



**MULTIDISZCIPLINÁRIS
TÁRSDALOMTUDOMÁNYOK
(NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK)
DOKTORI ISKOLA**

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kutasi Gábor

Monetáris integráció és a költségvetési politikák versenye

(Az EU8+2 országok költségvetési elemzése)

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Magas István CSc, dr. hab
egyetemi tanár

Budapest 2007

Világgazdasági tanszék

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Kutasi Gábor

Monetáris integráció és a költségvetési politikák versenye

(Az EU8+2 országok költségvetési elemzése)

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Magas István CSc, dr. hab.
egyetemi tanár

© Kutasi Gábor

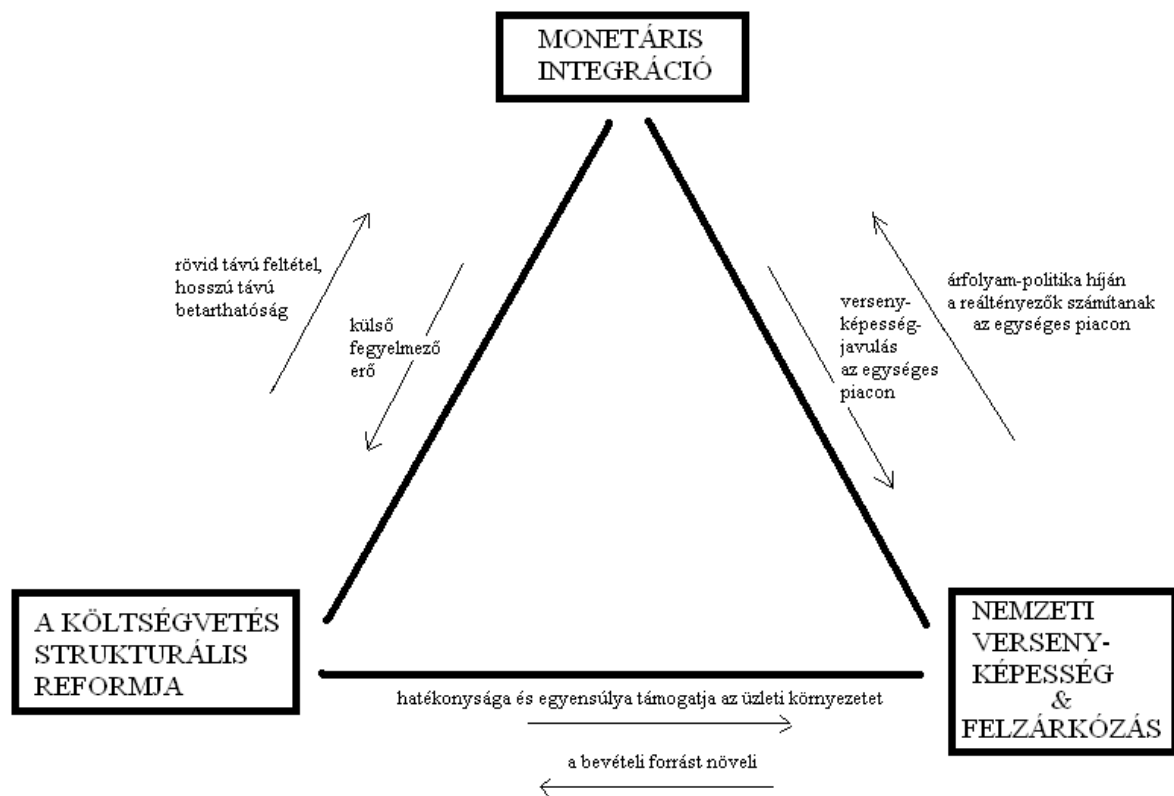
Tartalomjegyzék

1. A témaválasztás indoklása -----	3
2. A kutatás módszertana -----	5
2.1 A kutatás menete -----	5
2.2 A szerző által kialakított költségvetési rangsor indexrendszere -----	7
3. Az értekezés következtetései -----	9
3.1 A kutatás eredménye -----	9
3.2 Gazdaságpolitikai ajánlások -----	15
3.3 A téma további kutatási lehetőségei -----	18
4. Főbb hivatkozások -----	19
5. A témával kapcsolatos saját publikációk -----	21

1. A témaválasztás indoklása

Az értekezés abból a feltételezésből indul ki, hogy a költségvetési egyensúly, az euró bevezetése és a felzárkózási politika szorosan és kölcsönösen összefüggő folyamatok. Vagyis a felzárkózáshoz elengedhetetlen az egységes valuta, mint versenyképességi eszköz bevezetése, ami pedig többek között attól függ, létre jött-e fenntartható költségvetési egyensúly. (lásd 1. ábra) 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. Ezért érdemes megvizsgálni, hogy az EU8+2 országok (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) hol állnak az egyensúlyteremtési folyamatban.

1. ábra A tagállami gazdaságpolitika háromszöge az európai egységes piacon



forrás: saját

Az euró bevezetése egyrészt költségmentesítés, 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. 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. (Magas 2002)

A téma a Szentés Tamás Doktori Iskola keretében végzett versenyképességi kutatások során merült fel a szerzőben, amikor Magyarország relatív versenyképességének értelmezéséről folyt a vita. Ha tőkevonzó képesség, munkaerőköltség, összgazdasági teljesítmény stb. szempontjából fel lehet állítani relatív sorrendet a tényleges versenytársak között, akkor ugyanezt meg kell próbálni a gazdasági teljesítményt jelentősen befolyásoló költségvetési politika esetében is. (Szentés et al. 2005)

Az értekezés célja egyrészt, hogy kifejtsen 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 szünteti 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 összeállításra került egy olyan államháztartási elemzési keret, amely alapján a tagállamok fiskálistitikai sikeressége megítélhető egymáshoz viszonyítva. Továbbá minősíthetővé válik az alkalmazott költségvetési politika egyensúlyi szempontból, ami alapján konkrét, gyakorlati gazdaságpolitikai ajánlások megtevése is lehetővé válik. Ezen elemzési keretnek alapján sor került arra is, hogy a tíz keleti tagállam államháztartási szerkezetét és költségvetési politikáját a szerző kiértékelje, összehasonlíthatóvá tegye, és minőségi különbségeket állapítson meg.

2. A kutatás módszertana

2.1 A kutatás menete

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

Ahhoz, hogy a szerző eljusson az EU8+2 országok költségvetési rangsorához, számos tényezőt kellett figyelembe vennie és megvizsgálnia az elemzési keret felépítéséhez. Először is fel kellett építenie 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. Tehát a költségvetési versenyképesség, avagy a költségvetési politikák versengése azt jelenti, hogy az a nemzeti fiskálistudomány a versenyképesebb, amelyik hatékonyabb szerkezetben vagy hamarabb képes megteremteni a legfejlettebb országokhoz való gazdasági felzárkózáshoz szükséges stabil és támogató üzleti környezetet.

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

Harmadik lépésként annak elemzése, hogy mely tényezők teremthetnek kockázatot a költségvetésben, ami sebezhetővé teheti a finanszírozási mechanizmusokat. A sebezhetőség értelmezése a későbbiekben nagyon fontos eleme lett a költségvetési fenntarthatóság, a reakcióképesség, a szerkezet és az intézményi hatékonyság mérőszámrendszerének felépítésében. (Hemming & Petrie 2000)

Mínt hogy az elemzési keret az EU8+2 országok vizsgálatára készült, ezért nem hagyhatók figyelmen kívül a gyakorlati fiskális mozgástér korlátai, azaz az európai társadalmi hagyományok teremtette újraelosztási és támogatási elvárások. Ezért 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. (Sapir 2005)

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

A fenti elméleti alapvetések után került kialakításra a már említett, az EU8+2 országokra vonatkozó költségvetési elemzési keret. Az elemzési rendszer 5+1 főelemből áll. Öt szempontból vizsgálható a nemzeti költségvetési politika: költségvetési szerkezet, intézményi hatékonyság, költségvetési fenntarthatóság, költségvetési rugalmasság, pénzügyi hatékonyság. A kiegészítő elem – a fentiekkel párhuzamosan – a vizsgált országok gazdasági fejlettségének bemutatása. Az öt költségvetési szempont összesítésével 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 az 1. ábrába foglalt alaphipotézishez meg kell határoznunk, hogy hogyan kapcsolódik az euró bevezetése a költségvetési politikához (Gáspár & Várhegyi 1999, Brunila et al. 2001, Neményi 2003), továbbá, ha költségvetési kiigazításról és reformtól várjuk a stabil üzleti környezet elérését, akkor mi az ideális politika a költségvetési egyensúly rövid és középtávú helyreállításra. (Kornai et al. 2001, Erdős 2003)

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

Egyes kormányok elébe mentek a strukturális problémáknak, mások a halogatásban bízva remélték, hogy elkerülhetik a kihívásokat. 1995 és 1999 között egyszer már mindegyik EU8+2 ország rákényszerült költségvetési kiigazításra. A következő évtizedre nézve nem az volt a lényeg, hogy mi kényszerítette ki a konszolidációt, hanem az, hogy mindegyik országnak erőgyűjtési időszakot jelentett 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 a Stabilitási és Növekedési Paktum által meghatározott nemzetközi kööttségek nélküli időszakban átalakítsa az államháztartását az egységes piac által leszűkített gazdaságpolitikai mozgástérnek megfelelően.

2.2 A szerző által kialakított költségvetési rangsor indexrendszere

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

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

S_1 = 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 = deficientszerkezet 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; (Gleich 2003)

I_2 = korrupció észlelési index rangsora; (Transparency International, Corruption Perception Index, www.transparency.com)

I_3 = hiánycéltól való eltérés átlagának rangsora.

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

F_1 = elsődleges rés rangsor-alindex; Blanchard (1990)

F_2 = adórés rangsor-alindex; Blanchard (1990)

F_3 = 2005-ös IFS(60;0) rangsor-alindex. Croce és Juan-Ramon (2003)

A költségvetési rugalmasság a Standard and Poor's (2007) FFI (*fiscal flexibility index*) 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 & kamatkidás & 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;
- adóbevételben 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.

3. Az értekezés következtetései

3.1 A kutatás eredménye

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

Az országok rangsora a következőképpen ált össze:

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

	Költségvetési szerkezet**			$\frac{\sum S_i}{3}$	Intézményi Hatékonyság			$\frac{\sum I_i}{3}$	Költségvetési fenntarthatóság			$\frac{\sum F_i}{3}$	Költségvetési rugalmasság	Költségvetés pénzügyi hatékonysága	Összesített helyezés	
	S ₁	S ₂	S ₃		I ₁	I ₂	I ₃		F ₁	F ₂	F ₃				FFI rangsor	Adóék rangsor
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	7	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.

** felbontást lásd 2. táblázatban

2. táblázat A költségvetési szerkezeti alindex felbontása

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

2. Dinamikus szemléletben végigkövetve az EU8+2 csoport költségvetési politikáját az integrációs felkészülés időszakában (1999-2006) megállapítható, hogy a fenti sorrend nem állandó, hanem együtt változtak a pozíciók a költségvetési 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.

3. A gazdaságpolitika feladata a kedvező várakozások kialakítása és erősítése. A stabil üzleti környezet érzését a gazdasági szereplőkben megerősíti a léptékéből adódóan alacsony kockázatú valutaunióban való részvétel. Márpedig az EU8+2 csoport esetében tíz hasonló fejlettségű ország versenyez abban, hogy fel tudjon emelkedni az EU átlagos fejlettségi szintjére, a perifériáról bekerüljön a centrumba, és meg is őrizzze ezt a pozícióját. Ebben a kemény versenyben, ami a felzárkózásért, konkrétan a tőkeberuházásokért, munkahelyekért, technológiai előnyökért, jövedelemszerzési és adóbevételi lehetőségekért folyik, semmilyen előny megszerzéséről vagy átengedéséről nem mondhatnak le egymással szemben a riválisok. Az 1. ábrán áttekinthetően szemlélhető, hogy bármely keleti EU-tagállam felzárkózásához szükség van a fenntartható költségvetési egyensúlyra az üzleti környezet stabilitása miatt, és szükség van az euró bevezetésére a versenyhátrány elkerülése végett. Ezzel együtt az euró bevezetése sem teljesülhet a tartós költségvetési egyensúly

nélkül, cserébe többek között a költségvetés fegyelmezésével garantál az euró-övezet gazdasági stabilitást. A gazdasági felzárkózás pedig megteremti az alapját további költségvetési bevételeknek és a valutaunió 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.

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

5. A hosszú távú finanszírozás fenntarthatósága kapcsán megállapításra került, 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. (Brunila 2001)

6. Világgazdasági viszonylatban az európai modellek közül egyedül az angol liberális modell esélyes arra, hogy felvegye a versenyt más kontinensek gazdaságpolitikai keretével a stabil és befektetést ösztönző üzleti környezet kialakításában. A többi modell túl nagy költséget jelent a még a legfejlettebb országok nemzetgazdaságára nézve is. Habár széles körben említik alternatívaként a megreformált skandináv modellt, utóbbihoz azonban nem elég gazdagok és normakövetők a közép- és kelet-európai társadalmak.

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

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

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

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

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

12. Az egyes országok költségvetési politikáját végigkövetve arra az eredményre jutunk, hogy Szlovénia bevételi és kiadási szerkezete és igénye, illetve az államadósság-állománya vagy éppen a költségvetési reagáló képessége lényegében nem különbözik Csehországtól, Magyarországtól vagy Lengyelországtól. A fiskális – és monetáris – konvergenciában mégis jóval eredményesebb, mint a többi EU8+2 ország, még a többletes költségvetésű balti országokhoz képest is, hiszen 2005 végére mindenki más előtt teljesítette a konvergencia-kritériumokat. A sikertényezők alapvetően az intézményi hatékonyságban keresendők. Jellemzően, akárcsak Szlovákiában, Bulgáriában és a balti országokban, a végrehajtási fázisban mutatkoznak meg az erősségek a többi országhoz képest. Az eredményes országokban a költségvetési törvény alkalmazására vonatkozó jogszabályi kötöttségek miatt kevésbé van lehetőség a költségvetési tervtől való eltérésre, valamint a pénzügyminiszteri befolyás is erősebb a kiadási folyamatokban. Szlovénia esetében nagyon jelentős szerepe van az egyensúly megteremtésében annak az egyedülálló kétéves, törvényi erővel bíró költségvetési tervezésnek, amelyben középtávú célok rögzíthetők, és amelyet csak széleskörű parlamenti támogatással lehet 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)

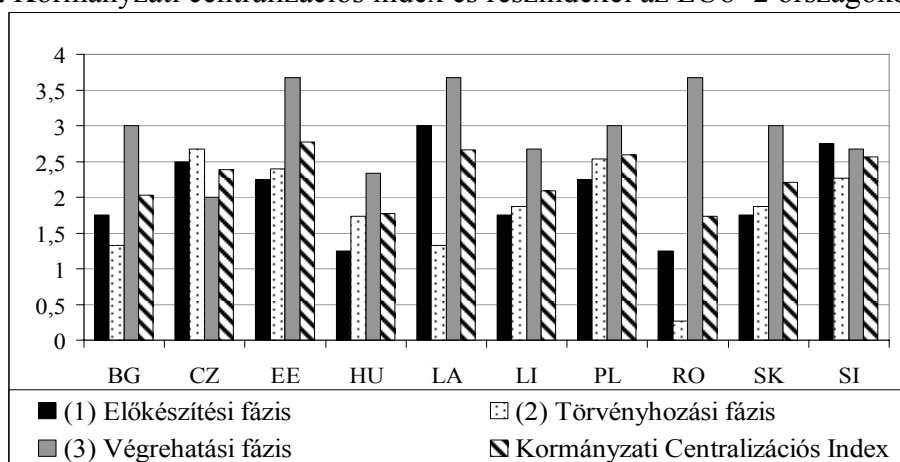
13. Költségvetési fegyelem és hatékonyság szempontjából a balti országok állnak az élen, mégis el kellett halasztani az euró bevezetését 2009-re. A gyenge pont az infláció. De az infláció csupán eredményváltozó. Az alapvető eredője a túlzott importfogyasztás, ami még úgy is 9-16%-os GDP-arányos fizetési mérleghiányt eredményez, hogy mellette jelentős külföldi tőkeberuházások valósulnak meg. A gazdaságpolitika nem tehet mást, mint hogy az

amúgy is többletes költségvetésen tovább szigorít. Azaz még tovább csökkentik a kiadásokat és növelik az adóelvonást, vagy legalábbis, mint azt a balti kormányzatok tették, elhalasztják az adócsökkentési tervek végrehajtását az euró bevezetése utáni évekre. (IBRD 2007)

A költségvetési egyensúlyteremtés eredményességében felzárkózó Szlovákia, Románia és Bulgária stratégiája az élboly másolása. Szlovákia esetében 1998-ban kész reformtervek 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.) Románia is hasonló utat követ, míg Bulgária a balti monetáris politikát, a valutatanácsot másolja, ami egyben meghatározza azt is, hogy a költségvetési politikában is hasonlóak a döntési lehetőségei. Úgy tűnik, ez a másolás elegendő a gazdasági felzárkózás felgyorsítására. (Mathernová & Renčko 2006)

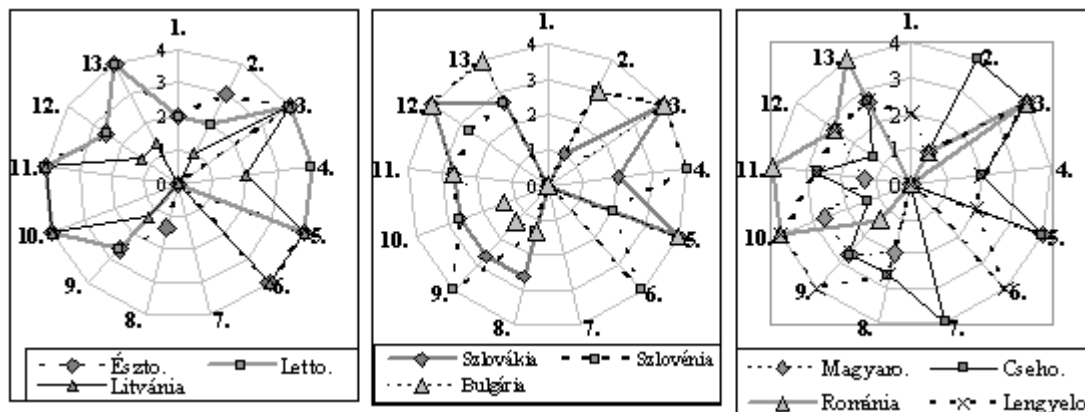
14. A költségvetési tervezés és végrehajtás intézményrendszerének vizsgálatakor, a vizsgált országokat összevetve arra következtetésre jutott a szerző, hogy a költségvetési szempontból fegyelmezett országok – Szlovénia, Szlovákia, Észtország, Lettország, Litvánia, Bulgária – abban különbözik a lazább fegyelmű országoktól – Magyarországtól, Lengyelországtól, Csehországtól és Romániától, – hogy 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.

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



forrás: saját

2. 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

3.2 Gazdaságpolitikai ajánlások

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

a) A tézis egyik alapvető állítása, hogy az EU8+2 országok esetében az euró bevezetése, az egyensúlyi költségvetési politika és a gazdasági felzárkózás egymást kölcsönösen támogató folyamatok. Az EU8+2 gazdaságpolitikai döntéshozói úgy érhetik el leghatékonyabban országuk gazdasági felzárkózását, ha az euró bevezetésével kihasználják az egységes valuta előnyeit az egységes piac gazdasági növekedést generáló egyéb hatásai mellett, ehhez pedig a költségvetési egyensúlyon keresztül megteremtik a maastrichti kritériumok teljesíthetőségét. A költségvetésre vonatkozó kritériumok teljesítése két szempontból is érdeke az EU8+2 országoknak. Egyrészt az inflációs kritériumra és a kamatkritériumra is kihat a költségvetés pozíciója, másrészt – függetlenül az euró bevezetésétől – megteremti a stabil üzleti környezet egyik fontos pillérét, az alacsony országkockázatot.

b) Az EU8+2 országok közül a költségvetési verseny és a növekedési verseny rangsorában azok az országok értek el jó helyezést, amelyek az európai szociális modellek közül az angol liberális modellnek megfelelő költségvetési politikát folytatnak. (viszonylag alacsony mértékű újraelosztás a GDP 30-40%-a között, 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.

c) 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 adottságként határozzák meg bizonyos mértékben a bevételek és a kiadások egyenlegét. Azonban, ha egyik évben a kedvezőtlen gazdasági körülmények negatív elsődleges egyenleget eredményeztek, akkor azt a kedvező években elsődleges többlettel kell kiegyenlíteni. Bár, ha figyelembe vesszük az államadósság után fizetendő kamatterheket, akkor érdemes eleve akkora mértékű elsődleges többletet tervezni, amiből a kamatkidadások is finanszírozhatók.

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

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

d) A hatékony költségvetési reform végrehajtásához és olyan távlati célokhoz, mint az euró bevezetése, politikai konszenzust kell teremteni, ahogy történt ez Szlovéniában, különben olyan visszarendeződés következhet be, mint ami elindult a szlovák költségvetési pozíciókban, vagy a válság jeleinek megjelenéséig halogatják a megvalósítást, mint Magyarországon. A fentiek kapcsán továbbra is megfontolásra érdemes mind a költségvetési tanács intézménye, mind a szlovén mintára kialakított kétéves/hároméves, törvényerejű költségvetési terv készítése, mind a rendszeres, független, államháztartási könyvvizsgálat.

e) A hatékony költségvetési tervezés és végrehajtás megvalósításához szükséges beépíteni a folyamatokba a programfinanszírozást, az erős jogi kötelező erővel bíró többéves költségvetési tervezést és a kiadási tárcákat korlátozó jogszabályokat vagy kiadási limitet. Továbbá törvényi erőre kell emelni a középtávú költségvetési tervezést.

f) Visszafordíthatatlanná kell tenni a kiigazítási folyamatokat, azaz az adórendszer és a támogatási rendszer szerkezeti átalakítására van szükség.

g) Szükség van a munkaerő-piaci aktivitási ráta növelésére, amely a költségvetési egyenlegre is pozitív hatással lenne. Ehhez a munkavállalást ösztönző szociális támogatások rendszerére van szükség. Az egészségügyi rendszer finanszírozását fenntarthatóvá kell tenni. A nyugdíjkorhatárt emelni kell.

h) Javítani kell az önkormányzati finanszírozási rendszer átláthatóságán és kontrollálhatóságán.

i) A központi költségvetés átláthatóságának biztosítása is elengedhetetlen. Elsősorban a költségvetésen kívüli tételek újabb és újabb kiszervezésének gyakorlatával kell felhagyni. Az átláthatóság javítása érdekében érdemes az államháztartási könyvvitelben és eredménykimutatásban a pénzáramlási szemlélet helyett az eszközáramlási szemléletet alkalmazni.

j) A költségvetés finanszírozási rendszereinek strukturális reformját ajánlatos az euró bevezetése előtt végrehajtani, de a legjobb az EU-csatlakozás előtt. A reformok ugyanis kezdetben többletkiadásokkal járnak, viszont az euró-övezetbeli tagság jár a legszigorúbb fiskálistpolitikai 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 alaphoz tartozó támogatások is. Mindez a kötöttség nem érvényes a csatlakozásra váró országok esetében.

k) Ha a pénzügyi kormányzat egyszerre akarja vagy kényszerül megteremteni a rövid távú egyensúlyt és 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.

l) A költségvetési konszolidáció és reform elleni legerősebb érv általában az, hogy a csökkenő kormányzati kiadások vagy a növekvő adóelvonás lassítja a fogyasztás bővülését és ezen keresztül a gazdasági növekedést. 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 jövőbeni várakozásaikat az államháztartás kamatterhei miatt bekövetkező adóterhelés emelésére és az országkockázatra vonatkozóan. A jelenbeli kiigazítás miatt ugyanis nem kell a jövőben eladósodnia a kormánynak, így nem bővül az államháztartás jövőbeli finanszírozási igénye. Ezért már a jelenben megnő a fogyasztási és hitelfelvételi igény a nem állami gazdasági szereplők körében. A kiigazítás expanziós hatásainak megjelenéséhez egy dolog elengedhetetlen: A kiigazítás hitelessége, hihetősége. (Afonso 2006)

m) A gazdasági szereplőknek időre van szüksége, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy a reformokat nem vonják vissza. Az adósságcsökkentés eredménye 8-10 éves távlatban jelentkezik Schuknecht és Tanzi (2005) vizsgálata alapján.

n) A legfejlettebb európai országok költségvetési tapasztalataiból leszűrhető, hogy a törekvő, jelentős mértékben előrelépő reformer országok esetében sikerült fenntartani az eredményeket 6 éves távlatban is, míg a visszafogottan konszolidálók esetében megfordult a kezdetben kedvező kiadási trend. (Schuknecht és Tanzi 2005, Hughes-Hallett et al. 2003)

o) 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)

3.3 A téma további kutatási lehetőségei

Az értekezés kutatási irányait tekintve elsősorban a költségvetési elemzési keret kibővítésében és alkalmazásának földrajzi kiterjesztésében érdemes gondolkodni. További indexek vonhatók be, illetve az 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.

4. Főbb hivatkozások

- Afonso A. (2006)** Expansionary Fiscal Consolidations In Europe New Evidence *ECB Working Paper* No 675, September, European Central Bank, www.ecb.int
- Alesina, A. – Perotti, R. (1998)** Economic Risk and Political Risk *Economic Journal* 108, pp. 989-1008
- Benczes I. (2004)** A fiskális konszolidáció sikerének politikai-intézményi feltételei *Fejlesztés és Finanszírozás* 4, pp. 48-57, MFB, Budapest
- Blanchard, O. J. (1990)** Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators *OECD Working Papers* No. 79, OECD, Paris
- Brunila, A. – Buti, M. – Franco, D (2001) [edit.]** *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave MacMillan,
- Croce, E. – Juan-Ramon, V. H. (2003)** Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison *IMF Working Papers* WP/03/145
- Csillag I. – Mihályi P. (2006)** *Kettős kötés. A stabilizáció és a reformok 18 hónapja*. Globális Tudás Alapítvány, Budapest
- Erdős Tibor (2003)** *Fenntartható gazdasági növekedés* Akadémiai kiadó
- Festič, M. – Bekó J. (2006)** Economic Policy Mix in Slovenia and the Road to the European Monetary Union *Eastern European Economics* no. 2, pp. 71-90
- Gáspár P. – Várhegyi É. (1999)** Az euró bevezetésének rövid- és középtávú hatásai a magyar gazdaságra *Pénzügykutató füzetek* 1999/1, Pénzügykutató Rt, Budapest
- Gleich H. (2003)** Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries *ECB Working Paper* No. 215, European Central Bank
- Hemming, R. – Petrie, M. (2000)** A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability *IMF Working Paper* WP/00/52, International Monetary Fund, www.imf.org
- Hughes-Hallett, A. – Lewis, J. – von Hagen, J. (2003)** *Fiscal Policy in Europe 1991-2003. An Evidence Based Analysis* CEPR
- IBRD (2007)** *World Bank EU8+2 Regular Economic Report*, January 2007, World Bank, www.ibrd.org
- Kornai J. – Haggard, S. – Kaufman, R. R. (2001) [szerk.]** *Reforming the state: Fiscal and welfare reform in post-socialist countries* Cambridge University Press, New York
- Magas (2002)** *Kapitalizmus felülnézetből*, Aula, Budapest
- Mathernová, K. – Renčko, J (2006)** "Reformology": the Case of Slovakia *Orbis Autumn* 2006, Elsevier, www.elsevier.com
- Mrak, M. – Rojec, M – Silva-Jáuregui, C. [edit.] (2004)** *Slovenia. From Yugoslavia to the European Union*, The World Bank
- Neményi J. (2003)** Az euró bevezetésének feltételei Magyarországon *Közgazdasági Szemle* június, pp.479-504
- Posner, P. L. – Gordon, B. S. (2001)** Can Democratic Governments Save? *Public Budgeting and Finance* Summer, Summer, vol. 21/2, Blackwell
- Poterba, J. M. – von Hagen, J. (1999)** *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* The University of Chicago Press, Chicago, London

Sapir, A. (2005) *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, Bruegel Institute, September, www.bruegel.org

Schuknecht, L. – Tanzi, V. (2005) Reforming Public Expenditures in Industrialised Countries. Are There Trade-Offs? *European Central Bank Working Paper* No. 435, February, ECB

Standard & Poor's (2007) *The 2007 Fiscal Flexibility Index: Methodology and Data Support*, May, Standard & Poor's, www.standardandpoor's.com

Strauch, R. R. – von Hagen, J. (2000) *Institutions, Politics and Fiscal Policy* Kulwer Academic Publisher & ZEI, Boston, Dordrecht, London

Szentes T. és munkaközössége (2005) *Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I.* Akadémiai Kiadó

von Hagen, J. – Harden, I. (1996) Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline *IMF Working Paper* IMF WP/96/78 July, IMF

A témával kapcsolatos saját publikációk

A szerző e témában 2007. szept. 1-ig született publikációi:

Könyv analitika: – Szentes Tamás és munkaközössége *Fejlődés – versenyképesség – globalizáció I.* Akadémiai Kiadó 2005. pp 314-335 és 338-345

Folyóirat:

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 tükrök 2006/10

Egyéb:

– szakkikk-szemle: *Történelemfüggő-e a demokrácia intézményi működése?* I. évf. 6. szám, 2005 november 30., *Szakkulturális 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