki a konszolidációt és a reformokat. (Köhler-Töglhofer et al. 2003) Utóbbi egyébként a konvergencia-programokra is jellemző.

8.2 táblázat Konszolidációs stratégia az előcsatlakozási programok alapján az EU8+2 országokban

	Bulgária	Csehország	Észtország	Lengyelország	Lettország	Litvánia	Magyarország	Románia	Szlovákia	Szlovénia
	Tervezett változtatás 2002-ről 2005-re a GDP %-ában									
kormányzati méret										
teljes bevétel	-2,8	-0,1	-1,4	-0,6	-3	-0,7	-0,7	-3,2	-2,5	-1,4
teljes kiadás	-3,5	-1	-1,6	-2,5	-2,8	-1,1	-4	-3,5	-5,2	-2,4
költségvetési egyenleg	0,8	0,9	0,2	1,9	-0,2	0,4	3,2	0,3	2,6	1
elsődleges egyenleg	0,9	1,3	0,2	2,2	-0,1	0,4	2,6	-0,7	2,9	0,8
Bevételek megoszlása										
Adók	-1,2	0,7	-0,9	-1,2	-1,5	-1,4	-1,1	1,4	1	-0,8
TB járulékok	0,3	-0,1	-0,8	-0,3	-1,5	-0,4	-0,2	-1,3	0,3	-0,2
Egyéb	-2	-0,6	0,3	0,8	0	1	0,6	-3,3	-3,8	-0,5
Bevételek megoszlása										
közösségi fogyasztás	-0,8	-0,2	-1,6	-0,6	n.a.	1,1	-0,3	-0,8	-2,1	-0,7
természetbeni szociális juttatások	0,5	-0,2	-0,1	-0,5	n.a.	-0,2	0,1	0	1,2	0
pénzbeni szociális juttatások	-0,6	0	-0,1	-1,4	n.a.	-0,3	-0,9	-0,1	-1,4	-0,8
kamatkiadás	0,2	0,3	0	0,4	n.a.	0	-0,6	-0,9	0,9	-0,3
támogatások	-1	-0,6	0	-0,2	n.a.	-0,1	-0,5	-0,2	0,2	-0,1
bruttó tőkeképzés	0	-0,3	0	-0,6	n.a.	0,5	-1,1	0,6	-0,6	0
Egyéb	-1,8	-0,1	0,2	0,5	n.a.	-2	-0,7	-2,1	-0,3	-0,5

Forrás: PEP-k, ONB (2003: 108)

8.2 ábra Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1997-2006, GDP %-a



forrás: Eurostat, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb060 , letöltés: 2007. július 14.

A második szakaszban egyúttal lezárult a piacgazdasági átmenthez kapcsolódó privatizáció nagy volumenű hulláma is. Ennek következtében az állami vállatok további értékesítéséből származó nagy összegű bevételekre nem lehet számítani az éves hiány és a növekvő adósság ellentételezéseként. Ezért De Novellis & Parlato (2005) megfontolandónak tartja, hogy ha a privatizációs időszakban deficites volt a költségvetés, akkor az utána következő időszakban nem árt, ha az adóbevételek növekednek. Nem feltétlenül szükséges ehhez adókulcsemelés. A cél elérhető a kedvezmények szűkítésével, vagy az adóalap kiszélesítésével is, mint ahogy az történt Szlovákiában vagy a balti országokban csökkenő adókulcsok mellett is.

A harmadik szakasz 2004-től, Románia és Bulgária esetében 2007-től számítandó, amelyben már meg kell felelni a konvergenciával kapcsolatos közösségi elvárásoknak. A költségvetési politika számára azonban a túlzott költségvetési hiány korlátján túl más kihívásokat is jelent az EU-tagság. Hozzá kell járulni a közösségi költségvetéshez és a közösségi támogatásokból megvalósított projektekhez. (Köhler-Töglhofer et al. 2003)

Persze, az EU8+2 országok nettó haszonélvezői a közösségi költségvetésnek, de csak akkor, ha képesek 25-50%-os mértékű társfinanszírozásban lehívni a támogatási keretet. Azért kívánatos eleve strukturális deficittényezők nélkül, egyensúlyi vagy akár többletet is felhalmozni képes nemzeti költségvetéssel csatlakozni a Közösséghez, mert máskülönben vagy az elegendő önrész, vagy a konvergencia-kritériumok teljesítése csúszik. (Gáspár 2002)

8.3 táblázat Az euró bevezetésének céldátuma az EU8+2 országokban.

Ország	ERM-2 csatlakozás	Euró-bevezetés céldátuma
Bulgária	2007 közepe	2010
Csehország**	2008 v. 2009 (eredetileg 2007, de elhalasztva)	2010
Észtország	2004 június	2009 (eredetileg 2007 lett volna)
Lengyelország	Nincs céldátum	Nincs céldátum
Lettország	2004 június	2009
Litvánia	2004 június	2009 (eredetileg 2007 lett volna)
Magyarország	2008*	2010
Románia	2012*	2014
Szlovákia	2005 január	2009
Szlovénia	2004 június	2007. jan. 1. (megvalósult)

Forrás: nemzeti konvergencia-programok,
*= tervezett ERM-2 csatlakozás
** forrás: Ministry of Finance of the Czech Republic & Czech National Bank (2006)

De vajon érdemes-e sürgetni az EU8+2 országok monetáris integrációját? Erre a kérdésre ad igenlő választ Dabrowski és Rostowski (2006) az alábbi érvek alapján:

- Az EMU-n kívüli instabilitás nagymértékben érinti az olyan kis és nyitott gazdaságokat, mint az EU8+2 országok. Ez a kereskedelmi pozíciók ingadozásán és a nemzeti valutaárfolyamok volatilitásán mérhető le.

- Az EU8+2 országok kereskedelmi pozíciói többé-kevésbé az euró-övezethez kapcsolódnak. (lásd 8.4 táblázat)

- Az EMU-tagság intézményi beleszólási jogot biztosít az ECOFIN Eurogroup és az ECB Kormányzótanács (*Board of Chancelors*) közösségi szervek döntéshozatalába, amelyek fontos, az euró súlya miatt nemzetközi szinten meghatározó monetáris és árfolyamkérdésekben döntenek.

- A B-S hatás kelet-európára elvégzett vizsgálata, az ún. Harrod-Balassa-Samuelson inflációs hatás nagyjából 0–2% inflációs többletet jelent az EU-15-ökhöz képest, ami némi kockázattal, de teljesíthetővé teszi az inflációs kritériumot is.

8.4 táblázat Az EU súlya az EU8+2 országok külkereskedelmében

	Bulg.	Cseho.	Észto.	Lengyelo.	Letto.	Litvánia	Magyaro.	Rom.	Szlovák.	Szlovén.
Importból való részesedés, %	58,1	34,1	33,9	36,8	3,7	23,5	21,4	7,8	66,7	27
Exportból való részesedés, %	18,8	97,3	20,3	64,8	61,3	54,8	87,9	32,1	77	97,7

forrás: Eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136217,0_45571467&_dad=portal&_schema=PORTAL
letöltés ideje: 2007. július 14

Az SNP szabályait igazán akkor könnyű betartani, ha magas a gazdasági növekedési ráta. Ez az EU8+2 országokban akkor igaz tartósan, ha nagy arányú az FDI-

beáramlás és az exportbevétel növekedése. A kelet-európai régióban a két fő meghatározó, tartós piac és tőkeforrás – országonként változó súllyal – Németország és Oroszország. Amikor ezek a nemzetgazdaságok gyengélkednek, mint 2000 és 2003 között történt, akkor az EU8+2 is recessziótól szenved, amikor a két piacon fellendülés van, akkor az EU8+2 gazdasági növekedése is felgyorsul. (De Novellis & Parlato 2005)

8.1.3. A politikai ciklus jelentősége az EU8+2 országok költségvetési politikájában

Az IBRD (2007) és Staehr (2007) elemzése megállapítja, hogy az EU8+2 országok költségvetési politikájára általánosan jellemző, hogy szembemennek a gazdasági ciklussal. A 2006-os évben például annak ellenére széles körben romlott a költségvetési egyenlegük, hogy erősödött a gazdasági növekedés a régióban és felfutóban vannak az adóbevételek is. Feltételezhető tehát, hogy a legtöbb keleti EU-tag nemzetgazdasága költségvetési okok miatt túlfűtött, ami gazdasági kockázatokkal jár.

8.5 táblázat EU8+2 kormányzati összetétel és stabilitás 2000-2007

Ország	koalíciós pártok száma általában	Megjegyzés
Bulgária	3	
Csehország	3	2006-2007 sokáig patthelyzet a parlamentben
Észtország	3	2007 márciusi választások kormányváltást hoztak
Lengyel-ország	3	Instabil koalíció, 2007 júliusában az egyik koalíciós partner kilépett a kormányból, a kormány kisebbségbe maradt, választás valószínűleg 2007.okt.
Lettország	3	
Litvánia	4	2006-ban egy ideig 3 párti kisebbségi kormány működött
Magyar-ország	2	Nagyon alacsony népszerűség az erőteljes konszolidáció miatt 2006 közepétől.
Románia	3	Ingatag koalíció, 2007-ben egy párt kilépett a koalícióból
Szlovákia	3	2006-ban a reformokat és a költségvetési egyensúlyt lendületesen megvalósító koalíció elvesztette a választást. A költségvetési lazítást ígérő korábbi ellenzék alakított koalíciót
Szlovénia	4	Választás 2008-ban legközelebb

Forrás: IBRD (2007), IBRD (2006b),

Jól megfigyelhető például Magyarország esetében, hogy a túlfűtöttséget jelentősen visszaszorító, 2006 utolsó negyedévétől elindított költségvetési megszorítás mellett a gazdasági növekedés is visszaesett 1-1,3 százalékponttal, miközben az export és az ipari termelés éves szinten várhatóan továbbra is bővül.[46] Azaz a kormányzati fogyasztás visszafogása és az adóemelésen keresztül a lakossági fogyasztás mérséklődése a belső kereslet csökkenésével jár. Az ehhez való alkalmazkodáshoz, vagyis ahhoz, hogy a belföldi keresletet külföldi piaccal helyettesítsék, a kibocsátási oldalnak átmeneti időre van szüksége.

[46] A GKI ZRt által készített 2007-re vonatkozó előrejelzés szerint 3,2%-os GDP-növekedés mellett az ipari termelés 9%-ka, az exportbevétel 18%-kal bővül várhatóan. (www.gki.hu/index.php?id=19&lang=hu) 2007.06.02. A konvergencia-program 2,2%-os GDP-növekedéssel számol.

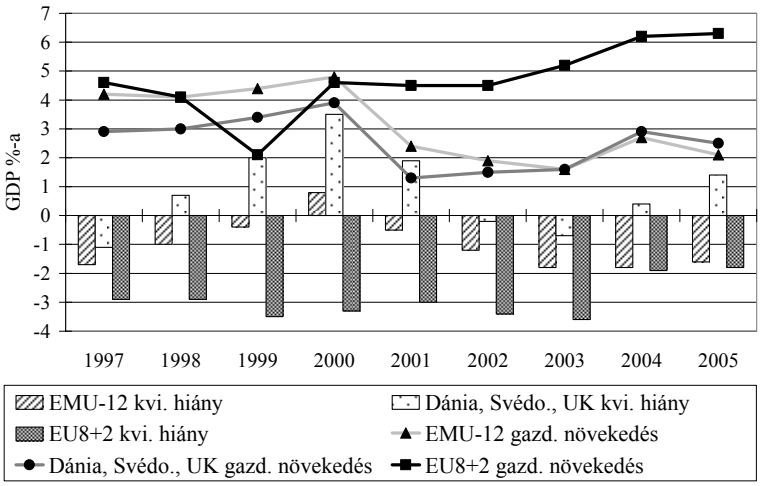
8.1.4. A költségvetési pozíciók

A főbb költségvetési politikai jellemzők alapján két csoportba oszthatók az EU8+2 országok. Az első csoport a viszonylag stabil költségvetési pozícióval és a GDP-hez mérten viszonylag szerény mértékű államadóssággal és kis kormányzati költségvetéssel rendelkező országoké, amelybe a három balti ország, továbbá, némi késéssel felzárkózva, Szlovákia és Bulgária illetve erős fenntartásokkal, de Románia sorolható. Ugyan Szlovénia esetében jelentős a kormányzati újraelosztási szint, de e mellett is képes stabil költségvetési pozíció fenntartására és ugyancsak sikeresen valósítja meg a költségvetési és monetáris konvergenciát, ezért a költségvetési politika hatékonysága szempontjából – amennyiben az egyensúlyteremtést tekintjük annak – nem érdemes külön csoportba sorolni. (lásd 8.1 ábra) A második csoport esetében, amelybe Csehország, Lengyelország és Magyarország sorolható, a költségvetési pozíciók gyengék, méretes államadóssággal rendelkeznek és jelentős mértékű a kormányzati újraelosztás.

Az országok egy része – Szlovákia, Románia, a balti országok - bevezette az egykulcsos adót. Igaz ugyan, hogy ez nem egészen a klasszikus Hall–Rabushka (1983) által kidolgozott elméleti modell. Árendás et al. (2006) szerint az egykulcsos adórendszer egyszerre igazságos, ha a társadalmilag elfogadott terhelést tükrözi, hatékony és megőrzi a progresszivitást, amennyiben megszűnteti az adókedvezményeket és kivételeket, továbbá egyszerű is, ami nagyobb fokú átláthatóságot és kiszámíthatóságot biztosít az adóalanyok számára. Ez utóbbi tulajdonság az, amely egy ország számára előnyt is biztosít az EU keleti tagállamai közt kialakult adóversenyben. Ugyanis úgy képes megőrizni a bevételek volumenét az adóalap kiszélesítésével, hogy az egyes külföldi beruházók számára egyszerűbb és alacsonyabb terhet jelentő adózást kínál.

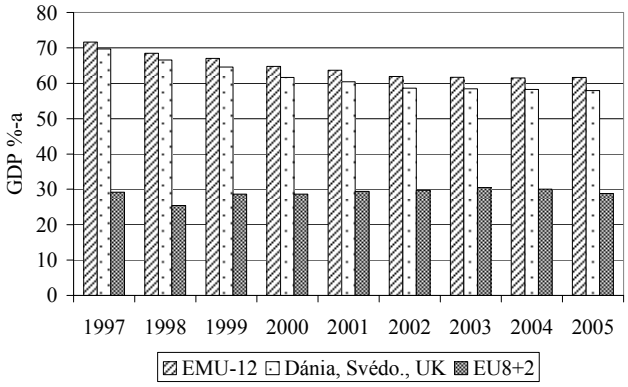
Ha valamelyik EU8+2 országban gyengülnek a költségvetési pozíciók, az annak köszönhető, hogy túlzottan a deficitre koncentrálnak, ezért nem érvényesülhetnek az automatikus stabilizátorok. Arról van szó ugyanis, hogy a bevételt kizárólag a szigorú kötelmet jelentő adótörvények, míg a kiadásokat csak részben törvények, másrészben kormányzati döntések és határozatok, diszkrecionális (egyszeri) lépések határozzák meg. Ha a diszkrecionális döntések előfordulnak a gyakorlatban, akkor jellemzően utólag módosítani kell a költségvetési előrejelzésen. Ezért hatékonyabb azoknak az országoknak a költségvetési politikája, ahol középtávú, kiadásokra vonatkozó, korlátozó költségvetési szabályok/törvények vannak érvényben.

8.3/a ábra Összehasonlítás: Az éves GDP-növekedés és a költségvetési hiány alakulása az EU különböző országcsoportjaiban, súlyozatlan átlagolás, 1997-2005



forrás: Staehr (2007)

8.3/b ábra Összehasonlítás: Az államadósság alakulása az EU különböző országcsoportjaiban, súlyozatlan átlagolás, 1997-2005



forrás: Staehr (2007)

Emellett De Novellis és Parlato (2005) felhívja arra is a figyelmet, hogy az EU8+2 országok a költségvetési kiigazítások során leginkább a beruházásokat fogják vissza, ami nem csak kedvezőtlen a gazdasági növekedésre nézve, de megmaradnak a strukturális hibák és gyengeségek is, amelyek minden évben újratermelik a költségvetési hiányt.

8.2. A költségvetési egyensúly megteremtésében élenjáró keleti EU-tagállamok

A törekvő országok közé tartozik tehát Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia, Szlovákia és – természetesen az európai integráció folyamatában hároméves hátrányukat is figyelembe véve – Bulgária és Románia. A törekvők csoportjában a fiskális konvergencia nem jelent gondot. Alapvető kockázat az árstabilitás esetén merül fel, ez esetben is leginkább világgazdasági és felzárkózási okokból. Egyrészt a XXI. század első éveiben nagyon dinamikusan emelkednek az energiaárak, másrészt – Szlovénia kivételével –

jelentős az árszínvonalbeli és bérszínvonalbeli elmaradás az EU-15-höz képest, de a gazdasági felzárkózás következtében ezek emelkedése is elkerülhetetlen (lásd B-S hatás és 9.1, 9.3, 9.4 ábrák). A sikeres konvergenciához tehát meg kell találni azt a gazdaságpolitikai mixet, amely ezen országok számára biztosítja a monetáris konvergenciát is. (Festič & Bekő 2006:82) Ezért fordul elő számos kritika és javaslat az alapvetően egyensúlyi balti, szlovák, sőt szlovén költségvetési politikákra vonatkozóan nemzetközi szervezetek részéről (lásd IBRD, OECD), mert részben a kormányzati fogyasztás szerkezetétől, a háztartások és vállalatok fogyasztási és beruházási döntéseit befolyásoló adórendszertől és támogatási rendszertől is függ az árszínvonal alakulása.

8.2.1. Az első befutó – Szlovénia

Az EU8+2 országok pozíciójának 2007-es állása alapján úgy tűnik, a leghatékonyabb gazdaságpolitikai mixet Szlovénia alkalmazta, hiszen 2005 év végére teljesítette a konvergencia-kritériumokat és 2007. január 1-én bevezette az eurót. Pedig ugyanazokkal a költségvetési és strukturális gondokkal kellett szembenéznie, mint a többi országnak. Igaz, hogy a balti országokkal szemben annyi előnye volt – de ez alapvetően nem fiskális kérdés, – hogy a kiindulási árszínvonala közelebb volt az EU-15-höz, ezért kisebb mértékű felzárkózási (B-S) hatás érvényesült az árszínvonal-változásban. Ugyanúgy kezelnie kellett a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerből vagy a növekvő közalkalmazotti bérköltségből adódó finanszírozási problémákat, mint bármely más EU8+2 országnak. Az 1990-es évek piacgazdasági átmenete során számos sebezhető pont alakult ki a költségvetésben. A közalkalmazotti bérköltségek folyamatosan növekvő tendenciát mutattak, a szociális kiadásokban egyre nagyobb relatív és abszolút kiadást jelentett a munkanélküli segély és a korkedvezményes nyugdíjazás járadékfizetése, a vállalkozásoknak nyújtott támogatások egyre bővültek, és az így keletkező hiány miatt egyre többet kellett adósságszolgálatra is fordítani a költségvetésből. (Cvikl & Gaspari 2004) Roter (2003: 132-34) statisztikái alapján 2001-ben a kiadások 22%-a volt közalkalmazotti bér, 40%-a szociális kiadás, 30%-a nyugdíj. Ebből a felsorolásból kitűnik, hogy – a munkanélküli segélyt kivéve – a ciklikus költségvetési komponens aránya jelentéktelen volt a szlovén költségvetésben, azaz nem érvényesülhetett az automatikus stabilizátorok egyensúlyteremtő hatása, és a hiány főleg strukturális okok miatt keletkezett. Az EU-csatlakozást megelőző felkészülési időszakban tehát ezen a rugalmatlanságon kellett változtatni. (Cvikl & Gaspari 2004) Nagyon fontos felismerés volt ez egy olyan ország számára, amelyik a monetáris integráció előtt állt, hiszen a közös valuta és ezzel

együtt a közös monetáris politika bevezetésével a gazdaságpolitika számára kizárólag a költségvetési kiigazítás áll már csak rendelkezésre az országonként eltérő hatású világgazdasági változásokhoz való alkalmazkodáshoz.

A kiadások csökkentése mellett az adórendszerben is átalakításokat vezettek be. A Szlovéniában csak 1999-től alkalmazott az 19%- és 8%-os ÁFA-kulcsokat 2002-ben 20%-ra és 8,5%-ra emelték. Továbbá, a kedvezmények csökkentésével kiszélesítették az adóbevételek alapját, viszont a munkát terhelő jövedelemadók kulcsa így csökkenthetővé vált. (IBRD 2004) Az államadósság csökkentésben nagy előrelépést jelentett a 2002-es bankprivatizáció 500 millió eurós bevétele.

Szlovénia sikere esetében fontos szerepet játszott a középtávú célokat és reformokat támogató széles politikai és társadalmi konszenzus. Ez tette lehetővé, hogy 1997-től kezdve, graduális gazdaságpolitikát folytatva óvatosan hajtsa végre a reformokat. (Šušteršič 2004) Ez a lehetőség már nem áll fenn azoknak, akik 1999-2004 között elmulasztották megindítani az alapvető átalakításokat az államháztartást érintő finanszírozási rendszerekben, mert jelentős időbeli veszteséget szenvednének el a monetáris integráció folyamatában. Ez egyben gazdasági is felzárkózási veszteséget is jelentene, hiszen évtizednyi távlatban sem tudnának élni az egységes valuta előnyeivel, miközben egyes tényleges versenytársak számára ez a lehetőség 2007-től (Szlovénia) és valószínűleg 2009-től (Szlovákia, Észtország, Litvánia, Lettország) rendelkezésre áll.

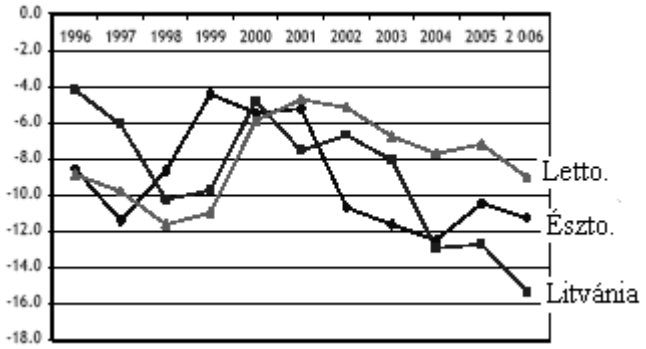
A politikai konszenzus persze nem zárta ki az addigi ellenzéki pártokat a hatalomból, hiszen a 2004. októberi szlovéniai választások után a korábbi ellenzék alakíthatott kormányt.

8.2.2. Minimális állam, költségvetési fegyelem – a balti országok

A balti államok számára a Szovjetunió felbomlása után maradt örökség egyik eleme a nagyon alacsony államadóssági szint. Nagyjából a GDP 5%-a, ami a politikai döntéshozók belátható időhorizontján belül szinte korlátlan költségvetési mozgásteret jelenthetett volna. Azonban a balti kormányok – nagyon helyesen – nem a költségvetési lazításra és szavazatszerző támogatásosztogatásra használták fel ezt a lehetőséget, hanem az EU8+2 országok mindegyike közül élenjáró módon a szociális támogatások finanszírozási rendszerének átalakítására, illetve elsődleges költségvetési többlet felhalmozására. A gazdasági és jóléti növekedést az FDI beáramlásra alapozzák. Ezek az országok a 2006 és 2011 közötti időszakban már abban versengenek egymással, hogy melyikük tudja a legalacsonyabb jövedelemadó (azaz munkát terhelő adó) és társasági adó

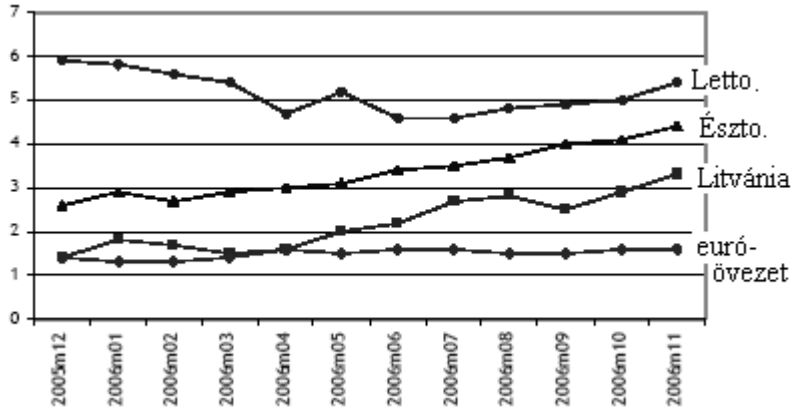
mértéket kínálni az EU-ban. Látszólag úgy tűnik, hogy nem a balti államok, hanem Szlovénia eddig a legsikeresebb a konvergencia-folyamatban, hiszen 2007. január 1-től egyedül ő vezethette be az eurót. Azonban a balti országok az inflációs kritérium miatt maradtak le. Költségvetési egyensúly és államadósság szempontjából utóbbiak költségvetési pozíciója biztosítja a legnagyobb mozgásteret az EU-27 országok közül. A nemzetközi jelentések – IBRD (2007), Deutsche Bank (2006a), IMF, EBRD, Európai Bizottság – leginkább a külső egyensúlytalanságra hívják fel a figyelmet, mint kockázati tényezőre. Ez mind a tíz ország esetében fennáll, viszont a balti országok esetében egyre romló tendenciát mutat.

8.4 ábra A fizetési mérleg egyenlegének alakulása a balti országokban



Forrás: IBRD (2007), lásd még Melléklet II., M.II.1 táblázat

8.5 ábra Maginfláció alakulása a balti országokban
(CPI az energia és feldolgozatlan élelmiszerek nélkül)



Forrás: IBRD (2007)

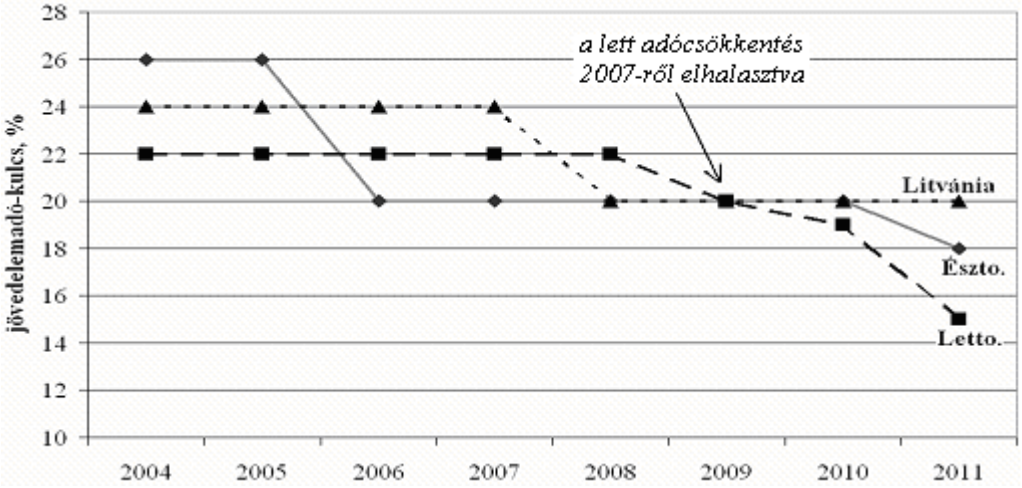
A balti államok annyiban is különböznek a többi EU8+2 országtól, hogy az export-import szerkezetükben nagyobb a súlya a FÁK országoknak, ezért kevésbé függenek növekedés szempontjából az európai egységes piactól.

Az IBRD (2007) is kiemelten felhívja a figyelmet arra, hogy a balti államok gazdasága jelentősen túlfűtött, ami ott is kimutatható, hogy a maginfláció növekvő tendenciájú. A megoldási javaslata alapvetően arra vonatkozik, hogy hagyjanak fel a balti

kormányok az adócsökkentésen keresztüli fiskális lazítással, és lépjenek előre a munkaerőpiaci liberalizáció terén.

Észtország és Litvánia 2007-ben kívánta eredetileg bevezetni az eurót, ami hivatalosan az árstabilitási feltétel néhány tized százalékponton múló nem teljesülése miatt halasztódott el 2009-re. Úgy tűnik, mintha a költségvetési politika az euró bevezetése szempontjából a balti országokban teljesen rendben lenne – hisz Lettország is hasonló egyensúlyt mutat, mint Litvánia, Észtország pedig, mint az többször kiemelésre került, folyamatosan többletet termel, – és csak az infláció terén kellene javítaniuk a gazdasági környezeten. Persze, szerepet játszott a tervezettnél magasabb inflációs szintben a külföldi közvetlen beruházások felfutásának hatása és a gazdasági felzárkózási folyamat B-S hatása is.[47]

8.6 ábra Balti országok jövedelemadó-csökkentési terve



Forrás IBRD (2006b), IBRD (2007)

Ugyanakkor a balti államok kormányai elsősorban az egykulcsos jövedelemadó csökkentésével próbálják egymáshoz viszonyítva csökkenteni a relatív munkaerőköltséget és a beruházások számára önmagukat a legvonzóbbá tenni. Ez az adócsökkentés viszont, még ha a költségvetési egyensúlyt nem veszélyezteti is, az árstabilitást igen, hiszen bővül a háztartások vagy a vállalatok elkölthető jövedelme.

8.2.3. Korrupt kiskirályságból a reformok éllovasa – Szlovákia

Szlovákia gyökeres fordulaton ment keresztül költségvetési szempontból az EU-csatlakozást megelőző felkészülési időszakban. 1998 előtt a Mečiar-kormányzat lojalitásközpontú politikát folytatott, amely háttérbe szorította a költségvetési fegyelem kérdését. (Mathernová & Renčko 2006) Könnyen tehette ezt, hiszen Szlovákia 1992-ben

[47] Sajnos az értekezés keretén belül nincs lehetőség alaposabban, külön fejezetben vizsgálni a monetáris és a költségvetési politika kapcsolatát. Azonban, mint az az értekezésben többször, hangsúlyosan előfordul, a monetáris és a költségvetési politika egyenként csak úgy lehet hatékony, ha szorosan együtt működik.

alacsony államadósságú országként indult, ami mozgásteret adott a középtávú költségvetési lazításra. Azonban az 1998-ban két ciklusra hatalomra kerülő Dzurinda-kormány alapvetően új gazdasági célkitűzéseket határozott meg, ami a költségvetési egyensúly elvén és a piaci racionalitás érvényesülésének megteremtésén alapul. Nemcsak a gyors EU-csatlakozást, hanem a mielőbbi euró-bevezetést is célul tűzték ki, amelynek lényege, hogy így Szlovákia a legteljesebb mértékben képes kihasználni az egységes európai piac nyújtotta versenyképességi és felzárkózási előnyöket.

Az 1998 és 2002 közötti első Dzurinda-kormány hárompilléres reformot indított el, ami a költségvetési stabilizáción, a vállalati szektor strukturális reformján és az intézményi reformon, ezen belül is főleg a korrupció lebontásán alapult. (Mathernová & Renčko 2006)

A 2002 és 2006 között hatalomban lévő második Dzurinda-kormány volt az, amelyik igazán radikálisan hozzányúlt a költségvetést érintő tételekhez úgy, mint a nyugdíjrendszer átalakítása hárompilléres tőkefedezeti finanszírozásúvá, a szociális juttatások visszavágása, munkaerő-piaci liberalizáció, az egészségügyi rendszerben a több-biztosítós modell és a vizitdíj bevezetése. A bevételi oldalon nagymértékben egyszerűsítették az adórendszert. Egyrészt bevezették az egyetlen és azonos kulcsot ÁFA, SZJA, és társasági adó esetében, ugyanakkor eltörölték az adókedvezmények nagy részét, továbbá az adójogcímek számát is csökkentették azzal, hogy megszüntették az ingatlan, az ajándékozási és az örökösödési illetéket.(Mathernová & Renčko 2006, Árendás et al. 2006)

Az új szlovák adórendszer előnye nem önmagában az egyetlen kulcsban rejlik, hanem az egyszerűségben, a kivételek megszűntetésében, az adóalap kiszélesítésében, az államháztartás bevételi oldalának átláthatóbbá válásában, továbbá, hogy a tőkejövedelmek adója alacsonyabb, mint az SZJA, ami megtakarításra illetve, beruházásra ösztönöz.

A szlovák adóreform fontos kitétele volt, hogy az adóbevételek ne csökkenjenek. Az adókulcs csökkentése mellett kiszélesített adóalap mellett az is biztosította a költségvetési egyensúly fenntartását, hogy óvatosságból alul tervezték az SZJA bevételeket. A társasági adó esetében pedig az biztosította csökkenő kulcs mellett a fenntarthatóságot, hogy a táraságok adózás előtti bevétele növekedett, és csökkent az adócsalás és -elkerülés „*rentabilitása*”. (Árendás et al 2006)

Szlovákia úgy volt képes előnyére fordítani azt a helyzetet, hogy gyakorlatilag 1998-ig semmilyen strukturális és finanszírozási reform nem indult el, hogy számára már kész „forgatókönyvek” álltak rendelkezésre a többi ország példája alapján. Ugyanakkor, hogy az üzleti környezet javításában felzárkózzon, nem választhatott graduális reformot, hanem csak a sokkterápia eszközét. E program végrehajtásával viszont megfordult a

felállás, és az EU-csatlakozást követően már Szlovákia szolgáltat példát a reformok terén halogató stratégiát követő közép-európai országoknak a folytatásban. A második Dzurinda-kormány akkor is képes volt a reformokat továbbvinni, amikor 2004-ben koalíciós viták miatt egy időre elvesztette a parlamenti többségét. Igaz ugyan, hogy 2005-ben elvesztette a választásokat. Az új (Fico-) kormány pedig félig-meddig a visszarendeződés híve, ami megmutatkozik a 9. fejezet romló szlovák fenntarthatósági adatokon.

8.2.4. A későn jövő törekvők – Bulgária és Románia

Bulgária a szigorú költségvetési fegyelem politikáját követi. Gyakorlatilag számára nem is volt más választási lehetőség, hiszen, a balti országok példáját másolva, a monetáris mozgásteret, mint a világgazdasági sokkhatásokhoz való egyik alkalmazkodási csatornát teljesen megszüntető valutatanácsot választotta árfolyamrendszernek.

A költségvetési hiány lefaragását elsősorban az ún. kvázi költségvetési kiadások csökkentésével, a jegybankon keresztüli közvetlen költségvetés-finanszírozás megszüntetésével és a bevételi politika szigorításával érte el, akárcsak Románia. (IBRD 2007:41) A Deutsche Bank (2006b) e tagállamok esetében – ahogy a balti országok esetében is – inkább a fizetési mérleg egyensúlytalanságára hívja fel a figyelmet.

Szintén közös vonás Románia és Bulgária között, hogy a korrupció továbbra is súlyos és megoldatlan probléma, amely jelentősen gyengíti az intézményrendszer hatékonyságát. A közigazgatás ilyen szempontból is modernizációra szorul. (IBRD 2007: 43)

Románia esetében a költségvetési kiadások a 2005-ös 33,6% GDP-arányos szintről a román konvergencia-program szerint 39,8%-ra fognak felfutni 2009-ig, továbbá a költségvetési fegyelem is elmarad a többi, élen járónak nevezett országtól, ami erősen megkérdőjelezi az ország besorolását a törekvők közé. Mivel azonban a tervezett adóbevételek felzárkóznak a kiadásokhoz, és a konvergencia program alapján a két államháztartási konvergencia-kritériumot nem veszélyezteti a költségvetési politika, a költségvetési hiány valószínűleg nem fogja 2009-ig meghaladni a GDP 3%-át, illetve az államadósság a 60%-át. Habár kedvezőtlen fejleménynek kell tekintenünk, hogy a román kormány tervei szerint így is jelentősen romlik a költségvetési egyensúly.

Románia költségvetési politikából eredő országkockázatát tovább növeli az, hogy 2007-től leállították a privatizációt a bank-, az energiaszektorban (Romgaz, Petrom), értékesítés helyett inkább feltőkésítik a CEC Bankot állami forrásokból.

A két ország eltérő euró-bevezetési stratégiát dolgozott ki - Bulgária 2010-es, Románia 2014-es céldátumot tűzött ki. Bulgária, mint már említésre került, a balti országok

stratégiáját másolja a valutatanács alkalmazásával és a 2007 közepén végrehajtott ERM-2 csatlakozással. Románia viszont először a gazdasági teljesítmény EU-átlaghoz való közelítésével kívánja megalapozni a monetáris és fiskális konvergenciát. Azonban mindkettőt érdemes fenntartásokkal fogadni, noha nem a költségvetési politika jelenti az alapvető kockázatot. Bulgária a legalacsonyabb árszínvonalú és bérszínvonalú ország az EU-ban, és Románia sincs sokkal magasabb szinten (lásd 9.3 ábra), ugyanakkor mindkettő nemzeti jövedelme és belső hazai fogyasztása dinamikusan növekszik. Ráadásul mindkettő a nagyon intenzív FDI beáramlással kívánja a felzárkózást is párhuzamosan megvalósítani. Ez egyfelől pozitív hatás, hiszen azt jelenti, hogy a két ország elindult a felzárkózás útján, másrészről ennek mellékhatásaként fokozottan jelentkezik a balti államok integrációs terveit megtörő – Balassa-Samuelson hatásként már említett – felzárkózásból adódó inflációs nyomás. Ez pedig veszélyezteti az inflációs kritérium teljesíthetőségét. Ráadásul Románia esetében, úgy tűnik, a pénzügyi kormányzat fel is erősíti ezt az inflációs hatást a növekvő deficitfinanszírozási igényével. A balti és visegrádi országok példáján tapasztalva viszont elmondható, hogy a nem teljesített célkitűzés hitelességveszteséget okoz, ami bizonyos addigi rövid távú gazdaságpolitikai erőfeszítéseket értelmetlenné tesz.[48]

Az IBRD (2007:43) jelentése szerint a két országban a „*kormányzati intézményi keret konszolidációja lassúbb a vártnál*”, ami nem csak a közigazgatási költségek lefaragását, hanem a közösségi támogatások hatékony, lehetőleg 100%-os lehívási arányú fogadását is megnehezíti.

8.3. A költségvetési egyensúly megteremtésében elmaradó országok

Az EU-csatlakozást megelőzően nem voltak könnyű helyzetben a közép-európai költségvetési döntéshozók. 2000 és 2003 között Németország, a visegrádi országok legnagyobb felvevőpiaca gazdasági lassulással küzdött. Ez a negatív keresleti sokk megmutatkozott a beszállító országok adóbevételein is. A fiskális egyensúlytalanságra ráerősített az, hogy a kedvezőtlen gazdasági ciklusra a döntéshozók diszkrecionális költségvetési lazítással reagáltak. Ezen kívül közrejátszott még a lazításban, hogy a politikai ciklusok a választásokhoz közeli szakaszba érkeztek, illetve olyan strukturális tényezők okoztak növekvő kiadásokat, mint az ebben az időszakban lezajló cseh bankkonszolidáció vagy az ekkor még minden vizsgált országban rendezetlen nyugdíj- és egészségügyi finanszírozási rendszer. (Gáspár 2002)

[48] (forrás: konvergencia programok, pénzügyminisztériumi honlapok, IBRD 2007, www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=84914)

8.3.1. Egyensúlyteremtés visszafogottan – Lengyelország és Csehország

A lengyel gazdaságpolitikának 2001-ben azzal kellett szembesülnie, hogy a középtávú költségvetési terve tarthatatlan. Konkrétan, (1) alulbecsülték a nyugdíjreform költségeit, így az átmeneti hiányrés a nyugdíjalapban nagyobb lett a vártnál. (lásd 8.6 táblázat) (2) A decentralizációs reform következtében jóval több önkormányzat jött létre, mint tervezték. (3) Az SZJA bevételek 35-41%-át kellett az egészségügyi alap hiányának finanszírozására fordítani. (lásd 8.7/b ábra) (4) A belföldi kereskedelem növekedése lassult, ezért az ÁFA-bevételek elmaradtak a tervezettől. (5) Az oktatási reform keretében közalkalmazotti fizetésemelést hajtottak végre. (6) 2001-től kezdve megnövekedett a rövidtávon rögzített kiadások aránya. (lásd 8.7/a ábra) Ennek eredményeképpen 2001-ben megfordult az addig csökkenő GDP-arányt mutató államadósság trendje.

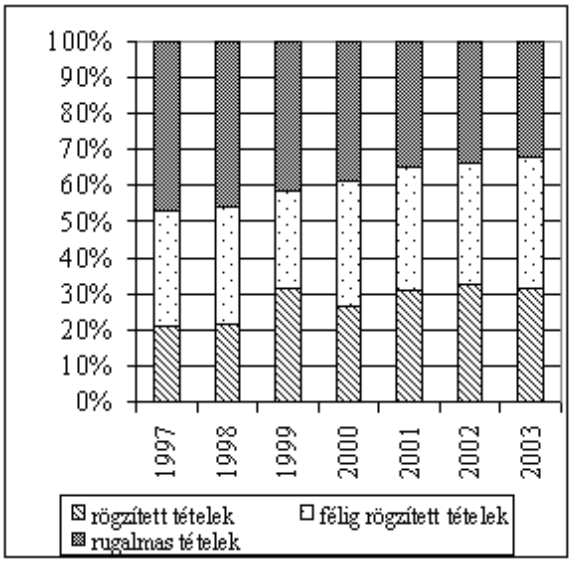
A kritikus gazdasági szituációra hivatkozva a lengyel kormányzat úgy döntött, hogy elhalasztja a reformok megvalósítását, s mindössze kisebb kiigazítást hajtott végre a hitelesség visszaállítására 2002-ben. Viszont bevezette a kiadási plafont (*spending cap*), amely szerint a kiadások nem haladhatták meg 1%-nál nagyobb mértékben az előző év szintjét. 2004-ben pedig az alkotmányban rögzítették, hogy az államadósság szintje nem haladhatja meg a GDP 60%-át.

Mivel a gazdasági növekedés üteme tartósan alacsony szinten, 1% és 2% között maradt – akárcsak a cseh gazdaság esetében, – a strukturális reformokat az EU-csatlakozás utánra, a követező politikai ciklusra halasztották. Ezen kívül 2003-ban megszegték a kiadási plafon szabályát. (Golik & Jędrzejovicz 2003) Nem teljesültek a privatizációs célok sem.

A WERI (2004) intézet, kissé politikailag elfogultan ugyan, de úgy jellemezte a költségvetés helyzetét, hogy „*egyre átláthatatlanabbá vált a politikai döntéshozatal, növekvő mértékű a korrupció, a nyugdíj- és egészségügyi reformon számos rés keletkezett*”, amely a deficitre is kihat. Továbbá a „*regionális bürokrácia miatt nem érvényesülnek az egészségügyi reform pozitív hatásai*”. Mindezek mellett Lengyelországban kimutathatóan azért is növekedtek meg az oktatási kiadások, hogy a lengyel rendszert az EU elvárásaihoz igazítsák, illetve a katonai kiadások ugyancsak növekedtek a NATO tagság és az USA-val való partnerség miatt.

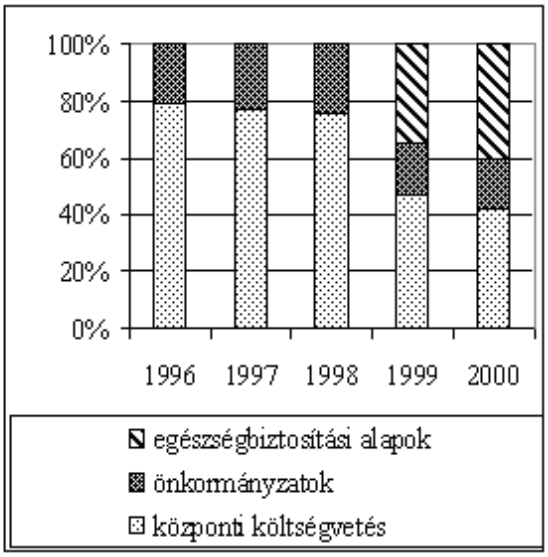
A költségvetési fegyelem helyreállítására még 2004-ben, az addigi kormány bukását hozó választások előtt elindították a *Hausner-tervet*. Igaz, 2007-ig ez se számolta volna fel a túlzott költségvetési hiányt (lásd 8.7 táblázat)

8.7/a ábra A lengyel központi költségvetés kiadási szerkezete rugalmasság szempontjából, 1997-2003



forrás: Golik & Jędrzejovicz (2003: table 7)

8.7/b ábra A lengyel SZJA bevétel felhasználásának %-os megoszlása



forrás: Golik & Jędrzejovicz (2003: table 4)

8.6 táblázat A lengyel költségvetés támogatása a társadalombiztosítási alapok hiányának ellentételezésére az EU-csatlakozást megelőző években, GDP %-ában

	teljes TB támogatás	ebből a magán nyugdíjpénztárakra jutó támogatás
1997	5,6	…
1998	6,3	…
1999	9,7	1,7
2000	10,2	5
2001	12,2	5
2002	14,1	4,9
2003	14,1	5,7

forrás: Golik & Jędrzejovicz (2003: table 3)

8.7 táblázat A Hausner-terv valószínűsített hatása a lengyel államháztartási hiányra, a GDP %-ában

	2004	2005	2006	2007
Változtatás nélkül	-8,2	-7,2	-6,5	-6,1
Hausner-terv esetén	-8,2	-5,6	-4,5	-4,1

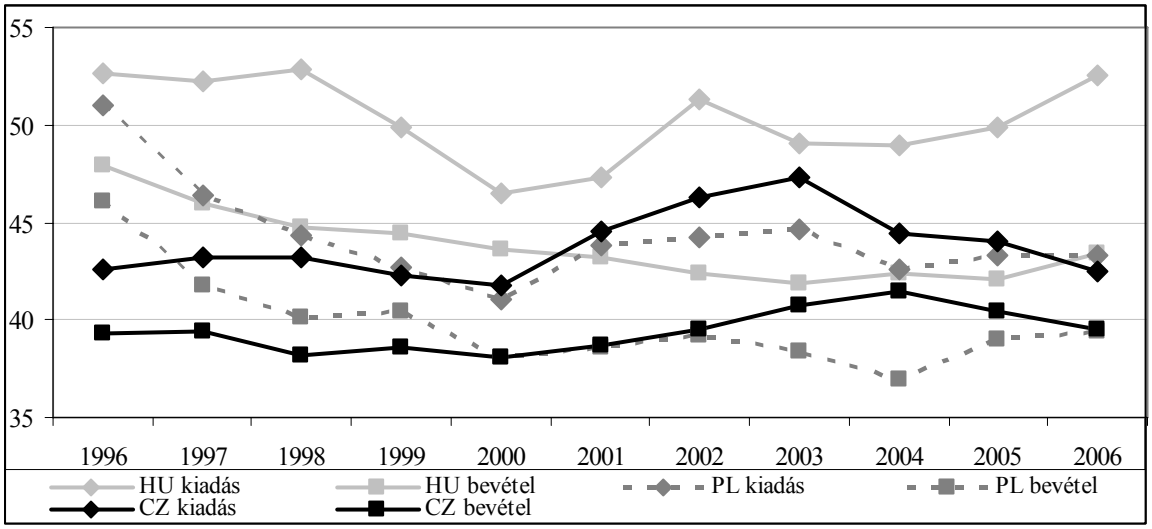
Forrás: IBRD (2004: 6)

A cseh költségvetési hiány és államadósság az 1996-os kiigazítás után újra növekvő tendenciájúvá vált. 1999 és 2003 között egyre szélesebbre nyílt az olló az adóbevételek és az elsődleges kiadások között. (lásd 8.8 ábra) Matalík és Slavik (2003) arra a megállapításra jutottak, hogy középtávon a legnagyobb országkockázatot a növekvő államadósság okozza. A cseh államadósság 1998 és 2002 között csaknem duplájára nőtt, amely mögött döntően a nyugdíjrendszerből, az egészségügy finanszírozásából és a közszféra foglakoztatási és bérezési politikájából következő strukturális problémák álltak.

Ugyanakkor, ha a 8.8 ábrát megvizsgáljuk, a 2000 és 2003 közötti időszakban ugyanez a szélesedő rés volt jellemző Lengyelország és Magyarország esetében is. Csakhogy, amíg 2004-től Lengyelországban és Csehországban bekövetkezett bizonyos

korrekció, amely a bevételi-kiadási rést szűkítette, addig Magyarország esetében nem csak, hogy nem csökkent a rés, hanem a kiadások növekedésnek indultak – a 2002-ről 2003-ra való átmeneti mérséklődés látszólagos, mert csupán a 2002-es választási évbe sűrített egyszeri többlet kiadások eltűnéséről van szó, – míg az adóbevételek a 2006-os adóemelésig nem követték a kiadásokat.

8.8 ábra Nyíló bevételi-kiadási olló a cseh, a magyar és a lengyel költségvetésben, a deficit oka, 1996-2006



forrás: Eurostat, lásd Melléklet V., M.V.7 táblázat

Az EU-csatlakozás Csehország esetében fegyelmező erőként jelentkezett költségvetési szempontból. A 2004-ben elindított konszolidációnak köszönhetően abban az évben 3,0%-ra mérséklődött a költségvetési hiány. Ehhez viszont jelentős mértékben hozzájárultak az élénkülő gazdasági növekedés eredményeképpen bővülő adóbevételek is. (ONB 2005) Ekkor azonban évekig elhúzódó politikai patthelyzet kezdett kialakulni. Első lépésben 2004-ben a kormányzó koalíció elvesztette parlamenti többségét, majd az előrehozott választásokon a parlamenti helyek száma 100-100 fővel oszlott meg a két politikai tábor között, úgy, hogy átjárásra nem volt hajlandó egyik párt sem.

A fenti patthelyzet miatt egészen 2006 közepéig a bizonytalan politikai háttérre hivatkozva elhalasztották a nyugdíjrendszer és az egészségügy finanszírozásának átalakítását. (IBRD 2004, IBRD 2006b) Továbbá elhalasztották a 2007-re tervezett ERM-2 belépést is. Csupán az adóreformra fókuszált 2004-től a kormányzat, amelynek keretében csökkentették az ÁFA és társasági adó kulcsokat, továbbá a vállalatoknak kedvezve lerövidítették az értékcsökkenési leírási idő minimumát, amelynek vállalati szinten a számviteli eredményhatása negatív, azaz csökkentette az adózás előtti eredményt, vagyis a

társasági adó alapját. A kiadási oldalon csupán közigazgatási költségeket próbáltak megtakarítani, ami természetesen nem biztosíthatja a fenntarthatóságot.

8.3.2. A halogatás ára – Magyarország

Orbán és Szapáry (2006) megállapítja, hogy 2001-ben és 2002-ben, a kedvezőnek tűnő konjunkturális feltételek ellenére a gazdaságpolitika lazított a költségvetési fegyelmen, ami elsősorban olyan diszkrecionális lépésekben jelentkezett, mint a közalkalmazotti béremelés, a transzferek növelése, a nyugdíjindexálás, és a kis mértékű adócsökkentés. A 2003 és 2004 közötti időszakban elmaradt a szigorítás – azaz a kormányváltás után a politikai ciklikusság sem érvényesült. 2005-ben negatív konjunkturális hatások jelentkeztek, de a kormányzat ezek ellenére is további lazításokat tervezett a később visszavont adócsökkentési program keretében.

Az OECD (2006) intézményi és tervezési hibákra is felhívta a figyelmet. Többek között arra, hogy 2000 és 2006 között a pénzügyminisztérium rendszeresen túlbecsülte a gazdasági növekedést, a kiadási lehetőségeket és az adócsökkentési lehetőségeket. Ezért alakulhatott ki a Csehországénál is szélesebbre nyíló, elhibázott bevételi-kiadási olló, amelynek hatására 2000-től 2006-ig a kiadások a GDP 48,8%-ról 51,2%-ra növekedtek, viszont az adóbevételek a GDP 46%-ról 44,4%-ára csökkentek. (ESA-95, eredményszemléletben, OECD 2006:261)

Az 1999 és 2006 közötti években, az EU8+2 országok esetében mind közül a 2001-es és 2002-es évben Magyarországon érvényesült legerősebben annak hatása, hogy a politikai ciklus országgyűlési választásokhoz érkezett. Az OECD (2006:261-64) összesítése szerint az alábbi kiadásbővülés következett be e két évben: ártámogatás 30%-kal, helyi beruházások 44%-kal, az állami bérkifizetések 23%-kal növekedtek. Az utolsó tétel oka, hogy a közszférában foglalkoztatottak száma 1,5%-kal bővült és 50%-os közalkalmazotti béremelést hajtottak végre. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy az elhibázott 2003-as forint középárfolyam leértékelése okozta további leértékelődési nyomás GDP-kiesést okozott. A 2002-es 9,2%-os és a 2003-as 7,2%-os deficit hatására a kormányzat tett lépéseket arra, hogy lefaragja a kiadásokat – pl. a lakáshitelek kamattámogatását szűkítették, az előző évről tartalékolt maradványokat zárolták – de ez messze nem volt elegendő az egyensúly helyreállítására és a rohamos mértékű eladósodás megállítására.

Még a közösségi kötelezettség, azaz a 2004-es konvergencia-program sem jelentett semmilyen fegyelmező erőt. Sőt annyira nem vette a pénzügyi kormányzat komolyan ezt a

nyilvános középtávú tervet, hogy kétszer is hiteltelen programot adott be, azaz az Európai Bizottság kétszer is megvalósíthatatlannak tartotta, és újratervezésre visszaküldte.

A 2004-es eredeti konvergencia-program még 2007-es euró-bevezetéssel számolt, ami már 2004-ben sem tűnt megvalósíthatónak, de a 2007-es inflációs és költségvetési előrejelzések alapján teljesen komolytalan is volt. A 2006-os harmadik változat 2009 végére számol a konvergencia-kritériumok teljesítésével, ami e szerint legkorábban 2011 január 1-i euró-bevezetést jelenthet, amennyiben maradéktalanul teljesül a kormányzat minden, a 2006-os konvergencia programban rögzített várakozása.

2004-ben sikerült a deficitet 5,4%-ra leszorítani, azonban ekkor még hátra volt az Európai Bizottság Eurostat Főosztályának azon eljárása, amely más országokkal együtt Magyarországot is arra kényszerítette 2005-ben, hogy hagyjon fel a kiadási tételek költségvetésen kívülre való szervezésével, mint az például a *public-private partnership* (PPP) keretében történő beruházások kiadásai esetében történt, amelyet a magyar pénzügyminisztérium az államháztartás helyett a Magyar Fejlesztési Bank eredményében mutatott ki. Így 2005-ben a tervezett 3,6% helyett 6,1%-os lett a GDP-arányos deficit.

A 2006-os választási évben is jelentős kiadásnövekedésre és adócsökkentésre lehetett számítani, pedig a hiánycél a költségvetési törvény szerint 4,7% lett volna, amit 0,3%-kal utóbb ki kellett egészíteni a Gripen vadászrepülőgép-vásárlás Eurostat által helyesbített elszámolása miatt. A 2005-ben beterjesztett és elfogadott, majd 2006-ban visszavont adócsökkentési törvény a GDP 4%-ával növelte volna meg a hiányt. E nélkül is „sikerült” 9,2%-ot elérni 2006-ban. (OECD 2006:267)

A megoldás Orbán és Szapáry (2006) következtetései alapján összefoglalva: (1) Visszafordíthatatlanná kellene tenni a kiigazítási folyamatokat, azaz az adórendszer és a támogatási rendszer átalakítására van szükség. (2) Szükség volna az aktivitási ráta növelésére, amely a költségvetési egyenlegre is pozitív hatással lenne. Ehhez a munkavállalást ösztönző szociális támogatások rendszerére van szükség. (3) Az egészségügyi rendszer finanszírozását fenntarthatóvá kell tenni. A nyugdíjkorhatárt emelni kell. (4) Javítani kell az önkormányzati finanszírozási rendszer átláthatóságán és kontrolálhatóságán. (5) A központi költségvetés átláthatóságának biztosítása is szükséges. Elsősorban a költségvetésen kívüli tételek újabb és újabb kiszervezésének gyakorlatával kell felhagyni. Erre az Európai Bizottság is figyelmeztette Magyarországot. (6) Törvényi szinten kell fiskális szabályokat rögzíteni, hogy jóval erősebb legyen a fegyelmező erő.

Magyarország esetében a 2000 és 2006 közötti időszak legfőbb költségvetési gyengesége az volt, hogy „*túlságosan nagy szerep jutott az egyszeri intézkedéseknek*” azaz

a diszkrecionális lépéseknek, „*és a nem konkretizált megtakarításoknak*”, mint a jegybanki alapkamat-csökkentésre vagy az adóbevételek és a nemzeti jövedelem növekedésére vonatkozó eltúlzott várakozások. Emellett pedig alig történt valami előrelépés a strukturális reformok terén, ami a deficit strukturális okait szüntethette volna meg. (OECD 2006:267) Továbbá hiányzik a költségvetési korlátokra vonatkozó törvény vagy jogszabály. Ehelyett a kialakult gyakorlat alapján akár évente újraírható konvergencia-programban jelenik meg a középtávú „elkötelezettség”.

8.4. A 2007 és 2009 közötti időszak várható fiskálispolitikai fejlemények

A konvergencia-programok alapján Lengyelország, Csehország eléri a 3%-os deficitkritériumot illetve Magyarország is megközelíti azt, de ezek esetében lehet szkeptikus az elemző. 2006-ban az EU8+2 közül kizárólag Lengyelország és Bulgária költségvetési egyenlege javult, igaz, hozzá kell tenni, hogy Észtország hosszú évek óta folyamatosan költségvetési többletet ér el, továbbá, ha szigorúan a Maastrichti kritérium-rendszerben gondolkodunk, akkor Lettország, Litvánia, Szlovákia esetében az államháztartásra vonatkozó kritériumok teljesítésével nem lenne probléma. Az IBRD, az IMF és az Európai Bizottság azért hívja fel a figyelmet mégis a 3%-os GDP-arányos deficitkorláton belül lazító fegyelmezetlenségre is, mert azon kívül, hogy kezdete lehet a további egyensúlyrontásnak, ami országkockázatot növelő lepés, az árstabilitást is veszélyezteti a növekvő mértékben adósságból finanszírozott kormányzati kereslet. Mint az Észtország és Litvánia esetében tapasztalható volt, kizárólag az árstabilitási feltétel néhány tized százalékponton múló nem teljesülése miatt halasztódott el e tagállamokban az euró bevezetése.

Az IBRD (2007: 29-30) várakozásai alapján Magyarország esetében a bevételek növelése[49] és a kiadások csökkentése[50] lehetővé teszi, hogy a kormányzat elmozduljon a súlyos mértékű deficit pozíciójából a költségvetési egyensúly felé. A szlovák és a cseh kormányzat a javuló költségvetési egyensúlyra alapozva növekvő szociális támogatásokat tervez, amely felerősíti a konjunktúrát. Románia esetében a költségvetés bevételi előrejelzéseit az IBRD (2007) optimistának ítéli, míg a kiadásokat alulbecsültnek tartja.

Noha Bulgária költségvetési többletet tervez, a társasági adó mértékét 15%-ról 10%-ra csökkentették és elhalasztották a 2007-re tervezett csökkentést a szociális kiadások

[49] ÁFA-emelés, különadó, TB-járulék emelése

[50] közalkalmazotti létszámcsökkentés, e-kormányzás elterjedése, az egészségügyi rendszer reformja keretében a kezelések és gyógyszerfelírások szigorúbb kontrollja, illetve a költségek egy részének átterhelése a fogyasztókra, a nyugdíjrendszer reformja, az oktatatási rendszer finanszírozási reformja és a szociális támogatások célzottabb kifizetése

esetében. Igaz ugyan, hogy mindezt a jövedéki adók emelésével kívánják ellensúlyozni. Mindezek mellett valószínűleg eléri a költségvetési többletet.

Észtország továbbra is többletes költségvetésű lesz. Litvánia 2009-re várhatóan teljes mértékben felszámolja a költségvetési hiányt. A lett kormányzat, fenntartva a költségvetési fegyelmet, kénytelen volt elhalasztani 2009-re a 2007-re tervezett adócsökkentést.

Jellemzően a magas újraelosztási aránnyal rendelkező kormányzatok, így Magyarország, Lengyelország és Szlovénia esetében várható jelentős kiadáscsökkentés. Ebből a szempontból Csehország kivétel marad. Az alacsony kiadási szintű országok esetében vegyes a kép. Észtország esetében várhatóan erősödik a költségvetési fegyelem, de Litvánia, Bulgária, Románia és Szlovákia esetében összességében a kiadások GDP-arányos szintjének növekedése várható. Ahol kiadáscsökkentés várható, ott elsősorban a szociális kiadások további visszafogására alapozható az előrejelzés.

A legtöbb EU8+2 országra igaz, hogy a reformlendület kezd kifáradni. (IBRD 2007:41) A privatizációs folyamatok lelassultak, a szociális kiadások csökkentése és racionalizálása terén visszalépés történt, a munkaerő-piaci liberalizáció további lépéseket igényel a rugalmas, de mégis magas foglalkoztatottsági szintet biztosító piac érdekében.

A balti országok és Szlovákia 2009-re tervezik az euró bevezetését, ami azt jelenti, hogy 2007 év végére teljesíteniük kell a maastrichti kritériumokat. Csehország, Lengyelország és Magyarország esetében (már) nincs határozott céldátum, de a várakozások és az aktuális konvergencia-programok alapján 2010-2011 lehet az az időszak, amikor ezek az országok hiánytalanul teljesítik a konvergencia-feltételeket. A bolgár céldátum 2010, amelynek egyetlen akadálya a felzárkózási hatások miatt keletkező többletinfláció lehet. A román euró-célkitűzés a 2014-es bevezetés, ami viszont kétséges, mert a költségvetés jelenlegi szerkezete alapján valószínűtlen, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó 3%-os GDP-arányos feltétel teljesülne.[51]

Az IBRD (2004) alapvetően azt ajánlja, hogy mindenképpen legyen középtávú tervezés, programalapú finanszírozás és legyenek kiadási döntéseket értékelő mechanizmusok.[52]

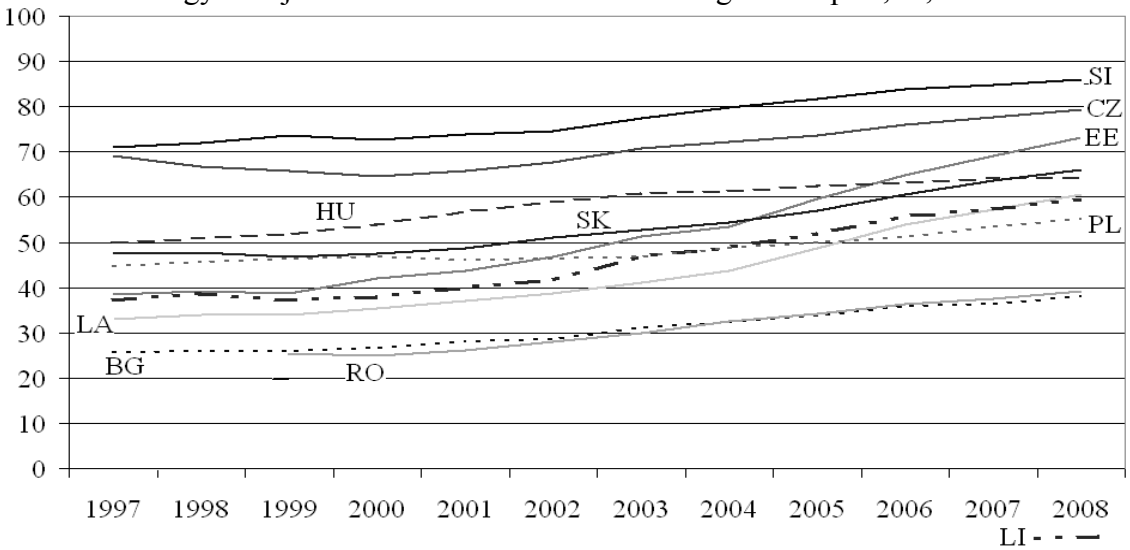
[51] bolgár és román pénzügyminisztériumok honlapja, www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=84914
[52] A 8. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok megtalálhatók az Melléklet V-ben.

9. Az EU8+2 országok költségvetési versenyképessége

9.1 Az általános gazdasági fejlettség jellemzői

Általánosságban az EU8+2 országcsoporton belüli gazdasági helyzetről és versenyképességről megállapítható, hogy a közösségi átlaghoz való felzárkózásban Szlovénia áll az élen, amely 2007-ben már eléri az egy főre jutó GDP EU-25 átlagának 85%-át, míg a visegrádi és balti országok között igen nagy a szórás. (pl. Lengyelország 53,5% – Csehország 77,6%, lásd 9.1 ábra) Ezen kívül jelentős időbeli trendcsúszással rendelkezik Románia (37,5%) és Bulgária (36,4%) a relatív fejlettségi szintben.

9.1 ábra Az egy főre jutó GDP alakulása az EU-25 átlagához képest, %, EU2-25 = 100%

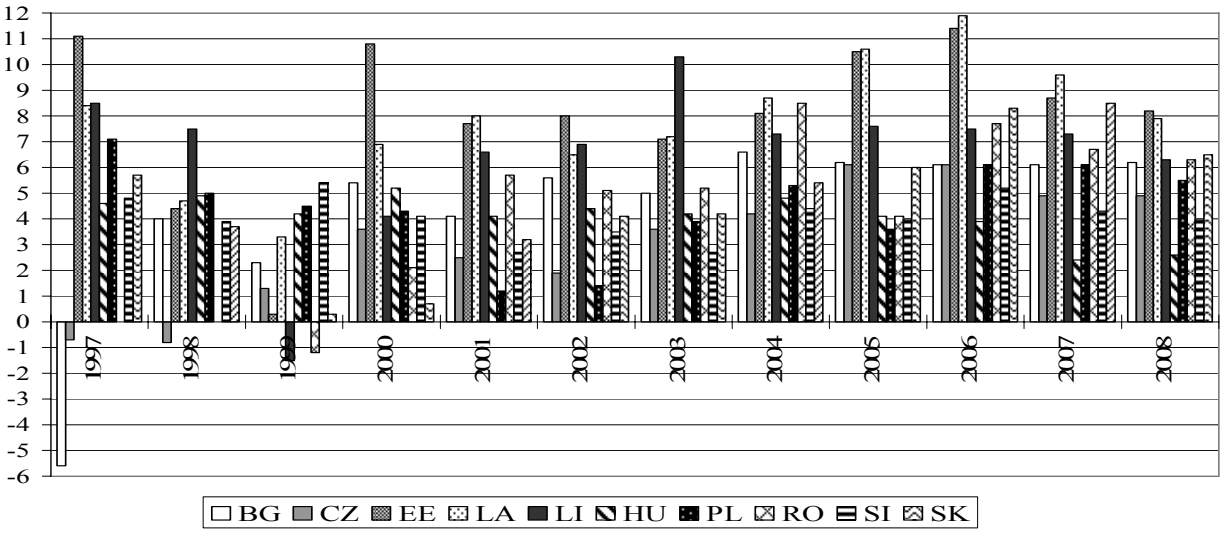


forrás: Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011
letöltés 2007.július 16.

A leggyorsabb növekedési rátával a balti országok rendelkeznek (lásd 9.2 ábra), amely leginkább a külföldi beruházások dinamikus bővülésének köszönhető. Ez jelentősen felgyorsította ezen országok felzárkózását. Mint azt a 9.1 ábra is mutatja, a balti országok relatív GDP-trendjének 1999 és 2002 közötti szakaszában gyorsulás figyelhető meg, amelynek következtében mindhárom lehagyta Lengyelországot, továbbá Észtország megelőzte 2005-ben Szlovákiát, 2006-ban Magyarországot is. Még fontosabb tanulság végigkövetni párhuzamosan a magyar és a szlovák növekedési trendet a 9.1 ábrán. 1997-ben a két ország GDP-szintje nagyon közel volt egymáshoz (Magyarországé 49,8%, Szlovákiáé 47,4%), majd ettől kezdve 2001-ig a két érték távolodott egymástól Magyarország gyorsabb növekedésével. Ne feledkezzünk meg arról, hogy Magyarország 1996-ban hajtott végre költségvetési stabilizációt és alakított ki fegyelmezettebb

költségvetési kereteket. Ezek fennálltak 2000-ig. (vö: Orbán & Szapáry (2006) véleménye szerint 2001-től indult el Magyarországon a káros fiskális lazítás.) Ugyanakkor, amíg Magyarországon ezek után egyre inkább romlottak a költségvetés egyensúlyi és fenntarthatósági pozíciói, Szlovákiában 1998 és 2006 között zajlott le több hullámban a konszolidáció és a finanszírozási mechanizmusok strukturális reformja. 2001 és 2003 között nagyjából párhuzamosan fut a valamivel magasabb szintű magyar és az alacsonyabb szlovák GDP-növekedési és felzárkózási trend, majd 2003-tól ellentétes törés figyelhető meg. Míg a magyar trend lassulni kezd, a szlovák gyorsulni, ami rövid távon azt eredményezte, hogy 2008-ban várhatóan Szlovákia megelőzi Magyarországot az egy főre eső GDP színvonalában és egyben a felzárkózásban is.

9.2 ábra GDP növekedési rátája az EU8+2 országokban, 1997-2008



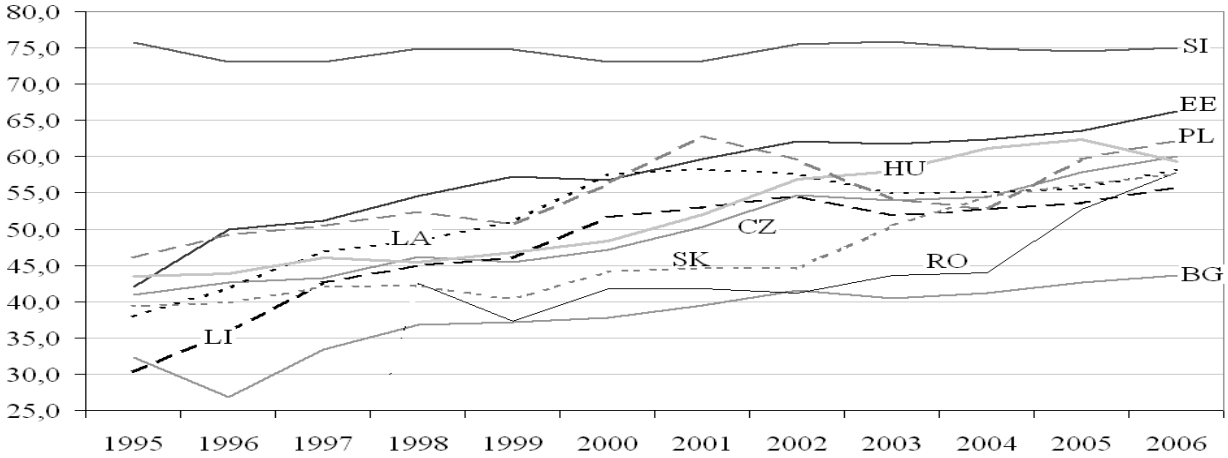
forrás Eurostat, 2007 és 2008 becsült adatok
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011
letöltés 2007.július 16.

Ami tehát a GDP-növekedés terén kiemelhető konklúzió, hogy két külön tendencia figyelhető meg. Bulgária kivételével az egyensúlyban lévő, fegyelmezett költségvetésű országok növekedési trendje mozog párhuzamosan a 2000-es években, és külön a kevésbé fegyelmezett országok trendje párhuzamos egymással. Továbbá az előbbiek trendje gyorsabb, mint az utóbbiaké.

Emellett, érdemes a monetáris konvergenciát is röviden vizsgálni. Mint már többször kifejtésre került Balassa-Samuelson hatás néven, a felzárkózás nem csak a fejlettségbeli különbségeket csökkenti, hanem a bérszínvonalak és az árszínvonalak közötti eltérést is. Szlovénia kivételével, amely eleve magas relatív árszínvonalról indult,

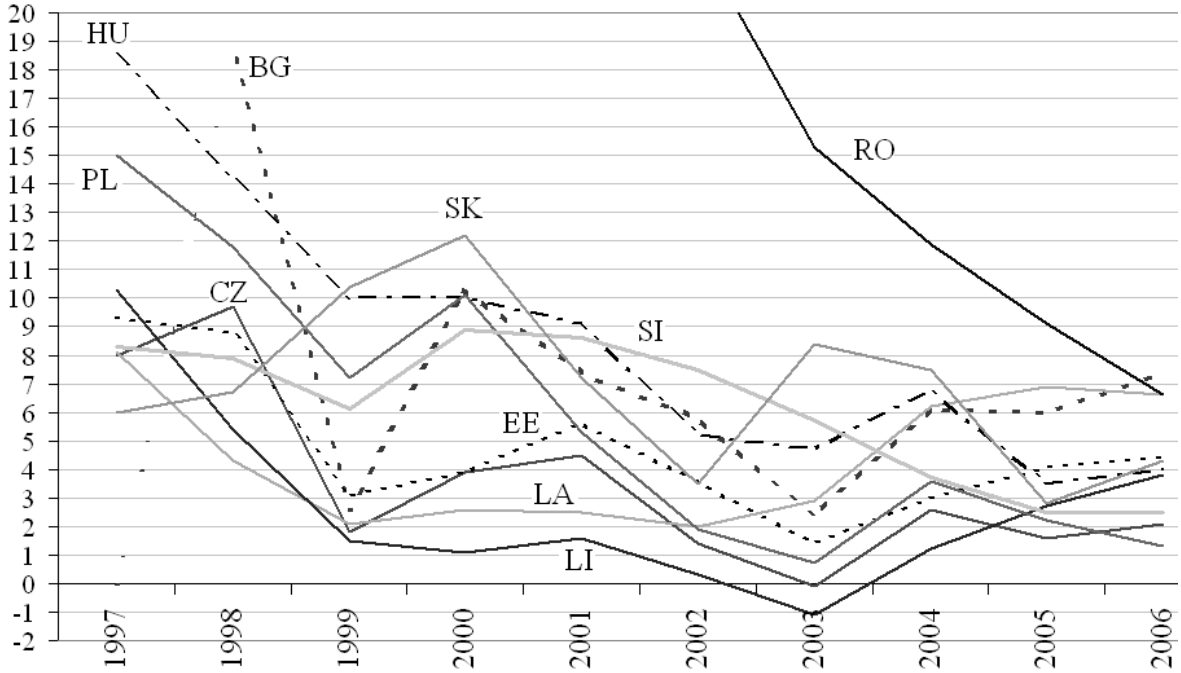
megfigyelhető, hogy az integrációs folyamat során – kilengésekkel ugyan, de mindegyik EU8+2 ország árszínvonala együtt emelkedik a gazdasági teljesítmény növekedésével. Mint az a balti euró-bevezetés 2007-es elhalasztásakor is megmutatkozott ez reális veszély a nemzeti konvergencia-programok teljesülésére nézve. Kiváltképpen igaz ez Bulgária árszínvonala esetében, amely 2006-ban az EU-25 átlagának 43,6%-a volt, miközben 2010-es euró-bevezetéssel számolnak.

9.3 ábra Összehasonlító árszínvonal, EU25=100%



forrás Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOREF&root=STRIND_ECOREF/ecoref/er011
letöltés 2007. július 16.

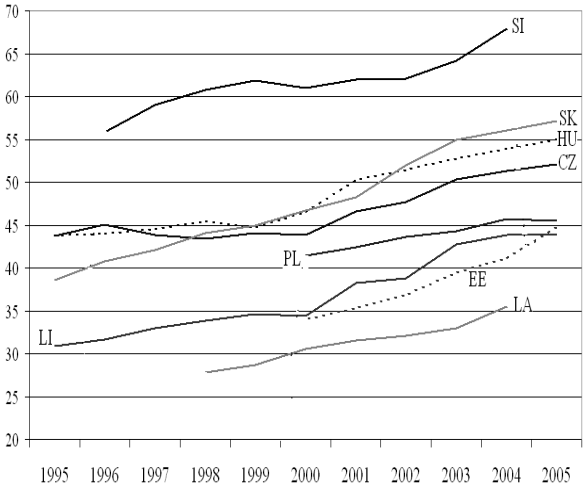
9.4 ábra Az infláció alakulása az EU8+2 országokban, %



forrás: Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb040
letöltés 2007.július 16.

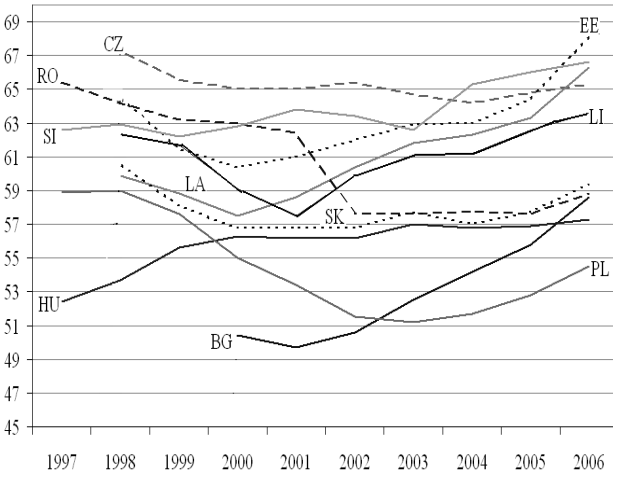
A foglakoztatás terén meg kell állapítani, hogy amíg a balti országok és Szlovénia kiemelkedő szintet ér el az EU8+2 csoporton belül – bár így is elmaradva az EU-15 országok átlagától – Románia jelentős mértékű visszaesést szenvedett el az integráció időszakában, továbbá Magyarország és Lengyelország továbbra is jelentős mértékben hagyja kihasználatlanul a munkaerő-forrásait. (lásd 9.5/b ábra) Ennek ismeretében már nem értékelhető olyan kiválónak Magyarország harmadik helyezése 2006-ban a termelékenységi rangsorban (lásd 9.5/a ábra), hiszen valószínűleg a balti országok és Csehország esetében az alacsonyabb értékek kialakulásában szerepet játszik az, hogy a népesség jóval szélesebb köre, azaz a kevésbé versenyképes, kevésbé termelékeny népesség is aktív és foglalkoztatott a munkaerőpiacon.

9.5/a ábra Az egy foglalkoztatottra jutó termelékenység alakulása az EU-8 országokban, %, EU-25=100%



forrás Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb022
letöltés 2007.július 16.

9.5/b ábra A foglalkoztatottság arányának alakulása a 15-64 éves korosztályból %-ban, az EU8+2 országokban, 1997-2006

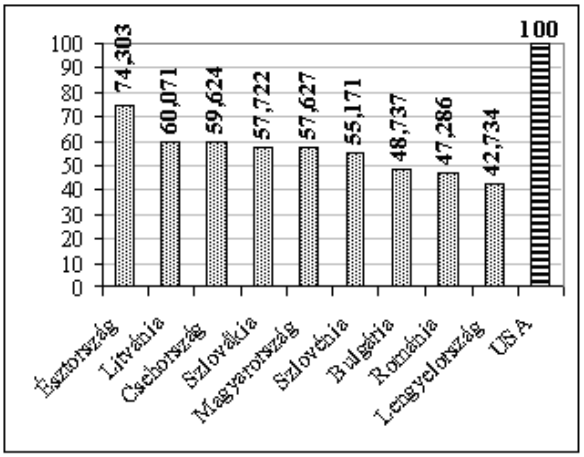


forrás Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em011
letöltés 2007.július 16.

Az összetett nemzetközi versenyképességi indexek is jól mutatják az egyes nemzeti üzleti környezetek közötti különbséget. (lásd 9.6/a és 9.6/b ábra) Mind az IMD Versenyképességi Rangsora, mind a *Global Competitiveness Index* értékének esetében jelentős szerepe van a költségvetési és monetáris stabilitásnak, illetve a kormányzati intézményrendszerek hatékonyságának. Ezek az indexek is megerősítik a fejezet elején tett állításokat, amely szerint a stabil és kiszámítható gazdaságpolitikai környezet, a nem

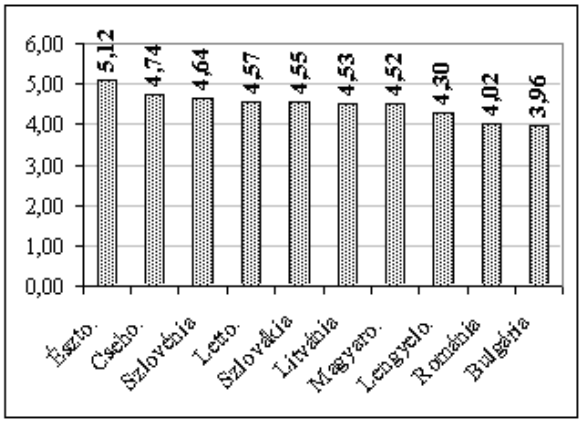
megvesztegethető és a gazdaságot nem torzító intézményrendszer vonzóbb a külföldi beruházások számára, így megteremeti a gyorsabb gazdasági növekedés és felzárkózás lehetőségét.

9.6/a ábra A tőkevonzó képességet mérő 2007-es IMD Versenyképességi Rangsorban elért relatív eredmény, %



forrás: IMD
http://www.imd.ch/research/centers/wcc/index.cfm
letöltés 2007. július 16.
Lettország nem került be a vizsgált országok közé

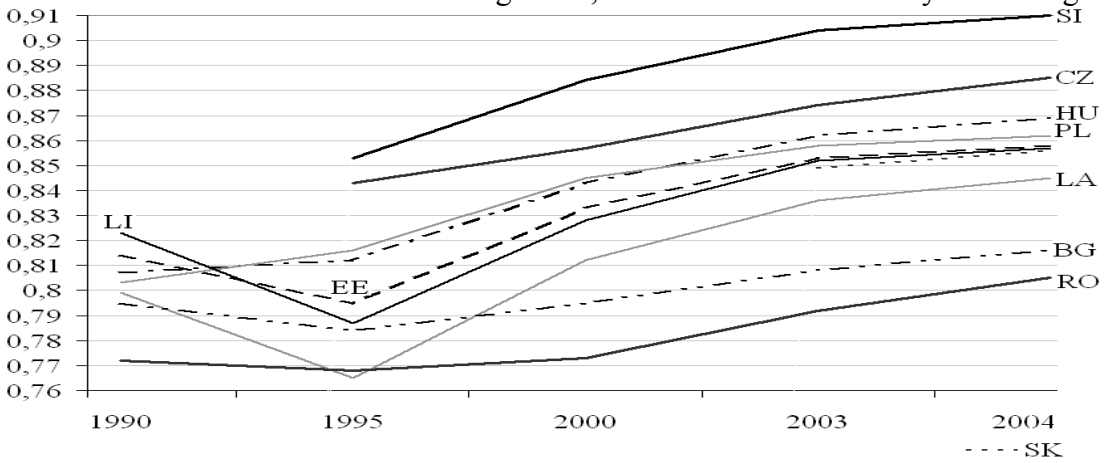
9.6/b ábra A Global Competitiveness Index eredménye, maximum 10-ből, 2006



forrás: Világgazdasági Fórum
http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm
letöltés 2007. július 16.

Az 1990 és 2004 közötti HDI (Human Development Index), amely az életkörülmények alakulását méri a jövedelemszint, az oktatási színvonal és az egészségügyi körülmények alakulása alapján, szintén hasonló rangsort vázol fel az EU8+2 országok között, bár némi késéssel, mert ez esetben hiányoznak a közvetlen intézményi és szakpolitikai változók az indexből. (lásd 9.7 ábra) Csupán olyan eredményváltozók szerepelnek benne, mint az egy főre jutó GDP, a jövedelmi különbségek mértéke, a várható élettartam, vagy az iskolai teljesítmény stb.

9.7 ábra HDI trendek az EU8+2 országokban, HDI értéke 0-1 tartományban mozoghat



forrás: UNDP, hdr.undp.org, letöltés 2007. július 18.

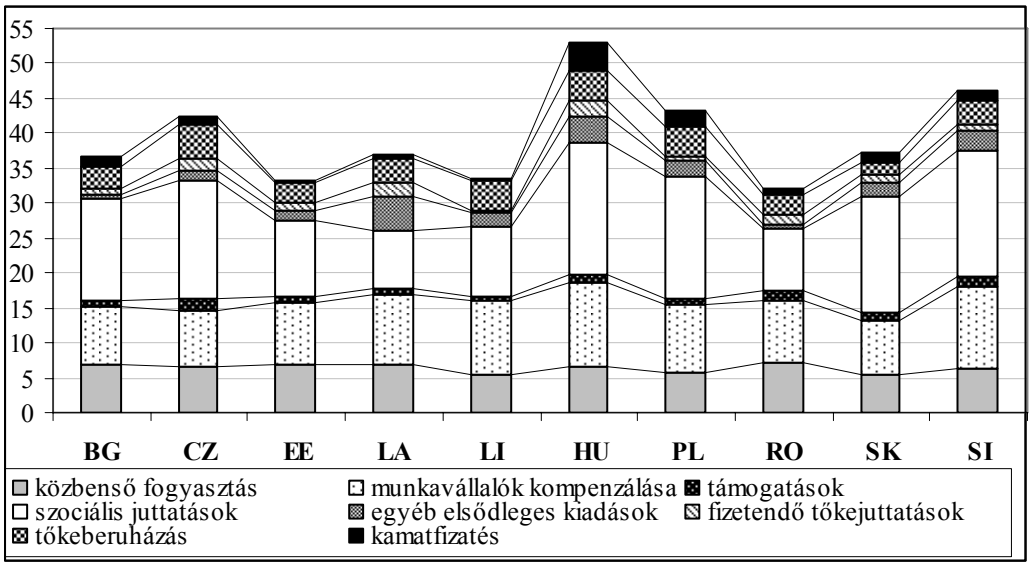
9.2 A költségvetés szerkezeti elemzése[53]

Az EU8+2 országok kiadási szerkezete alapján a következők állapíthatók meg (lásd 9.8 ábra és Melléklet X.):

- A legnagyobb újraelosztó pénzügyi kormányzat Magyarországon van, ahol 2006-ban a GDP 52,96%-át költötte el a kormányzat, ebből GDP-arányosan 9,2%-ot hitelből finanszírozott. Az alábbi ESA95 kiadási csoportokban költ többet Magyarország a többi EU8+2 országhoz képes: szociális juttatások, munkavállalók kompenzálása, kamatkiadások, fizetendő tőkejuttatások.

- A kiadási szint mértékének szempontjából a kirívó Magyarország után következő csoport Csehország, Lengyelország és Szlovénia, ahol a jelentős kiadási többletet eredményező tételek ugyanazok, mint a Magyarország esetében említettek. A harmadik csoportot Bulgária, Szlovákia és Lettország alkotja. Utóbbi esetében jelentősen eltér a kiadási szerkezet az eddig említett országokétól. A legkisebb kiadási aránnyal működő kormányzatok Észtországban, Litvániában és Romániában voltak 2006-ban.

9.8 ábra EU8+2 kiadási szerkezetének összehasonlítása, 2006, GDP%-a



forrás: Eurostat

- GDP arányosan Magyarországon a legnagyobb mértékű és részarányú a kamatteher, ami persze nem meglepő, hiszen ez a kiugró mértékű államadósság következménye.

- A COFOG nómenklatúra szerint készült statisztikából kitűnik, hogy mindegyik országban a kiadások abszolút többségét a központi kormány költi el. A legjelentősebb tételek a társadalombiztosításhoz és közszolgáltatásokhoz kapcsolódnak.(lásd M.X.1 táblázat)

[53] A részletes adóbevételi és kormányzati kiadási idősorok a mellékelt CD-n találhatók excel fájlokban a „*költségvetési szerkezet*" c. alkönyvtárban.

- A társadalombiztosítási rendszerek mindegyik vizsgált országban jelentős hiányt eredményeznek, de az átlaghoz képest Szlovénia, Lengyelország és Magyarország súlyos strukturális problémákkal küzd. (lásd 9.1 táblázat)

9.1 táblázat TB finanszírozás, 2004, GDP %-a

	BG	CZ	EE	LA	LI	HU	PL	RO	SI	SK	EU8+2 átlag	szórás
egészségügyi és szociális védelmi kiadások (COFOG)	17,2	20	14,6	14,5	14,3	21,7	22	15,8	24,5	19,6	18,42	3,6472
járulékbevételek (ESA95)	10,5	15,1	10,8	8,9	8,7	12,4	12,3	9,6	15	13,3	11,66	2,3415
nettó egyenleg	-6,7	-4,9	-3,8	-5,6	-5,6	-9,3	-9,7	-6,2	-9,5	-6,3	-6,76	2,0560

Forrás: Eurostat, saját számítás

A 2005-ös adó- és járulékbevételi szerkezet alapján a következők állapíthatók meg (lásd 9.8, 9.9, 9.10 ábrák és 9.2 és 9.3 táblázatok):

- A teljes adóterhet tekintve kiugróan magas, a kontinentális szociális modellhez közelítő mértékű volt az adóelvonás mértéke Szlovéniában (40,5%), Magyarországon (38,7%), Csehországban (36,3%), Bulgáriában (35,9%) és Lengyelországban (34,5%). Szlovákia, Románia és a balti országok esetében inkább a liberális szociális modellhez közelítő 28% és 30,8% között volt ez az arány.

- Annak ellenére, hogy a fogyasztást terhelő közvetett adók sok szempontból a legelőnyösebbnek tűnnek (könnyen beszedhető a társasági adóval szemben, mert szétválik az adóalany és az adót befizető személye; nem rontja a munkaerő-költséget az SZJA-val szemben, a fogyasztást fogja vissza a kamat-, osztalék- és árfolyamnyereség-adóval szemben), egyedül Bulgária esetében származik az adóbevételek több mint 50%-a közvetett adókból. A többi ország esetében 1/3-1/4 arányt képviselnek.

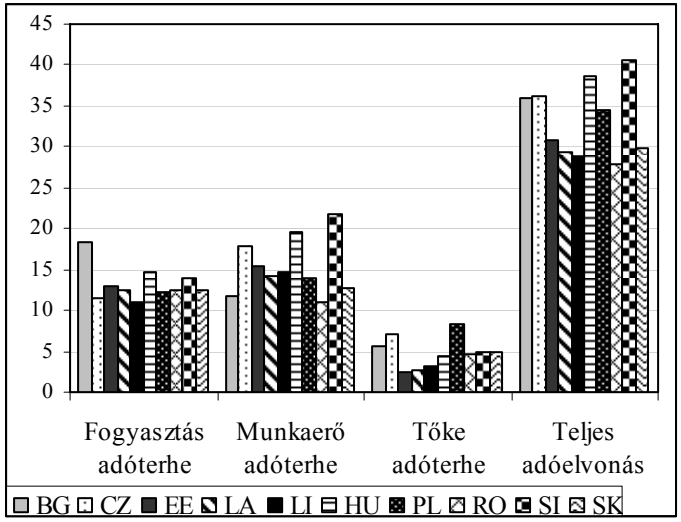
- A tőke GDP-arányos adóterhe kiugróan magas volt Csehországban (7,1%) és Lengyelországban (8,4%), ezzel szemben messze a legalacsonyabb a balti országokban (2,5%-3,3%). Ugyanakkor Lengyelország kivételével az összes többi EU8+2 országban az adóbevételek kevesebb mint 20%-a származik a tőkét terhelő adókból.

- A tőke adóterhelésében Magyarország (4,5%) versenyképes volt Szlovákiával (4,8%) és Romániával (4,9%) szemben. A 2006-os adójogszabályok változása után viszont a tőke adóterhelése becslés alapján meghaladja az 5%-ot.[54]

[54] 1) A 16%-os társasági adókulcs mellé bevezetésre került 4% különadó, amelynek nem egészen ugyanaz az adóalap-számítása, mint a társasági adónál, de nagyjából hasonló. 2) Az önfoglalkoztatók, ha SZJA-san adóznak, akkor az adókedvezmény és adójóváírás szigorodása miatt, ha EVA-san, akkor az eva 15%-ról 25%-ra emelése miatt, ha vállalkozásként, akkor a társasági különadó bevezetése miatt adóznak többet. 3) A kamatadó és az árfolyamnyereség-adó 0%-ról 20%-ra emelkedett, ami a háztartási megtakarításokat érinti. 4) bevezetésre került a luxusadó a magas értékű ingatlanokra, bár ennek tényleges hatását a vagyoneltitkolási trükkök miatt egyelőre még nem érdemes jelentősnek becsülni.

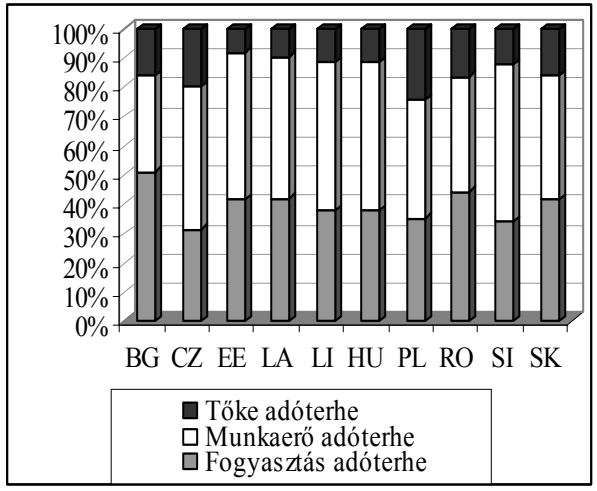
(adók és járulékok összesen)

9.9 ábra Adóterhelés, GDP %-a, 2005



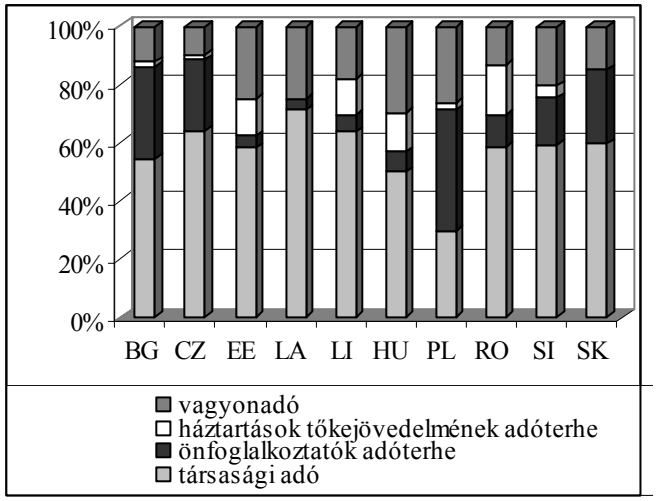
Forrás: Eurostat

9.10 ábra A teljes adóbevétel megoszlása, %, 2005



forrás: Eurostat

9.11ábra Tőkét terhelő adók megoszlása, %, 2005



forrás: Eurostat

9.2 Táblázat Fő adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya, %, 2005

	Fogyasztás adóterhe (közvetett adók)	Munkaerő adóterhe	Tőke adóterhe	Teljes adóelvonás
BG	18,4	11,8	5,7	35,9
CZ	11,4	17,8	7,1	36,3
EE	12,9	15,4	2,5	30,8
LA	12,4	14,2	2,8	29,4
LI	10,9	14,6	3,3	28,8
HU	14,6	19,6	4,5	38,7
PL	12,2	13,9	8,4	34,5
RO	12,4	11	4,6	28
SI	13,9	21,7	4,9	40,5
SK	12,5	12,6	4,8	29,9

forrás: Eurostat, letöltés 2007. július 25, europa.eu.int/comm/eurostat

9.3 táblázat Tőkejövedelmek adóztatásának felbontása, GDP %-a, 2005

	társasági adó	önfoglalkoztatók adóterhe	háztartások tőkejövedelmének adóterhe	vagyonadó
BG	3,1	1,8	0,1	0,7
CZ	4,5	1,7	0,1	0,7
EE	1,4	0,1	0,3	0,6
LA	2	0,1	0	0,7
LI	2,1	0,2	0,4	0,6
HU	2,2	0,3	0,6	1,3
PL	2,5	3,5	0,2	2,2
RO	2,7	0,5	0,8	0,6
SI	2,9	0,8	0,2	1
SK	2,8	1,2	0	0,7

Forrás: Eurostat, letöltés 2007. július 25, europa.eu.int/comm/eurostat

- A vagyonadóban rejlő lehetőségeket az EU8+2 országok eddig nem használták ki, talán csak Lengyelország és Magyarország jelent némi kivételt. Eddig talán érthető is volt, hogy a gazdasági átmenet során politikailag, társadalmilag és közigazgatásilag is megvalósíthatatlannak tűnt a bevezetése. Középtávon azonban ez a járható út akár az adóbevételek bővítése, akár a hatékonyabb adóbeszedés érdekében.

A deficit szerkezete (lásd Mellékelt VII. ábrái és táblázatai) kapcsán megállapítható, hogy Magyarország, Csehország, Románia esetében jelentősen romlott a költségvetési fegyelem 2000 és 2006 között, mert a kamatfizetések nélküli elsődleges egyenleg euróban mérve folyamatosan romlott, és GDP-arányosan is csak Magyarországon sikerült ezt a romlást megállítani. Ezen kívül Szlovákia esetében is megfigyelhető, hogy a még negatív tartományban lévő elsődleges egyenleg 2005-től kezdve újra növekedésnek indult mind euróban, mind GDP-arányosan mérve.

9.4 táblázat Államháztartási egyenleg, Strukturális egyenleg, és ezeken belül a nyugdíjreform hatása, GDP %-a

	Bulgária			Cseho.			Észto.			Magyaro.			Letto.		
	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása
2005	2,4	2,4	..	-3,6	-3,6	..	2,3	2,1	..	-7,8	-8,1	..	0,1	0	..
2006	3,2	2,9	0,6	-3,5	-3,8	-0,2	2,6	1,7	-0,4	-10,1	-9,7	-1,5	-0,4	-0,9	-0,9
2007	0,8	0,4	-2,6	-4	-4,2	-0,4	1,2	0,6	-1,1	-6,8	-5,7	4,1	-1,3	-1,8	-0,9
2008	1,5	1	0,6	-3,5	-3,6	0,6	1,3	1,2	0,6	-4,3	-3,8	1,8	-0,9	-1,1	0,7
2009	1,5	1,1	0,1	-3	-3	0,6	1,6	1,6	0,4	-3,2	-2,8	1	-0,4	-0,5	0,6

	Litvánia			Lengyelo.			Románia			Szlovákia			Szlovénia		
	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása	Államháztartás egyenlege	Strukturális egyenleg	ebből nyugdíj-reform hatása
2005	-0,5	-1	..	-4,3	-4,1	..	-0,8	-1,8	..	-3,1	-2,3	..	-1,4	-1,2	..
2006	-1,2	-2	-0,8	-3,9	-3,9	0,4	-2,3	-3,3	-1,5	-3,7	-3,8	-0,9	-1,6	-1,7	-0,5
2007	-0,9	-1,7	0,6	-3,4	-3,4	0,5	-2,7	-3,7	-0,4	-2,9	-3	0,7	-1,5	-1,6	0,1
2008	-0,5	-1	0,7	-3,1	-3,1	0,4	-2,4	-3,4	0,4	-2,4	-2,5	0,6	-1,6	-1,8	-0,2
2009	0	-0,2	0,8	-2,9	-3	0,3	-1,9	-2,7	0,6	-1,9	-1,9	0,6	-1	-1	0,8

forrás: aktualizált nemzeti konvergencia-programok
strukturális egyenleg = államháztartási hiány - ciklikus elem

Észtországban és Bulgáriában 2003-tól, Szlovéniában és Litvániában 2004-től, Lettországban pedig 2005-től sikerült elérni elsődleges többletet. Ez azt jelenti, hogy a kiadások és a bevételek egyenlege után pozitív összegű fedezet marad az adósságszolgálatra is. Azonban ez a fedezet sem mindenütt elegendő. Kizárólag

Észtországban, Lettországban és Bulgáriában volt elegendő az elsődleges többlet arra, hogy fedezze a kamatkiadásokat 2006-ban, ami a többi ország számára újabb kölcsönfelvételt vagy államkötvény-kibocsátást jelent.

Ahol nem csökken a fentiekkel párhuzamosan az államadósság – lásd 9.5 táblázat – ott megkérdőjeleződik a költségvetési szerkezet fenntarthatósága. Ez esetben Magyarország és Lengyelország kapcsán egyértelmű, hogy nem fenntartható a 2006-ig folytatott költségvetési politika, hiszen a GDP-arányos államadósság bővült. Az költségvetési hiány alakulását tekintve Magyarország mellett Szlovákiában és Romániában távolodott az egyenleg az egyensúlytól. Utóbbi két országban ugyan még messze volt a 2006-os deficit a 3%-os kritériumtól, de a kormányzati többletfogyasztások inflációs hatásán keresztül is veszélyeztetheti ezen országok euró-bevezetési célkitűzését.

Az adósságszerkezet vizsgálatára csak 2002-es és 2003-as adatokat és ábrákat publikált eddig az Eurostat. Ez alapján az alábbiak állapíthatók meg az EU8+2 országok adósságmenedzseléséről:

(1) Az 9.5/a táblázat és a 8.2 ábra alapján elmondható, hogy 1997 és 2006 között a törekvő EU8+2 országokban az adósságállomány GDP arányos változásában is egyfajta hullámzás figyelhető meg. A 2003-ig növekvő arány csökkenő tendenciába vált át, ami nem csak az újra fellendülő európai gazdaságnak, hanem a strukturális hatásaik szempontjából is kifutó, a finanszírozási rendszerek szerkezetére vonatkozó reformok korai végrehajtásának is köszönhető. Ugyanakkor, ha megnézzük a 9.5/b táblázatot, az abszolút összegek azt mutatták, hogy Bulgária kivételével a törekvő országokban inkább csak stagnál az államadósság értéke, miközben a tőkeberuházásoknak köszönhetően a GDP dinamikusan bővült.

A költségvetési kiigazítást és a strukturális reformokat halogató Csehország és Lengyelország is átesett a 2000-es évek elején a GDP-arányos adósságnövekedésen. Esetükben a gazdasági fellendülés évei az adósságarány stabilizálódását hozták, ami még így is nagyjából évente 10%-os abszolútérték-növekedést jelent euróban 2004 és 2006 között. Magyarország esetében viszont mind GDP arányosan, mind abszolút összegben súlyos következményeket vetített előre az adósságnövekedés dinamikája.

(2) Észtország kivételével valamennyi ország esetében a központi kormányzat a felelős az adósságállomány 85-95 százalékáért, ami azt jelenti, hogy az eladósodás megfékezésére és mérséklésére leginkább a központi kormányzat költségvetési egyensúlyának vagy többletének megteremtésével nyílik lehetőség. (lásd 9.11 ábra)

9.5/a táblázat Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1990-2009, ESA95, GDP %-a

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgária	105,1	79,6	79,3	73,6	66,2	54	45,9	37,9	29,2	22,8
Csehország	12,2	12,9	13,4	18,2	26,3	28,5	30,1	30,7	30,4	30,4
Észtország	6,4	5,6	6	4,7	4,7	5,6	5,7	5,2	4,4	4,1
Lettország	n.a.	9,8	12,6	12,9	15	13,5	14,4	14,5	12	10
Litvánia	15,2	16,5	23	23,8	22,9	22,2	21,2	19,4	18,6	18,2
Magyarország	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	54	58	59,4	61,7	66
Lengyelország	44	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,8
Románia	16,5	17,8	24,2	22,7	n.a.	23,8	21,5	18,8	15,8	12,4
Szlovénia	n.a.	23,6	24,9	27,4	28,4	29,1	28,6	28,9	28,4	27,8
Szlovákia	33,1	34	47,2	49,9	49,2	43,3	42,4	41,5	34,5	30,7

9.5/b táblázat Bruttó általános államadósság, mrd euró

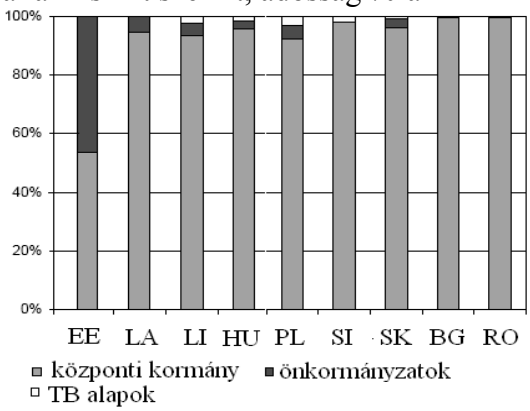
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgária	:	:	:	:	:	:	8,1	7,5	6,4	5,7
Csehország	5,7	7,2	7,5	11,2	19	22,2	23,9	28,1	31,2	35,4
Észtország	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Lettország	:	0,6	0,9	1,1	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6
Litvánia	1,4	1,6	2,5	2,9	3,2	3,3	3,5	3,5	3,8	4,3
Magyarország	24,4	24,7	27,4	27,5	31,6	39,3	41,8	50	53,7	61,8
Lengyelország	57,1	56,4	63,2	69,3	79,9	79,9	84,4	103,4	119,9	131,9
Románia	4,7	5,2	7,2	7,5	:	0	10,3	11,8	12,4	12,6
Szlovénia	:	4,3	4,8	5,5	6,2	6,8	6,9	7,6	7,8	8,3
Szlovákia	6,1	6,1	9,4	10,6	11,7	11,6	12,6	14,6	13,4	14,6

Forrás: Eurostat, letöltés 2007. július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/euro_na/na_geng&language=en&product=EUROIND_NA&root=EUROIND_NA&scrollto=77

(3) Mindegyik EU8+2 ország esetében jelentős mértékű a külföldi devizában való eladósodás, de ezen belül is több mint 60%-os a külföldi devizás adósság a balti országokban, Bulgáriában és Romániában. Mindegyik ország adósságszolgálata jelentős mértékben ki van téve a devizaárfolyam-ingadozás kockázatának. Mivel jellemzően euróban, dollárban és kis mértékben jenben került felvételre az EU8+2 országok külföldi devizás adósságállománya, ezért az euró bevezetése jelentős arányú kockázatot zárhat ki ezen a téren is, mint ahogy az megtörtént 2007. január 1. óta Szlovéniában. (lásd 9.13 ábra)

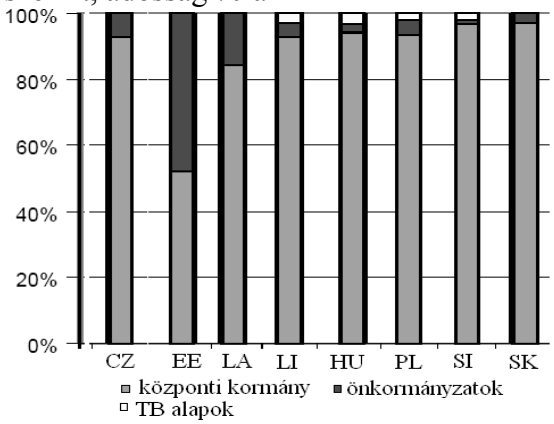
(4) A 9.14 ábra alapján megállapíthatjuk, hogy az EU8+2 országok állam-adósságát jellemzően államkötvények kibocsátásával halmozták fel. Kivétel Észtország, ahol kölcsönökből származik az adósság nagyobb része, továbbá Románia esetében is jelentős adósságállományt fednek le a kölcsönök, de ott már a kötvénykibocsátás van túlsúlyban. Utóbbi két ország számára ez nagyobb mozgásteret jelent, hiszen a kölcsön folyósítói nemzetközi bankok és nemzetközi pénzügyi szervezetek, amelyekkel könnyebb újratárgyalni az adósságfeltételeket egy esetleges adósságválság esetén, míg az állam-kötvényeket a lejáratukkor vissza kell váltania az államnak, különben a teljes kötvény-kintlévőségét nagymértékben leminősítik és valószínűleg nem is lesz lehetőség a bizalom helyreállításáig újabb kötvényeket kibocsátania és értékesítenie a pénzpiacon.

9.12/a ábra Az államadósság állománya 2002-ben, az eladósodó állami szint szerint, adósság %-a



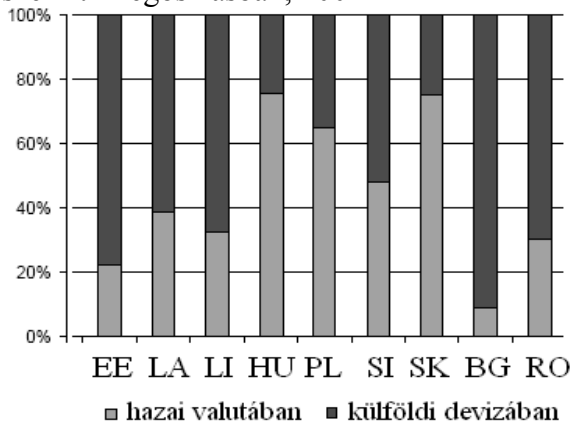
forrás: Eurostat (2004) Statistics in Focus 19/2004, figure 3
Csehország hiányzik

9.12/b ábra Az államadósság állománya 2003-ban az eladósodó állami szint szerint, adósság %-a



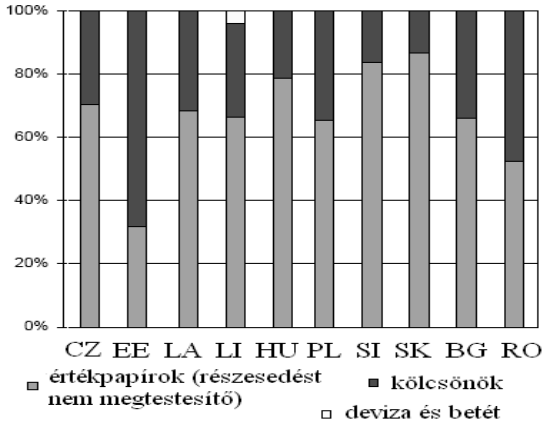
forrás Eurostat (2004) Statistics in Focus 2/2005, figure 2
Románia és Bulgária hiányzik

9.13 ábra Államadósság devizanem szerinti megoszlásban, 2002



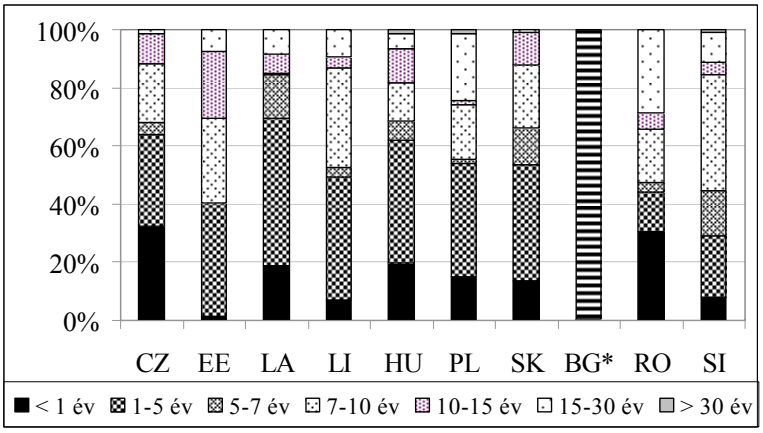
Eurostat (2004) Statistics in Focus 19/2004, figure 11, Csehország hiányzik

9.14 ábra Államadósság eszköz szerinti felbontásban



forrás: Eurostat (2004) Statistics in Focus 19/2004, figure 5

9.15 ábra Államadósság lejárat szerinti megoszlásban, a teljes adósság %-a, 2002 és 2003



forrás: Eurostat (2005b: table 2) és Eurostat (2004:table 2), Szlovénia, Románia, Bulgária esetében 2002-es adatok, a többi ország esetében 2003-as adatok, * = Bulgária esetében nincs részletes felbontás, 99,3% 1 évnél hosszabb futamidejű, lásd Melléklet VI., M.VI.8 táblázat

9.3. A költségvetési politika és a költségvetés-tervezés intézményi jellemzői

Intézményi szempontból nagyon hasonló szerkezetet mutatnak az EU8+2 országok. A demokratikus politikai átmenet eredményeképpen hasonló politikai döntéshozó és ellenőrző intézményrendszer jött létre. Mindegyik nemzeti rendszer a többpárti koalíciós kormányzásra épül, amely eleve meghatározza azt, hogy a pénzügyminiszternek korlátozott befolyása van a szaktárcák kiadási kereteinek megnyirbálására. A pénzügyminiszter befolyása nagyjából mindenütt ugyanakkora. Egyetlen kivétel talán Észtország, ahol a költségvetés megalkotására vonatkozó törvény jogot ad a pénzügyminiszternek arra, hogy kihagyjon vagy megváltoztasson kiadási tételeket a költségvetési törvénytervezetben. Gleich (2003: 17-18) ezen kívül még két erősebb miniszterelnöki pozíciót emel ki: Szlovéniában és Lettországban a miniszterelnök felülbírálhatja a kabinet döntését.

Érdekes, hogy az EU8+2 is visszaigazolja Baldini (2000) azon eredményeit, amely a 6.1 ábrán került bemutatásra, és amely szerint a kétpárti koalíciós kormányok hajlamosabbak magasabb költségvetési hiányt gerjeszteni, mint a három- vagy többpártiak. Márpedig az EU8+2 országok közül egyedül Magyarország az, ahol 1990-től valószínűleg legalább 2010-ig az öt kormányzati ciklusból háromban végig kétpárti koalíció kormányoz (lásd 8.5 táblázat). Emellett az EU8+2 közül a 2000-es évek első évtizedében Magyarország esetében kiugróan magas a GDP arányos államadósság és költségvetési deficit. (lásd 8.1 és 8.2 ábra)

A költségvetési fegyelem eszközei szempontjából viszont igen vegyes képet mutatnak az országok, bár alapvetően az a – nemzetközileg is megfigyelhető költségvetés-tervezési – tendencia, hogy kötelező erejű korlátokat építsenek be a tervezési és a végrehajtási rendszerbe. Szlovénia, Észtország, Lettország, Bulgária és Csehország esetében függetlenül, szétválasztva tervezik a kiadási igényeket (a szakminisztériumok) és a kiadási célszámokat (a pénzügyi szervek). Magyarországon, Szlovákiában, Romániában, Litvániában és Lengyelországban viszont a költségvetési célszámokat a kiadási igények ismeretében állapítják meg. Egyik megoldás sem garancia azonban önmagában arra, hogy a kiadási szaktárcákat kötné bármi a célszámok betartására. Az államadósságra vonatkozó korlátozás csupán három országban létezik: Észtországban a külföldi kölcsönök felvételére van korlát, Lettországban nem kötelező erejű, irányadó szabályozás van, Lengyelországban viszont szigorú költségvetési plafont rögzítettek az alkotmányban, ami a GDP 60%-a. (Gleich 2003)

9.6 táblázat

A Kormányzati Centralizációs Index összetétel szerinti eredménye országonként

	(1) Előkészítési fázis						(2) Törvényhozási fázis							(3) Végrehatási fázis						INDEX*		
	1.	2.	3.	4.	Előkészítés összesen pont	rangsor	5.	6.	7.	8.	9.	Törvényhozás összesen pont	rangsor	10.	11.	12.	13.	Végrehajtás összesen pont	rangsor	pont	rangsor	
Bulgária	0	3	4	0	*1,75*	*5.*	4	0	0	1,33	1,33	*1,33*	*9*	1,33	2,67	4	4	*3*	*3.*	**2,027333**	**8.**	BG
Csehország	0	4	4	2	*2,5*	*3.*	4	0	4	2,67	2,67	*2,67*	*1.*	1,33	2,67	1,33	2,67	*2*	*7*	**2,389333**	**5.**	CZ
Észtország	2	3	4	0	*2,25*	*4.*	4	4	0	1,33	2,67	*2,4*	*3.*	4	4	2,67	4	*3,67*	*1.*	**2,772667**	**1.**	EE
Magyarország	0	1	4	0	*1,25*	*6.*	4	0	0	2	2,67	*1,73*	*7.*	2,67	1,33	2,67	2,67	*2,34*	*6.*	**1,773**	**9.**	HU
Lettország	2	2	4	4	*3*	*1.*	4	0	0	0	2,67	*1,33*	*8.*	4	4	2,67	4	*3,67*	*1.*	**2,667333**	**2.**	LA
Litvánia	0	1	4	2	*1,75*	*5.*	4	4	0	0	1,33	*1,87*	*6.*	4	4	1,33	1,33	*2,67*	*5.*	**2,093667**	**7.**	LI
Lengyelország	2	1	4	2	*2,25*	*4.*	2	4	0	2,67	4	*2,53*	*2.*	4	2,67	2,67	2,67	*3*	*2.*	**2,595667**	**3.**	PL
Románia	0	1	4	0	*1,25*	*6.*	0	0	0	0	1,33	*0,27*	*10*	4	4	2,67	4	*3,67*	*1.*	**1,728**	**10**	RO
Szlovákia	0	1	4	2	*1,75*	*5.*	4	0	0	2,67	2,67	*1,87*	*5.*	2,67	2,67	4	2,67	*3*	*2.*	**2,207**	**6.**	SK
Szlovénia	0	3	4	4	*2,75*	*2.*	2	4	0	1,33	4	*2,27*	*4.*	2,67	2,67	2,67	2,67	*2,67*	*4.*	**2,562**	**4.**	SI

Forrás: Gleich (2003: 25) és saját számítás

* INDEX = (ELŐKÉSZÍTÉS + TÖRVÉNYHOZÁS + VÉGREHAJTÁS) / 3

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 házának egymáshoz viszonyított befolyása; 6. A törvényhozás korlátai a költségvetés kormányzati előterjesztésének módosítására; 7. A szavazás menetrendje; 10. A végrehajtás során rugalmasság; 11. Kiadási fejezetek közötti átmozgatás; 12. Fel nem használt pénzalapok átvitele a következő évre; 13. A költségvetési hiánycéltól való eltérés esetén elinduló eljárás; részletesen lásd 6.2/b táblázat

9.7 táblázat A költségvetési fegyelmet javító eszközök léte az EU8+2 országokban

	BG	CZ	EE	PL	LA	LI	HU	RO	SK	SI
Államadósság-limit			X	X	X					
Kiadási igényektől független pénzügyi tervezés a keretszámok esetében	X	X	X		X					X
A pénzügyminisztérium egyedül felel a makro-előrejelzési keret elkészítéséért	X	X	X					X	X	
Kiadási plafon az egyes szaktárcák vagy a főbb kiadási tételek esetében				X						

Forrás: saját

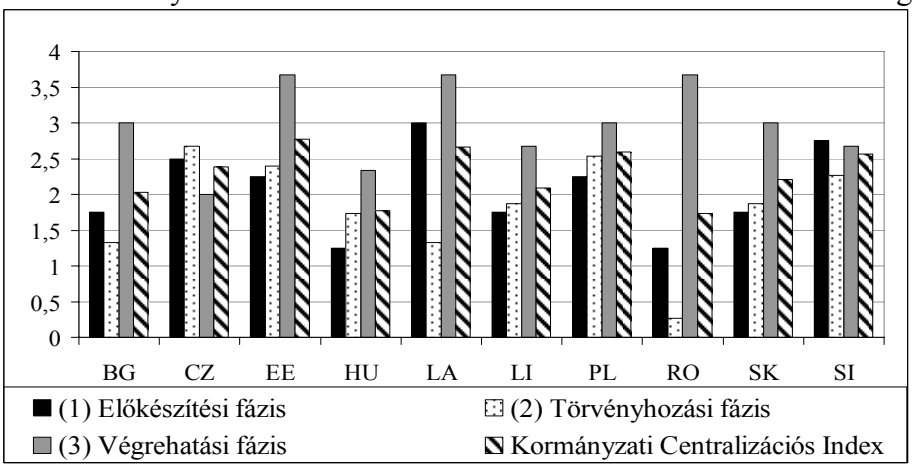
Szlovéniában olyan többéves (*multy-year*) költségvetés-tervezési rendszer működik, amely egyedülálló felépítésében és hatékonyságában is nem csak az EU8+2, hanem az OECD országok között is. Minden évben görgetve a két következő évre tervezik meg és fogadják el a költségvetést. Természetesen a második évit az azt megelőző évben újratárgyalják, tehát nem lehet mellőzni minden második évben a költségvetés tervezését és vitáját, de ekkor már nagyon korlátozott mozgástér van a módosításokra. Kraan és Wehner (2005) szerint ez azért képes hatékonyan javítani a költségvetési fegyelmet, mert egyrészt a szaktárcákat előregondolkodásra kényszeríti, így viszont a pénzügyminiszter előre tudja azok középtávú kiadásnövelési igényeit, ami számára információs előny. Másrészt a második év újratárgyalásakor már csak korlátozott mértékű változtatás lehetséges, ami javítja a költségvetési politika kiszámíthatóságát. És vegyük észre azt is, hogy a szlovén esetben úgymond mindig a „második évben" vannak, hiszen itt nem kétévenként újrainduló, megszakításos lépcsőzetességről, hanem folyamatosságról van szó. Azaz az éppen következő mindenkori költségvetési évre a szaktárcák mozgástere a kiadási igények bővítése szempontjából mindig korlátozott.

Csehországban 2006-tól alkalmazzák a többéves költségvetés-tervezést, amelyet költségvetési fegyelem szempontjából támogat a 2004-ben bevezetett kötött költségvetési naptár a tervezésre vonatkozóan. A többéves tervezés a következő évre természetesen a részletes éves költségvetést állítja össze, a második évre meghatározza a keretszámokat és az összkiadás összegére a kiadási limitet is, a harmadik évre pedig csak a keretszámokat. Ezen kívül a második és harmadik évre kormányülésen vitatják meg a szaktárcák kiadási kereteihez kapcsolódó előrejelzéseket. (Sedmihradská & Klazar 2003)

Litvániában az úgynevezett Minisztertanácsi Bizottság (*Senior Cabinet Comittee*) feladata, hogy ajánlást tegyen a költségvetési célszámokra és a stratégiai tervekre. Romániában és Csehországban a pénzügyminiszter és a miniszterelnök határozza meg az egyes szaktárcák kiadási limitjeit, de csak a kiadási igények ismeretében. Magyarországon, az EU8+2 csoportban egyedüliként, hónapokkal a végleges költségvetési törvényjavaslat előtt a parlament szavaz az átfogó költségvetési számokról és a deficitről. Ez azt jelenti, hogy látszólag a költségvetés-tervezés folyamatába is be van vonva az országgyűlés, bár valójában az EU8+2 országok mindegyikében a parlamentnek csak formális döntéshozói szerepe van, kivéve azokat az eseteket, amikor kisebbségbe kerül a kormányzat valamelyik koalíciós partner kilépése (Szlovákia 2004, Románia 2005, Litvánia 2006, Lengyelország 2007) vagy választási patthelyzet (Csehország 2006) miatt.

A költségvetési tervezés és végrehajtás intézményi hatékonyságáról a legtöbbet a Kormányzati Centralizációs Index felbontása és elemzése árul el. Ha összevetjük a vizsgált országokat a 2003-as adatok alapján (9.6 táblázat és 9.16 ábra), akkor a költségvetési szempontból fegyelmezett országok – Szlovénia, Szlovákia, Észtország, Lettország, Litvánia, Bulgária – abban különbözik a lazább fegyelmű országoktól – Magyarországtól, Lengyelországtól, Csehországtól és Romániától, – hogy szembetűnően 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 meghatározásakor a fegyelmezett országokban, Litvánia kivételével.

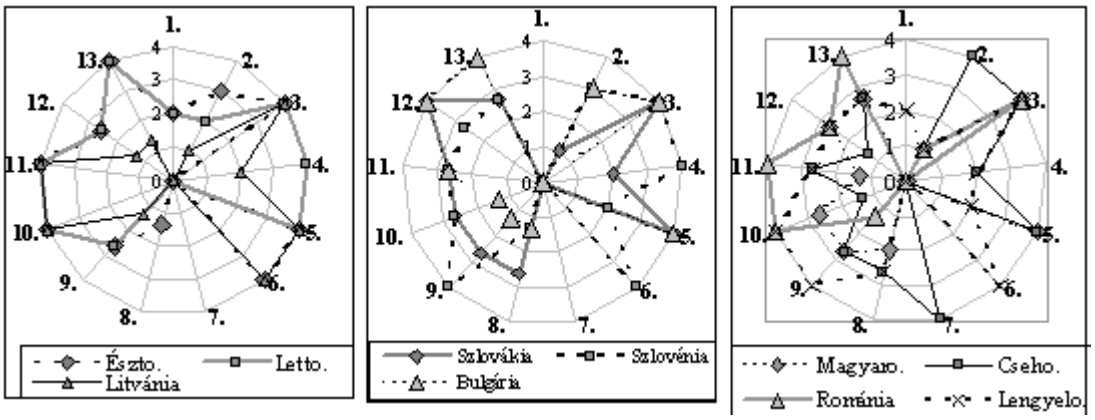
9.16/a ábra Kormányzati centralizációs index és részindexei az EU8+2 országokban



forrás: saját, 9.1 táblázat alapján

9.16/b ábra Kormányzati centralizációs index felbontása az EU8+2 országokban

Balti országok | Törekvő közép-európai országok | Kevésbé fegyelmezett közép-európai országok



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 házának egymáshoz viszonyított befolyása; 6. A törvényhozás korlátai a költségvetés kormányzati előterjesztésének módosítására; 7. A szavazás menetrendje; 10. A végrehajtás során rugalmasság; 11. Kiadási fejezetek közötti átmozgatás; 12. Fel nem használt pénzalapok átvitele a következő évre; 13. A költségvetési hiánycéltól való eltérés esetén elinduló eljárás

forrás: saját, 9.1 táblázat alapján

A Kormányzati Centralizációs Index értéke kiugróan a legalacsonyabb Magyarországon és Romániában, amely azt jelenti, hogy a költségvetési fegyelem e két országban a leglazább, messze elmaradva a többi országtól. Az OECD (2006: 261, 273-75) megállapítja, hogy Magyarországon túlzottan nagy a lazítás minden egyes választási időszakban, és 2002 után nem is történt jelentős szigorítás a diszkrecionális kiadásbővítés korrigálására. Továbbá „*hiányoznak a költségvetési fegyelem világos szabályai*": Nincsenek kiadási plafonok; nincs meghatározva, hogy mit kell tenni bevételkiesés esetén; hiányzik a miniszteri döntések költségvetési hatásának felmérése; a végrehajtás szabályai sem egyértelműek. Nem átlátható a költségvetés módosítása sem, mert nincs standard tájékoztatási mechanizmus és pénzügyi hatásbemutatás a módosítások esetén. Ezen kívül átláthatatlanok az előrejelzések is, mert a pénzügyminisztérium nem publikálja a részletes számításokat, és az előrejelzési módszertanról sincs nyilvános szakmai vita, ami nem segíti a tökéletesítést. Szlovénia mintájára az önálló, független előrejelző intézet létrehozását is szükségesnek véli az OECD jelentés. A magyar költségvetés sebezhetőségének egyik fő okát az OECD (2006) a költségvetés elkészítési folyamatában látja, mert az az aktuális deficitre és költségvetési évre összpontosít, nem pedig a ciklikusan kiigazított hiányra, azaz nem középtávra. Ezért számos kiadás nem az aktuális, hanem mindig a következő évre/évekre átsorolva jelenik meg.

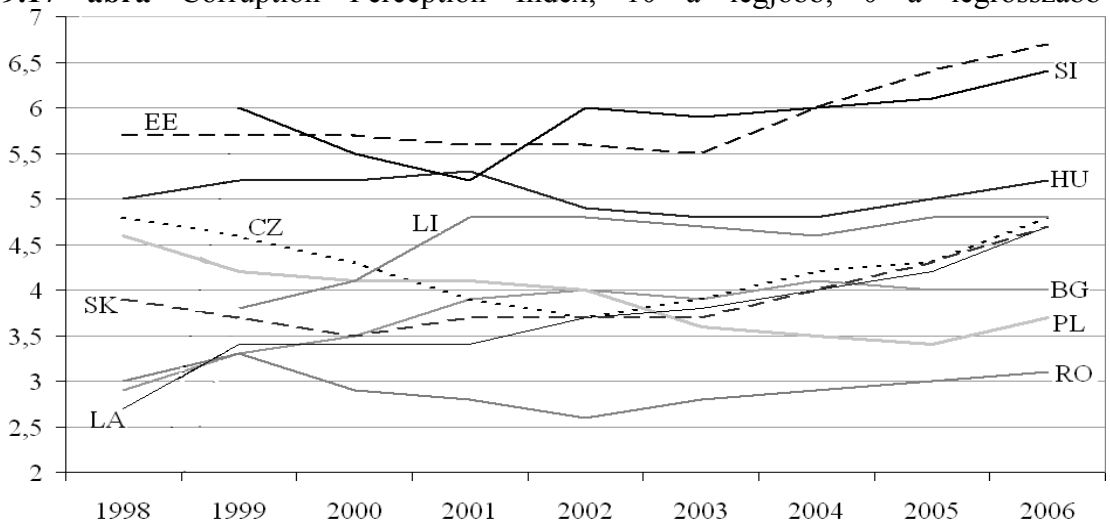
Romániában ennél valamivel hatékonyabb mechanizmusok és szabályok biztosítják a költségvetési fegyelmet a 2001-es költségvetési tervezésről szóló törvény óta. A kormány az éppen következő három évre – évente felülvizsgálva – kiadási plafonokat határoz meg. Ezek után van lehetősége a szaktárcáknak az éves kiadási irányszámokat meghatározni. Az utóbbiba viszont a pénzügyminiszternek nincs beleszólása, csupán ezek összegzésével összeállítja az éves költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatot. A román költségvetés-tervezés pozitív jellemzője, hogy közép távra, három évre határozza meg a költségvetési célkitűzési keretet, és ebben a célkitűzésben a 3% alatti GDP-arányos deficit is benne foglaltatik. Viszont ez a célkitűzési keret nem törvényerejű, inkább előrejelzés jellegű, ezért könnyen módosítható. (Ruffner et al. 2005)

További pozitív előrelépés csírája mutatkozik meg abban, hogy a 2002-es román államháztartási törvény a feladatokról való jelentéstétel kötelezettségét előírja minden költségvetési intézmény számára, amely kezdetlegesen a program-finanszírozás felé mutat. Igaz viszont, hogy a román esetben ez számvitelileg csak a teljesítményről szóló „kiegészítő mellékletnek" felel meg, és nincs semmilyen hatékonyságra ösztönző ereje.

A román költségvetés végrehajtását illetően létezik *ex post és ex ante* ellenőrzés is, de ennek ellenére van lehetőség a kiadástúllépésre. A legsúlyosabb helyzet az egészségügyi szektorban van, itt ugyanis a kórházaknak megengedett, hogy hátralékot halmozzanak fel. Az átláthatóságot pedig rontja, hogy a TB alapokat az államháztartástól elkülönítve számolják el. Ezen kívül is számos más költségvetésen kívüli tétel rejti el a tényleges román állami kiadásokat. (Ruffner et al. 2005)

Mind Ruffner et al. (2005) mind Kraan és Wehner (2005) megemlíti, hogy Romániában és Szlovéniában is nagyon részletes a költségvetés számlaszerkezeti felbontása, ami több ezer – Szlovéniában pl. nagyjából 9000 – költségvetési sort jelent. Ez a felbontás alap esetben nagy mértékben rontja a költségvetési rugalmasságot, mert elaprózva rögzíti a forrásfelhasználást. Románia esetében érvényesül is a rugalmatlanság. Szlovénia esetében viszont a „Költségvetés végrehajtásáról szóló törvény" megengedi a kormány számára a gyors rendelettel való átcsoportosítást a kiadási tételek között, amely biztosítja a rugalmasságot a végrehajtás során.

9.17 ábra Corruption Perception Index, 10 a legjobb, 0 a legrosszabb érték,



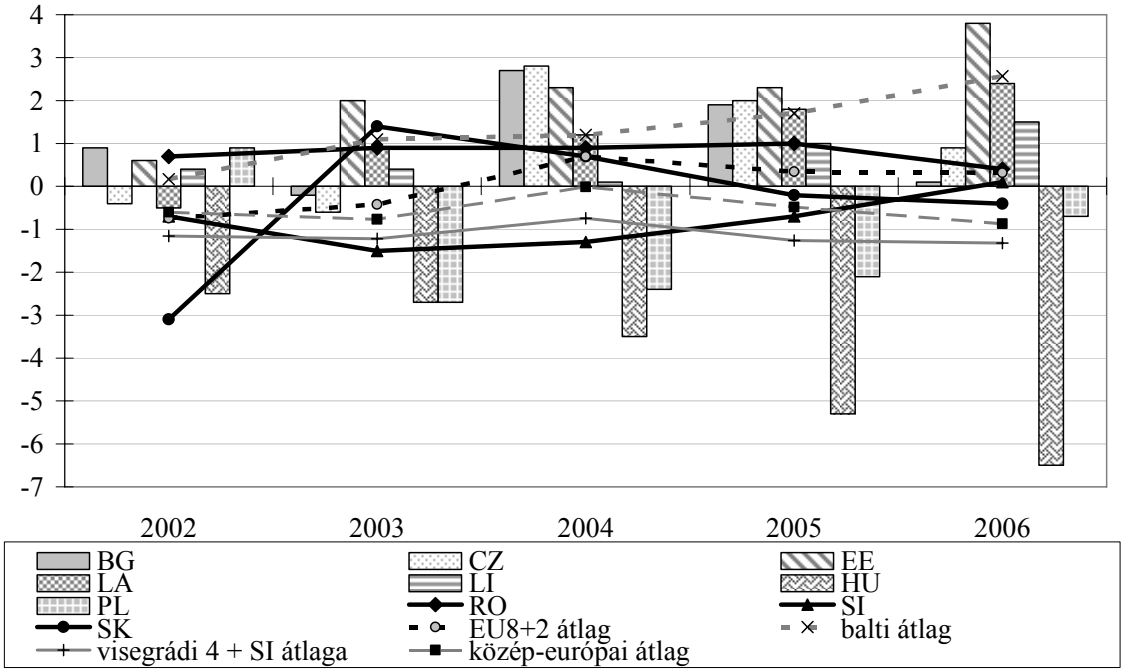
forrás: Transparency International
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
letöltés 2007.július 16.
Az EU-15-ök értéke 7 és 9 között volt 2006-ban.

Érdemes megvizsgálni a korrupció szintjét is, mint az üzleti környezetet rontó tényezőt. A Transparency International által évről évre felmért Korrupció-észlelési Mutató (*Corruption Perception Index*) alapján elmondható, hogy Szlovénia és Észtország kiemelkedően kedvezőnek tűnik közéleti tisztaság és közigazgatási átláthatóság szempontjából a magángazdasági döntéshozók számára. Ettől lemaradva alakult ki egy boly, amelyben Csehország, Szlovákia, Lettország és Litvánia 2005-ben és 2006-ban erőteljesen

közelítette a csoportot vezető Magyarország átláthatóságát. Csehország ráadásul egy jelentős bizalmi válság után tudta elérni újra 2006-ban az 1998-as szintet. A harmadik csoportban jelentősen rosszabb átláthatósági adatokkal stagnál Lengyelország, amelyet már 2002-ben megelőzött Bulgária, de Románia is felzárkózóban van hozzá. (lásd 9.17 ábra)

A hiánycéltól való eltérés vizsgálata esetében a 2002-es előcsatlakozási program (PEP) alapján 2002 és 2005 közötti, illetve a 2004-es első konvergencia program 2006-os időszakra vonatkozó egyenlegcél alapján került sor számításokra. Szándékosan nem került figyelembevételre a programok későbbi módosítása, hogy felmérhető legyen, mennyire képesek az EU8+2 országok a pontos tervezésre és a költségvetési fegyelem fenntartására középtávon. A tervtől való pozitív eltérés – kisebb tényleges hiány vagy nagyobb tényleges többlet – a költségvetési fegyelem szigorításaként értelmezendő, tehát a terv betartásánál jobb teljesítménynek minősül.

9.18/a ábra A költségvetési hiánytervtől való eltérés mértéke, 2002-2006, GDP %-a

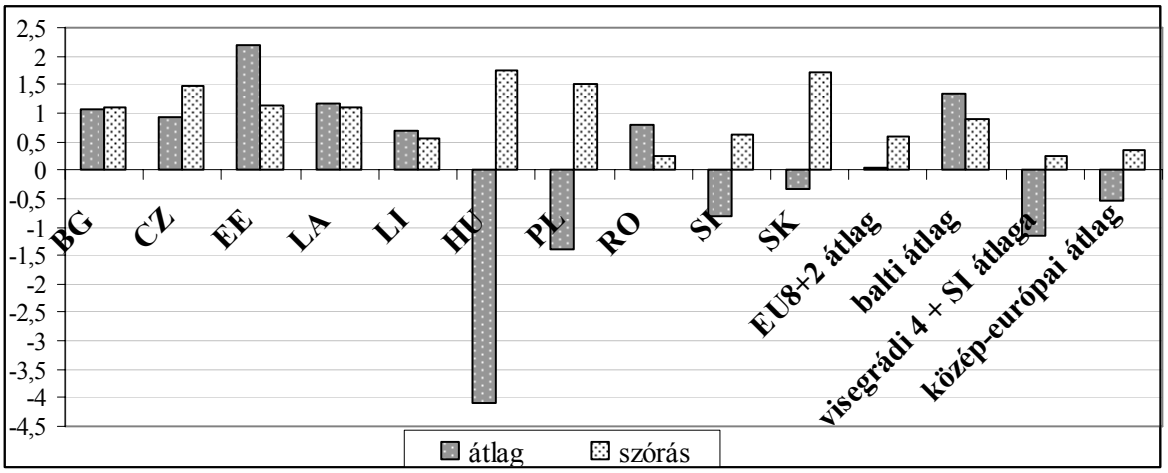


Saját számítás a PEP-ek és konvergencia-programok, ill. Eurostat alapján

Az eltérések vizsgálata alapján megállapítható, hogy Magyarország pénzügyi kormányzata vagy nagyon nem tud tervezni, vagy nagyon nem veszi komolyan a kitűzött célokat, amit egyébként az OECD (2006) is kiemelten kifogásolt. Az éves deficitcélhoz képest átlagosan a GDP több mint 4%-ával lett nagyobb a tényleges költségvetési hiány. 2006-ban pedig már a GDP 6,5%-a volt a különbség. Ezen kívül csak Lengyelországban és Szlovéniában kifogásolható még az alultervezés, de ez is jóval szerényebb (1,4%-os ill.

0,87%-os) átlagú. Szlovákia esetében a 2004-es kormányváltás eredményeképp bekövetkező költségvetési lazítás rontotta a teljesítményt. A többi EU8+2 ország jellemzően, minden évben a pozitív irányba tért el az egyenlegcéltól.

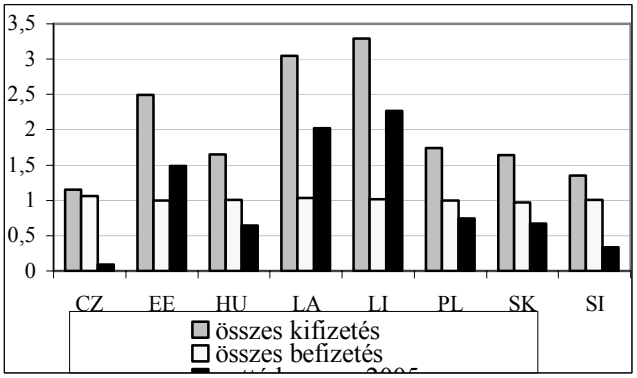
9.18/b ábra A költségvetési hiánytervtől való eltérés átlaga és szórása, 2002-2006, GDP %-a



Saját számítás a PEP-ek és konvergencia-programok, ill. Eurostat alapján

Ha a közösségi költségvetéssel szembeni 2005-ös EU-8 tagállami fiskális pozíciókat tekintjük, akkor megállapíthatjuk, hogy a GNP-hez viszonyítva a balti országok érték el a legjobb nettó haszonélvező pozíciót 1,49% és 2,27% között. A közép-európai országok közül Lengyelország, Szlovákia, Magyarország 0,64% és 0,74% közötti nettó hasznot könyvelhetett el, míg Csehország éppen csak null-szaldó fölött tudott kijönni a befizetések és a kifizetések különbségéből. (lásd 9.19 ábra és M.VIII.1 táblázat)

9.19 ábra EU-költségvetéssel szembeni pozíciók 2005-ben, GNP%-a



forrás: Európai Bizottság, lásd Melléklet VIII., M.VIII.1 táblázat

Ugyanakkor a közösségi támogatással finanszírozott programokhoz nemzeti hozzájárulásként kimagaslóan a legtöbbet Csehország, Szlovákia és Litvánia költségvetése volt hajlandó hozzátenni GNP-arányosan, ami a finanszírozott programok számának vagy volumenének növelésére ad lehetőséget, igaz ugyanakkor, hogy Csehország esetében ez inkább a kevesebb EU-támogatást kompenzálja. Ezzel szemben Magyarország nemzeti

hozzájárulása volt a legalacsonyabb, pedig ugyanannyi GNP-arányos támogatást kapott, mint Szlovákia.

9.4 A költségvetési politika fenntarthatósága

A 2000 és 2005 közötti időszak fenntarthatósági indexeit vizsgálva, az EU8+2 országok költségvetési fenntarthatóságáról az alábbiak állapíthatók meg:

(1) Az elsődleges (költségvetési) rés alapján (lásd 9.8 táblázat) Bulgária, Észtország esetében a teljes időszakban, illetve Lettország esetében az utolsó két évben volt nettó többlettartalék, ami lehetővé tett volna költségvetési lazítást. A balti országok egyébként ezt a költségvetési tartalékot középtávú (2006-2011) jövedelemadó-csökkentésre használják fel, mint az a 8. fejezetben említésre került. Litvánia 2005-re jutott el egyenletes javulással a fenntarthatóság állapotába. Szlovákia esetében 2004-ig folyamatos volt a javulás a fiskális fenntarthatóságban, de a 2004-es kormányváltás következtében megtörtént költségvetési lazítás 2005-ben már újra a fenntarthatatlanság állapotába sodorta a szlovák államháztartást.

Hosszabb távon Csehország és Szlovénia trendje is biztatóan folyamatos javulást mutat, de 2005-ben GDP-arányosan még mindig 2% körüli mértékben túllépték a fenntartható elsődleges egyenleg szintjét. Lengyelország a GDP 4%-a és 7%-a közötti többlet hiánnyal ingadozva egyenletesen rossz teljesítményt, fenntarthatatlan elsődleges deficitet produkált. Magyarország a vizsgált időszakban folyamatos romlást mutat a fenntarthatatlanság állapotában, kivéve a 2004-es egyszeri kiigazítást, aminek a hatása 2005-ben már újra eltűnt, és a GDP 7,36%-ának megfelelő értékű kiadásokra nem volt már fenntarthatóan finanszírozható fedezet.

(2) Az adórés gyakorlatilag megerősíti az elsődleges rés eredményeit. (lásd 9.8 táblázat) Azonban annyiban kiegészíti azt, hogy egyik EU8+2 országban sem volt elegendő a kormányzati bevétel a kiadások finanszírozására. Tehát 2000 és 2005 között mindegyik ország kötvény- és/vagy kölcsön-finanszírozásra szorult. Ugyanakkor Bulgária, Észtország, Litvánia, Románia és Szlovákia jelentősen mérsékelte a bevételi hiányt. Továbbá Csehországban, Lettországban és Szlovéniában is, ha enyhébb mértékben, de csökkent az adórés mértéke. Viszont Szlovákia esetében itt is érvényes 2005-re, ami az elsődleges rés esetében igaz volt, azaz a fenntarthatóság veszélyeztetése az adórés alakulásában is kimutatható. Lengyelország egyenletes rossz teljesítménye és Magyarország folyamatosan romló fenntarthatatlansága az adórésben is megmutatkozott.

9.8 táblázat Blanchard-féle elsődleges költségvetési rés és adórés, EU8+2, 2000-2005

		$\tilde{d}$ = (rt -γt)*bt							$\tilde{\tau}$ = gt - (γt-rt)*bt					
		elsődleges rés = pg = dpermanens - dt							**adórés** = tg = τt - τpermanens					
		2000	2001	2002	2003	2004	2005		2000	2001	2002	2003	2004	2005
BG	$\tilde{d}$	-3,16	-0,43	-1,22	0,63	-1,55	-1,3	$\tilde{\tau}$	:	:	38	41,5	37,8	38,2
	pg	-2,66	-2,33	-1,32	1,53	-3,75	-3,2	tg	..	..	-7,78	-8,63	-3,15	-3,4
CZ	$\tilde{d}$	-0,02	-0,34	0,12	-0,15	-1,02	-1,44	$\tilde{\tau}$	41,8	44,2	46,4	47,2	43,4	42,6
	pg	3,68	5,36	6,92	6,45	1,88	2,06	tg	-7,88	-10,2	-11,6	-11,4	-6,78	-6,56
EE	$\tilde{d}$	-0,35	-0,26	-0,28	-0,18	-0,29	-0,43	$\tilde{\tau}$	36,2	34,8	35,3	35,1	33,9	32,8
	pg	-0,15	0,04	-0,68	-2,18	-2,59	-2,73	tg	-4,85	-4,64	-4,12	-3,52	-2,71	-2,07
LA	$\tilde{d}$	-0,53	-0,76	-0,48	-0,74	-1,43	-1,49	$\tilde{\tau}$	36,8	33,8	35,1	34,1	34,4	34
	pg	2,27	1,34	1,82	0,86	-0,43	-1,29	tg	-7,07	-5,14	-6,72	-5,36	-5,87	-5,11
LI	$\tilde{d}$	-1,11	-0,63	0,62	-1,03	-0,22	-0,8	$\tilde{\tau}$	38	36,2	35,4	32,2	33,2	32,8
	pg	2,09	1,47	2,12	0,27	1,28	-0,3	tg	-7,79	-7,47	-7,02	-3,97	-4,78	-4
HU	$\tilde{d}$	-0,99	-1,11	-0,17	2,44	-0,79	-0,44	$\tilde{\tau}$	45,5	46,2	51,1	51,5	48,1	49,5
	pg	1,91	2,29	8,03	9,64	5,71	7,36	tg	-6,91	-7,19	-12,5	-13	-9,61	-11,2
PL	$\tilde{D}$	2,73	3,11	2,12	-1,95	-0,48	0,06	$\tilde{\tau}$	43,8	46,9	46,3	42,7	42,1	43,4
	pg	4,23	6,81	5,32	4,35	5,22	4,36	tg	-11,2	-14,7	-13,6	-10,4	-10,8	-10,8
RO	$\tilde{D}$	-2,14	-1,23	-1,62	-0,17	-0,58	-0,88	$\tilde{\tau}$	38,5	37,6	38	33,4	32	32,8
	pg	2,46	2,07	0,38	1,33	0,92	0,52	tg	..	-9,77	-9,38	-5,33	-4,22	-4,02
SI	$\tilde{D}$	-0,6	0,12	-0,21	-0,35	-0,91	-0,44	$\tilde{\tau}$	47,5	49	47,8	47,7	46,5	46,6
	pg	3,2	4,22	2,29	2,45	1,39	1,06	tg	-8,6	-9,82	-8,19	-7,85	-6,79	-6,16
SK	$\tilde{D}$	-4,8	-0,75	0,11	-2,13	-3,01	-1,67	$\tilde{\tau}$	46,9	42,6	43,4	38,2	34,8	36,3
	pg	7	5,75	7,81	0,57	-0,61	1,13	Tg	-13,9	-11	-11,4	-7,07	-4,99	-7,13

Saját számítás, részletesen lásd a mellékelt CD-n, *fenntarthatósági_indexek.xls* fájl

(3) Az IFS mutató abszolút értékét 1-hez viszonyítva, az 1-nél kisebb értéket tekintjük a fenntarthatóság jelének. Két szempontból került egységes összehasonlításra az EU8+2 országcsoport. Az első dimenzió az államadósság célértéke (b*), ahol az egyik változat a maastrichti kritériumban megfogalmazott GDP-arányos 60%, a másik a korábban követendő példának nyilvánított angol liberális szociális modell országaira jellemző 40%-os határ. Ezzel kombinálódik az elsődleges egyenleg célértéke (ps*). Az enyhébb változatban megelégszünk null-szaldós egyensúllyal. A szigorúbb változatban megköveteljük, hogy a GDP 1%-át takarítsák meg az elsődleges bevételek és kiadások különbségeként. (lásd 9.9 táblázat)

A maastrichti 60% alapján elvégzett számítások szerint Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovénia és Szlovákia államadóssága és költségvetési politikája egyértelműen fenntartható, és ez esetben Lengyelországé is annak mutatkozik bármelyik elsődleges egyenleg-célérték esetében. Ha megnézzük a 9.5/a táblázatot, akkor világossá válik, hogy a vizsgált időszakban mind a kilenc ország adósságszintje 15-45%-kal elmaradt a 60%-os kritériumtól.

Legfeljebb 40%-os adósságállomány elvárásakor már csak azok az államháztartások váltak 2005-re fenntarthatóvá, amelyek, amellett, hogy államadósságuk nem haladja meg a

célértéket, elsődleges egyenlege többletes (a három balti ország, Szlovénia, Románia). Kivétel ez alól Csehország, ahol a közepesen alacsony mértékű államadósság, a közepesen magas reálkamat és gazdasági növekedés kiegyensúlyozták az indexet. Bulgária esetében, a magas elsődleges többlet ellenére a 40%-os adósságállományhoz kötött IFS index jelentős ingadozást mutat, ezért óvatosságból jobb, ha nem jelentjük ki a fenntarthatóságot. Lengyelországra és Magyarországra a 40%-os adósság-célkitűzés mellett számított index esetében nem érdemes szót vesztegetni. Egyértelműen fenntarthatatlannak minősülnek.

9.9 táblázat IFS mutató, EU8+2, 2000-2005; A maastrichti adósságállomány célkitűzésével (b*=60) és az angol liberális modell szerint ideális adósságállomány célkitűzésével (b*=40); illetve null-szaldós elsődleges egyenleg (ps*=0) és 1%-os GDP-arányos elsődleges többlet célkitűzése mellett.

	B*=60; ps*=0						b*=60; ps*=1					
	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'00	'01	'02	'03	'04	'05
BG	..	..	..	1,23	1,25	1,11	..	..	..	1,06	1,17	1,07
CZ	0,94	0,87	0,84	0,82	0,91	0,87	0,92	0,85	0,81	0,79	0,88	0,84
EE	0,93	0,96	0,96	1,01	0,99	0,96	0,91	0,94	0,95	0,99	0,98	0,94
LA	0,92	0,93	0,93	0,93	0,9	0,89	0,9	0,91	0,91	0,91	0,88	0,87
LI	0,93	0,96	1,02	0,96	0,97	0,97	0,91	0,94	0,99	0,93	0,95	0,94
HU	-1,2	1,2	0,45	0,51	-0,1	-5,2	-0,4	0,98	0,32	0,34	-0,6	-6,8
PL	1,14	1,05	1,04	0,8	0,77	0,9	1,09	1,01	0,99	0,75	0,69	0,83
RO	..	..	0,91	1	0,97	0,94	..	..	0,92	0,97	0,94	0,91
SI	0,95	0,99	0,99	0,97	0,95	0,99	0,92	0,96	0,96	0,93	0,92	0,96
SK	0,27	0,79	0,62	0,94	0,92	0,88	0,19	0,69	0,53	0,88	0,86	0,83
	b*=40; ps*=0						b*=40; ps*=1					
	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'00	'01	'02	'03	'04	'05
BG	..	..	..	0,92	0,28	2,58	..	..	..	0,99	0,45	2,1
CZ	0,89	0,77	0,6	0,52	0,8	0,7	0,86	0,72	0,53	0,43	0,7	0,59
EE	0,92	0,96	0,97	1,04	1,02	0,98	0,89	0,93	0,94	1,01	0,99	0,96
LA	0,9	0,91	0,91	0,92	0,9	0,9	0,86	0,88	0,87	0,88	0,86	0,86
LI	0,91	0,95	1,01	0,96	0,96	0,97	0,85	0,89	0,96	0,9	0,9	0,93
HU	0,86	0,91	1,35	1,27	1,1	1,18	0,91	0,98	1,43	1,34	1,16	1,24
PL	-3,6	0,87	0,93	-16	1,4	1,26	-0,3	0,55	0,63	-21	1,54	1,44
RO	..	..	0,96	1	0,97	0,93	..	..	0,91	0,94	0,91	0,89
SI	0,91	0,97	0,98	0,92	0,93	1	7,39	9,04	0,89	0,83	0,84	0,91
SK	2,05	1,19	1,45	1,01	1,01	1,82	2,19	1,29	1,56	1,32	1,43	2,49

Saját számítás, részletesen lásd a mellékelt CD-n, *fenntarthatósági_indexek.xls* fájl

(4) Nem hagyható figyelmen kívül, hogy Magyarországon 2006-tól elindult a fenti negatív jelenségeket kiigazító költségvetési program. Mielőtt tehát Magyarországot végleg leírnánk, érdemes megnézni, hogy 2006-ban és 2007-ben jelentkeznek-e a várt pozitív hatások a fenntarthatósági indexekben. A 9.10 táblázatban követhető a magyar államháztartási pozíció változása, amely egyértelműen javuló tendenciát mutat, bár az államadósság növekedni fog 2008-ig. Természetesen az elsődleges deficit csökkenése kedvezően hat az IFS indexre és a költségvetési hiányon keresztül az elsődleges és az adórés mutatóra, továbbá a bevételi-kiadási rés összezárulása is javítja az adórés mutató.

Viszont az indexek javuló értékében benne van a lassuló gazdasági növekedés és a csökkenő reálkamat is súlya is.

9.10 táblázat Magyarország fenntarthatósági indexei, 2006, 2007

	Elsődleges rés	adórés	IFS (b*=60%;ps*=0%)	IFS (b*=60%;ps*=1%)
2005	7,36	-11,2	-5,2	-6,8
2006	7,52	-9,7	4,13	4,71
2007	6,24	-6,24	1,32	1,45

Saját számítás[55], adatforrás: Magyarország konvergencia-programja, GKI előrejelzés,

A hosszú távú hitelminősítés csupán leköveti az államháztartási folyamatokat, ugyanakkor a fenntarthatóság szempontjából jól kifejezi Magyarország és Lengyelország egyre kockázatosabb államháztartási pozícióját, amely a 2006-os és 2007-es értékelés alapján nagyjából Románia és Bulgária kockázati szintjén van. Ezzel ellentétben Szlovénia minősül az EU8+2 országok közül a legalacsonyabb kockázatúnak, annak ellenére, hogy a fentiekben megállapíthattuk, hogy a költségvetés szerkezete, finanszírozási igénye, egyenlege nem a legkedvezőbb az EU8+2 csoportban. Nem marad más magyarázat a szlovén kockázat nagyon kedvező besorolására, mint az euró-övezeti tagság addicionális hatása. A többi ország közepes szinten nagyjából hasonló kockázatúként lett értékelve.

9.11 táblázat Hitelminősítő intézetek országbesorolása

9.11/a táblázat Fitch Ratings adósságminősítése

utolsó módosítás 2006. nov. 7.

	Bulgária	Cseho.	Észto.	Lengyelo.	Letto.	Litvánia	Magyaro.	Románia	Szlovákia	Szlovénia
hosszútávú devizaadósság	BBB	A	A	BBB+	A-	A	BBB+	BBB	A	AA
hosszútávú adósság haz valutában	BBB+	A+	A+	A	A	A+	A-	BBB+	A+	AA

forrás: FitchRatings, Fitch - Complet Sovereign Rating History, www.fitchratings.com, letöltés 2007.aug.4. részletesebben lásd a mellékelt CD-n, *Fitchsoverign_ratings_history.pdf* fájl

9.11/b táblázat Standard and Poor's adósságminősítése, 2007

Bulgária	Cseho.	Észto.	Lengyelo.	Letto.	Litvánia	Magyaro.	Románia	Szlovákia	Szlovénia
BBB+/ stabil	A-/ pozitív	A/ stabil	A-/ stabil	BBB+/ negatív	A/ negatív	BBB+/ stabil	BBB-/ stabil	A/ stabil	AA/ stabil

forrás: Standard & Poor's (2007) Souverign Ratings in Europe, www.standarsandpoor's.com

9.11/c táblázat Moody's hosszútávú adósságminősítése, 2007

Bulgária	Cseho.	Észto.	Lengyelo.	Letto.	Litvánia	Magyaro.	Románia	Szlovákia	Szlovénia

[55] a 2007-es reálkamatot az óvatosság elvének megfelően 8,5%-os hitelkihelyezési nominálkamatból számítottam a 2006-os 9%-ból kiindulva. [ps_t : 2006 – (-5,3)%, 2007 – (-2,4)%; b_{t-1} és b_t : 2005 – 61,7%, 2006 – 67,5%, 2007 – 70,1%; γ_t : 2006 – 3,9%, 2007 – 2,2%; infláció: 2006 – 4%; 2007 – 7%; d_t : 2006 – (-10,1)%, 2007 – (-6,8)%; g_t : 2006 – 52,5%, 2007 – 49,9%; τ_t : 2006 – 43,4%, 2007 – 43,1%]

A1	Aa1	Aa1	Aa1	Aa1	Aa1	Aa1	A1	Aa1	..
Bolgár kormány	cseh kormány	észt kormány	lengyel kormány	lett kormány	litván kormány	magyar kormány	román kormány	szlovák kormány	szlovén kormány
Baa3	A1	A1	A2	A2	A2	A2	Baa3	A1	Aa2

forrás: Moody's, www.moody's.com

9.5 A költségvetési rugalmasság állapota a vizsgált országokban

Az Standard & Poor's féle FFI indexeket (lásd 9.12 táblázat) elemezve megállapítható, hogy az EU8+2 országok közül a gazdasági sokkhatásokra költségvetési szempontból legrugalmasabban Észtország, Litvánia és Csehország képes reagálni, amely főképp a kiadási szerkezetüknek köszönhető, de a bevételi oldal sem túl rugalmatlan. Ezzel egyben az európai élbolyba is bekerültek (Svájc, Ciprus, Írország és Málta mellé). A balti országcsoportból Lettország mindössze azért maradt le némileg, mert a rugalmas kiadási szerkezetet jelentősen visszahúzza a bevételi oldal rugalmatlansága. Az európai átlagot tekintve mindegyik EU8+2 ország a rangsor elején vagy közepén helyezkedik el. Ez viszont több esetben kevésbé a saját rugalmasságuknak, sokkal inkább a kontinentális és skandináv típusú szociális modellt követő országok rugalmatlanságának köszönhető, amelyek egytől-egyig rugalmatlanabbak költségvetési szempontból, mint bármely más európai ország.

9.12 táblázat Standard & Poor's költségvetési rugalmasságot mérő indexei az EU8+2 országokban, illetve a fejlett európai országokban az Európai Szociális Modellek besorolása szerint csoportosítva.

	Bulgária	Cseho.	Észto.	Lengyelo.	Letto.	Litvánia	Magyaro.	Románia	Szlovákia	Szlovénia
FFI	..	0,6	1,2	0	0,4	1,2	-0,3	..	0,1	-0,2
EFI	..	1,3	1,8	-0,2	0,7	1,3	-0,2	..	-0,4	-0,1
RFI	..	-0,3	0,3	0,1	-0,1	0,6	-0,2	..	0,5	-0,1

	Az Európai Szociális Modellekbe sorolot fejlett európai országok csoportjai				EU8+2 csoportok	
	Skandináv	Liberális	Kontinentális	Mediterrán	Balti	Közép-Eur.
FFI	-1,1	0,8	-1,4	0,7	0,9	0
EFI	-0,3	0,7	-1,5	0,1	1,3	0,1
RFI	-1,5	0,6	-0,8	1,1	3	0

Az alindexeket tovább vizsgálva megállapítható, hogy Szlovénia, Magyarország és Lengyelország mind bevételi, mind kiadási szempontból enyhén rugalmatlan. Szlovákia esetében viszont a kiadások enyhén rugalmatlanok a bevételek ellenben enyhén rugalmasak. A közép-európai országok bevételi rugalmassága az európai átlag körül mozog. Szlovénia és Magyarország adókulcsai az európai átlag felett vannak. Viszont Csehország kivételével mindegyik közép-európai ország adóeredményessége az európai átlag alatt van, ami legfőképpen az adóigazgatási hiányosságoknak köszönhető. Így

azonban a költségvetési konszolidációnak van mozgástere az adóigazgatás hatékonyságának javításán keresztül. A balti országok bevételi rugalmassága is az európai átlagnak megfelel az alacsony adóeredményesség miatt, ami a külföldi tőkeberuházóknak adott engedményeknek köszönhető.

Az alacsony kiadási szintje és a fejletlenebb infrastruktúra nagy arányú beruházási igénye miatt nagy a kiadási rugalmasság (EFI) a balti országokban. A közép-európai országok közül Csehország kiadási szerkezete kiugróan rugalmas a beruházások nagy aránya miatt, míg a többi ország esetében a jelentős mértékű adósságszolgálat vagy a szociális kiadások rontják a kiadási rugalmasságot.

9.6 A költségvetés pénzügyi hatékonysága az EU8+2 országokban

Az adóék-számítás alapján (lásd Mellékelt IX.) megállapítható, hogy Bulgária, Szlovénia és Magyarország esetében kiugróan magas adóterhelésre van szüksége az államnak a feladatai finanszírozásához. Magyarország esetében a 2005-ig csökkenő trend 2006-ban megfordult, ami persze érthető a 2006 szeptember 1-től és október 1-től, illetve 2007 január 1-től életbelépő adószabályok és szabályváltozások miatt. A legalacsonyabb adóék-érték Románia és Szlovákia esetében áll fenn, ami 2000-től mutat csökkenő tendenciát. Ez köszönhető az egykulcsos adó bevezetésének és a dinamikus FDI beáramlásnak. (Ne feledjük, ez GDP-arányos mutató!) Lengyelországban 2004-ig csökkenő trend figyelhető meg, de a kormányváltás egyben adópolitikai váltást is eredményezett. Amennyiben megvizsgáljuk az értékek átlagát és szórását, akkor megállapíthatjuk, hogy a legstabilabb mértékű adóbevételi igény Szlovéniát jellemzi. A balti országok egyenletesen 20% körül ingadoznak, illetve 1999 és 2004 között enyhén csökkenő trendet mutattak. Várhatóan ez a tendencia 2008/2009 környékén, közép távon folytatódni fog a 8. fejezetben ismertetett adócsökkentési tervek miatt. Ami még közös jellemző a balti országok esetében, hogy a vizsgált időszak alatt folyamatos átrendeződés történt a fő adókategóriák között a jövedelemadó terhére. Ugyanez igaz még Magyarországra és Szlovéniára is. Ugyanakkor Szlovákia és Románia esetében pozitívan kell értékelnünk a jelentős szórást, mert ez a hatékonyságot javító (az adóéket 8-10 százalékponttal csökkentő) adóreform eredménye.

9.7. Az EU8+2 költségvetési politikák összteljesítményének értékelése

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. (lásd 9.13 táblázat)

9.13 táblázat Az EU8+2 országok költségvetési pozíciójának összesített rangsora

	Költségvetési szerkezet**				Intézményi Hatékonyság				Költségvetési fenntart-hatóság				Költségvetési rugalmasság	Költségvetés pénzügyi hatékonysága	**Összesített helyezés**	
	S_1	S_2	S_3	$\frac{\Sigma S_i}{3}$	I_1	I_2	I_3	$\frac{\Sigma I_i}{3}$	F_1	F_2	F_3	$\frac{\Sigma F_i}{3}$	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**

Saját számítás, adatforrás a 9. fejezetben és a kapcsolódó mellékletekben szereplő statisztikák.
* Románia és Bulgária esetében nem volt FFI eredmény, saját becsléssel soroltam be őket a bevételi és kiadási szerkezetben felmért mozgástér alapján.
** a költségvetési szerkezeti index részletes felbontását lásd a Melléklet XI. M.XI.1 táblázatában

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

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

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

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

Az intézményi hatékonyság rangsora szintén három rangsor-alindexből (I_i) áll: I_1 = kormányzati centralizációs index rangsora; I_2 = korrupció észlelési index rangsora; I_3 = hiánycéltól való eltérés átlagának rangsora. A költségvetés fenntarthatóságának rangsora is három rangsor-alindexből (F_i) adódik: F_1 = elsődleges rés rangsor-alindex; F_2 = adórés rangsor-alindex; F_3 = 2005-ös IFS(60;0) rangsor-alindex. A költségvetési rugal-masság az FFI rangsor szerint kerül kialakításra. A pénzügyi hatékonyság rangsor-alindexe az adóék 2006-os rangsorának felel meg.

Az alindexek rangsora a következő szempontok alapján került kialakításra:

- 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 vagyonadó 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.

Összességében Észtország folytatja a leghatékonyabb költségvetési politikát, mindössze a költségvetési rugalmasság és a pénzügyi hatékonyság szempontjából sorolódott hátra. A legrosszabb eredményt Magyarország és Lengyelország mutatja, amiben az a kirívó, hogy mind az öt kategóriában a sor végén értek el helyezést. A rangsor alapján az EU8+2 csoportban is bebizonyosodott, hogy az angol liberális modell követése hatékonyabb megoldáshoz vezet, mint a kontinentális szociális modell másolása.

Az eurót elsőként bevezető Szlovénia is az utolsó harmadban végzett. Ez esetben a költségvetési mozgástér hiánya húzta igazán vissza a teljesítményt. Viszont a költségvetés szerkezeti összetétele, az intézményi hatékonyság és a fenntarthatóság szempontjából az EU8+2 országok rangsorának az első felében van. [56]

[56] A 9. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok megtalálhatók a VI. mellékletben.

III. Végkövetkeztetések

10. Gazdaságpolitikai eredmények és ajánlások

A korábbi költségvetési vizsgálati módszertanokból kiindulva az értekezésben kialakításra került az az önálló és átfogó elemzési keret, amellyel *elemzésre* került a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott kelet-európai EU8+2 tagállamok költségvetési politikája abszolút és relatív módon minősítve. E módszertan a vizsgálati területeket tekintve teljes körű, ugyanakkor az egyes területeken belül bővíthető és átalakítható rendszerű. Továbbá kiterjeszthető más, elsősorban az EU felé orientálódó államra.

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.

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 fegyelem 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 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 fundamentális kockázatok elől menekülő tőkekiáramlás miatt. (Vegyük észre, hogy a kedvező várakozások kedvező, a kedvezőtlen várakozások pedig kedvezőtlen öngerjesztő folyamatokat indítanak el!)

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, konkrétabban a tőkeberuházásokért, munkahelyekért, technológiai előnyökért, jövedelemszerzési és adóbevételi lehetőségekért folyik, semmilyen előny megszerzéséről vagy átengedéséről nem mondhatnak le egymással szemben a riválisok. Az 1.1 ábrán áttekinthetően szemlélhetjük, 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 miatt. Ezzel együtt az euró bevezetése sem teljesülhet a tartós költségvetési egyensúly nélkül, cserébe többek között a költségvetés fegyelmezésével garantál az euróövezet gazdasági stabilitást. A gazdasági felzárkózás pedig megteremti az alapját további költségvetési bevételeknek és a valutaunión belüli, monetáris lazítástól mentes tényleges árverseny-képességnek. Az EU8+2 gazdaságpolitikai döntéshozóknak 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.

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-esévekben 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 gazdaságpolitikusai 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.

Hogy eljussunk az EU8+2 országok költségvetési rangsorához, számos tényezőt kellett figyelembe venni és megvizsgálni az elemzési keret felépítéséhez. Először is fel kellett építeni a „költségvetési verseny" fogalmát, ami a jól körülhatárolt 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 teremtenek tovagyűrűző hatásként munkahelyeket, jövedelmet, fizetőképességet, gazdasági hatékonyságot, technológiai fejlődést. Az üzleti környezet alakításánál, persze, a kormányzatok figyelembe veszik azt, hogy milyen társadalmi folyamatokat és társadalomképet kívánnak megvalósítani. A közgazdasági elemzés számára ezek csupán módosító tényezők, amelyek a gazdasági racionalitás objektív mérőszámaiban úgy mutatkoznak meg, mint jobban vagy kevésbé életképes megoldások a nemzetközi összehasonlításban. Tehát a költségvetési versenyképesség, avagy a költségvetési politikák versengése azt jelenti, hogy az a nemzeti fiskálispolitika a versenyképesebb, amelyik hatékonyabb szerkezetben vagy hamarabb képes megteremteni a legfejlettebb országokhoz való gazdasági felzárkózáshoz szükséges stabil és támogató üzleti környezetet.

Második lépésben részletes bemutatásra került a költségvetési politika és a gazdasági növekedés közötti rövid és hosszú távú összefüggés. Megvizsgáltuk, miként hat az adóbevételek ill. a kiadások változása a gazdaság más szektoraiban. Továbbá a hosszú távú finanszírozás fenntarthatósága kapcsán leszögeztük, hogy ideális esetben a jövőbeni államháztartási deficitösszegek jelenértéke és a nettó adósságállomány együtt kisebb, mint az összes jövőbeni többlet jelenértéke. Különben nem valósítható meg a hosszú távú költségvetési egyensúly.

Harmadik lépésként elemeztük, hogy mely tényezők teremthetnek kockázatot a költségvetésben, ami sebezhetővé teheti a finanszírozási mechanizmusokat. A sebezhetőség értelmezése a továbbiakban nagyon fontos eleme 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 hagyhattuk figyelmen kívül a gyakorlati fiskális mozgástér korlátait, azaz az európai társadalmi hagyományok teremtette újraelosztási és támogatási elvárásokat. Ezért kerültek ismertetésre – mint reálisan megvalósítható politikai alternatívák és mint viszonyítási alapok – a különböző európai szociális modellek. 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. Úgy találtuk, hogy 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 a még a legfejlettebb országok nemzetgazdaságára nézve is. Habár széles körben említik alternatívaként a megreformált skandináv modellt, utóbbihoz azonban még nem elég gazdagok és normakövetők a közép- és kelet-európai társadalmak. (Sapir 2005)

A fentiekben ismertetett módon kialakított makroökonómiai keret mellé illeszkedett a politikai gazdaságtan által vizsgált intézményi háttér: a költségvetés-tervezés és -végrehajtás, ami a 6. fejezetben került kifejtésre. A témával foglakozó széleskörű szakirodalomból az alábbi fontosabb előfeltevésekkel 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. Azaz a választók nem látják át – főleg, mert a politikusok nem törekszenek az átláthatóság biztosítására, – hogy miként befolyásolja a költségvetési pozíciókat a kiadások vagy az adóbevételek változtatása és, hogy a romló költségvetési pozíciók hogyan hatnak középtávon a gazdaságra. A választók csupán azt érzékelik, hogy ők hozzájárulnak a költségvetés egészéhez, ezzel párhuzamosan pedig jogosultságuk van az államilag finanszírozott juttatások igénybevételére, de a kettő közötti finanszírozási kapcsolat nem is igazán érdekli őket, ha emiatt nem változik a saját hozzájárulásuk mértéke. Legalábbis ebben bízva, a politikusok a választást megelőző évben kiadást növelő vagy adót csökkentő lépésekkel vagy ígéretekkel próbálják megszerezni a szavazatokat. Ez szükségképpen egyenlegromláshoz vezet, legalább átmenetileg. (3) Az intézményi keret elemzésekor azt is érdemes volt vizsgálni, 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 fenti intézményi jellemzők megítélésére szolgált a Kormányzati Központosítási Index.) (lásd

von Hagen & Harden 1996, Strauch & von Hagen 2000, Alesina & Perotti 1998, Benczes 2004)

A fenti elméleti alapvetések után került kialakításra a már említett, az EU8+2 országokra vonatkozó költségvetési elemzési keret. (3.6. alfejezet) 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 került kialakításra az EU8+2 országok rangsora.

Mielőtt azonban az országok tanulmányozása megkezdődött volna, két további elméleti témakör kapcsolódását és fontosságát kellett még megérteni. Hiszen a bevezető 1.1 ábrájába foglalt alaphipotézishez meg kellett határoznunk, hogy hogyan kapcsolódik az euró bevezetése a költségvetési politikához. (Gáspár & Várhegyi 1999, Brunila et al. 2001) Továbbá, ha költségvetési kiigazításról és reformtól várjuk a stabil üzleti környezet elérését, akkor mi az ideális politika a költségvetési egyensúly rövid és középtávú helyreállításra. 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 EU-tagállam eleve strukturális deficittel rendelkezik, akkor nem csak a monetáris integráció szintjén, de már lazább egységes piacon belüli együttműködés keretében sem lesz képes kezelni az aszimmetrikus sokkhatásokat költségvetési eszközökkel.

Az euró-csatlakozás költségvetési hatásai közül kiemelendő még a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglaltaktól várt addicionális pénzügyi fegyelem, amely a túlzott költségvetési hiány eljárás során érvényesíthető. (Neményi 2003)

A költségvetés rövid és hosszú távú konszolidációja a költségvetési egyensúly helyreállítását célozza. A legjobb megoldás erre, ha a finanszírozási rendszereket úgy alakítják, hogy azok ne teremtsék újra a hiányt minden évben, máskülönben újra és újra meg kellene ismételni az ideiglenes elvonásokat. Ha a strukturálisan kiigazított egyenleg ily módon egyensúlyba kerül, akkor már csak a gazdasági ciklustól függő tételek inga-

doznak, és ha ezek ingadozása automatikusan, eseti beavatkozás nélkül történik, akkor az egyensúlyra gyakorolt hatásuk középtávon kiegyenlítődik. (Kornai et al. 2001, Erdős 2003)

A finanszírozási mechanizmusok átalakítása átmeneti kiadásokat igényel (lásd az EU8+2 országok nyugdíjreformjának költséghatását a 9.6 táblázatban). 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. Ugyanakkor, a kiigazítás nélkül végbemenő eladósodási folyamat végén a hitel- és a beruházási piac szereplői ki fogják kényszeríteni a drasztikus gazdaságpolitikai váltást az ország hitelképességének leértékelésével és a tőkeállomány kivonásával. (Csillag & Mihályi 2006, Kornai et al. 2001)

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 tényleges lépéseket, viszont amint enyhül a válság keltette nyomás, a több évet igénylő reformok végrehajtása újra lelassul vagy elakad. Mivel a választók a fiskális illúzió miatt nem érzik fontosnak a szerkezeti reformokat, de az aktív cselekvési programot hirdető politikusokat megjutalmazzák, a társadalmi nyomás legfeljebb csak rövid távon kényszeríti ki a konszolidáció elindítását, de nem lesz a hajtóerő hosszú távon. (Strauch & von Hagen 2000)

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. A szlovák kormány 1998-ig engedett a könnyebb megoldás csábításának, míg a balti országok nem. Egyes kormányok elébe mentek a strukturális problémáknak, mások a halogatásban bízva remélték, hogy elkerülhetik a kiigazítást. 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 az 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 az SNP által

meghatározott nemzetközi kötöttségek nélküli időszakban átalakítsa az államháztartását az egységes piac által leszűkített gazdaságpolitikai mozgástérnek megfelelően.

Az EU-tagság költségvetési szempontból ugyanis azt jelentette, hogy az országok vállalják a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítését, azaz többek között az egyensúlyi költségvetés és a fenntartható mértékű államadósság megteremtését. Ezen kívül hozzá kell járulniuk a közösségi költségvetéshez, s ennek kapcsán át kell engedniük a mezőgazdasági illetékbevételeket és a vámbevételeket, továbbá tagállami szinten társfinanszírozással hozzá kell járulniuk a közösségi fejlesztési programokhoz.

Az egyes országok költségvetési politikáját végigkövetve arra az eredményre jutunk, hogy Szlovénia bevételi és kiadási szerkezete és igénye, illetve az államadósság-állománya vagy éppen a költségvetési reagáló képessége lényegében nem különbözik Csehországétól, Magyarországétól vagy Lengyelországétól. 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 felülírni. 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)

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%-os GDP-arányos fizetési mérleghiányt eredményez, hogy mellette jelentős külföldi tőkeberuházások valósulnak meg. A gazdaságpolitika nem tehet mást, mint hogy az amúgy is többletes egyenlegű 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 és néhány elindított reformpélda ált rendelkezésre 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 növekedés, FDI éves beáramlása/fő stb.) (Mathernová & Renčko 2006) 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.

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

1) 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, mert az inflációs kritériumra és a kamatkritériumra is kihat a költségvetés pozíciója, másrészt, – függetlenül az egységes valuta bevezetésétől – mert megteremti a stabil üzleti környezet egyik fontos pillérét, az alacsony országkockázatot.

2) 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, és eladósodás legfeljebb a GDP 30%-áig; 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.

3) Az államháztartás hosszú távú finanszírozhatósága érdekében fenn kell tartani a költségvetési egyensúlyt. Persze, a null-szaldó nem lehetséges minden évben, hiszen a gazdasági ciklusok és a nemzetközi gazdasági sokkhatások a költségvetési politika számára bizonyos mértékben adottságként határozzák meg 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 kamatkiadások is finanszírozhatók.

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

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

4) 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.

5) A hatékony költségvetési tervezés és végrehajtás megvalósításához szükséges beépíteni a folyamatokba a programfinanszírozást, az erős jogi kötelező erővel bíró többéves költésvetési tervezést és a kiadási tárcákat korlátozó jogszabályokat vagy kiadási limitet. Továbbá, törvényi erőre kell emelni a középtávú költségvetési tervezést.

6) Visszafordíthatatlanná kell tenni a kiigazítási folyamatokat, azaz az adórendszer és a támogatási rendszer tartós szerkezeti átalakítására van szükség.

7) 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.

8) Javítani kell az önkormányzati finanszírozási rendszer átláthatóságán és kontrollálhatóságán.

9) A központi költségvetés átláthatóságának a biztosítása is elengedhetetlen. Elsősorban a költségvetésen kívüli tételek újabb és újabb „kiszervezésének" gyakorlatával kell felhagyni. Az átláthatóság javítása érdekében érdemes az államháztartási könyvvitelben és eredmény-kimutatásban a pénzáramlási szemlélet helyett az eszközáramlási szemléletet alkalmazni, azaz például a privatizációs és koncessziós bevételekre időbeli elhatárolást alkalmazni.

10) 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 fiskálispolitikai 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 konvergencia-program teljesítését. Továbbá, megvonhatók a kohéziós alapból származó támogatások is. Mindez a kötöttség nem érvényes a csatlakozásra váró országok esetében.

11) Ha a pénzügyi kormányzat egyszerre akarja vagy kényszerül megteremteni a rövid távú egyensúlyt és felvállalni a finanszírozási rendszerek átalakítását, akkor az éves hiánycél tervezésekor egyszerre kell számolnia a hosszú távú deficitcéllal, a konjunktúra-érzékeny költségvetési tételek ingadozásával és a reform okozta kiadási sokkhatással.

12) 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. Létezik azonban – a gyakorlat megfigyelésén alapuló – 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 várakozásaikat az államháztartás kamatterhei miatt bekövetkező jövőbeni adóterhelés emelésére és az országkockázatra vonatkozóan. A jelenbeli kiigazítás miatt ugyanis nem kell a jövőben eladósodnia a kormányzatnak, 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)

13) 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.

14) 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 és Tanzi 2005, Hughes-Hallett et al. 2003)

15) A finanszírozási rendszerek átalakításnak átmenti költségfinanszírozására létrehozható elkülönített költségvetési alap egy-egy speciális bevételből, mint pl. kőolajbevétel, bányajáradék, jövedéki adó, különadó stb. (Posner & Gordon 2001)

Az értekezés kutatási irányait tekintve elsősorban a költségvetési elemzési keret kibővítésében és alkalmazásának földrajzi kiterjesztésében érdemes gondolkodni. További indexek vonhatók be, illetve az összteljesítmény 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.

Irodalomjegyzék

Afonso A. (2006) Expansionary Fiscal Consolidations In Europe New Evidence *ECB Working Paper* No 675, September, European Central Bank, www.ecb.int

Afonso, A. – Nickel, C. – Rother, P. (2005) Fiscal Consolidation in the Central and Eastern European Countries *ECB Working Papers* no. 473, European Central Bank

Alesina, A. (1987) Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game *Quarterly Journal of Economics* 102, pp 651-78

Alesina, A. – Cukierman, A. (1990) The Politics of Ambiguity *Qarterly Journal of Economics* 107, pp. 829-50

Alesina, A. – Perotti, R. (1995) Fiscal Expansion and Fiscal Adjustment in OECD Countries *Economic Policy* 21(2), pp. 5-48

Alesina, A. – Perotti, R. (1997) The Welfare State and Competitiveness *American Economic Review* 87, pp. 921-37

Alesina, A. – Perotti, R. (1998) Economic Risk and Political Risk *Economic Journal* 108, pp. 989-1008

Alesina, A. – Perotti, R. (1999) *Budget Deficits and Budget Institutions* in: Poterba és von Hagen (1999) pp. 13-36

Alesina, A. – Perotti, R. – Tavares, J. (1998) The Political Economy of Fiscal Adjustment *Brooking Papers on Economic Activity* 1, pp. 197-266

Alt, J. E. – Lassen, D. D. (2006) 'Transparency, Political Polarization and Political Budget Cycles in OECD Countries' *American Journal of Political Science*

Andrikopoulos, A – Loizides, I – Kyprianos Prodromidis (2004) Fiscal Policy and Political Business Cycles in the EU *EuropeanJournal of Political Economy* 20, 125-52

Anessi-Pessina, E. – Steccolini, I. (2005) Evolution and Limits of New Public Management – Inspired *Budgeting Practices in Italian Local Governments* Summer, pp. 1-14, Blackwell

Antal L. (2004) *Fenntartható-e a fenntartható növekedés?* Közgazdasági Szemle Alapítvány

Antal-Mokos Z. – Tóth K. (2002) *Vállalati stratégiák Magyarországon az 1990-es évtizedben* In. Chikán A. – Czakó E. – Zoltayné Paprika Z. (2002) p. 89-109

Ardagna, S. – Caselli, F. – Lane, T. (2004) Fiscal Discipline and the Cost of Public Debt Services. Some Estimates for OECD Countries *European Central Bank Working Paper* No. 411, November, ECB

Árendás Cs. – Dudás T. – Illés G. – Szinek Kénesy M. (2006) A szlovákiai adóreform 2004-ben – a 19% egy éve *Fórum Társadalomtudományi Szemle* 2006/1, www.foruminst.sk

Artis, M. J. – Buti, M. (2001) *Setting Medium-Term Fiscal Targets in EMU,* In: Brunila et al. (2001) pp. 185-203

Ascoli, L. (2005) Structure of government debt in Europe *Statistics in focus ECONOMY AND FINANCE* 2/2005, Eurostat

Bakács A. – Borkó T. (2006) Az állami szerepvállalás európai modelljei: a mediterrán, a skandináv, az angolszász, valamint a német-francia kontinentális modell – tanulságok Magyarország számára *ICEGEC Munkafüzet* 13., Budapest, június, www.icegec.hu

Baldassari, M. – Roberti, P. (1994) *Fiscal Problems in the Single-Market Europe* St. Martin's Press, N.Y.

Baldini, A. (2000) *Parliamentary Dynamics and Fiscal Policy* in: Strauch és von Hagen (2000) pp. 19-60

Balassone – Franco (2001) *The SGP and the Golden Rule ,* In: Brunila et al. (2001) chapter 15.

Baron, D. P. – Ferejohn, J (1989) *Bargaining in Legislatures* American Political Science Review, 83., p. 1181-1206

Barrell, R. – Piña, A. M. (2003) How important are automatic stabilisers in Europe? A stochastic simulation assessment. *Economic Modelling* 21, pp. 1-35. ELSEVIER, London www.elsevier.com/locate/econbase

Beetsma, R. – Bettendorf, L. – Broer, P. (2003) The budgeting and economic consequences of ageing in the Netherlands *Economic Modelling* 20, pp. 987-1013 ELSEVIER, London www.elsevier.com/locate/econbase

Benczes I. (2004) A fiskális konszolidáció sikerének politikai-intézményi feltételei *Fejlesztés és Finanszírozás* 4, pp. 48-57, MFB, Budapest

Benkovskis, K. (2006) The effect of Latvian Pension Reform on Savings and Government Budget *Baltic Journal of Economics* Spring/Summer

Bernandi, L – Chandler, M.W.S. – Gandullia, L. (2005) *Tax Systems and Tax Reform s in the New EU Members*, Routledge

Besnard, D (2004) Structure of government debt in Europe *Statistics in focus ECONOMY AND FINANCE* 19/2004, Eurostat

Bhattacharya, R. (1999) Private Sector Consumption Behavior and Non-keynesian Effects of Fiscal Policy *IMF Working Paper* WP/99/112, International Monetray Fund, August, www.imf.org

Blahó A. [szerk.] (2004) *Világgazdaságtan 2, Globális fejlődés -gazdaságdiplomácia* Aula, Budapest

Blanchard, O. J. (1990) Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators *OECD Working Papers* No. 79, OECD, Paris

Blöndal, J. R. (2001) Budgeting in Sweden *OECD Journal on Budgeting* vol. 1/1, pp. 27-57, OECD

Blöndal, J. R. – Kristensen, J. K. (2002) Budgeting in the Netherlands *OECD Journal on Budgeting* vol. 1/3, pp. 43-80, OECD

Blöndal, J. R. – Kristensen, J. K. – Ruffner, M. (2002) Budgeting in Finland *OECD Journal on Budgeting* vol. 2/2, pp. 119-152, OECD

Blöndal, J. R. – Ruffner, M. (2004) Budgeting in Denmark *OECD Journal on Budgeting* vol. 4/1, pp. 49-79, OECD

Boeri, T. – Baldi, S. (2005) *Convergence and Competition in Social Europe(s)*, Bocconi University and Fondazione Rodolfo Debenedetti, March

Boeri, T. (2002) *Let Social Policy Models Compete and Europe Will Win,* paper presented at a Conference hosted by the Kennedy School of Government, Harvard University, 11-12 April

Bokros L. (2004) *Verseny és szolidaritás*, ÉS, Budapest

Bokros L. (2005) Bokros Lajos a gazdaságról, a társadalomról és a politikáról, *Figyelő* 2005. december 24. (szerk. Martin József Péter)

Borelli, S. A. – Royed, T.J. (1995) Government Strength and Budget Deficit in Advanced Democracies *European Journal of Political Research* 28, pp. 225-60

Bönker, F. (2006) *The Political Economy of Fiscal Reform in Central-Eastern Europe. Hungary, Poland and Czech Republic from 1989 to EU Accession,* Edward Elgar Publisher, Cheltenham/Northhampton

Brender, A. – Drazen, A (2005) Where does the Political Business Cycle Really Come From? *Journal of Monetary Economics* 52(7), pp. 1271-95

Briotti, M. G. (1993) *Direct Taxation Reform in the Main Industrialised Countries* In: Baldassari & Roberti (1994) pp. 49-89.

Brunila, A. – Buti, M. – Franco, D (2001) [edit.] *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave MacMillan,

Buckler, A. (1998) *Bevezetés a nemzetközi pénzügyekbe* Panem, eredeti mű *The Essence of International Money* Prentice Hall Europe, 1996

Biuter, W.H. (1985) Guide to Public Sector Debt and Deficits *Economic Policy: A European Forum* vol.1 November, pp. 13-79

Buiter, W. H. – Grafe, C. (2002) Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability on Enlarged European Union. *CEPR Discussion Paper* 3496, CEPR, August

Buiter, W. H. – Kletzer, K. M. (1992) *Government solvency, Ponzi finance and the redundancy and usefulness of public debt* CEPR DP 680, London, Centre for Economic Policy Research

Buiter, W. H. – Kletzer, K. M. (1997) Monetary Union and the Role of Automatic Stabilizers *UCSC Department of Economics Working Paper* No. 382 University of California Santa Cruz Department of Economics, econ.ucsc.edu/faculty

Busmeyer, M. R. (2004) Chasing Maastricht: The Impact of the EMU on the Fiscal Performance of Memberstates *European Integration online Paper* 6. July, vol 8/8, http://eiop.or.at/texte/2004-008a.htm

Buti, M. – Sapir, A (2002) *EMU and Economic Policy in Europe* Edward Edgar Publishing Ltd., Cheltenham

Buti, M. - van den Noord, P. (2003) Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experineces of Early Years of EMU *OECD Economic Department Working Papers* No. 351, OECD

Buti, M. – von Hagen, J. – Martinez-Mongay, C. (2002) *The Behaviour of Fiscal Authorities,* Palgrave, European Communities

Cabral, A. J (2001) The Main Aspects of Stability and Growth Pact. In. Buti & Brunila & Franco (2001)

Caesar, R. – Scharrer, H. E. (2001) *European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges.* Nomos, Baden-Baden

Chalk, N. – Hemming, R. (2000) Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice *IMF Working Papers* WP/00/81, www.imf.org

Chikán A. – Czakó E. – Zoltayné Paprika Z. (2002) *Vállalati versenyképesség a globalizálódó magyar gazdaságban* Akadémia Kiadó, Budapest

Clark, W. R. – Hallerberg, M. (2000) Mobile Capital, Domestic Institutions, and Electorally Induced Monetary and Fiscal Policy *American Political Science Review* 94, pp. 323-46

Clements B. (1999) The Efficinecy of Educational Expenditures in Portugal *IMF Working Paper* WP/99/179, International Monetary Fund, www.imf.org

Coeuré, B. – Pisani-Ferry, J. (2005) Fiscal Policy in EMU: Towards a Sustainability and Growth Pact? *Bruegel Working Paper* no. 2005/01, December, www.bruegel.org

Colciago, A. – Muscatelli, V. A. – Ropele, T. – Tirelli, P. (2006) The Role of Fiscal Policy in a Monetary Union: Are National Automatic Stabilizers Effective? *CESifo Working Paper* No. 1682, March, CESifo, www.cesifo.de/wp

Croce, E. – Juan-Ramon, V. H. (2003) Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comprison *IMF Working Papers* WP/03/145

Cukierman, A. – Metzler, A. (1986) A theory of ambiguity, credibilitiy, and inflation under discretion and rules *Econometrica* no. 53, pp 1099-1128

Cvikl, M. M. – Gaspari, M. (2004) *Fiscal Policy and Public Finance Reform* In: Mrak et al. (2004: chapter 12)

Czakó E. – Lesi M. – Pecze K. (2002) *A magyar vállalati magatartás és működés változásai a kilencvenes évek második felében az 1996. és 1999. évi versenyképességi kérdőíves felmérés tükrében* In. **Chikán A. – Czakó E. – Zoltayné Paprika Z. (2002)** p. 60-86

Csajbók A. – Csermely Á. (2002) *Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és idôzítése* MNB Műhelytanulmányok 24.

Csajbók A. – Rezessy A. (2005) Hungary's eurozone entry date: what do the markets think and what if they change their minds? *MNB Occasional Papers* 37. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, www.mnb.hu

Csillag I. (2001) Költségvetési összhangzattan: Diktatúrából a demokráciába? *Közgazdasági Szemle* 48. évf, 10. szám

Csillag I. – Mihályi P. (2006) *Kettős kötés. A stabilizáció és a reformok 18 hónapja.* Globális Tudás Alapítvány, Budapest

Dabrowski, M. – Rostowski, J. (2006) *The Eastern Enlargement of the Eurozone*, Springer, Dordrecht

Darvas Zs. **(2003)** Nagymértékű reálfelértékelődés nemzetközi összehasonlítása, Külgazdaság, 7-8 . (30-56).

de Haan, J. – Sturm, J-E. (1994) Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community *Public Choice* 80, pp.157-72

De Grauwe, P. (1994) *The economics of monetary integration* New York : Oxford Univ. Press

De Grauwe, P. (2000) *Economics of Monetary Union* Oxford University Press

De Grauwe, P. (2003) *The Challange of the Enlargement of Euroland* in Prausello (2003) pp. 173-193

De Grauwe, P. (1983) *Macroeconomic Theory for the Open Economy*, Gower Publishing

De Novellis, F – Parlato, S (2005) *Fiscal Policy in the Accession Countries* In. Bernandi et al. (2005) pp. 72-95

Demertzis, M. – Hughes-Hallett, A. – Viegi, N. (2004) An Independent Central Bank Faced with Elected Governments *European Journal of Political Economy* November, 20/3.

Deutsche Bank (2006a) Estland, Lituanen, Slowenien: Der Euro-Beitritt rückt näher zu den mittel- und langfristigen Konvergenzsperspektiven *EU-Monitor* no. 33, Deutsche Bank Research

Deutsche Bank (2006b) Rumänien und Bulgarien auf dem Sprung in die EU *EU-Monitor* no. 32, Deutsche Bank Research

Drazen, A. (1998) *The Political Economy of Delayed Reform* In: Sturzenberg & Tommasi (1998)

Druckman, J. N. – Roberts, A. (2005) *Context and Coalition-Bargaining. Comparing Portfolio allocation in Eastern and Western Europe* Party Politics vol. 11. No. 5, pp. 535-555

Durand, G. – Missiroli, A. (2006) Absorption capacity: old wine in new bottles? *EPC Policy Brief* September, European Policy Centre, www.theepc.be

Eichengreen, B. – Frankel, J. A. (1996) On the SDR: Reserve Currencies and the Future of the International Monetary System *CIDER Working Papers* No C96-068, Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley http://econpapers.repec.org/RAS/pei2.htm

Éltető A. (2003) Integráció és nemzetközi versenyképesség – a magyar gazdaság esélyei. *VKI Műhelytanulmányok* 52. MTA Világgazdasági Kutató Intézet, www.vki.hu

Erdős Tibor (2006) Maastrichti követelmények, adóztatás, növekedési potenciál *Európai Műhelytanulmányok* 108. Budapest, Miniszterelnöki Hivatal és Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Erdős Tibor (2003) *Fenntartható gazdasági növekedés* Akadémiai kiadó

European Commission (2001) Price Levels and Price Dispersion int he EU *European Economy, Economic Trends* No. 7, July, Luxemburg

European Commission (2006) *Allocation of 2005 EU expenditures by Member States*, September, http://ec.europa.eu/budget/documents/revenue_expenditure_en.htm

Eurostat (2004) *Statistics in focus,* 19/2004, European Comission, Eurostat

Eurostat (2005a) *Europe in figures. Eurostat year book 2005* European Comission, Eurostat

Eurostat (2005b) *Statistics in focus,* 2/2005, European Comission, Eurostat

Evrard, M. – Scutnaire, P. (2006) The "Control" of Public Social Security Institutions in Belgium *OECD Journal on Budgeting* vol 5/3, pp. 57-68, OECD

Fatás, A. – von Hagen, J. – Hughes-Hallett, A. – Strauch, R.R. – Sibert, A. (2003) *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact* CEPR, ZEI

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

Fisher, J. – Guidice, G. (2001) *The Stability and Convergence Programmes* In: Brunila et al. (2001) pp.158-81

Fisher, S. – Dornbusch, R. (1983) Macroeconomics, New York, McGraw-Hill.

Flemming, J. M. (1971) „Domestic Financial Policies Under Fixed and Flexible Exchange Rates" in: Essays in International Economics, Cambridge, Mass. Harvard University Press.

Freeman, R. B. – Swedenborg, B. – Topel, R. (szerk.) (2006) *SNS Konjunkturråd 2006: Uppföljning av NBER-rapporten om den svenska välfärdsstaten*, SNS, http://www.sns.se/zino.aspx?articleID=898

Freitag, M. – Sciarini, P. (2001) The Political Economy of Budget Deficit in the European Union. The Role of International Constraints and Domestic Structure *European Union Policy* vol. 2/2, pp. 163-189, SAGE, London

Frej Ohlsson, L. (2006) Tax revenue in the EU: Down slightly to 40.7% of GDP *Statistics in focus ECONOMY AND FINANCE* 2/2006, Eurostat

Friedman, M. (1968) The Role of Monetary Policy *American Economic Review,* March

Funck, B. (2002) *Expenditure Policies towards EU accession* World Bank Regional Study, World Bank

Gács J. (2005) A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei *Közgazdasági Szemle* március (205-203. o.)

Gáspár P. (1997a) [edit.] *Macroeconomic issues of recovery in transition economies* Budapest, Akadémia Kiadó

Gáspár P. (1997b) *Fiscal difficulties in transition countries – The Case of Hungary* In: Gáspár (1997a)

Gáspár P. (2002) Csatlakozó államok: növekvő költségvetési problémák *ICEGEC Vélemény* no.2, www.icegec.hu

Gáspár P. (2005a) *Versenyképesség és államháztartás* ICEG EC, vélemény XVI.

Gáspár P. (2005b) Expanzív költségvetési kiigazítás: lehetséges-e Magyarországon nem-keynesiánus hatásokkal járó korrekció? *ICEG VÉLEMÉNY* XXI, Budapest, szeptember, www.icegec.hu

Gáspár P. – Halász A. – Lepp-Gazdag A. (2004) Az államháztartás működési problémái *ICEGEC Munkafüzet* 3., Budapest, május, www.icegec.hu

Gáspár P. – Várhegyi É. (1999) Az euró bevezetésének rövid- és középtávú hatásai a magyar gazdaságra *Pénzügykutató füzetek* 1999/1, Pénzügykutató Rt, Budapest

Gilpin, R. (2001) *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order* Princeton University Press

Giuliodori, M – Beetsma, R. (2004) What are the Spill-Overs from Fiscal Schocks in Europe? An Empirical Analysis. *European Central Bank Working Paper* No. 325, March, ECB

Gleich H. (2003) Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries *ECB Working Paper* No. 215, European Central Bank

Golembiewski, R. T. – Rabin, J. (1997) [edit.] *Public budgeting and finance* New York, Marcel Dekker, 4th edition

Golik, M. – Jędrzejowicz, T. (2003) *Fiscal Policy Challenges in the Face of Poland's Integration with the European Union* In: ONB (2003: 121-130)

Giordano, F. – Persaud, S. (1998) *The Political Economy of Monetary Union* Routledge, London

Gotz-Kozierkiewicz, D. (2005) *Fiscal Policy from the Perspective o fan EU Member State.* In: Kolodko (2005) pp. 65-80

Green, C. J. – Holmes, M. J. – Kowalski, T. (2001) Poland: a successful transition to budget sustainability? *Emerging Market Reviews* no. 2, March, pp. 160-182, Elsevier, www.elsevier.com

Gupta S. – Clements B. – Baldacci E. – Mulas-Garandos C. (2000) Expenditure Composition, Fiscal Adjustment, and Growth in Low-Income Countries *IMF Working Paper WP/02/77* International Monetary Fund, www.imf.org

Haggard, S. – Kaufman, R.R. – Shugart, M. S. (2001)*Politics, institutions and macroeconomic adjustment: Hungarian fiscal policy-making in comparative perspective* in Kornai et al. (2001)

Hahm D. – Sung – Kamlet, M. S. – Mowery, D. (1996) The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parlamentary Democracies. The Role of Fiscal Institutions *Comparative Political Studies* 29, pp. 52-77

Halász A. – Gáspár P. – Somogyi Á. (2005) Az uniós támogatások és a gazdaság abszorpciós kapacitása *ICEGEC MUNKAFÜZET 10.*Budapest 2005 május

Hall, R. E. – Rabushka, A. (1983) *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax* , McGraw Hill, N.Y.

Hallerberg, M. – von Hagen, J. (1999) *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficit sin the European Union* in: Poterba és von Hagen (1999) pp. 209-32

Hemming, R. – Petrie, M. (2000) A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability *IMF Working Paper* WP/00/52, International Monetary Fund, www.imf.org

Hibbs, D. A. (1977) Political Parties and Macroeconomic Policy *American Political Science Review* 71, pp. 1467-87

Hughes Hallett, A. – Hougaard Jensen, S. E. – Richter C. (2005) The European economy at the cross roads: Structural reforms, fiscal constraints, and the Lisbon Agenda. *Research in International Business and Finance* 19., pp. 229-250 ELSEVIER, London www.elsevier.com/locate/ribaf

Hughes-Hallett, A. – Lewis, J. – von Hagen, J. (2003) *Fiscal Policy in Europe 1991-2003. An Evidence Based Analysis* CEPR

IBRD (2004) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* April 2004, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2005a) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* October 2005, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2005b) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* July 2005, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2005c) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* April 2005, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2005d) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* January 2005, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2006a) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* May 2006, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2006b) *World Bank EU-8 Quarterly Economic Report,* September 2006, World Bank, www.ibrd.org

IBRD (2007) *World Bank EU8+2 Regular Economic Report,* January 2007, World Bank, www.ibrd.org

Jablonska, I. (2005) General government expenditure and revenue in the EU in 2004 *Statistics in focus ECONOMY AND FINANCE* 24/2005, Eurostat

Jakab M. Z. – Szapáry Gy (1998) A csúszóleértéklés tapasztalatai Magyarországon *MNB Füzetek* 1998/6, www.mnb.hu, Magyar Nemzeti Bank, Budapest

Keohane, R. O. – Hoffmann, S. (1991) *The New European community : decisionmaking and institutional change* Westview Press

Keohane, R. O. (1989) *International institutions and state power : essays in international relations theory* Westview Press

Kenen P. (1969) *The Theory of Optimum Currency Areas: an eclectic view. Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Illinois

Keynes, J. M. (1926) *The End of Laissez-Faire* Hogarth Press, London.

Kolodko, G. W. (2005) [edit.] *The Polish miracle : lessons for the emerging markets* Burlington, VT Ashgate,

Kontopoulos, Y – Perotti, R. (1999) *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD countries* in: Poterba és von Hagen (1999) pp. 81-102

Kornai J. – Haggard, S. – Kaufman, R. R. (2001) [szerk.] *Reforming the state: Fiscal and welfare reform in post-socialist countries* Cambridge University Press, New York

Kovács A. M. (2002) NBH Working Paper On The Estimated Size of the Balassa-Samuelson Effect in Five Central and Eastern European Countries *NBH Working Paper* 2002/5, Magyar Nemzeti Bank, Budapest, www.mnb.hu

Köhler-Töglhofer, W. – Backé, P – Schardax, F. (2003) *Fiscal Developments in Central and Eastern European EU Accession Countries – An Overview One-and-a-Half Years Before the May 2004 Enlargement of European Union* In: ONB (2003: 84-111)

Kraan, D-J. (2001) Cutback Management in the Netherlands *Public Budgeting and Finance* Summer, Blackwell

Kraan, D-J. (2005) Typically Dutch *OECD Journal on Budgeting* vol. 4/4, pp. 103-125, OECD

Kraan, D-J. – Wehner, J. (2005) Budgeting in Slovenia *OECD Journal on Budgeting* vol.4 no.4, OECD, Paris

Krugman, P. R. – Obstfeld, M. (2003) *Nemzetközi gazdaságtan: Elmélet és gyakorlat*, Panem Kiadó, Budapest

Kubicová (2005) *Structural Reforms in Public Finance 1998-2004.* In: Sergi et al. (2005)

Lambertini, L. (2000) *On the Redistributive Property of Budget Deficit* in: Strauch és von Hagen (2000) pp. 3-18

Linbeck, A. (1997a) *The Swedish Experiment*, SNS Förlag 1997.

Linbeck, A. (1997b) Welfare State Dynamics. In: The Welfare State in Europe, Challenges and Reforms, *European Economy* (European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs), No 4, 1997, pp. 61-77.

Linbeck, A. (1997c) Welfare-State Disincentives with Endogenous Habits and Norms, *Scandinavian Journal of Economics*, 97(4) 1995.

Linbeck, A. (1997d) The Welfare State -- Background, Achievements, Problems *IFN Working Paper* No. 662, 2006 www.ifn.se

Losoncz M. (2004) Hungary's competitiveness in an international Comparison – a supply-side approach *Acta Oeconomica* 54., pp.201-226

Lundgren S. (szerk.) – Kolm, A-S. – Norrman, E. – Birch Sörensen, P. (2005) Konjunkturrådets rapport 2005: Tid för en ny skattereform! http://www.sns.se/zino.aspx?productID=124

Magas, I. (2002) *Kapitalizmus felülnézetből*, Aula, Budapest

Magas, I. (2005) Piaci elégtelenségek és állami beavatkozás – Régi és új szemléletek In: Szentes (2005), pp. 252-279

Magas, I. (2007) *Globalizáció és nemzeti piacok* Napvilág Kiadó, Budapest

Majer, B (2003) Az EU-országok hallgatótámogatási rendszerei *Közgazdasági Szemle* július-augusztus, MTA

Martos B. (1997) Nyugdíjformulák öt európai országban *Közgazdasági Szemle* június pp. 521-530, MTA, Budapest

Matalík, I – Slavik, M. (2003) *Fiscal Policy in the Czech Republic* In: ONB (2003: 112-120)

Mathernová, K. – Renčko, J (2006) "Reformology": the Case of Slovakia *Orbis* Autumn 2006, Elsevier, www.elsevier.com

Mátyás A. (1996) *A modern közgazdaságtan története*, Aula

McCallum, B. T. (1984) Are Bond-Financed Deficits Inflationary? A Ricardian Analysis. *Journal of Political Economy* vol. 92, February, pp. 123-135

McKinnon R. (1963) Optimum Currency Areas, *American Economic Review,* vol53.

Mehrotra, A. N. – Peltonen, T. A. (2005) Socio-Economic Development and Fiscal Policy. Lessons from the Cohesion Countries for New Member States *European Central Bank Working Paper* No. 467, April, ECB

Mendoza, E. G. – Razin, A. – Tesar, L. L. (1994) Effective Tax Rates in Macroeconomics, Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption, *Journal of Monetary Economics*, 34, 297-323.

Meyer D. (1997) *Bevezetés a Makroökonómiába* Aula, Budapest

Milesi-Ferretti, G. M. – Moriyama, K. (2004) Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach. *IMF Working Paper* WP/04/143, IMF

Mills, P – Quinet, A (2002) *How to Allowe te Automatic Stabilizers to Operate Fully? A Policy-maker's Guide for EMU Countries.* In: Buti & von Hagen & Martinez-Mongay (2002)

Ministry of Finance of the Czech Republic & Czech National Bank (2006) *Assessment of the Fulfilment of the Maastricht Convergence Criteria and the Degree of Economic Alignment of the Czech Republic with the Euro Area.* A joint document of the Ministry of Finance of the Czech Republic and the Czech National Bank approved by the Government of the Czech Republic on 25 October 2006
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Assesment_Maastricht_Criteria_2006_en_pdf.pdf

Mink, M. – de Haan, J. (2006) Are there Political Budget Cycles in the Euro Area? *European Union Policy* vol. 7/2, pp. 191-211, SAGE, London

Moesen és van Rompuy (1990) *The Growth of Government Size andd fiscal Decentralization*, IIPF Congress, Brusseles, August, www.iipf.net

Molander, P. (2000) *Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experience* In. **Strauch & von Hagen (2000)** pp. 191-214

Morelli, M. (1999) *Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining* American Poltical Science Review, 93., p. 809-820.

Mosley, L. (2004) Government–Financial Market Relations after EMU. New Currency, New Constraints? *European Union Politics* Volume 5 (2): 181–209, SAGE , London

Mrak, M. – Rojec, M – Silva-Jáuregui, C. [edit.] (2004) *Slovenia. From Yugoslavia to the European Union,* The World Bank

Mundell, R. A. (1961) A Theory of optimum currency areas, *The American Economic Review*, 51. (509-517).

Mundell, R. A. (1968) „Capital Mobility Under Fixed and Flexible Exchange Rates" reprinted in: MUNDELL, R. A. (1968) International Exonomics, NewYork, Macmillan.

Nemec, J. – Wright, G (1997) *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition* NISPAcee

Neményi J. (2001) A felzárkózás fiskális feltételei *Közgazdasági Szemle* 48. évf, 10. szám pp. 875-79

Neményi J. (2003) Az euró bevezetésének feltételei Magyarországon *Közgazdasági Szemle* június, pp.479-504

Nordhaus, W. (1975) The Political Business Cycle *Review of Economic Studies* 42, pp. 169-90

Oksanen, H. (2003) A nyugdíjreformtervek a jóléti államokban *Közgazdasági Szemle* július-augusztus, MTA

OECD (2006) Költségvetés-tervezés Magyarországon *Pénzügyi Szemle* 2006/3, Állami Számvevőszék, Magyar Államkincstár, Budapest

ONB (2003) *Focus on Transition* 2003/1 Oesterreichische Nazionalbank, Vienna, www.oenb.at

ONB (2005) *Focus on European Integration* 2005/1. Oesterreichische Nationalbank, Vienna, www.oenb.at

Orbán G. – Szapáry Gy. (2006) Magyar fiskális politika: Quo vadis? *MNB-tanulmányok* no. 49, Magyar Nemzeti Bank

Palánkai T. (1999) *Az európai integráció gazdaságtana*, Aula, Budapest

Palánkai T. (2004) *Economics of Enlarging European Union*, Akadémia Kiadó, Budapest

Padoan, P. C. – Rodrigues, M. J. (2004) A "Good Quality Finance Rule" *EPC Issue Paper* No. 12, 2. June

Peng, J. (2004) Public Pension Funds and Operating Budget: A Tale of Three States *Public Budgeting and Finance* Summer vol. 24/2, Blackwell

Perotti, R. (2002) Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries *European Central Bank Working Paper* No. 168, August, ECB

Perotti, A – Kontopoulos, Y. (2002) Fragmented Fiscal Policy *Journal of Public Economies*

Persson, T. – Svensson, L. (1989) Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit Policy with Time-Inconsistent Preferences *Quarterly of Economics* 104, pp. 325-45

Persson, T. – Tabellini, G (2000) *Political Economics: Explaining Economic Policy* MIT Press, Cambridge

Persson, T. – Tabellini, G (2002) Do Electoral Cycles Differ across Political Systems? working paper

Pete P. (1997) Az államháztartás feladatfinanszírozáson alapuló modellje. *Közgazdasági Szemle* 2., pp. 150-64

Pete P. (2001) Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez *Közgazdasági Szemle* 48. évf, 10. szám pp. 810-23., Konferencia a költségvetésről

Pisani-Ferry, J. (2005) *What's Wrong With Lisbon?* "Munich Economic Summit" June www.bruegel.org

Porter, Michael E. (1990) *The Competitive Adventage of Nations* The Free Press, New York

Posner, P. L. – Gordon, B. S. (2001) Can Democratic Governments Save? *Public Budgeting and Finance* Summer, Summer, vol. 21/2, Blackwell

Poterba, J. M. – von Hagen, J. (1999) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* The University of Chicago Press, Chicago, London

P. Kiss G. – Karádi P. – Krekó J. (2005) Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika, *MNB-Háttértanulmányok* 2005/1, www.mnb.hu, Magyar Nemzeti Bank, Budapest

Prausello, F. [szerk.] (2003) *The Economics of EU Enlargement* FrancoAngeli, Milano, 365.258

Pulpanova, L. (2005) General government expenditure by function in the EU in 2003 *Statistics in focus ECONOMY AND FINANCE* 28/2005, Eurostat

Radula, R. – Staehr, K. (2003) Pension Reforms and Taxation in Estonia *Baltic Journal of Economics* Autumn/Winter pp. 64-92

Rogoff, K (1990) Political Budget Cycles *American Economic Review* no. 80, pp 1-16

Rogoff, K. S. – Sibert, A. (1988) Elections and Macroeconomic Policy Cycles *Review of Economic Studies* no. 55, pp. 1-16

Roter, M. (2003) *Public Finance in Slovenia: General Information* In: ONB (2003: 131-137)

Rother, C. P. (2004) Fiscal Policy and Inflation Volatility *European Central Bank Working Paper* No. 317, March, ECB

Roubini, N. – Sachs, J. (1989) Government Spending and Budget Deficit int he Industrial Countries *Economic Policy* 8, pp. 99-132

Ruffner, M. – Wehner, J. – Witt, M. (2005) Budgeting in Romania *OECD Journal on Budgeting* vol.4 no.4, OECD, Paris

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

Scheers, B. – Streck, M. – Bouckaert, G. (2005) Lessons from Australian and British Reforms in Result-oriented Financial Management *OECD Journal on Budgeting* OECD vol 5/2. pp. 133-162

Schick, A. (2004) Twenty-five Years of Budgeting Reform *OECD Journal on Budgeting* vol. 4/1, pp. 81-102, OECD

Schubert, C. B. – Martens, H. (2005) The Nordic Model: A Recipe for European Success? *EPC Working Paper* No. 20., September www.theepc.be

Schubert, C. B. – Martens, H. (2005) The Nordic Model: A Recipe for European Success? *EPC Working Paper* No. 20., September www.theepc.be

Schuknecht, L. – Tanzi, V. (2005) Reforming Public Expenditures in Industrialised Countries. Are There Trade-Offs? *European Central Bank Working Paper* No. 435, February, ECB

Sedmihradská, L. – Klazar, S. (2003) *Public Budgeting in the Czech Republic*University of Economics Prague, Czech Republic, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN022181.pdf

Sergi, B. – Bagatelas, W. T. – Kubicová, J. (2005) *Business opportunities in Slovakia and Central Europe,* Bratislava, Iura Edition

Shi, M. – Svensson, J. (2002) Conditional Political Budget Cycles *CEPR Discussion Paper* No. 3352, CEPR

Shi, M. – Svensson, J. (2006) Political Budget Cycles: A Review of Recent Developments *Journal of Public Economics*, 90/8-9, pp. 1367-89

Staehr K. (2007) Fiscal Policies and Business Cycles in an Enlarged Euro Area *CESifo Working Papers* no. 1933, CESifo, www.cesifo-group.de

Standard & Poor's (2007a) *The 2007 Fiscal Flexibility Index: Methodology and Data Support*, May, Standard & Poor's, www.standardandpoor's.com

Standard & Poor's (2007b) *Sovereign Ratings In Europe*, June, Standard & Poor's, www.standardandpoor's.com

Stienlet, G. (2000) *Institutional Reforms and Belgian Fiscal Policy in the 90s* In. Strauch & von Hagen (2000) pp. 215-234

Stiglitz, J. (2000) *A kormányzati szektor gazdaságtana* KJK-Kerszöv, Budapest, eredeti cím *Economics of the Public Sector*, Norton, N.Y., 1986

Stiglitz (2002) *A globalizáció és visszáságai* Napvilág kiadó, Budapest

Strauch, R. R. – von Hagen, J. (2000) *Institutions, Politics and Fiscal Policy* Kulwer Academic Publisher & ZEI, Boston, Dordrecht, London

Sturzenberg, F. – Tommasi, M. (1998) *The Political Economy of Reform* Cambridge, Massachusetts : MIT Press

Šušteršič, J. (2004) *Political Economy of Slovenia's Transition* In: Mrak et al. (2004: chapter 24)

Szentes, T. (2002) Világgazdaságtan - Elmélet és módszertan, Budapest, BKE Aula.

Szentes T. és munkaközössége (2005) *Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I.* Akadémiai Kiadó

Tabellini, G. – Alesina, A (1990) Voting on the Budget Deficit *American Economic Review* March, pp. 37-49

Tanzi, V (2001) *Creating effective tax administrations: the experience of Russia and Georgia p.* 53 In: Kornai et al. (2001)

Thomsen, P. – Mazarei, A. (2005) *Finland – Staff Report for the Article IV Consultation* IMF, www.imf.org

Tomkiewitz, J. (2005) *Fiscal Policy: Growth Booster or Growth Buster?* In: Kolodko (2005) pp. 81-98.

Török Á. (2003) A K+F nemzetközi versenyképességének mérése – elméleti háttér, összehasonlítási módszerek és a magyar pozíciók. In: *Versenyképesség és kreativitás*, V., Oktatási Minisztérium, Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Program, Budapest, 59-70.

Trehan, B. – Walsh, C.E. (1988) Common Trends, The Government's Budget Constraint, and Revenue Smoothing *Journal of Economic Dynamics and Control* vol. 12. June – September, pp. 425-444

Tujula, M. – Wolswijk, G. (2004) What Determines Fiscal Balances? An Empirical Investigation in Determinants of Challenges in OECD Budget Balances *ECB Working Paper* No. 422

UNDP (2006) *Human Development Report 2006* United Nations Development Program, http://hdr.undp.org

Urio, P – Jones, L. R. (1994) Public Finance Issues and Problems in Switzerland *Public Budgeting and Finance* Winter, pp. 23-35, Blackwell

van der Hoek, M. P. (2005) From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: The Dutch Experience *Public Budgeting and Finance* Spring, pp. 32-45, Blackwell

Virén, M (2001) *Fiscal Policy, Automatic Stabilisers, and Coordination* In: Brunila & Buti (2001) pp. 259-86

von Hagen, J. (1998) FISCAL POLICY AND INTRANATIONAL RISK-SHARING *ZEI Working Paper* B13 1998, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, www.zei.de

von Hagen, J. (2003) Fiscal Discipline and Growth in Euroland. Experiences with the Stability and Growth Pact *ZEI Working Paper* B06 2003, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, www.zei.de

von Hagen, J. – Harden, I. (1996) Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline *IMF Working Paper* IMF WP/96/78 july, IMF

von Hagen, J. – Hughes-Hallett, A. – Strauch, R. (2002) *Budgeting Institutions for Sustainable Public Finances* in. Buti et al. (2002)

Wagner, H. (2005) Pension Reform in the New EU Member States. Will the Three-Pillar Pension System Work? *Eastern European Economics* vol. 43. no. 4., July-August, pp. 27-51.

Wagschal, U. (1998) Politische und institutionelle Determinanten der Staatsverschuldung *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47, pp. 220-43

Warvick, P. V. – Druckman, J. N. (2001) *Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments* British Journal of Political Sciences, 31., p. 627-649

Weizsäcker, J. (2005) Eine Schocktherapie für unser Gewissen *Berliner Zeitung*, 13. September, www.bruegel.org

Weizsäcker, J. (2006) Die Selbstfesselung des Sozialstaats *Berliner Zeitung*, 10 April, www.bruegel.org

WERI (2004) *Poland. International Economic Report 2003/2004* World Economic Research Institute, Warsaw School of Economics, Warsaw

Wildavsky, A. (1997) *The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, System Analysis, and Program Budgeting.* In: Golembiewski és Rabin (1997) pp.869-91

Wildawsky, A. – Jones, L. R. (1994) Budgetary Control in a Decentralized System: Meeting the Criteria for Fiscal Stability in the European Union. *Public Budgeting and Finance* Winter, pp. 7-22, Blackwell

Wolff, G. B. (2005) Measuring Tax Burdens in Europe *ZEI Working Paper* B09 2005, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, www.zei.de

Wyplosz, C (1991) *Monetary union and fiscal policy discipline* CEPR Discussion Paper 488, London Centre for Economic Policy Research

Yilin, H. (2004) Budget Stabilization Fund: Structural Features of the Enabling Legistlation and Balance Level *Public Budgeting and Finance* Summer vol. 24/2, pp. 38-64, Blackwell

Zápal J. – Schneider, O. (2006) What are their Words Worth? The Political Plans and Economic Pains of Fiscal Consolidation in the New EU Member States *Eastern European Economics* no. 5, pp. 6-37

Fontosabb internetes források

IMF adatbázis: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/index.aspx

Eurostat adatbázis: europa.eu.int/comm/eurostat

OECD adatbázis: www.sourceoecd.org

www.transparencyinternational.org
www.icegec.hu
www.zei.de
www.bruegel.org
www.theepc.be
www.oenb.at
www.weforum.org
www.imd.ch
www.imf.org
unstats.un.org

EU 8+2 pénzügyminisztériumi honlapok

www1.pm.gov.hu/
www.finance.gov.sk
www.minfin.government.bg
www.mfcr.cz
www.mf.gov.pl/aktualnosci/index.php
www.finmin.lt
www.mfinante.ro/engl/index.jsp
www.sigov.si/mf/angl
www.fin.ee
www.fm.gov.lv

Függelék

Melléklet I. Hemming & Petrie (2000) által csoportosított sebezhetőségi mutatók

M.I.1 táblázat Sebezhetőségi mutatók rendszere

Indicators	Measures
Fiscal position indicators	
Weak initial fiscal position	Overall fiscal balance as a share of GDP Other fiscal balance measures as a share of GDP (where relevant) Net financial debt as a share of GDP Size of automatic stabilizers (small/average/large) Average and maximum rates of tax (for each main tax)
Incomplete coverage of government fiscal activity	Revenue covered in fiscal data as a share of general government revenue Expenditure covered by fiscal data as a share of general government expenditure
Poor accounting and control	Fiscal balance measured from above-the-line relative to the fiscal balance measured from below-the-line
Insufficient balance sheet information	Gross debt (yes/no) Net financial debt (yes/no) Other balance sheet data (yes/no)
Sizable uncovered contingent liabilities	Gross contingent liabilities as a share of total revenue Net contingent liabilities as a share of total revenue **Or** Description of main contingent liabilities and quantification of largest net contingent liabilities
Significant quasi-fiscal activities	Quasi-fiscal activities as a share of total revenue **Or** Description of main quasi-fiscal activities and quantification of largest quasi-fiscal activities
Short-term fiscal risk indicators	
High sensitivity of short-term fiscal outcomes to changes in key macroeconomic variables	Impact of variations in forecast GDP growth, inflation, balance of payments, exchange rate, and interest rates on the fiscal balance
Inappropriate debt structure	Maturity (short, medium, and long term), interest rate structure (fixed vs. variable rates), and currency composition of debt
Variable revenue sources and expenditure programs	Impact of variations in other economic and noneconomic determinants of revenue and expenditure on the fiscal balance
Calling of uncovered contingent liabilities	Net contingent liabilities as a share of GDP; expected payments in connection with guarantees, etc
Other expenditure risks	Description of programs and policies that give rise to risks
Longer-term sustainability indicators	
Unfavorable debt dynamics	5–10 year projection of gross or net debt as a share of GDP, and change in the primary balance as a share of GDP required to stabilize the debt ratio at the current level or at a specific target level
Low government debt rating and/or high interest rate premia	Information is available on the Bloomberg web site to calculate interest rate premia

Adverse demographic trends	Long-term projection of retirement age and school age population relative to total and working population; impact on expenditure as a share of GDP and on tax rates
Rapid resource depletion	Years of usable reserves at current exploitation rate; resource-related revenue as a share of total revenue; resource-related financial assets as a share of GDP; serious environmental degradation (yes/no)
Expenditure indicators	
Large share of nondiscretionary spending and/or transfers	Nondiscretionary spending and transfers as a share of GDP
Excessive military spending	Military spending as a share of GDP
Significant gaps in expenditure	Programs for which spending as a share of GDP is significantly below the average for comparable countries
Revenue indicators	
Inelastic revenue system	Tax elasticity or buoyancy
Highly-concentrated tax revenue	Revenue composition, particularly trade tax revenue as a share of total tax revenue
Frequent tax law changes	Major tax changes, especially new exemptions and other reliefs, every year or every two years (yes/no)
Extensive earmarking	Revenue from earmarked taxes as a share of total revenue
Reliance on grants and other unstable nontax revenue sources	Nontax revenue as a share of total revenue; composition of nontax revenue
Fiscal management indicators	
Large expenditure arrears and use of netting arrangements	Expenditure arrears as a share of total revenue; significant netting of arrears (yes/no), inability to report on sizable arrears (yes/no)
Marked deviation between the original budget and the budget outturn	Expenditure outturn relative to original expenditure; resort to large supplementary budgets (yes/no)
Nonexistent or weak medium-term budget planning	Effective medium-term budget planning (yes/no)
Long delays in preparing and auditing final accounts	Length of time between end of fiscal year and (i) preparation of final accounts and (ii) release of audited accounts
Large tax arrears and use of tax offsets	Tax arrears as a share of total revenue, sharp increase in tax arrears (yes/no), significant tax offsets (yes/no)
A large stock of tax refunds, especially for VAT	Stock of tax/VAT refunds as a share of tax/VAT revenue
Out-of-date taxpayer register	Currentness of taxpayer register by main tax (up-to-date/adequate but needs updating/completely out-of-date
An ineffective tax audit program	Coverage of tax audit (adequate/inadequate), targeting of tax audit (appropriate/inappropriate)
Government effectiveness indicators	
Poor results from surveys of public sector performance, corruption etc.	Information available from the Institute for Management Development World Competitiveness Report; the Transparency International Corruption Perceptions Index

Melléklet II. EU8+2 fizetési mérlege

M.II.1 táblázat Fizetési mérleg az EU8+2 országokban

Eurostat europa.eu.int/comm/eurostat

Date of extraction: Fri, 27 Jul 07 02:41:52

Last update: Wed Jul 25 10:14:48 MEST 2007

flow Követel
millió euró

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007q01
Bulgária	8367	9204	9583	10544	13570	15453	18253	4101
Cseho.	42116	48661	51822	53790	66278	77715	92068	25946
Észto.	5533	5995	5955	6521	7850	9879	11976	2880
Letto.	4230	4627	4922	5382	6436	8037	9497	2594
Litvánia	6027	7284	8449	8967	10451	13383	15650	3894
Magyaro.	40204	45366	47345	48583	56779	65020	76338	20256
Lengyelo.	56221	64609	66380	70261	85952	102550	123055	33227
Szlovénia	12385	13536	14609	14942	16946	19333	22303	6035
Szlovákia	16124	17913	19246	23728	26979	31746	40494	11709

flow Tartozik
millió euró

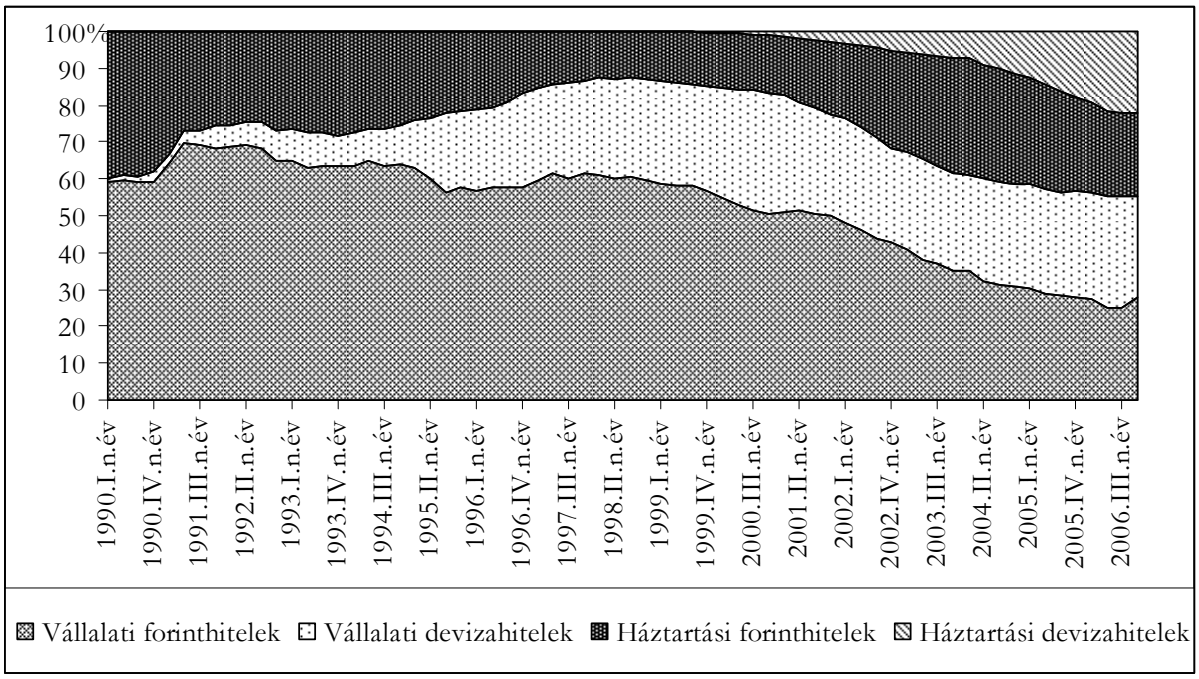
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007q01
Bulgária	9096	10310	10512	12047	14715	17867	22051	5700
Cseho.	45083	52326	56269	58820	72012	80144	96500	25375
Észto.	5841	6366	6692	7463	8951	10925	13588	3475
Letto.	4601	5290	5554	6130	7771	9499	12718	3574
Litvánia	6762	7923	9162	10025	11616	14598	17943	4590
Magyaro.	44258	48577	52063	54550	63428	70396	80678	21238
Lengyelo.	66978	70519	71779	74414	93662	105895	129118	34737
Szlovénia	12959	13502	14523	15302	17759	19994	23175	6231
Szlovákia	16788	19779	21184	23886	28022	35000	43939	11693

flow Nettó egyenleg
millió euró

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007q01
Bulgária	-731	-1106	-928	-1504	-1146	-2413	-3799	-1599
Cseho.	-2967	-3664	-4446	-5031	-5733	-2431	-4432	571
Észto.	-307	-370	-739	-942	-1099	-1046	-1613	-594
Letto.	-372	-662	-631	-747	-1333	-1460	-3221	-979
Litvánia	-736	-639	-713	-1056	-1165	-1215	-2293	-696
Magyaro.	-4054	-3212	-4721	-5966	-6650	-5376	-4337	-982
Lengyelo.	-10756	-5911	-5404	-4152	-7708	-3345	-6066	-1510
Szlovénia	-575	34	86	-360	-814	-661	-872	-196
Szlovákia	-664	-1864	-1938	-159	-1044	-3252	-3445	17

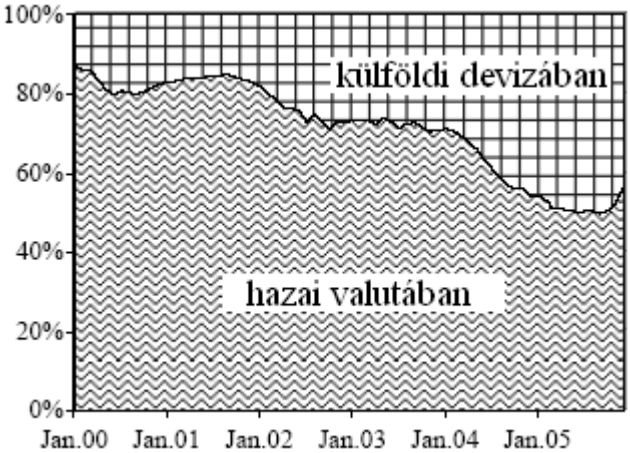
Melléklet III. Hitelállomány összetétele

M.III.1 ábra Magyar hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint



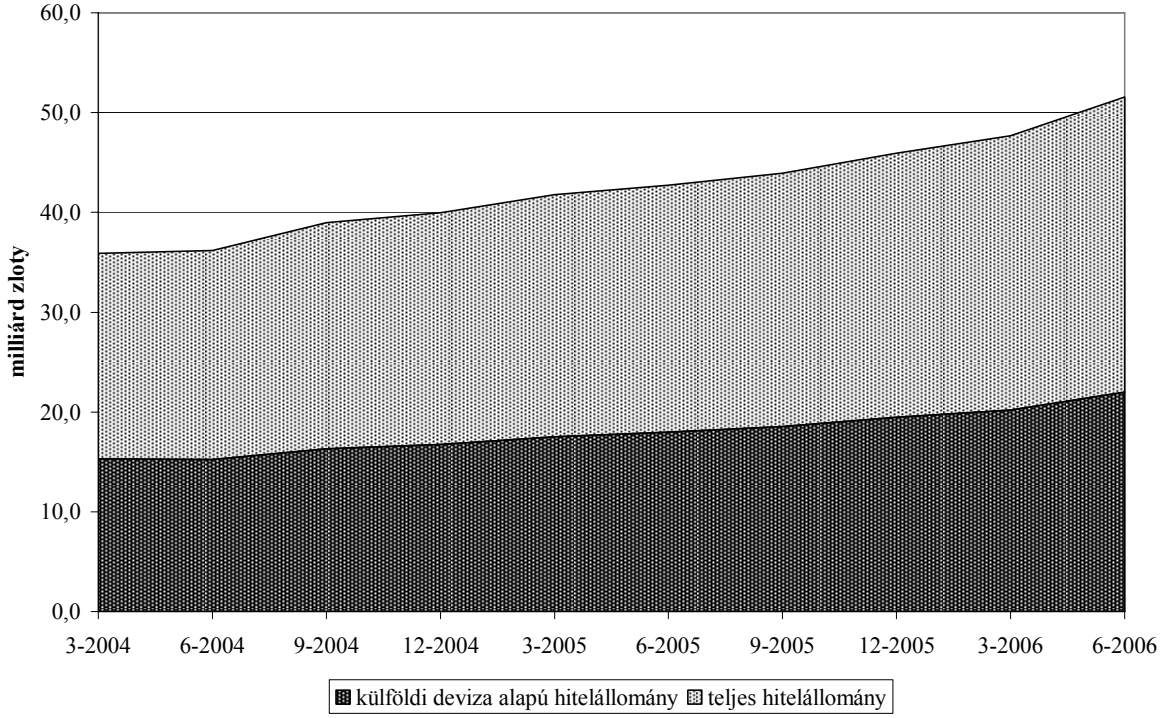
Forrás: Magyar Nemzeti Bank Jelentés a pénzügyi stabilitásról 2007

M.III.2 ábra Román háztartási hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint



forrás: Román Nemzeti Bank Financial Stability Report 2006 Chart 3.2.8

M.III.3 ábra Lengyel magángazdasági hitelállomány alakulása deviza-összetétel szerint



Forrás: Lengyel Nemzeti Bank Financial Stability Report 2006/1

Melléklet IV. Államadósság-állomány

M.IV.1 táblázat EMU-tagországok államadósság-állományának alakulása GDP-arányosan 1996-2006

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ausztria	69,6	66,0	67,4	70,0	69,6	70,5	71,8	69,8	69,4	69,6	69,1
Belgium	133,2	128,1	122,9	119,6	113,4	111,6	108,1	103,4	98,5	95,0	91,2
Finnország	66,2	64,5	60,9	54,7	52,3	49,7	49,3	51,2	51,6	48,3	48,2
Franciao.	66,3	68,4	69,9	66,5	65,2	63,8	66,8	71,0	73,3	76,1	75,3
Németo.	58,9	60,4	62,2	61,5	60,4	59,7	62,1	65,4	68,8	71,1	71,3
Görögo.	114,0	110,0	107,4	111,2	127,2	131,2	129,5	126,1	127,3	124,2	120,6
Olaszo.	128,1	129,7	132,0	125,7	121,0	120,1	119,0	116,9	117,5	120,4	120,8
Hollandia	85,7	80,9	79,3	70,9	63,7	59,4	60,3	61,4	61,9	61,4	59,4
Portugália	68,4	64,6	64,9	60,9	60,2	61,6	65,0	66,4	68,4	72,8	74,3
Spanyolo.	75,6	74,5	74,3	68,4	66,2	61,6	59,8	54,7	52,7	50,1	46,8
Írország	..	..	61,4	50,7	40,7	37,9	35,9	34,7	33,5	32,5	32,5
Luxemburg	6,3	6,4	6,2	5,6	5,3	6,5	6,5	6,3	6,6	6,0	6,6
euró-zóna	77,3	79,4	79,9	78,2	75,1	73,8	74,1	75,1	76,0	77,3	76,8

Forrás: www.oecd.org, Statistics

Melléklet V.

A 8. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok

M.V.1 táblázat

Balti országok jövedelemadó-csökkentési terve

	Észto.	Letto.	Litvánia
2004	26	22	24
2005	26	22	24
2006	20	22	24
2007	20	22	24
2008	20	22	20
2009	20	20	20
2010	20	19	20
2011	18	15	20

Forrás IBRD (2006a, 2007)

M.V.2 táblázat

Összehasonlítás az EU különböző országcsoportjai között, súlyozatlan átlag a GDP %-ában

	Költségvetési hiány			Gazdasági növekedés			Államadósság		
	EMU-12	Dánia, Svédo., UK	EU8+2	EMU-12	Dánia, Svédo., UK	EU8+2	EMU-12	Dánia, Svédo., UK	EU8+2
1995	-4,4	-5,3	…	5,5	3,3	3	74,8	73,1	…
1996	-3,5	-3	…	2,7	2,3	2,8	74,4	72,6	…
1997	-1,7	-1,1	-2,9	4,2	2,9	4,6	71,6	69,7	29,2
1998	-1	0,7	-2,9	4,1	3	4,1	68,5	66,6	25,4
1999	-0,4	2	-3,5	4,4	3,4	2,1	67	64,6	28,6
2000	0,8	3,5	-3,3	4,8	3,9	4,6	64,8	61,6	28,6
2001	-0,5	1,9	-3	2,4	1,3	4,5	63,7	60,4	29,4
2002	-1,2	-0,2	-3,4	1,9	1,5	4,5	61,9	58,6	29,7
2003	-1,8	-0,7	-3,6	1,6	1,6	5,2	61,7	58,4	30,5
2004	-1,8	0,4	-1,9	2,7	2,9	6,2	61,5	58,2	30
2005	-1,6	1,4	-1,8	2,1	2,5	6,3	61,6	57,9	28,8

forrás: Staehr (2007)

M.V.3 táblázat

Az államháztartás nettó pozíciója (központi kormány + önkormányzatok + TB alapok)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgária	BG	:	:	:	1,7	0,4	-0,5	1,9	0,1	-0,9	2,2	1,9	3,3
Cseho.	CZ	-13,4	-3,3	-3,8	-5	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9
Észto.	EE	:	:	:	:	:	-0,2	-0,3	0,4	2	2,3	2,3	3,8
Letto.	LA	-2	-0,5	1,5	-0,6	-5,3	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1	-0,2	0,4
Litvánia	LI	-1,6	-3,3	-11,9	-3,1	-2,8	-3,2	-2,1	-1,5	-1,3	-1,5	-0,5	-0,3
Magyaro.	HU	:	:	-5,9	-8	-5,5	-2,9	-3,4	-8,2	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
Lengyelo.	PL	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-1,8	-1,5	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9
Románia	RO	:	:	:	-3,2	-4,5	-4,6	-3,3	-2	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9
Szlovénia	SI	:	:	:	:	:	-3,8	-4,1	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
Szlovákia	SK	-1,8	-8,6	-6,7	-4,8	-6,4	-11,8	-6,5	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,4

forrás: Eurostat

M.V.4 táblázat

Az államadósság alakulása az EU8+2 országokban, 1990-2009, ESA95, GDP %-a

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgária	105,1	79,6	79,3	73,6	66,2	54	45,9	37,9	29,2	22,8
Cseho.	12,2	12,9	13,4	18,2	26,3	28,5	30,1	30,7	30,4	30,4
Észto.	6,4	5,6	6	4,7	4,7	5,6	5,7	5,2	4,4	4,1
Letto.	n.a.	9,8	12,6	12,9	15	13,5	14,4	14,5	12	10
Litvánia	15,2	16,5	23	23,8	22,9	22,2	21,2	19,4	18,6	18,2
Magyaro.	64,2	61,9	61,2	55,4	52,2	54	58	59,4	61,7	66
Lengyelo.	44	39,1	40,3	36,8	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,8
Románia	16,5	17,8	24,2	22,7	n.a.	23,8	21,5	18,8	15,8	12,4
Szlovénia	n.a.	23,6	24,9	27,4	28,4	29,1	28,6	28,9	28,4	27,8
Szlovákia	33,1	34	47,2	49,9	49,2	43,3	42,4	41,5	34,5	30,7

forrás: Eurostat

M.V.5 táblázat

A lengyel SZJA bevétel felhasználásának megoszlása, százalékosan

	központi költségvetés	önkormány-zatok	egészség-biztosítási alapok
1996	79	21	…
1997	77	23	…
1998	76	24	…
1999	47	19	35
2000	43	17	41

forrás: Golik & Jędrzejovicz (2003: table 4)

M.V.6 táblázat

A lengyel központi költségvetés kiadási szerkezete rugalmasság szempontjából, 1997-2003

	rögzített tételek	félig rögzített tételek	rugalmas tételek
1997	20,7	32,3	47
1998	21,5	32,2	46,3
1999	31,4	26,8	41,8
2000	26,6	34,6	38,9
2001	31,1	34,1	34,8
2002	32,4	33,9	33,7
2003	31,4	36,4	32,1

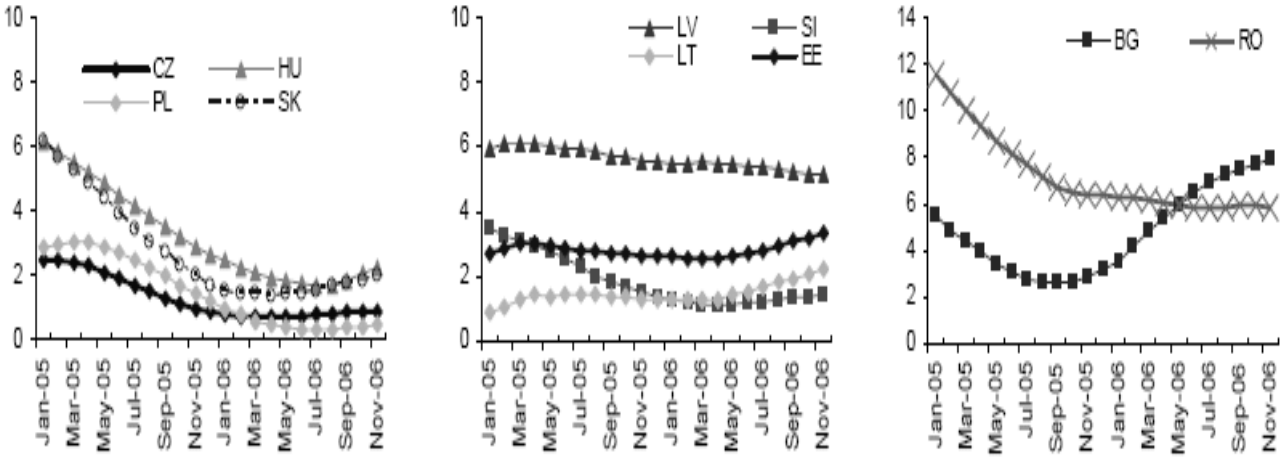
forrás: Golik & Jędrzejovicz (2003: table 7)

M.V.7 táblázat Bevételi-kiadási olló, cseh, lengyel, magyar államháztartás összes bevétele és kiadása

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Magyarország	bevétel	52,6	52,2	52,8	49,9	46,5	47,3	51,3	49,1	48,9	49,9	52,5
	kiadás	47,9	46	44,7	44,4	43,6	43,2	42,4	41,9	42,4	42,1	43,4
Lengyelország	bevétel	51	46,4	44,3	42,7	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3	43,3
	kiadás	46,1	41,8	40,1	40,4	38,1	38,6	39,2	38,4	36,9	39	39,4
Csehország	bevétel	42,6	43,2	43,2	42,3	41,8	44,5	46,3	47,3	44,4	44	42,5
	kiadás	39,3	39,4	38,2	38,6	38,1	38,7	39,5	40,7	41,5	40,4	39,5

Forrás: Eurostat

M.V.1 ábra Maginfláció alakulása az EU8+2 országokban, 12 havi mozgóátlag



forrás: IBRD (2007), Eurostat

Melléklet VI.

A 9. fejezet ábráinak alapjául szolgáló táblázatok

M.VI.1 táblázat

GDP/ fő vásárlóerő alapján, EU-25=100

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BG	25,6	26	26	26,5	28,1	28,4	31,1	32,4	33,7	35,8	36,4	37,9
CZ	69,2	66,8	65,9	64,7	65,8	67,7	70,7	72,1	73,6	76,1	77,6	79,3
EE	38,4	39,3	38,7	42,1	43,7	46,8	51,2	53,4	59,7	64,8	69,1	73,1
LA	33	33,9	34	35,3	37,1	38,7	41,2	43,7	48,6	53,9	57,3	60,5
LI	37,3	38,8	37,4	37,9	40,1	41,9	47,1	49	52	55,8	57,6	59,7
HU	49,8	50,9	51,7	53,9	56,8	59	60,8	61,3	62,5	63,1	64,1	64,2
PL	44,6	45,6	46,3	46,7	46,1	46,4	46,9	48,7	49,8	51,1	53,5	55
RO	:	:	25,3	24,9	26,2	28,1	29,9	32,6	34,2	36,4	37,5	39,1
SI	71	71,9	73,6	72,7	73,9	74,5	77,4	79,9	81,8	83,8	84,9	85,9
SK	47,4	47,7	46,9	47,4	48,7	51	52,8	54,4	57,1	60,6	63,7	66,1

forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb011

M.VI.2 táblázat

reál GDP növekedés

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BG	-5,6	4	2,3	5,4	4,1	5,6	5	6,6	6,2	6,1	6,1	6,2
CZ	-0,7	-0,8	1,3	3,6	2,5	1,9	3,6	4,2	6,1	6,1	4,9	4,9
EE	11,1	4,4	0,3	10,8	7,7	8	7,1	8,1	10,5	11,4	8,7	8,2
LA	8,4	4,7	3,3	6,9	8	6,5	7,2	8,7	10,6	11,9	9,6	7,9
LI	8,5	7,5	-1,5	4,1	6,6	6,9	10,3	7,3	7,6	7,5	7,3	6,3
HU	4,6	4,9	4,2	5,2	4,1	4,4	4,2	4,8	4,1	3,9	2,4	2,6
PL	7,1	5	4,5	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,1	6,1	5,5
RO	:	:	-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,5	4,1	7,7	6,7	6,3
SI	4,8	3,9	5,4	4,1	2,7	3,5	2,7	4,4	4	5,2	4,3	4
SK	5,7	3,7	0,3	0,7	3,2	4,1	4,2	5,4	6	8,3	8,5	6,5

forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16., 2007 és 2008 előrejelzés
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb012

M.VI.3 táblázat

Egy dolgozóra jutó termelékenység változása vásárlóerő-paritáson, EU-25=100%

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BG	28,1	28,8	29,5	28,9	30,1	30,2	31,9	32,2	32,6	34,1	34,4 (f)	35,5 (f)
CZ	57,2	56,7	58,4	58,3	59,1	60,3	63,8	65,2	66	68,0 (f)	69,6 (f)	71,3 (f)
EE	36,3	38,1	39,3	43,7	45,2	47,5	51	53,4	58,5	60,7	64,1 (f)	67,5 (f)
LA	33,7	34,9	35,7	38,4	39,5	40,2	41,9	43,8	47,8	51	53,8 (f)	56,6 (f)
LI	37	39,1	38,5	41,1	45,3	45,4	49,7	51,6	53,4	56,6	58,4 (f)	61,1 (f)
HU	59,2	60,2	59,5	61,9	65,5	67,8	68,6	69,8	71,3	72,2	74,1 (f)	74,8 (f)
PL	46,9	48	51,2	53,2	54,1	56,1	57,3	58,9	59,1	59,4	61,2 (f)	62,3 (f)
RO	:	:	:	:	23,6	28,6	30,5	33,7	35,4 (f)	37,0 (f)	38,0 (f)	39,4 (f)
SI	67,1	68,9	70,2	70	71,4	71	74	76,3	78,4	80,5	82,1 (f)	83,5 (f)
SK	50	51,2	52,3	54,7	56	59,1	60	62,2	64,7	68	71,1 (f)	73,8 (f)

(f)= előrejelzés
forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb021

M.VI.4 táblázat

Foglakoztatási ráta, 15-64 éves korosztályú népességből, %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BG	:	:	:	50,4	49,7	50,6	52,5	54,2	55,8	58,6
CZ	:	67,3	65,6	65	65	65,4	64,7	64,2	64,8	65,3
EE	:	64,6	61,5	60,4	61	62	62,9	63	64,4	68,1
LA	:	59,9	58,8	57,5	58,6	60,4	61,8	62,3	63,3	66,3
LI	:	62,3	61,7	59,1	57,5	59,9	61,1	61,2	62,6	63,6
HU	52,4	53,7	55,6	56,3	56,2	56,2	57	56,8	56,9	57,3
PL	58,9	59	57,6	55	53,4	51,5	51,2	51,7	52,8	54,5
RO	65,4	64,2	63,2	63	62,4	57,6	57,6	57,7	57,6	58,8
SI	62,6	62,9	62,2	62,8	63,8	63,4	62,6	65,3	66	66,6
SK	:	60,6	58,1	56,8	56,8	56,8	57,7	57	57,7	59,4

forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_EMPLOI&root=STRIND_EMPLOI/emploi/em011

M.VI.5 táblázat

Az infláció mértéke, bázis az előző év árszínvonala, %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BG	..	18,7	2,6	10,3	7,4	5,8	2,3	6,1	6	7,4
CZ	8	9,7	1,8	3,9	4,5	1,4	-0,1	2,6	1,6	2,1
EE	9,3	8,8	3,1	3,9	5,6	3,6	1,4	3	4,1	4,4
LA	8,1	4,3	2,1	2,6	2,5	2	2,9	6,2	6,9	6,6
LI	10,3	5,4	1,5	1,1	1,6	0,3	-1,1	1,2	2,7	3,8
HU	18,5	14,2	10	10	9,1	5,2	4,7	6,8	3,5	4
PL	15	11,8	7,2	10,1	5,3	1,9	0,7	3,6	2,2	1,3
RO	154,8	59,1	45,8	45,7	34,5	22,5	15,3	11,9	9,1	6,6
SI	8,3	7,9	6,1	8,9	8,6	7,5	5,7	3,7	2,5	2,5
SK	6	6,7	10,4	12,2	7,2	3,5	8,4	7,5	2,8	4,3

forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOBAC&root=STRIND_ECOBAC/ecobac/eb040

M.VI.6 táblázat

Összehasonlító árszínvonal, EU-25 = 100%

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BG	32,3	26,8	33,4	36,8	37,2	37,8	39,5	41,6	40,5	41,2	42,7	43,6
CZ	40,9	42,7	43,2	46,2	45,4	47,2	50,3	54,7	54,0	54,5	57,8	60,1
EE	42,0	50,0	51,2	54,6	57,3	56,8	59,7	62,1	61,7	62,3	63,6	66,3
LA	37,9	41,9	46,9	48,4	51,1	57,5	58,2	57,6	54,9	55,1	55,5	58,2
LI	30,4	35,8	42,7	44,9	46,1	51,6	53,0	54,6	51,9	52,7	53,6	55,8
HU	43,5	43,9	46,1	45,4	46,8	48,4	52,0	56,9	58,0	61,1	62,4	59,3
PL	46,0	49,2	50,4	52,4	50,7	56,3	62,9	59,5	54,2	52,8	59,7	62,2
RO	:	:	:	42,5	37,3	41,8	41,8	41,2	43,6	44,0	52,8	57,9
SI	75,7	73,1	73,1	74,9	74,8	73,1	73,2	75,5	75,9	74,9	74,5	75,0
SK	39,4	39,9	42,0	42,2	40,3	44,1	44,6	44,6	50,4	54,5	56,1	57,6

forrás: Eurostat, letöltés 2007.július 16.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=STRIND_ECOREF&root=STRIND_ECOREF/ecoref/er011

M.VI.7 táblázat

Corruption Perception Index, skála 0-10, 10 a legjobb érték

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bulgária	2,9	3,3	3,5	3,9	4	3,9	4,1	4	4
Csehország	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2	4,3	4,8
Észtország	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	6	6,4	6,7
Magyarország	5	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8	5	5,2
Lengyelország	4,6	4,2	4,1	4,1	4	3,6	3,5	3,4	3,7
Lettország	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8	4	4,2	4,7
Litvánia	:	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7	4,6	4,8	4,8
Románia	3	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9	3	3,1
Szlovákia	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4	4,3	4,7
Szlovénia	:	6	5,5	5,2	6	5,9	6	6,1	6,4

Transparency International letöltés: 2007. Július 16
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

M.VI.8 táblázat

Államháztartási adósság lejárat szerinti megoszlásban, a teljes adósság %-a, 2003

	lejárat							
	< 1 év	1-5 év	5-7 év	7-10 év	10-15 év	15-30 év	> 30 év	>1 év
CZ	32,3	31,4	4,1	20,6	10,3	1,2	0	67,7
EE	1,3	38,9	0	29,2	22,9	7,7	0	98,7
LA	18,6	51,1	15	0,2	6,7	8,4	0	81,4
LI	6,9	42,4	3,5	34,2	3,5	9,5	0	93,1
HU	19,9	41,9	6,9	13	11,6	5,5	1,2	80,1
PL	14,9	39,3	1	18,9	1,7	23	1,2	85,1
SK	13,4	40,1	12,6	21,8	10,9	1,1	0	86,6
BG*	0,7	..	..	..	..	..	..	99,3
RO	30,1	13,7	3,1	17,9	5,8	28,3	0	68,8
SI	8,2	21,1	15,2	40	4,2	10,4	0,8	91,7

forrás: Eurostat (2005b) Eurostat (2004)
*csak 1 évnél rövidebb és 1 éven túli adat állt rendelkezésre

M.VI.9 táblázat EU8+2 Költségvetési kiadási tételek, ESA95, GDP%-a, 2006

	BG	CZ	EE	LA	LI	HU	PL	RO	SK	SI
közbenső fogyasztás	6,91	6,66	6,85	6,85	5,38	6,54	5,82	7,12	5,58	6,27
munkavállalók kompenzálása	8,18	7,82	8,89	10,14	10,52	12,07	9,74	8,85	7,46	11,65
kamatfizetés	1,29	1,10	0,15	0,46	0,45	3,94	2,44	0,76	1,38	1,56
támogatások	0,94	1,94	0,95	0,64	0,71	1,26	0,80	1,39	1,35	1,61
szociális juttatások	14,51	16,72	10,75	8,47	9,95	18,79	17,51	9,04	16,51	18,12
egyéb elsődleges kiadások	0,79	1,48	1,60	4,82	2,05	3,79	2,29	0,42	2,00	2,75
fizetendő tőkejuttatások	0,69	1,78	1,01	2,11	0,45	2,24	0,54	1,57	1,13	0,80
tőkeberuházás	3,26	4,98	3,00	3,45	4,07	4,32	4,18	2,87	1,91	3,48
összes kiadás	36,57	42,48	33,20	36,95	33,59	52,96	43,32	32,02	37,32	46,25

forrás: Eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373,47631312,2373_58674404&_dad=portal&_schema=PORTAL
lásd még mellékelt CD, *költségvetések_bontása_nemzeti_valuta&GDP%.xls* fájl

M.VI.10 táblázat Hiánytervtől való eltérés

Az államháztartás nettó pozíciója (központi kormány + önkormányzatok + TB alapok)

	2002	2003	2004	2005	2006
BG	0,1	-0,9	2,2	1,9	3,3
CZ	-6,8	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9
EE	0,4	2	2,3	2,3	3,8
LA	-2,3	-1,6	-1	-0,2	0,4
LI	-1,5	-1,3	-1,5	-0,5	-0,3
HU	-8,2	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
PL	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9
RO	-2	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9
SI	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
SK	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,4

Eurostat

tervezett költségvetési hiány

	2002	2003	2004	2005	2006
BG*	-0,8	-0,7	-0,5	0	3,2
CZ	-6,4	-6	-5,7	-5,5	-3,8
EE	-0,2	0	0	0	0
LA	-1,8	-2,5	-2,2	-2	-2
LI	-1,9	-1,7	-1,6	-1,5	-1,8
HU	-5,7	-4,5	-3	-2,5	-2,7
PL	-4,1	-3,6	-3,3	-2,2	-3,2
RO*	-2,7	-2,4	-2,4	-2,4	-2,3
SI	-1,8	-1,3	-1	-0,8	-1,5
SK	-4,6	-4,1	-3,1	-2,6	-3

forrás: 2003-2005-re a 2002-es PEP-ek, 2006-ra a 2004-es konvergencia-programok, szándékosan nem a módosított értékek szerepelnek, hanem az eredeti tervek

* = Románia és Bulgária esetében 2006-ra és 2007-re 2006-os konvergencia-program adatai szerepelnek

tervezett és tényleges közötti eltérés

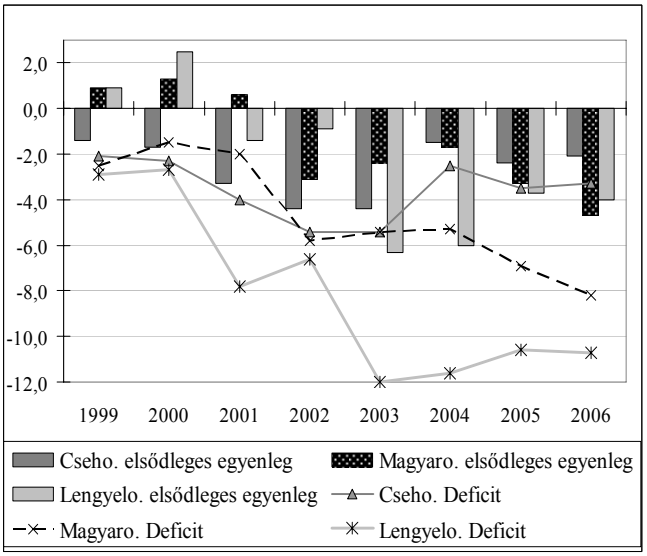
	2002	2003	2004	2005	2006	átlag	szórás
BG	0,9	-0,2	2,7	1,9	0,1	1,08	1,088853
CZ	-0,4	-0,6	2,8	2	0,9	0,94	1,479189
EE	0,6	2	2,3	2,3	3,8	2,2	1,137981
LA	-0,5	0,9	1,2	1,8	2,4	1,16	1,092245
LI	0,4	0,4	0,1	1	1,5	0,68	0,563028
HU	-2,5	-2,7	-3,5	-5,3	-6,5	-4,1	1,737815
PL	0,9	-2,7	-2,4	-2,1	-0,7	-1,4	1,496663
RO	0,7	0,9	0,9	1	0,4	0,78	0,238747
SI	-0,7	-1,5	-1,3	-0,7	0,1	-0,82	0,626099
SK	-3,1	1,4	0,7	-0,2	-0,4	-0,32	1,713768
EU8+2 átlag	-0,74	-0,42	0,7	0,34	0,32	0,04	0,596657
balti átlag	0,1667	1,1000	1,2000	1,7000	2,5667	1,3467	0,878635
visegrádi 4 + SI átlaga	-1,1600	-1,2200	-0,7400	-1,2600	-1,3200	-1,1400	0,231084
közép-európai átlag	-0,6000	-0,7714	-0,0143	-0,4857	-0,8714	-0,5486	0,333901

saját számítás

Melléklet VII.

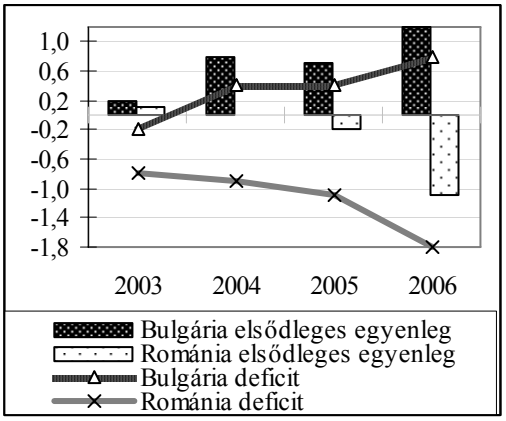
Az EU8+2 országok deficitszerkezete

M.VII.1 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Cseho., Lengyelo., Magyaro.



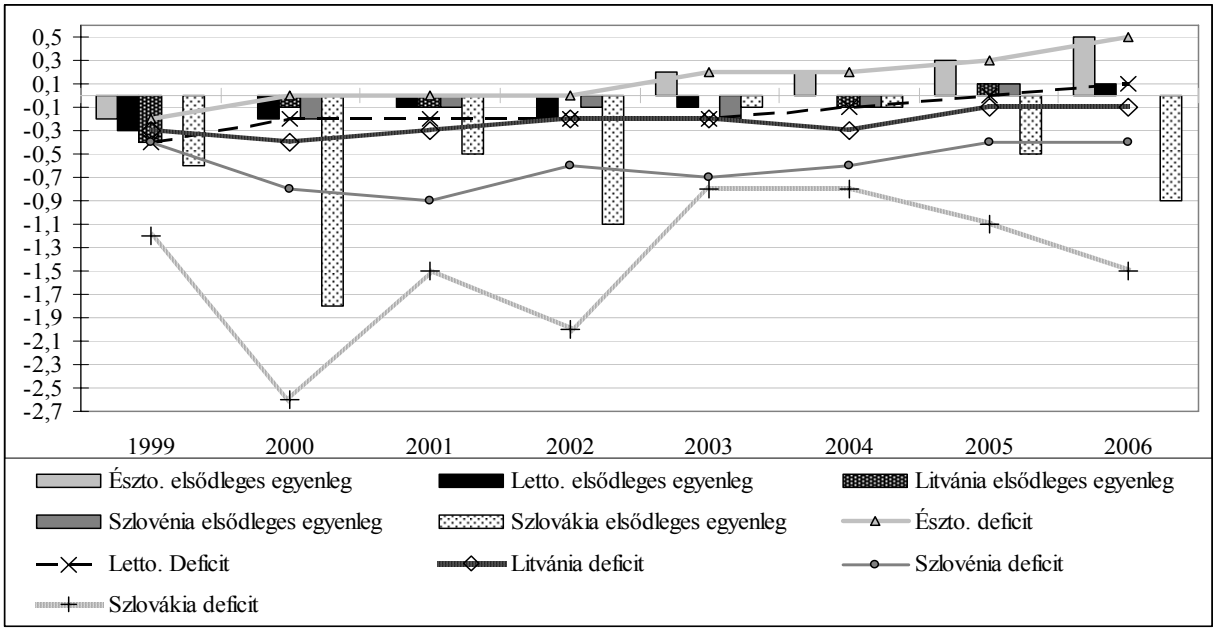
Forrás: eurostat

M.VII.2 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Bulgária, Románia



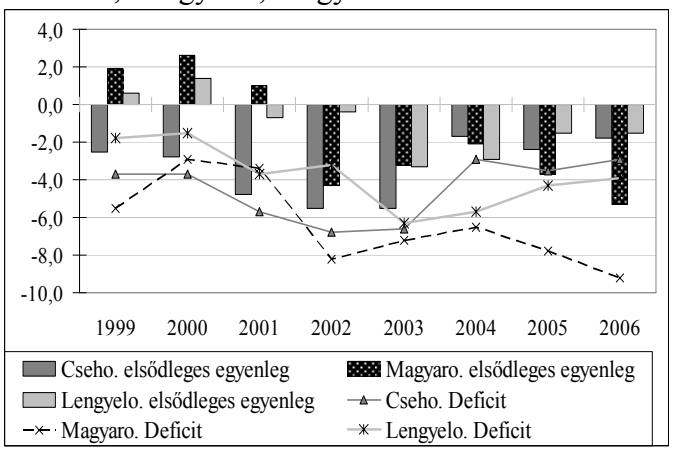
Forrás: eurostat

M.VII.3 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, mrd euró, Észto., Letto., Litvánia, Szlovénia, Szlovákia



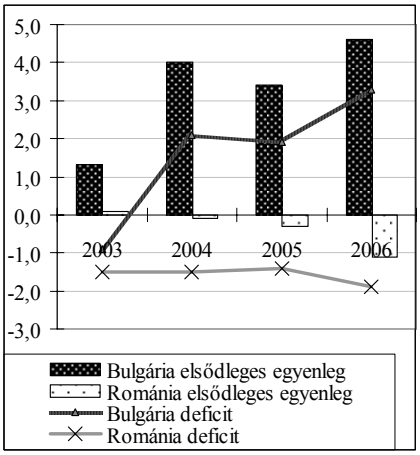
Forrás: eurostat

M.VII.4 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Cseho., Lengyelo., Magyaro



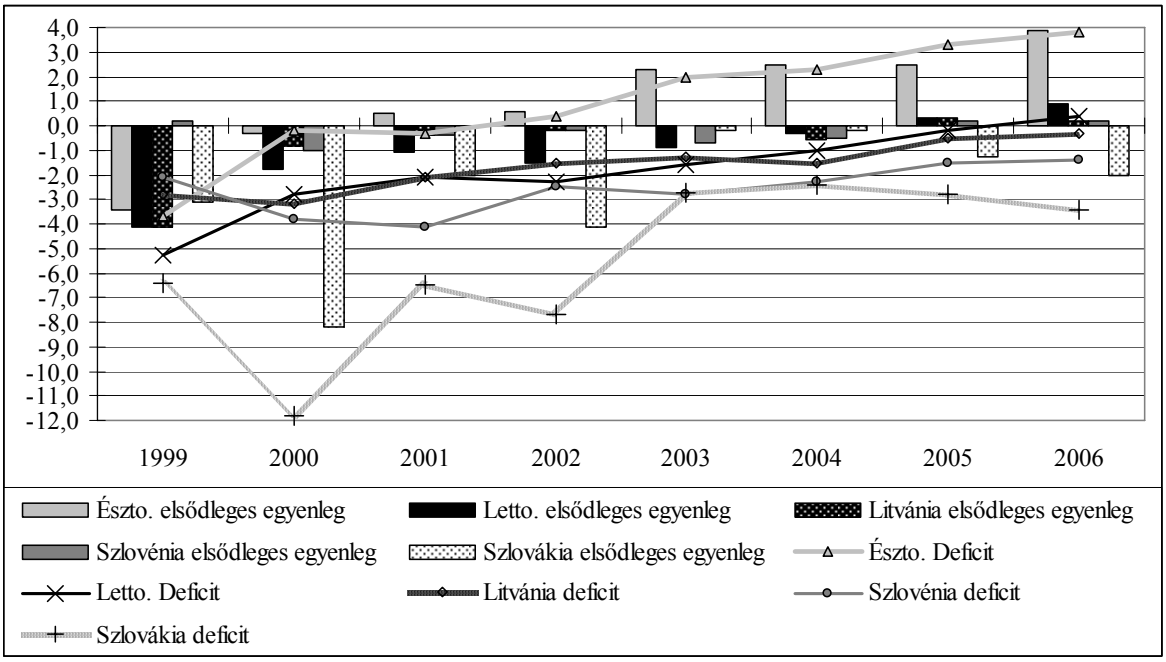
Forrás: eurostat

M.VII.5 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Bulgária, Románia



Forrás: eurostat

M.VII.6 ábra Deficitszerkezet: elsődleges egyenleg és költségvetési hiány, GDP %-a, Észto., Letto., Litvánia, Szlovénia, Szlovákia



Forrás: eurostat

M.VII.1 táblázat Elsődleges egyenleg, mrd euró

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Csehország	-1,4	-1,7	-3,3	-4,4	-4,4	-1,5	-2,4	-2,1
Magyarország	0,9	1,3	0,6	-3,1	-2,4	-1,7	-3,3	-4,7
Lengyelország	0,9	2,5	-1,4	-0,9	-6,3	-6,0	-3,7	-4,0
Észtország	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,5
Lettország	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,1
Litvánia	-0,4	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0
Szlovénia	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0
Szlovákia	-0,6	-1,8	-0,5	-1,1	-0,1	-0,1	-0,5	-0,9
Bulgária	:	:	:	:	0,2	0,8	0,7	1,2
Románia	:	:	:	0,0	0,1	0,0	-0,2	-1,1

Forrás: eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/euro_na/na_geng&language=en&product=EUROIND_NA&root=EUROIND_NA&scrollto=77
letöltés 2007. július 16.

M.VII.2 táblázat Elsődleges egyenleg, GDP %-a

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Euro-12	2,9	4,2	2,2	1,0	0,2	0,3	0,5	1,3
Csehország	-2,5	-2,8	-4,8	-5,5	-5,5	-1,7	-2,4	-1,8
Magyarország	1,9	2,6	1,0	-4,3	-3,2	-2,1	-3,7	-5,3
Lengyelország	0,6	1,4	-0,7	-0,4	-3,3	-2,9	-1,5	-1,5
Észtország	-3,4	-0,3	0,5	0,6	2,3	2,5	2,5	3,9
Lettország	-4,1	-1,8	-1,1	-1,5	-0,9	-0,3	0,3	0,9
Litvánia	-4,1	-0,8	-0,4	-0,2	0,0	-0,6	0,3	0,2
Szlovénia	0,2	-1,0	-0,4	-0,2	-0,7	-0,5	0,2	0,2
Szlovákia	-3,1	-8,2	-2,0	-4,1	-0,2	-0,2	-1,3	-2,0
Bulgária	:	:	:	:	1,3	4,0	3,4	4,6
Románia	:	:	:	0,5	0,1	-0,1	-0,3	-1,1

Forrás: eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/euro_na/na_geng&language=en&product=EUROIND_NA&root=EUROIND_NA&scrollto=77
letöltés 2007. július 16.

M.VII.3 táblázat Költségvetési deficit, mrd euró

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Csehország	-2,1	-2,3	-4	-5,4	-5,4	-2,5	-3,5	-3,3
Magyarország	-2,5	-1,5	-2	-5,8	-5,4	-5,3	-6,9	-8,2
Lengyelország	-2,9	-2,7	-7,8	-6,6	-12	-11,6	-10,6	-10,7
Észtország	-0,2	0	0	0	0,2	0,2	0,3	0,5
Lettország	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0	0,1
Litvánia	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1
Szlovénia	-0,4	-0,8	-0,9	-0,6	-0,7	-0,6	-0,4	-0,4
Szlovákia	-1,2	-2,6	-1,5	-2	-0,8	-0,8	-1,1	-1,5
Bulgária	:	:	:	:	-0,2	0,4	0,4	0,8
Románia	-1,5	-1,9	-1,5	0	-0,8	-0,9	-1,1	-1,8

Forrás: eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/euro_na/na_geng&language=en&product=EUROIND_NA&root=EUROIND_NA&scrollto=77
letöltés 2007. július 16.

M.VII.4 táblázat Költségvetési deficit, GDP %-a

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Euro-12	-1,3	0,0	-1,8	-2,5	-3,0	-2,8	-2,5	-1,6
Csehország	-3,7	-3,7	-5,7	-6,8	-6,6	-2,9	-3,5	-2,9
Magyarország	-5,5	-2,9	-3,4	-8,2	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2
Lengyelország	-1,8	-1,5	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,9
Észtország	-3,7	-0,2	-0,3	0,4	2,0	2,3	3,3	3,8
Lettország	-5,3	-2,8	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,2	0,4
Litvánia	-2,8	-3,2	-2,1	-1,5	-1,3	-1,5	-0,5	-0,3
Szlovénia	-2,1	-3,8	-4,1	-2,5	-2,8	-2,3	-1,5	-1,4
Szlovákia	-6,4	-11,8	-6,5	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,4
Bulgária	:	:	:	:	-0,9	2,1	1,9	3,3
Románia	-4,5	-4,6	-3,3	-2,0	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9

Forrás: eurostat,
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/euro_na/na_geng&language=en&product=EUROIND_NA&root=EUROIND_NA&scrollto=77
letöltés 2007. július 16.

Melléklet VIII.

Az EU-költségvetés és a nemzeti kölségvetések viszonya, EU-8

M.VIII.1 táblázat EU-8 országok pozíciója az EU költségvetésben

Az EU-költségvetés kiadásaiból az EU-8 országok számára juttatott támogatás mértéke a nemzeti GNI %-ában, 2004-ben és 2005-ben

	CZ	EE	HU	LA	LI	PL	SK	SI
2005	1,15	2,49	1,65	3,05	3,29	1,74	1,64	1,35
2004	0,99	2,39	0,93	2,45	2,77	1,4	1,18	1,09

forrás: European Commission (2006) Table II.2

Az EU-8 országok EU-költségvetés bevételeihez való hozzájárulásának mértéke a nemzeti GNI %-ában,2005-ben

	CZ	EE	HU	LA	LI	PL	SK	SI
nemzeti hozzájárulás	0,91	0,84	0,88	0,87	0,85	0,89	0,85	0,91
EU bevételei*	0,16	0,16	0,14	0,16	0,17	0,12	0,12	0,1
összes befizetés	1,06	1	1,01	1,03	1,02	1	0,97	1,01

* = mezőgazdasági illetékek, cukorilleték, vámok
forrás: European Commission (2006) Table 2.2

Az EU-8 országok nettó haszna az EU-költségvetésből a nemzeti GNI %-ában, 2005-ben

	CZ	EE	HU	LA	LI	PL	SK	SI
nettó haszon, 2005-ben	0,09	1,49	0,64	2,02	2,27	0,74	0,67	0,34

saját számítás

M.VIII.2 táblázat

A 2006-os évre igényelt EU-támogatások lehívási aránya a 2004-2006-os programokra, millió euró

	CZ	EE	HU	LA	LI	PL	SK	SI
igényelt	274	110	750	182	142	2288	309	91
kifizetett	246	87	552	139	66	1619	215	59
Lehívási arány	89,78%	79,09%	73,60%	76,37%	46,48%	70,76%	69,58%	64,84%

forrás: Európai Bizottság
http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/expenditure/sf_implem_rep_2006_en.pdf
table 9, table 10

M.VIII.3 táblázat

2006-ban tett tagállami kötelezettségvállalások és kifizetések az EU költségvetés terhére, millió euró

	CZ	EE	HU	LA	LI	PL	SK	SI
tagállami vállalás	688	161	876	242	383	3637	488	105
EU-kifizetés	246	87	552	66	139	1606	189	59
hazai finanszírozási arány	73,66%	64,92%	61,34%	78,57%	73,37%	69,37%	72,08%	64,02%

forrás: Európai Bizottság
http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/expenditure/sf_implem_rep_2006_en.pdf
chart 7, chart 8

Melléklet IX. Adóék

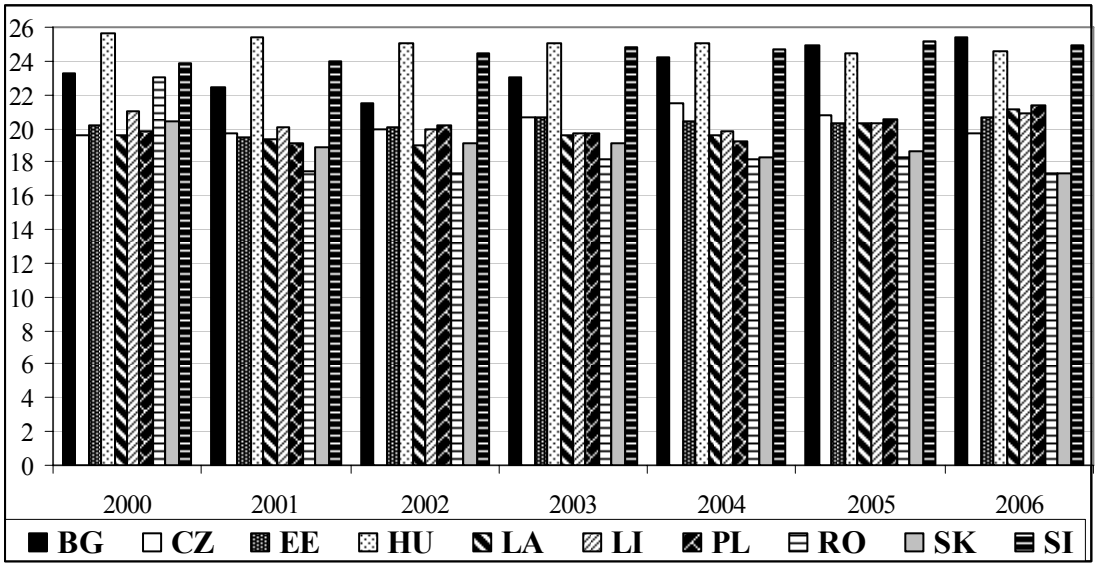
Adóék = összadó/összjövedelem

M.IX.1 táblázat EU8+2 országok adóék-számítása, GDP%-a

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	átlag	szórás
BG	közvetett adóék	12,80	13,47	12,73	13,28	13,21	13,82	14,23	14,53	16,02	17,73	18,59	19,31		
	jövedelemadó-ék	11,83	12,82	11,16	9,89	9,81	9,38	8,07	6,81	6,80	6,32	6,02	5,63		
	tőkét terhelő adóék	0,20	0,15	<0.1	0,12	0,12	0,12	0,14	0,13	0,20	0,22	0,28	0,44		
	teljes adóék	24,82	26,44	23,88	23,29	23,14	23,32	22,44	21,47	23,02	24,27	24,89	25,38	23,86	1,37
CZ	közvetett adóék	12,30	12,10	11,53	10,96	11,55	11,32	10,97	10,82	11,08	11,75	11,58	10,99		
	jövedelemadó-ék	9,56	8,34	8,84	8,30	8,46	8,29	8,79	9,08	9,60	9,74	9,25	8,77		
	tőkét terhelő adóék	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1		
	teljes adóék	21,86	20,44	20,37	19,26	20,01	19,61	19,76	19,91	20,68	21,49	20,83	19,76	20,33	0,78
EE	közvetett adóék	13,90	13,99	14,63	12,81	12,17	12,40	12,15	12,54	12,41	12,22	13,18	13,42		
	jövedelemadó-ék	10,93	9,54	9,60	10,49	10,07	7,84	7,29	7,58	8,26	8,21	7,07	7,24		
	tőkét terhelő adóék	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	-	:	:	:	:	:	:	-		
	teljes adóék	24,83	23,53	24,23	23,30	22,24	20,23	19,43	20,11	20,67	20,42	20,24	20,66	21,66	1,86
HU	közvetett adóék	17,90	17,08	15,55	15,78	16,28	16,09	15,35	14,95	15,61	16,08	15,50	15,09		
	jövedelemadó-ék	9,38	9,38	9,10	9,08	9,52	9,52	10,03	10,07	9,45	8,98	9,01	9,45		
	tőkét terhelő adóék	:	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1		
	teljes adóék	27,28	26,46	24,65	24,85	25,81	25,61	25,37	25,02	25,06	25,06	24,51	24,54	25,35	0,83
LA	közvetett adóék	14,10	13,01	13,87	14,98	13,68	12,33	11,78	11,24	12,09	11,74	12,43	12,74		
	jövedelemadó-ék	7,12	6,97	7,55	7,98	7,67	7,28	7,55	7,70	7,51	7,87	7,89	8,42		
	tőkét terhelő adóék	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:		
	teljes adóék	21,22	19,98	21,42	22,96	21,35	19,61	19,33	18,94	19,60	19,61	20,32	21,16	20,46	1,17
LI	közvetett adóék	12,40	11,85	13,69	13,87	13,72	12,60	12,22	12,44	11,75	11,08	11,17	11,21		
	jövedelemadó-ék	8,68	8,20	8,85	9,04	9,17	8,46	7,83	7,50	7,99	8,71	9,11	9,68		
	tőkét terhelő adóék	<0.1	<0.1	-	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1		
	teljes adóék	21,08	20,05	22,54	22,91	22,89	21,06	20,05	19,94	19,74	19,79	20,28	20,90	20,93	1,21
PL	közvetett adóék	14,20	14,43	13,86	13,08	13,59	12,62	12,50	13,20	13,17	12,87	13,60	13,90		
	jövedelemadó-ék	11,73	11,33	11,05	10,84	7,71	7,16	6,64	6,92	6,58	6,37	6,96	7,51		
	tőkét terhelő adóék	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1		
	teljes adóék	25,93	25,76	24,91	23,92	21,30	19,78	19,14	20,13	19,74	19,24	20,56	21,41	21,82	2,59
RO	közvetett adóék	:	:	:	13,50	14,85	16,36	11,37	11,70	12,50	11,82	12,93	12,16		
	jövedelemadó-ék	:	:	:	8,10	6,53	6,63	6,09	5,67	5,68	6,30	5,32	5,19		
	tőkét terhelő adóék	:	:	:	:	:	:	-	-	-	-	-	-	*	*
	teljes adóék				21,60	21,37	22,99	17,46	17,36	18,19	18,12	18,25	17,35	19,19	2,17
SK	közvetett adóék	15,10	14,85	13,91	13,12	13,03	12,78	11,52	12,01	12,16	12,32	12,68	11,48		
	jövedelemadó-ék	11,48	10,49	9,99	9,07	8,82	7,64	7,30	7,11	6,99	5,97	5,94	5,90		
	tőkét terhelő adóék	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1		
	teljes adóék	26,58	25,34	23,90	22,19	21,86	20,42	18,82	19,11	19,15	18,29	18,62	17,38	20,97	3,00
SI	közvetett adóék	:	:	:	:	:	16,29	16,08	16,41	16,57	16,21	16,10	15,58		
	jövedelemadó-ék	:	:	:	:	:	7,54	7,76	8,04	8,24	8,48	9,05	9,35		
	tőkét terhelő adóék	:	:	:	:	:	<0.1	0,11	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	<0.1	**	**
	teljes adóék						23,84	23,95	24,45	24,81	24,69	25,15	24,93	24,55	0,49

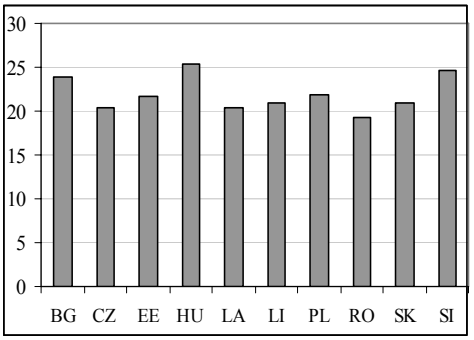
Forrás: Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373,47631312,2373_58674404&_dad=portal&_schema=PORTAL
lásd még mellékelt CD, *költségvetések_bontása_nemzeti_valuta&GDP%.xls* fájl
* = 1998 és 2006 közötti adatokból számítva
** = 2000 és 2006 közötti adatokból számítva

M.IX.1 ábra Adóék az EU8+2 országokban, 2000-2006



forrás: Eurostat,

M.IX.2 ábra Adóék átlaga,
1995-2006, RO esetében 1998-2006, SI esetében 2000-2006



forrás: Eurostat,

Melléklet X. EU8+2 kiadási szerkezet,

M.X.1 táblázat A kormányzati kiadások feladat és kormányzati szint szerint 2004, COFOG nomenklatúra GDP %-a,

	BG	*CZ*	*EE*	*LA*	*LI*	*HU*	*PL*	*RO*	*SI*	*SK*
gf01 - Általános közszolgáltatások										
teljes államháztartás	5,1	5,1	2,4	5,4	4,6	9,2	5,9	3,9	6,7	4,9
központi kormányzat	10,8	5	4,3	3,8	8,8	7,6	5,8	3,2	5,7	4,9
önkormányzatok	0,5	2,1	0,8	1,8	0,7	2,5	1,4	0,7	1,8	1,1
TB alapok	0	-	0	:	0	0	-	0	0	0
gf02 - Védelem										
teljes államháztartás	1,9	1,4	1,5	1,3	1,4	1,3	1	1,4	1,3	1
központi kormányzat	1,9	1,4	1,5	1,3	1,4	1,3	1	1,4	1,3	1,2
önkormányzatok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TB alapok	0	-	0	-	0	0	-	0	0	0
gf03 - közrend és biztonság										
teljes államháztartás	2,9	2,2	2,4	1,9	1,9	2,1	1,6	2,1	1,9	1,3
központi kormányzat	2,9	2	2,3	1,7	1,8	1,9	1,5	2	1,8	1,6
önkormányzatok	0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0
TB alapok	:	-	0	-	0	0	-	0	0	0
gf04 - gazdasági ügyek										
teljes államháztartás	5,1	7,6	4	4,4	3,7	5,7	3,4	7,4	4,6	6,5
központi kormányzat	4,3	5,4	2,9	4	3,6	5,4	2,3	6,3	4,1	5,9
önkormányzatok	0,8	2,7	1,1	0,9	0,4	0,6	1,5	1,1	0,7	0,9
TB alapok	0	-	0	-	0	0	-	0	0	0,2
gf05 - környezetvédelem										
teljes államháztartás	0,8	1,1	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	0,1	0,5	0,5
központi kormányzat	0	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,1	0,1	0,5	0,4
önkormányzatok	0,8	0,9	0,3	0,4	0,2	0,5	0,5	0	0	0,3
TB alapok	:	-	0	-	0	0	-	0	0	0
gf06 - háztartási és közösségi közművesítés, fejlesztés										
teljes államháztartás	0,6	0,9	0,4	0,8	0,4	0,8	1,4	2,6	0,4	1,2
központi kormányzat	0,1	0,3	0	0,2	0	0,1	0,4	0,8	0	0,4
önkormányzatok	0,4	0,8	0,4	0,6	0,4	0,8	1,1	1,8	0,3	0,8
TB alapok	:	-	0	-	0	0	-	0	0	0
gf07 - egészségügy										
teljes államháztartás	4,2	6,2	4,1	4	4,1	5,4	4,2	5,4	6,6	4,1
központi kormányzat	1,9	1,6	1,6	3,2	1,1	2,8	0,9	2,4	3,3	2,6
önkormányzatok	0,2	0,2	0,7	0,8	1,9	2	1,9	0,1	1,1	0,4
TB alapok	2,2	5,8	3,4	:	3,3	4,8	3,4	2,9	5,9	0,5
gf08 - rekreáció, kultúra, vallás										
teljes államháztartás	0,8	1,2	2,1	1,3	0,7	1,8	1	0,9	1,1	1,2
központi kormányzat	0,5	0,4	1,2	0,7	0,3	1,3	0,4	0,5	0,6	0,7
önkormányzatok	0,3	0,9	1	0,6	0,4	0,6	0,8	0,4	0,5	0,6
TB alapok	:	-	0	-	0	0	-	0	0	0
gf09 - oktatás										
teljes államháztartás	4,2	4,9	6,2	5,8	5,9	5,7	5,8	4,1	6,5	3,6
központi kormányzat	1,8	3,8	2,4	3,8	2,1	3,9	5,3	1,9	4,9	3
önkormányzatok	2,4	3,6	4	4,1	3,8	3,9	4,1	2,2	3,5	2,3
TB alapok										
gf10 - szociális védelem										
teljes államháztartás	13	13,8	10,5	10,5	10,2	16,3	17,8	10,4	17,9	15,5
központi kormányzat	1,9	12,5	8,9	2	1,6	7,1	7,1	2,3	8	4,3
önkormányzatok	0,3	1,2	0,7	0,7	1,1	1,6	1,4	0,9	0,9	0,5
TB alapok	10,8	-	0,9	8	7,5	10,5	14,7	7,2	12,9	11,6

forrás: Eurostat, europa.eu.int/comm/eurostat , letöltés 2007.07.25., COFOG nómenklatúra (lásd Mellékelet II.), részletes bontásban a mellékelt CD-n „COFOG.xls" nevű fájlban

M.X.2 táblázat A kormányzati kiadások kiadási kategória szerint 1995-2006, ESA95, GDP %-a,

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BG	közbenső fogyasztás	6,60	5,85	7,09	7,41	7,96	8,48	7,37	7,47	7,46	7,29	7,28	6,91
	munkavállalók kompenzálása	9,27	7,00	6,78	9,67	10,51	10,03	8,89	8,79	9,41	9,19	8,73	8,18
	kamatfizetés	14,10	21,08	8,27	4,26	3,77	4,05	3,72	2,12	2,19	1,82	1,55	1,29
	támogatások	1,21	0,83	0,63	1,76	1,84	1,92	2,36	0,86	1,15	1,05	0,87	0,94
	szociális juttatások	18,12	14,94	15,17	17,80	19,57	22,44	21,24	16,05	16,01	15,20	15,30	14,51
	Egyéb elsődleges kiadások	0,31	0,28	0,21	3,93	5,06	6,07	6,06	0,97	0,56	0,94	1,40	0,79
	fizetendő tőkejuttatások	-	-	0,19	4,11	3,79	2,17	1,14	0,34	1,78	1,28	1,27	0,69
	tőkeberuházás	0,85	0,87	1,44	3,49	3,69	3,55	2,55	2,56	2,34	2,49	3,08	3,26
	összes kiadás	50,47	50,86	39,79	52,42	56,19	58,70	53,34	39,16	40,91	39,26	39,48	36,57
CZ	közbenső fogyasztás	6,60	5,69	6,24	5,77	6,38	6,58	6,50	7,04	7,61	6,96	7,01	6,66
	munkavállalók kompenzálása	7,35	7,53	7,39	6,76	7,28	7,07	7,35	7,77	8,31	7,99	7,97	7,82
	kamatfizetés	1,03	1,21	1,12	1,16	1,02	0,84	1,01	1,24	1,14	1,17	1,16	1,10
	támogatások	2,86	2,41	2,72	2,90	2,94	2,79	2,78	2,30	2,65	2,12	1,86	1,94
	szociális juttatások	15,85	16,14	16,74	16,55	17,05	17,33	17,34	18,15	18,08	17,59	17,17	16,72
	egyéb elsődleges kiadások	1,01	1,39	0,81	0,79	0,69	0,96	0,78	0,90	1,28	1,24	1,47	1,48
	fizetendő tőkejuttatások	14,73	2,98	4,00	4,65	3,73	2,63	5,42	4,88	3,82	2,53	2,39	1,78
	tőkeberuházás	5,03	5,23	4,17	4,59	3,18	3,63	3,30	4,04	4,45	4,81	4,94	4,98
	összes kiadás	54,46	42,57	43,20	43,16	42,27	41,82	44,49	46,31	47,32	44,41	43,97	42,48
EE	közbenső fogyasztás	11,90	11,42	9,95	9,45	9,83	8,32	7,83	7,41	7,82	7,47	7,01	6,85
	munkavállalók kompenzálása	11,75	11,20	10,73	10,63	12,03	10,90	10,26	9,93	10,01	9,97	9,38	8,89
	kamatfizetés	0,20	0,14	0,26	0,39	0,27	0,21	0,15	0,21	0,21	0,21	0,18	0,15
	támogatások	0,72	0,70	0,67	1,03	1,10	1,10	1,04	0,98	0,88	0,86	0,95	0,95
	szociális juttatások	10,80	11,23	10,78	10,32	11,33	11,14	10,70	10,89	10,96	11,50	11,02	10,75
	egyéb elsődleges kiadások	1,49	1,24	1,05	1,26	0,90	0,57	0,58	0,64	0,79	1,36	1,78	1,60
	fizetendő tőkejuttatások	1,76	1,89	1,49	1,69	3,12	0,34	0,34	0,70	0,46	0,36	0,34	1,01
	tőkeberuházás	5,00	4,46	4,25	4,72	4,22	3,87	4,17	4,89	4,17	2,50	2,51	3,00
	összes kiadás	43,63	42,29	39,19	39,49	42,80	36,46	35,08	35,64	35,31	34,23	33,16	33,20
LA	közbenső fogyasztás	10,20	7,65	7,32	7,92	7,64	6,92	7,65	7,91	8,70	8,65	7,03	6,85
	munkavállalók kompenzálása	11,17	10,90	10,47	10,83	11,25	10,80	10,24	10,48	10,71	10,50	10,05	10,14
	kamatfizetés	0,91	1,40	0,91	0,72	0,66	0,98	0,91	0,74	0,69	0,72	0,57	0,46
	támogatások	1,18	0,79	1,00	1,15	1,40	1,00	0,66	0,74	0,84	0,61	0,55	0,64
	szociális juttatások	12,68	12,87	12,54	13,42	14,94	12,39	11,18	10,78	10,10	9,63	8,81	8,47
	egyéb elsődleges kiadások	<0.1	<0.1	0,55	2,67	1,75	1,54	0,55	1,48	0,93	1,43	3,25	4,82
	fizetendő tőkejuttatások	0,75	0,83	0,91	2,50	2,88	2,37	2,17	2,23	0,11	0,66	1,91	2,11
	tőkeberuházás	1,92	2,44	2,48	1,38	1,45	1,35	1,21	1,30	2,70	3,55	3,29	3,45
	összes kiadás	38,81	36,88	36,19	40,59	41,97	37,34	34,57	35,64	34,78	35,77	35,45	36,95
LI	közbenső fogyasztás	9,40	8,83	9,76	9,34	6,99	7,34	6,09	6,39	6,06	5,71	5,38	5,38
	munkavállalók kompenzálása	9,95	10,71	11,21	12,72	13,41	12,15	11,72	11,39	10,86	10,86	10,44	10,52

	kamatfizetés	0,36	0,85	0,74	1,14	1,48	1,75	1,52	1,32	1,25	0,94	0,82	0,45
	támogatások	1,06	1,21	0,87	1,06	1,05	0,79	0,85	0,80	0,79	0,69	0,69	0,71
	szociális juttatások	10,11	10,68	10,40	11,76	13,12	12,11	11,79	10,74	10,54	10,33	10,23	9,95
	egyéb elsődleges kiadások	0,11	0,10	2,03	0,69	0,56	0,15	0,40	0,15	0,26	0,86	2,26	2,05
	fizetendő tőkejuttatások	1,28	2,60	12,95	1,18	0,96	2,49	2,17	1,06	0,52	0,64	0,45	0,45
	tőkeberuházás	3,47	2,47	2,32	2,55	2,57	2,33	2,21	2,92	2,95	3,34	3,33	4,07
	összes kiadás	35,74	37,45	50,27	40,43	40,13	39,11	36,75	34,77	33,23	33,37	33,61	33,59
HU	közbenső fogyasztás	7,20	7,41	7,52	6,82	6,97	6,73	6,57	6,50	6,58	6,41	6,38	6,54
	munkavállalók kompenzálása	12,19	10,89	10,86	10,86	10,86	10,46	11,07	12,21	13,14	12,61	12,59	12,07
	kamatfizetés	:	9,86	9,81	7,79	7,38	5,36	4,64	4,01	4,01	4,36	4,13	3,94
	támogatások	2,09	2,01	1,86	1,60	1,93	1,62	1,71	1,74	1,47	1,59	1,33	1,26
	szociális juttatások	:	16,33	15,50	16,23	16,05	14,93	15,09	15,96	16,57	16,89	17,77	18,79
	egyéb elsődleges kiadások	<0.1	1,35	0,98	1,47	1,57	1,57	1,63	1,93	1,80	2,23	2,45	3,79
	fizetendő tőkejuttatások	:	3,08	3,11	4,81	3,00	2,79	2,93	4,11	2,25	1,58	1,47	2,24
	tőkeberuházás	:	1,71	2,61	3,28	2,16	3,07	3,61	4,84	3,29	3,20	3,87	4,32
	összes kiadás		52,64	52,24	52,84	49,93	46,53	47,25	51,30	49,11	48,89	49,99	52,96
PL	közbenső fogyasztás	6,40	6,70	6,27	6,37	6,07	5,95	6,06	6,08	6,03	5,79	5,84	5,82
	munkavállalók kompenzálása	10,65	10,48	10,47	9,98	10,12	10,09	10,69	10,76	10,68	10,06	10,06	9,74
	kamatfizetés	5,74	4,56	4,54	4,02	2,95	3,02	3,12	2,89	2,97	2,76	2,80	2,44
	támogatások	0,94	0,96	0,75	0,64	0,51	0,46	0,42	0,36	0,33	0,62	0,57	0,80
	szociális juttatások	18,77	18,56	18,36	17,50	18,53	17,94	18,85	18,90	18,93	18,13	17,56	17,51
	egyéb elsődleges kiadások	1,20	1,31	1,43	1,00	0,60	0,68	0,62	1,28	1,27	1,36	2,23	2,29
	fizetendő tőkejuttatások	0,66	4,77	0,68	0,91	0,40	0,52	0,58	0,49	1,04	0,46	0,86	0,54
	tőkeberuházás	3,36	3,67	3,95	3,93	3,51	2,40	3,43	3,50	3,39	3,45	3,47	4,18
	összes kiadás	47,72	51,01	46,44	44,34	42,68	41,07	43,79	44,26	44,65	42,62	43,37	43,32
RO	közbenső fogyasztás	:	:	:	6,58	7,09	7,96	7,51	6,52	6,34	6,10	6,90	7,12
	munkavállalók kompenzálása	:	:	:	8,57	7,62	8,15	7,85	8,42	8,24	8,11	8,94	8,85
	kamatfizetés	:	:	:	4,34	5,41	4,44	3,34	2,47	1,60	1,44	1,10	0,76
	támogatások	:	:	:	1,78	1,72	1,85	1,37	1,61	1,40	1,58	1,53	1,39
	szociális juttatások	:	:	:	10,73	11,20	9,92	9,72	9,66	9,46	9,56	9,66	9,04
	egyéb elsődleges kiadások	:	:	:	7,93	10,17	4,94	5,36	5,60	1,34	0,68	0,76	0,42
	fizetendő tőkejuttatások	:	:	:	3,38	1,29	1,47	1,24	2,10	1,91	2,13	1,03	1,57
	tőkeberuházás	:	:	:	1,93	2,12	1,90	2,41	3,19	3,31	3,05	3,83	2,87
	összes kiadás				45,24	46,62	40,62	38,79	39,57	33,59	32,63	33,74	32,02
SK	közbenső fogyasztás	8,50	9,41	8,14	7,65	5,98	6,66	6,70	6,06	5,99	5,58	4,88	5,58
	munkavállalók kompenzálása	9,31	9,32	9,13	9,35	9,28	8,70	8,80	9,05	8,82	8,07	7,34	7,46
	kamatfizetés	2,35	2,51	2,38	2,53	3,37	4,05	4,00	3,54	2,51	2,18	1,54	1,38
	támogatások	4,72	3,92	4,31	2,88	2,71	2,53	2,15	1,55	1,72	1,92	1,33	1,35
	szociális juttatások	12,31	14,43	14,47	14,59	15,31	14,70	14,39	14,45	15,29	15,37	17,03	16,51
	egyéb elsődleges kiadások	1,12	1,09	1,21	0,87	0,84	1,85	1,30	1,64	2,62	1,73	2,12	2,00
	fizetendő tőkejuttatások	3,62	7,38	3,68	3,70	7,15	10,64	3,01	4,16	0,66	0,55	1,73	1,13
	tőkeberuházás	5,09	4,03	5,66	3,72	2,57	2,55	2,98	2,89	2,36	2,29	2,11	1,91
	összes kiadás	47,03	52,09	48,98	45,29	47,22	51,68	43,34	43,34	39,98	37,69	38,07	37,32

SI	közbenső fogyasztás	:	:	:	:	:	6,82	6,83	7,02	6,55	6,31	6,27	6,27
	munkavállalók kompenzálása	:	:	:	:	:	11,64	12,17	11,99	12,13	11,99	11,96	11,65
	kamatfizatés	:	:	:	:	:	2,48	2,44	2,33	2,07	1,82	1,66	1,56
	támogatások	:	:	:	:	:	1,53	1,53	1,34	1,70	1,80	1,64	1,61
	szociális juttatások	:	:	:	:	:	18,97	19,05	19,14	19,09	18,55	18,45	18,12
	egyéb elsődleges kiadások	:	:	:	:	:	1,77	2,21	1,97	1,76	2,33	2,76	2,75
	fizetendő tőkejuttatások	:	:	:	:	:	1,83	2,07	1,21	1,46	1,20	1,02	0,80
	tőkeberuházás	:	:	:	:	:	3,10	2,63	3,02	3,29	3,44	3,27	3,48
	összes kiadás						48,14	48,93	48,01	48,04	47,43	47,03	46,25

Forrás: Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373,47631312,2373_58674404&_dad=portal&_schema=PORTAL
lásd még mellékelt CD, *költségvetések_bontása_nemzeti_valuta&GDP%.xls* fájl

Melléklet XI. Segédlet a 9.7 alfejezet összesített rangsorához

M.XI.1 táblázat 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

A szerző e témában 2007. szept. 1-ig született publikációi:

Angol nyelvű:

– ***Budget deficit and the achievement of fiscal equilibrium – institutional approach*** Public Finance Quarterly 2007/1, Pénzügyminisztérium & Állami Számvevőszék, Budapest

– ***Budgetary Dilemmas in Eastern EU member states*** Society and Economy 2006/ vol.28, Corvinus University of Budapest

Magyar nyelvű

– ***Költségvetési hiány és egyensúlyteremtés – intézményi megközelítésből*** Pénzügyi Szemle 2007/1, Pénzügyminisztérium & Állami Számvevőszék, Budapest

– ***A fejlett európai országok fiskális politikai tapasztalatai*** Európai tükör 2006/10

– Szentes Tamás és munkaközössége ***Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I.*** Akadémiai Kiadó 2005. pp 314-335 és 338-345

– ***Történelemfüggő-e a demokrácia intézményi működése?*** I. évf. 6. szám, 2005 november 30., *Szakpolitikai Szemle*, DEMOSZ Magyarország, review, elemzett tanulmány: Druckman, J. N. – Roberts, A.: Context and Coalition-Bargaining. Comparing Portfolio allocation in Eastern and Western Europe. Party Politics, 2005. november

– diplomamunka: ***A magyar árfolyam-politika hatása Magyarország európai integrációjára, 1995-2002*** BKÁE, 2002