

DEBRECENI EGYETEM

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

**VERSENYKÉPESSÉG, GLOBALIZÁCIÓ ÉS REGIONALITÁS DOKTORI
PROGRAM**

**A NEMZETI KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK ELTERJEDÉSE ÉS
HATÁSA EURÓPÁBAN – TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG
SZÁMÁRA**

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

TÓTH G. CSABA

TÉMAVEZETŐ

DR. PROF. MURAKÖZY LÁSZLÓ

EGYETEMI TANÁR

DEBRECEN

2016.

A doktori értekezés betétlapja

**A NEMZETI KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK ELTERJEDÉSE ÉS
HATÁSA EURÓPÁBAN – TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG
SZÁMÁRA**

Értekezés a doktori (Ph.D.) fokozat megszerzése érdekében
Közgazdaságtudományok tudományágban

Írta: Tóth G. Csaba közgazdász, szociológus

Készült a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi doktori iskolája
(Versenyképesség, globalizáció és regionalitás programja) keretében

Témavezető: Dr. prof. Muraközy László

A doktori szigorlati bizottság

elnök	Dr. prof. Hámori Balázs
bizottsági tagok	Dr. prof. Kapás Judit
	Dr. Czeglédi Pál

A doktori szigorlat időpontja: 2016. január 19.

Az értekezés bírálói:

Dr.
Dr.

A bírálóbizottság:

elnök	Dr.
bizottsági tagok	Dr.
	Dr.
	Dr.

Az értekezés védésének időpontja: 2016

TARTALOM

Ábrák jegyzéke	5
Táblázatok jegyzéke	6
1. Bevezetés	7
1.1. Motiváció a kutatáshoz	8
1.2. A disszertáció szerkezete	11
1.3. Értelmezési keret.....	13
1.4. Köszönetnyilvánítás	16
2. A költségvetési szabályok kialakulásának és működésének elméleti háttere.....	18
2.1. Fiskális fenntarthatóság és a költségvetési fegyelem.....	18
2.1.1. A fiskális fenntarthatóság.....	19
2.1.2. A költségvetési fegyelem	23
2.1.3. A deficithajlam lehetséges okai	26
2.1.4. A piaci mechanizmusok kudarca	33
2.2. A költségvetési szabályok	34
2.2.1. A költségvetési szabályok meghatározása	36
2.2.2. A költségvetési szabályok céljai, funkciói	37
2.2.3. A költségvetési szabályok értékelési szempontjai	39
2.2.4. A költségvetési szabályok típusai	41
2.2.5. A költségvetési szabályokkal szemben megfogalmazott elméleti kritikák	45
2.3. Következtetések	46
3. A költségvetési szabályok elterjedése Európában	48
3.1. A költségvetési szabályok elterjedését előidéző folyamatok	50
3.1.1. Költségvetési kiigazítási kényszer az évezred utolsó évtizedében	51
3.1.2. Az európai integrációból fakadó kötelezettségek	59
3.1.3. A 2007-08-as recessziót követő adósságválság	65
3.2. Az adatbázis és mutatók áttekintése.....	73
3.3. Az Európában bevezetett nemzeti költségvetési szabályok	77
3.3.1. A szabályok elterjedésének üteme	77
3.3.2. A szabályok általános jellemzői.....	81
3.3.3. Költségvetési szabályok és a fenntarthatóság	86
3.4. Következtetések	90
4. A fiskális szabályok hatásával kapcsolatos kutatások bemutatása	92

4.1. A szabályok és a költségvetési egyenleg	93
4.2. A szabályok és a költségvetési kiigazítások.....	100
4.3. A szabályok és a bizalom	102
4.4. Az empirikus vizsgálatok tanulságai.....	103
5. A költségvetési szabályok hatásának mérése.....	105
5.1. Az adatok bemutatása	108
5.2. Stilizált tények.....	114
5.3. A becslések eredményei	120
5.4. Következtetések	132
6. Tanulságok Magyarország számára.....	135
6.1. A költségvetési politikával kapcsolatban problémák és kockázatok	136
6.1.1. Múltbeli tapasztalatok, fiskális alkoholizmus	136
6.1.2. Prociklikus gazdaságpolitika.....	140
6.1.3. Magas államadósság.....	142
6.1.4. A kiszámíthatóság és a transzparencia hiánya	144
6.1.5. Hosszú távú fenntarthatósági problémák	145
6.2. Az érvényes nemzeti szintű költségvetési szabályok bemutatása.....	147
6.3. A költségvetési szabályok értékelése	151
6.3.1. Modellszámítások a korábbi évek adataival	152
6.3.2. Szimulációk a ciklikus érzékenység vizsgálatára	155
6.3.3. A szabályrendszer értékelése a kutatási eredményeink tükrében	158
6.3.4. Következtetések	163
7. Konklúzió.....	165
8. Irodalomjegyzék	172
9. Függelék.....	197
10. Publikációk jegyzéke	199

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: A költségvetési szabályok elterjedése és működése	14
2. ábra: Az államadósság-ráta alakulása 1953 és 2012 között (EU15).....	53
3. ábra: A recesszióba került országok száma az egyes években (EU15)	55
4. ábra: Az adósságráta változása Nyugat-Európában 1974 és 1994 között	56
5. ábra: A bruttó hazai termék változása az EU12-ben.....	58
6. ábra: A maastrichti hiánykritérium teljesítése (EU15)	61
7. ábra: A maastrichti kritérium és az átlagos költségvetési hiány (EU12).....	65
8. ábra: A Nagy Recesszió hatása az EU27 államaiban	66
9. ábra: Az adósságráta változása 2008 és 2012 között.....	68
10. ábra: A szabályok száma és a Fiscal Rules Index (FRI) alakulása.....	78
11. ábra: A szabállyal rendelkező országok száma és a közpénzügyi lefedettség.....	79
12. ábra: A szabályt használó országok száma és a közpénzügyi lefedettség	80
13. ábra: A különböző típusú szabályok számának alakulása az EU27-ben	81
14. ábra: A különböző típusú szabályok átlagos gyakorisága (1990-2013)	82
15. ábra: A különböző típusú költségvetési szabályok együttes használata	83
16. ábra: A FRSI és az FRI éves átlagos változása.....	84
17. ábra: Az FRSI-t alkotó fontosabb intézményi változók alakulása.....	85
18. ábra: Az egy országra jutó szabályok száma és az FRI alakulása	87
19. ábra: A közpénzügyi lefedettség és a szabályok száma.....	88
20. ábra: AZ FRSI-t alkotó alindexek átlagos értéke (1990-2008).....	89
21. ábra: Az FRI értéke a vizsgált országokban 1995-ben és 2008-ban.....	115
22. ábra: Az FRI és az elsődleges egyenleg (pb) alakulása	116
23. ábra: Az FRI és az elsődleges egyenleg alakulása a különböző csoportokban	118
24. ábra: Az FRI kapcsolata az elsődleges egyenleggel keresztmetszeti adatokon.....	121
25. ábra: Az FRI kapcsolata az elsődleges egyenleggel	123
26. ábra: Az államcsődök és adósságtrendezések száma (1880-2008).....	137
27. ábra: Az államháztartás bevételei, kiadásai és hiánya a GDP százalékában	139
28. ábra: A kibocsátási rés és az államháztartás elsődleges egyenlege (GDP %)	141
29. ábra: Adósságráta és finanszírozási igény a régiós országok körében (2015).....	143
30. ábra: A gazdaságpolitika kiszámíthatósága 2015-ben*	144
31. ábra: A szabályok által előírt és a tényleges egyenleg (GDP%).....	153

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat A legfontosabb numerikus szabályok hierarchiája az EU-ban.....	70
2. táblázat: Az FRI hatását mérő vizsgálatok jellemzői és eredményei.....	98
3. táblázat: A megfigyelések csoportosítása a szabályok jellege szempontjából	117
4. táblázat: Az adatbázisban szereplő szabályok alindexeinek gyakorisága	119
5. táblázat: A keresztmetszeti becslés eredményei	122
6. táblázat: A panel becslés eredményei	125
7. táblázat: A szűkített panel becslések eredményei.....	128
8. táblázat: Az Arellano-Bond becslés eredményei	129
9. táblázat: A részletes becslések eredményei	132
10. táblázat: Az államháztartás egészére vonatkozó nemzeti költségvetési szabályok	150
11. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg 0 százalékos kibocsátási rés mellett	156
12. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg -3 százalékos kibocsátási rés mellett	157
13. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg +3 százalékos kibocsátási rés mellett	158

1. BEVEZETÉS

Disszertációnk központi témáját a nemzeti szintű költségvetési szabályok alkotják. Az általunk használt fogalom több oldalról is körülhatárolt. Egyrészt vizsgálatunk a költségvetés gyakorlati összeállítása és végrehajtása során használt procedurális szabályok közül csupán a numerikus előírást tartalmazó számszerű regulákra terjed ki. Másrészt kizárólag a nemzeti jogrendszerekben közvetlenül megjelenő szabályokra koncentrálnunk, így figyelmen kívül hagyjuk a szupranacionális előírásokat. Harmadrészt pedig bár ma már az összes lakott kontinensen használnak költségvetési szabályokat, írásunkban az európai gyakorlattal, azon belül is az Európai Unió tagországaival foglalkozunk.¹

Kutatásunk során egyrészt arra keressük a választ, hogy milyen folyamatok járultak hozzá a nemzeti szintű költségvetési szabályok elterjedéséhez. Ezt követően a válság előtti időszakra koncentrálnak megvizsgáljuk, hogy kimutatható-e bármilyen kapcsolat, illetve együttmozgás a költségvetési szabályok elterjedése, a szabályrendszerek erősödése, valamint az egyes országok fiskális politikájának fenntarthatósága között.

Az összefüggés pontosabb megértése érdekében igyekszünk külön tárgyalni a szabályok működésével kapcsolatos két megközelítést. Az egyik szerint a költségvetési szabályok bevezetése jelzéseként szolgál a különböző piaci és politikai szereplők irányába a kormány elkötelezettségéről a fegyelmezett fiskális politika mellett². Ebben az esetben döntéshozók használják eszközként a költségvetési szabályokat annak érdekében, hogy hatást gyakoroljanak a kormány gazdaságpolitikájának külső megítélésére. Az általunk részletesen is vizsgált másik megközelítés szerint a költségvetési szabályok lényege, hogy internalizálják a döntéshozók számára a fegyelmezetlen költségvetési politika költségeit. Ilyenkor a megfelelően működő költségvetési szabály az az eszköz, amely különböző ösztönzőkön keresztül képes befolyásolni a döntéshozók viselkedését.

Disszertációnk központi kérdése, hogy képesek-e a szabályok befolyásolni a döntéshozókat, erősítve ezzel a fegyelmezett költségvetési politikán keresztül a fenntarthatóságot, emellett viszont az értekezés során igyekszünk feloldani a két szemlélet közötti feszültséget is. Ezen túlmenően arra is kíváncsiak vagyunk, hogy melyek azok a karak-

¹ Mivel a disszertációnkban alapvetően a kilencvenes évek elejétől a válság kitöréséig tartó időszakokkal foglalkozunk, így a vizsgálatok során az Európai Unióhoz csak később csatlakozott Horvátországot kénytelenek vagyunk figyelmen kívül hagyni. Emiatt a dolgozatban végig az EU27-et értjük az Európai Unió alatt.

² Lásd Debrun–Kumar (2007)

terei a költségvetési szabályoknak, amelyek leginkább képesek erősíteni a költségvetési fegyelmet, illetve hogy a kapott eredmények alkalmasak-e egy-egy ország költségvetési szabályrendszerének az értékelésére.

1.1. Motiváció a kutatáshoz

A 2007-08-as válságot megelőző közel másfél évtized nem hiába vonult be a történelemkönyvekbe a Nagy Mérséklődés Bernanke (2004) időszakaként. Miközben a korábbi évekhez képest jelentősen csökkent a főbb makrogazdasági mutatók volatilitása, addig néhány kivételtől eltekintve viszonylagos nyugalom jellemezte az európai államok gazdálkodását is. Bár az egyes országok között jelentős különbségek mutatkoztak, a kilencvenes években megkezdett, a rövidtávú egyenlegjavítás szempontjából többé-kevésbé eredményesen végrehajtott költségvetési konszolidációknak köszönhetően sikerült az adósságállomány növekedési trendjét megfordítani.

A rendezett fiskális pozíció megőrzését, valamint az európai integráció (uniós bővítés, közös valuta) folyamatának várható gyümölcseit elsősorban az egyre szaporodó nemzeti, illetve uniós költségvetési szabályok voltak hivatottak biztosítani. Látszólag nem is eredménytelenül: a válság kitörése előtt az EU egészében a GDP 1 százaléka alá csökkent átlagosan a költségvetési hiány, az államadósság pedig a bruttó hazai össztermék 60 százaléka alá mérséklődött³. Mindez rányomta a bélyegét a tudományos műhelyek témaválasztására is. A költségvetéssel kapcsolatos kutatások között slágertémának számított egyebek mellett a költségvetési kiigazítások elemzése – különös tekintettel a növekedésösztönző (expanzív) költségvetési konszolidációkra⁴ –, az állam optimális méretének a vizsgálata⁵, valamint a különböző intézményi örökséggel rendelkező államok, illetve országcsoportok esetleges útfüggősége⁶. A költségvetési fegyellemmel, illetve a fiskális fenntarthatósággal kapcsolatos kutatások érthető okokból némileg háttérbe szorultak.

Az európai adósságválság azonban gazdaságtörténeti korszakhatáráként egy pillanat alatt lezárta a költségvetési politika gondtalan éveit, a felszínre került problémák pedig ezzel párhuzamosan rávilágítottak az állami gazdálkodás alapjául szolgáló elméleti konstruk-

³ Forrás: AMECO

⁴ Lásd például Alesina–Perotti (1995), Alesina–Ardagna (1998), Benczes (2008)

⁵ Lásd Alesina (2003)

⁶ Lásd David (2001), Csaba (2009)

ciók hiányosságaira (lásd Muraközy, 2014). Ezek között vannak viszonylag új felismerések is, mint a költségvetés szerepének a korábban gondoltnál nagyobb jelentősége egy kereslethiányos válság esetén, vagy éppen az államháztartásra a költségvetésen kívüli szektorokból leelkedő veszélyek. A válság egyik legfőbb tanulsága azonban egy már korábban is ismert tankönyvi intelmre hívta fel a figyelmet, amelynek a gyakorlatba való átültetése sok helyen sikertelennek bizonyult. Nevezetesen hogy az állam csupán akkor képes egy válság során keresletélénkítő gazdaságpolitikát folytatni, ha ehhez korábban, konjunktúra idején takarékos költségvetési politikával megfelelő fiskális mozgásteret tud magának biztosítani.

Ez pedig már visszavezet minket ahhoz a jól ismert és széles körben elterjedt jelenséghez, amely nagyon gyakran megakadályozza az államokat, hogy a válságmentes időszakokban szigorú gazdaságpolitikát folytassanak. Bár a deficithajlam fogalma csupán néhány évtizede vert gyökeret a szakirodalomban, a modern demokráciák gazdálkodását a kezdetektől fogva érzékenyen érinti, hogy a döntéshozók saját vélt vagy valós politikai céljaiknak elérése miatt sokszor maguk is érdekeltek a fegyelmezetlen költségvetési politikában. A probléma tehát régi, az egyik lehetséges megoldás azonban, amely diszsertációnk központi témája, kifejezetten újnak tekinthető.

Noha a költségvetési szabályok már a 20. század első felében megjelentek Európában, robbanásszerű elterjedésük a kilencvenes évek elején indult meg. Az elmúlt negyedszázad alatt hatszorosára emelkedett az unióban hatályos nemzeti szintű költségvetési szabályok száma, 2014 volt az első olyan év, amikor már a közösség minden tagállamában volt ilyen típusú előírás⁷, mára pedig már országonként átlagosan három szabály igyekszik korlátok közé szorítani a fiskális politikát.

Miközben az új eszköz lendületes tempóval meghódította Európát, hangsúlyoznunk kell, hogy egységes megjelenésről aligha beszélhetünk. A gyakorlatban alkalmazott költségvetési szabályok ugyanis rendkívüli sokféleséget mutatnak. Ezt könnyen lehet azzal érzékeltetni, hogy milyen sok dimenzió mentén tudjuk csoportosítani a költségvetési szabályokat, miközben az egyes tulajdonságjegyek mind érdemben befolyásolják a szabály működését. Fontos, hogy egy szabály a közpénzügyek mekkora részét fedi le, milyen mutatóra vonatkozik, mit tartalmaz pontosan az előírás, milyen jogi normából

⁷ 1990-ben a későbbi EU27-es alkotó államok kevesebb, mint harmadában volt költségvetési szabály, és többnyire ezek is csupán a helyi önkormányzatok gazdálkodását szabályozták.

táplálkozik, hogyan kezeli a gazdaság ciklikus hatásait, kikényszeríthető-e a betartása, támogatja-e a szabály működését valamilyen ellenőrző testület, megjelenik-e az esetleges szabályszegéssel kapcsolatos diskurzus a nyilvánosságban stb. A sokszínűség tehát magában foglalja a szabály közgazdaságtani tartalmát, jogi háttérét és intézményi környezetét egyaránt. Ezen túlmenően azonban nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a szabályok sokszor egymással összekapcsolva működnek, azaz két vagy több szabály nemcsak kiegészítheti egymást, hanem egy ilyen konstrukció hatását tekintve több is lehet, mint a külön-külön működő szabályok összessége. Ezzel magyarázható, hogy a szabályok vizsgálata sokszor valójában a szabályrendszerek vizsgálatát jelenti, hiszen elsősorban nem arra vagyunk kíváncsiak, hogy külön-külön hogyan teljesítenek a költségvetési szabályok egy országban, hanem hogy együtt mennyiben képesek visszaszorítani a deficithajlamot, a fegyelmezett költségvetési politikán keresztül hozzájárulni a közpénzügyek fenntarthatóságához.

A kutatás motivációja tehát két folyamatból táplálkozik: egyrészt a fiskális politika fenntarthatóságával kapcsolatos problémák ismételt megjelenéséből, másrészt ehhez kapcsolódóan a nemzeti szintű költségvetési szabályok elterjedéséből. Az európai adóssá válság ugyanis egyrészt ismét felhívta a figyelmünket arra, hogy a fegyelmezetlen állami gazdálkodás milyen jelentős károkat tud okozni egy országnak (vagy akár államok egész közösségének), és hogy ez a kérdéskör visszatérően komoly problémát jelent a demokráciák számára. Másrészt a válság közvetlen és közvetett következményeinek hatására a fejlett államokban nagyságrendileg akkora GDP-arányos államadósság halmozódott fel néhány év alatt, mint a második világháború idején, ami várhatóan még hosszú ideig napirenden tartja a költségvetések fenntarthatóságának kérdését. Emellett viszont a 2010-es évek elejére elegendő idő telt el ahhoz, hogy a tudomány változatos módszereivel is górcső alá vegyünk, vajon alkalmasak lehetnek-e a költségvetési szabályok a fegyelmezetlen fiskális politikából fakadó problémák legalább egy részének a megoldására. Másként fogalmazva eljött az idő, hogy megvizsgáljuk, hatásos lehet-e az új gyógyszer a régi kór legyőzésére. Mindezen túl azonban a válság lehetőséget is jelent, hiszen azáltal, hogy nagyon sok ország a fizetési kötelezettségeinek teljesítése érdekében külső segítségre szorult, jelezve ezzel a korábbi folyamatok fenntarthatatlanságát, mérceként is képes segíteni a válság előtt hatályos költségvetési szabályok eredményességének vizsgálatát.

1.2. A disszertáció szerkezete

Értekezésünk felépítése a következőképpen alakul: a 2. fejezetben egyrészt a dolgozatban használt fogalmak tisztázására koncentrálnak, megteremtve ezzel a disszertációnk számára elengedhetetlenül szükséges értelmezési keretet, különös tekintettel a fiskális fenntarthatóságra és a költségvetési fegyelemre. Ezt követően részletesen körüljárjuk azt a jelenséget, amelynek kezelése a költségvetési szabályok egyik legfontosabb célja. A deficithajlam természetének és kialakulásának megértése mellett munkánk szempontjából kiemelten fontos a deficithajlam és a deficités gazdálkodás közötti kapcsolat tisztázása is. Míg ugyanis az utóbbi nagyon sok esetben, például válság idején, intergenerációs újraelosztási szempontok alapján, vagy akár adósságsimítás miatt is indokolt lehet, addig a deficithajlam kifejezést akkor használjuk, ha az veszélyezteti az állam pénzügyeit, illetve akadályozza az állami funkciók (pl. a gazdaság stabilizálásának) sikeres betöltését. A fejezet második részében áttekintjük a költségvetési szabályok elméleti háttérét, nagy hangsúlyt fektetve az eszköz különböző formáinak, típusainak bemutatása mellett arra, hogy milyen közvetlen célokat segíthet, illetve milyen szempontok alapján lehet értékelni a hatékonyságát, eredményességét.

A harmadik fejezet elején egy gazdaságtörténeti áttekintéssel igyekszünk rávilágítani azokra a fejleményekre, amelyek véleményünk szerint hozzájárultak a költségvetési szabályok elterjedéséhez. Ennek részeként egyrészt a gyökeréig leásunk azoknak a költségvetési folyamatoknak, amelyek a kilencvenes évek elejére nagyon sok európai országban veszélybe sodorták a fiskális politika fenntarthatóságát, másrészt górcső alá vesszük az európai integráció legfontosabb szakaszait, különös tekintettel a tagságból fakadó fiskális követelményekre. Harmadrészt pedig megvizsgáljuk mind a fiskális fenntarthatóság, mind pedig az uniós integráció szempontjából, hogy milyen változásokat hozott a 2007-08-as válság, illetve az abból kialakult adósságválság.

A következő lépésben a felhasznált adatbázis ismertetése után számokkal is alátámasztjuk a mondanivalónkat. Leíró statisztika segítségével szemléltetjük, ahogy a költségvetési szabályok több hullámban is teret nyertek Európában, rámutatva, hogy a korábban összefoglalt jelenségek (fiskális problémák, uniós integráció) mennyiben járultak hozzá egy-egy ilyen hullám kialakulásához. Emellett összegezzük a szabályok legfontosabb jellemzőit, karaktereit. A fejezet utolsó részében a 2007-08-as válságot, illetve az abból

kialakult európai adósságválságot használjuk a fenntarthatóság mércéjeként. A szakirodalomban egyre több helyen Nagy Válság néven emlegetett időszak alatt ugyanis több mint féltucat európai ország szorult különböző típusú külső anyagi segítségre, amely lehetőséget teremt a válságot megelőző időszakban használt költségvetési szabályok eredményességének vizsgálatára a fenntarthatóság szempontjából. Ennek szellemében megvizsgáljuk, hogy a költségvetési szabályok működése szempontjából milyen markáns különbségek rajzolódnak ki a fenntarthatatlannak bizonyult és a válságot stabil közpénzügyi gazdálkodással túlélő két országcsoport között.

A negyedik fejezet legfőbb célja, a témánk szempontjából fontos korábbi kutatások, szakirodalmi eredmények áttekintése. Ennek részeként három csoportra bontva részletesen bemutatjuk az elmúlt időszakban elvégzett nagymintás ökonometriai kutatásokat, kiemelve a vizsgálatok során felmerült különböző módszertani akadályokat az erre adott válaszokkal együtt. A legnagyobb terjedelmet a fiskális szabályok és a költségvetési egyenleg közötti kapcsolat elemzésével foglalkozó munkák ismertetésére fordítjuk, tekintve hogy a következő fejezetben mi is ezt fogjuk megvizsgálni, de emellett összefoglaljuk azokat a kutatási eredményeket is, amelyek a költségvetési kiigazítások, illetve a kormányzati gazdaságpolitikával szembeni bizalom szempontjából vizsgálják a költségvetési szabályokat. A módszertani nehézségek között nagy hangsúlyt fektetünk az endogenitási problémára, illetve annak a szakirodalomban használt kezelési módozataira. Ugyanis a költségvetési szabályok és a fiskális politika között az oksági kapcsolat több irányú is lehet, hiszen nem zárható ki, hogy éppen a fegyelmezett fiskális politika részeként vezetik be a költségvetési szabályokat, és ez esetben az utóbbinak nem eredménye az előbbi. Mindez azért is fontos, mert ha a különböző oksági kapcsolatokat nem tudjuk elválasztani, akkor az torzítja a regressziós becslés eredményeit.

Az ötödik fejezetet saját ökonometriai vizsgálatunk leírása alkotja. Első lépésben részletesen bemutatjuk a használt adatbázist, különös tekintettel arra az általunk létrehozott új változóra, amely terveink szerint képes megragadni, hogy egy adott szabály, illetve szabályrendszer kialakítása köthető-e a regnáló kormányhoz. Véleményünk szerint ezzel az új módszerrel kezelhető az endogenitás problémája, hiszen így el tudjuk választani a szabály létrehozásáért felelős politikai akaratot (amely lehet egy korábbi kormányé) a jelenlegi költségvetési politikáért felelős akarattól. Ezt követően különböző becslési eljárások segítségével megvizsgáljuk, hogy képesek-e konjunktúra idején a fiskális sza-

bályok javítani a GDP-arányos elsődleges egyenleget, hozzájárulva ezzel a fegyelmezett fiskális politikához. Emellett igyekszünk ökonometriai módszerek segítségével arra is rámutatni, hogy melyek azok a karakterei a fiskális szabályoknak, amelyek bizonyíthatóan növelik a szabály hatékonyságát.

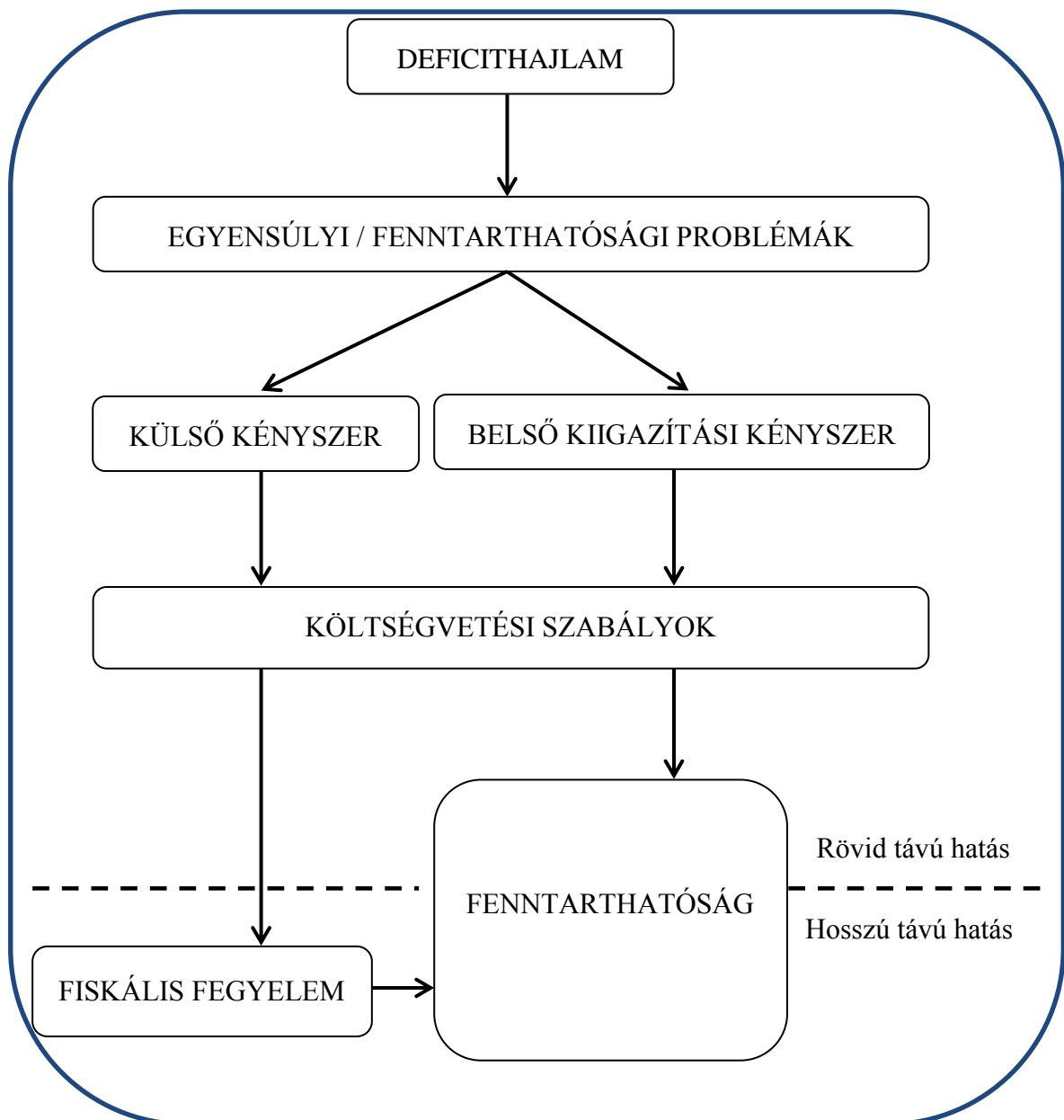
Az utolsó fejezet célja, hogy a disszertációnkban korábban bemutatott folyamatok és az általunk elvégzett vizsgálatok tükrében értékeljük a magyar gyakorlatot. Ennek részeként az első lépésben összefoglaljuk a magyar költségvetési politika azon hiányosságait, hibáit, amelyek korrigálásában segíthetnek a költségvetési szabályok, megindokolva ezzel az ilyen típusú fiskális eszközök létjogosultságát, szükségességét. Ezt követően részletesen bemutatjuk a jelenleg érvényes költségvetési szabályokat, nagyobb hangsúlyt helyezve azokra az előírásokra, amelyek a központi költségvetésre is kiterjednek. Végül három módszerrel is értékeljük, alapvetően normatív megközelítést használva a szabályrendszert. Egyrészt modellszámítások segítségével megvizsgáljuk, hogy a jelenlegi szabályrendszer az elmúlt közel két évtizedben milyen költségvetési politikát írt volna elő a kormány számára. Másrészt szimulációk segítségével feltérképezzük, hogy különböző gazdasági környezetben (pl. válságba, konjunktúrában) a különböző szabályok közül melyik a legszigorúbb, és az általa előírt gazdaságpolitika milyen mértékben erősíti a költségvetési fegyelmet. Harmadrészt pedig azon szempontok alapján vizsgáljuk meg a szabályrendszert, amelyek a korábbi kutatásaink szerint különösen fontosak a szabály hatékonyságát illetően, akár a fenntarthatóságot, akár a költségvetési fegyelmet tekintjük a szabály céljának.

1.3. Értelmezési keret

A disszertáció legfontosabb megállapításai, tézisei, illetve az egymáshoz kapcsolódó különböző részterületeken végrehajtott vizsgálatok eredményei értelmezhetőek egy tágabb elméleti keretben. Fontos hangsúlyoznunk, hogy az 1. ábrán feltüntetett kapcsolatokon kívül a gazdaságpolitika egyes jellemzőire, tulajdonságaira (pl. költségvetési fegyelem, fenntarthatóság) több más olyan tényező is hatással bír, amely nem szerepel az ábrán. Ebben az elméleti, értelmezési keretben ugyanis azokat az oksági kapcsolatokat vettük figyelembe, amelyek a disszertációnk témája, tehát a nemzeti szintű költségvetési szabályok működése szempontjából fontosak.

Az elméleti konstrukció kiindulópontja a *deficithajlam*, azon ösztönzők összefoglaló neve, amelyek a képviseleti demokrácia jellegéből fakadóan a túlzott költségvetési költsékezés irányába terelik a döntéshozókat. A 2. fejezetben részletesen bemutatott tényezők, amelyek eltéríthetik a döntéshozókat a közösség hosszú távú érdekeit szem előtt tartó gazdaságpolitikától, és sok más körülmény mellett hozzájárulhatnak *egyensúlyi és fenntarthatósági problémák* kialakulásához.

1. ábra: A költségvetési szabályok elterjedése és működése



E problémáknak két fontos következménye van a disszertációnk szempontjából. Egyrészt *belső kiigazítási kényszert* jelentenek az adott ország költségvetési politikájával szemben – amint az például több nyugat-európai állam esetében tetten érhető a kilencvenes évek elején. Másrészt a laza költségvetési politikából fakadó fenntarthatósági problémák állnak annak a háttérben is, hogy a különböző integrációs folyamatok általában együtt járnak a fiskális politika korlátozásával. Ez a tagországok, illetve a csatlakozni készülő tagjelöltek szempontjából *külső kényszerként* jelenik meg az adott állam költségvetési gazdálkodásával szemben (lásd 3.1 fejezet).

A nemzeti szintű *költségvetési szabályok* elmúlt negyedszázadban tapasztalt látványos európai térhódítása is jórészt ezekhez a folyamatokhoz köthető, amint azt részletesen bemutatjuk a 3.3 fejezetben. A nyugat-európai államok esetében a kilencvenes évek elejéig tartó eladósodás, a volt szocialista országok körében pedig a rendszerváltást követő transzformációs válság jelentett olyan *belső kiigazítási kényszert*, amely sok esetben hozzájárult új költségvetési szabályok bevezetéséhez, illetve a már érvényes szabályrendszer átalakításához. Csakúgy, mint a 2007-08-ban kialakult világgazdasági válság, illetve az azt követő európai adósságválság, amely az egyes országokban ugyan eltérő mértékben, de a kontinensen szinte mindenhol olyan jelentősen erodálta a költségvetés egyensúlyát, hogy az ismét fiskális konszolidációkhoz és sok esetben ehhez kapcsolódóan a költségvetési szabályrendszerek megújításához vezetett.

Fontos állítása a disszertációnknak, hogy a kiigazítási igénnyel párhuzamosan erősítette ezt a folyamatot az Európai Unió fejlődése is, amely sok esetben közvetlen *külső kényszert* jelentett a tagországok számára. A régi tagállamok esetében a nemzeti költségvetési szabályok elterjedésének első jelentős hulláma a közös valuta bevezetéséig, míg az új tagországok esetében az uniós csatlakozásig tartott. Az újabb jelentős hullám pedig az európai adósságválsághoz köthető, ezt követően ugyanis az Európai Unió közvetlenül maga is erősítette ezt a folyamatot azáltal, hogy ösztönözni kezdte a tagállamokat, hogy saját jogrendszerükbe is átültessék az uniós szintű szabályokat. Mindez azt is jelzi, hogy a szupranacionális költségvetési szabályok a tapasztalatok szerint semmiképpen sem kiegészítői, vagy versenytársai a nemzeti szintű költségvetési szabályoknak, az előbbiek sokkal inkább dinamizálói voltak az utóbbiak elterjedésének.

A nemzeti szintű szabályok közvetlenül és közvetett módon, a *költségvetési fegyelem* erősítésén keresztül is hozzájárulhatnak sok más tényező mellett a közpénzügyek *fenntarthatóságához*. Előbbi azt jelenti, és ezt szakirodalmi hivatkozásokkal igazoljuk a 4.3-as fejezetben, hogy a költségvetési szabályok bevezetése, illetve a szabályrendszer megerősítése sok esetben önmagában is képes erősíteni egy adott ország gazdaságpolitikájával szembeni bizalmat, növelni a hitelességét, ami a finanszírozási költségeken keresztül mérsékli az állam kiadásait, javítja ezzel a költségvetés egyenlegét és erősíti a fenntarthatóságot. Ilyenkor a szabályok egyfajta jelzésként szolgálnak a pénzpiaci szereplők felé arra vonatkozóan, hogy a döntéshozók elkötelezettek a fegyelmezett fiskális politika mellett. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez csupán egy lehetséges rövid távú következmény, amely közvetlenül a szabályrendszer bevezetése, illetve reformja után általában rövidtávon fejt ki a hatását.

Disszertációnk egyik központi kérdése az volt, hogy a nemzeti költségvetési szabályok képesek-e javítani a költségvetési fegyelmet, és ezzel közvetve erősíteni a fenntarthatóságot. A kutatás érdekében a nehezen meghatározható és problémásan mérhető, tágabb értelemben vett költségvetési fegyelem fogalmát a második fejezetben leszűkítettük, és a gazdasági konjunktúrák idején megvalósított költségvetési politikák szerepét vontuk górcső alá. Az 5. fejezetben elvégzett vizsgálatok bebizonyították, hogy a költségvetési szabályok a fellendülés időszakában képesek hozzájárulni a költségvetési fegyelemhez. Az összefüggést a vizsgálatban résztvevő országok esetében a szabály bevezetését követő (első) kormányváltás után kezdődő időszakra sikerült igazolni, ami azt jelenti, hogy a költségvetési szabályok (inkább) hosszú távon hatnak a költségvetési fegyelemre, és ezen keresztül a fenntarthatóságra.

Míndez magyarázatot jelenthet a *költségvetési szabályok* változása és az egyes országok költségvetési politikájának *fenntarthatósága* között feltárt kapcsolatra. A 3.3.3 részben ugyanis azt mutattuk be, hogy jellemzően azok az országok szorultak a 2007-08-as válságot követően nemzetközi szervezetek külső pénzügyi segítségére, ahol nem voltak szabályok, vagy nagyon gyenge volt a szabályrendszer. Míg ezzel szemben az erős költségvetési szabályokkal rendelkező államok többségében a költségvetési politika fenntarthatónak bizonyult.

1.4. Köszönetnyilvánítás

Disszertációm megírása során inspirációt merítettem a körülöttem élők munkásságából, sokan bíztattak és támogattak, és szép számmal akadtak olyanok is, akik konkrét segítséggel, tanácsokkal is hozzájárultak az értekezés elkészítéséhez. Miközben természetesen a disszertáció hibáiért a felelősség kizárólag engem terhel, szeretném ezúton is kifejezni hálámat mindazok felé, akik segítettek a munkámat az elmúlt években.

Kiemelt köszönettel tartozom témavezetőmnek Muraközy Lászlónak, akinek volt türelme kivárni az értekezés megszületését és javaslataival nagyon sokat segített az disszertáció végleges koncepciójának kialakításában. Az elsők között kell megemlítenem Jenei Tamást, akinek nagy szerepe volt abban, hogy a költségvetési szabályok vizsgálata mellett ne feledkezzem el a magyar nyelv szabályairól sem. Hasznos javaslataival, elgondolkodtató megjegyzéseivel jelentős mértékben támogatta a munkámat Adamecz Anna, Ádám János, Balatoni András és Neményi Judit, nekik különösen hálás vagyok mindezekért.

Rajtuk kívül szeretném megköszönni a segítséget Chabin Andrásnak, Berta Dávidnak, Oblath Gábornak és Törös Ágnesnek, illetve a konstruktív kritikát a munkahelyi vitára benyújtott dolgozat opponenseinek, Benczes Istvánnak és Czeglédi Pálnak.

Hálával tartozom a doktori iskola vezetőinek és tanárainak, miként a Magyar Nemzeti Bank Költségvetési és Versenyképességi Igazgatóságának is. Vezetőim és munkatársaim, különösen Baksay Gergely, Csomós Balázs és P. Kiss Gábor támogatása nagy segítséget jelentett a disszertáció elkészítésében. Meg kell említenem azokat a kollégákat is, akik segítettek az európai költségvetési szabályok működését bemutató új adatbázis létrehozásában. Till Cordes, Ales Melecky, Terezie Lokajíčková, Teresa Marques, Rui Nuno Baleiras, Eva Hauth, Jānis Platais voltak azok, akik külföldről támogatták a munkámat.

Végül pedig azok, akik a legfontosabbak. Ezúton szeretném megköszönni családomnak és barátaimnak a támogatást és biztatást, amellyel hosszú éveken keresztül türelmesen segítettek a disszertáció elkészítését!

2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK KIALAKULÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ELMÉLETI HÁTTERE

2.1. Fiskális fenntarthatóság és a költségvetési fegyelem

A 2007-08-ban kitört globális gazdasági válság arra kényszerítette a közgazdászokat és a döntéshozókat egyaránt, hogy újragondolják a fiskális politikával kapcsolatos nézeteiket, elgondolásukat. Részben azért, mert a pénzügyi, majd az abból kinövő reálgazdasági válság néhány éven belül adósságválságot okozott számos európai országban, és több mint fél tucat állam volt kénytelen pénzügyi segítséget kérni különböző nemzetközi szervezetektől, hogy fizetési kötelezettségeinek eleget tudjon tenni. A probléma súlyát jelzi, hogy az Európai Bizottság még a legfrissebb jelentésében (2015) is az uniós tagállamok közel felénél talált középtávú előrejelzésében közepes vagy nagy kockázatot az állam pénzügyeinek fenntarthatóságával kapcsolatban. Az adósságválság és annak következményei azonban még nem feltétlenül vezettek volna szemléletváltáshoz. Ez utóbbi gyökerei ugyanis elsősorban az elmúlt évek tapasztalatainak tanulságaiból, új felismeréseiből születtek.

Ezek közül a legfontosabb magával a költségvetési politikával, illetve annak szerepével kapcsolatos. A válság előtt ez a terület a monetáris politikához képest kevesebb figyelmet kapott. Részben mert általános volt a „szkepticizmus a költségvetés gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban, amit erősített, hogy a döntésekhez képest a lassú végrehajtás miatt a hatások időben eltolódva, késleltetve érvényesültek” (Ionescu, 2012, 86.o). Emellett sokan elegendőnek tartották a gazdaság stabilizálásához az automatikus stabilizátorok működését, lemondva a diszkrecionális intézkedésekről (lásd Taylor, 2000). A válság, valamint az azt követő periódus azonban legalább három nagy tanulsággal szolgált a fentiekkel kapcsolatban. Egyrészt kiderült, hogy a költségvetésnek különösen válság idején nagyon jelentős hatása van a gazdaság teljesítményére.⁸ Ez azt jelenti, hogy nem csupán a kilábalás ütemét képes gyorsítani, hanem befolyásolja a hosszú távú, fundamentális folyamatokat is. Romer (2012) például arra hívta fel a figyelmet, hogy ha egy válság során egy ország kénytelen élénkítés helyett keresletszűkítő fiskális politikát folytatni, az nem csupán a gazdaság felépülését lassítja, hanem hosz-

⁸ Különösen, ha a monetáris politika beleütközik a kamatcsökkentés alsó határába.

szabb távon is magasabb szinten tartja a munkanélküliséget. Erősíti ezt az érvelést Blanchard és Leigh (2013) önkritikus tanulmánya is, amelyben a szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy a korábban feltételezethez képest a fiskális multiplikátorok értéke sokkal magasabbnak bizonyult a válság során, ami szintén felértékeli a fiskális politika jelentőségét, a benne rejlő veszélyeket és lehetőségeket.

A válság másik nagy tanulsága, hogy hosszútávon – különös tekintettel a globalizáció hatásaira – nem fenntartható a deficitesez gazdaság. „Azt eddig is tudtuk, hogy a kötvénypiac bármikor térdre kényszeríthet egy országot, azt azonban eddig nehezen tudtuk elképzelni, hogy olyan stabil, fejlett államok is bedőlhetnek, mint például Portugália” (Romer 2012, 6. o.). A fenntarthatósághoz kapcsolódik a harmadik fontos tanulság is, amely újnak ugyan nem nevezhető (lásd korábban Buitert, 2004), de ezúttal a válság nagysága miatt láthatóan szélesebb körben elterjedt az ezzel kapcsolatos felismerés, mint korábban. Amiről szó van, az a magángazdaság és az állami pénzügyek közötti szoros kapcsolat. A válság során ugyanis kiderült, hogy a magánszférában és azon belül bár nem kizárólag, de különösen a pénzügyi szektorban, illetve a bankrendszerben kialakult egyensúlytalanságok átgyűrűzhetnek a költségvetés területére. A központi kormányzat többször is pénzügyi segítséget kényszerült nyújtani a megrendült ágazatoknak, aminek esetenként (lásd Spanyolország vagy Írország) az lett a következménye, hogy a válság az államháztartást is magával rántotta (Beetsma–Gradus, 2012). Mindezek miatt ismét előtérbe került egyrészt a költségvetési politika gazdaságstabilizáló hatása, a fegyelmezett fiskális politika, illetve a költségvetések fenntarthatósága.

2.1.1. A fiskális fenntarthatóság

A fiskális fenntarthatóság meglehetősen tág témakör, amelyet a kutatók az elmúlt évtizedekben igyekeztek minél több oldalról megragadni, és egyúttal rámutatni a jelenség súlyára, relevanciájára. Agnello és Sousa (2009) például azt hangsúlyozták, hogy a deficitesez költségvetés, mely igen gyakran velejárója a fenntarthatatlan államháztartásnak, veszélyezteti a jóléti állományt⁹, egyrészt azért, mert akadályozza az erőforrások hatékony elosztását, másrészt a növekvő államadósságon keresztül érzékenyen érinti a következő generációt, harmadrészt növeli az inflációt és annak volatilitását. A lehetséges veszélyekkel kapcsolatos a Castro és De Cos (2002) szerzőpáros megközelítése is, akik arra

⁹ Sokszor persze maga a jóléti állomány okozza a költségvetési egyenleg romlását.

hívták fel a figyelmet, hogy a fenntarthatatlan fiskális politika előbb vagy utóbb a kamatok emelkedését okozza, ez pedig akadályozza a gazdasági növekedést (lásd Reinhart–Rogoff, 2010; Presbitero, 2010). Ezeket a megközelítéseket talán Buitert (2004) foglalja össze a legjobban, aki a fenntarthatatlan fiskális politika következményeit három csoportba sorolja: 1. az állam kevesebb pénzt költhet, és több adót kell beszednie, mint korábban tervezte; 2. növekszik az infláció és 3. az államesőd veszélye.

Az említett szerzők megállapításaiból pontosan kirajzolódik, hogy a költségvetések fenntarthatósága miért tekinthető kiemelten fontos kérdésnek, a vélemények sokszínűsége ugyanakkor azt is jelzi, hogy a fogalom meghatározása meglehetősen nehézkes.

A tágabb értelemben használt költségvetési fenntarthatóság meghatározása a költségvetési korlát koncepciójához kapcsolódik (lásd Buitert, 1985; Blanchard, 1990). Ez arra a feltételezésre épül, hogy az összes addig felhalmozott kötelezettség és a jövőben felmerülő kötelezettségek összegének egyenlőnek kell lennie a jövőben felmerülő összes bevétellel. A költségvetési aggregátumok szintjén mindez azt jelenti, hogy a költségvetés által a jövőben realizált elsődleges többletek jelenértéke meg kell, hogy egyezzen az államadósság jelenlegi értékével. Első lépésben érdemes áttekinteni a költségvetési korlát statikus megközelítését, amely csak egy adott időszak bevételével és kiadásával számol, figyelmen kívül hagyva, hogy a korábbi időszakokban már keletkezhetett költségvetési hiány, amiből államadósság halmozódott fel (lásd erről bővebben Benczes – Kutasi, 2010). Ekkor

$$G + TR = T + SEIGN + R \quad (1)$$

ahol G a kormányzati fogyasztást, TR a szociális juttatásokat, T az adóbevételeket, $SEIGN$ a pénzteremtésből származó bevételt, R pedig az egyéb gazdasági tevékenységből származó bevételt jelenti. A képlet alapján tehát az összes kormányzati kiadás összegének meg kell egyeznie az összes kormányzati bevétel összegével. A megközelítés akkor válik dinamikussá, ha figyelembe vesszük a korábbi időszakok költségvetési politikájának a jelenlegi időszak mozgásterére gyakorolt hatását. Ugyanis ha a korábbi időszakban felhalmozott adóssággal is számolni kell, az azt jelenti, hogy a jelenlegi bevételeknek nem csupán az aktuális kiadásokat kell fedezniük, hanem az adósságszolgálatból eredő kötelezettségeket is, és mivel különböző időszakokról van szó, ezért a reálérték-

számítás érdekében az árszínvonallal is korrigálni kell a megfelelő mutatót. Két időszak esetén ezért:

$$G_t + TR_t + r \left(\frac{B_{t-1}}{P_t} \right) = T_t + SEIGN_t + R_t \quad (2)$$

ahol B az adósságállomány, r a reálkamat, P pedig az árszínvonal. Mindez azt is jelenti, hogy ha az első időszakban deficités a költségvetés, akkor a következő időszakban a bevételeknek elvben fedezniük kell az adósság visszafizetését és a kamatterheit is:

$$G_{t+1} + TR_{t+1} + r \left(\frac{B_{t-1}}{P_t} \right) + (1+r) \left(\frac{DEF_t}{P_t} \right) = T_{t+1} + SEIGN_{t+1} + R_{t+1} \quad (3)$$

Utolsó lépésként pedig összevonva az összes bevételt és összes kiadást, és külön kezelve a deficitet, ki tudjuk fejezni két időszakra vonatkozóan a költségvetési korlátot:

$$REV_{t+1} = (1+r) \frac{DEF_t}{P_t} + EXP_{t+1} \quad (4)$$

ahol REV az összes bevételt, EXP pedig az összes kiadást jelenti.

Fontos azonban látni, hogy ez csupán a tágabb értelemben használt fenntarthatóságra lehet igaz, ami tulajdonképpen mindig biztosított, hiszen egy későbbi kiigazítás esetén is teljesül. Néhány szélsőséges kivételtől¹⁰ eltekintve ugyanis minden államnak szüksége van hitelfelvételre, részben, hogy a lejáró adósságát megújítsa, részben pedig, hogy a költségvetési kiadások és bevételek eltérő ütemezéséből fakadó likviditási problémát kezelni tudja. Ha a fiskális folyamatok veszélyeztetik a jövőbeni hitelképességet, akkor tulajdonképpen csak a kiigazítás időzítéséről és persze módjáról dönthet egy állam. Az egyik lehetőség, ha a döntéshozók észlelik a költségvetési folyamatokban rejlő kockázatokat, és belső elkötelezettség hatására döntenek a kiigazítás mellett (Gyórfy, 2008). Bőven akad példa arra is, amikor egy ország külső kényszer (pl. EU, IMF) miatt, akár finanszírozási segítségért cserébe vág bele a költségvetési konszolidációba. Abban az esetben, ha nem dinamizálja ezt a folyamatot sem belső elkötelezettség, sem külső kényszer, akkor előbb vagy utóbb teljesen elpárolog a pénzpiacok bizalma, és a befektetők nem hiteleznek többet. Az adott államnak ekkor már nincs más választása annak érdekében, hogy visszaszerezze a befektetők bizalmát, mint az azonnali és radikális fiskális konszolidáció. Ez utóbbi azonban ilyenkor általában már sokkal nagyobb társa-

¹⁰ Ilyen például az olajbevételekből hatalmas tartalékokat képező Norvégia.

dalmi, politikai és gazdasági költségekkel jár, mint az előző két lehetőség (lásd Reinhart–Rogoff, 2009; Furceri–Zdzienicka, 2010; Vidovics-Dancs, 2014).

A kérdés tehát valójában nem az, hogy fenntartható-e egy ország fiskális politikája, hiszen az tágabb értelemben mindig fenntartható, hanem hogy szükség van-e ehhez költségvetési kiigazításra. Éppen ezért a költségvetési fenntarthatóság szűkebb értelemben használt definíciója általában a fizetőképesség (solvency) fogalmához kapcsolódik, amelyre leggyakrabban úgy hivatkoznak a közgazdászok, mint a kormány azon képességére, hogy az aktuális törlesztési kötelezettségeknek mindig eleget tudjon tenni (Burnside, 2005). Erre épülve viszonylagos szakmai konszenzus övezi azt a definíciót, hogy egy költségvetési politika akkor fenntartható, ha az a jövőben sem veszélyezteti az ország fizetőképességét (Croce–Juan-Ramon, 2003). Erre utal az IMF (2007) által használt meghatározás is, amely szerint a fiskális politika akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a hitelezők is úgy gondolják, hogy a költségvetés képes a lejáró (adósságszolgálati) kötelezettségeinek eleget tenni a kiadási vagy a bevételi oldal jelentős jövőbeli korrekciója nélkül.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a fiskális fenntarthatósághoz¹¹ kapcsolódó fogalmak közül a fizetőképesség mellett nagyon fontos szerepe van a várakozásoknak is. Az állam fizetőképességét ugyanis „nem lehet megítélni a jövőbeli költségvetési politika ismerete, illetve az arra vonatkozó várakozások nélkül. A problémát különösképpen nehezíti, hogy a fenntarthatóság nem egyszerűen a közeljövő, hanem a távoli jövő költségvetési politikájától függ” (Pápa–Valentinyi, 2008, 396. o.).

Ezzel magyarázható, hogy szigorúan véve nem tudunk biztos ítéletet mondani arról, hogy egy költségvetés fenntartható-e vagy sem, hiszen ehhez arról kell véleményt alkotni, hogy milyen lesz a jövőben a fiskális politika. Nem véletlen, hogy a fiskális politika ex ante mérésével kapcsolatban rendkívül izgalmas szakmai vita alakult ki, és ez a diskurzus az elmúlt években különösen intenzívvé vált (Baldacci és szerzőtársai, 2011; Cottarelli, 2011; Afonso–Jalles, 2012; Mahmood–Rauf, 2012; Cottarelli–Escolano, 2014; De Cos és szerzőtársai, 2014).

A témával kapcsolatos kutatások többségével szemben azonban a disszertációnkban nem a fiskális fenntarthatóság ex ante megítélésével foglalkozunk, hanem a költségveté-

¹¹ A fiskális fenntarthatóságról bővebben lásd még Kovács (2015) munkáját.

si szabályok hatásának vizsgálata során az ex post mérésre helyezzük a hangsúlyt. Ennek érdekében mi is a fizetőképesség fogalmából indulunk ki, amely Burnside (2005) már idézett definíciója szerint a kormány azon képességét jelenti, hogy az aktuális törlesztési kötelezettségeknek mindig eleget tudjon tenni. Ebből kiindulva azt állítjuk, hogy egy adott ország esetében utólag akkor tekinthető a költségvetési politika fenntarthatónak, ha az adott állam a fizetőképességének megőrzése érdekében nem szorult nemzetközi szervezetek segítségére.

2.1.2. A költségvetési fegyelem

A közpénzügyek szakirodalmában a fenntarthatósághoz hasonlóan a fiskális fegyelem kifejezést meglehetősen tág értelemben használják, az esetek jelentős többségében a pontos definíció megfogalmazása nélkül. Azok a korábbi tudományos munkák azonban, amelyek nem csupán a jelenséggel foglalkoznak mélyrehatóan, hanem a fogalom tisztázásával is, általában három megközelítésre építenek. A közpénzügyek egyik legfontosabb teoretikusának számító Musgrave (1959) elméletében a fiskális fegyelem kifejezés a költségvetési egyenleghez kapcsolódik, és arra vonatkozik, hogy a kormány nem költethet annál többet, mint amennyi saját bevételeire szert tesz, azaz biztosítja a költségvetés egyensúlyát (lásd költségvetési korlát). Teljesen más oldalról közelít Mikesell (1999), aki a fogalom jelentését kiterjeszti a költségvetési gazdálkodás egészére, szerinte ugyanis a fiskális fegyelem részét képezi a törvényhozás által elfogadott költségvetés pontos végrehajtása, különösen az elfogadott kiadási irányzatok megtartása. Ebben a megközelítésben a fegyelem sokkal inkább arra vonatkozik, hogy a választott és kinevezett döntéshozók egyaránt tartják magukat a választópolgárok képviselőik által kinyilvánított akaratához. Részben ehhez kapcsolódik a harmadik megközelítés, amely arra épít, hogy a törvényhozóknak maguknak is be kell tartaniuk azokat a szabályokat, amelyek a költségvetés elkészítésére vonatkoznak (Axelrod, 1988).

Az újabb kutatásokban azonban a fiskális fegyelem fogalma már egy új megközelítésre épül és tágabb értelemben szorosan kapcsolódik a fenntarthatósághoz. Wyplos (2004) például a gyakorlatban úgy definiálta a fogalmat, mint az a költségvetési politika, amely biztosítja az államadósság fenntarthatóságát. Hasonlóan fogalmazznak sokat idézett munkájukban Debrun és szerzőtársai (2009a), akik szerint a fiskális fegyelem olyan költségvetési politikát jelent, amely a makrogazdasági stabilitást és a fenntartható gazdasági növekedést szolgálja.

Mi azonban a disszertációnk során ennél szűkebb értelemben használjuk a költségvetési fegyelem fogalmát és a fiskális politika azon tulajdonságát értjük alatta, amely biztosítja a takarékos költségvetési gazdálkodást konjunktúra idején, annak érdekében, hogy gazdasági visszaesés esetén legyen elegendő mozgástere az államháztartásnak a negatív hatások mérséklésére. Ez a meghatározás illeszkedik Hou (2003) fogalomhasználatához is, Hou és Willoughby (2011) munkájából pedig egyértelműen kirajzolódik, hogy a megfelelő költségvetési eljárások kialakítása és betartása mellett a fiskális fegyelem legfontosabb részét az anticiklikus költségvetési politika képezi. Egy későbbi munkájában pedig Wyplos (2012) is úgy fogalmazott, hogy a fiskális fegyelem olyan középtávú karaktere a költségvetési politikának, amely az esetenként jelentős költségvetési „megcsúszásokat” költségvetési többletekből biztosítja.

A definícióból adódik, hogy a költségvetési fegyelem és a deficit gazdálkodás nem feltétlenül egymást kizáró fogalmak. Ahhoz hogy bemutassuk, hogy milyen közgazdaságtani indokai lehetnek a költségvetési hiánynak, első lépésben érdemes áttekinteni, hogy milyen elvárásokat tudunk megfogalmazni az állammal szemben. E téren is klaszikusnak számít Musgrave (1959) munkája, aki az alábbiak szerint csoportosította a vegyes gazdaságokban működő állam feladatait:

- **allokáció:** Az állam magára vállalja olyan termékek és szolgáltatások előállítását, amelyeknek a kínálatát a magánszféra nem képes, vagy nem hajlandó biztosítani. Tipikus formáját képezi a közjavak (pl. honvédelem) előállítása és az externáliák (pl. környezetvédelem) kezelése.
- **redisztribúció:** Méltányossági célokat követve, különösen a 20. század második felétől egyre nagyobb szerepet vállal az állam az elsődleges jövedelmek másodlagos újraelosztásában. Ez megvalósulhat az adóterhelés eloszlásában, csak úgy, mint a transzfereken és egyéb kiadási tételeken keresztül (IMF, 2014; EUROMOD, 2016).
- **stabilizáció:** A makrogazdasági stabilitás illetve a fenntartható költségvetési gazdálkodás érdekében az állam feladata a gazdasági ciklusok enyhítése, az automatikus stabilizátorok működtetése, illetve a kereslethiányos gazdaság élénkítése (Lane, 2003; Alesina– Campante, 2008). Az automatikus stabilizátorok közül a legfontosabb az állami kiadások tehetetlensége, a progresszív jövedelem-

adózás és a munkanélküli segélyek rendszere (Deroose és szerzőtársai, 2008; Tóth, 2010).

Bár az egyensúlyközeli költségvetés hosszú távon maga is feltétele a makrogazdasági stabilitásnak, fontos hangsúlyoznunk, hogy a bemutatott állami feladatok bizonyos esetekben megkövetelik a deficités gazdálkodást.

A redistribúciós funkción belül a méltányosság kiterjedhet a generációk közötti újraelosztásra is. Vannak olyan kiadási tételek, különösen a beruházások között (pl. infrastrukturális beruházások), amelyeknek a hasznát nem csupán a jelenlegi, hanem a jövőbeli generáció is élvezni fogja. Ezért indokolt lehet a költségvetési hiányon keresztül államadósság-felhalmozás formájában áthárítani a terhek egy részét a jövőbeni adófizetőkre (lásd erről bővebben Wagner (2004) összefoglaló munkáját).

Kívánatos lehet a deficités gazdálkodás a stabilizáció részeként több szempontból is. Egyrészt válság esetén az automatikus stabilizátorok, csakúgy, mint az ezeken túlmutató keresletélénkítő intézkedések átmeneti egyenlegromlás árán növelik hosszútávon az össztársadalmi hasznosságot. Másrészt, mivel az adóztatás torzító hatása a bevétel növekedésével emelkedik, így indokolt lehet hirtelen kiadásnövekedésre bevételi oldalon az adósságráta simításával lassabban reagálni, ami szintén indokolhatja a deficités gazdálkodást (Barro, 1979).

A Wagner-szabály annyiban eltér az eddig említett elméletektől, hogy nem közvetlenül az egyenlegre vonatkozik, hanem az államháztartás növekedésének magyarázatán keresztül segít rávilágítani a deficités gazdálkodás lehetséges okaira. Wagner (1883) arra hívta fel a figyelmet, hogy minél fejlettebb egy ország gazdasága, jellemzően annál nagyobb az állami szerepvállalás. A magyarázat eredetileg arra épült, hogy az iparosodással, illetve az azzal járó urbanizációval párhuzamosan felértékelődött az állam allokációs, illetve kisebb részben a jóléti funkciója, ez pedig később kiegészült további feladatokkal (társadalombiztosítás, gazdaságfejlesztés, pénzügyek, st.).¹² Bár teóriáját azóta több nagymintás vizsgálat is bizonyította (lásd Chang, 2002; Akitoby és szerzőtársai, 2006), fontos hangsúlyozni, hogy napjainkban a növekvő kormányzati szerepvállalás már sokkal inkább a szabályozói szerep kiterjedésében, mintsem az állami kiadások emelkedésében valósul meg (Tanzi, 2011).

¹² Lásd Sebestyén (2007)

Mindezek miatt a deficités gazdálkodás önmagában még nem feltétlenül áll ellentmondásban a fiskális fegyvellemmel. A hiány abban az esetben jelent problémát, ha a felsorolt közgazdaságtani argumentumok egyikének sincs létjogosultsága, azaz a deficités gazdálkodás nem szolgálja társadalmi jólét növekedését. Ebben az esetben beszélünk deficithajlamról (Alesina–Tabellini, 1990a; Debrun, 2011). Ez különösen az állam stabilizációhoz köthető feladatainak elvégzését hátráltatja, több csatornán keresztül. Ha rövidtávon, gazdasági konjunktúra idején fegyvelmezetlen, laza a fiskális politika, és az állam az adósságráta csökkentése helyett keresletélénkítő, deficités gazdálkodást folytat, akkor válság idején nem lesz elegendő fiskális mozgáster¹³, hogy tompítsa a gazdasági visszaesés hatásait. Másrészt hosszú távon a gazdasági ciklusoktól függetlenül a tartós deficités gazdálkodás szintén veszélyezteti a fenntarthatóságot (Romer, 2012). Az ugyan mindig az adott környezettől függ, hogy mekkora az a hiány (és adósság), amely még finanszírozható, azonban a tapasztalatok alapján biztosan állítható, hogy ha a piac kényszeríti ki a finanszírozáson keresztül a költségvetési konszolidációt, az nagyobb sokkot jelent a költségvetésen keresztül az egész gazdaság számára, mintha a döntéshozók maguk korrigálnák időről időre a fiskális folyamatokat (lásd Pápa–Valentinyi, 2008; Reinhart–Rogoff, 2009).

2.1.3. A deficithajlam lehetséges okai

Az elmúlt évtizedek politikai gazdaságtani kutatásainak egyik fontos célkitűzése volt, hogy miután a költségvetési deficit közgazdaságtani magyarázatai kevésnek bizonyultak a hetvenes évektől két évtizeden át tartó európai eladósodás megértéséhez, ezért a lehetséges magyarázatok körét új területekre is kiterjessze. Így születtek meg azok a pozitív megközelítésű elméletek, amelyek a politika és az intézményi környezet egy-egy jellemző karakterében, illetve a jellemzők közötti különbségekben találták meg az eladósodáshoz vezető deficithajlam lehetséges okait. Az alábbiakban ezeket az elméleteket mutatjuk be, ám azt fontos hangsúlyoznunk, hogy az egyes teóriák között sokszor átfedés van, emiatt a csoportosítás némileg önkényes.

2.1.3.1. Fiskális illúzió és információs asszimetria

Az első elméleti megközelítések a tartósan deficités gazdálkodást a fiskális illúzió fogalmával igyekeztek magyarázni (Benczes, 2008), ami azt jelenti, hogy a választók

¹³ A fiskális mozgáster fogalmáról lásd bővebben például Ghosh és szerzőtársainak (2013) munkáját.

szisztematikusan alulbecsülik a jelenlegi állami kiadások jövőbeli költségeit. Ez nem csupán arra vonatkozik, hogy a választók nem képesek pontosan átlátni, illetve megérteni a költségvetést, hanem arra is, hogy időről időre hagyják magukat megvezetni a politikusok által (Eslava, 2006). Ezt a tételt azonban részben meghaladták azok az elméletek, amelyek új megközelítésből, a politikai és intézményi rendszer korlátaival, jellemzőivel magyarázták a deficithajlamot.

Az egyik ilyen új megközelítés a politikai gazdaságtani vizsgálatokban meglehetősen gyakran előforduló ügynök-megbízó viszony (lásd Besley, 2008; Benito–Bastida, 2009), ha ezen keresztül vizsgáljuk a választók és a döntéshozók kapcsolatát, akkor jól meghatározható a kapcsolatban rejlő információs aszimmetria. A választók képesek megfigyelni saját jövedelmüket, fogyasztásukat, az általuk fizetett adókat, valamint érzékelik az igénybe vett kormányzati szolgáltatások (oktatás, egészségügy, rendvédelem, közvilágítás... stb.) színvonalát, illetve mindezek változását. Ám saját tapasztalatuk nincsen arról, hogy miként hasznosulnak a befizetett adók, illetve miből finanszírozza a kormány az állami kiadásokat és transfereket.

Alesina és szerzőtársainak (2008) megfogalmazása szerint a választók képesek megfigyelni a gazdaság állapotát, de nem rendelkeznek közvetlen tapasztalattal arról, hogy mennyi hitelt vesz fel az állam, hogyan változik évről évre a követelések és kötelezettségek állománya, azaz a nettó és bruttó államadósság. Az információs aszimmetria szerepét ráadásul erősíti, hogy a kormányzati pénzügyek nem megfigyelhető része, azaz a hitelfelvétel és az államadósság alakulása, közvetlenül képes befolyásolni a megfigyelhető eredmények, azaz a gazdaság állapotát, illetve növekedését. Emiatt a rövidlátó politikusok számára különösen nagy vonzerőt jelent, hogy ne csupán válságban, hanem konjunktúra idején is adósságból dinamizálják a gazdaságot.

Az információs aszimmetria részét képezi még a választók részéről fennálló információhiányon túl az előrejelzésekhez kapcsolódó túlzott optimizmus. Ennek egyik formája, amikor a választók olyan pártot támogatnak, amely ígéreteiben visszatükrözi a polgárok optimizmusát, károsabb azonban, amikor a kormány maga is túlzottan optimista előrejelzéseket készít¹⁴. A ténylegesnél nagyobb növekedési prognózis nyomán ugyanis

¹⁴ A fiskális előrejelzésekkel kapcsolatban mért túlzott optimizmusról lásd Frankel - Schreger (2012).

a tervezettnél kevesebb adóbevételt realizál a kormány, ami hozzájárul a deficit kialakulásához (Wren-Lewis, 2011).

2.1.3.2. A döntéshozók időpreferenciája

A fegyelmetlen költségvetési gazdálkodásban általában kulcsszerepe van a kormányzati gondolkodás időtávjának, ami a demokrácia egyik sajátosságából, a politikai ciklusokból fakad. A döntéshozók időpreferenciáját ugyanis jelentősen befolyásolják a választási ciklusok és az újraválasztási esélyek. Ennek következtében általában fontosabb számukra a diszkrecionális intézkedések rövid távú hatása, és kisebb súllyal jelenik meg a döntésekben a később szükségessé váló költségvetési kiigazítás ára. Ez deficitessé gazdálkodásra ösztönzi az önérdékkövető politikusokat, csakúgy, mint az a tény, hogy rezsimváltás esetén a távozó kormány költségek hajlamának árát az új kabinet kénytelen megfizetni. Ez önmagában jelentősen csökkenti az új kormány gazdaságpolitikai mozgásterét és így újraválasztásának esélyét is (lásd Alesina–Perotti, 1999; Persson–Svensson; 1989).

Az önérdékkövető politikus az alapja azoknak az elméleteknek, amelyek az adósságra, mint stratégiai változóra tekintenek (lásd Benczes, 2008). Az új politikai gazdaságtani kutatások egyik fontos irányzata arra épül, hogy nem csupán pártok, hanem a pártokon keresztül közpolitikák is versenyeznek egymással, és ha két különböző párt két eltérő közpolitikai elképzeléssel harcol a választók szavazataiért, akkor minél nagyobb a különbség a két elképzelés között, és minél nagyobb a kormányváltás esélye, annál inkább késznek mutatkozik a (még) kormányzó párt az adósság növekedésére. Alesina és Tabellini (1990a, 1990b) munkái ráadásul arra is rámutattak, hogy mindez levezethető a választói magatartásból – cáfolva ezze az irracionális választó elméletét – hiszen a jelenlegi medián szavazónak is érdeke, hogy úgy védekezzen a kormányváltásban rejlő kockázat ellen, hogy az általa preferált célok megvalósítását adósságból finanszírozza a kormány. Ez az, amit Wren-Lewis (2011) türelmetlenségnek nevez, rámutatva arra, hogy egyaránt létezik az egyén és a kormányzat szintjén, és nem mindegy, hogy a deficit-hajlam a választókkal összhangban, a tőlük kapott felhatalmazással, vagy attól függetlenül alakul ki.

Ide kapcsolódik még a különböző generációk közötti újraelosztás kérdése is. Ha ugyanis az expanzív költségvetési politika egyre növekvő költségeit a döntéshozók képesek a jelenleg élő (és szavazó) generáció helyett a következő generációkra áthárítani állam-

adósság formájában, az szintén növeli a deficités gazdálkodásra való hajlamot (Auerbach és szerzőtársai, 1991; Kotlikoff, 1992; Wyplosz, 2012).

Az ilyen típusú modellek közös eleme, hogy a különböző időpreferenciákat igyekeznek megragadni. Amint arra Benczes (2008, 222. o.) is rámutatott, annál nagyobb a konfliktus, „minél nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a hatalomban lévők a mostani fogyasztásnak, ezáltal ugyanis nem, vagy kevésbé építik be a döntéseikbe a költségek többletköltségét.” Másrészt azt az idézett szerző is hangsúlyozza, hogy ez nem csupán társadalmi szintű jólétveszteséggel jár, hanem korlátozza a következő kormány mozgásterét is, amennyiben az sokkal inkább a költségvetési egyensúly, illetve a fenntartható fiskális politika feltételeinek a megteremtésére kénytelen koncentrálni a saját közpolitikai céljainak a végrehajtása helyett.

A politikusok rövid távú személelmódja fontos szerepet játszik a Gyórfy (2012) által kidolgozott, több társtudományág (szociológia, politológia, pszichológia) elméleteit összekapcsoló modellben is. Ennek kiindulópontja, hogy a jövővel kapcsolatos ismeretek legnagyobb részét az intézmények képviselik, emiatt ezeknek kulcsszerepe van a jövővel kapcsolatos bizonytalanságok mérséklésében. Ha az intézmények megbízhatóan és stabilan működnek, akkor az egyéneknek lehetőségük nyílik a hosszú távú tervezésre. Ha sikerrel járnak, az megerősíti az intézményekbe vetett bizalmukat, viszont ha megbuknak, akkor a saját tervezésükben keresik elsőként a hibát és nem a bizalmukat élvező intézményekben. Ezt nevezi Gyórfy angyali köröknek. A helyzet nagyon eltérő az örödi körök esetében, amikor alacsony az általános bizalmi szint, az intézmények nem megfelelően működnek, az emberek pedig nem tartják be a szabályokat, mert azt feltételezik, hogy mások sem teszik. Ilyen körülmények között a nagy kiszámíthatatlanság miatt a szereplők rövid távú érdekeiknek megfelelő terveket készítenek, ha pedig nem sikereseek, akkor az tovább gyengíti az intézményekkel szembeni bizalmat. „A társadalomban uralkodó rövid távú szemlélet alól nem vonhatják ki magukat a politikusok sem. Mivel mindenféle hosszú távú ígértet hiteltelen, a szavazatszerzés érdekében a társadalom rövid távú elvárásaira erős külső kényszer hiányában rövid távú megoldásokkal válaszolnak.” (Gyórfy, 2012, 422 o.)

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy bizonyos körülmények és lehetőségek képesek mérsékelni az említett tényezők hozzájárulását a deficithajlam kialakulásához. Például, ha az új kormány képes megelőzni, vagy megoldani a pénzügyi válságot, és a választók

számára hitelesen be tudja mutatni, hogy a népszerűtlen intézkedésekre a távozó kormány túlzott költsége miatt volt szükség, az növelheti az új kormány népszerűségét, újraválasztási esélyeit és ezzel együtt a mozgásterét is, hogy végrehajtsa saját közpolitikai programját. Másrészt az olyan demokráciákban, ahol általában két párt váltja egymást a hatalmon, szintén kockázatos lehet az adósság növelése, hiszen könnyen lehet, hogy a problémával néhány választási ciklussal később újra szemben találja magát a távozó kormány.

2.1.3.3. Dinamikus inkonzisztencia

Ha eltekintünk attól az esettől, amikor egy kormány a saját érdekeit, illetve újraválasztási esélyeinek növelését közpolitikai céljai elé helyezi, a különböző periódusok eltérő súlyú hasznossága akkor is hozzájárulhat a fegyelmezetlen költségvetési politikához. Dinamikus inkonzisztenciának hívjuk, amikor egy kormánynak (rövidtávon) érdekében áll eltérnie utólag egy olyan döntéstől, amelyet korábban *ex ante* optimálisnak tartott (Debrun és szerzőtársai, 2009a).

Ez azt jelenti, hogy ha időközönként (évente) újra optimalizálja a döntéseit a kormány, eltérve ezzel a korábbi időszak optimalizálásra épülő döntésétől, akkor nem képes maximalizálni a társadalmi összhasznot (Kyland és Prescott, 1977). Például a gazdasági szereplők várakozásainak kialakítása előtt az alacsony deficitpálya melletti elköteleződés optimálisnak tekinthető, ám abban az esetben, ha ez beépül a piaci szereplők várakozásaiba, és döntéseiket (pl. bérmegállapodások) ennek fényében hozzák meg, akkor rövidtávon növekszik a fiskális keresletélénkítő lépések hatékonysága. Ez azonban a racionális gazdasági szereplők várakozásaiba is beépül, így a deficit reálgazdasági hatása megszűnik, és magasabb inflációban csapódik le a rövid időközönként végrehajtott ismételt optimalizálás. A dinamikus egyensúly így magasabb deficit és magas infláció mellett alakul ki.

2.1.3.4. A közalap problémája és a mohóság

A deficithajlamot magyarázó új politikai gazdaságtani elméletek között kiemelt helyen szerepel az ún. közalapprobléma (common pool resources problem), amely alapvetően két állításból indul ki (Krogstrup–Wyplosz, 2010; Poterba–Von Hagen 2008; Debrun–Takahashi, 2011). Egyrészt a modern közpénzügyek esetében a kormányzati aktivitás (például közösségi beruházás, állami támogatás) célcsoportja általában egy jól meghatá-

rozott társadalmi réteg, vagy célközönség, miközben a kiadások finanszírozását biztosító adókötelezettség egy sokkal szélesebb réteget, többnyire a társadalom egészét érinti. Ezért, míg a költségek eloszlanak az állampolgárok között, addig az intézkedések gyümölcseit általában egy kisebb csoport arathatja le. A másik fontos állítás, hogy a döntéshozók általában egy-egy társadalmi csoportot képviselnek, legyen az egy választási körzetben emberek csoportja, bizonyos társadalmi réteg (pl. középosztály), etnikai-nemzeti kisebbség vagy bármilyen más ismérv alapján szerveződő homogén közösség.

Ha tehát a kormányzás jellegéből fakadóan egy-egy társadalmi réteg a többihez képest inkább kedvezményezettje egy állami beavatkozásnak, mint finanszírozója az intézkedés költségeinek, a döntéshozók pedig egyes társadalmi csoportokat képviselnek, akkor ez eltérítheti a kormányzást a társadalmi jólét maximalizálásától. Miként arra Von Hagen és Harden (1996) rámutatott, a fentiek miatt a döntéshozók szisztematikusan felülértékelik egy-egy állami intézkedés nettó határhasznát, és így érdekeltnek lesznek abban, hogy a közkiadások meghaladják a hozzájuk tartozó ösztársadalmi hasznok és költségek által meghatározott egyensúlyi szintet, ami egyúttal a költségvetési egyenleg romlását és az államadósság növekedését jelenti. Ráadásul mivel a piaci szereplők is érzékelik előbb vagy utóbb, hogy az általuk befizetett adókból finanszírozott állami programok hasznát csupán egy szűk kör realizálja, így ezek a szereplők (vállalatok és magánszemélyek egyaránt) egyre inkább a feketegazdaság felé fordulnak, amely tovább rontja a költségvetés egyensúlyát.

Például a saját választókerületének támogatásával a törvényhozásba bejutó parlamenti képviselő teljes mértékben képes realizálni a választókerületében megvalósuló útfelújítások hasznát, a költségeknek azonban csupán a töredékét internalizálja, hiszen a projekt finanszírozási terhei megoszlanak a központi költségvetésen keresztül az összes adófizető között. Emiatt ez az országgyűlési képviselő mindig érdekelt lesz további beruházások megvalósításában a saját körzetén belül, és ha egy törvényhozás, illetve egy kormány minden tagja így gondolkodik, az hozzájárulhat a fegyelmetlen költségvetési gazdálkodáshoz.

A jelenség egy másik megközelítése szerint a közalap problémája akkor merülhet fel, ha a döntéshozók – miniszterek, lobbicsoportok, koalíciós pártok – maguk versengenek, hogy az általuk preferált célok irányába tudják fordítani az állami kiadásokat (Krogstrup–Wyplosz, 2010). A deficithajlam ebben az esetben is egy externália ered-

ménye, nevezetesen hogy a kiadások fedezeteként szolgáló jelenlegi és jövőbeli adókötelezettségek általánosak, a finanszírozáshoz hozzájárulók számát tekintve pedig jócskán meghaladják a kedvezményezettek körét¹⁵.

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

2.1.3.5. Koalíciós kormányok és költségvetési kiigazítás

Ez az elmélet szorosán kapcsolódik a közalap problémájához elsősorban azért, mert a háttérben ahhoz hasonlóan a politika töredezettség húzódik meg. Azonban mégis érdemes önálló elméletként tekinteni rá, mert két szempontból is egy jól körülhatárolható, speciális helyzetre vonatkozik. Azt mondja ki ugyanis, hogy a koalíciós kormányzás természetéből adódóan magában hordozhatja a deficithajlam egy speciális változatát, a szükséges költségvetési konszolidáció halogatását. Benczes (2008, 223. o.) összefoglalása szerint a kiigazítás elodázása konkrétan azt jelenti, hogy „a koalíciós kormányban helyet foglaló pártok nem képesek megegyezni arról, hogy melyikük szavazói vállalják a stabilizáció (akár teljes) terheit. Jóságos társadalmi tervező hiányában nem létezik olyan csoport, amely önként, küzdelem nélkül hajlandó volna viselni a kiigazítás költségeit. Az, hogy költségvetési konszolidációra időről időre mégis sor kerül, annak tudható be, hogy a játék egyik szereplője számára nem kifizetődő a további adóssághalmozás, vagy másként: a (további) várakozás határhaszna egyenlővé válik a várakozás háttérkölségével.”

¹⁵ A közösség erőforrásainak birtoklásáért folytatott különböző érdekcsoportok versengéséről lásd bővebben Benczes és Kutasi (2010) munkáját.

2.1.3.6. *Potyautas taktika*

A deficit hajlam különösen gyakori az olyan helyzetekben, amikor a különböző igazgatási szintek között a jogkörök, kötelezettségek és felelőségek kapcsolata nem megfelelő (Ter-Minassian, 2007; Heppke-Falk –Wolff, 2008). Tipikusan ilyen helyzet alakulhat ki a központi kormányzat és egy alsóbb közigazgatási szint (pl. helyi önkormányzatok) viszonylatában. Ha ugyanis például a múltbeli tapasztalatok alapján joggal lehet arra számítani, hogy az állam kimenti az eladósodott, illetve pénzügyi problémákkal küzdő önkormányzatokat, az fegyelmezetlen gazdálkodásra ösztönözheti a vezetőket, az alacsonyabb közigazgatási költségvetési egységek hiánya pedig rontja az államháztartás egészének az egyenlegét (Vigvári, 2009).

Némileg hasonló a helyzet a különböző monetáris uniók, egységes valutaövezetek esetében (Chari – Kehoe, 2007). Saját valuta esetén ugyanis a fegyelmezetlen fiskális politika hosszú távon mindenképp emelkedő inflációt és kamatokat okoz, ami visszatarthatja a döntéshozókat az expanzív költségvetési politikától. Más a helyzet azonban egy monetáris unióban, ahol, a közvetlen visszacsatolás függ az adott állam nagyságától, súlyától. Egy valutaövezetben általában a nagyobb politikai és gazdasági hatalommal rendelkező országoktól függ a kamatláb, hiszen ezek az országok szívják fel a monetáris unió megtakarításainak nagyobb hányadát.

Kenen (1995) szerint ennek az egyik következménye az lehet, hogy ha a nagyobb államok expanzív költségvetési politikája miatt emelkednek a kamatok, akkor az emelkedő kamatprémium költségeit kénytelenek elviselni a kisebb országok is, függetlenül attól, hogy mennyire fegyelmezett költségvetési politikát folytatnak. Másrészt viszont a kisebb országok esetében a piaci visszacsatolás sokkal lassabb. Az egységes valutaövezet jellegéből fakadóan (lásd Mundell 1961) a túlzottan expanzív, illetve fenntarthatatlan költségvetési politika hatása nem, vagy csupán jelentős késéssel jelenik meg az emelkedő kamatkidadásokban, így a döntéshozók nem feltétlenül internalizálják az eladósodás költségeit. Ráadásul ezen túlmenően az erkölcsi kockázat (moral hazard) miatt az is hozzájárulhat a deficithajlam kialakulásához, ha a valutaövezet központi bankja, vagy akár a többi tagország együttesen kimenti az eladósodott államot.

2.1.4. **A piaci mechanizmusok kudarca**

A klasszikus közgazdaságtani elméletek szerint az eddigiekben bemutatott körülmények, ösztönzők jelenléte még nem feltétlenül vezet a deficithajlam kialakulásához, a fiskális fegyelmezetlenséget megakadályozhatnák a megfelelő piaci mechanizmusok is. Elméletileg több csatornán keresztül korrigálhatná a piac a túlságosan expanzív költségvetési politikát (Debrun és szerzőtársai, 2009b). A deficités gazdálkodás a nemzetgazdasági megtakarítási szint csökkenésén keresztül emeli a kamatszintet, az adósság monetarizálásának növekvő esélye pedig az inflációs várakozásokat. A magasabb deficit az országkockázati felár emelkedésén keresztül növeli egyrészt az államadósság kamatterheit, másrészt az egész gazdaságra nézve növeli a külső forrásbevonás költségeit. Az előbbiek mind komoly pénzügyi terhet jelentenek a döntéshozók számára, hiszen a kamatköltségek emelkedése hosszú távon csökkenti a más (pl. jóléti) kiadásokra fordítható forrásokat. A folyamatos adósságnövekedést egy ponton túl biztosan nem tolerálja a piac, tehát a kérdés nem az, hogy megszakad-e ez a folyamat, hanem az, hogy mikor és milyen módon (Pápa–Valentinyi, 2008).

A piac által kikényszerített reakció azonban nagyon jelentős társadalmi és politikai áldozatokkal jár (Reinhart–Rogoff, 2009; Vidovics–Dancs, 2014). A hatások nagysága elsősorban attól függ, hogy az adott gazdaság mennyire nyitott, illetve milyen mértékben liberalizált a tőkepiaca. Minél nyitottabb a gazdaság, annál kevésbé bünteti a piac a felelőtlen gazdaságpolitikát a kamatcsatornán keresztül, másrészt viszont minél szabadabb az adott ország tőkepiaca, annál erősebb hatást gyakorol a finanszírozási költségekre a kockázati felár emelkedése révén.

A bemutatott piaci mechanizmusok azonban a gyakorlatban kevésbé tűnnek hatékonynak, különösen a fejlett államok esetében. A tapasztalatok szerint csak nagyon lassan, nem kiszámítható módon, elvértve képesek korrigálni a folyamatokat, ha viszont működésbe lép a piaci mechanizmus, akkor ezt általában radikális módon teszi. Az empirikus vizsgálatok arra mutatnak rá, hogy a kamatcsatornán (Balassone és szerzőtársai, 2004) és a hitelkockázati feláron (Gale–Orszag, 2003) keresztül megvalósuló hatás sok esetben olyan kicsi és olyan bizonytalan politikai költséget jelent, amely nem képes megakadályozni a fegyelmezetlen költségvetési politikát.

2.2. A költségvetési szabályok

Az eddig bemutatott politikai gazdaságtani megközelítések arra keresték a magyarázatot a döntéshozatal folyamatát vizsgálva, hogy a gyakorlatban megvalósult költségvetési politika miért távolodik el sok esetben a reprezentatív fogyasztók hasznosságát maximalizálni igyekvő, jóságos társadalmi tervezőtől elvárható irányoktól (Burnside–Dollar, 1997; Alesina–Tabellini, 1990a). Ha ez utóbbi megvalósulna, akkor logikus lenne az az elvárás is, hogy a politikusokat minél kevesebb korlát akadályozza az ehhez szükséges eszközök kiválasztásában és a megvalósításban, azaz legyen minél nagyobb a diszkrecionális mozgásterük (Drazen, 2002). Ám a tapasztalat azt mutatja, hogy a jóságos társadalmi tervező helyett a politikusok gyakran előtérbe helyezik saját politikai érdekeiket, amely a társadalom számára szuboptimális megoldáshoz vezet.

Részben e probléma kezelése érdekében az elmúlt néhány évtizedben egyre nagyobb hangsúlyt kaptak azok az intézményi megoldások, amelyek a deficithajlam visszaszorítását, illetve a fiskális fegyelem megteremtését hivatottak szolgálni. A megoldást azonban nehezíti, hogy ezeknek az eszközöknek úgy kell megakadályozniuk a diszkrecionalitás káros célokra való felhasználását, hogy közben biztosítsák a döntéshozók számára a megfelelő rugalmasságot ahhoz, hogy demokratikus felhatalmazásuknak megfelelően kezeljék a nem várt fejleményeket (Debrun és szerzőtársai, 2009b).

A deficithajlam visszaszorítását célzó különböző kezdeményezések viszonylag széles skálán helyezkednek el a politikai nyilatkozatoktól kezdve a költségvetési szabályokon át egészen a költségvetési fegyelem felett öröködni hivatott független költségvetési tanácsokig¹⁶. A különböző konstrukciók egymást kiegészítő és erősítő komplex eszközrendszerét a szakirodalomban általában fiskális keretrendszernek nevezik (Kumar–Ter-Minassian, 2007). Ez a keretrendszer képes lehet javítani a fiskális teljesítményt, stabilizálni a költségvetési politikával kapcsolatos várakozásokat, csökkenteni a bizonytalanságot, a kilengések nagyságát, valamint pozitív hatást gyakorolni a beruházásokra és a növekedésre. Az ide tartozó intézményi megoldásoknak általában két közös jellemzőjük van. Egyrészt hozzájárulnak ahhoz, hogy transzparenssé váljon, mit gondol a kormány a kívánatos, ideális költségvetési politikáról. Másrészt különböző módon internalizálják a politikusok számára a fegyelmezetlen költségvetési politika hosszú távú költségeit (Wyplosz, 2012).

¹⁶ Lásd bővebben Calmfors és Wren-Lewis (2011), Beetsma és Debrun (2016), illetve Jankovics (2012) munkáit

2.2.1. A költségvetési szabályok meghatározása

A fiskális politika eszközrendszere szempontjából a költségvetési szabályok meghatározása több szinten, több szemlélet mentén ragadható meg. Tágabb értelemben a költségvetési szabályok magukban foglalják az összes olyan jogszabályt és procedurális előírást, amely a költségvetés összeállítására, a költségvetési gazdálkodásra vonatkozik, s mint ilyen fontos eszköz a központi kormány, illetve az Országgyűlés kezében, hogy biztosítsa a költségvetési politika zökkenőmentes működését (Alesina–Perotti, 1999). Ide tartoznak az államháztartás egészére vonatkozó szabályrendszerek, amelyek előírják az egyes szervezetek pénzügyi mozgásterét (pl. bérek befagyasztását), beszámolói és dokumentációs kötelezettségét. Ezzel szemben a disszertáció folyamán a továbbiakban a szűkebb értelemben vett definíciót használjuk, amely egy másik szemléletre épül. E szerint a költségvetési szabályok sokkal inkább korlátot, mintsem eszközt jelentenek a fiskális politika szempontjából. Ehhez kapcsolódóan a legelterjedtebb meghatározás Kopits és Symansky (1998, 2. o) nevéhez fűződik, akik úgy fogalmaztak, hogy „a fiskális szabályok makrogazdasági értelemben olyan korlátot jelentenek a költségvetési politika számára, amelyek legtöbbször valamilyen fiskális teljesítményre vonatkozó aggregált index formájában jelennek meg. Ez utóbbiak közül a leggyakoribb az egyenleg és az adósság, de lehet más aggregált mutató is, amelyhez a szabály általában hozzárendel egy számszerű célértéket, vagy egy felső plafont, gyakran a bruttó hazai termék (GDP) arányában.” A definíció nem tartalmazza ugyanakkor az olyan, meghatározott időközönként rendszeresen felülvizsgált tervszámokat, mint amilyenek tipikusan az uniós országok által készített középtávú költségvetési kitekintésekben (Medium Term Budgetary Frameworks) szerepelnek.

Bár alapvetően szakmai konszenzus övezi a Kopits–Symansky által megfogalmazott definíciót, és ennek megfelelően a továbbiakban mi is ezt használjuk a disszertáció során, az elemzésekben és tudományos publikációkban megjelenő újabb meghatározások rávilágítanak arra, hogy a fiskális szabályokat érdemes tágabb összefüggésben is vizsgálni. Ezt jelzi például Debrun és szerzőtársainak (2009a) definíciója, mely szerint a fiskális szabályok olyan intézményi mechanizmusok, amelyek erősítik a költségvetési fegyelmet és a fiskális politika hitelességét. Ez a megközelítés arra a meglátásra épül, hogy a költségvetési szabályok működésének és hatásmechanizmusának megértéséhez érdemes figyelembe venni azt az intézményi környezetet, amelyben megvalósul. A fis-

kális intézményrendszer a költségvetési szabályokhoz képest egy sokkal tágabb fogalom. Magában foglalja a formális szabályokon túl egyrészt azokat az informális szabályokat, szokásokat, amelyek a gyakorlatban mozgatják a költségvetési politikát (Schick, 1998). Másrészt lefedi a számszerű előírásokon túl az összes olyan jogi normát és megállapodást, amely a költségvetésre vonatkozik. Ezek között kitüntetett szerepe van a független fiskális tanácsok munkájának, de ide tartoznak a kormányon belüli alkufolyamatok, a hosszú távú tervek és minden olyan mechanizmus, amely befolyásolja a kormány költségvetési politikáját, különös tekintettel a költségvetési fegyelemre (Wyplosz, 2012).

2.2.2. A költségvetési szabályok céljai, funkciói

A különböző intézményi megoldások között kiemelt szerepe van a költségvetési szabályoknak, amelyeknek Kopits (2001) megfogalmazása szerint az a céljuk, hogy „növeljék a makrogazdasági politika hitelességét a diszkrecionális intézkedések visszaszorításával. Alkalmazásuk révén biztosítható a gazdaságpolitikai fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága, függetlenül az éppen aktuális kormánytól.” És hogy mindezt miképpen próbálják elérni, arra Debrun és szerzőtársainak (2009a) definíciója mutat rá, mely szerint a költségvetési szabályoknak az a céljuk, hogy „korrigálják a döntéshozók nem megfelelő (distorted) ösztönzőit”, amelyek mind a deficithajlamból fakadnak. Ennél részletesebben és a vizsgálatunk szempontjából nagyon előremutatóan fejti ki a témával kapcsolatos véleményét Kennedy és Robbins (2001), akik szerint a költségvetési szabályok az alábbi konkrét célokat képesek szolgálni:

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

Bár azt fontos hangsúlyoznunk, hogy az egyes célok között jelentős átfedések vannak, hiszen a költségvetés fenntarthatósága például az egyik feltétele a makrogazdasági sta-

bilitásnak, abból a szempontból hasznos ez a kategorizálás, hogy segít rávilágítani a költségvetési szabályok működési mechanizmusára.

Modellszerűen mindez úgy írható le, hogy a megoldandó probléma a fegyelmezetlen költségvetési gazdálkodás. A probléma lehetséges előidézői a deficithajlam kialakulásáért felelős folyamatok, jelenségek (lásd 2.1.3.1-től 2.1.3.6-ig). A probléma kezelésére használt (lehetséges) eszközök pedig a költségvetési szabályok, amelyeknek a céljuk, hogy a deficithajlam kialakulásáért felelős folyamatok megakadályozásával, korrigálásával gátolják meg a probléma kialakulását. Éppen emiatt a megfelelően kategorizált célok esetében, ha nem is mindig pontosan, de többé-kevésbé azonosítani tudjuk, hogy a deficithajlam kialakulásáért felelős folyamatok, jelenségek közül melyiket igyekeznek korrigálni, illetve megszüntetni.

Ebből a szempontból a makrogazdasági stabilitás általában akkor lehet célja egy költségvetési szabály bevezetésének, ha a problémát a prociklikus költségvetési politika okozza. Ehhez hozzájárulhat, ha a választók az információs aszimmetria miatt nem tudnak megfelelően dönteni a választásokon, ahogy szerepe lehet benne a közalapproblémának, és különösen az ún. mohóság-hatásnak, amely éppen azt okozza, hogy a költségvetési egyenleg gazdasági konjunktúra idején is romlik, ahelyett hogy ilyenkor megtakarítana az állam.

A kormányzati gazdaságpolitika hitelességének növelése annyiból eltér a többi céltól, hogy ebben az esetben a szabály elsősorban nem a fiskális fegyelmezetlenség kialakulásáért felelős folyamatot próbálja megszüntetni, hanem a fegyelmezett fiskális politikát jutalmazni. Ez utóbbi esetben, különösen egy költségvetési kiigazítás során a hitelesség növelése képes lehet csökkenteni a kamatprémium, és ezzel együtt az állam kamatkiadásainak a nagyságát. Viszont éppen ezért, jellegéből adódóan többségi és különösen koalíciós kormányzás esetén képes csökkenteni a költségvetési kiigazítás költségeit, mérsékelve ezzel a deficithajlam kialakulásának a lehetőségét. Másrészt szükség lehet a kormányzati hitelesség növelésére a dinamikus inkonzisztenciából fakadó károk orvoslásakor is.

A költségvetés hosszú távú fenntarthatóságának biztosítása akkor lehet célja egy költségvetési szabály bevezetésének, amikor a döntéshozók eltérő időpreferenciája okozza a fegyelmezetlen költségvetési politikát. Ebben az esetben a szabály feladata, hogy olyan

hosszú távú szempontokat, jellemzően később felmerülő (például demográfiai változásokhoz kapcsolódó) kiadási tételeket is beemeljen a jelenleg zajló fiskális tervezés szempontjai közé, amelyek a döntéshozó időpreferenciája alapján nem, vagy csupán nagyon kis szerepet kapnának.

A különböző közigazgatási szintek közötti externáliák kezelésére pedig akkor van szüksége, amikor felmerül a potyautas taktika, illetve az erkölcsi kockázat veszélye, akár egy monetáris unió esetén, akár egy-egy országon belül az alsóbb igazgatási egységek (pl. önkormányzatok) és a központi kormányzat gazdálkodásának összehangolásakor.

2.2.3. A költségvetési szabályok értékelési szempontjai

Miután áttekintettük a költségvetési szabályok legfontosabb céljait és rámutattunk arra, hogy ezek a deficithajlam kialakulásért felelős tényezők közül melyekre hatnak, a következő lépésben érdemes összefoglalni, hogy a költségvetési szabályok mely jellemzői képesek leginkább növelni az eszköz hatékonyságát. Másként fogalmazva, milyennek kell lennie egy jó költségvetési szabálynak, milyen szempontokat érdemes figyelembe venni egy költségvetési szabály megalkotásakor.

A kérdés megválaszolásához érdemes felhasználni Kopits és Symankysy (1998) ma már klasszikusnak számító munkáját, amelyben a szerzők egy nyolc szempontból álló kritériumrendszert hoztak létre, amely egyrészt sorvezetőként szolgál a költségvetési szabályok értékeléséhez, másrészt rámutat arra, hogy melyek azok a karakterek, amelyek hatékonyabbá teszik a szabály működését, harmadrészt pedig a felvázolt szempontok közötti ellentmondások segítségével rávilágítanak azokra a problémákra és nehézségekre, amelyek a költségvetési szabályok működését jellemzik. A kritériumrendszer a következő nyolc értékelési szempontot tartalmazza:

- **Megfelelőség:** azt vizsgálja, hogy a konkrét szabály a részleteit, illetve a működését tekintve megfelel-e az általánosan kitűzött célnak, amit hol jogszabályban (például alkotmányban), hol kevésbé deklaráltan fogalmaznak meg, és általában a költségvetés közép- és hosszú távú fenntarthatóságára vonatkozik;
- **Rugalmasság:** az egyik legfontosabb értékelési szempont arra vonatkozik, hogy a szabály mennyiben képes kezelni a gazdasági ciklusok alakulását, illetve hogy rendkívüli esetben miként lehetséges a felfüggesztése;

- **Megfogalmazás:** a szabály hatékony működése szempontjából kulcsszerepe van annak, hogy elég pontosan vannak-e definiálva a szabályban szereplő mutatók, a különböző feltételek és paraméterek, az elszámolás módszere, az érintett szervezetek joga és kötelezettsége, valamint a szabály által lefedett közpénzügyi területek köre;
- **Átláthatóság:** a szabály eredményessége érdekében szükséges a nagyfokú transzparencia, hogy egyértelmű legyen a szabály betartásának mérése, és az előírás általában is átlátható normákat, elszámolásokat tartalmazzon;
- **Következetesség:** Hiába működnének megfelelően külön-külön a költségvetési szabályok, és a költségvetési fegyelem felett örökös intézmények, ha közöttük nincs megfelelő összhang, nem illeszkednek egymáshoz a különböző eszközök, vagy a rendszer nem konzisztens a nemzetközi egyezményekkel, kötelezettségekkel;
- **Egyszerűség:** az egyik legfontosabb követelmény, hogy az előírás könnyen érthető legyen a politikusok, a befektetők és az állampolgárok számára, ami jelentősen növeli az ellenőrizhetőséget is;
- **Kikényszeríthetőség:** a szabály működése szempontjából kulcsszerepe van annak, hogy milyen szankciókat von maga után az előírások megszegése, illetve hogy a korrekciós mechanizmusok képesek-e hatékonyan támogatni a megvalósítást;
- **Hatékonyág:** ez az értékelési szempont azt vizsgálja, hogy a szabály betartása okoz-e torzítást a forrásallokációban, késlelteti-e a szerkezeti átalakításokat.

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

Leggyakrabban általában a rugalmasság kerül konfliktusba más (például egyszerűség, megfelelőség, kikényszeríthetőség) szempontokkal. A költségvetési szabályoknak ugyanis elkerülhetetlen velejárója, hogy csökkentik a diszkrecionális intézkedések mozgásterét, azaz rontják annak az esélyét, hogy a kormány képes legyen megfelelően reagálni a gazdasági ciklusok változásaira. A negatív hatásokat úgy lehet minimalizálni, ha

a szabály a költségvetési keresletet a gazdaság ciklikus állapotának megfelelően határozza meg, ami azonban nehezen megbecsülhető új mutatókat, illetve eljárásokat jelent, és bonyolultabbá teszi a szabályt (Anderson–Minarik, 2007; Balatoni–Tóth, 2012).

Az egyik megoldás, hogy különböző becslések segítségével igyekeznek mérni a gazdaság ciklikus helyzetét (kibocsátási rés), és a becsült értékek alapján határozzák meg az állami keresletélénkítést jelző egyenleg korlátját (Kempkes, 2012). Megközelítésében igen, de tartalmában tulajdonképpen alig különböznek ettől a strukturális egyenlegmutatókra vonatkozó szabályok. A strukturális egyenleg statisztikai módszerekkel¹⁷ kiszűri a gazdasági ciklusok költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását, vagyis az automatikus stabilizátorokat. Ha tehát a szabály a strukturális egyenlegre vonatkozik, akkor a diszkrécionális keresletélénkítés felső korlátját határozza meg, míg az automatikus stabilizátorok működését semmi sem korlátozza. A harmadik módszer a ciklusokon átívelő (over the cycle) mutató használata, amely többéves átlagban előre rögzítik az egyenleget arra a feltételezésre építve, hogy hosszú távon a ciklikus hatások kiegyenlítik egymást. Bár ez egy teljesen más megközelítés, ám módszertani problémák ebben az esetben is bőven akadnak. Az említett három megoldás közül bármelyik irányban indul el egy állam, a törekvések közös jellemzője, hogy bonyolult elszámolási módszereket, összetett mutatókat követel meg, ami rontja az egyszerűség és az átláthatóság kritériumait. A végeredmény akkor tekinthető ideálisnak, ha a kibocsátás varianciájának emelkedéséből fakadó negatív hatásokat képesek ellensúlyozni a költségvetési szabály pozitív hatásai.

2.2.4. A költségvetési szabályok típusai

A költségvetési szabályokat sokféleképpen lehet csoportosítani, de leggyakrabban az alapján szoktuk kategorizálni őket, hogy melyik aggregált költségvetési mutatóra vonatkoznak. E szerint négy nagy csoportra lehet bontani a költségvetési szabályokat:

- Adósságszabályra
- Egyenlegszabályra
- Kiadás oldali szabályra
- Bevétel oldali szabályra

¹⁷ Az egyszerű tételek mellett

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

2.2.4.1. Adósságszabály

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

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

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

2.2.4.2. Egyenlegsabály

A költségvetési egyenlegre vonatkozó szabályok az összes bevétel és az összes kiadás különbségét korlátozzák, és általában a GDP-hez viszonyított egyenleg minimális szintjét határozzák meg. Az ilyen típusú szabályok előnye az adósságszabályokkal szemben,

hogy a devizaadósságot érintő, a kormány közvetlen hatáskörén részben kívül maradó ártértékelődés és a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából kevésbé fontos privatizációs bevételek nem befolyásolják. Emellett kisebb az ilyen típusú szabályrendszer alapvető jellegéből fakadó prociklikusság is, mint az adósságszabály esetén.

Hátránya, hogy módszertani korrekciók nélkül az egyes évek egyenlegét a „kreatív” könyvelés átmenetileg javíthatja, valamint arra ösztönözheti a nemzeti kormányokat, hogy az államadósság emelkedését megpróbálják költségvetésen kívüli tételek terhére elkönyvelni (von Hagen–Wolff, 2004). Ha az általános egyenleg helyett a (kamatkiadásoktól és bevételektől megtisztított) elsődleges egyenleg szerepel a jogszabályban, az általában annak a jele, hogy a szabályozás céljai között kisebb súllyal szerepel az adósság kézben tartása, hiszen a kamatkiadások növekedése nem kényszeríti automatikusan költségvetési kiigazításra a kormányt. Ez elmondható az úgynevezett aranyszabályról is (lásd Balassone–Franco, 2000; Benczes–Váradi, 2011) amely a beruházási és az adósságszolgálati kiadásoktól megtisztított folyó költségvetés egyenlegre vonatkozik.

Az említett módszerek és mutatók mellett az előírások egyre gyakrabban vonatkoznak a strukturális hiányra. Ez utóbbi nagy előnye, hogy a gazdasági ciklusok és az egyedi tételek hatásaitól független, kiszámítását azonban módszertani problémák nehezítik (Darvas–Kostyleva, 2011; Mellár, 2016), és részben emiatt (még) nem épült be mindenhol a statisztikai hivatalok publikációs rendszerébe.

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

2.2.4.3. Kiadás oldali szabály

A kiadás oldali szabályok általában az összes kiadás, az elsődleges kiadás vagy a folyó kiadás nagyságát korlátozzák abszolút értékben vagy a GDP százalékában, esetenként pedig az említett tételek növekedési ütemét határozzák meg. Az ilyen típusú megoldások önmagukban nem alkalmasak a költségvetési fenntarthatóság biztosítására, viszont

„általuk a döntéshozók mindegyike internalizálja a közpénzek felhasználásának teljes költségét, azaz figyelembe veszi a kormányzati költségvetési korlátot” (Benczes–Kutasi, 2010, 131. o.). Ez elsősorban annak köszönhető, hogy a kiadás oldali szabályok általában könnyen érthetőek mind a döntéshozók, mind a szélesebb nyilvánosság számára, és mivel nincs szükség a mutató ciklikus kiigazítására, így könnyebben nyomon követhető és ellenőrizhető a szabály betartása.

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

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

2.2.4.4. Bevétel oldali szabály

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

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

2.2.5. A költségvetési szabályokkal szemben megfogalmazott elméleti kritikák

Miközben a fiskális fegyelmezetlenségből, illetve a deficithajlamból adódó problémák jelentőségét senki sem kérdőjelezi meg, a felmerült megoldások eredményességét széleskörű viták övezik, és ezen belül a fiskális szabályokkal kapcsolatban is jogos kritikák merülnek fel (Mathieu–Sterdyniak, 2013). Az egyik legfontosabb kritika talán abból fakad, hogy nagyon sokszor nem válik el élesen a szabályozó és a szabályozott, így a döntéshozók részéről is szükséges egyfajta elköteleződés. Emiatt az egyik legfontosabb feltétel, amely nélkül biztosan kudarcra van ítélve ez az eszköz, az a politikai konszenzus. Ez azt jelenti, hogy az egymást követő kormányoknak vállalniuk kell a szabály betartását, ellenkező esetben a végeredmény a hitelesség sérülése miatt rosszabb lehet, mint a kiinduló állapot.

Jellegéből fakadóan kapcsolódik ehhez az a kritika, hogy minden olyan szabály, vagy szervezet, amely korlátozza a demokratikusan megválasztott kormány mozgásterét, hogy végrehajtsa az általa preferált gazdaságpolitikai programot, az bizonyos szempontból ellentétes a képviseleti demokrácia alapelvével.

Kedvezőtlen mellékhatásból, illetve a hatékonyságot csökkentő tényezők közül azonban a fentiekén túl is bőven akad. Az egyik leggyakrabban elhangzó kritika, hogy minden költségvetési szabály jellegéből fakadóan alapvetően prociklikus, különösen az adósságra és a költségvetési egyensúlyra vonatkozó előírások (IMF, 2009).¹⁸ Komoly probléma emellett az is, hogy a szabály által kikényszerített költségvetési kiigazítás során a döntéshozók gyakran a könnyebb utat választják, azaz adóemeléssel vagy a beruházások

¹⁸ Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy egyebek mellett a numerikus szabályokkal szemben megfogalmazható problémák nyomán kerültek előtérbe a költségvetési tanácsok, amelyek sokszor gyakorlatilag procedurális szabályokon keresztül fejtik ki a hatásukat – például amikor egy költségvetéssel kapcsolatos törvény elfogadásának feltétele a tanács jóváhagyása. A procedurális szabályok elmélete általában a Wicksell-féle egyöntetűségű szabályból (1896) indul ki és szorosan kapcsolódik a közösségi választások (public choice) elméletéhez (lásd Buchanan – Tullock, 1999/1962).

leállításával javítják az egyenleget. Előtérbe kerülnek a fűnyírólvszerű, az egyes kiadástípusok produktivására érzéketlen megtakarítási programok, és háttérbe szorúlnak a strukturális átalakítások, a hosszú távú intézkedések (Debrun és szerzőtársai, 2009a). A szabálynak megfelelő költségvetési politika kényszere ugyanakkor a „kreatív” könyvelés elterjedését okozhatja. Ez összefügg azzal a problémával, hogy a költségvetési politika közvetlen hatásai és következményei már túlnyúlnak az adott költségvetési éven, így az előírások sem érhetik el maximálisan céljukat (Wyplosz, 2012).

2.3. Következtetések

A fejezet első részében meghatároztuk azt a fogalmi keretet, amely a disszertációnk további értelmezése szempontjából kulcsfontosságú. Ennek részeként rögzítettük, hogy egy állam gazdálkodását akkor tekintjük fenntarthatónak, ha az képes az anyagi kötelezettségeinek eleget tenni. Ennek megfelelően ex post akkor nevezzük fenntarthatónak egy ország költségvetési politikáját, ha az a különböző nemzetközi szervezetek (IMF, EU, Világbank) segítségével nélkül képes biztosítani a fizetőképességét, törleszteni a lejáró hiteleit. A másik oldalról tehát a disszertációnk során a nemzetközi szervezetektől kapott pénzügyi segítségre úgy tekintünk, mint ami jelzi a fiskális politika fenntarthatatlanságát.

Értekezésünk szempontjából különösen fontos, hogy meghatároztuk a fegyelmezett költségvetési politika lényegét is. A szakirodalommal összhangban akkor beszélünk fegyelmezett fiskális gazdálkodásról, ha az állam szigorú költségvetési politikát folytat konjunkturális időszakokban, amikor lehetősége van takarékos gazdálkodással megfelelő fiskális mozgásteret teremtenie magának, hogy később mérsékelni tudja egy esetleges válság hatásait. A harmadik fontos fogalmi kérdés, amelyet ebben a fejezetben tisztáztunk, az a deficités gazdálkodás és a deficithajlam közötti különbség. Míg az előbbi nem feltétlenül káros, hiszen a költségvetési hiány indokolt lehet például válság idején, vagy magyarázható intergenerációs újraelosztási célokkal, addig a deficithajlam kifejezést akkor használjuk, ha az veszélyezteti az állam pénzügyeit, illetve akadályozza az állami funkciók (pl. a gazdaság stabilizálásának) sikeres végrehajtását.

Ezt követően az új politikai gazdaságtan elméleteire támaszkodva áttekintettük, hogy melyek azok a tényezők, folyamatok, amelyek hozzájárulnak a deficithajlam kialakulásához, és rávilágítottunk arra, hogy miért eredménytelenek sokszor azok a piaci mecha-

nizmusok, amelyek éppen az állami túlköltekezést hivatottak korrigálni. A fejezet második felében a deficithajlam problémáját kezelni hivatott nemzeti szintű költségvetési szabályok működésének legfontosabb karaktereit vontuk górcső alá, illetve rámutattunk, hogy az eszköz egyszerre több célt is képes szolgálni. Hozzájárulhat a makrogazdaság stabilizálásához, növelheti a kormányzati gazdaságpolitikával szembeni bizalmat, erősítheti a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát és segíthet a különböző közigazgatási szinten zajló gazdálkodások összehangolásában. Mivel disszertációnk további részében értékelni fogjuk egyrészt általánosságban a költségvetési szabályokat, másrészt kiemelt figyelmet fordítunk a magyar gyakorlatra, ezért részletesen áttekintettük a Kopits és Symansky (1998) által e célra összeállított szempontrendszerrel. A szerteágazó kritériumrendszer jelzi azt is, hogy a költségvetési szabályoknak egyszerre több, egymással olykor ellentmondó elvárásoknak kell megfelelniük, ezért nem is létezik a költségvetési szabályok esetében minden esetre érvényes általános recept.

3. A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK ELTERJEDÉSE EURÓPÁBAN

A költségvetési szabályok első előfutárai az Egyesült Államokban jelentek meg a 19. század közepén (Kopits, 2001). Ezek még elsősorban procedurális szabályok voltak, és az egyes államok eladósodásának megakadályozását célozták. Bevezetésüket nem a washingtoni vezetés tette kötelezővé, hanem saját érdekeik felismerése után döntöttek úgy az egyes államok, hogy beillesztik a jogrendszerükbe. Ehhez persze szükség volt arra, hogy a szövetségi kormány, amely 1790-től kezdve egy fél évszázadon át számtalanszor kiségitette, kimentette az eladósodott államokat, 1840-ben visszautasítsa a néhány évvel korábban kitört pénzügyi, majd az azt követő gazdasági válságban súlyos pénzügyi problémákkal szembesülő államok segítségkérését (Henning–Kessler, 2002). A csődhullám, amely ennek nyomán végigsöpört az országon hasznos leckének bizonyult, a következő másfél évtizedben 19 amerikai állam alkotta meg a saját költségvetési szabályát azzal a céllal, hogy biztosítsák a költségvetésük fenntarthatóságát.

Erősítette ezt a folyamatot a választók részéről érkező egyre nagyobb igény is, amely elsősorban a nagyobb átláthatóságot kérte számon az államok gazdálkodásán (Wallis, 2005; Wallis–Weingast, 2008). Ennek előzménye az úgynevezett „adó nélküli finanszírozás” elterjedése volt, ami veszélyeztette a fiskális fenntarthatóságot. Az állami vezetők ugyanis egyre gyakrabban döntöttek úgy, hogy a választók körében népszerűtlen adókvetés helyett értékes tulajdonosi jogokkal, olykor egy-egy ágazaton belül monopolhelyzet biztosításával fizetnek az állami beruházást finanszírozó és végrehajtó magántársaságoknak. Ez azonban csak rövidtávon és látszólag tehermentesítette az adófizetőket, mivel a megállapodások általában azt is tartalmazták, hogy ha az ügylet mégsem annyira rentábilis, mint azt a szerződő felek gondolták, akkor végső soron az adófizetők állnak helyt, és pótolják ki a hiányzó összeget. Az új költségvetési szabályok ezért egyszerre próbálták meg biztosítani a fenntartható fiskális politikát és megszüntetni „adó nélküli finanszírozást” oly módon, hogy növelték az átláthatóságot, sok esetben népszavazáshoz kötötték az egyes projektek finanszírozásához szükséges hitelfelvételt, vagy közvetlenül előírták a beruházás finanszírozásához szükséges adóemelést.

Sok tekintetben hasonló körülmények között született meg az első költségvetési szabály majdnem egy évszázaddal később Európában (Luechinger–Schaltegger, 2013). A föderális berendezkedését tekintve az Egyesült Államokhoz közel álló Svájcban a kantonok

nagyon jelentős költségvetési autonómiával rendelkeznek évszázadok óta.¹⁹ Ez a lehetőség egyúttal felelősséggel is jár, hiszen a szövetségi állam sem az írott törvények, sem a szokásjog alapján nem tekinti feladatának, hogy megmentse a fizetéseképtelenné vált kantonokat. Utóbbiak azért, azzal a céllal, hogy biztosítsák a költségvetési politika fenntarthatóságát – amerikai társaikhoz hasonlóan – saját maguk döntöttek a bevezetés mellett (Locher és szerzőtársai, 2015; Kirchgässner, 2013). Az első költségvetési szabály 1929-ben St. Gallenben született, és igaz több évtized lemaradással, de később követték e példát szinte az összes svájci kantonban.

A központi költségvetésre is kiterjedő nemzeti szintű numerikus költségvetési szabályok a kontinensen a második világháború után bukkantak fel elsősorban néhány nyugat-európai államban. Elsőként az 1949-ben megalkotott német²⁰ alkotmány rendelkezett az egyenleg lehetséges mértékéről (US GAO, 1994; Hamker, 2011; World Bank, 2008), később a kontinensen Olaszország és a Hollandia is követte a példáját (Berndsen, 2001). Esetükben többnyire azért volt szükség már az államháztartás egészére vonatkozó költségvetési szabályok bevezetésére, hogy biztosítsák a monetáris reformok miatt is szükségessé vált stabilizációs programok sikerét, fenntarthatóságát (Kopits, 2001).²¹

A fenti példák azt jelzik, hogy költségvetési szabályok megjelenése az évezred utolsó évtizedében Európában nem nevezhető előzmény nélkülinek, ám az minden kétséget kizáróan kijelenthető, hogy a kilencvenes évek elejétől ebben a tekintetben egy új korszak kezdődött²². Ekkortól ugyanis rövid idő alatt ugrásszerűen megnőtt a nemzeti szintű költségvetési szabályok népszerűsége, robbanásszerűen terjedt el az új eszköz az európai országokban (Debrun és szerzőtársai, 2008; EU Commission, 2008; IMF, 2009). Alig több mint két évtized alatt közel hatszorosára nőtt a kontinensen érvényes numerikus költségvetési szabályok száma, és míg a korszak elején jellemzően csupán az alacsonyabb közigazgatási szintek (pl. helyi önkormányzatok) gazdálkodására vonatkozott előírás néhány országban, addig a 2010-es évek elejére szinte minden uniós tagállamban

¹⁹ A hasonlóság nem véletlen: később nagymintás ökonometriai vizsgálatokkal is kimutatták, hogy a föderális berendezkedésű országok esetében nagyobb az esély költségvetési szabály bevezetésére (Schmidt-Hebbel és szerzőtársai, 2014)

²⁰ A német költségvetési szabályokról bővebben lásd Benczes–Váradi (2011) munkáját.

²¹ Nagyjából ekkortól eredeztethető az európai és az amerikai szabályrendszerek közötti eltérés, amely a kilencvenes évektől tovább erősödött. Míg ugyanis a tengerentúlon a szabályokat általában önkén vezetik be és többnyire nem a központi költségvetésre, hanem valamely kisebb közigazgatási egységre gazdálkodására vonatkozik, addig Európában egyre nagyobb teret kapnak az államháztartás egészét lefedő, külső kényszerből bevezetett szabályok.

²² Kopits (2001) az Új-Zélandon 1994-ben elfogott Költségvetési Felelősségi Törvényt tekinti az új korszak kezdetének.

kiegészült a fiskális politika eszköztára legalább egy olyan nemzeti költségvetési szabállyal, amelyik a központi kormányzat gazdálkodását is lefedte.

3.1. A költségvetési szabályok elterjedését előidéző folyamatok

A költségvetési szabályok hirtelen jött népszerűsége és elterjedése a kilencvenes évek elejétől Európában több, egymással esetenként összefüggő, de olykor térben és időben is különálló folyamat eredménye.

Az első fejlemény, amely előidézője volt a kilencvenes évek elejétől e folyamatoknak a kontinensen, az a költségvetéssel kapcsolatos fenntarthatósági problémák kialakulása volt. Ez Nyugat-Európa esetében a hetvenes évektől a kilencvenes évek közepéig tartó eladósodásra vezethető vissza, amely részben az olajár-robbanással, részben strukturális problémákkal, részben pedig a jóléti állam megingásával magyarázható. A volt szocialista országok esetében a költségvetéssel kapcsolatos problémák, és az ebből fakadó kiigazítási igény mögött a legtöbb esetben nem a korábbi évek eladósodása állt, hanem a transzformációs válság és az államháztartási egyenlegek ebből fakadó radikális romlása.

A szükséges fiskális konszolidációk végrehajtása mellett hozzájárult a költségvetési szabályok elterjedéséhez az európai integráció is. A régi tagországok esetében a közös valuta bevezetése, illetve a Stabilizációs és Növekedési paktum egyaránt komoly kötelezettséget jelentett a költségvetési politikára vonatkozóan. Hasonlóképpen erős fegyelmező szerepe volt az új tagországok esetében az Európai Unióhoz való csatlakozásnak, és közvetetten segítette a költségvetési szabályok elterjedését a volt szocialista országokban a rendszerváltás után lezajlott demokratizálódás is, amelyet részben az uniós csatlakozáshoz kapcsolódó követelmények dinamizáltak.

A harmadik fontos történelmi tapasztalat a 2007-08-as világgazdasági válságból kialakult európai adósságválság volt, amely sok országban egyszerre jelentett újabb kiigazítási igényt és intenzívebb európai integrációt, azaz több, a költségvetésre vonatkozó uniós előírást. Ennek eredményeképpen az európai nemzetek döntéshozói ismét a költségvetési szabályok felé fordultak, és a fenntarthatósági problémák megoldásában, a piaci bizalom visszaszerzésében és a hiteles kiigazítási programok végrehajtásában egyaránt jelentős szerepet szántak a költségvetési szabályoknak.

A fentiek alapján markánsan kirajzolódik, hogy általában akkor születtek új fiskális szabályok, amikor egy országban jelentős költségvetési kiigazítás végrehajtására volt szükség, és ezzel párhuzamosan, az európai közösség felől is érdemi nyomás nehezedett a kormányzatra a hosszú távon is fenntartható fiskális gazdálkodás érdekében. Mindez azt is jelzi, hogy az ily módon bevezetésre kerülő szabályok kettős célt szolgáltak: egyrészt a költségvetési kiigazítások eredményeit voltak hivatottak stabilizálni, illetve megőrizni, másrészt pedig ezzel próbálták növelni a gazdaságpolitikák hitelességét, és jelezni a kormányok elkötelezettségét a fenntartható költségvetési politika mellett mind az uniós vezetők, mind pedig a pénzpiacok irányában.

3.1.1. Költségvetési kiigazítási kényszer az évezred utolsó évtizedében

3.1.1.1. A nyugat-európai államok eladósodása

A költségvetési szabályok európai megjelenésében és széles körű elterjedésében alapvető szerepet játszó, a közpénzügyek területén zajló jelentős változások gyökerei a 20. század közepéig nyúlnak vissza. Emiatt a hetvenes években tapasztalt eladósodás vizsgálatát néhány évtizeddel korábban, a második világháború befejezése után érdemes kezdeni.

A háború utáni nemzetközi prosperitás aranykora a modern történelemben egyedülálló gazdasági növekedést eredményezett: míg a megelőző 130 évben a nyugat-európai államokban az egy főre jutó GDP évente átlagosan 1 százalékkal növekedett, addig 1950 és 1973 között a növekedési ütem átlagosan 4 százalékra emelkedett (Maddison, 1995, 2. o.). A dinamikus fejlődésben szerepet játszott a háború utáni helyreállítás (Jánossy 1966), a Bretton Woods-i rendszer által biztosított stabilitás (Crafts–Toniolo, 2009), a gyors európai növekedés egyik legfőbb mozgatórugóját pedig az jelentette, hogy az intézményrendszerek és a gazdaságpolitikák egyaránt dinamizálták a beruházásokat, és segítették az amerikai technológia vívmányok átvételét és terjesztését (Eichengreen, 1996; Crafts, 2012). A gazdaságban lezajlott egy jelentős elvándorlás az alacsonyabból a magasabb termelékenységű ágazatok felé, emellett a beruházások emelkedése, a munkaerő képzettségi szintjének a növekedése és az új technológiák elterjedése általánosságban is hozzájárult a termelékenység növekedéséhez, amit erősített az új üzemszervezési megoldások megjelenése is. Az alacsony munkanélküliség és az árszínvonal viszonylagos stabilitása mellett jelentősen növelte a jövedelmeket a kereskedelmi liberali-

záció, azon belül is különösen az európai integráció (Badinger, 2001).²³ A magasabb jövedelmeknek köszönhető fogyasztás pedig egyaránt tekinthető a növekedés következményének és mozgatórugójának (Berend, 2008).

A háború utáni jelentős gazdasági bővülés Nyugat-Európában az állami szerepvállalás növekedése mellett, illetve részben abból táplálkozva valósult meg (Tanzi–Schuknecht, 2000). Ebben az időszakban kezdődött az állami kiadások előbb mérsékelt, majd később ütemesebb növekedése. A fejlett európai országok esetében ez azt jelentette, hogy míg 1937-ben átlagosan az állam összes GDP-arányos kiadása 24,7 százalék volt, addig ez 1970-re 36,5 százalékra emelkedett (Muraközy, 2012, 54.o). E korszak sajátosságaként ezen belül megváltoztak az állami szerepvállalás súlypontjai is. Miközben csökkent a honvédelem finanszírozásának részaránya, emelkedett – különösen közvetlenül a háború után – a beruházásokra, az állami alkalmazottakra és jóléti transzferekre fordított kiadások nagysága²⁴.

Az állami szerepvállalás növekedésének legfontosabb ideológiai forrása Keynes (félreértelmezett) munkássága (1936/1965) volt. Az állami vezetők emlékezetében ugyanis élénken élt még a két világháború közötti nagy világválság nyomán kialakult tömeges munkanélküliség, és úgy vélték, hogy ez csupán a keynesi gazdaságpolitikával előzhető meg. A valóságban azonban míg a Keynes által javasolt átmeneti keresletélénkítés a gazdaság stabilitását volt hivatott helyre állítani, addig a második világháború utáni 25 év az európai növekedés aranykoraként vonult be a történelembe (Muraközy, 2012; Marglin–Schor, 1990).

A jóléti állam²⁵ széles körű elterjedésének²⁶ másik előfeltétele és mozgatórugója a tömegdemokráciák megjelenése volt (Briggs, 1961; Flora–Heidenheimer, 1981). Az ötvenes évekre a fejlett államokban lezárult a választójog kiterjesztése, szavazati joguktól addig megfosztott állampolgárok széles rétege nyilváníthatta ki véleményét a választásokon. Ezáltal megnőtt a kormányzó politikusokon a nyomás, hogy újjavasztásuk ér-

²³ Badinger (2001) számításai szerint kizárólag az 1950-től kezdődő európai integrációnak köszönhetően az ezredfordulóra 25 százalékkal emelkedett az Európai Unióban az egy főre jutó jövedelem.

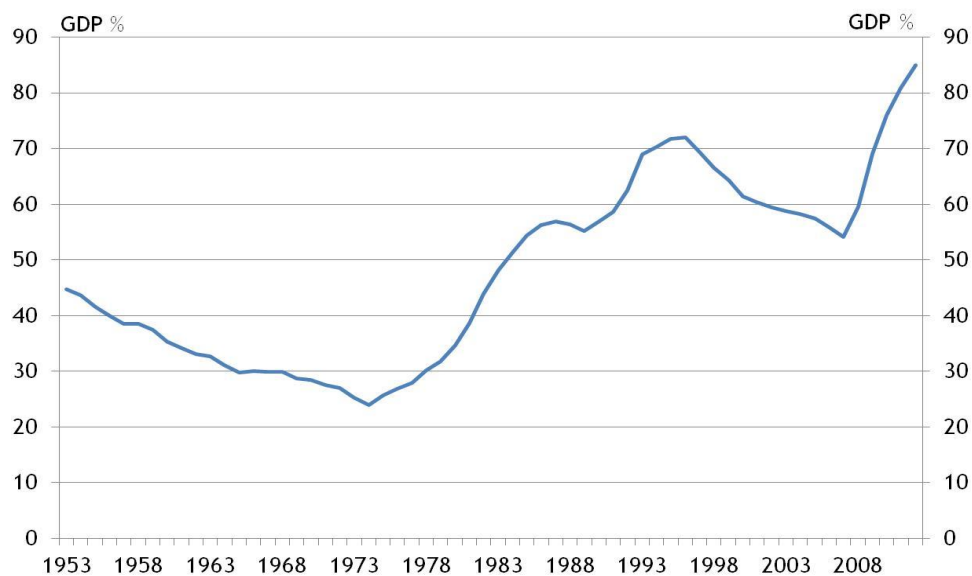
²⁴ Míg Európában a társadalmi transzferekre és szubvenciókra 1937-ben az állami kiadások 5-7 százalékát fordították, addig ez az arány 1970-re a megnövekedett államháztartáson belül is átlagosan 17 százalékra emelkedett (Muraközy, 2012)

²⁵ A jóléti állam kifejezést (welfare state) 1941-ben William Temple brit érsek alkotta, így módon különböztetve meg a háború utáni nyugat-európai államokat, a háborúzó (warfare) és a hatalmi államokkal (power state) szemben (Berend, 2008). Asa Briggs meghatározása szerint „a jóléti állam olyan állam, amelyben a szervezett hatalmat tudatosan használják (...) először úgy, hogy garantálják az egyéneknek és a családoknak a minimális jövedelmet, tekintet nélkül a jövedelmük piaci értékére, másodsorban csökkentik a létbizonytalanság mértékét, (...) harmadszor pedig úgy, hogy minden állampolgárnak biztosítják (...) a szociális szolgáltatások bizonyos elfogadott körét” (Briggs, 1961)

²⁶ E jóléti rendszerek kialakulása a 19. század végi Németországhoz köthető

dekében minél több társadalmi csoport igényét és érdekét vegyék figyelembe (Buchanan–Wagner; 1977; Hicks–Swank, 1992). Ehhez kapcsolódóan közvetlenül hozzájárult a kiadások növekedéshez az állami finanszírozású társadalombiztosítási rendszerek kialakulása és elterjedése is, amely szintén komoly terhet jelentett a költségvetés számára (Tanzi–Schuknecht, 2000).

2. ábra: Az államadósság-ráta alakulása 1953 és 2012 között (EU15)



Forrás: Saját számítás az IMF Historical Debt Database alapján.

Megjegyzés: Luxemburg adatai csak 1974-től szerepelnek a súlyozatlan számtani átlagban.

Fontos karaktere e korszaknak a követő időszakhoz képest is, hogy részben a soha nem látott gazdasági növekedésnek köszönhetően a hetvenes évek elejéig általában kiegyensúlyozott költségvetés jellemezte az európai országokat. Elsősorban ennek, valamint az egyes adósságok háború utáni elengedésének (Piketty, 2015) köszönhetően a GDP-arányos államadósság az állami expanzió ellenére szinte minden országban csökkent a háborút követő évtizedekben.

A legnagyobb adósságállomány-csökkentést a hollandok és a britek hajtották végre, de a többi államban is érdemben mérsékelte a terheket a gazdasági növekedés és a viszonylag kiegyensúlyozott költségvetési politika egymástól nem független keveréke. Míg 1953-ban még 44,2 százalék volt a nyugat-európai államokban az átlagos adósságráta, addig a mutató értéke 1973-ig 25 százalékra csökkent.

A következő periódus, amely közvetlenül is hozzájárult a fiskális szabályok elterjedéséhez, a hetvenes évek elejétől egészen a kilencvenes évek közepéig tartott. A második

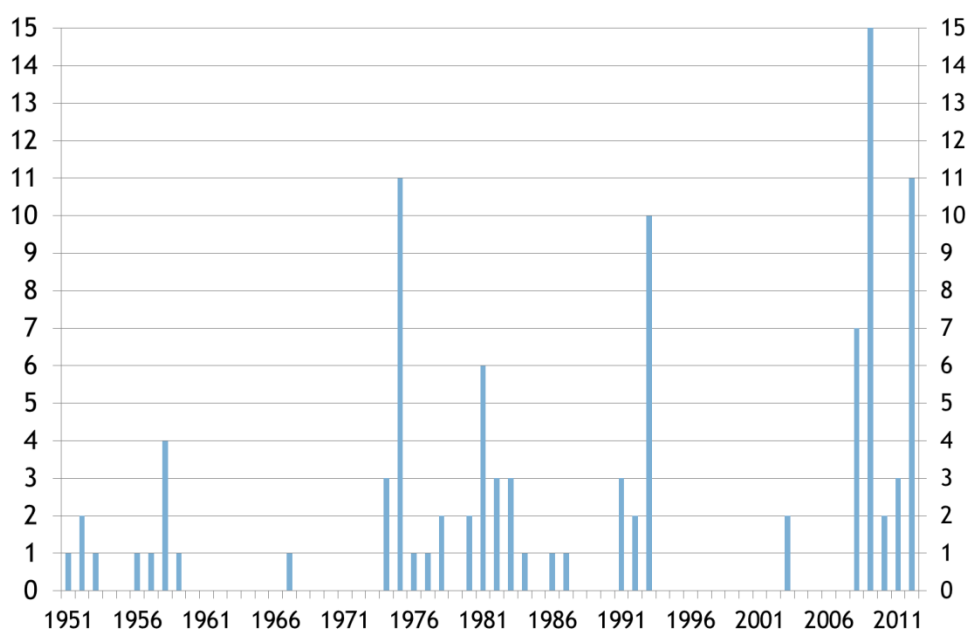
világháborút követő első negyedszázad gazdasági teljesítménye joggal vívta ki magának az aranykor elnevezést, ám fontos hangsúlyoznunk, hogy a hetvenes évektől tapasztalt gazdasági és pénzügyi problémák részben olyan folyamatokhoz kapcsolódnak, melyeknek a gyökerei a korábbi évtizedekre nyúlnak vissza (Muraközy, 2012).

A szolgáltató ágazatok előretörése a munkaerő-igényesebb mezőgazdasággal és iparágakkal szemben a foglalkoztatás területén generált feszültségeket (Tomka, 2006), a demográfiai folyamatok miatt egyre csökkenő aktív népesség volt kénytelen biztosítani az egyre növekvő inaktív népesség számára a jóléti állam viszonylag nagyvonalú ellátásait, az egyre kiterjedtebb állami gondoskodás pedig mérsékelte a munka intenzitásának növelését célzó piaci ösztönzők hatásait (Crafts, 2012). Emellett a kontinensen tapasztalt dinamikus növekedés ellenére a globális versenyképességi pozíciója is romlott Európának, mivel Japán és Ázsia még gyorsabb ütemben tudott fejlődni a második világháború után.

A szerkezeti problémák mellett a külső sokkoknak is jelentős szerepük volt abban, hogy véget ért a dinamikus fejlődés időszaka. Ezek közül a legjelentősebb a hetvenes években két hullámban is megtapasztalt olajár-emelkedés (Berend, 2008; Eichengreen, 2006). A helyzetet fokozta a Bretton Woods-i rendszer szétesése, amely egyik oldalról hozzájárult a tőkemozgások intenzitásának soha nem látott mértékű növekedéséhez (Obstfeld–Taylor, 2003), másrészt viszont közvetve szerepe volt abban is, hogy a hetvenes évek végétől sok fejlődő országban alakult ki fizetésimérleg-probléma (Lámfalussy, 2008), és az érintett államok sokszor fizetésképtelenségbe torkolló válsága visszahatott a fejlett régiók növekedésére is. Az európai gazdaság strukturális gyengeségei és a külső sokkok együttes eredményeként a hetvenes évektől jelentősen megemelkedett az infláció üteme és a munkanélküliség, a termelékenység növekedési üteme pedig érdemben mérséklődött (Baily–Kirkegaard; 2004).

E folyamatok következményeként 1973 és 1992 között a nyugat-európai országokban az éves növekedési ütem a megelőző két évtizedhez képest majdnem a felére, 2,2 százalékra esett vissza (Maddison, 1995, 2. o.). Bár a nyugat-európai növekedés egyszer sem váltott előjelet, a későbbi EU15 tagállamai közül egyetlen ország sem élte túl a hetvenes évektől a kilencvenes évek közepéig tartó időszakot recesszió nélkül.

3. ábra: A recesszióba került országok száma az egyes években (EU15)



Forrás: Conference Board Total Economy Database (TED)

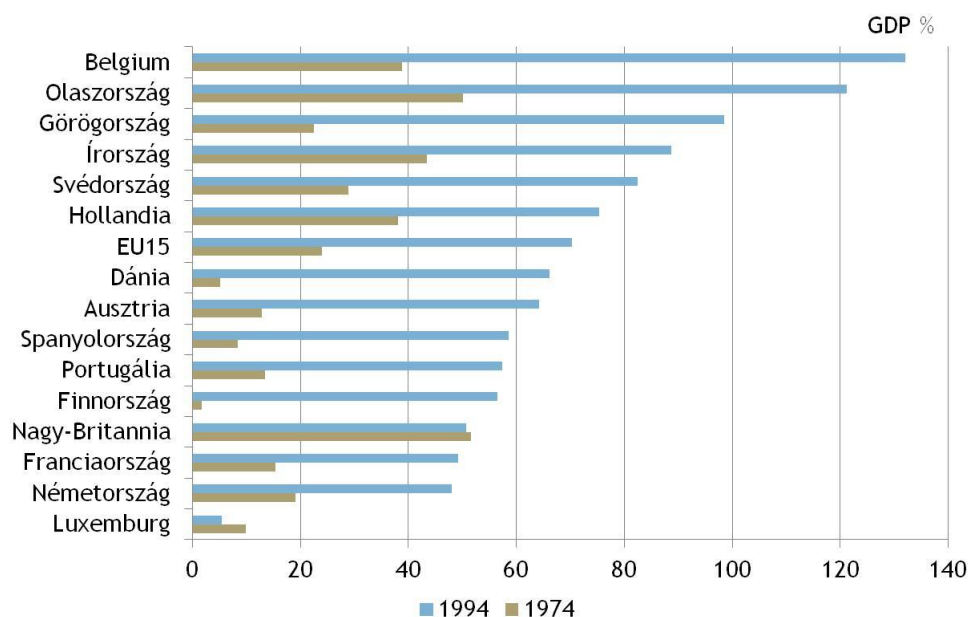
Azonban az a tény, hogy a hetvenes évek válságai sok tekintetben mégis mérsékeltebbnek bizonyultak, mint a két világháború közötti, 1929-33-as világválság, sok egyéb fontos tényező mellett vélhetően részben annak is volt köszönhető, hogy az azóta eltelt időszakban jelentősen megnőtt az állam mérete. Az állami kiadások nagysága, ezen belül különösen az állami fogyasztás és az állami alkalmazottaknak fizetett bérkiadások tehetetlensége, önmagukban is automatikus stabilizátorokként működtek, és tompították a visszaesés mértékét. A hetvenes évek után ráadásul annak ellenére is gyors tempóban növekedett tovább az állam mérete, hogy a gazdasági problémák egyre szélesebb körben kérdőjelezték meg az állami szerepvállalás hatékonyságát, és egyre inkább elterjedtek az állami beavatkozás mérséklését hirdető nézetek (Tanzi–Schuknecht, 2000).

Ennek ellenére az expanzió tovább folytatódott, a GDP-arányos összes állami kiadás európai átlaga két évtized alatt további közel 15 százalékpontot emelkedve 1990-re elérte a 49,5 százalékot (Muraközy, 2012, 121. o.). Ezen belül leginkább a dél-európai országokban növekedtek, közel kétszeresére a kiadások, ám ez részükről tekinthető egyfajta felzárkózásnak is, hiszen ebben a térségben az állam nagysága a hetvenes évek elején még jócskán elmaradt a többi európai régió gyakorlatától. Rajtuk kívül érdemben

kivette a részét az európai államok növekedéséből a skandináv régió is, ahol ebben az időszakban emelkedett az állami kiadások nagysága a GDP 50 százaléka fölé, jócskán felülmúlva ezzel a kontinensen kialakult gyakorlatot.

A növekedés egyik motorja általában a társadalombiztosítási kiadások további emelkedése volt (BIS, 1994). Ez abból táplálkozott, hogy egyrészt megnőtt az idősek aránya a társadalomban, másrészt az egészségügyi ellátások fejlődése egyre nagyobb forrásigényt generált, miközben lehetővé tette a várható élettartam emelkedését. Így az egyre több időszerű számára, egyre hosszabb ideig tartó, egyre drágább szolgáltatások két évtized alatt átlagosan nagyjából a duplájára növelték a GDP-arányos társadalombiztosítási kiadásokat. Másrészt sokszor a gazdaság kedvezőtlen alakulása miatt volt kénytelen beavatkozni az állam és társadalmi transzferek és szubvenciók növelésével enyhíteni az anyagi problémákat.

4. ábra: Az adósságráta változása Nyugat-Európában 1974 és 1994 között



Forrás: IMF Historical Debt Database

A kiadások mellett a bevételek is emelkedtek, ám sokkal kisebb mértékben. Ennek eredményeképpen a második világháborút követő első negyedszázad többletes költségvetési gazdálkodása után a hetvenes évek második felétől szinte mindenhol elkezdett romlani az egyenleg, és a nyolcvanas évekre már általánossá vált a deficitesez gazdálkodás. Az alacsony növekedési ütem és a romló költségvetési egyensúly következménye-

ként az adósságráták pedig meredeken emelkedni kezdtek. A későbbi EU15-öt alkotó fejlett európai államokban a GDP-arányos államadósság békeidőben soha nem látott mértékben, 24 százalékról 70,3 százalékra emelkedett 1974 és 1994 között.

A magas adósság, és különösen az adósságráta növekedési üteme a kilencvenes évek elejére jellemző ingatag makrogazdasági körülmények között több nyugat-európai országban is fenntarthatatlanná vált a kilencvenes évek elejére (OECD, 1992; Corsetti–Roubini; 1991). Nem véletlen, hogy ebben az időszakban egyre nagyobb erőfeszítéseket fordítottak a fiskális fenntarthatóság megfelelő méréshez szükséges mutatószámok és módszerek kialakítására (Heineman; 1993), és több olyan klasszikus index, illetve mérési metódus (Blanchard, 1990; Bohn, 1998) született a kilencvenes években, amelyeket mind a mai napig használnak a fenntarthatósági vizsgálatokban.²⁷

Az állami eladósodás megfékezése, illetve a fenntarthatatlan költségvetési politika korrekciójának az igénye több európai államban is hozzájárult jelentős költségvetési konszolidáció végrehajtásához (Hallett–Von Hagen–Lewis, 2003; Neményi–Petschnig, 2004; Devries és szerzőtársai, 2011). A 20. század utolsó évtizedében az EU15 tagállamainak a körében összesen 29 költségvetési kiigazítást²⁸ dokumentált az Európai Bizottság, azaz átlagosan minden tagállamban két fiskális konszolidációra került sor (EU Commission, 2007) ebben az időszakban.

3.1.1.2. Transzformációs válság a volt szocialista országokban

A 2004-ben, valamint 2007-ben az Európai Unióhoz csatlakozott országokban (EU12) a régi tagállamokhoz képest nagyon különböző volt az államháztartás helyzete a kilencvenes évek elején, mint ahogy a következő másfél-két évtizedben is teljesen más kihívásokkal, problémákkal kellett szembenézniük²⁹. Mindez azt is jelenti, hogy a nemzeti költségvetési szabályok közel egy időben történő, és hasonló mértékű elterjedését egészen a 2007-08-as gazdasági válságig teljesen más folyamatok dinamizálták Kelet-Közép-Európában, mint a kontinens nyugati felén.

A szocialista rendszer összeomlása után a régi uniós tagállamokéhoz hasonló eladósodottság, illetve magas államadósság viszonylag kevés kelet-közép-európai országban

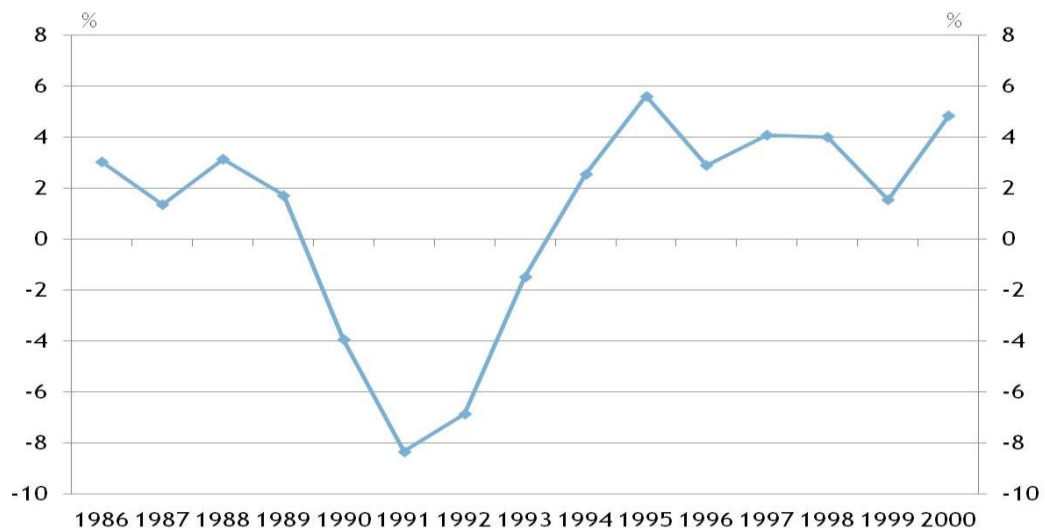
²⁷ E mutatók részletes bemutatását és eredményességük mérését lásd Tóth (2014).

²⁸ Akkor tekintetek egy időszakot költségvetési kiigazításnak, ha a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg egyik évről a másikra GDP-arányosan 1,5 százalékos javult.

²⁹ Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a volt szocialista országok között ne lennének jelentős különbségek. Lásd például Csaba (2007).

(leginkább Magyarországon és Bulgáriában³⁰) jelentett problémát. Ez annak volt köszönhető, hogy a térséghez tartozó államok számát több újonnan született ország is növelte (például a Szovjetunióból kivált balti államok), egyes országok esetében sor került az államadósság részleges elengedésére (például Lengyelországban) és több átalakuló ország terheit enyhítette, hogy a szocialista időszakban az állami szolgáltatások és kiadások finanszírozásának egy része az állami tulajdonú vállalatok adósságállományát növelte, amelytől a rendszerváltás utáni privatizációk és csődeljárások megszabadították a központi kormányzatot.

5. ábra: A bruttó hazai termék változása az EU12-ben



Forrás: Conference Board Total Economy Database (TED)

Az említett folyamatok eredményeképpen az EU12 átlagos GDP-arányos államadóssága 1995-ben 34,3 százalék volt és bár az egyes országok esetében a következő másfél évtizedben jelentős változások történtek, az átlagos adósságráta egészen 2007-08-ig nem lépett ki a 30-40 százalékos sávból³¹. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ebben a régióban nem volt szükség költségvetési kiigazításra, ami megerősíti Manasse és szerzőtársainak (2003) arra vonatkozó állítását, hogy önmagában egyetlen fiskális mutató sem árul el szinte semmit a fenntarthatóságról³². A kilencvenes években ugyanis elsősorban a transzformációs válság volt az, amely sok országban felborította a költségveté-

³⁰ Bulgáriában a 171 százalék, Magyarországon 120 százalék volt a GDP-arányos államadósság az IMF (2010) becslése szerint.

³¹ Forrás: AMECO

³² Erősíti ezt az érvelést, hogy 1970 és 2008 között a GNP arányos teljes külső adósság az államcsődök felében nem érte el a 60 százalékot (Reinhart–Rogoff, 2009).

sek egyensúlyát (Csaba, 1994; Kolodko, 2000; Aslund, 2001; Csaba, 2002; Kornai, 2005). A tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet, a gazdaság reálszerkezetének megváltozása, a koordinációs mechanizmusok zavarai, a pénzügyi fegyelem megerősítésének makrogazdasági következményei és a bankrendszer fejletlensége (Kornai, 1993) egyaránt hozzájárultak ahhoz, hogy két egymást követő évben (1991-92) is átlagosan 7-9 százalékkal³³ zsugorodjon a régió gazdasága, amely összesen négyévnyi recesszió után 1994-ben volt képes először növekedni³⁴.

A gazdaság rendkívüli visszaesése rányomta a bélyegét a költségvetési politikára is (Roaf és szerzőtársai, 2014). Megfelelően dokumentált és összehasonlítható adatok a térség államainak államháztartásáról legkorábban 1995-ről állnak rendelkezésre, de még ebben az évben is négy olyan ország volt, ahol a költségvetési hiány meghaladta a GDP 7 százalékát. Ez a magyarázata annak, hogy – alapvetően eltérő okokból, mint a kontinens nyugati felén – de Kelet-Közép-Európában is végigsöpört egy konszolidációs hullám, és a későbbi EU12-t alkotó államok közül Ciprust kivéve a rendszerváltástól az ezredfordulóig mindenhol végrehajtottak legalább egy jelentős költségvetési kiigazítást³⁵, és több olyan ország is volt (pl. Csehország, Litvánia, Magyarország), ahol kettő-re is sor került.

3.1.2. Az európai integrációból fakadó kötelezettségek

A költségvetési kiigazítások önmagukban még nem magyarázzák feltétlenül a fiskális szabályok megjelenését, illetve elterjedését, ami leginkább a régi uniós tagállamok esetével igazolható. Mert bár a nyugat-európai országok fenntarthatósági problémái, különösen az 1993-as recesszió miatt a kilencvenes években tetőztek, a második világháború utáni állami eladósodások által kikényszerített költségvetési kiigazítások több országban már a nyolcvanas években, vagy még korábban³⁶ is megkezdődtek, ebben az időszakban azonban alig néhány új szabály született. Emiatt joggal feltételezhetjük, hogy a szabályok elterjedéséhez szükség volt az európai integráció felgyorsulására, illetve az Európai Unió intézményi fejlődéséből fakadó kötelezettségekre. E folyamat azonban ismét némileg eltérő módon dinamizálta a régi uniós tagállamokat és a szocialista rendszer

³³ Forrás: Conference Board Total Economy Database

³⁴ A régióon belül az egyes országok teljesítménye között jelentős különbségek is voltak (lásd EBRD, 1994)

³⁵ Igazodva az előző fejezethez, azt tekintjük költségvetési kiigazításnak, amikor egyik évről a másikra a ciklikusan kiigazított GDP-arányos egyenleg legalább 1,5 százalékponttal javul.

³⁶ Ez különösen igaz a skandináv és a dél-európai államokra ((EU Commission, 2007)

összeomlása után a demokratikus Európához csatlakozó kelet-közép-európai országokat.

3.1.2.1. Az eurózóna megalakulása

A kilencvenes évek elejére az európai közösség fejlődése a második világháborút követő megalakulása után újabb szakaszhoz érkezett. A Bretton Woods-i rendszer 1971-es összeomlását követően 1979-ben létrejött az Európai Monetáris Rendszer (EMS), amelynek egyik alappillére a rögzített árfolyam-mechanizmus volt³⁷. A kilencvenes évek elejére azonban a német újraegyesülésből fakadó dilemmák, valamint éppen az integráció körüli bizonytalanságok miatt a rendszer tulajdonképpen megbukott, és 1993-ban de facto átalakult rugalmas árfolyamok rendszerévé (Polgár, 2003; Csaba, 2006). Ezzel ismét bebizonyosodott a liberalizmus trilemmájának elmélete (Obstfeld–Taylor, 2003), nevezetesen hogy egyszerre nem lehetséges a szabad tőkemozgás, a rögzített árfolyam-politika és a nemzeti szintű monetáris autonómia megvalósítása (Benczes; 2011a). Az újabb felismerés katalizátorként hatott az integrációs folyamatra, azon belül is egy olyan monetáris unió³⁸ létrehozására, amelyben egyetlen központi bank felelős az egységes monetáris politikáért (Kenen, 1997).

Ennek első lépése volt az 1992. február 7-én aláírt és 1993. november 1-én életbe lépett Maastrichti Szerződés, amely az Európai Unióról szóló szerződés mellett rögzítette a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrehozását is. A dokumentum több egymást követő lépésben vázolta fel az integrációt. A közös európai valuta bevezetését és az egységes Európai Központi Bank megalakulását jelentő harmadik szakasz kezdetét pedig 1999. január 1-re tűzte ki.

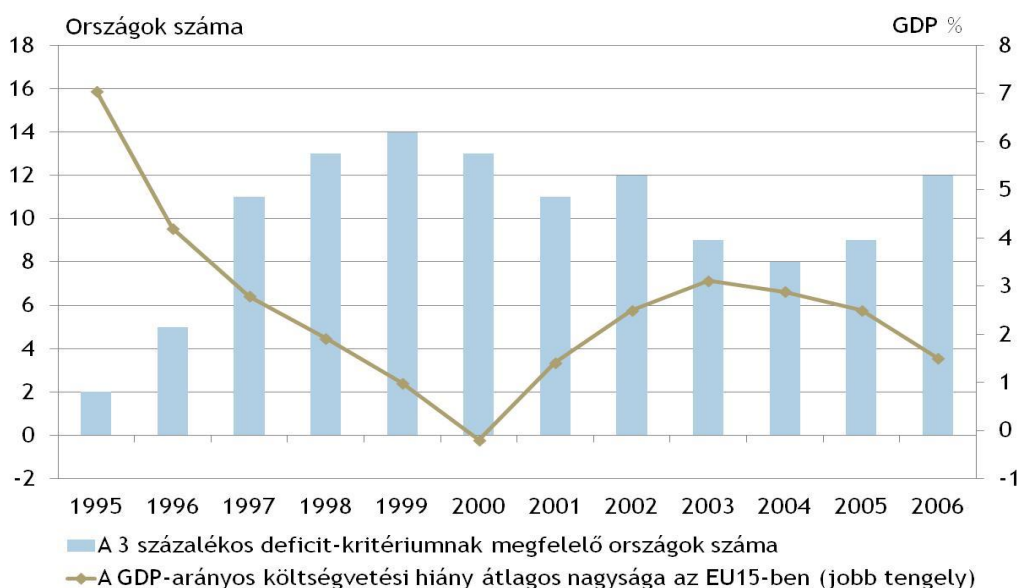
A monetáris politikák összekapcsolása után reális veszélyt jelentett, hogy a monetáris unióban résztvevő tagállamok esetében a kamatláb-konvergenciától várt olcsóbb finanszírozás lehetősége felelőtlen többletköltekezésre csábítja a választási ciklusokban gondolkodó politikai vezetőket (Gáspár – Várhegyi 1999; Benczes, 2011a). Részben az erre épülő potyautas technikák (Mongelli, 1997) kivédése miatt, részben a tagállamok gazdaságának összehangolása érdekében kialakítottak egy kritériumrendszert, amelyet minden tagországnak teljesítenie kell(ett) a közös valuta bevezetése érdekében. Az elő-

³⁷ Meghatározták minden ország valutájának központi árfolyamát a többi országgal szemben, és ehhez képest $\pm 2,25$ százalékkal lehetett eltérni. Egyes országok számára bizonyos periódusokban engedélyezett volt a ± 6 százalékos eltérés.

³⁸ Az optimális valutaövezetek elméletéről lásd Mundell (1961) McKinnon (1963) munkáit.

írások két fontos eleme a fiskális politikához kapcsolódott. Az egyik kritérium azt mondta ki, hogy az érintett államok esetében a költségvetési hiány egyetlen évben sem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A másik arra vonatkozott, hogy a GDP-arányos államadósság nem lehet nagyobb a bruttó hazai termék 60 százalékánál, vagy ha meghaladja azt, akkor az országnak bizonyítania kell, hogy adóssága csökkenő tendenciát mutat, és kielégítő ütemben közelít a megszabott értékhez (Oblath, 1999; Thygesen, 2002)³⁹.

6. ábra: A maastrichti hiánykritérium teljesítése (EU15)



Forrás: AMECO

Az előző részben bemutatott, békeidőszakban addig soha nem látott eladósodásból fakadó fenntarthatósági problémák mellett az uniós kritériumrendszer további nyomás alá helyezte az európai államokat⁴⁰. Egyrészt azért, mert minden érintett ország számára hatalmas presztízsveszteség lett volna kimaradni a bővítés első köréből. Másrészt pedig az 1997. június 7-én életbe lépett Stabilizációs és Növekedési Paktum⁴¹ komoly szank-

³⁹ Bár ezt nyilvánosan nem erősítették meg az uniós vezetők, a számok nem véletlenül kapcsolódnak egymáshoz. 3 százalékos reálnövekedés, és 2 százalékos infláció, azaz a nominális GDP 5 százalékos emelkedése mellett GDP-arányosan 3 százalékos államháztartási hiány stabilizálja a GDP-arányosan 60 százalékos államadósságot.

⁴⁰ Az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország deklarálta, hogy nem kíván belépni a GMU harmadik szakaszába, amelyik a közös valuta bevezetését jelentette.

⁴¹ A Stabilizációs és Növekedési Paktumról, illetve annak kritikájáról lásd Eichengreen–Wyplosz (1998), Orbán–Szapáry (2004) és Csaba (2008) munkáit.

ciókat⁴² helyezett kilátásba a kritériumokat nem teljesítő tagállamok számára. Akkor még nem lehetett tudni, hogy utóbb (egyres országok számára) könnyen megúszhatóvá válnak ezek a szankciók, amint az történt Németország és Franciaország esetében 2003-ban (Gros és szerzőtársai, 2004).

Az erőfeszítések rövidtávon látványos eredményeket hoztak: a 15 tagú Európai Unióban az átlagos költségvetési hiány 1995 és 1998 között a GDP 7,1 százalékáról 1,9 százalékra mérséklődött, ezzel párhuzamosan pedig sikerült megállítani és visszafordítani az adósságnövekedés több mint 20 éve tartó folyamatát (lásd 2. ábra). Az euró bevezetésének⁴³ évében pedig az EU15 országai közül csupán Görögországban haladta meg a költségvetési deficit a GDP 3 százalékát, 2001-ben azonban végül a hellének is csatlakoztak az euróövezethez.

Fontos hangsúlyozni, hogy a maastrichti előírások maguk is úgynevezett szupranacionális szintű költségvetési szabályok⁴⁴. Ezek az általunk vizsgált nemzeti szabályoktól formailag abban térnek el, hogy megalkotásuk, ellenőrzésük és esetleges szankcionálásuk is egy nemzetközi szervezethez köthető. Létrehozásukat pedig általában az indokolja, amikor (például egy valutaunió esetén) egy ország fiskális fegyelmezetlensége nem csupán az adott állam fenntarthatóságát veszélyezteti, hanem valamilyen módon károsan érint más országokat is (Wierts, 2008). A nemzeti és szupranacionális szabályok közötti eltérésekben kell keresni az egyik magyarázatát annak, hogy az uniós szabályok mellett, azokkal tulajdonképpen egy időben mi készítette az egyes államokat saját szabályok megalkotására.

A nemzeti költségvetési szabályok bevezetése ugyanis a fegyelmezett fiskális politika melletti elköteleződés jelzését is szolgálta, azt üzenve egyrészt a pénzpiacok felé, másrészt az uniós vezetők irányába, de saját választóik felé is, hogy hosszú távon is fontos célnak tekintik a költségvetési egyensúly megtartását és a fenntartható költségvetési gazdálkodást (Benczes, 2011b). Emellett hozzájárult a nemzeti költségvetési szabályok bevezetéséhez, az is, hogy sok országban egyre inkább úgy tekintettek erre az eszközre, mint amely képes kivédeni az alacsonyabb szintű közigazgatási egységek (helyi önkormányzatok, tartományok) felelőtlen gazdálkodásából fakadó esetleges kockázatokat,

⁴² A Túlzott Hiány Eljárás (EDP) menetéről részletesen lásd az Európai Bizottság (2013) leírását.

⁴³ 1999-ben számlapénzként vezették be az eurót, készpénzként 2001-ben.

⁴⁴ Az európai szabályok mellett saját szupranacionális szabályokkal rendelkezik például a Nyugat-afrikai Gazdasági és Monetáris Unió, a Kelet-karibi Valutaunió, és a Közép-afrikai Gazdasági és Monetáris Közösség is (Budina és szerzőtársai, 2012)

illetve képes kezelni a társadalombiztosítási alrendszerek részben a demográfiai változásokhoz köthető egyre növekvő finanszírozási igényét. Erősítette a folyamatot, hogy az ezredfordulóra a gazdaságpolitikával foglalkozó kormányzati és tudományos műhelyekben is egyre nagyobb figyelem övezte a költségvetési szabályok működését, eredményességét (Kopits–Symansky, 1998; Alesina–Bayoumi, 1996; Milesi–Ferretti, 1997; Bohn–Inman, 1996; Poterba, 1996a).

3.1.2.2. Az Európai unió bővítése

Ahogy Nyugat-Európa esetében, úgy a volt szocialista országokban is okkal feltételezhető, hogy nem egyedül a költségvetési egyensúly megbomlása, illetve az ehhez kapcsolódó költségvetési kiigazítások sora járult hozzá a fiskális szabályok elterjedéséhez. Bár van példa az ellenkezőjére is (például Lettország esetében), ebbe az irányba mutat, hogy a kilencvenes évek első felében végrehajtott kiigazításokat (lásd Purfield, 2003) az esetek jelentős többségében még a költségvetési szabályrendszer megerősítése nélkül hajtották végre. Ami az ezredfordulóhoz közeledve, majd azt követően is dinamizálta a költségvetési szabályok elterjedését a régióban az az Európai Unió csatlakozáshoz, illetve tagsághoz kapcsolódó követelmények és ezzel összefüggésben a demokratizálódás folyamata.⁴⁵

A közösség fokozatos bővülése már az Európai Unió (illetve annak elődjei, az Európai Szén- és Acélközösség, valamint az Európai Gazdasági Közösség) megszületésekor nyilvánvaló volt. Mikor a szocialista rendszer összeomlása után reálissá vált a kelet-közép-európai bővítés lehetősége, az unió első lépésben kidolgozta a csatlakozás intézményi feltételeit. Az 1993-ban megszületett Koppenhágai szerződés az EU-ba tartó országok számára előírta a csatlakozás időpontjára a demokráciát, a jogállamiságot és az emberi jogokat, továbbá a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét szavatoló stabil intézmények kialakítását. Szerepelt a dokumentumban, hogy az új tagoknak működő piacgazdasággal kell rendelkezniük, és meg kell tudniuk birkózni az Európai Unión belül érvényesülő verseny nyomásával és a piaci erővel, valamint képesnek kell lenniük a tagsággal járó kötelezettségek vállalására. Ez utóbbinak dolgozatunk szempontjára

⁴⁵ A dolgozatban erre részletesen nem térünk ki, de fontos hangsúlyozni, amit friss kutatások nagymintás ökonometriai vizsgálatokkal is alátámasztottak, nevezetesen hogy a demokratizálódás folyamata, a fékek és ellensúlyok rendszerének kiépülése szintén hozzájárul a fiskális szabályok elterjedéséhez (Elbadawi és szerzőtársai, 2015). A kelet-közép-európai régió esetében ez azt jelenti, hogy a rendszerváltás, illetve az ahhoz kapcsolódó politikai átmenet, a demokratikus jogállam alapjainak megteremtése, valamint a piacgazdasághoz szükséges jogi környezet kialakítása közvetlenül elengedhetetlenül fontos feltétele volt a költségvetési szabályok megjelenésének.

ból kiemelt jelentősége van, a tagjelölt országok esetében ugyanis az Európai Unió a csatlakozás pillanatától kezdve felügyelte a maastrichti kritériumok betartását, és a adott esetben Túlzott Deficit Eljárást kezdeményezett a túlságosan laza költségvetési politikát folytató államokkal szemben.

A csatlakozási folyamat első lépéseként Magyarország 1994 áprilisában benyújtotta a szervezethez felvételi kérelmét, egy héttel később követte Lengyelország, a közösség vezetése pedig az év végén decemberben tartott esseni csúcson már be is jelentette⁴⁶, hogy melyik az a tíz európai ország, amelyet a csatlakozási folyamat végén hajlandó a tagjai közé fogadni (Balázs, 1997; Teperics–Rózsa; 2004). A csatlakozási folyamat közel egy évtizedig tartott, amelynek végén 2002. december 12-13-án a Koppenhágában megtartott Európai Tanács ülésen bejelentették a tárgyalások sikeres lezárását. Az Athénben aláírt csatlakozási dokumentumok után 2004. május 1-én a tíz kandidáló ország ténylegesen is uniós taggá vált, 2007 januárjában pedig további két országgal, Romániával és Bulgáriával 27 tagúra nőtt az Európai Unió.

A kelet-közép-európai országok fiskális politikájára tehát – némiképp hasonlóan a régi tagországokéhoz – kettős nyomás nehezedett a vizsgált időszakban. A költségvetési konszolidációt egyrészt kikényszerítették a transzformációs válság miatt fenntarthatatlanná váló fiskális folyamatok, másrészt legkésőbb a csatlakozás időpontjáig meg kellett felelniük a maastrichti kritériumoknak⁴⁷.

Az erőfeszítések sok szempontból eredményesnek bizonyultak, 1995 és 2006 között a GDP-arányos egyenleget átlagosan 2,3 százalékponttal sikerült javítani (a kiigazításokról bővebben lásd Purfield, 2003; Segura-Ubiergo, és szerzőtársai, 2006; Roaf és szerzőtársai, 2014). Ennek köszönhetően a csatlakozás időpontjában (2004-ben és 2007-ben) az érintett országok többségében sikerült 3 százalék alá szorítani a GDP-arányos költségvetési hiányt⁴⁸, az államadósság pedig csupán két⁴⁹ államban haladta meg a bruttó hazai termék 60 százalékát, de a ráta mindkét esetben csökkent a következő években.

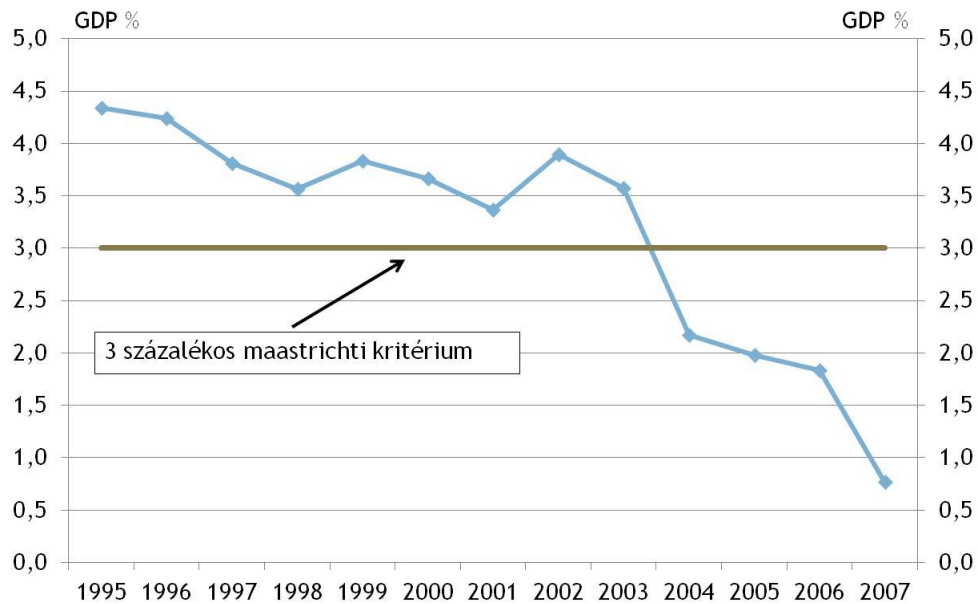
⁴⁶ Annak ellenére, hogy a másik nyolc ország akkor még nem jelezte hivatalosan a csatlakozási szándékát.

⁴⁷ A régió belüli jelentős eltérésekről lásd Csaba (2007)

⁴⁸ A deficit Cipruson, Máltán, Lengyelországban és Magyarországon haladta meg a küszöbértéket, de az előbbi kettő a következő évre korrigálta a hiányt.

⁴⁹ Cipruson és Máltán

7. ábra: A maastrichti kritérium és az átlagos költségvetési hiány (EU12)



Forrás: AMECO

A kilencvenes évek második felétől (például Romániában, Szlovákiában), majd az uniós csatlakozás időpontjának környékén (például Bulgáriában, Csehországban és Magyarországon) a költségvetési kiigazítások már sok esetben együtt jártak új nemzeti szintű költségvetési szabályok létrehozásával, vagy a már létező fiskális előírások megerősítésével. E folyamatot erősítette az akadémikusok és döntéshozók között a kétezres évek első évtizedére kialakult konszenzus a diszkreionális költségvetési politikákat keretek között tartó költségvetési szabályok hasznosságáról.

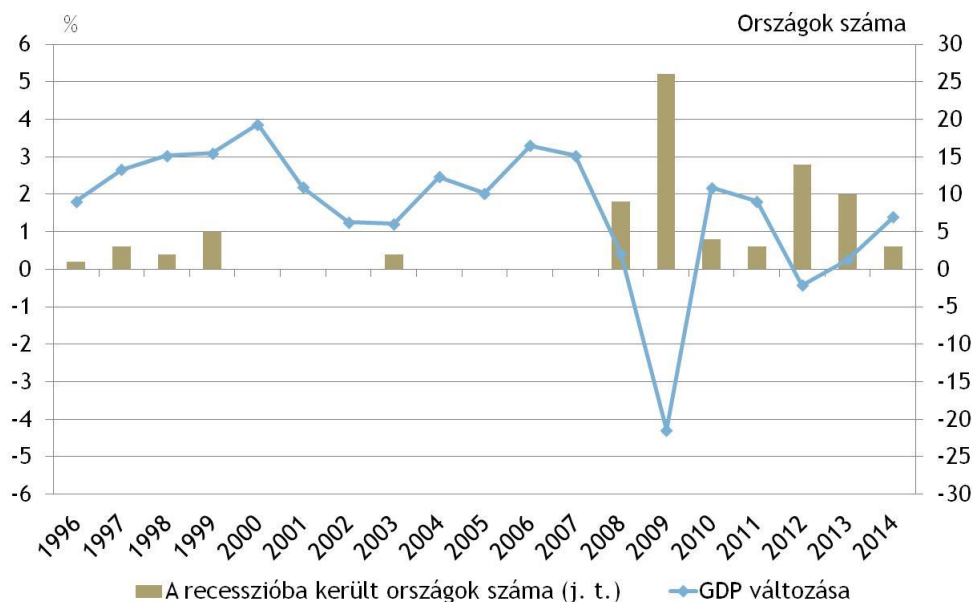
3.1.3. A 2007-08-as recessziót követő adósságválság

A kétezres évek első évtizedének közepéig viszonylag különböző történelmi folyamatok dinamizálták a költségvetési szabályok elterjedését az Európai Unió régi és új tagországaiban. Emellett a kontinens két felében időben is elkülönültek egymástól azok a gazdasági tendenciák, amelyek kikényszerítették a költségvetési kiigazításokat, azoktól az integrációs folyamatoktól, amelyek úgymond felülről támogatták a fiskális szabályrendszer megerősítését.

Az új tagországok integrációját követően azonban ezek az eltérések mindkét értelemben gyakorlatilag eltűntek. A 2007-08-as gazdasági válságból kialakult adósságválság na-

gyon sok ország esetében újabb kiigazítási kényszert jelentett, miközben ezzel párhuzamosan megkezdődött az uniós szabályrendszer reformja is, amely komoly szigorítás-hoz vezetett.

8. ábra: A Nagy Recesszió hatása az EU27 államaiban



Forrás: Conference Board Total Economy Database (TED)

A pénzügyi folyamatok gyújtópontja a Lehman Brothers 2007-es csődje volt (lásd Király, 2008; Király és szerzőtársai 2008), az előzmények azonban visszanyúlnak a megelőző évtized nagy mérséklődésnek (Bernanke, 2004) elnevezett időszakához, amikor a gazdasági teljesítmény és az infláció volatilitása a fejlett világban jelentősen mérséklődött. Ám mint az utóbb kiderült, a felszín alatt igencsak káros folyamatok (is) zajlottak. Miként azt Mervyn King (2010), az angol jegybank kormányzója utóbb megfogalmazta, a szabadjára engedett „tőkeáramlások szolgáltatták az üzemanyagot a fejlett világ hibásan megtervezett és nem megfelelően felügyelt pénzügyi rendszeréhez, amely lángba borult, és a tűzvész mindnyájunkat magával ragadott.” Miközben a válság kirobbanásával kapcsolatos rendszerszintű viták továbbra is a körül (is) folynak, hogy vajon többről van-e szó, mint a modern kapitalizmus ciklikus jellegéből fakadó visszaesésről, a konkrét okokkal kapcsolatban kialakulni látszik egyfajta konszenzus⁵⁰.

⁵⁰ A válság kirobbanásával kapcsolatos vitákról lásd Obstfeld, - Rogoff (2009), Acharya - Richardson (2009), Borell és szerzőtársainak (2010), valamint Taylor (2012) munkáit.

Az IMF munkatársainak (Merrouche–Nier, 2010) összegző megállapítása szerint a gazdaságtörténetbe Nagy Recesszióként bevonult eseménysorozatot előidéző pénzügyi egyensúlytalanság kialakulása közvetlenül három tényezőre vezethető vissza: a megelőző időszakban a tőkeáramlások terén kialakult globális egyensúlytalanságokra, a túlságosan laza monetáris politikára, valamint a nem megfelelő szabályozói és felügyeleti gyakorlatra. Bár a válság gócpontja az Egyesült Államokban volt, a pénzügyi válságból kialakult gazdasági válság gyorsan és mélyen érintette az európai országokat is. Előbb még csak gyakorlatilag megállt a növekedés 2008-ban, a következő évben viszont már 4,3 százalékkal zsugorodott a GDP az EU27 országaiban, majd, igaz sokkal kisebb mértékben, de a recesszió megismétlődött 2012-ben is.

Ez utóbbi azonban már sokkal inkább írható a gazdasági válságból kialakult európai adósságválság számlájára. A 2009-es recesszió, valamint az arra adott gazdaságpolitikai válaszok eredményeképpen ugyanis „három év alatt villámgyorsan romlott az egyensúly, növekedtek a terhek, mintegy pillanatok alatt elsöpörve a nagy mérséklődés időszakában nagyon nehezen végrehajtott költségvetési stabilizáció és mérséklés számos eredményét” (Muraközy, 606. o, 2011).

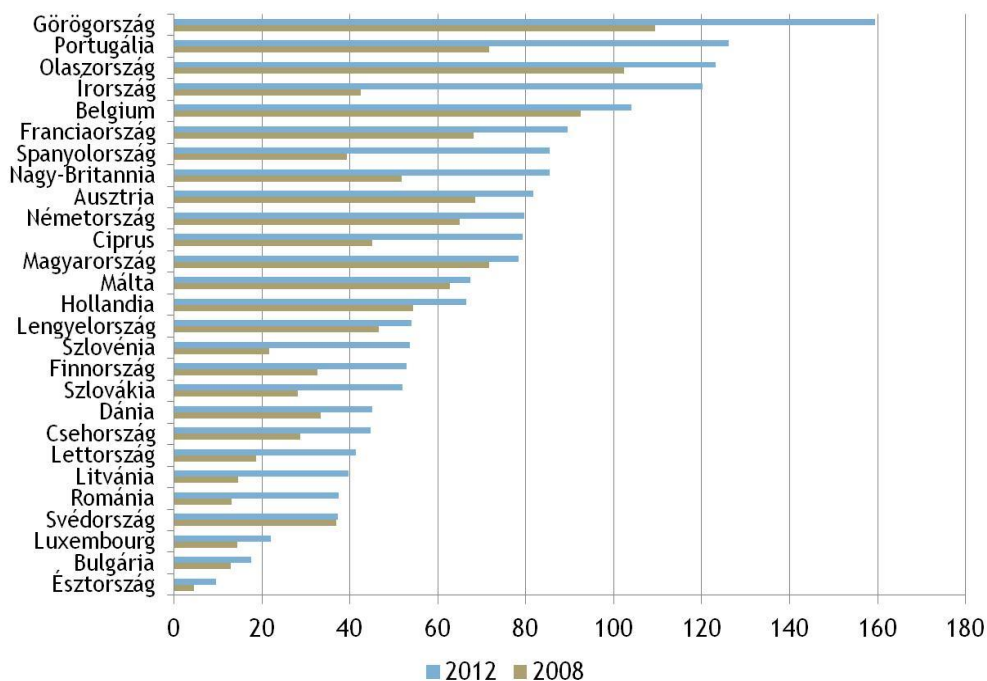
Az EU27-ben a GDP-arányosan egy százalék alatti átlagos költségvetési hiány két év alatt 6 százalék fölé emelkedett, a 2007-ben még 57,6 százalékos átlagos adósságráta pedig 2011-re 81,1 százalékra nőtt⁵¹. Az IMF (2011) becslése szerint a fejlett országok esetében a válság utáni adósságnövekedés közel fele vezethető vissza a recesszióból fakadó bevételkiesésre, ötöd-ötöd része a dinamikus tag⁵² romlására, illetve az állami keresletélénkítő intézkedésekre, a maradék pedig a pénzügyi szektor kimentésére és egyéb költségvetési folyamatokra.

Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az Európai Unión belül nagyon is eltérően alakultak a folyamatok, attól függően, hogy a pénzügyi, majd a gazdasági válság milyen mélyen érintette, illetve milyen fiskális pozícióban találta az egyes államokat, valamint hogy ehhez kapcsolódóan mekkora (fiskális) mozgásterük volt az élénkítéshez (Ghosh és szerzőtársai, 2013; IMF, 2012a).

⁵¹ Forrás: AMECO

⁵² A reálkamat és a reálnövekedés különbsége

9. ábra: Az adósságráta változása 2008 és 2012 között



Forrás: AMECO

A gyors adósságnövekedés azonban közvetlenül a válság után még nem jelentett problémát. A felhők akkor kezdtek el gyülekezni az Európai Unió felett, amikor 2009 szeptemberében az újonnan megválasztott populista görög kormány 6 százalékról 12,7 százalékra emelte a GDP-arányos hiánycélt, majd decemberben bevallotta, hogy a görög államadósság elérte a GDP 113 százalékát. Miután márciusban a német kormányfő bejelentette, hogy csak akkor lehet szó kimentésről, ha egy ország elveszíti a pénzügyi hozzáférést, pár nap múlva ez Görögország esetében bekövetkezett, ami az uniós adósságválság kezdetét jelentette (Györffy, 2004; Jones, 2013). Az Európai Unióba vetett piaci bizalom megingott, és míg korábban csak kisebb, nem euróvezeti államok szorultak a válság miatt külső segítségre (Magyarország, Románia, Lettország), a görögök fizetéseképtelensége után, különböző okokból, de finanszírozási válságba került és pénzügyi mentőcsomagra volt szüksége az eurózónás Írországnak, Portugáliának, Ciprusnak, emellett Olaszország és Spanyolország EKB-s kötvényvásárlásra szorult.

Az adósságválság⁵³ miatt sok európai ország számára nem volt járható út a recesszió, illetve részben az arra adott válaszok miatt megemelkedett adósságráta lassú leépítése, kinövése. A lejáró adósságok megújítása, valamint a deficitek által generált finanszírozási igény miatt elengedhetetlen volt a pénzpiaci bizalom helyreállítása, a finanszírozási környezet stabilizálása. Ennek érdekében pedig ismét jelentős kiigazítási kényszerben találta magát Európa. A válságot követő három évben (2010-2013) a 27 uniós tagállamban összesen 32 fiskális megszorítást⁵⁴ hajtottak végre⁵⁵, ami jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy 2012-ben visszatérjen a recesszió az Európai Unióba. A kiigazítások eredményeképpen ugyanakkor a ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg a GDP 3 százalékaival javult, az adósságráta növekedési ütemét pedig sikerült minimálisra csökkenteni, gyakorlatilag megállítani (Alessina és szerzőtársai, 2015; Darvas–Tschekassin, 2015; Berti és szerzőtársai 2013; IMF, 2012a).

Az adósságválságból fakadó fenntarthatósági problémák mellett azonban, azzal gyakorlatilag egy időben egy másik nyomás is nehezedett a költségvetési politikákra. A görög adósságválság kirobbanása után ugyanis az Európai Unióban ismét előtérbe került a gazdasági kormányzás reformjának a kérdése, amely négy területre vonatkozott (Benczes, 2014): a költségvetési fegyelem megerősítésére fiskális szabályok segítségével (i), a hatékony válságrendezés mechanizmusainak a kialakítására (ii), a tagországok államadósságaira (vagy azok egyes részére) vonatkozó közös felelősségvállalás lehetőségeinek a megteremtésére (iii), valamint fiskális unió létrehozására (Bordo és szerzőtársai, 2011; Marzinotto és szerzőtársai, 2011; Henning–Kessler, 2012).

A reformok első lépéseként létrejött az Európai Szemeszter, egy olyan részletes ütemterv, ami minden évben biztosítja az uniós tagországok költségvetési és gazdaságpolitikai összehangolását az uniós szinten elfogadott célokkal és szabályokkal (Hallerberg és szerzőtársai, 2012). Ezt követte a 2011 decemberében a Stabilitási és növekedési egyezmény reformjának részeként bevezetett ún. "hatos csomag"⁵⁶ amely az addigi a szankciókat illetően inkább a költségvetési hiányra fókuszáló kritériumrendszert kiegészítette az államadósság kritikus vizsgálatával is.

⁵³ Az adósság növekedéséről és az ezzel kapcsolatos fenntarthatósági problémákról lásd Reinhart – Rogoff (2009), De Broeck – Guscina (2011), Baldacci és szerzőtársai (2010), Baldacci és szerzőtársai (2011), Schaechter és szerzőtársai (2012) munkáit.

⁵⁴ Követve a korábban használt definíciót, azt tekintjük költségvetési kiigazításnak, amikor egyik évről a másikra a ciklikusan kiigazított GDP-arányos egyenleg legalább 1,5 százalékponttal javul.

⁵⁵ A költségvetési kiigazításokról lásd IMF (2012b), Berti és szerzőtársai (2013) munkáit.

⁵⁶ A hatos csomag jogszabályai: 1173/2011/EU, 1174/2011/EU, 1175/2011/EU, 1176/2011/EU, 1177/2011/EU, 1178/2011/EU. Hivatkozott irányelv: 2011/85/EU

Néhány hónappal később, 2012 tavaszán 25 uniós ország (Nagy-Britanniát és Csehországot kivéve mind a 27 tagállam) aláírásával megszületett a „Gazdasági és monetáris uniós stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” szóló kormányközi szerződés (továbbiakban TSCG⁵⁷). Ennek részeként egyrészt átalakították, illetve kibővítették az uniós tagállamokra vonatkozó költségvetési szabályokat. A dokumentum jelentőségét azonban ezen túlmenően az is növeli, hogy mivel államok közötti szerződésről van szó, így nem része az uniós joganyagoknak, és ugyan a szabályok betartásának ellenőrzése az Európai Bizottság jogköre, ám nem teljesítés esetén az Európai Bíróság is bevonható az ügy rendezésébe (Benczes, 2013).

1. táblázat A legfontosabb numerikus szabályok hierarchiája az EU-ban

Rangsor	Jogi alap	Paraméterek	Szankció	Döntés a szankcióról	Részes államok
1	TSCG (kormányok közötti szerződés)	Strukturális hiány a GDP 0,5 százaléka	Büntetés a GDP 0,1 százalékáig	EU Bírósága	25
2*	TSCG (kormányok közötti szerződés)	1/20 résszel csökkenteni kell az adósságnak a GDP 60 százalékát meghaladó részét	N/A	N/A	25
3	Hatos csomag (EU másodlagos jogforrás)	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP 0,5 százalék alatt tartása	Kamatkozó letétől (a GDP 0,2 százaléka) a bíróságig (szintén 0,2 százalék)	Tanács (fordított minősített többség)	27, szankció csak GMU tagokra
4	Lisزابoni szerződés (EU elsődleges jogforrás)	Éves hiány a GDP 3 százalék alatt	"Megfelelő" nagyságú büntetés	Tanács (minősített többség)	27, szankció csak GMU tagokra

*Hasonló adósságszabály része a hatos csomagnak is

Forrás: Blizkovsky (2012) 7. o.

Az euróövezet tagállamaira vonatkozó, szintén a Stabilitási és Növekedési egyezmény reformjához kapcsolódó ún. „kettes csomag⁵⁸” 2013 májusában lépett életbe, és alapvetően a pénzügyi nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamok költségvetési felügyeletének megerősítését és a gazdaságpolitikai intézkedések összehangolását tartalmazza (Rácz, 2012).

⁵⁷ TSCG (2012). Gyakran hivatkoznak rá Fiskális paktumként is. A dokumentum a jellegéből adódóan nem feltétlenül tartozna a szupranacionális szabályok közé, a működési környezete miatt azonban oda soroljuk.

⁵⁸ A kettes csomag jogszabályai: 472/2013/EU, 473/2013/EU

Az adósságválság után végrehajtott intézkedések alapvetően megváltoztatták az uniós szintű fiskális kormányzás jellegét. Szorosabb felügyelet, sokkal több előírás, több beszámolói kötelezettség, szigorúbb és automatikusan életbe lépő szankciók, uniós szintű koordinációs mechanizmusok, és az EU-által előírt fiskális intézményrendszer kialakítására vonatkozó uniós elvárások – miközben a költségvetési politika alapvetően továbbra is nemzeti hatáskörben maradt, mind az intézmények, mind a procedúrák, mind a konkrét számok tekintetében egy sor uniós korlát került bevezetésre (Craig, 2012; Wyplosz, 2012; P. Kiss, 2012; Csaba, 2013; Demosthenes és szerzőtársai 2015). A rendszerszintűnek nevezhető változtatások a dolgozatunk szempontjából két fontos elemet tartalmaznak.

Egyrészt megnőtt a nemzeti költségvetésekre vonatkozó numerikus költségvetési szabályok száma. Az eddigi viszonylag egyszerű két szabály helyét átvette több, jóval bonyolultabb, így nehezebben átlátható, de az egyes országok sajátosságait (fiskális mozgástér, ciklikus pozíció) jobban figyelembe vevő uniós előírás. Másrészt egyre erősebb uniós igényként jelenik meg a költségvetési szabályok nemzeti szintű birtokbavétele (Benczes, 2013). Ez egyrészt azt jelenti, hogy az uniós előírásokat nemzeti jogszabályokban kell megerősíteni, másrészt létre kell hozni egy olyan fiskális politikai keretrendszert, amely illeszkedik az uniós szintű fiskális kormányzáshoz.

A reformok hatása tehát a nemzeti szintű költségvetési szabályok kialakulására kettős:

1. A szabályok számának növelése, illetve a szabályrendszer szigorítása a korábbiaknál nagyobb nyomást gyakorolt a tagállamokra a fenntartható fiskális gazdálkodás érdekében. Mindez a feltételezésünk szerint közvetve hozzájárult a nemzeti szintű fiskális szabályok elterjedéséhez is, egyrészt mert a nemzeti kormányok sokszor éppen így jelezték elkötelezettségüket az unió által is elvárt kiegyensúlyozott költségvetési politika mellett, másrészt akár választói nyomásra, akár saját belátásuk eredményeképpen is gondolhatták, hogy a szabályrendszer erősítése maga is hozzájárul a költségvetési egyensúly kialakításához, illetve a kiigazítás által elért eredmények megőrzéséhez.
2. Közvetlenül is hozzájárult a nemzeti szintű költségvetési szabályok elterjedéséhez az unió elvárása, hogy a szupranacionális szabályokat ültessék át az egyes tagállamok a saját jogrendszerükbe. Így ami korábban csupán uniós szabály volt, abból válság után nemzeti szintű előírás lett.

A költségvetési szabályok európai elterjedésének előzményeit és körülményeit megvizsgálva nagyjából azonosíthatóak azok a folyamatok, amelyek hozzájárultak a fiskális politika új eszközének gyors térhódításához. Ezek közül az első helyen érdemes kiemelni a fenntarthatósági problémák kialakulását és szükséges kezelését. A kontinens nyugati felén a hetvenes évektől kezdődő eladósodás, a kelet-közép-európai térségben pedig jórészt a transzformációs válság miatt sok országban fenntarthatatlanná vált a költségvetési politika a kilencvenes évek közepére, majd a végeredményt tekintve sok országban ugyanez megismétlődött a 2007-08-as pénzügyi, illetve az abból kialakult gazdasági válság után. A válaszlépésként végrehajtott költségvetési kiigazítások részeként sok esetben sor került a költségvetési keretrendszer reformjára, amelyhez hozzátartozott a költségvetési szabályok létrehozása, megerősítése. Az EU27 tagállamában 1995 és 2014 között 43 olyan epizód volt, amikor egy ország az egyik évről a másikra jelentősen erősítette az érvényben lévő nemzeti fiskális szabályok rendszerét, és ebből 22 alkalom egybeesett egy költségvetési kiigazítással.⁵⁹ Ezekben az esetekben a szabályok jellemzően már a kiigazítást követően léptek életbe, miután már javult a költségvetési egyenleg, ami megerősíti Elbadawi és szerzőtársainak (2015) azon empirikus megállapítását, hogy minél kedvezőbb a költségvetési egyenleg, annál nagyobb az esély a nemzeti szabályrendszer megerősítésére. Mindebből arra lehet következtetni, hogy a döntéshozók nehezen hoznak meg egy olyan szabályt, amely jelentősen csökkenti a mozgásterüket (azaz érdemi egyenlegjavításra kényszeríti őket), viszont ha már meghozták a fájdalmas kiigazító lépéseket, akkor sokkal inkább hajlandóak erősíteni a korlátokat (Benczes, 2011c), részben azért, hogy stabilizálják az elért eredményeket, részben pedig azért, hogy jelezzék elkötelezettségüket a fegyelmezett fiskális gazdálkodás mellett.

Vizsgálatunkból ugyanakkor az is kirajzolódik, hogy a költségvetési kiigazítások önmagukban nem magyarázzák meg a fiskális szabályok ilyen intenzitású elterjedését. A másik fontos körülmény, amely különböző periódusokban különbözőképpen dinamizálta a folyamatot, az az európai integrációból fakadó fiskális kötelezettségek növekedése. Az euróövezetbe tartó államok esetén a csatlakozás feltételeként megszabott fiskális kritériumok, az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok esetében pedig a belépés-

⁵⁹ Továbbra is azt tekintjük költségvetési kiigazításnak, amikor a ciklikusan kiigazított GDP-arányos egyenleg az egyik évről a másik évre legalább 1,5 százalékponttal javul. Akkor állítjuk, hogy a szabályrendszer reformja egybe esett egy költségvetési kiigazítással, ha vagy a kiigazítás évében, vagy az azt követő évben, vagy a két évben együtt, a költségvetési szabályok erösségét mérő Fiscal Rules Index értéke 0,5-tel emelkedik. Az FRI részletes bemutatására a következő fejezetben kerül sor.

től rájuk is érvényes maastrichti kritériumok jelentettek egy felülről érkező nyomást a fegyelmezett fiskális politika irányában. Ez egyrészt közvetetten erősítette a nemzeti költségvetési szabályok megerősítését azért, mert a tagállamok vezetői ezzel a lépéssel is igyekeztek jelezni, hogy elkötelezettek az unió által elvárt költségvetési politika mellett. A 2007-08-as válság után ráadásul már közvetlen hatásról beszélhetünk, hiszen azóta az Európai Unió maga is szorgalmazza, hogy a tagállamok ültessék át az uniós (szupranacionális) szabályokat a saját jogrendszerükbe, ami azt jelenti, hogy nemzeti szabály is válik belőlük.

Szorosan kapcsolódik az előző két folyamathoz, de mégis érdemes külön is említeni, hogy a nemzeti szabályok elterjedése egyfajta öngerjesztő folyamat is volt. A kilencvenes évek első felétől folyamatosan emelkedett a nemzeti szintű költségvetési szabályok száma Európában, egymástól vették át a konstrukciókat az egyes országok, és a kétezres évek első felére kialakult egy konszenzus mind a szakemberek, mind a döntéshozók között az új fiskális eszköz eredményességéről, kedvező hatásáról. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy ezt a folyamatot erősítette egyrészt, hogy a szabályok hatásának pontos mérése, értékelése rendkívül nehéz⁶⁰, másrészt csökkentette a bevezetés politikai költségeit, hogy többnyire már konszolidált költségvetési gazdálkodás mellett léptek hatályba.

3.2. Az adatbázis és mutatók áttekintése

A költségvetési szabályok eredményességének mérését több dolog is nehezíti. Az egyik legfőbb probléma, hogy a hatásuk nehezen különíthető el az összes többi olyan tényező hatásától, amely befolyásolja a költségvetési gazdálkodást. Szintén nehézséget jelent, hogy a politikai vezetők döntései és a fiskális szabályok között az oksági hatás sok esetben nem egyirányú, amivel később bővebben is foglalkozunk saját kutatásunk bemutatásakor. Ám a nagy mintás, kvantitatív vizsgálatok legnagyobb akadálya sokáig az volt, hogy nem létezett olyan adatbázis, amely azonos szempontok alapján gyűjtötte volna össze és kategorizálta volna legfőbb tulajdonságaik alapján az nemzeti szabályokat. Bár voltak ígéretes előzményei (Von Hagen, 1992, Hallerberg, 2003), és az IMF⁶¹ berkein belül szerencsére lelkes követői is (Schaechter és szerzőtársai, 2012), a nagy áttörést

⁶⁰ Erről mi is beszámolunk egy későbbi fejezetben.

⁶¹ <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

ezen a területen a kétezres évek első évtizedének a végén az Európai Bizottság által összeállított és azóta évente frissített adatbázis⁶² jelentette. Különösen azért, mert ennek részeként kialakítottak két kompozit mutatót is, amelyek közül az egyik az egyes költségvetési szabályok (Fiscal Rule Strength Index - FRSI), a másik pedig az egy időben több szabályból álló szabályrendszerek (Fiscal Rules Index – FRI) erősségét méri.

Mivel a továbbiakban egyrészt az Európában bevezetett költségvetési szabályok jellemzőinek bemutatásakor, majd később a szabályok hatásainak értékelésekor mi is használjuk ezt az adatbázist, ezért első lépésben bemutatjuk a velük kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat.

A költségvetési szabályokat tartalmazó adatbázis nemzeti, illetve helyi szakértők információira épül. Az Európai Bizottság először 2006-ban gyűjtötte össze kérdőíves vizsgálat segítségével az 1990 és 2005 között hatályos nemzeti szintű költségvetési szabályokkal kapcsolatos adatokat, 2008 óta pedig a szervezet munkatársai minden évben újra megkérdezik a tagországok e területtel foglalkozó szakértőit, hogy milyen változások történtek, és a kapott információk alapján évente frissítik az adatbázist.

Az adatbázis, illetve az abban szereplő információk öt részre bonthatók, melyek közül az első négy minden szabályhoz külön-külön hozzárendelhető, az ötödik pedig országonként és évenként kapcsolódik az éppen hatályos szabályok összességéhez.

1. Ebben a részben szerepelnek a kérdőíves felmérésből származó elsődleges, többnyire nominális skálán elhelyezhető, vagy egyszerű szöveges információk, amelyek tartalmazzák az adott szabállyal kapcsolatos legfontosabb tudnivalókat. Nevezetesen a hatályosság elejét (és végét, ha már eltörölték), a szabály típusát (pl. egyenleg, adósság, stb.) a szabály által lefedett állami szektorok felsorolását, e szektorok százalékos mértékét az államháztartáson belül, a célváltozó típusát, az elszámolás módját és röviden a szabály numerikus tartalmát.
2. A változók második csoportja még szintén rövid szöveges információkból áll és a szabály működésének intézményi környezetét írja le. Ezen belül nevesíti a jogszabályi héttér típusát, ha létezik, akkor az ellenőrző és szankcionáló testület jellegét, a korrekciós mechanizmus lényegét, az esetleges mentesítő záradék meglétét és egyéb kiegészítő információkat.

⁶² http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

3. Az adatbázis harmadik része az előző csoportban még szóvegesen megfogalmazott információkat formalizálja és alakítja át ordinális skálán mérhető adatokká, nyolc különböző ismérv szerint. Minél erősebb egy szabály, annál magasabb pontszámot kap. Ezek:

A1. *Jogi háttér* (statutory base): A szabályt tartalmazó dokumentum jogi státuszát jelzi. (1: Politikai nyilatkozat 2: Törvényben nem rögzített koalíciós megállapodás 3: Törvény [például a költségvetési keretrendszer szabályozó törvény részeként] 4: Alkotmány vagy alaptörvény)

A2. *Célok rögzítése* (adjustment margin): Megmutatja, hogy képes-e változtatni a szabályban szereplő előírásokon a kormány. (1: A szabályban szereplő célok szabadon megváltoztathatók [mert az csak irányokat és alapelveket tartalmaz, illetve a pontos cél meghatározásának a kötelezettségét] 2: Korlátozott mozgástér van a szabályban szereplő célok megváltoztatásához 3: Nincs lehetőség módosítani a szabályban szereplő célon, mert az rögzítve van a szabály működését megalapozó jogszabályban.)

A3. *Ellenőrző testület* (monitoring body): A szabály betartását ellenőrző szervezet jogi státuszát és függetlenségét méri. (1: Egyetlen szervezet sem ellenőrzi rendszeresen a szabály betartását 2: A pénzügyminisztérium, vagy valamelyik másik kormányzati szervezet ellenőrzi 3: Egy [kormánytól] független szervezet [költségvetési tanács, számvevőszék, egyéb bíróság], vagy az országgyűlés ellenőrzi.)

A4. *Riasztási mechanizmus* (alert mechanism): Azt jelzi, hogy segíti-e az ellenőrzést, illetve a szabály betartását valamilyen riasztási mechanizmus. (0: Nem létezik olyan valósídejű ellenőrzés, amely még időben jelez, ha veszélybe kerül a szabály betartása 1: Létezik olyan valósídejű ellenőrzés, amely még időben jelez, ha veszélybe kerül a szabály betartása.)

A5. *Szankcionáló testület* (enforcement body): Annak a szervezetnek a jogi státuszát és függetlenségét méri, amely szankciók segítségével kényszerítheti a szabály betartását. (1: Egyetlen szervezet sem rendelkezik a szankcionálás jogával 2: A pénzügyminisztérium, vagy valamelyik másik kormányzati szervezet rendelkezik a szankcionálás jogával 3: Egy [kormánytól] független szervezet [költségvetési tanács, számvevőszék, egyéb bíróság], vagy az országgyűlés rendelkezik a szankcionálás jogával.)

- A6. *Korrekcións mechanizmus* (non-compliance actions): Azt mutatja meg, hogy a szabály szerint milyen következményekkel jár annak megszegése. (1: Nincsen meghatározott következménye a szabály megsértésének 2: A központi hatalom felelőssége a korrekciós intézkedések végrehajtása a szabály megsértése esetén, vagy benyújtani a korrekcióra vonatkozó javaslatot az Országgyűlésnek, illetve az illetékes hatóságnak 3: Van egy automatikus korrekciós mechanizmus a szabály megsértése esetére, amely tartalmazza a lehetséges szankciókat is 4: Van egy automatikus korrekciós és szankcionáló mechanizmus a szabály megsértése esetére)
- A7. *Mentesítő záradék* (escape clause): Azt jelzi, hogy van-e olyan mentesítő záradéka a szabálynak, amely előre meghatározott feltételek mellett lehetőséget biztosít a szabály felfüggesztésére. (0: Nem létezik pontosan megfogalmazott mentesítő záradék 1: Létezik egy pontosan megfogalmazott mentesítő záradék)
- A8. *Nyilvánosság* (media visibility): Azt méri, hogy a költségvetési szabályokhoz kapcsolódók procedúrák, eljárás milyen mértékben jelennek meg a nyilvánosságban (1: A szabály alig, vagy egyáltalán nem jelenik meg a médiában 2: A szabály működését nyomon követi a média, de a szabály megszegése nem generál közéleti vitákat 3: A szabály működését nyomon követi a média is, a nem teljesítéssel kapcsolatos viták megjelennek a közéletben is)

4. Az adatbázis negyedik része egy önálló változó, a szabályok erősségét mérő Fiscal Rule Strength Index (FRSI). Minden szabályhoz tartozik egy FRSI, amelyet az adatbázis előző részében szereplő nyolc mutatóból számítanak ki az alábbi módon az uniós szakértők. Első lépésben a nyolc mutatóból ötöt képeznek⁶³, majd ezeket standardizálják 0 és 1 között, ezt követően pedig a véletlenszerű súlyozás módszerével (Sutherland és szerzőtársai, 2005) aggregálják őket. Ily módon minden egyes költségvetési szabályhoz kapcsolódik egy FRSI mutató, amely 3 és 10 közötti értékeket vehet fel. Az index a szabály numerikus tartalmáról nem mond semmit, viszont azt méri, hogy a szabályt körülvevő intézményi környezet milyen mértékben járul hozzá a szabály betartásához, illetve haté-

⁶³ B1=A1; B2=A2; B3=(A3+A4+A5)/2; B4=A6+A7; B5=A8

kony működéséhez. Fontos még hangsúlyozni, hogy az FRSI csak magát a szabályt méri, nem veszi figyelembe, hogy az mekkora részét fedí le a közpénzügyeknek, ezért ha két szabály azonos intézményi környezetben működik, akkor azonos pontszámot kap akkor is, ha az egyik a teljes költségvetésre, a másik pedig csak egy kisebb alrendszerére (pl. helyi önkormányzatokra) vonatkozik.

5. Az adatbázis ötödik része is egy önálló változó, a széles körben használatos Fiscal Rules Index, amely országonként mutatja meg az adott évben hatályos összes költségvetési szabály együttes erősségét. Első lépésben a hatályos szabályokhoz kapcsolódó FRSI-t megszorozzák annyival, amekkora százalékát lefedí az adott szabály a teljes államháztartáshoz képest. A kapott értékeket országonként és évenként összeadják, de úgy, hogy ha az adott szektorra, vagy alrendszerre több szabály is érvényes, akkor a legnagyobbat 1-el, a második legnagyobbat 1/2-eddel, a harmadikat 1/3-addal súlyozzák, az azonos területekre vonatkozó szabályok csökkenő határhaszna miatt. Az utolsó lépésben a teljes, tehát a legelső évtől a legutolsó évig terjedő adatbázist egy nulla átlagú, 1 standard hibájú eloszlássá alakítják át. Mivel az adatbázis évente bővül az új adatokkal, így ezt a lépést minden évben elvégzik. Az általunk használt adatbázisban az 1990-től 2013-ig tartó idősor került a fentiek szerint standardizálásra. A változó értékei ennek megfelelően -1,01 és +3,5 között szóródnak, előbbi azt az esetet jelzi, amikor egy országban az adott évben egyetlen költségvetési szabály sincs hatályban.

3.3. Az Európában bevezetett nemzeti költségvetési szabályok

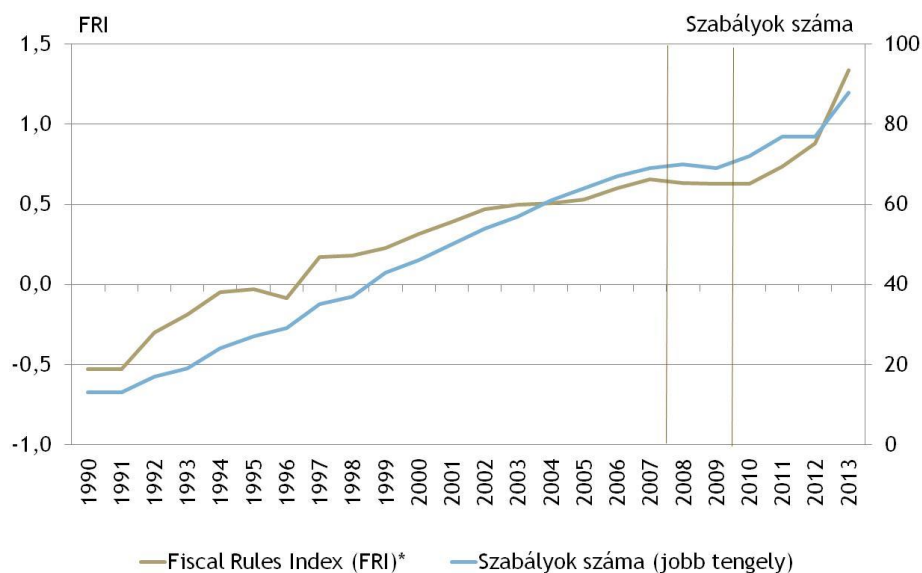
Miután az eddigiekben röviden áttekintettük, hogy milyen folyamatok járultak hozzá a költségvetési szabályok gyors elterjedéséhez, a következő fejezetben áttérünk a költségvetési szabályok vizsgálatára. Ennek részeként egyrészt megvizsgáljuk, hogy a konkrét számok mennyiben erősítik meg a szabályok elterjedésével kapcsolatos feltételezéseinket, bemutatjuk a szabályok legfőbb jellemzőit, harmadrészt pedig egyszerű leíró statisztika segítségével megnézzük a költségvetési szabályok jellege és a válság során tapasztalt fiskális sérülékenység közötti esetleges kapcsolatot.

3.3.1. A szabályok elterjedésének üteme

A nemzeti költségvetési szabályok száma alapján az 1990-től 2013-ig tartó közel negyedszázadot szinte végig az egyenletes ütemű dinamikus növekedés jellemezte. A vizsgált időszak elejétől a végéig úgy emelkedett 13-ról 88-ra, azaz több mint hatszorosára az EU27-ben a hatályos szabályok száma, hogy a folyamatot csupán a gazdasági válság törte meg egy-két évre (2008-09), ám az adósságválság kitörése után a növekedés nem csupán folytatódott, de annak üteme még emelkedett is. Mindez azt is jelenti, hogy 2013-ban már minden tagállamban átlagosan majdnem három szabály volt érvényben, de olyan ország is volt (Franciaország és Írország), ahol több mint 5 különböző nemzeti költségvetési szabály volt hatályos.

Nagyon hasonló képet fest az időszakról az FRI alakulása is: a szabályrendszerek átlagos erősségét mérő mutató a kilencvenes évek elejétől egyetlen évtől (1996) eltekintve egyenletesen emelkedett. A válság kitörése után ez a folyamat megtört, két évvel később azonban fokozott ütemben folytatódott. Mindez azt jelenti, hogy a kilencvenes évek elejétől nem csupán a szabályok terjedtek el Európában, de az új szabályok működését jellemzően egyre erősebb intézményi környezet is segítette.

10. ábra: A szabályok száma és a Fiscal Rules Index (FRI) alakulása

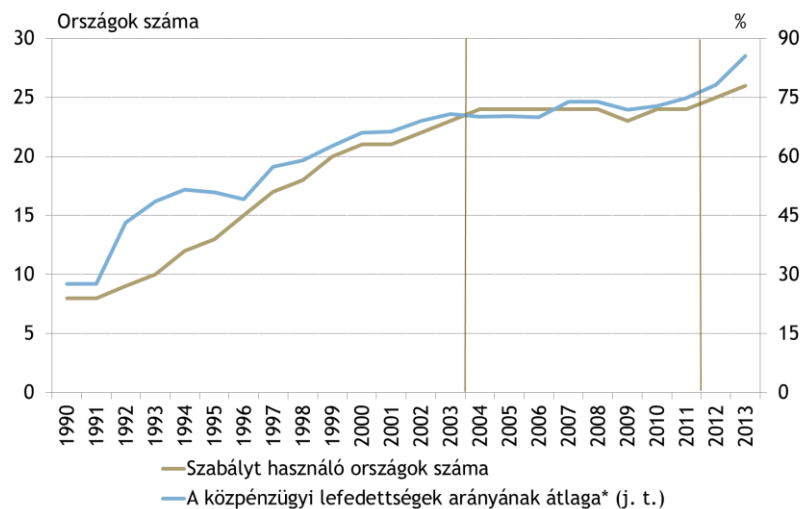


Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján
Megjegyzés: Az FRI esetében csak azokat az országokat vettük figyelembe, ahol volt költségvetési szabály

A két mutató alakulása és különösen a közös szakaszhatárok megerősítik azt a feltételezésünket, hogy a gazdasági válság utáni időszak jelentős mértékben hozzájárult a költ-

ségyvetési szabályok elterjedéséhez. Egyrészt mert az adósságválság miatt sok ország költségvetési kiigazításra szorult, amelyet az esetek egy részében összekapcsoltak a szabályrendszer megerősítésével, részben azért is, hogy az EU-felé is jelezzék a döntéshozók az elkötelezettségüket. A fentiekén túl a sorozatos uniós reformok részeként az EU maga is ösztönözni kezdte a tagállamokat, hogy saját jogrendszerükbe is átültessék az uniós szintű szabályokat.

11. ábra: A szabállyal rendelkező országok száma és a közpénzügyi lefedettség



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Megjegyzés: Ez a mutató országonként azt méri, hogy mekkora volt a különböző szabálytípusok (adósság, egyenleg, stb.) által lefedett közpénzügyi területek közül a legnagyobb, és ezeket átlagolja.

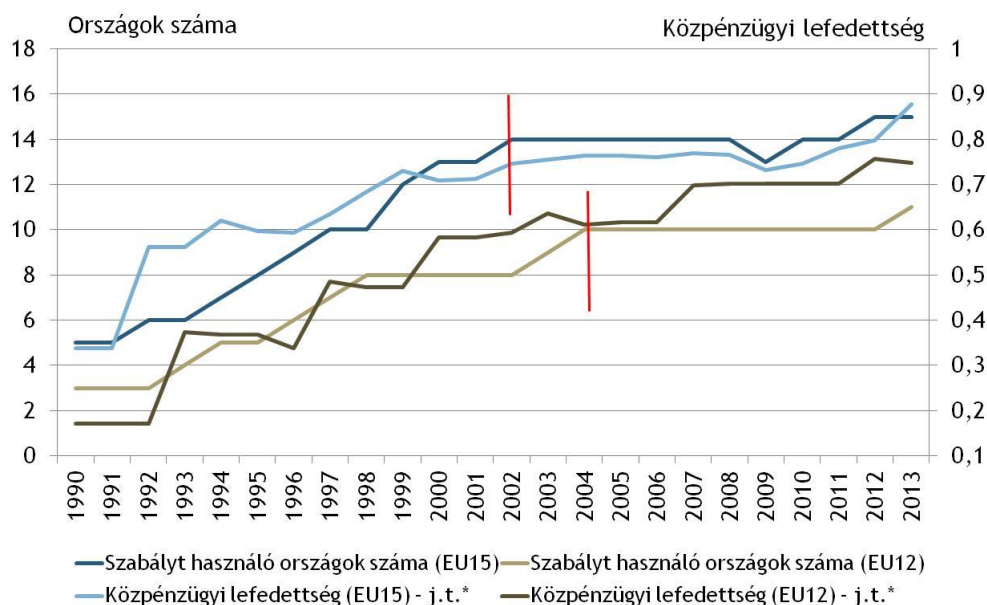
Irányában természetesen hasonló, részleteiben azonban némileg eltérő folyamat rajzolódik ki akkor, ha nem a szabályok elterjedését vizsgáljuk, hanem azoknak az országoknak a számát, ahol bármilyen nemzeti költségvetési szabály érvényben volt. A növekedés ebben az esetben is jelentős, hiszen a vizsgált időszak (1990-2013) alatt 8-ról 26-ra emelkedett a változó értéke, ami azt jelenti, hogy míg kilencvenben a későbbi EU27-et alkotó államoknak kevesebb mint a harmadában volt (jellemzően meglehetősen gyenge) költségvetési szabály, addig az utolsó évben egyetlen országot⁶⁴ kivéve mindenhol volt már ilyen. A növekedés dinamikája azonban ebben az esetben nem volt egyenletes: az első tíz évben tapasztalt dinamikus növekedés után nagyjából 2003-2004-ben megállt a mutató emelkedése, és legközelebb csupán a válságot követően csatlakoztak újabb tagállamok a szabállyal rendelkező országok csoportjához.

⁶⁴ A kivétel Málta volt, ám azóta itt is bevezettek egy egyenleg- és egy adósságszabályt.

Hasonlóan alakult ehhez egy másik mutató, amely azt méri, hogy mekkora volt az országok közötti legnagyobb közpénzügyi lefedettséggel rendelkező szabályok átlaga. A kilencvenes évek elején a legkiterjedtebb szabályok átlaga a teljes államháztartás 30 százalékát sem érte el, ami azt jelzi, hogy a klasszikus elődök példáját követve többnyire Európában is elsőként a helyi önkormányzatok, illetve más kisebb alrendszerek gazdálkodását szabályozták ilyen módon, 2013-ra azonban a mutató értéke megközelítette a 90 százalékot, azaz a szabályok érvényességét szinte mindenhol kiterjesztették a központi kormányzatra is.

A bővülés jelentős része ebben az esetben megtörtént nagyjából 2003-2004-re ezt követően sokáig stagnált a mutató, majd a gazdasági válság után kezdett el ismét meredeken emelkedni. Érdekes módon az utóbbi két mutató esetében az első töréspont nagyjából arra az időpontra tehető, amikor a kelet-közép-európai régióból tíz új tagállam csatlakozott az Európai Unióhoz. Mindez megerősíti azt a korábbi feltételezésünket, hogy az új tagállamok esetében az uniós csatlakozás komoly katalizátort jelentett a költségvetési szabályok elterjedésében még akkor is, ha maga a csatlakozás automatikusan a szupranacionális szabályok megjelenésével járt.

12. ábra: A szabályt használó országok száma és a közpénzügyi lefedettség



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

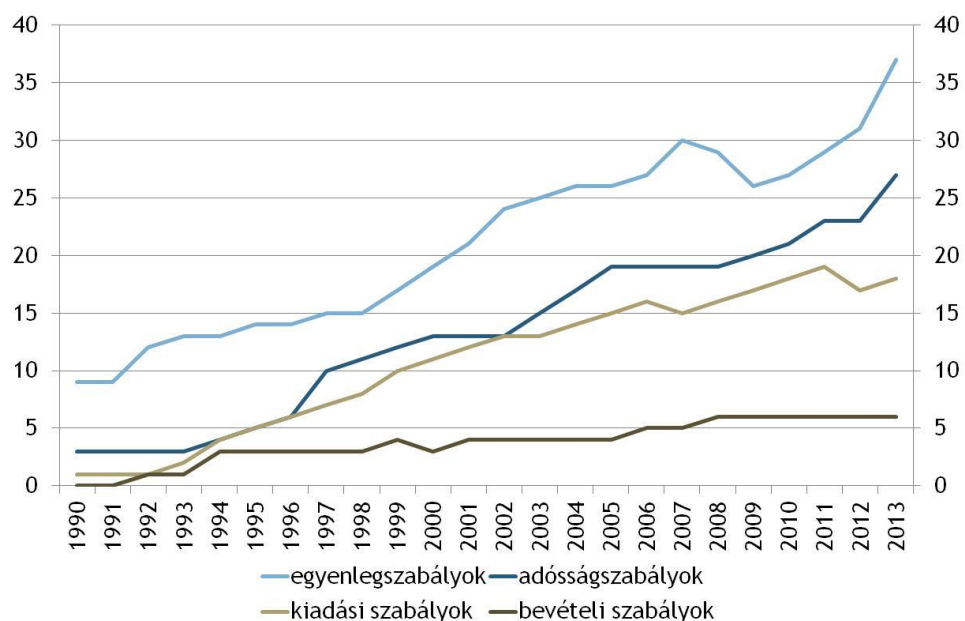
Megjegyzés: Ez a mutató országoként azt méri, hogy mekkora volt a különböző szabálytípusok (adósság, egyenleg, stb.) által lefedett közpénzügyi területek közül a legnagyobb, és ezeket átlagolja.

E folyamatok erőteljesebben kirajzolódnak, ha külön vizsgáljuk a régi tagállamokat és az újonnan csatlakozókat. Míg az EU15 esetében az intenzív bővülés, legyen szó akár a szabályt használó országok számáról, akár a szabályok közpénzügyi lefedettségéről nagyjából 2001-2002-ig, azaz az euró készpénzként történő megjelenéséig tartott, utána megállt ez a folyamat és stagnált egészen az adósságválságig. Ez a töréspont az új tagországok esetében néhány évvel később, nagyjából akkor következett be, amikor a tíz új tagállam csatlakozott a közösséghez.

3.3.2. A szabályok általános jellemzői

Amint arról egy korábbi fejezetben részletesen beszámoltunk, a különböző típusú szabályok működése között igen jelentősek az eltérések. Ez kiterjed arra, hogy a tágabb értelemben használt költségvetési fegyelem megteremtésén belül milyen problémákra koncentrálnak, milyen eszközökkel rendelkeznek, milyen módon veszik figyelembe a gazdasági ciklusok alakulását, illetve milyen típusú és milyen magas korlátot állítanak a fiskális politika számára. Ennek megfelelően a szabályok típusából kiolvasható az is, hogy az alkotók milyen szerepet szántak a szabálynak, mit tartottak megoldandó problémának, milyen eszközökben hittek, illetve milyen mértékben voltak hajlandóak lemondani a diszkrecionalitás egy-egy részéről.

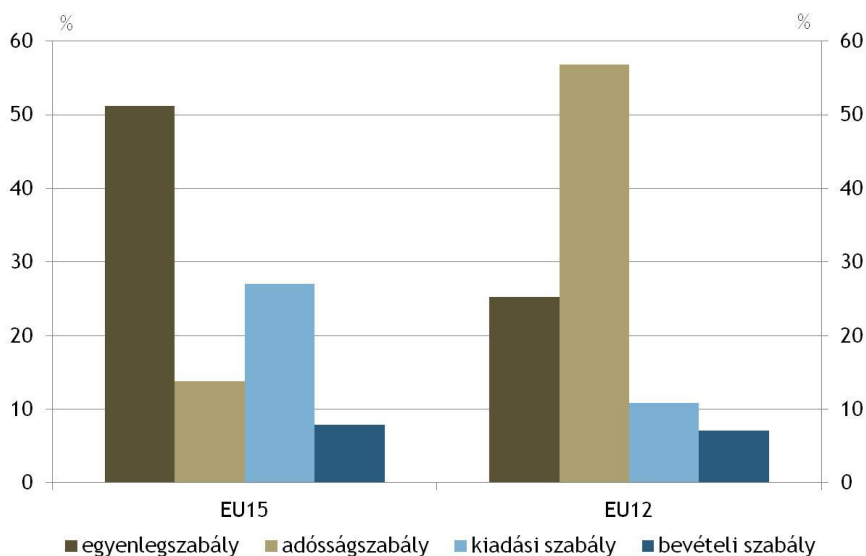
13. ábra: A különböző típusú szabályok számának alakulása az EU27-ben



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Ebből a szempontból az egész EU-t tekintve a vizsgált időszakban nem történtek jelentős változások. A szabályok közül a legnépszerűbbek a vizsgált időszak kezdetétől az egyenlegsabályok voltak, számuk 2013-ra megközelítette a negyvenet. Az utolsó egy-két évtől eltekintve nagyjából fej-fej mellett alakult az adósságsabályok és a kiadási szabályok versenye, ekkor azonban, vélhetően az adósságválság hatására, megugrott az állományi változóra koncentráló előírások száma. A bevételi szabályokból végig olyan kevés volt, hogy sokkal inkább számítanak érdekes kivételnek, mint tipikusnak. A fentiek akár azt is igazolhatnák, hogy míg az egyenleg minden országban és minden körülmények között egy olyan mutató, amelyben megjelennek a fiskális fegyelmezetlenséggel kapcsolatos fenntarthatósági problémák, addig az adósság csak azokban az országokban kényes kérdés, ahol viszonylag eladósodott az állam. Azonban ha külön vizsgáljuk meg a régi és az új tagországokat ebből a dimenzióból, akkor láthatjuk, hogy a szabálytípus megválasztása sokkal inkább a döntéshozók percepcióit jelzi, mintsem hogy mekkora az ország adóssága.

14. ábra: A különböző típusú szabályok átlagos gyakorisága (1990-2013)

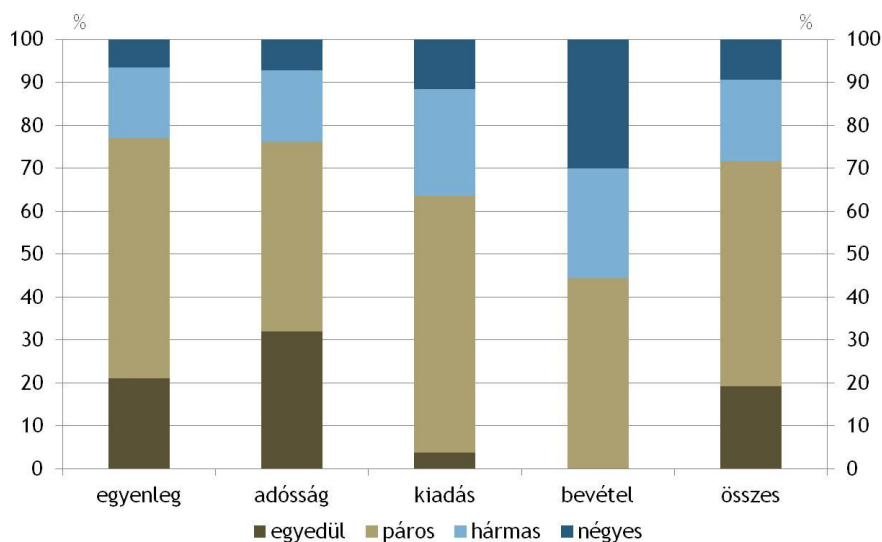


Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

A régi tagországokban messze az egyenlegsabály volt a legnépszerűbb, minden második szabály a költségvetési egyensúlyra vonatkozott. A második a kiadási szabály volt, míg az adósságsabályok aránya nem érte el a 15 százalékot sem. Ezzel szemben az új tagállamokban az adósságsabály volt a leggyakoribb, több mint kétszer annyi volt belőle, mint egyenlegsabályból, a kiadási szabályok száma pedig alig volt magasabb,

mint a bevételi szabályoké. Ez annak fényében különösnek tűnhet, hogy a régi tagállamokban jellemzően az egész időszakban sokkal magasabb volt (60%) az átlagos adósságráta, mint az új tagállamokban (35%). Bár az optimális adósságszint megállapítását övező heves viták⁶⁵ mellett abban többé-kevésbé kialakult egy szakmai konszenzus, hogy minél fejlettebb egy ország, annál inkább fenntartható lehet a magasabb adósságráta (IMF, 2011), a fentiek mégis rámutatnak a döntéshozók céljaira, ösztönzőire is. A számok ugyanis azt jelzik, hogy a magasabb adósságállománnyal rendelkező országok vezetői kevésbé hajlanak egy olyan szabály létrehozására, amely szembesíti őket (valamint a nyilvánosságot) ezzel, és esetleg arra kötelezi a fiskális politikát, hogy érdemi lépéseket tegyen az adósságállomány csökkentése érdekében. Másrészt viszont az új tagállamok között voltak olyan országok is (például Bulgária, Észtország), amelyek az aktuális adósságrátájukat messze meghaladó adósságplafont vezettek be. Azt persze érdemes hangsúlyozni, hogy egy ilyen döntés több szempontból is indokolt lehet, hiszen a szabályok ideális esetben hosszú távra szólnak, másrészt egyes esetekben az ilyen típusú szabályok megalkotására már az uniós szabályok nemzeti jogrendszerbe történő átültetésének részeként került sor.

15. ábra: A különböző típusú költségvetési szabályok együttes használata

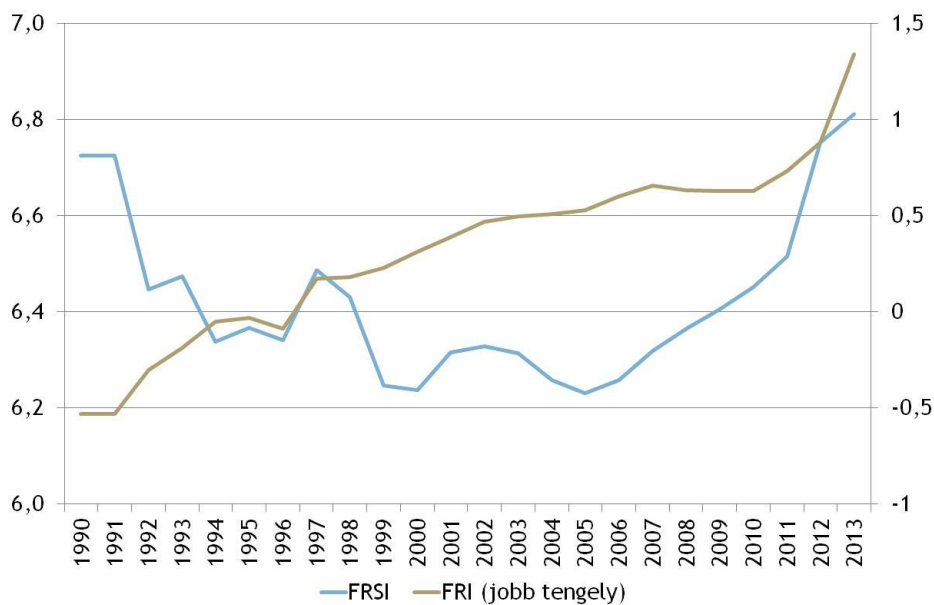


Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

⁶⁵ Lásd Reinhart és szerzőtársai (200), Callen és szerzőtársai (2003), Reinhart – Rogoff (2011), Presbitero (2011), Herndon és szerzőtársai (2014) munkáit.

Amint azt e fejezet korábbi részében bemutattuk, a vizsgált időszak egésze alatt az egyes országokban hatályos szabályrendszerek erősségét mérő FRI átlaga folyamatosan emelkedett. Ha azonban külön-külön nézzük meg az egyes szabályok erősségét (ezt mutatja meg az FRSI), akkor eltérő képet kapunk: az érvényes szabályok átlagos erőssége az időszak első felében csökkent, az ezredfordulót követően néhány évig stagnált, majd előbb mérsékelten, a gazdasági válság után pedig meredeken emelkedni kezdett.

16. ábra: A FRSI és az FRI éves átlagos változása



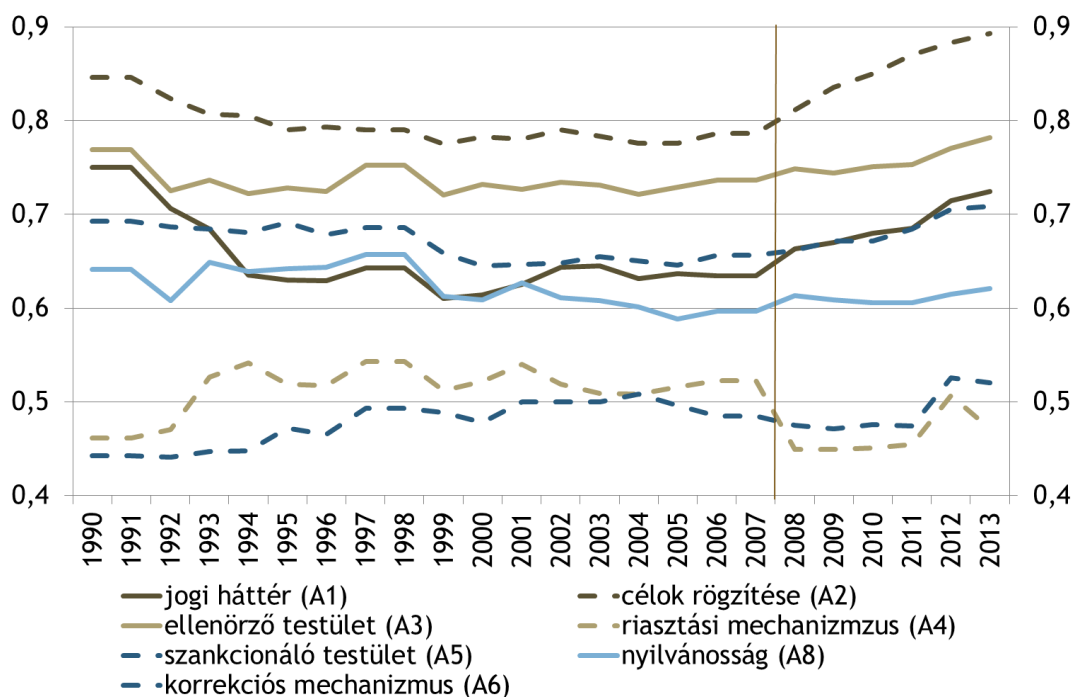
Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Az eltérést az okozhatja, hogy a szabályrendszert mérő FRI úgy összesíti az egyes szabályok erősségét mérő FRSI-t, hogy egyrészt ugyan csökkenő súllyal, de növeli az FRI értékét minden újabb költségvetési szabály, másrészt pedig e szabályok erősségét súlyozza annyival, amekkora hányadát lefedí a szabály az államháztartásnak. A fentiek tehát arra világítanak rá, hogy a szabályrendszerek FRI-vel mért intézményi környezete, erőssége nem azért növekedett egyenletesen a vizsgált időszakban, mert az új szabályokhoz egyre szigorúbb intézményi környezet (jogi háttér, szankciók, ellenőrző és szankcionáló testületek) kapcsolódottak – ez csupán a kétezres évek második felére igaz. Egészen addig azért emelkedett az FRI értéke, mert folyamatosan emelkedett a szabályok száma, illetve ezzel együtt nőtt az általuk lefedett közpénzügyi területek aránya.

Éppen ezért érdemes megnézni, hogy az egyes dimenziók külön-külön hogyan változtak a vizsgált időszak alatt. Az FRSI mutató visszaesését a kilencvenes évek első felében

elsősorban az okozta, hogy több északi országban is (Dániában, Finnországban, Észtor-szágban) bevezettek olyan szabályokat, amelyeknek a jogi háttere viszonylag gyenge volt, vagy egyszerűen egy írásba foglalt politikai nyilatkozat, vagy kormányzó pártok között megkötött koalíciós megállapodás volt.

17. ábra: Az FRSI-t alkotó fontosabb intézményi változók alakulása



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Megjegyzés: A mentesítő záradék meglétét mérő változót (A7) azért nem szerepeltettük az ábrán, mert az többnyire az adósságtípusú szabályokhoz kapcsolódik, a többi szabály esetében nem értelmezhető

A csökkenést követő néhány éves stagnálás után a töréspont ismét a gazdasági válság után következett be. A vizsgált hét mutatót a viselkedése alapján két csoportra lehet bontani. Az egyik csoport esetében a válság nem hozott érdemi változást: nem emelkedett a szabályokhoz kapcsolódó riasztási és korrekciós mechanizmusok száma, és nem kaptak nagyobb teret a nyilvánosságban sem. Érdemi fejlődés volt tapasztalható viszont a másik négy dimenzióban. Ennek megfelelően javult a szabályok jogi megalapozottsága, különösen emelkedett a célok rögzítettsége, a szabályokban szereplő célok és korlátok stabilitása, valamint egyre több helyen segítik a szabályok működését, illetve betartását a regnáló kormánytól független ellenőrző és adott esetben szankcionálással is felruházott testületek, összefoglaló nevükön költségvetési tanácsok.

3.3.3. Költségvetési szabályok és a fenntarthatóság

A következő részben a 2007-08-ban kitört válság keserű tapasztalatait felhasználva a leíró statisztika segítségével megvizsgáljuk, hogy felfedezhető-e bármilyen kapcsolat a költségvetési szabályok használata és a fiskális fenntarthatóság között. A pénzügyi, majd az abból kinövő reálgazdasági válság ugyanis néhány éven belül adósságválságot okozott számos európai országban. Ennek hatására több mint fél tucat állam szembesült azzal, hogy nem képes a pénzügyi igényeit az addig megszokott módon, a piacról kielégíteni, így kénytelen volt segítséget kérni különböző nemzetközi szervezetektől. Az országok túlnyomó többségében ugyan valódi államcsődről nem beszélhetünk, hiszen a hitelezők – Görögországot kivéve – eddig mindig időben visszakapták a pénzüket⁶⁶, ám a nemzetközi szervezetektől kért és kapott segítség annak beismerése, hogy az addigi fiskális folyamatok nem fenntarthatók⁶⁷.

Egy állam számára az ilyen helyzetek általában súlyos következményekkel járnak: reálgazdasági visszaeséssel, kényszerű megszorító intézkedések bevezetésével, elszegényedéssel, társadalmi konfliktusokkal és egyéb költségekkel (Reinhart–Rogoff, 2009; Vidovics-Dancs, 2014). A tudomány számára ugyanakkor tanulási lehetőséget is jelentenek annak érdekében, hogy az idevezető társadalmi és gazdasági folyamatok megértésével növeljék az esélyét a hasonló események megelőzésének. Hozzájárulnak ahhoz, hogy egy viszonylag nagy országcsoport adatainak vizsgálatával értékelni lehessen a fiskális fenntarthatóságot elősegíteni hivatott eszközök, többek között a költségvetési szabályok hatékonyságát, eredményességét.

Amint arra a 2.1.1 fejezetben részletesen kitértünk, a fiskális fenntarthatóság egy nagyon gyakran használt, ám meglehetősen nehezen definiálható fogalom. A tágabb értelmezés a költségvetési korlát koncepciójához kötődik, az általunk használt szűkebb meghatározás pedig a fizetőképesség fogalmához kapcsolódik. Mivel ez utóbbi a kormány azon képességét jelenti, hogy az aktuális törlesztési kötelezettségeknek mindig eleget tudjon tenni, ezért a továbbiakban fizetőképesség ex post mérésénél azt a megközelítést használjuk, hogy a nemzetközi szervezetek segítsége, hozzájárulása egy ország

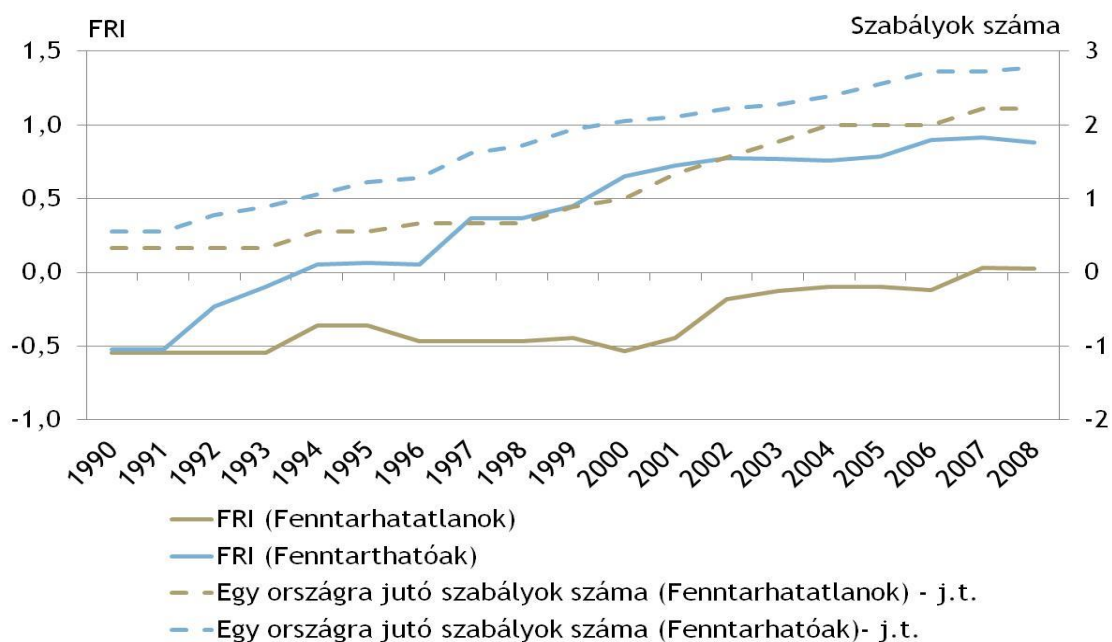
⁶⁶ Részletesebben az államcsőddel kapcsolatos definíciókról lásd Vidovics – Dancs (2013)

⁶⁷ Azt persze érdemes hangsúlyozni, hogy a költségvetés fenntarthatóságát a jövőbeli költségvetési politika határozza meg, ezért a fenntarthatóság a szó szoros értelmében nem mérhető (Pápa – Valentinyi, 2008). Másként fogalmazva a költségvetési politika mindig fenntartható, csupán az a kérdés, hogy az ehhez szükséges kiigazítást maguk végzik el a tagállamok, vagy pedig a finanszírozási környezet közvetlenül kényszeríti-e ki.

fizetőképességének helyreállításához vagy fenntartásához (hitelezéssel vagy más formában) annak a jele vagy éppen következménye, hogy az adott ország fiskális politikája nem fenntartható.

Ennek megfelelően a vizsgált országokat, az Európai Unióhoz a válság előtt csatlakozott 27 tagállamot két csoportra bontjuk. Fenntarthatatlannak akkor minősítünk egy államot, ha a válságot követően külső segítségre szorult, azaz igénybe vette az IMF Stand-By Arrangements programját (Románia, Magyarország, Lettország), vagy az IMF Extended Fund Facility programját (Portugália, Írország, Ciprus, Görögország)⁶⁸. Mellettük azokat az uniós tagállamokat (Olaszország és Spanyolország) soroltuk ide, amelyeknek az államkötvényeiből az ECB még a 2015-ös általános kötvényvásárlási programjának bejelentése előtt egyéni elbírálás alapján vásárolt⁶⁹.

18. ábra: Az egy országra jutó szabályok száma és az FRI alakulása



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Mivel ebben a vizsgálatban arra keressük a választ, hogy kiolvasható-e olyan közös jellemvonás a később fenntarthatatlan fiskális politikájúnak bizonyult országok között, amelyben eltértek a többi országtól, és amely ily módon hozzájárulhatott ahhoz, hogy külső segítségre szoruljanak, ezért csupán a válság kitörésének időpontjáig vizsgáljuk az

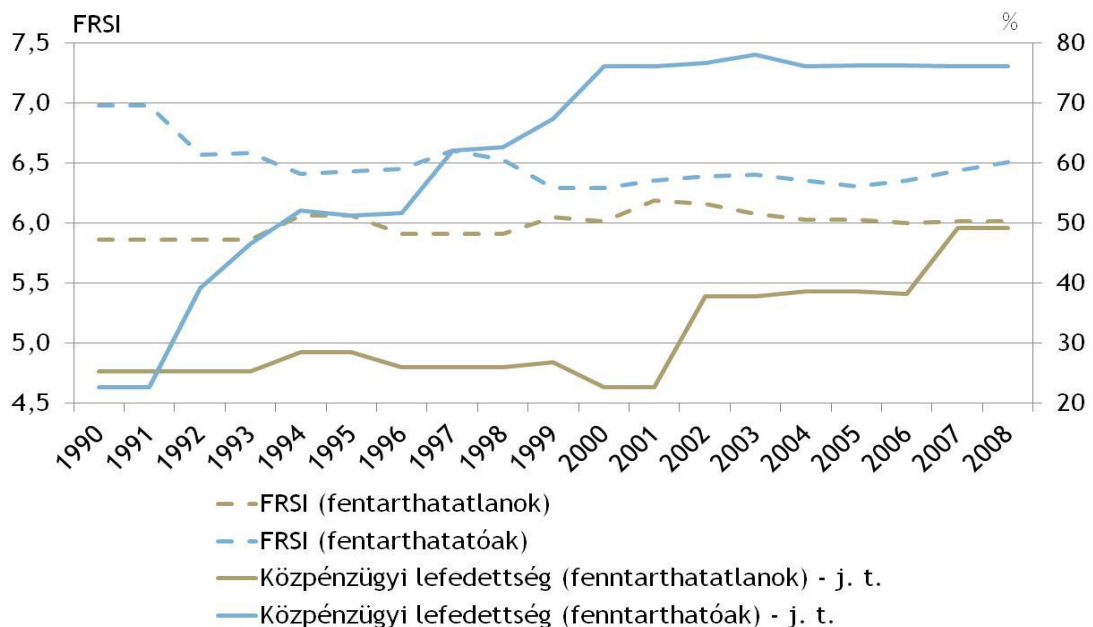
⁶⁸ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/europe.htm>

⁶⁹ <http://tozsdeakademia.com/piaci-hirek/az-ekb-spanyol-es-olasz-kotvenyeket-vasarol>

adatokat. A számok azt jelzik, hogy az egy országra jutó szabályok számában viszonylag kicsit az eltérés a két csoport között: a válság előtti néhány évben mind a fenntarthatóak, mind a fenntarthatatlanok körében 2 és 3 között alakult a mutató. Ez azt mutatja, hogy a szabályok jelenléte önmagában nem befolyásolta érdemben a fiskális politika minőségét.

Amiben jelentős különbség volt, az a költségvetési szabályrendszer erőssége (FRI). A kilencvenes évek elején a mutató értéke még mindkét csoportban igen alacsony volt, ám a fenntartható államok esetében emelkedni kezdett, míg a fenntarthatatlanok esetében alig változott, különösen a kétezres évek első feléig. Ennek eredményeképpen az utóbb fenntarthatónak bizonyult országokban sokkal erősebb intézményi környezetben működtek a költségvetési szabályok, mint azokban az államokban, amelyek később külső segítségre szorultak. Miután láttuk, hogy a szabályok számában nincsen jelentős eltérés, így a két csoport átlagos FRI-je közötti különbség két dologra vezethető vissza: vagy az egyes szabályok erősségét mérő FRSI-re, vagy a szabályok által lefedett közpénzügyi területek nagyságára.

19. ábra: A közpénzügyi lefedettség és a szabályok száma

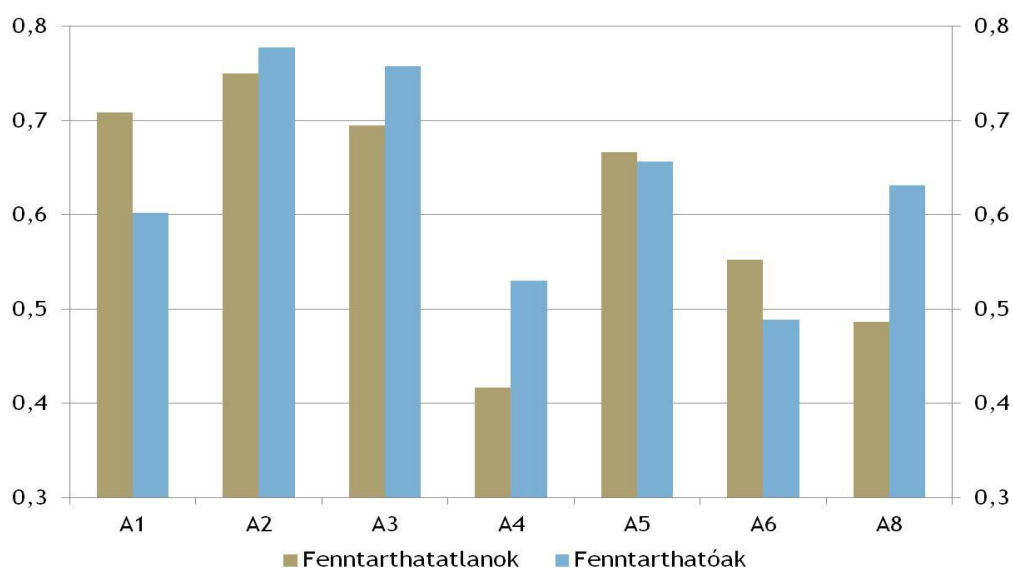


Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Esetünkben a különbség nagyobbik felét az magyarázza, hogy míg a kétezres évektől a fenntarthatónak bizonyult országokban a legnagyobb közpénzügyi lefedettséggel rendelkező szabályok átlagosan kiterjedtek az állami pénzügyek több mint 70 százalékára, addig a nemzetközi szervezetek segítségére szorult államok esetében a mutató sokáig a 40 százalékot sem haladta meg. Kisebb, de nem elhanyagolható az eltérés a szabályok erősségében (FRSI): e mutató a vizsgált időszak túlnyomó többségében a fenntartható államok esetében 6,5 körül, míg a fenntarthatatlanok esetében 6 körül ingadozott.

Éppen ez utóbbi eltérés miatt megvizsgáltuk azt is, hogy mely alindexekben találunk érdemi eltérést a két csoport között. A vizsgált változók közül érdemben magasabb pontszámot kaptak a fenntartható országok a célok rögzítése (A2), az ellenőrző testület függetlensége (A3), a riasztási mechanizmus (A4) és a nyilvánosság (A8) dimenziójában. Jobban szerepeltek az utóbb fenntarthatatlannak bizonyult országok a jogi háttér (A1) és a korrekciós mechanizmus (A6) tekintetében, míg a szankcionáló testületek függetlensége szempontjából nem volt érdemi különbség.

20. ábra: AZ FRSI-t alkotó alindexek átlagos értéke (1990-2008)



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság adatbázisa alapján

Megjegyzés: A1: Jogi háttér; 2A: Célok rögzítése; A3: Ellenőrző testület; A4: Riasztási mechanizmus; A5: Szankcionáló testület; A6: Korrekciós mechanizmus A8: Nyilvánosság.⁷⁰

⁷⁰ Az A7 jelű mentesítő záradékot azért hagytuk ki az összehasonlításból, mert az többnyire az adósságtípusú szabályokhoz kapcsolódik, a többi szabály esetében nem értelmezhető.

Összevetve a válság előtti költségvetési szabályokat és szabályrendszereket a válságban pénzügyi segítségre szorult, illetve fenntarthatónak bizonyult országokban az alábbi kép rajzolódik ki: A szabályok számában nincs jelentős különbség a két csoportban, a szabályrendszerek viszont sokkal erősebbek voltak a jól teljesítő államokban. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy az utóbbiak körében a szabályok az államháztartás sokkal nagyobb területét fedték le, de az is hozzájárult, hogy az egyes szabályok intézményi környezete erősebb volt.

A fenntarthatónak bizonyult országokban konkrétabbak voltak a szabályban szereplő célok, nagyobb szerep jutott a független ellenőrző testületeknek, volt riasztási mechanizmus, és a költségvetési szabállyal, illetve annak betartásával kapcsolatos viták nagyobb teret kaptak a médiában, illetve a nyilvánosságban. A disszertáció további fejezetében azt vizsgáljuk meg, hogy bizonyítható-e az ok-okozati kapcsolat, azaz a felsorolt dimenziók hatása az egyes országok fiskális fenntarthatóságára.

3.4. Következtetések

A fejezet első részében megvizsgáltuk a költségvetési szabályok elmúlt negyedszázadban tapasztalt elterjedését, és megpróbáltuk feltárni azokat a tényezőket, amelyek erősítették ezt a folyamatot. Az európai fiskális politika és integráció majd fél évszázados áttekintése, valamint a költségvetési szabályok erősségét mérő mutatókat tartalmazó adatbázis alapján elvégzett leíró statisztikai vizsgálatok egyaránt megerősítették, hogy a kilencvenes évek elejére kialakult fiskális fenntarthatósággal kapcsolatos problémák önmagukban még nem magyarázzák meg az eszköz gyors európai térhódítását. A költségvetési szabályok elterjedését elősegítették az uniós integrációból fakadó fiskális kötelezettségek is. Sok esetben ugyanis éppen azokban az években ugrott meg a szabályt használó országok száma, amikor a kormányok az uniós elvárások miatt rákényszerültek egyrészt a fegyelmezett fiskális politikára, másrészt pedig, hogy ilyen irányú elkötelezettségük hitelességéről meggyőzzék a közösség vezetőit.

Ennek megfelelően Nyugat-Európában sok helyen a szabályok elterjedésének első hulláma a közös valuta bevezetéséig tartott, míg a kelet-közép-európai államok esetében az uniós tagság megszerzéséig. A 2007-08-as válságot követő európai adósságválság nyomán kialakult harmadik hullám okai szintén egyaránt visszavezethetőek a fiskális fenntarthatósági problémák ismételt előtérbe kerülésére, csakúgy, mint az uniós fiskális el-

várások ismételt szigorítására. Mindez azt is jelzi, hogy a szupranacionális költségvetési szabályok a tapasztalatok szerint semmiképpen sem kiegészítői, vagy versenytársai a nemzeti szintű költségvetési szabályoknak, az előbbiek sokkal inkább dinamizálói voltak az utóbbiak elterjedésének.

Ezt követően leíró statisztikai eszközökkel megvizsgáltuk a költségvetési szabályok és a fenntarthatóság kapcsolatát, mérceként használva az európai adósságválságot. A 2007-08-as világgazdasági válságot követően ugyanis több mint fél tucat ország külső finanszírozási segítségre szorult annak érdekében, hogy anyagi kötelezettségeinek eleget tudjon tenni. Mindez lehetőséget biztosít, hogy ennek fényében értékeljük a válság előtt működő nemzeti költségvetési szabályok eredményességét, hatékonyságát.

Összevetve a válság előtti költségvetési szabályokat és szabályrendszereket a válságban külső segítségre szorult, illetve fenntarthatónak bizonyult országokban az alábbi kép rajzolódik ki: A szabályok számában nincs jelentős különbség a két csoportban, a szabályrendszerek viszont sokkal erősebbek voltak a jól teljesítő államokban. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy az utóbbiak körében a szabályok az államháztartás sokkal nagyobb területét fedték le, de az is hozzájárult, hogy az egyes szabályok intézményi környezete erősebb volt. A fenntarthatónak bizonyult országokban konkrétabbak voltak a szabályban szereplő célok, nagyobb szerep jutott a független ellenőrző testületeknek, volt riasztási mechanizmus, és a költségvetési szabállyal, illetve annak betartásával kapcsolatos viták nagyobb teret kaptak a médiában, illetve a nyilvánosságban.

4. A FISKÁLIS SZABÁLYOK HATÁSÁVAL KAPCSOLATOS KUTATÁSOK BEMUTATÁSA

Miközben a szupranacionális szabályok természetével és működésével nagyon sok tanulmány foglalkozott már a nyolcvanas évektől kezdve, a tudományos világ sokáig sokkal kevesebb figyelmet szentelt az Európában bevezetett nemzeti szintű költségvetési szabályoknak (Benczes, 2011c). Az esettanulmányok (Berndsen, 2001; Kell, 2001), és a kvalitatív eszközöket felvonultató összehasonlító vizsgálatok (Kopits, 2001) első hulláma a kilencvenes évek végére tehető, az igazi áttörést azonban a kétezres évek első évtizedének közepe jelentette.

A fordulatot, ahogy arra már utaltunk egy korábbi fejezetben, az Európai Bizottság adatbázisának összeállítása és megjelenése jelentette, amely mindenki számára megnyitotta az utat a nagymintás, kvantitatív kutatások irányába. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy akár számukban, akár jelentőségükben visszaszorultak volna az esettanulmányok, illetve a kvalitatív kutatások (lásd Benecki és szerzőtársai, 2009; Hallerberg–Von Hagen, 2006; Dupont és szerzőtársai, 2012; Wyplos, 2012), hanem hogy ezek kiegészítésként megjelentek a nagymintás ökonometriai vizsgálatok is. A kiegészítő jelleget azért is fontos hangsúlyozni, mert mint általában a nagymintás ökonometriai kutatások, azt sugallják, hogy minden fontos tényezőt képesek figyelembe venni, ám ez különösen ezen a területen nem lehet több hiú ábrándnál. Már az a módszer is erősen vitatható, ahogyan a kutatások alapját képező adatbázisok összeállításához számszerűsítik a fiskális szabályokat, illetve azok erősségét, legyen szó akár az Európai Bizottság, akár más, azóta született adatbázisról. Ennél is komolyabb problémát jelent azonban, hogy a költségvetési politikát jellegénél fogva rengeteg olyan nem mérhető, egyedi hatás alakítja, amelyet még a legátfogóbb vizsgálatban sem tudnak figyelembe venni. Az említett adatbázisok ráadásul az adatkorlátok miatt (egyelőre) meglehetősen rövid idősorokat fednek le, ezért (is) a szakirodalomban elterjedt a több országra vonatkozó paneladatbázis használata. Ez viszont további kérdéseket vet fel, különös tekintettel az egyes európai államok, országcsoportok közötti jelentős különbségekre.

Mindezek miatt egyrészt fontos, hogy távolságtartással kezeljük az ilyen típusú ökonometriai vizsgálatok eredményeit, másrészt hiba lenne nem kihasználni a bennük rejlő lehetőségeket. Létező gyengeségeik mellett ugyanis ezek a vizsgálatok tudják leginkább a költségvetési politikát befolyásoló számtalan tényezőtől elválasztani és azono-

sítani a nemzeti költségvetési szabályok hatását, és számszerűsíteni, hogy milyen mértékben képesek megfelelni a kitűzött céloknak. Másrészt pedig bár nem tudhatjuk, hogy éppen a módszertani hasonlóságok miatt nem rontják-e hasonló torzítások e kutatások eredményeit, a megállapítások hitelessége szempontjából az mindenképpen biztató, hogy nagyjából egy irányba mutatnak a következtetések. Ez nem azt jelenti, hogy a kapott eredmények között nincsenek érdemi különbségek, csupán azt, hogy nem feltétlenül feloldhatatlanok a feszültségek az egyes vizsgálatok megállapításai között.

4.1. A szabályok és a költségvetési egyenleg

Összhangban a költségvetési szabályok céljaira vonatkozó elméletekkel, a kutatások legnagyobb csoportja azt vizsgálja, hogy mennyiben képesek hozzájárulni a nemzeti költségvetési szabályok a költségvetési egyenleg javulásához. A közöttük lévő eltérések egy része technikai jellegű, mint a vizsgált országok és évek száma, a választott becslési eljárás típusa, a fiskális teljesítményt mérő mutató kiválasztása, illetve a szabályok mellett figyelembe vett egyéb tényezők, kontroll változók jellege és mennyisége.

A tartalmi kérdés, amely az eredmények értelmezése szempontjából kulcsdöntő, az endogenitás kezelése (Poterba, 1996b). Ez utóbbi több forrásból táplálkozik, és visszatérő problémája minden ökonometriai és nem ökonometriai vizsgálatnak e témában. Arra vonatkozik, hogy még akkor is, ha kimutatható, hogy a költségvetési szabályok megjelenése és erősödése együtt jár a költségvetési fegyelem javulásával, az nem jelenti feltétlenül, hogy a kettő közötti kapcsolat egy irányú és csupán az előbbi befolyásolja az utóbbit. Nagyon sok logikus magyarázat szól amellett, hogy ugyanaz a folyamat dinamizálja mindkettőt (ebben az esetben kihagyott változóról beszélünk), illetve hogy az oksági kapcsolat fordított irányú is lehet. Az előbbi klasszikus példája, amikor a választók preferenciája a fegyelmezett költségvetési politika irányába tereli a kormányt, de emellett szintén a választók azok, akik elvárják, hogy mindezt segítsék, biztosítsák költségvetési szabályokkal is a döntéshozók. Fordított irányú kapcsolatról például akkor beszélhetünk, amikor a politikusok a szabályok bevezetésével akarják akár a választók, akár más gazdasági vagy politikai szereplők, közösségek felé jelezni a fegyelmezett fiskális politika melletti elköteleződésüket.

Mivel a probléma megoldása mind statisztikailag, mind közgazdaságtanilag komoly akadályokba ütközik, ezért különösen a korábbi tanulmányok egy része inkább az

együttmozgás kimutatására koncentrált, illetve nem feszegette az oksági kapcsolatok lehetséges irányait. Ezek közül klasszikusnak számít az Európai Bizottság (2006) kutatása, amelynek szerzői az első lépésben leíró statisztikai módszerekkel vizsgálva az eu-s tagállamok 15 éves idősorát, azt találták, hogy a költségvetési szabályok bevezetését követően az első évben átlagosan 0,2, a harmadik évig átlagosan 0,4 százalékponttal javul a ciklikusan kiigazított GDP-arányos egyenleg. Mindezt megerősítették a paneladatbázison elvégzett regressziós becsléssel is, amelynek az lett az eredménye, hogy az FRI egységnyi (azaz egy szórásnyi) emelkedése a GDP 0,21 százalékával javítja a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleget. Emellett azt találták, hogy minél nagyobb egy szabály közpénzügyi lefedettsége, annál nagyobb a hatás, valamint hogy a kiadási szabályok erőssége szignifikánsan csökkenti az elsődleges kiadásokat. Ez nagyjából egybevág Marneffe és szerzőtársainak (2010) eredményeivel, akik az euróövezeti tagállamok adatait vizsgálva kimutatták, hogy az FRI szórásnyi emelkedése 0,32 százalékponttal járul hozzá a GDP-arányos elsődleges egyenleg javulásához, és illeszkedik Bergman és szerzőtársainak (2014) eredményeihez is. Utóbbiak nem csak az számolták ki, hogy az FRI egy szórásnyi emelkedése 0,47 százalékponttal javítja a GDP-arányos ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleget, hanem vizsgálatuk során arra is rámutattak, hogy a fiskális szabályok csak ott képesek hozzájárulni a költségvetési egyenleg javulásához, ahol magas szintű a kormányzati hatékonyság.

Nerlich és Reuter (2013) alapvetően hasonló módszertannal dolgozott, ám ők az FRI helyett bináris változóval (dummy-val) mérték a költségvetés szabályok jelenlétét, és az találták, hogy a bevezetésük 0,62 százalékponttal javítja a ciklikusan kiigazított GDP-arányos egyenleget, úgy hogy a kiadásokat 1,43 százalékponttal, a bevételeket pedig 0,82 százalékponttal mérsékli. Empirikus vizsgálatukban kitérnek arra is, hogy míg az egyenleg- és adósságszabályok esetében bizonyítható a költségvetési egyenlegre gyakorolt hatás, addig a kiadási szabályok esetében ezt nem sikerült kimutatniuk, miként Bergmann és szerzőtársainak (2014) sem. A részleteket vizsgálva azt találták, hogy a szabályok leginkább a szociális transzfereket és a kormányzati fogyasztást képesek mérsékelni a kiadási oldalon, ami cáfolja az arra vonatkozó félelmeket, kritikákat, hogy a költségvetési szabályok hatására a kormányok sokkal inkább a produktív kiadásokat, különösképpen a kormányzati beruházásokat fogják vissza, mert ennek rövid távon kisebbek a politikai költségei. Emellett bebizonyították, hogy ha működik a szabály mellett egy független ellenőrző testület, azaz költségvetési tanács, akkor az akár a három-

szorosára is növelheti a szabályok hatását. Ebben a tanulmányban a szerzők kitérnek az endogenitás problémájára is, amelynek hatása szerintük azért nem jelentős, mert a költségvetési szabályrendszer megváltoztatása az erre vonatkozó döntés pillanatától a végrehajtás befejezéséig hosszú időt vesz igénybe, így nem lehetséges, hogy a két folyamat (a szabályok bevezetése és a költségvetési politika) egy időben hasson egymásra.

Reuter (2014) munkája abból a szempontból úttörő, hogy a szabályok hatása mellett egy kisebb mintán megvizsgálta azt is, hogy betartják-e ezeket az egyes országok. 11 ország 23 költségvetési szabályát vizsgálta meg az 1994 és 2012 közötti időszakból, és azt találta, hogy nagyjából a vizsgált évek ötven százalékában felelt meg a költségvetési politika az érvényben lévő költségvetési szabálynak. Az egyes szabálytípusokhoz tartozó arány viszont jelentősen különbözött: adósságszabályok esetében 79 százalék, kiadási szabályok esetén 60 százalék, egyenlegszabályok esetén 38 százalék volt a megfelelési aránya. Amikor a fiskális szabályokat ő is dummy változóként kezelte, akkor arra az eredményre jutott, hogy a fiskális szabályok jelenléte GDP-arányosan 3,3 százalékponttal csökkenti azt a célváltozót, amire a költségvetési szabály vonatkozik. Amikor azt is figyelembe vette, hogy a szabályban szereplő célváltozó a bázisévben a szabály által meghatározott korlát alatt vagy felett áll-e, akkor kiderült, hogy a szabályok csak akkor eredményesek, ha a célváltozó meghaladja a korlátot, azaz a szabály előírása nem valósul meg.

Az endogenitás kezelésével az elsők között mélyebben a Debrun–Kumar (2007) szerzőpáros foglalkozott. Ők három lehetséges hipotézist állítottak fel arról, hogy a költségvetési intézmények, illetve szabályok miként befolyásolják a fiskális politikát. Az „korlátozás” hipotézis szerint a költségvetési szabályok képesek arra ösztönözni a döntéshozókat, hogy cselekedeteiket a társadalmi jólét maximalizálása vezesse. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a szabályok megfelelően kezelik, tulajdonképpen semlegesítik a deficythajlamot, és így érdemben befolyásolják a költségvetési politikát. A „jelzés” hipotézis lényege a választók részéről a költségvetési politikával kapcsolatos információs aszimmetria csökkentése. Ehhez a költségvetési szabályok a transzparencia csökkentésével tudnak hozzájárulni, a politikai és gazdasági folyamatokkal kapcsolatos tudatosság növelésével mérsékelhetik, illetve a költségvetési realitás keretei között tarthatják a sokszor túlzó választói igényeket (fiskális illúzió). Másként fogalmazva ebben az esetben nem a szabályok hatnak a költségvetési politikára, hanem a döntéshozó politikusok

a szabályokon keresztül informálják a választókat az aktuális és a várható költségvetési politikáról. A „kődösítés” hipotézis a költségvetési szabályok káros mellékhatására épül. Azt tartalmazza, hogy ha a döntéshozók számára túl nagy politikai költséget jelent egy szabály betartása és eltörlése is, akkor ez arra ösztönözheti őket, hogy csalás, illetve kreatív könyvelés eszközéhez nyúljanak. Ez aláássa a közpénzügyekbe vetett hitelességet, rontja az átláthatóságot és csökkenti a választók bizalmát. A három hipotézist empirikusan tesztelték a régi uniós tagállamok⁷¹ 1990 és 2004 közötti adatain. A szabályok és a költségvetési egyenlegek közötti egy irányú, pozitív kapcsolatot megfigyelték az „korlátozás” hipotézisének. A kapcsolatban rejlő fordított irányú oksági viszony feltárásával tesztelték a „jelzés” hipotézist, a szabályrendszer és a fiskális transzparenciát mérő mutatók esetleges együttmozgásával pedig a „kődösítés” hipotézist.

Első vizsgálatuk során a fiskális szabályokat, illetve szabályrendszert mérő mutatót (Fiscal Rules Index) exogén magyarázó változóként kezelték, azaz figyelmen kívül hagyták az endogenitás problémáját. Azt találták, hogy szignifikánsan javítja a ciklikusan kiigazított elsődleges költségvetési egyenleget, oly módon, hogy ha a már bemutatott Fiscal Rule Index eggyel (azaz egy szórásnyival) emelkedik, akkor a ciklikusan kiigazított GDP-arányos költségvetési egyenleg 0,55 százalékponttal javul. Amikor azonban az endogenitás problémáját instrumentális változók bevonásával (kormányzati szerkezet, ideológia, SGP, EMU) kezelték, akkor sem a fiskális szabályok erőssége, sem az általuk lefedett közpénzügyi területek aránya nem befolyásolta a költségvetési mutatókat.

Ebből a szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy a „jelzés” hipotézis erősebb lehet, mint az „korlátozás” hipotézis. Ez azt jelenti, hogy kevésbé valószínű, hogy a vizsgált országokban a költségvetési szabályok bevezetésének hatására javult a költségvetési politika, sokkal inkább azért vezették be a költségvetési szabályokat, mert a döntéshozók így jelzik, hogy akár a választói preferenciák, akár más hatására hajlandóak fegyelmezett költségvetési politikát folytatni. Másrészt viszont a szerzők nem találtak empirikus vizsgálatuk során olyan bizonyítékot a költségvetési szabályok és a kreatív könyvelés, illetve a transzparencia romlása között, amely alapján megerősíthetnék a „kődösítés” hipotézis létezését.

⁷¹ Az EU15 tagállamaiban, Luxemburgot kivéve.

Bár ez a vizsgálat – részben a hipotézisek szemléletes bemutatása és tesztelése miatt – fontos részét képezi a szakirodalomnak, az előtte, és különösen az azóta publikált kutatások jelentős többsége ezzel ellentétes eredményekre jutott. Köztük az a szintén sokat hivatkozott tanulmány (Debrun és szerzőtársai, 2008), amelynek szerzői között szerepelnek az előbbi cikk alkotói is, és amely ezúttal más instrumentális változókkal, köztük az FRI késleltetett értékével kezeli az endogenitás problémáját. Az ily módon elvégzett vizsgálat azzal az eredménnyel zárult, hogy az FRI egy szórásnyi emelkedése a GDP 0,4 százalékaival javítja a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleget, hosszútávon pedig még nagyobb a hatása. A kiadási szabályokkal kapcsolatban azonban már vegyes eredményekre jutottak: ha önmagában vizsgálták a kiadási szabályok egyenlegre gyakorolt hatását, akkor jelentős mértékű és szignifikáns hatást tártak fel, ha azonban egyéb magyarázó tényezőkkel, illetve instrumentális változókkal bővítették a regressziós egyenletet, akkor már nem találtak kimutatható hatást. A közpénzügyi lefedettséggel kapcsolatban az eredmények egyértelműek voltak: minél nagyobb hányadát fedte le egy költségvetési szabályrendszer az államháztartási pénzügyeknek, annál jobb volt a költségvetési egyenleg. A szerzők megvizsgálták az FRI-t alkotó alindexeket is, és azt találták, hogy nincs jelentős különbség az egyes dimenziók között, noha a jogi háttér és a szabály betartását kikényszerítő mechanizmusok szerepe némileg fontosabb, a nyilvánosság szerepe pedig valamivel kevésbé fontos, mint a többi.

Hasonlóan kezelték az endogenitás kérdését Ayuso-i-Casals és szerzőtársai (2009), akik szintén erős, szignifikáns kapcsolatot találtak a szabályok és az egyenlegek között: az FRI egy szórásnyi emelkedése becslésük szerint a GDP 0,2 százalékaival javítja a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleget. Az alindexek vizsgálata alapján azt találták, hogy különösen a szankcionáló testületek működése, a kikényszerítő mechanizmusok és a jogi háttér tud javítani a szabályok hatékonyságán, illetve a fentiekén kívül a minél nagyobb közpénzügyi lefedettség. Afonso és Hauptmeier (2009) valamivel erősebb hatást (0,54) mutatott ki a teljes államháztartásra vonatkozó szabályok esetében, némileg kisebb értéket a központi költségvetésre vonatkozó szabályok körében, viszont a kisebb közigazgatási egységekre (pl. helyi önkormányzatok) vonatkozó szabályok hatását nem tudták bizonyítani. Emellett azt találták, hogy ha az adósságráta meghalad egy bizonyos küszöbértékeket (60,70, 80), akkor a fiskális szabályok nem javítják az egyenleget. Ebből vonják le azt a következtetést, hogy a fegyelmezett politikának egyaránt szükséges feltétele az alacsony adósság szint és a fiskális szabályok bevezetése.

2. táblázat: Az FRI hatását mérő vizsgálatok jellemzői és eredményei

Forrás	Időszak	Vizsgált országok	Fiskális célváltozó	Az FRI együtthatója	Endogenitás kezelése
Debrun - Kumar (2007)	1990-2004	EU14	CAPB	0,55	Nincs kezelve
Debrun - Kumar (2007)	1990-2005	EU14	CAPB	nem szignifikáns	Instrumentális változókkal
Debrun és szerzőtárs. (2008)	1990-2005	EU27	CAPB	0,40	Instrumentális változókkal
Marneffe és szerzőt. (2010)	1995-2008	eurózóna16	PB	0,32	Nincs kezelve
Ayuso-i-Casals és szerzőt. (2007)	1990-2005	EU25	CAPB	0,20	Instrumentális változókkal
Afonso - Hauptmeier (2009)	1990-2005	EU27	PB	0,54	Instrumentális változókkal
EC (2006)	1990-2005	EU27	CAPB	0,21	Nincs kezelve
Bergman és szerzőt. (2014)	1990-2012	EU27	CAPB	0,47	Nincs kezelve
Nerlich - Reuter (2012)	1990-2012	EU27	CAPB	0,62	Nincs kezelve
Yeter - Heinemann (2014)	1990-2012	EU27	CAPB	0,47	Nincs kezelve

Megjegyzés: A táblázatban csak azokat a vizsgálatokat tüntettük fel, amelyek esetében a regressziós egyenletben az FRI szerepelt, az endogén változó pedig a GDP-arányos elsődleges egyenleg (PB), vagy a GDP-arányos ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg (CAPB).

Bár a szabályok erősségét mérő mutatók helyett dummy változókat használtak, az endogenitást tekintve hasonló módszerrel vizsgálta a szabályok hosszú távú hatásait Dahan és Strawczynski (2010) és arra az eredményre jutottak, hogy mind az egyenleg-szabályok, mind a kiadási szabályok képesek javítani a költségvetési egyenleget.

Némileg könnyebb dolguk volt az endogenitás kezelésében azoknak a kutatóknak, akik a svájci kantonok körében vizsgálták a költségvetési szabályok hatását. Kogstrup és Walti (2007) kutatásának éppen az volt a központi kérdése, hogy milyen irányú a svájci kantonokban működő fiskális szabályok és a költségvetési gazdálkodás közötti kapcsolat (Feld–Kirchgässner, 2006). Kiinduló feltételezésük szerint a lehetséges endogenitást az okozza, hogy ha a konzervatív szavazók elvárják, hogy a kanton vezetői takarékos költségvetési politikát folytassanak, és azt is megkövetelik, hogy vezessenek be költségvetési szabályokat, akkor nem feltétlenül van kapcsolat a szabályok és a költségvetési politika között. A szerzők ezért egyrészt bevonták a vizsgálatba kontrollváltozóként a választói preferenciákat, másrészt pedig abból indultak ki, hogy a választók preferenciája időben viszonylag stabil, így egy-egy államon belül csak akkor változik jelentősen a választók preferenciája, ha megváltozik a választók összetétele. Az ilyen eseteket (például amikor választójogot kaptak a nők) pedig strukturális töréssel kezelték. A kétféle

megoldás hasonló eredményre vezetett, és arra jutottak, hogy a fiskális szabályok képesek érdemben hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához.

Újszerűen kezelte viszont az endogenitás kérdését Heinemann és Yeter (2014). Kiinduló feltételezésük szerint, amikor a politikusok arról döntenek, hogy bevezetnek-e egy új szabályt, vagy megváltoztatják a jelenlegit, akkor figyelembe veszik annak a (politikai) költségét, hogy ezzel lemondanak a diszkrecionalitás(uk) egy részéről. A döntéshozók azonban ilyenkor nem kalkulálnak váratlan sokkok bekövetkezésével, márpedig a diszkrecionalitásról való lemondás politikai költségei ilyenkor a legmagasabbak. Ezért a szerzők azt vizsgálták meg, hogy negatív növekedési sokkok mellett is befolyásolják-e a költségvetési szabályok a fiskális politikát, és miután pozitív és szignifikáns hatást találtak, ezért bizonyítottak vélték, hogy a szabályok képesek hozzájárulni a költségvetési egyenleg javulásához.

Némileg hasonló megközelítésből vizsgálta a kérdést Sacchi és Salotti (2014) is, akik maguk is Musgrave-t (1959) idézik annak kapcsán, hogy az államnak nem az a feladata hogy mindig szigorú költségvetési politikát folytasson, hanem hogy a makrogazdasági stabilitás biztosításához igazítsa az államháztartási folyamatokat. Módszerük újszerűsége abban áll, hogy a szabályoknak nem a fiskális mutatókra, hanem a GDP volatilitására gyakorolt hatását vizsgálta. Ennek egyik előnye, így tulajdonképpen közvetlenül képesek mérni, hogy miként segítik a szabályok az állami funkciók sikeres végrehajtását, másrészt pedig ezzel kikerülték az endogenitás problémáját is. A 21 OECD tagország 1985 és 2012 közötti adatain elvégzett számításaik azt bizonyították, hogy a szabályok képesek hozzájárulni a makrogazdasági stabilizációhoz.

Amint az eddigi összefoglalásból is kiderült, míg az egyenleg- és adósságszabályok kapcsán kialakult egyfajta konszenzus arról, hogy képesek hozzájárulni a költségvetési egyenleg javulásához, addig a kiadási szabályokkal kapcsolatban a különböző empirikus vizsgálatok eltérő eredményeket hoztak. Érdekes módon inkább azokra a kutatásokra jellemző, hogy nem találnak bizonyítékot a kiadási szabályok eredményességére, amelyek mellettük több más szabálytípust is vizsgálnak. Ezzel szemben azok a tanulmányok, amelyek kizárólag a kiadási szabályokra koncentráltak, jellemzően eredményesnek találták ezt az eszközt. Ezek közül klasszikusnak számít Wiert (2008) munkája, aki vizsgálatában szintén a prociklikusságra helyezte a hangsúlyt. Ezt úgy oldotta meg, hogy az egyenletben a kiadási szabály erősségének és a bevételi prognózisoknak a té-

nyektől való eltérésének a szorzatát szerepeltette, azaz arra volt kíváncsi, hogy egy nem várt kiadási vagy bevételi sokk esetén hogyan működnek a kiadási szabályok. Azt találta, hogy különösen negatív bevételi sokkok esetében, tehát amikor hirtelen elapadnak az állam bevételei, akkor a kiadási szabályok képesek a kiadásokat mérsékelni. Eredményeiket tekintve ugyanezt találták Holm-Hadulla és szerzőtársai (2012), azzal a különbséggel, hogy ők szorzatban a kiadási szabályok erőssége mellett a tényleges és a tervezett kibocsátási rés különbségét szerepeltették. Pozitív eredményüket pedig indoklásuk szerint azért nem kérdőjelezi meg az endogenitás problémája, mert a kiadási szabályok erőssége egy-egy ország esetében ritkán változik, az országok közötti különbségeket pedig fix hatással (fixed effect) hatással kezelik.

Cordes és szerzőtársainak (2015) munkáját nem csak azért fontos kiemelni, mert ők is bebizonyították a kiadási szabályok hatását, hanem azért, mert mindezt meglehetősen nagy adatbázison elvégzett számításokra alapozták. Az általuk használt adatbázisban több mint 200 ország adatai szerepeltek 1985-től 2013-ig, és a regressziós becslésen kívül ők is megvizsgálták azt is, mennyire tartják be a szabályokat. Azt találták, hogy a kiadási szabályoknak általában az esetek 70 százalékában felelnek meg a költségvetési politikák, az adósságszabályok esetében ez az arány néhány százalékkal alacsonyabb, míg az egyenlegsabályok esetében nem éri el az ötven százalékot sem.

4.2. A szabályok és a költségvetési kiigazítások

A nemzeti költségvetési szabályok és a fiskális politika közötti kapcsolatot vizsgáló munkákon belül egy szűkebb csoportot alkotnak azok kutatások, amelyek a költségvetési kiigazítások szempontjából próbálják mérni a szabályok hatását. Ezek közül az egyik leginkább átfogó jellegű kutatás az Európai Bizottság (2007) nevéhez kötődik, amelynek szakértői az EU27 tagállamaiban végrehajtott fiskális konszolidációkat vonták górcső alá a régi tagállamok esetében 1970-től, az újak körében pedig a kilencvenes évek közepétől egészen 2006-ig. Kategorizálásuk szerint az számított költségvetési konszolidációnak, ha egy országban a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg akár egy, akár három év alatt a GDP 1,5 százalékával javult, és akkor volt sikeres a konszolidáció, ha azt követően három évig nem romlott a GDP-arányos ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg több mint 0,75 százalékponttal. Azaz legalább az elért eredmények felét sikerült megőrizni. A fenti definíciók mentén az adatbázisban a 634 megfigyelésből 146

olyan év volt, amikor költségvetési kiigazítás zajlott, és ennek nagyjából a harmada bizonyult sikeresnek. A sikertelen fiskális konszolidációk esetében a szabályok erősségét mérő mutatók átlaga (-0,34) érdemben elmaradt azoknak az eseteknek az átlagától (0,48), amikor sikerült megőrizni az elért eredményeket. Az uniós szakértők ezt követően regressziós becsléssel vizsgálták meg, hogy mely tényezők képesek növelni egy költségvetési kiigazítás esetén a sikeresség esélyét, és sok más tényező mellett azt találták, hogy a költségvetési szabályok erőssége érdemben növeli az eredményes kiigazítás valószínűségét, ám érdekes módon a kiadási szabályok esetében nem találtak szignifikáns kapcsolatot.

A fő állítás tekintetében megerősítették az uniós kutatás eredményeit, a kiadási szabályokkal kapcsolatban azonban tovább árnyalták a képet Guichard és szerzőtársai (2007). Ők szintén a fiskális kiigazításokat vizsgálták 24 OECD tagország 1978-tól 2006-ig tartó adatain és 85 olyan költségvetési konszolidációt azonosítottak, amikor a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg két év alatt legalább a GDP 1 százalékával javult. Ezek közül nagyjából minden második volt abban az értelemben sikeresnek nevezhető, hogy stabilizálta a GDP-arányos államadósságot. Becslésük szerint a költségvetési szabályok érdemben növelték a kiigazítások sikerességének az esélyét. Ezen belül azt találták, hogy az egyenlegszabályok eredményesen képesek működni, ám hatásuk még növelhető, ha kiadási szabállyal kombinálják. Ez nagyjából illeszkedik Molnár (2012) kutatásaihoz, aki 28 OECD tagország 1960 és 2009 közötti adatait vizsgálva arra az eredményre jutott, hogy mind az egyenlegszabályok, mind a kiadási szabályok, mind pedig e két szabály kombinációja képes érdemben növelni egy költségvetési kiigazítás sikerességét, amennyiben az utóbbit a reform adósság stabilizáló hatásával mérjük.

Fontos hangsúlyozni azonban, hogy miként a korábbi vizsgálatoknál, úgy a kiigazítások kapcsán is felmerül a kérdés, hogy vajon tényleg volt-e szerepe a szabályoknak a fiskális kiigazítások sikerességében, és nem éppen azért vezették be őket a döntéshozók, hogy jelezzék a többi szereplő felé elköteleződésüket a fegyelmezett gazdálkodás mellett, illetve hogy ezzel is hozzájáruljanak a kiigazítás során elért eredmények stabilizálásához. Ez utóbbira hívta fel a figyelmet az elsők között Debrun (2007), aki a régi uniós tagországok⁷² adatait vizsgálta 1990 és 2004 között, és arra jutott, hogy általában már

⁷² Az EU15 tagállamaiban, Luxemburgot kivéve

három évvel a fiskális szabályrendszer megerősödése előtt jelentősen javult az érintett államokban az elsődleges egyenleg. Ez arra utal, hogy sok esetben a fiskális szabályok már a kiigazítás után születnek, így a reformokra nem hatnak, ám képesek lehetnek az elért eredményeket stabilizálni, megtartani. Ez a megállapítás összecseng Benczes (2011c) következtetéseivel is, aki az Európai Unióban bevezetett nemzeti szintű költségvetési szabályokat vizsgálta 1990 és 2004/2007 között, a helyi önkormányzatokra vonatkozó előírások nélkül. A szerző szerint a fiskális szabályok és a költségvetési politika közötti szoros kapcsolat nem jelenti, hogy a szabályalkalmazás maga indukálná az egyenleg javulását. Az esetek felében ugyanis már a szabálybevezetést megelőző esztendőben is a meghaladta az adósságráta mérséklődése a teljes mintára jellemző GDP-arányosan 0,5 százalékos éves átlagot. Az esetek harmadában-negyedében pedig már a szabály bevezetését megelőző három évben megindult az adósság dinamikus csökkentése.

4.3. A szabályok és a bizalom

A fiskális szabályok a költségvetési gazdálkodásra gyakorolt hatáson kívül közvetlenül is képesek lehetnek erősíteni a fiskális fenntarthatóságot. Ez szorosan kapcsolódik a Debrun és Kumar (2007) által korábban „jelzés” hipotézisként azonosított folyamathoz, és az a lényege, hogy ha egy kormánynak sikerül a pénzpiaci szereplők felé hitelesen kommunikálnia, hogy képes fegyelmezett költségvetési politikát folytatni, akkor ez a finanszírozási költségeken keresztül mérsékeli az állam kiadásait és javítja ezzel a költségvetés egyenlegét.

Több kutatás is kimutatta ugyanis, hogy a költségvetési szabályok valóban képesek erősíteni egy adott ország gazdaságpolitikájával szembeni bizalmat, növelni a hitelességét. Bayoumi és szerzőtársai (1995) az elsők között bizonyították be amerikai adatokon, hogy átlagos adósságsszint mellett egy-egy állam 50 bázisponttal alacsonyabb kamatot fizet, ha érvényes az adott államban olyan alkotmányos szabály, amely korlátozza a kormányzati hitelfelvételt. Egyrészt eredményeiket azóta többen is megerősítették (például Szczypińska, 2014), másrészt sokan árnyalták is ezt a képet, különböző feltételekhez kötve a szabályok e téren tapasztalt hatásosságát. Iara és Wolff (2010) például arra hívta fel a figyelmet, hogy a fiskális szabályok jelenléte elsősorban válság esetén képes mérsékelni az állampapír-piaci hozamokat. Heinemann és szerzőtársai (2013)

pedig empirikus kutatások alapján arra a megállapításra jutottak, hogy a fiskális szabályok azokban az országokban járultak hozzá a kamatfelár csökkenéséhez, ahol alacsonyabb a stabilitási kultúra⁷³.

4.4. Az empirikus vizsgálatok tanulságai

Az empirikus vizsgálatok alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a költségvetési szabályok bevezetése, illetve a szabályrendszer erősítése általában együtt járt a költségvetési egyenleg javulásával. Ezen túlmenően az alábbi tanulságok rajzolódnak ki a szakirodalom feldolgozása alapján:

- Szoros a kapcsolat a költségvetési szabályok megjelenése és erőssége, illetve a különböző egyenlegmutatók alakulása között. Bár az oksági kapcsolat irányának meghatározása rendkívül problémás, azok a módszerek, amelyekkel eddig az endogenitást kezelték a különböző vizsgálatokban, abba az irányba mutatnak, hogy a szabályok feltehetően képesek javítani a költségvetési fegyelmet.
- Általában sikeresebbek azok a költségvetési kiigazítások, amelyeket erős fiskális szabály (bevezetése) mellett hajtottak végre. Ezekben az esetekben azonban több jel is arra utal, hogy a szabályoknak a kiigazítás sikerességében nem feltétlenül lehetett szerepük, sokkal inkább az elért eredmények megőrzésében, illetve annak jelzésében, kommunikálásában, hogy az adott kormány hosszú távon elkötelezett a fegyelmezett költségvetési politika mellett.
- A különböző szabálytípusok közül az egyenleg- és adósságszabályok egyenlegre gyakorolt hatása inkább bizonyított, a kiadási szabályok viszont képesek az eddigi vizsgálatok alapján a kiadásokat mérsékelni.
- Az államháztartás pénzügyeinek minél nagyobb részét fedi le egy szabály, annál nagyobb a költségvetésre gyakorolt hatása.
- A költségvetési szabályok képesek lehetnek javítani a gazdaságpolitika hiteleségét, növelni a piaci szereplőkben a kormánnyal szembeni bizalmat, ami a kamatkiadásokon keresztül közvetlenül is erősíti a fenntarthatóságot.
- Továbbra is sok a bizonytalanság abban, hogy a költségvetési szabályok mely jellemzői, karakterei növelik inkább a szabályok hatékonyságát, de a témával

⁷³ A szerzők a stabilitási kultúrát az interperszonális bizalommal, az inflációval, és a kormánypártok politikai irányultságával mérték

foglalkozó néhány tanulmány inkább a jogi háttérre, valamint a korrekciós mechanizmusokra és szankcionáló testületekre helyezi a hangsúlyt.

Amint az összefoglaló tanulságok⁷⁴ megfogalmazásaiból is kiderült, bár az elmúlt tíz évben rendkívüli mértékben megugrott a költségvetési szabályokkal foglalkozó tudományos vizsgálatok száma, továbbra is nagyon sok a kérdőjel, illetve a homályos terület. Az endogenitás problémájával, illetve annak lehetséges kezelésével éppen azért foglalkoztunk ennyit, mert az alapjaiban érinti a vizsgálatok eredményeit és az azokból levonható következtetéseket. Az erre adott, és a fentiekben bemutatott válaszok, különböző metódusok, mindenképpen előremutatóak, ám véleményünk szerint még további vizsgálatokra és újabb módszerek kialakítására is szükség van ahhoz, hogy megnyugtatóan lehessen megválaszolni ezt a kérdést. Bár az utóbbi néhány évben már történt előrelépés e téren, fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a tanulmányok túlnyomó többsége úgy vizsgálta az egyenlegen keresztül a fiskális fegyelmet, hogy nem vette figyelembe a gazdasági ciklusok alakulását – amely pedig érdemben befolyásolja a gazdaságpolitikától elvárható fiskális hatás irányát. Ezen túlmenően egyre nagyobb a nyomás a döntéshozók, illetve más gazdaságpolitikai szereplők részéről abba az irányba is, hogy a közgazdaságtan a tudomány eszközeivel mutasson rá a költségvetési szabályok azon tulajdonságaira, amelyek leginkább képesek hozzájárulni a költségvetési fegyelem erősödéséhez.

⁷⁴ Lásd még IMF (2009), valamint Heinemann és szerzőtársainak (2015) az összefoglaló munkáit.

5. A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK HATÁSÁNAK MÉRÉSE

Az európai adósságválság fordulópontot jelentett a nemzeti szintű költségvetési szabályok elterjedésében, megjelenésében. Ez részben azzal indokolható, hogy természetéből adódóan a válság rámutatott a költségvetési politikák gyengeségére: kiderült, hogy az a fiskális architektúra, amely korábban viszonylag stabilnak tűnt, sokkal sérülékenyebb, mint azt gondoltuk. Hiába látszott sok esetben fenntarthatónak a költségvetési politika, utólag bebizonyosodott, hogy ez csak a felszín. Bár az egyes államok között jelentősek a különbségek, és voltak olyan országok (pl. Írország, Spanyolország), ahol a problémák elsődlegesen nem a fiskális politikából eredtek, végül ezekben az esetekben is maga alá temette az államháztartásokat a válság. Emellett pedig nagyon sok államban kiderült, hogy a költségvetési gazdálkodás nem képes túlélni egy a pénzpiacokon kialakult bizalmi válságot. Ezekben az esetekben általában a túlzott eladósodás, a prociklikus gazdaságpolitika, a kiszámíthatatlan kormányzás, a költségvetési politikával szembeni bizalmatlanság, illetve a transzparencia hiánya állt a problémák hátterében. Bár az okok ennél mélyebbre vezetnek (lásd Györffy, 2012), miután az érintett európai társadalmak saját bőrükön tapasztalták meg, hogy milyen hatalmas károkat okoz, ha a fenntarthatatlanná váló költségvetési politika korrekcióját a piac kényszeríti ki, jelentős nyomás nehezedett az európai vezetőkre hogy olyan megoldást találjanak, amely megakadályozza, hogy mindez megismétlődjön. Összhangban a főáramú közgazdaságtan közel másfél-két évtizede megfogalmazott megállapításaival, a figyelem az intézményi megoldások felé terelődött. Ennek részeként jelentősen megnőtt az érdeklődés a költségvetési szabályok iránt, és amint arról egy korábbi fejezetben beszámoltunk, részben ennek köszönhetően gyakorlatilag befejeződött az a közel két évtizedes folyamat, amelynek során a nemzeti költségvetési szabályok meghódították az európai országokat.

Fontos azonban felhívni a figyelmet arra, hogy bár sokan csodaszerként tekintenek a költségvetési szabályokra, ez komoly veszélyeket is hordoz magában. Egyrészt azért, mert a költségvetési politika természetének gyökerei mélyebb társadalmi folyamatokba nyúlnak vissza, így feltehetően a hosszú távú megoldás sem a költségvetési politika megrendszabályozásában keresendő. Ettől persze még a fiskális intézményi megoldások képesek lehetnek segíteni ezt a folyamatot, például úgy, hogy internalizálják a politikusok számára a fegyelmezetlen gazdaságpolitika költségeit. Másrészt viszont azért is veszélyes csodaszerként tekinteni a szabályokra, mert még mindig nincs elég ismer-

tünk a működésükről. Persze, miként az előző fejezetben bemutatott empirikus vizsgálatok összefoglalásából is kiderült, egyre több jel mutat abba az irányba, hogy nem eredménytelenek ezek a szabályok, és vannak már sejtéseink arról is, hogy merre érdemes tapogatózni az ideális szabály keresésekor. Összességében azonban még mindig nem egyértelmű, hogy eredményesek-e a szabályok a probléma kezelésében, és ha igen, akkor mi az, ami képes növelni a szabályok hatékonyságát. Különösen annak fényében kevés még a biztos állítás, hogy sokan csodaszerként tekintenek rá, annak ellenére, hogy még mindig nagyon sok a kérdőjel.

Ebben a fejezetben éppen ezért az a célunk, hogy új megközelítésből, új módszerekkel vizsgáljuk meg a nemzeti költségvetési szabályokat annak érdekében, hogy csökkentsük az e területtel kapcsolatos bizonytalanságot, és új megállapításokkal gazdagítsuk a költségvetési szabályokkal kapcsolatos ismereteket.

Tovább gondolva Keneddy és Robbins (2001) korábban már bemutatott arra vonatkozó felosztását, hogy milyen célokat szolgálhatnak a költségvetési szabályok, megkülönböztethetünk négy különböző csatornát, amelyen keresztül képesek hozzájárulni a fiskális folyamatok fenntarthatóságához. Az első és egyik legfontosabb – illetve a továbbiakban általunk elsősorban vizsgált – a fegyelmezett költségvetési politika erősítése. A szabályok képesek lehetnek arra ösztönözni az egyes országokat, hogy konjunktúra esetén fegyelmezett gazdaságpolitikát folytassanak annak érdekében, hogy válság esetén elegendő fiskális mozgásterük legyen az állami keresletélénkítéshez (*fegyelmező csatorna*). Hozzájárulhatnak a fenntarthatósághoz a költségvetési szabályok úgy is, hogy növelik az ország hitelességét, javítják a befektetők megítélését, ami könnyebb és olcsóbb forrásbevonást jelent az adott ország számára (*hozamcsatorna*). Ezen kívül a szabályoknak jelentős szerepük lehet a különböző közigazgatási szinteken (pl. önkormányzatoknál) zajló gazdálkodások megfelelő összehangolásában (*föderatív csatorna*), valamint segíthetnek a költségvetési szabályok úgy is, amennyiben képesek a költségvetési tervezés gyakorlatába beemelni egy olyan szemléletmódot, amely figyelembe veszi nem csupán az adott évi, aktuális kiadásokat, hanem a később felmerülő (egészségügyi, demográfiai, stb.) problémákat, költségeket is (*tervezési csatorna*).

A továbbiakban a felsorolt négy csatorna közül a fegyelmező csatornát vizsgáljuk, elsősorban azért, mert egy szabály esetében az, hogy miként képes hatni az egyenlegre, alapvető fontosságú és befolyásolja azt is, hogy az egyéb csatornákon képes-e hozzájá-

rulni a fenntarthatósághoz. Ez jól megragadható a fegyelmező csatorna és hozamcsatorna közötti kapcsolatban. Több kutatás is kimutatta, hogy a költségvetési szabályok valóban képesek erősíteni egy adott ország gazdaságpolitikájával szembeni bizalmat, növelni a hitelességét. Érdeemes azonban hangsúlyoznunk, a kapott összefüggés nem független a költségvetési szabályok és a fiskális fegyelem közötti kapcsolattól, sőt! A befektetői bizalom (növekedése) ugyanis abból a feltételezésből fakad, hogy a szabályok képesek fegyelmezett költségvetési politikára kényszeríteni az egyes országokat. Bár rövid távon elképzelhető, hogy egy szabály bevezetése önmagában is javítja az ország megítélését, hosszú távon ennek a csatornának a hatása is a fegyelmező csatornától, azaz attól függ, hogy képes-e kontrollálni a szabály a költségvetési politikát.

A fegyelmező csatorna kiemelt jellegéhez hozzájárul az is, hogy a föderatív és a tervezési csatorna nem nevezhető általánosnak. Ami az előbbit illeti, bár bőséggel vannak olyan szabályok, amelyeket egy országban a központi kormányzat azért vezet be, hogy kontroll alatt tartsa az önkormányzatok pénzügyeit, mint ahogy az uniós tagállamok kormányainak is meg kell felelniük az EU-s szabályoknak, azonban az ilyen típusú, a szabályozó és szabályozott közötti hierarchikus, alá-fölérendelt viszony csupán az esetek egy kis részére igaz.⁷⁵ Ráadásul az Európai Unió esetében az adósságválság óta fontos elvárás a tagállamok felé, hogy az uniós szabályokat beilleszék a saját nemzeti jogrendszerükbe. Még kisebb halmazz jelentenek azok az esetek (tervezési csatorna), amikor a szabályozás konkrét célja, hogy időben megteremtse a szükséges mozgásteret valamely később felmerülő konkrét kiadás finanszírozásához. Bár vannak olyan szabályok, amelyek ily módon közvetlenül igyekeznek javítani a hosszú távú fenntarthatóságot, ez csupán az előírások töredékére jellemző.

A fentiekkel magyarázható, hogy elemzésünk további részében az első csatornára fókuszálunk, azaz azt vizsgáljuk meg, hogy miként képesek befolyásolni a szabályok a költségvetési egyensúlyt, mennyiben segítik elő a fegyelmezett fiskális politikát.

Az eddig publikált empirikus vizsgálatokhoz képest a kutatásunk reményeink szerint az alábbi területeken jelent újdonságot. Korábban az endogenitás problémáját vagy egyáltalán nem, vagy ha igen, akkor legtöbbször instrumentális változókkal kezelték. Ezzel

⁷⁵ Illetve nem tartoznak a vizsgálatunk tárgyát képező nemzeti szintű költségvetési szabályok körébe.

szemben, mi létrehoztunk egy új változót és hozzá kapcsolódóan egy adatbázist, amelynek használatával reményeink szerint eredményesebben kezelhető ez a probléma.

Másrészt a kutatási kérdésünk a legtöbb korábbi vizsgálattal ellentétben nem arra vonatkozott, hogy a szabályok általában milyen hatással vannak a költségvetési egyenlegre, hanem célzottan arra voltunk kíváncsiak, hogy amikor ez valóban indokolt, azaz konjunktúra idején miként befolyásolják a szabályok a költségvetési politikát. Változás még a legtöbb korábbi vizsgálathoz képest, hogy mi a fiskális teljesítmény mérésére a GDP-arányos elsődleges egyenleget használjuk, a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg helyett, utóbbi ugyanis véleményünk szerint nem azt méri, hogy a költségvetés milyen mértékben élénkíti vagy szűkíti a keresletet, csupán ezen belül a közvetlen állami intézkedés hatását.⁷⁶

5.1. Az adatok bemutatása

A vizsgálat időhorizontja a válság előtti közel másfél évtizedet (1995-2008) foglalja magában. A periódus kezdeti időpontjának kiválasztásában kiemelt szerepet játszott az adatok összehasonlíthatóságának biztosítása, a végpontot pedig a válság kitörése határozta meg. Ez utóbbit egyrészt azért láttuk indokoltnak, mert a globális pénzügyi, reálgazdasági, majd az abból kialakult európai adósságválság olyan változásokat okozott a gazdasági folyamatokban és az intézményrendszerekben, amelyek önmagukban is indokolják a vizsgálati időszakok elválasztását. Másrészt a válság során a nemzeti szabályok legtöbbjét az érintett országokban felfüggesztették (Benczes, 2011c). Harmadrészt, a kutatásunk egyik legfőbb kérdése éppen arra irányul, hogy a válságmentes, békeidőszakokban hogyan működnek a költségvetési szabályok.

Az ily módon összeállított adatbázis 14 évre vonatkozóan tartalmazza a válság előtt az Európai Unióhoz csatlakozott 27 tagállam éves adatait. Az adatok nagy része az Európai Bizottság (AMECO) adatbázisából származik, a költségvetési szabályok, illetve szabályrendszerek forrása szintén az Európai Bizottság korábban már bemutatott adatbázisa.

⁷⁶ A szakirodalommal való összehasonlíthatóság érdekében ugyanakkor legfontosabb becsléseinket elvégeztük a ciklikusan kiigazított mutatóra is.

Az egyik változtatás a korábbi kutatásokhoz képest, hogy a kormányzat fiskális irányultságát a GDP-arányos elsődleges egyenleggel mérjük,⁷⁷ a szakirodalomban gyakrabban használt ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg helyett, mivel véleményünk szerint az előbbi éppen az anticiklikus politika definíciója miatt megfelelőbb mutató erre a célra. A szakemberek széles körében elterjedt nézet szerint ugyanis az anticiklikus politika feltétele az adóráták és diszkrecionális kiadások GDP-arányos nagyságának változatlansága (lásd Alesina és szerzőtársai, 2008). Konjunktúra idején ugyanis a kiadási oldalon a nem diszkrecionális tételek (például a munkanélküli járandóságok) csökkentik az összes kiadás GDP-arányos nagyságát, míg a bevételi oldalon a progresszív adók javítják az egyenleget. Ezek az automatikus stabilizátorok, amelyek közvetlen állami beavatkozás nélkül, önmagukban képesek mérsékelni a gazdasági ciklus ingadozásait (Tóth, 2010). Mivel jellegénél fogva a ciklikusan kiigazított mutatók éppen ezeket a hatásokat szűrik ki, ezért célszerű az anticiklikus politika méréshez az elsődleges egyenlegmutatót használni. Választásunk indoklása jól érzékelhető az alábbi gyakorlati példán keresztül is. Egy lejtőn lefelé guruló autó megállításában szerepet játszhat a motorfék (automatikus stabilizátorok) és a sofőr fékezése (diszkrecionális intézkedések) is. A sofőr célja, hogy megállítsa az autót, és hogy ennek érdekében úgy fékezzen, hogy figyelembe veszi motorfék hatását is. A sofőr tehát közvetlenül csupán a saját fékezését tudja befolyásolni, de amikor azt vizsgáljuk, hogy elérte-e a célját, akkor nem azt nézzük, hogy mennyit fékezett, hanem hogy a két különböző fékezési mechanizmus együttes hatásának eredményeképpen megállt-e az autó. A fentiekén túl az elsődleges egyenleg, mint célváltozó használata azért is praktikusabb, mert a ciklikusan kiigazított mutatóval ellentétben ez független a csupán jelentős bizonytalansággal becsülhető potenciális kibocsátástól (Darvas–Kostyleva, 2011; Mellár, 2016), és így az utólagos revíziók kevésbé változtatják meg az adatsorokat (Checherita-Westphal–Ždarek, 2015).⁷⁸

Korábban már többször foglalkoztunk az endogenitás problémájával, ami arra vonatkozik, hogy ha kimutatható is az együttmozgás a fiskális szabályok erőssége és a költségvetési fegyelem között, az nem feltétlenül jelenti, hogy előbbi hat az utóbbira. Elképzel-

⁷⁷ Hozzánk hasonlóan az elsődleges egyenleget használta Marneffé és szerzőtársa (2010), Afonso és Hauptmeier (2009), valamint Cordes és szerzőtársai (2015).

⁷⁸ Ennek érdekében, hogy eredményeink robusztusságát igazoljuk, illetve hogy becsléseink összehasonlíthatóak legyenek a korábbi kutatásokkal, a legfőbb számításokat elvégezzük a ciklikusan kiigazított egyenlegre is.

hető, hogy egy harmadik (rejtett) változó befolyásolja mindkét mutatót, mint például a választói preferencia (Krogstrup - Wälti, 2008), de az is lehet, hogy az oksági kapcsolat fordított, és éppen azért vezeti be egy kormány a költségvetési szabályokat, hogy akár a választók, akár más politikai vagy gazdasági szereplő felé jelezze elköteleződését a fegyelmezett fiskális politika mellett (lásd például Debrun–Kumár, 2007 vagy Benczes, 2011c). Az eddig publikált kutatások egy része nem kezelte az endogenitást és inkább a mutatók együttmozgását vizsgálta, illetve azt hangsúlyozta, hogy mindez nem befolyásolja az eredményeket (lásd Bova és szerzőtársai, 2014; illetve Bergman és szerzőtársai 2013). A rejtett változó problémájára véleményünk szerint megoldást jelent a becslés során használt országokénti fixed effect hatás, egy-egy államon belül ugyanis feltételezhetően ilyen rövid időszak alatt meglehetősen stabil a választói preferencia (Holm-Hadulla és szerzőtársai, 2012).

A fordított okság kezelésére több tanulmány is instrumentális változó(ka)t használt, különösképpen a magyarázó változó késleltetett értékét. Ennek a problémának a kezelésére mi egy új módszert dolgoztunk ki. Abból indultunk ki, hogy az egy előremutatóbb megoldás, ha sikerül elkülönítenünk azt a politikai akaratot, amelyből a fegyelmezett fiskális politika fakad, attól a politikai akarattól, amelyik a költségvetési szabály bevezetéséért felelős. Ezt úgy tettük meg, hogy elkülönítettük (később kiszűrtük) azokat az eseteket, amikor egy kormány úgy irányítja az országot, hogy a saját maga által alkotott költségvetési szabály van érvényben, és azokat a megfigyeléseket, amikor a regnáló kormánynak valamelyik korábbi kormány által létrehozott szabályrendszer előírásait, korlátjait kell figyelembe vennie.

Ennek érdekében létrehoztunk egy új változót (GOV), amely az alábbi kategorizálás mentén három értéket vehet fel az adatbázisban szereplő megfigyelések esetében:

- A vizsgált periódusban (évben) költségvetési szabály nélkül működő államok. (ezeket az eseteket 0-val jelöltük)
- Olyan államok, amelyek a vizsgált periódusban (évben) saját szabállyal működtek. Akkor tekintjük egy kormány sajátjának a szabályt, ha annak megalkotásakor, illetve elfogadásakor az éppen regnáló kormányfő (prezidenciaális rendszerekben az elnök), vagy annak egyik párttársa volt a miniszterelnök. (ezeket az eseteket 1-gyel jelöltük)

- Olyan államok, amelyekben a vizsgált periódusban örökölt szabály volt érvényben. Ide tartozik minden olyan megfigyelés, amelyik kimarad az előző kettőből. Ez azt jelenti, hogy azok az országok, illetve évek kerültek ebbe a csoportba, ahol van érvényes költségvetési szabály, ám annak létrehozása, megalkotása nem köthető a regnáló miniszterelnökhöz, vagy annak pártjához. (ezeket az eseteket 2-vel jelöljük)

A szétválasztás azért tűnik célravezetőnek, mert az utóbbi esetben biztosan állíthatjuk, hogy a szabályt létrehozó politikai akarat (egy korábbi kormányé) elkülönül attól a politikai akarattól (a regnáló kormányétól), amelyik a költségvetési politikáért felel, így a korábban említett endogenitási probléma kezelhető. Bár a felosztás reményeink szerint logikus és célravezető, a csoportosítás során a következetes elhatárolás érdekében szükség volt néhány további feltétel pontos meghatározására. Ezek:

A kategorizálás legnehezebb része annak megállapítása volt, hogy éppen melyik kormány volt hatalmon az adott költségvetési szabály elfogadásakor. Ehhez ugyanis tudni kell, hogy ez utóbbit pontosan mikor fogadták el. A kiinduló feltételezésünk az volt, hogy a szabályokat az életbe lépés előtti évben fogadták el. Ott, ahol ez a kategorizálás szempontjából döntő volt, vagy nem volt egyértelmű, például azért mert a szabály életbe lépését megelőző évben több kormány is működött, további kutatásokat végeztünk annak érdekében, hogy megerősítsük, vagy éppen megcáfoljuk, korrigáljuk a kiinduló feltételezéseinket. Ennek részeként több ország esetében is felvettük a kapcsolatot helyi intézményekkel (pl. költségvetési tanácsokkal), illetve kutatókkal, szakemberekkel.⁷⁹

A vizsgált periódusban többször előfordult, hogy egy évben több olyan költségvetési szabály is érvényben volt, amelyek különböző kormány alatt születtek. Ilyenkor a kategorizálás szempontjából azt a szabályt tekintettük irányadónak, amelyik az állami pénzügyek nagyobb területét fedte le. Dániában például az 1993 és 2001 között regnáló szociáldemokrata kormányfő Poul Nyrup Rasmussen miniszterelnöksége alatt bevezettek egy kiadási szabályt, amely az állam fogyasztási kiadásainak növekedési ütemét szabályozta. Önmagában ez indokolná, hogy a szabály életbe lépése után 2001-ig a megfigyeléseket a saját szabályok csoportjába soroljuk. Ám mivel ez a szabály csupán az állam pénzügyeinek a 45 százalékát fedte le, míg az előző, konzervatív kormány által hozott,

⁷⁹ Ausztria, Bulgária. Észtország, Lettország és Portugália esetében sikerült a helyi költségvetési tanács, vagy központi bank egyik munkatársa, vezetője, illetőleg a témával foglalkozó helyi közgazdász segítségével megválaszolni a vitás kérdéseket.

és a Rasmussen-kormány alatt is érvényben maradt egyenlegszabály a 100 százalékát, így a szociáldemokrata kormány évei a panel adatbázisban az örökölt szabállyal működő államok körét gyarapítják. Abban az esetben, ha a két szabály által lefedett állami pénzügyek nagysága nem tért el 5 százalékpontnál nagyobb mértékben, ott azt a szabályt vettük figyelembe, amelyeknek nagyobb volt az FRI értéke.

Kormányváltások évében attól függően döntöttünk, hogy az adott évi költségvetési politika melyik kormány viselkedését tükrözi, hogy év közben mikor lépett hivatalba az új kormány. Ha az első félévben, akkor az adott évi költségvetés már az új kormány felelőssége, és az ő teljesítményét méri, ha csak a második félévben, akkor pedig a leköszönő kormányét.

Bár az új változó bevezetésével véleményünk szerint kezelhető az endogenitás problémája, fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az elméleti keretrendszer koherenciájának biztosítása érdekében még egy feltételezéssel kellett élnünk. A problémát az okozza, hogy ha egy kormány különösebb következmények és külső kényszerek nélkül dönthetne arról, hogy életben tart-e egy szabályt, vagy pedig eltörli, akkor (ismét) nem tudnánk elkülöníteni egymástól azt a politikai akaratot, amely életben tartja a szabályt attól, amelyik a költségvetési politikaért felel. A gyakorlatban azonban a feltételezésünk szerint ez nem így van, és ez több dologgal is magyarázható.

Egyrészt a költségvetési szabályokkal kapcsolatos előírások és kötelezettségek egy része a legmagasabb szintű jogforrásban, alkotmányban, vagy alaptörvényben szerepel. Ilyen esetekben az új kormánynak sokszor nincs meg a szükséges parlamenti többsége, hogy megváltoztassa vagy eltörölje a szabályt.

Másrészt egy költségvetési szabály eltörlése is költségekkel jár (Debrun–Kumar, 2007), hiszen jelentősen csökkenti a kormány hitelességét, elbizonytalaníthatja a befektetőket azzal kapcsolatban, hogy vajon elkötelezett-e az adott állam a fegyelmezett fiskális politika mellett. Ez több különböző csatornán keresztül is éreztetheti a hatását, hiszen egy ilyen lépés megemelheti a külső forrásból származó finanszírozási költségeket mind az állam, mind a magánszektor számára, visszafoghatja a külföldi befektetők belföldi aktivitását, a kiszámíthatatlanság növekedése pedig általánosságban is rontja az adott országban az üzleti környezetet, illetve a versenyképességet. Épp ezért egy ilyen döntés

komoly költséget is jelent, amely sokszor valószínűleg meghaladja azokat az előnyöket, amelyeket a kormány egy szabály eltörlésétől vár.

Feltételezésünket az adatok is megerősítik: Miközben a teljes időszakban összesen 95 szabály működött és 47 olyan kormányváltásra került sor, amikor volt hatályos költségvetési szabály az adott államban, csupán öt országban fordult elő, hogy egy új kormány a hivatalba lépése évében eltörölt egy költségvetési szabályt, és egyetlen esetről sem tudunk, amikor egy új kormány úgy módosított volna egy érvényes szabályt, hogy megváltozott volna annak erőssége (az FRSI értéke). Ráadásul a kormányváltás után azonnal eltörölt szabályok jellemzően nem tartoztak azok közé a szabályok közé, amelyek az adott időszakban az állami pénzügyek legnagyobb részét lefedték, így nem befolyásolták, hogy az adott megfigyelés a saját szabályú, vagy az örökölt szabályú csoportba kerül. Mindezek miatt azt gondoljuk, hogy az örökölt szabályok csoportjára lehet úgy tekinteni, mint ahol a szabály létrehozása elkülönült a regnáló kormány akaratától.

A következő változtatás nem elsősorban az adatbázist érinti, hanem inkább a kérdésfeltevést. Az eddig publikált kutatások túlnyomó többségében a szerzők a gazdasági ciklustól függetlenül keresték az összefüggést a fiskális szabályok és a költségvetési egyenleg között. Ezek mögött az a kiinduló feltételezés azonosítható, hogy a költségvetési szabályok akkor eredményesek, ha javítják a költségvetési gazdálkodást, vagyis annál jobb, annál eredményesebb egy költségvetési szabály, minél inkább képes javítani az adott ország államháztartási egyenlegét. Ez azonban véleményünk szerint nem pontos, hiszen a költségvetési szigor nem minden időszakban és minden körülménytől független célja a költségvetési politikának, ezen belül pedig a költségvetési szabályoknak. Ahogy erre Wyplos (2012) is rámutatott, ha nem lenne deficithajlam, akkor a költségvetések hol deficitesek, hogy többletesek lennének. Ami a fiskális politika, azaz bővebben az állam feladatai (Musgrave, 1959), és a költségvetési szabályok céljai között egyaránt megjelenik (Kennedy–Robbins, 2001) az a makrogazdasági stabilitás biztosítása. Ahogy arra a fiskális szabályok kialakulásával és elterjedésével foglalkozó fejezetben is felhívtuk a figyelmet, a költségvetési szabályok nem a deficitesek gazdálkodás elleni védelmet hivatottak erősíteni, hanem a deficithajlamot csökkenteni, visszaszorítani.

A költségvetési politika ugyanis a fiskális irányultság szempontjából akkor megfelelő, ha válság (pl. kereslethiányos időszak) esetén képes élénkíteni a gazdaságot, a gazdaság prosperálása esetén pedig szigorú és fegyelmezett. Az utóbbi ráadásul az előbbi feltéte-

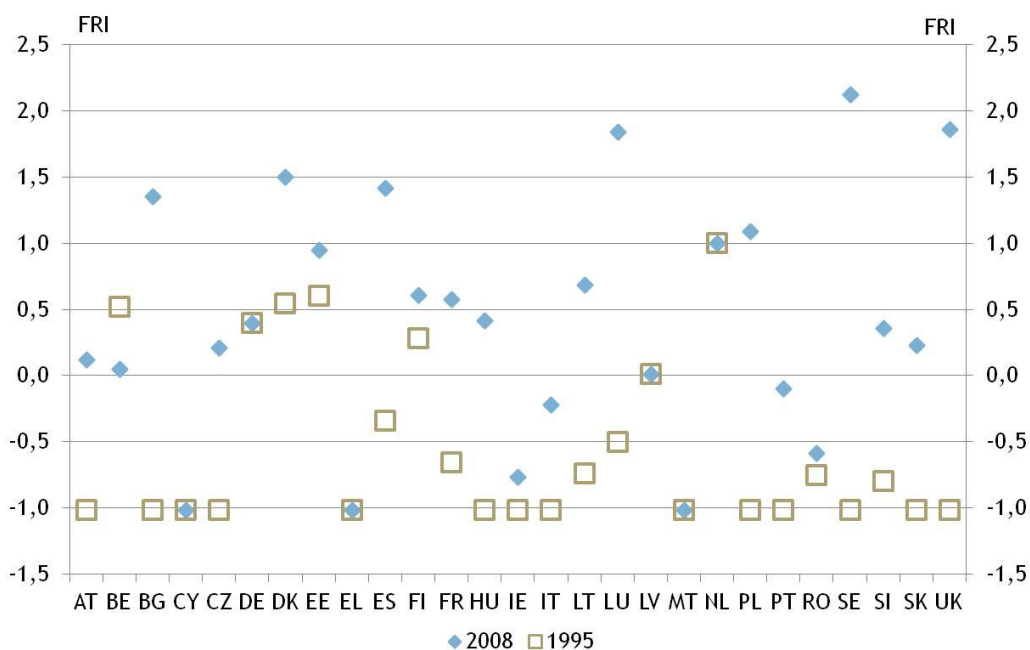
le. Egyrészt azért, mert ha konjunktúra idején nem csökkenti az adósságrátáját egy állam, akkor könnyen előállhat az ún. racsni-hatás (P. Kiss, 2012). Ez azt jelenti, hogy ha válságban növekszik az adósságráta, a válságmentes periódusokban pedig csupán nem emelkedik tovább, akkor hosszú távon a válságokhoz kapcsolódó szintugrások miatt folyamatosan nő az eladósodás, ami veszélyezteti a fenntarthatóságot (Balatoni, 2015). Dinamikusan növekvő gazdaságban azonban a fiskális mozgástér megteremtéséhez rövidtávon is szükséges a szigorú fiskális politika, hiszen a békeidőben megszerzett befektetői bizalom elengedhetetlen feltétele a válságban megugró finanszírozási igények kielégítésének.

Ezért a költségvetési szabályoknak nem az a céljuk, hogy a gazdasági ciklustól függetlenül szigorú költségvetésre kényszerítsék az országokat, hanem hogy akkor tegyék ezt, amikor prosperál a gazdaság, válság esetén pedig ne akadályozzák a költségvetési lazítást. Mivel egyetlen eszköznek sem lehet az elsődleges célja az, hogy bizonyos esetekben ne lépjen működésbe, ne fejtsen ki semmilyen hatást, így nem tekinthető önálló célnak, hogy a szabályok válságban tegyék lehetővé a fiskális expanziót. Ezenkívül válságos periódusban azért is háttérbe szorulnak a szabályok, mert különösen a fejlődő országok esetében ilyenkor nem az intézményi környezet, hanem a pénzpiacok bizalmatlansága, illetőleg a hitelkínálat szűkössége az, ami akadályozza a keresletélénkítő költségvetési politikát (Bova és szerzőtársai, 2014). Mindezek miatt mi a továbbiakban nem általánosságban vizsgáljuk a költségvetési szabályok és az egyenleg közötti kapcsolatot, hanem kizárólag konjunktúra idején, amikor valóban elvárható a fegyelmezett költségvetési politika.

5.2. Stilizált tények

A költségvetési szabályrendszerek erősségét mérő FRI értéke a vizsgált időszakban -1,01 és +2,13 között szóródott. Előbbi érték jelezte, ha egy országban nincs érvényben lévő nemzeti szintű költségvetési szabály. A 27 tagország közül három olyan állam (Ciprus, Görögország és Málta) volt, ahol 1995 és 2008 között egyetlen évben sem volt érvényes költségvetési szabály ezekben az országokban a mutató értéke változatlanul -1,01 volt. A többi tagország esetében viszont döntően erősödtek a költségvetési szabályok (21. ábra).

21. ábra: Az FRI értéke a vizsgált országokban 1995-ben és 2008-ban



Forrás: Európai Bizottság(Fiscal rules database)⁸⁰

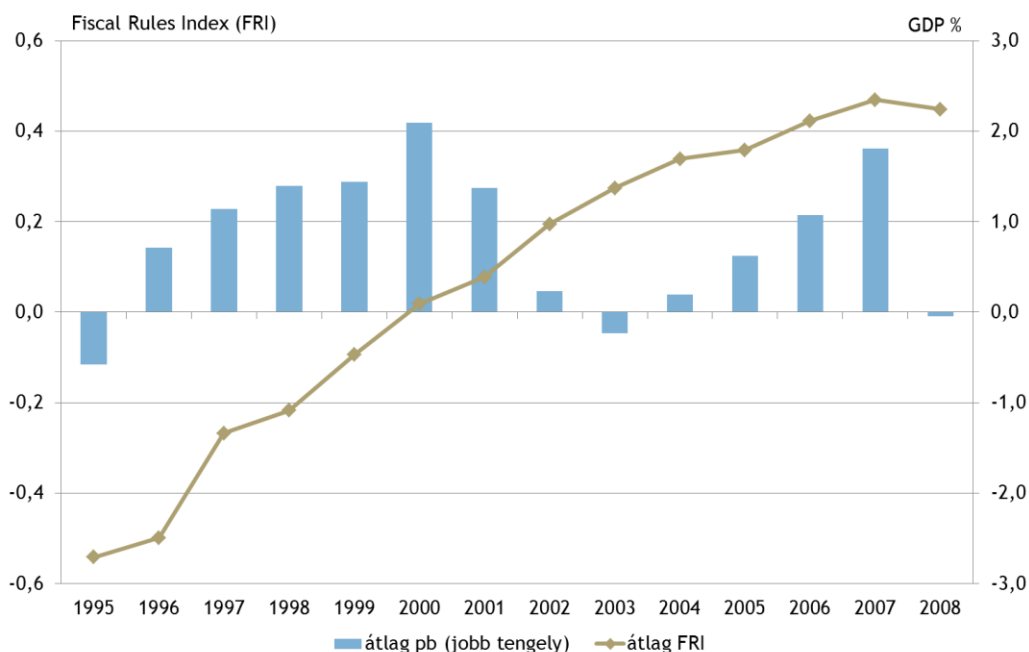
A vizsgált időszak elején Hollandia, Észtország, Dánia, Belgium és Németország állt az élen, míg 2008-ban az öt legerősebb szabályrendszer sorrendben Svédországban, Nagy-Britanniában, Luxemburgban, Dániában és Spanyolországban volt érvényben. A vizsgált periódus eleje és vége között összességében csupán Belgiumban csökkent a szabályrendszer erőssége, három országban (Németországban, Lettországban és Hollandiában) nem változott, minden más államban nőtt az FRI értéke, amely így összességében a teljes adatbázisban átlagosan eggyel emelkedett. A legnagyobb fejlődést 14 év alatt ezen a területen Svédországnak, Nagy-Britanniának, Bulgáriának, Luxemburnak és Lengyelországnak sikerült elérnie. Összességében, míg 1995-ben az átlagos FRI -0,54 volt a teljes adatbázisban, addig 2008-ra a mutató 0,45-re emelkedett, az időszak egészének az átlaga pedig 0,03 volt.

Az átlagos elsődleges egyenleg GDP-arányos nagyságát tekintve változékonyabb a kép. Az időszak első felében folyamatosan javult a mutató egészen az ezredfordulóig, ami részben azzal magyarázható, hogy az euró bevezetése komoly ösztönzőként hatott az

⁸⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm Letöltés dátuma: 2015.09.01.

érintett országok kormányaira, senki nem akart a rossz költségvetési mutatók miatt ki-
maradni ez euróövezet létrehozásából. Ezt követően azonban jelentősen romlott az átlag-
os elsődleges egyenleg, amely részben a Nyugat-Európát is érintő 2002-2003-as gaz-
dasági válsággal,⁸¹ másrészt pedig azzal magyarázható, hogy a közös valuta bevezetése
után eltűnt az a kényszer, amely fegyelmezett költségvetési politikára bírta (volna) a
régóta tagállamok többségét.

22. ábra: Az FRI és az elsődleges egyenleg (pb) alakulása



Forrás: Európai Bizottság, AMECO

A teljes adatbázisban szereplő összesen 378 megfigyelés közül 290-ben volt érvényben
valamilyen nemzeti szintű költségvetési szabály, 88 esetben pedig egyáltalán nem. Az
átlagos GDP-arányos elsődleges egyenleg az előbbieket körébe 1,0 százalék volt, míg a
szabály nélküli esetekben 0,1 százalék, ami tovább erősítheti azt a feltételezésünket,
hogy létezik valamilyen kapcsolat az egyenleg és a szabályok jelenléte között.

Az endogenitás kezelésében kulcsszerepe van az általunk létrehozott új változónak
(GOV), amellyel a szabály nélkül működő, a saját szabállyal működő és az örökölt sza-
bállyal működő megfigyeléseket különítettük el. A felosztás eredményeképpen az ösz-

⁸¹ Az Európa vezető erejének számító Németországban 2002-ben stagnált a gazdaság 2003-ban pedig 0,7 százalékkal zsugorodott.

szes megfigyelés közül 133 eset került a saját szabályok csoportjába, 157 az örökölt szabályok csoportjába és maradt 88 eset, amikor nem volt érvényben lévő szabály (3. táblázat)

3. táblázat: A megfigyelések csoportosítása a szabályok jellege szempontjából

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belgium	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Bulgária	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	2
Csehország	0	0	0	2	2	2	2	0	0	1	1	1	2	2
Dánia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Németország	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Észtország	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Írország	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Görögország	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spanyolország	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1
Franciaország	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Olaszország	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	1	1	2
Ciprus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lettország	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Litvánia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1
Luxembourg	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Magyarország	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
Málta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hollandia	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Ausztria	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1
Lengyelország	0	0	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Portugália	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	1	1	1	1
Románia	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Szlovénia	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Szlovákia	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	2	2
Finnország	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2
Svédország	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Nagy-Britannia	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

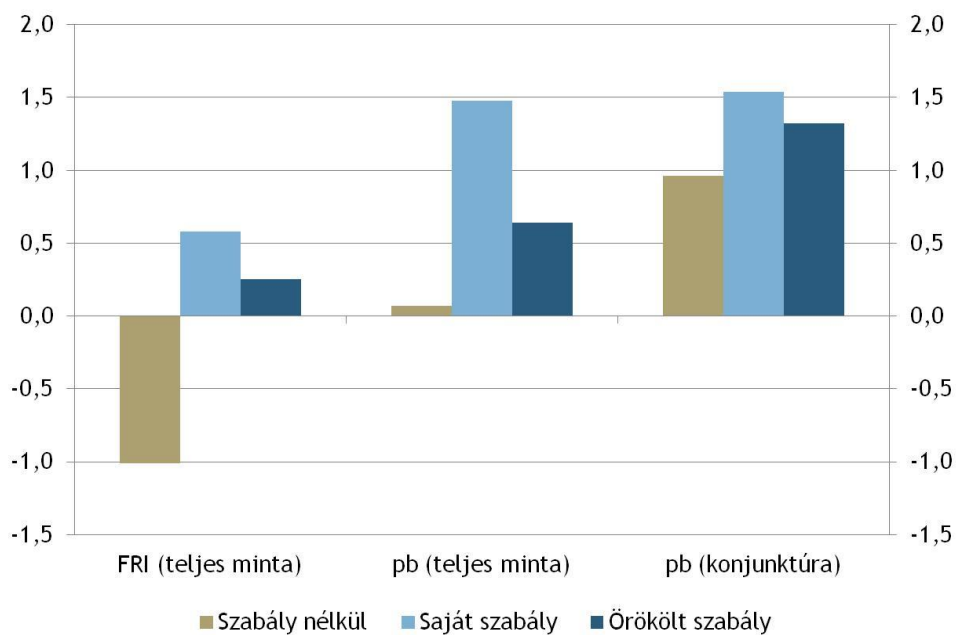
Jelmagyarázat: 0: nincs szabály; 1: saját szabály; 2: örökölt szabály

Forrás: Saját gyűjtés

Az FRI értéke a szabállyal működő államok esetében átlagosan 0,40 volt, ezen belül a saját szabályok esetében átlagosan 0,58 volt, az örökölt szabályok esetében ennél némileg gyengébb, 0,25, a szabály nélküli megfigyelések esetében természetesen -1,01, hiszen ez a minimum értéke a mutatónak.

Ennél nagyobb a különbség a költségvetési egyenlegek szempontjából: míg a GDP-arányos elsődleges egyenleg a szabály nélkül működő megfigyelések esetében 0,1 volt, addig, ha bármilyen költségvetési szabály érvényben volt, akkor a mutató értéke 1,0-ra emelkedett. Ezen belül a saját szabály esetében 1,5 százalék, az örökölt szabályok esetében 0,6 százalék volt a GDP-arányos elsődleges egyenleg. Ez utóbbi azt jelzi, hogy a szabály bevezetését követő években általában fegyelmezettebb volt a fiskális politika, a kormányváltásokat követően viszont lazult ez az elköteleződés. Számunkra ez azért különösen fontos, mert azt jelzi, hogy az egyenleg a szabály nélküli országokhoz képest azokban az országokban is kedvezőbb, ahol örökölt szabály működik, azaz képesek lehetnek hozzájárulni a szabályok a fegyelmezett költségvetési politikához.

23. ábra: Az FRI és az elsődleges egyenleg alakulása a különböző csoportokban



Forrás: Saját gyűjtés; AMECO

Az összevetést megismételtük úgy is, hogy kizárólag a konjunkturális időszakokra koncentráltunk, és kiszűrtük a vizsgálatból azokat az eseteket, amikor a tényleges és a potenciális kibocsátás közötti kibocsátási rés nagyobb volt a potenciális kibocsátás 0,5 százalékánál. Azért nem nullát választottunk küszöbértéknek, mert a valós idejű kibocsátási résre vonatkozó becslések rendkívül bizonytalanok, és a kormányoknak biztosnak kell lenniük a fellendülésben ahhoz, hogy szigorú költségvetési politikát folytassanak. A kapott eredmények érdemi különbséget mutatnak a GDP-arányos elsődleges egyenleg

tekintetében a szabály nélkül működő esetek (0,96) és az örökölt szabály mellett kormányzó fiskális teljesítmények (1,32) között.

A vizsgált időszak alatt a 27 uniós tagállamban összesen 95 szabály volt érvényben hosszabb rövidebb ideig. A 4. táblázatban azt mutatjuk be, hogy a különböző alindexek milyen értéket vettek fel, illetve a kapott pontszám alapján mennyi volt a szabályok átlaga. A jogi háttér (A1) dimenziójában túlnyomó többségben voltak azok a szabályok, amelyek törvényi háttérrel rendelkeztek, számottevő volt még a koalíciós megállapodásban rögzített, valamint a politikai nyilatkozatban megfogalmazott költségvetési szabályok szerepe is, viszont 2008-ig nagyon kevés esetben foglalták az alkotmányba az előírást.

4. táblázat: Az adatbázisban szereplő szabályok alindexeinek gyakorisága

Értékelési szempontok	Kapott pontszámok					
	0	1	2	3	4	együtt
A1: Jogi háttér (1: Politikai nyilatkozat 2: Koalíciós megállapodás 3: Törvény 4: Alkotmány)	-	13	22	56	4	95
A2: Célok rögzítése (1: A célok szabadon megváltoztathatók 2: A célok korlátozottan megváltoztathatók 3: A célokon nem lehet változtatni)	-	6	51	38	-	95
A3: Ellenőrző testület (1: Nincs ilyen szervezet 2: Kormányhoz kapcsolódó szervezet 3: Kormánytól független szervezet)	-	5	62	28	-	95
A4: Riasztási mechanizmus (0: Nincs 1: Van)	49	46	-	-	-	95
A5: Szankcionáló testület (1: Nincs ilyen szervezet 2: Kormányhoz kapcsolódó szervezet 3: Kormánytól független szervezet)	-	15	64	16	-	95
A6: Korrekciós mechanizmus (1: Nincs 2: A kormány feladata korigálni 3: Van automatikus korrekciós mechanizmus lehetséges szankciókkal 4: Van automatikus korrekciós mechanizmus automatikus szankciókkal)	-	46	20	14	15	95
A7: Mentésítő záradék (0: Nincs 1: Van)	73	22	-	-	-	95
A8: Nyilvánosság. (1: A szabály nem jelenik meg a médiába 2: A szabály megjelenik a médiában, de a nem teljesítés nem generál közéleti vitákat 3: A nem teljesítés közéleti vitákat generál a médában)	-	45	24	26	-	95

Forrás: Európai Bizottság(Fiscal rules database)⁸²

⁸² http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm Letöltés dátuma: 2015.09.01.

Nagyjából az esetek felében lehetett bizonyos feltételekkel módosítani a költségvetési szabály előírásain (A2), viszont majdnem ennyiszor olyannyira rögzített volt a cél, hogy azt semmilyen körülmények között sem lehetett megváltoztatni. Szinte mindig volt valamilyen ellenőrző testület (A3), amely nyomon követte a szabály betartását, ám ezen belül kétharmad-egyharmad volt a kormány alá tartozó szervezetek (pl. pénzügyminisztériumok) és a független intézmények aránya. A szabályok közel felét segítette valamilyen riasztási mechanizmus (A4). A szabályok háromnegyedéhez nem tartozott mentesítő záradék (A7), ami azzal magyarázható, hogy ezzel különösen az adósságszabályokat szokták kiegészíteni, az egyenlegsabályoknál általában másként oldják meg, hogy kezelje a szabály a ciklikus ingadozásokat. A szabályok közel fele egyáltalán nem jelenik meg a nyilvánosságban (A8), a másik felének működését nyomon követi a média, ám ezen belül is csak a feléről mondható el, hogy a szabály nem teljesítése közéleti vitákat generál.

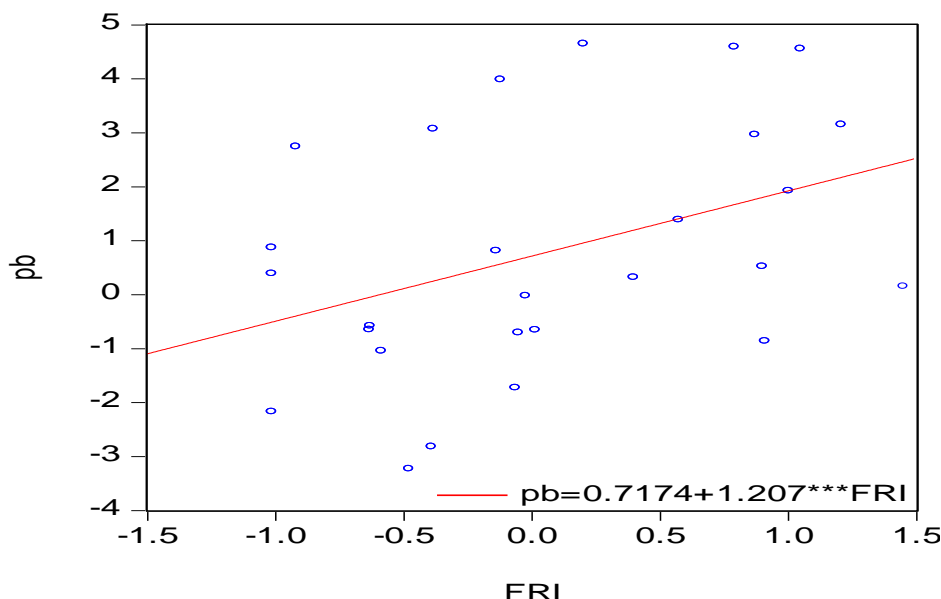
5.3. A becslések eredményei

Mielőtt rátérünk a különböző becslési eljárások eredményeinek bemutatására, fontos hangsúlyozni, hogy számításaink egy sor olyan feltételezést tartalmaznak, amelyről nincsenek pontos ismereteink. Ezek közé tartozik, hogy a használt becslési eljárásokban a lineáris kapcsolatok létét vizsgáltuk, miközben feltételezhetjük, hogy a költségvetési szabályok marginális hatása nem független a szabályozás szintjétől. Hasonlóképpen nem tudtuk figyelembe venni azt, amire már több más kutatás is felhívta a figyelmet,⁸³ hogy a szabályok hatása függhet más tényezőktől, például a politikai kultúrától, a tágabb intézményrendszer struktúrájától, vagy éppen az állampolgárok egy-egy releváns attitűdjétől.

Első lépésben, mielőtt az adatbázist panel adatbázisként kezdjük el vizsgálni, minden ország esetében átlagoljuk a teljes időszakra vonatkozó FRI értékét, és az így kapott mutatót vetjük össze az átlagos elsődleges egyenleggel. Ez a leegyszerűsítés természetesen nagyon sokmindent elfed, és az adatpontok száma is kevés ahhoz, hogy érdemi megállapítást vonjunk le belőle, de mégis ad egy átfogó képet arról, hogy hosszabb távon milyen volt a kapcsolat a két változó között.

⁸³ Például Heinemann és szerzőtársai (2013)

24. ábra: Az FRI kapcsolata az elsődleges egyenleggel keresztmetszeti adatokon



Megjegyzés: A *** az 1%-os szignifikancia szintet jelöli

Az ábrán a függőleges tengelyen a GDP-arányos elsődleges egyenleg, a vízszintes tengelyen az FRI szerepel, a kettő közötti összefüggés pedig meglehetősen erősnek tűnik: ha az FRI 1 ponttal emelkedik, akkor a GDP-arányos elsődleges egyenleg 1,2 százalékponttal javul. A pontosabb becslés, illetve a nagyobb magyarázóerő érdekében azonban a szakirodalmi eredményekkel összhangban a modellt az alábbi változók 1995 és 2008 közötti átlagával egészítettük ki:

1. GAP: Kibocsátási rés,⁸⁴ amely a tényleges és a potenciális GDP különbségét méri a potenciális GDP százalékában.
2. WGI: A világbank által kidolgozott WGI-mutatók (Worldwide Governance Indicators) közül a kormányzati munka hatékonyságát mérő index.
3. GDP: Az egy főre jutó bruttó hazai termék vásárlóerő-paritáson számolva.
4. d: GDP-arányos bruttó konszolidált maastrichti államadósság (adósságráta).

Az új magyarázó változók beépítésével a keresztmetszeti adatokon az alábbi egyenletet⁸⁵ becsültük meg, ahol i a különböző országokat jelöli:

⁸⁴ Hodrick-Prescott filterrel becsült. (Forrás: AMECO)

⁸⁵ A konstans jelöltük c -vel

$$pb_i = \beta_1 d_i + \beta_2 WGI_i + \beta_3 GAP_i + \beta_4 GDP_i + \beta_5 FRI_i + c \quad (5)$$

Az új változók beemelésének eredményeképpen a becslés magyarázóerejét mutató korrigált R négyzet 13 százalékról 53 százalékra emelkedett (3. táblázat).

5. táblázat: A keresztszeti becslés eredményei

Magyarázó változók	Függő változó: pb
Adósságráta (d)	0,05 *** (0,00)
Kormányzati hatékonyság (WGI)	-3,42 (0,74)
Kibocsátási rés (GAP)	1,50 *** (0,01)
Bruttó haza termék (GDP)	0,12 *** (0,01)
Fiscal Rules Index (FRI)	1,76 *** (0,01)
N	27
R ²	0,63
ADJ R ²	0,53

Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10% -os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az OLS-becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el.

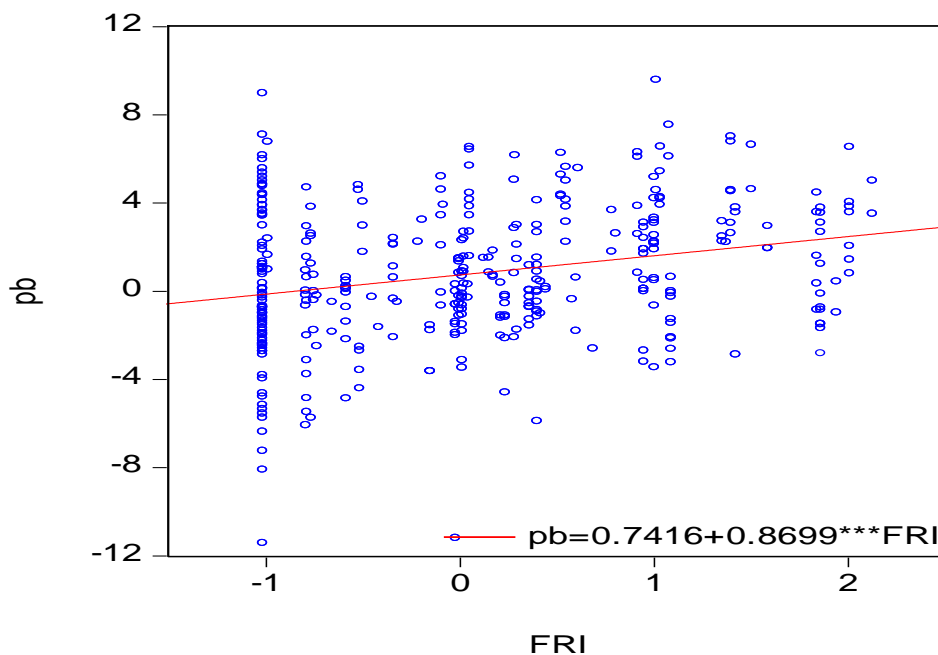
Ezzel párhuzamosan az FRI együtthatója 1,76-ra növekedett, ami azt jelzi, hogy miközben kontrollálunk az adósságráta szintjére, a GDP-re, a kibocsátási résre és a kormányzati hatékonyságra, ha 1-gyel emelkedik az FRI átlagos értéke, akkor a GDP-arányos elsődleges egyenleg átlagos értéke 1,76 százalékponttal javul.

A keresztszeti adatokon elvégzett becslés azonban egyrészt nagyon kevés, mindössze 27 adatpontból áll, másrészt csupán az országok közötti különbségeket képes figyelembe venni. Azaz nem tudja megragadni annak a hatását, ha egy adott országon belül vezetnek be egyik évről a másikra egy költségvetési szabályt, vagy változtatják meg egy már létező szabály erősségét. Márpedig ez utóbbi különösen jellemző volt. Emiatt a további vizsgálatokhoz „kibontjuk” az adatokat, és panelként kezeljük a 14 évet és 27 uniós tagállamot, azaz összesen 378 megfigyelést tartalmazó adatbázist.

Elsőként az előző vizsgálathoz hasonlóan az új panel adatbázist felhasználva ábrázoljuk az egyenlegmutató és az FRI közötti kapcsolatot (5. ábra). Ez szintén azt sugallja, hogy

van összefüggés a költségvetési politika és a szabályrendszer között: a balról jobbra emelkedő regressziós egyenes azt jelzi, hogy minél erősebb egy szabály, annál kedvezőbb az elsődleges egyenleg. A regressziós egyenlet koefficiense szignifikáns, számszerűleg pedig azt jelenti, hogy ha az FRI értéke eggyel emelkedik, akkor a GDP-arányos elsődleges egyenleg 0,87 százalékponttal javul, viszonylag alacsony, 7 százalékos R^2 mellett.

25. ábra: Az FRI kapcsolata az elsődleges egyenleggel



Megjegyzés: A *** az 1%-os szignifikancia szintet jelöli

A pontosabb becslés érdekében a regressziót fiskális reakciófüggvénnyé alakítjuk át, és a fentiekén túl további két olyan változóval egészítjük ki, amelyek egy-egy ország esetében fontos szerepet játszhattak az elsődleges egyenleg alakulásában. Ezek:

- ELCT: Ez a változó kontrollálja a politikai ciklusok költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását. Azt méri, hogy a tárgyévhez képest hány év múlva lesznek a következő országgyűlési választások.
- EURO: Ez a mutató azt a kapcsolatot igyekszik megragadni, hogy az eurót készpénz formájában 2001-ben bevezető országok körében a bevezetés előtt fontos elvárás volt a fegyelmezett fiskális politika. Így ez egy bináris változó, amely a vizsgált időszak kezdetétől 2000-ig az 1-es értéket veszi fel az érintett

12 ország esetében. Az ezt követő időszakokban, illetve a többi ország esetében a mutató értéke nulla.

Ezen túlmenően kivettük az adatbázisból azt a 6 országot,⁸⁶ ahol a vizsgált időszak alatt egyszer sem változott az FRI értéke. Mivel a panel adatbázisra épülő modell képes kezelni az időbeli változásokat, így a változtatások részeként a tárgyidőszaki adósságráta (d) helyett annak egygel elhalasztott értékét tettük bele az egyenletbe, amely az alábbi módon írható le:

$$pb_{i,t} = \beta_1 FRI_{i,t} + \beta_2 d_{i,t-1} + \beta_3 GAP_{i,t} + \beta_4 GDP_{i,t} + \beta_5 WGI_{i,t} + \beta_6 EURO_{i,t} + \beta_7 ELCT_{i,t} + c \quad (6)$$

Ahol i az egyes országokat, t pedig az egyes éveket jelöli. Fontos hangsúlyoznunk, hogy van egy jelentős különbség az általunk felírt fiskális viselkedési függvény és a klasszikus viselkedés függvény között. Ez utóbbi Bohn (1998) nevéhez köthető, aki első alkalommal az amerikai költségvetési adatokat elemezte a reakciófüggvényen alapuló vizsgálat módszerével. A szerző ugyanis arra hívta fel a figyelmet, hogy nem csupán az elsődleges egyenleg befolyásolja az államadósságot (lásd például Hall és Sargent, 2010, vagy a magyar adatokról Czeti és Hoffmann, 2006 dekompozícióját), hanem kölcsönös is lehet ez a hatás, ráadásul erősen összefügg a fenntarthatósággal. Ugyanis, ha egy kormány gyorsan és hatékonyan reagál az államadósság változására az elsődleges egyenlegen keresztül, akkor gyakorlatilag csírájában fojtja el annak a veszélyét, hogy az államadósság fenntarthatatlanná váljon. Ezért a Bohn-féle reakciófüggvény lényege, hogy az egyenlet bal oldalán szerepel az elsődleges egyenleg, jobb oldalán pedig több más kontrollváltozó mellett az államadósság késleltetett értéke. A kontrollváltozók között azonban általában fontos szerepe van magának az elsődleges egyenleg késleltetett értékének, mivel e mutató alakulásában annak természeténél fogva jelentős az autokorreláció, így szerepeltetése a jobb oldalon általában érdemben növeli a becslés magyarázóerejét.

Esetünkben azonban félrevezető eredményekhez vezethetne, ha az elsődleges egyenleg késleltetett értékét is beemelnénk a magyarázó változók közé. Amint arra a panelökonometria fejlődését áttekintő cikkükben Balázsi és szerzőtársai (2014) is rámu-

⁸⁶ Három olyan ország volt, ahol egyáltalán nem volt a vizsgált időszakban költségvetési szabály (Ciprus, Görögország, Málta), három országban pedig nem változott az FRI értéke (Németország, Lettország és Hollandia). Mivel ezekben az országokban nem változott az FRI értéke, így a vizsgálat szempontjából ezek a megfigyelések nem hordoztak magukban információt.

tattak, panel adatbázison elvégzett OLS-becslés esetén a becslőfüggvény inkonzisztens eredményeket ad abban az esetben, ha a függő változó késleltetett értéke is szerepel az egyenletben (elsőként erről lásd Nickell, 1981). Bár akad példa olyan kutatásra is, ahol ennek ellenére a magyarázó változók köre tartalmazza az elsődleges egyenleg késleltetett értékét is (Európai Bizottság, 2009), a pontosabb számítás érdekében mi most kihagyjuk ezt a változót, a későbbiek során pedig más módon kezeljük ezt a problémát.

6. táblázat: A panel becslés eredményei

Magyarázó változók	Függő változó: pb
Fiscal Rules Index (FRI)	0,87 ** (0,02)
Adósságráta (d[-1])	0,05 *** (0,00)
Kibocsátási rés (GAP)	0,12 (0,26)
Bruttó hazai termék (GDP)	-0,01 (0,85)
Kormányzati hatékonyság (WGI)	3,20 ** (0,05)
Euró bevezetése (EURO)	-0,40 (0,58)
Választási ciklus (ELCT)	0,19 *** (0,01)
N	267
R ²	0,35

*Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10%-os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az OLS-becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett.*

A kapott eredmények azt jelzik, hogy a költségvetési szabályok és az elsődleges egyenleg között szignifikáns a kapcsolat. Ha eggyel emelkedik az FRI értéke, akkor a GDP-arányos elsődleges egyenleg 0,87 százalékponttal javul. A becslés során szignifikáns ok-okozati kapcsolatot találtunk még az adósságráta (d) késleltetett értéke, a kormányzati hatékonyságot mérő index (WGI), valamint a következő parlamenti választásokig hátralévő idő mutatója (ELCT) között.

Eredményeink alapvetően illeszkednek a hasonló módszertannal elvégzett kutatások megállapításaihoz. Marneffe és szerzőtársai (2011) például szintén azt találták, hogy az

FRI hatása szignifikáns az elsődleges egyenlegre nézve. Bár az általuk kapott együttható értéke (0,32) némileg alacsonyabb, ez egyrészt magyarázható azzal, hogy ők rövidebb intervallumon (1998-2008), csupán az euróövezet tagállamait vizsgálták, emellett a magyarázó változók között szerepeltették a függő változó késleltetett értékét, a további kontrollváltozók köre pedig kisebb volt, mint az általunk használt modell esetében.

Ez utóbbi két különbség igaz akkor is, ha az Európai Bizottság (2009) kutatásával vesszük össze az eredményeinket, akik ugyan hosszabb időszoron (1990-2007) vizsgálták a 27 uniós tagországot, de ők is szignifikáns kapcsolatot és a miénkhez viszonylag közeli (0,48-es) együtthatót találtak. És bár az utóbbi vizsgálat során az uniós szakértők nem az elsődleges egyenlegre, hanem a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegre gyakorolt hatást vizsgálták, tekintve hogy a mi modellünkben a magyarázó változók között éppen azért szerepel a kibocsátási rés (GAP), hogy kontrollálja a ciklus hatását, ezért a két modell eredményei összevethetőek. Több különböző modell vizsgálatával hasonló eredményre jutottak Debrun és szerzőtársai (2008) valamint Ayuso-i-Casals és szerzőtársai (2007) is.

Az eddig elvégzett vizsgálatok több célt szolgáltak. Egyrészt, hogy bemutassuk az adatbázist, rámutassunk a legfontosabb folyamatokra, összefüggésekre, valamint hogy a szakirodalmi eredményekhez viszonyítva rögzítsük azt a kiindulópontot, amelyhez képest megpróbáljuk új feltételekkel és új eszközökkel kiegészíteni, módosítani a fiskális szabályok és a költségvetési fegyelem közötti kapcsolatot vizsgáló kutatásokat. Eredményeink bemutatását azzal kezdjük, hogy az eddig használt becslési eljárás segítségével felírunk egy új modellt, amelyben egyrészt figyelembe vesszük a ciklikus pozíciót, másrészt beépítjük az endogenitási probléma kezelésére vonatkozó javaslatunkat. Azaz:

Ennek részeként első lépésben kiszűrjük az adatbázisból azokat a megfigyeléseket, amikor saját szabály volt érvényben, azaz amikor $GOV=1$. Ezután létrehozunk egy GAP3 elnevezésű bináris változót, amely az 1-es értéket veszi fel akkor, amikor a potenciális GDP arányában mért kibocsátási rés nagyobb, mint +0,5, minden más esetben nullát. A továbbiakban az általunk vizsgált magyarázó változó (FRI) és a GAP3 interakcióját vizsgáljuk, amely jellegénél fogva azt mutatja meg, hogy konjunktúra esetén (amikor a kibocsátási rés nagyobb, mint 0,5), mennyiben járul hozzá az FRI az elsődleges egyenleghez. Ez a megoldás azért jobb, mintha egyszerűen kiszűrjünk az adatbázisból azokat az eseteket, amikor a kibocsátási rés kisebb, mint 0,5, mert így nem csökken az adatbá-

zis nagysága, illetve a becsléshez felhasznált megfigyelések száma. A küszöbérték ezúttal is azért 0,5 és nem 0, mert a mutató becslése, különösen az előrejelzése rendkívül bizonytalan, márpedig egy kormánynak biztosnak kell lennie abban, hogy vége van a válságnak, amikor dönt a keresletszűkítő fiskális politikáról. Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a kapott eredmények nem változnak akkor sem, ha 0 a küszöbérték, ami jelzi a megállapításaink robusztusságát. Ezeket a számításokat a 1. Függelékben közöljük.

A fenti változtatások mentén készítünk egyrészt egy alapmodellt (I.), amelyben a magyarázó változók között csupán az említett két változó (FRI, GAP3) és a kettejük interakciója szerepel, illetve egy részletes modellt (II.), amelyben szerepel az összes többi magyarázó változó is az alábbiak szerint:

$$pb_{i,t} = \beta_1 FRI_{i,t} + \beta_2 FRI_{i,t} * GAP3_{i,t} + \beta_3 GAP3_{i,t} + \beta_4 WGI_{i,t} + \beta_5 d_{i,t-1} + \beta_6 ELCT_{i,t} + \beta_7 GDP_{i,t} + \beta_8 EURO_{i,t} + c \quad (7)$$

Az alapmodell esetében azt kaptuk, hogy mind az FRI, mind a GAP3 hatása szignifikáns, és ami még ennél is fontosabb számunkra, hogy a két változó interakciója (szorzata) is. Mindez azt jelenti hogy konjunktúra esetén addicionálisan több mint egy százalékponttal javul a GDP-arányos egyenleg abban az esetben, ha emelkedik 1-gyel az FRI értéke.⁸⁷

Az interakció szempontjából hasonló eredményt adott a részletes modell is. Miközben az új magyarázó változók bevonásával érdemben emelkedett a modell magyarázóértéke, növekedett a két együttható összege is. A becslés alapján, az FRI egy egységgel történő növekedése 1,27-tel (0,46+0,81) javítja a GDP-arányos elsődleges egyenleget.⁸⁸ Ezen kívül szignifikánsnak bizonyult még a kormányzati hatékonyságot mérő WGI, a következő parlamenti választásokig hátralévő évek száma (ELCT), az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) szintje, valamint az adósságráta (d) késleltetett értéke.

Mivel a vizsgálatunk tárgyát elsősorban a magyarázó változók között szereplő interakció képezi, ezért szükséges még a Wald-teszt elvégzése is. Mivel a teszt p-értéke az alapmodell (I.) esetében 0,06, a részletes modell (II.) esetében 0,001, így az utóbbi eset-

⁸⁷ Az FRI és az interakció koefficienseinek összege ebben az esetben nem bizonyult szignifikánsnak, így az összegük nem értelmezhető.

⁸⁸ A két koefficiens összege is szignifikánsnak bizonyult (p=0,006)

ben tudjuk bizonyossággal cáfolni azt a hipotézist, hogy mindkét koefficiens a nullával egyenlő.

7. táblázat: A szűkített panel becslések eredményei

Magyarázó változók	Alapmodell (I.) Függő változó: pb	Részletes modell (II.) Függő változó: pb
Fiscal Rules Index (FRI)	-0,88 * (0,08)	0,46 (0,389)
FRI*GAP3	1,08 ** (0,04)	0,81 ** (0,033)
Kibocsátási rés (GAP3)	0,87 ** (0,04)	0,17 (0,702)
Kormányzati hatékonyság (WGI)		2,7 * (0,06)
Adósságráta (d[-1])		0,06 *** (0,00)
Választási ciklus (ELCT)		0,18 * (0,09)
Bruttó haza termék (GDP)		0,56 ** (0,02)
Euró bevezetése (EURO)		0,74 (0,40)
N	167	151
R ²	0,04	0,34

*Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10% -os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az OLS-becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett.*

Amint arra korábban rámutattunk, az eddigi regressziós becslések esetében módszertani korlátok nehezítették az összefüggések pontos feltárását. Az OLS-becslés ugyanis a panel adatbázisunk esetében nem tette lehetővé, a dinamikus modell használatát, azaz hogy az elsődleges egyenleg késleltetett változója is szerepeljen a magyarázó változók között. Mivel a szakirodalom eredményei csakúgy, mint a saját becsléseink azt jelzik, hogy ezzel jelentősen csökken a modell magyarázóértéke, ezért más megoldást kerestünk.

A probléma kezelése érdekében az általános momentumok módszerének (GMM) egy speciális változatát használjuk, amelynek kialakítása az Arellano-Bond (1991) szerzőpáros nevéhez fűződik. Ez a dinamikus modell instrumentális változók segítségével a magyarázó változók változása alapján becsüli meg a függő változó változását. Instrumentális változókként a függő változó és a magyarázó változók késleltetett értékeit használjuk. A megbecsült egyenlet:

$$pb_{i,t} = \beta_1 pb_{i,t-1} + \beta_2 FRI_{i,t} + \beta_3 GAP3_{i,t} * FRI_{i,t} + \beta_4 GAP3_{i,t} + \beta_5 WGI_{i,t} + \beta_6 d_{i,t-1} + \beta_7 ELCT_{i,t} + \beta_8 GDP_{i,t} + \beta_9 EURO_{i,t} + c \quad (8)$$

A modellbecslés legfontosabb eredménye számunkra az, hogy az interakciós változó szignifikánsan hat a költségvetési fegyelemre. Ez azt jelenti, hogy válság esetén nincs bizonyítható hatása a költségvetési szabályoknak az egyenlegre, viszont konjunktúra idején ha az FRI értéke eggyel emelkedik, akkor a GDP-arányos elsődleges egyenleg 1,03 százalékponttal javul.⁸⁹ Ezen kívül az elsődleges egyenleg késleltetett értéke és a kormányzati hatékonyságot mérő WGI esetében tekinthető bizonyítottnak az oksági viszony. Esetünkben a Wald-teszt 0,00-ás értéke szintén megerősíti a kapott eredményt.

8. táblázat: Az Arellano-Bond becslés eredményei

Magyarázó változók	Függő változó: pb
Elsődleges egyenleg (pb[-1])	0,16 ** (0,02)
Fiscal Rules Index (FRI)	-0,30 (0,60)
FRI*GAP3	1,03 *** (0,00)
Kibocsátási rés (GAP3)	0,25 (0,27)
Kormányzati hatékonyság (WGI)	1,86 * (0,09)
Adósságráta (d[-1])	0,04 (0,16)
Választási ciklus (ELCT)	0,11 (0,22)
Bruttó haza termék (GDP)	-0,02 (0,94)
Euró bevezetése (EURO)	0,41 (0,70)
N	123
R ²	0,34

Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10% -os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az Arellano-Bond becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett.

Összességében tehát, ha az adatbázisból a saját szabályú országokat kiszűrve kezeljük az endogenitás problémáját, és csak arra fókuszálunk, hogy konjunktúra esetén hogyan

⁸⁹ Az FRI és az interakció koefficiensének összege nem volt szignifikáns

viselkednek a költségvetési szabályok, akkor azt kapjuk, hogy a költségvetési szabályok képesek érdemben hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához, javítani az államháztartás egyenlegét. Mivel legjobb tudomásunk szerint ilyen módon más még nem próbálta kezelni az endogenitást, mint ahogy olyan kutatást sem találtunk, ahol elkülönítve, ezzel a módszerrel csupán konjunktúra esetén vizsgálják a szabályokat, így számításainkat nem tudjuk közvetlenül összevetni másokéval.

Becslésünket részben emiatt elvégeztük úgy is, hogy a függő változót kicseréltük a szakirodalomban gyakrabban használt ciklikusan kiigazított egyenlegre és azt találtuk, hogy válság esetén a költségvetési szabályrendszer erősségét mérő FRI mutató növekedése konjunktúra esetén szignifikánsan javítja ezt a mutatót is⁹⁰. Ez illeszkedik Bergman és szerzőtársainak (2014) eredményeihez, akik szintén az Arellano-Bond modell segítségével vizsgálták meg az FRI és a különböző fiskális mutatók kapcsolatát az EU-s tagállamok 21 évnyi (1990-2011) adatát tartalmazó adatbázison. Becslésük szerint, ha az FRI eggyel emelkedik, akkor a GDP-arányos ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg 0,47 százalékponttal javul.

Teljesen más módszerrel jutott hozzánk hasonló eredményre Heinemann és Yeter (2014), valamint Sacchi és Salotti (2014) is, akik szintén azt találták, hogy a költségvetési szabályok képesek erősíteni az anticiklikus politikát. A fentiekén túl megerősíti közvetve eredményeinket Bergman és szerzőtársainak (2013) egy korábbi munkája is, amelyben az endogenitást ugyan nem kezelték, ám szintén az Arellano-Bond módszerrel megvizsgálták az adatbázisukat képező teljes idősor (1990-2012) mellett külön a gazdasági válság éveit (2009-2012) is. Azt találták, hogy a teljes adatbázisban az FRI eggyel való növelése 0,54 százalékponttal javítja a GDP-arányos ciklikusan kiigazított egyenleget, míg a válság éveire szűkített modell esetében az FRI értéke negatív volt és nem szignifikáns. E két információból együttesen kiolvasható, hogy a költségvetési szabályok válságmentes években biztosan érdemi hatást tudtak gyakorolni a költségvetési fegyelemre. És bár a válságos és válságmentes évek ily módon történő felosztása nem felel meg pontosan a kibocsátási rés nagyságához igazított, általunk használt kategorizálásnak, valamint az endogén változó sem teljesen ugyanaz, úgy véljük, Bergman és szerzőtársainak eredményei közvetve alátámasztják a mi megállapításainkat is.

⁹⁰ Az interakció együtthatója 0,96 volt és szignifikánsnak bizonyult. A részletes eredményeket lásd a 2. Függelékben

Miután bebizonyítottuk, hogy konjunktúra esetén a fiskális szabályok erősítése képes javítani a költségvetési fegyelmet, megvizsgáljuk, hogy ebből a szempontból a fiskális szabályok mely jellemzői a legfontosabbak. Ehhez az FRSI alindexekre vonatkozó változók segítségével arra a kérdésre keressük a választ, hogy a fiskális szabályok mely tulajdonságai segítik leginkább a fegyelmezett költségvetési politikát, illetve hogy a különböző dimenziók mentén végrehajtott egy-egy változtatás mennyiben módosítja a fiskális szabályok hatékonyságát. Azonban míg az eddig használt adatbázisban szereplő összes többi változóra igaz, hogy egy év és egy ország esetében egy értéket vesz fel, addig az egyes tulajdonságok, alindexek egy-egy szabályra vonatkoznak. Ezért fontos hogy minden ország és minden év esetében összesítsük az érvényben lévő költségvetési szabályok egy-egy jellemzőjére kapott pontszámot. Ezt az alábbi módon végeztük el.

Mivel az egy időben érvényes szabályok jellemzően inkább külön-külön hatnak a fiskális politikára, ezért a szabályok pontszámait nem átlagoltuk, hanem összeadtuk. Annak érdekében, hogy egy új szabály önmagában ne növelje automatikusan a pontszámot, ezért az összes szabályt átskáláztuk oly módon, hogy a legrosszabb kapott érték ne az 1, hanem a 0 legyen. Ez praktikus azt jelenti, hogy minden változónak csökkentettük eggyel az értékét. A két bináris változó (riasztási mechanizmus és mentesítő záradék) esetében erre nem volt szükség, mert ezek eredetileg is a 0 vagy az 1 értéket vehették fel. A pontszámok összesítésekor az egyes szabályokat annak függvényében súlyoztuk, hogy az állam pénzügyeinek mekkora hányadát érinti.

Az így összesített változókkal külön-külön egyesével elvégeztük az Arellano–Bond-féle regressziós becslést, amelyhez a (4) egyenlethez analóg módon az alábbi egyenletet írtuk fel:

$$pb_{i,t} = \beta_1 pb_{i,t-1} + \beta_2 A_{j,i,t} + \beta_3 GAP3_{i,t} * A_{j,i,t} + \beta_4 GAP3_{i,t} + \beta_5 WGI_{i,t} + \beta_6 d_{i,t-1} + \beta_7 ELCT_{i,t} + \beta_8 GDP_{i,t} + \beta_9 EURO_{i,t} + c \quad (9)$$

Ahol az A_j változó a különböző tulajdonságokra kapott pontszámokat jelöli.

9. táblázat: A részletes becslések eredményei

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8
A_i	-1,26** (0,02)	-0,47 (0,13)	-0,60 (0,24)	-0,09 (0,42)	-0,44 (0,26)	-0,07 (0,79)	-0,03 (0,98)	-0,57* (0,06)
$A_i * GAP3$	1,06*** (0,00)	0,74*** (0,00)	1,05*** (0,00)	1,11*** (0,00)	0,76** (0,03)	0,03 (0,88)	0,77 (0,35)	0,45* (0,09)
N	123	123	123	98	117	82	53	93
Wald-teszt	0,00	0,01	0,00	0,00	0,07	0,96	0,35	0,02

*Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10%-os szignifikancia szintet jelöl. Az Arellano-Bond becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett. A1: Törvényi háttér; A2: Célok rögzítése; A3: Ellenőrző testület; A4: Riasztási mechanizmus; A5: Szankcionáló testület; A6: Korrekciós mechanizmus, A7: Mentésítő záradék; A8: Nyilvánosság.*

A táblázatban csak a számunkra releváns együtthatókat, illetve a Wald-teszt eredményeit tüntettük fel. Ahhoz, hogy bármelyik alindexről elmondhassuk, hogy annak növekedése érdemben javítja konjunktúra időszakában az elsődleges egyenleget, az alábbi két feltételnek kell megfelelnie:

- Az $A_i * GAP3$ együtthatójának nullától különbözőnek és szignifikánsnak kell lennie.
- A Wald-teszt eredményének kisebbnek kell lennie, mint 0,05.

Míndezek alapján az eredményeink azt jelzik, hogy öt olyan jellemző van, amely javításával érdemben növelhető a fiskális szabályok költségvetési fegyelemre gyakorolt pozitív hatása: a jogi háttér, a célok rögzítése, az ellenőrző testület, a riasztási mechanizmus, és a nyilvánosság. A többi szempont esetében vagy nem találtunk szignifikáns kapcsolatot, vagy pedig a Wald-teszt haladta meg a küszöbértéket.

5.4. Következtetések

Vizsgálatunk egyik legfontosabb újdonsága, hogy az endogenitás problémáját újszerűen kezelve bizonyítottuk, hogy a nemzeti szintű költségvetési szabályok hasznos eszközeivé válhatnak a fiskális politikának. Ennek alátámasztásául kutatásunk első felében bemutattuk, hogy a szabályok képesek általánosságban javítani az egyenleget. Ám még ennél is fontosabb az az eredményünk, hogy akkor is hozzá tudnak járulni a szigorú költségvetési politikához, amikor erre leginkább szükség van, azaz konjunktúra esetén. Míndez persze nem jelenti azt, hogy a szabályoknak ne lenne egyfajta jelző szerepük is,

sőt! Egyik fontos részeredményünk, hogy a szabályt bevezető kormány általában szigorúbb költségvetési politikát folytat, mint az utódja. Ez összevág azokkal a kutatási eredményekkel és elméleti irányzatokkal, amelyek szerint a kormányok sok esetben már egy költségvetési kiigazítás után, illetve stabil és fegyelmezett fiskális politika mellett vezetnek be nemzeti szintű költségvetési szabályokat annak érdekében, hogy jelezzék a piacnak elköteleződésüket a fenntartható gazdálkodás mellett. Erősíti ezt az állításunkat az is, hogy miként ezt korábban bemutattuk, a költségvetési problémák mellett a nemzeti szabályok bevezetésének szinte mindig fontos mozgatórugója volt egy külső elvárás, feltételrendszer általában az Európai Unió részéről. E külső elvárásnak való jövőbeli megfelelési szándék bizonyítéka volt sok esetben a költségvetési szabály bevezetése.

A két állításunk, mely szerint a szabályok befolyásolják a költségvetési politikát, és hogy elsősorban azért vezették be őket, hogy a politikusok jelezzék elköteleződésüket, csupán látszólag mondanak egymásnak ellent. Kutatásunk eredményei a szakirodalom ide vonatkozó megállapításaival összhangban éppen arra mutatnak rá, hogy bár egy szabály bevezetésekor valószínűleg erősebb volt a jelző hatása, és azt nem tudjuk mérni, hogy közvetlenül utána mennyiben befolyásolta a szabály a költségvetési politikát, azt azonban sikerült bizonyítanunk, hogy a későbbiekben, egy kormányváltást követően már érdemben képesek voltak a szabályok hozzájárulni a költségvetési fegyelmehez. Így a szabály kettős funkciója kiegészíti egymást. Az a kormány, amelyik bevezeti a szabályt, legtöbbször már elkötelezett a fegyelmezett politika mellett, és ezt akarja jelezni az új szabállyal, az új kormányok megjelenésével viszont eredményeink szerint a szabály funkciót vált, és eredményesen segíti a fegyelmezett gazdálkodást. Ez tehát azt jelenti, hogy a költségvetési szabályok nem feltétlenül rövid távon, hanem sokkal inkább közép- és hosszú távon képesek erősíteni a fiskális fegyelmet, amit az is alátámaszt, hogy minél régebbi egy szabály, annál nagyobb reputációs költséget jelent annak megsértése, vagy megváltoztatása.

A fentiekén túl arra is kíváncsiak voltunk, hogy a költségvetési szabályok mely karakterei járulnak hozzá leginkább a hatékony működéshez. Fontos hangsúlyoznunk, hogy becsléseink eredményei szinte pontosan illeszkednek a harmadik fejezet végén megfogalmazott állításainkhoz. Ott az alapján különítettük el és vizsgáltuk az egyes országok szabályait, hogy az állam pénzügyei a válság során fenntarthatónak bizonyultak-e vagy sem. Az első és legfontosabb megállapításunk, hogy minél erősebb a szabályrendszer,

annál kedvezőbb a hatása. Ezen belül minél magasabb jogi normára épül a szabály annál inkább képes hozzájárulni a költségvetési fegyelemhez. Növeli egy költségvetési szabály hatékonyságát, ha az pontos célokat tartalmaz, kizárva ezáltal annak a lehetőségét, hogy a kormány a saját pillanatnyi politikai érdekei mentén módosítson a célokon. Hozzájárul a költségvetési fegyelemhez az olyan riasztási mechanizmus, amely valós időben jelzi, ha veszélybe kerül egy szabály betartása. Ez lehetőséget teremt a kormány számára, hogy egy időben végrehajtott korrekció segítségével biztosítsa a szabály betartását. Egyik legfontosabb állításunk pedig, hogy javítja a fiskális szabályok költségvetési fegyelemre gyakorolt hatását egy költségvetési tanács jellegű ellenőrző testület, amely független a kormánytól és a szabály betartását ellenőrzi. Ennek részeként folyamatosan monitorozza azokat a költségvetési folyamatokat, amelyekre a szabály vonatkozik. Ez a megállapításunk annak fényében különösen fontos, hogy a szakirodalom egyre nagyobb figyelmet szentel a fiskális szabályok működésének (lásd Kopits, 2011; Debrun–Takahashi, 2011; Hagemann, 2010), illetve a szabályok és a tanácsok egymást helyettesítő vagy kiegészítő viszonyának. Eredményeink alapján úgy látjuk, hogy inkább az utóbbinak van létjogosultsága, hiszen a költségvetési szabályok hatékonyságát képes növelni egy független költségvetési tanács (Wyplos, 2012). Mindezek túl, de természetesen szorosan kapcsolódva a költségvetési tanácsok szerepéhez, növeli egy szabály hatékonyságát, ha a szabály működése minél nagyobb szerepet kap a nyilvánosságban.

6. TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

A disszertáció korábbi fejezeteiben áttekintettük a költségvetési szabályok működésének elméleti hátterét, összegeztük a nemzeti szintű fiskális szabályok elterjedésének tapasztalatait, megvizsgáltuk, hogy képesek-e hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához, illetve szélesebb értelemben a költségvetés fenntarthatóságához, majd rámutattunk azokra a jellemzőkre, amelyek leginkább képesek növelni a szabályok eredményességét.

Az utolsó fejezet kettős céllal készült. Egyrészt arra keressük a választ, hogy a kapott eredményeket lehet-e hasznosítani operatív elemzésekben, egy-egy ország költségvetési szabályrendszerének értékelésekor. Ez arra a feltételezésre épül, hogy miután kimutattuk, hogy a költségvetési szabályrendszerek mely jellemzői képesek leginkább hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához, ha ezen szempontok alapján vesszük górcső alá az egyes államok fiskális szabályait, akkor megalapozott véleményt tudunk alkotni az eszköz lehetséges eredményességéről. Másrészt ez a vizsgálat lehetőséget teremt egyúttal a magyar költségvetési szabályrendszer értékeléséhez is. A hazai gyakorlat áttekintése ráadásul több szempontból is érdekes tanulságokkal szolgálhat. Egyrészt a rendszerváltás óta eltelt negyedszázadban nagyon sok olyan tünetet produkált a magyar költségvetési politika, amely a deficithajlam erős jelenlétére utal, és egyúttal jelzi a költségvetési szabályok létjogosultságát. Másrészt az a tény, hogy a 2010-ben hatalomra került új kormány radikálisan átalakította a költségvetési szabályrendszert megerősíti azt a korábbi következtetésünket, hogy a szabályok rövidtávon inkább jelzéseként szolgálnak és korlátozó jellegük inkább hosszabb távon kerülhet előtérbe.

Mivel a korábban bemutatott kutatásaink alapján kijelenthető, hogy mind a fenntarthatóság, mind pedig közvetlenül a fegyelmezett költségvetési politika szempontjából kulcsfontosságú, hogy a szabály az államháztartás minél nagyobb hányadát lefedje, ezért a továbbiakban csak érinteni fogjuk a helyi önkormányzatok gazdálkodására vonatkozó előírásokat és az államháztartás egészére vonatkozó költségvetési szabályokra koncentrálnunk.

Elsőként arra keressük a választ, hogy mennyiben jellemzőek hazánkra azok a problémák, amelyek megoldásához hozzájárulhatnak a költségvetési szabályok, majd részletesen bemutatjuk a jelenleg Magyarországon érvényes költségvetési szabályokat. Ezt kö-

vetően megvizsgáljuk a költségvetési szabályok működését, ám azt fontos hangsúlyozni, hogy a magyar költségvetési szabályrendszer átfogó értékelésére nem vállalkozunk. Egyrészt arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk a szabályok működését, ehhez pedig azt vizsgáljuk meg, hogy a szabályok külön-külön milyen költségvetési politikát írtak (volna) elő a korábbi években. Másrészt különböző szimulációk segítségével görcső alá vonjuk a szabályok tartalmát abból szempontból, hogy mennyiben képesek kezelni a gazdasági ciklusok alakulást. Az értékelés harmadik részében a szabályok azon jellemzőit vizsgáljuk meg, amelyek az eddig elvégzett kutatásaink szerint érdemben képesek javítani egy szabály hatékonyságát.

6.1. A költségvetési politikával kapcsolatban problémák és kockázatok

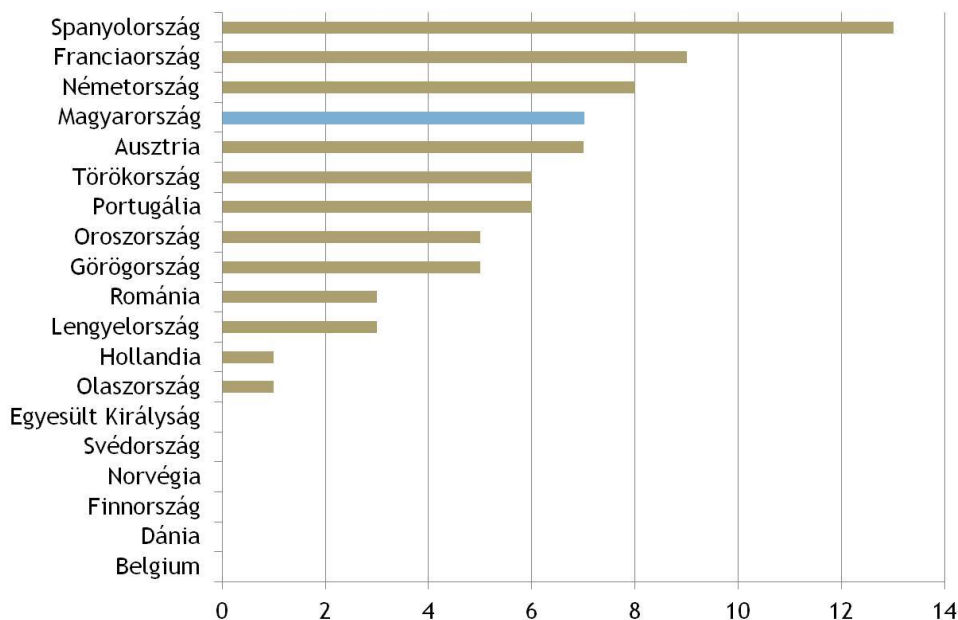
A fiskális politikával szemben nagyon sokféle elvárás fogalmazható meg, ezeket csoportosította Musgrave (1959) az allokációs, a redisztribúciós és a stabilizációs funkciók köré. Mindezek fényében a fenntarthatóság kérdésköre nem tartozik a fiskális politika céljai közé. Egyrészt azért, mert – ahogy erre már korábban utaltunk – tágabb értelemben végső soron mindig fenntartható a költségvetési politika, csupán az a kérdés hogy az ehhez esetleg szükséges intézkedéseket (például költségvetési kiigazítást) a saját ütemezése szerint, vagy pedig a piac által megkövetelt ritmusban hajtja-e végre egy kormány (Pápa–Valentinyi, 2008). Másrészt véleményünk szerint a fenntartható költségvetési politika csupán szükséges, de nem elégséges feltétele a társadalmi jólét szempontjából optimális állami gazdálkodásnak. Mindezt azért hangsúlyozzuk, mert a következőkben nem általánosságban fogalmazunk meg kritikákat a magyar költségvetési politikával szemben, így nem érintünk olyan fontos kérdéseket, mint a hatékonyság, a méltányosság, a versenyképesség, vagy éppen a korrupció. Ehelyett egyrészt megvizsgáljuk, hogy a múltbeli tapasztalatok alapján mit tudunk elmondani a magyar költségvetési politika fenntarthatóságáról, másrészt sorra vesszük azokat a problémákat és kockázatok, amelyek jelenleg érintik a fiskális politikát, és amelyek kezelésében, megoldásában segíthetnek a jól működő fiskális szabályok.

6.1.1. Múltbeli tapasztalatok, fiskális alkoholizmus

Reinhart és szerzőtársai (2003) az elsők között hívták fel arra a figyelmet arra, hogy ha egy ország a múltban gyakrabban került pénzügyi válságba, akkor annak a jövőben is nagyobb eséllyel kell hasonló problémákkal szembenéznie. Az általuk adósságérzé-

kenységnek (debt tolerance) elnevezett jelenséget a szerzők egy krónikus betegséghez hasonlítják, amiből igen nehéz kigyógyulni. Egyrészt mert egy államcsőd, illetve az adósság átütemezése a reputáció romlásán keresztül hosszútávon is bizalmatlanná teszi a befektetőket az adott állammal szemben. Másrészt pedig egy finanszírozási válság éppen azt az intézményi környezetet gyengíti, amelynek kulcsszerepe van az ilyen típusú problémák elkerülésében. Ezzel magyarázzák a szerzők, hogy bár az optimális, illetve fenntartható adósságszinttel kapcsolatban élénk viták folynak⁹¹, az államcsődre hajlamos országokban a többi államhoz képest általában szignifikánsan alacsonyabb az államadósság fenntarthatóság szempontjából biztonságosnak ítélt szintje⁹²

26. ábra: Az államcsődök és adósságtrendezések száma (1880-2008)



Forrás: Reinhart – Rogoff, 2009, 97.o

Mindezek miatt, ha azt vizsgáljuk, hogy milyen problémák és kockázatok övezik a magyar költségvetési politika fenntarthatóságát, akkor nem szabad csupán az aktuális időszakra koncentrálnunk, hiszen a múltbeli tapasztalatok is jócskán befolyásolják a jelenbeli és jövőbeli folyamatokat. Márpedig Magyarország szempontjából mind a régmúlt, mind pedig a közelmúlt komoly kockázatokat rejt magában. Reinhart és Rogoff kor-

⁹¹ Lásd Callen és szerzőtársai (2003), Reinhart és szerzőtársai (2003), Presbitero (2010).

⁹² Mindez megerősíti azt, amire már korábban is utaltunk, például Györfly (2012) munkája kapcsán, hogy a költségvetési politikával kapcsolatos fenntarthatósági problémák általában mélyebb társadalmi-gazdasági-kulturális gyökerekkel rendelkeznek. Ugyanez megjelenik Benczes (2016) munkájában is, amelyben a szerző a politika és a választók kapcsolatán keresztül vizsgálja az elmúlt közel fél évszázad gazdaságpolitikáját.

szakalkotó munkájában (2009) több száz évre visszamenőleg összegyűjtötte és megvizsgálta a különböző típusú fiskális válságok gyökereit, jellemzőit és következményeit. Ebből az derül ki, hogy 1800 és 2008 között Magyarországon 7 alkalommal volt államcsőddel, vagy a kötelezettségek átütemezésével járó fiskális válság. A vizsgált 19 európai ország közül csupán Spanyolországban, Franciaországban és Németországban fordult elő gyakrabban ilyen esemény, miközben közel fél tucat állam ma is tiszta lappal állhat a befektetők elé.

A magyar államcsődök és átütemezések nagyobbik része még az Osztrák-Magyar Monarchia idejéhez köthető, két esetben azonban már független államként vált fizetéképtelenné Magyarország a nagy gazdasági válságot követően a múlt század harmincas-negyvenes éveiben. Ami azonban ennél sokkal fontosabb a jelenlegi fenntarthatósági kockázatok szempontjából, az egyrészt a 2008 szeptemberi fizetéképtelenség, másrészt azok a folyamatok, amelyek elvezettek odáig.

A kudarc közvetlen előzményeinek a megértéséhez az ezredfordulóig kell visszatekinteni. A kilencvenes évek végére nagyjából lezárultak a rendszerváltáshoz kapcsolódó legjelentősebb változások a gazdaságban, mind a termelésben, mind a pénzügyi szolgáltatások területén alapvetően befejeződött a magánszektor létrehozása és megerősödése (Halpern–Neményi, 2000). Az ezzel párhuzamosan kialakult transzformációs válság ugyan tovább növelte a szocializmusból igen jelentős adósságot öröklő állam terheit, ám részben az 1995-ben meghirdetett konszolidáció⁹³ eredményeképpen a kilencvenes évek második felére érdemben javult a makrogazdasági mutatók többsége. A költségvetés hiánya az ezredfordulóra a GDP 3 százalékára mérséklődött, és részben a kiigazításnak, részben a privatizációs bevételeknek, illetve ezeken túlmenően a gazdasági növekedésnek köszönhetően a GDP arányos államadósság néhány éve alatt közel kilencven százalékról 55 százalékra mérséklődött.⁹⁴

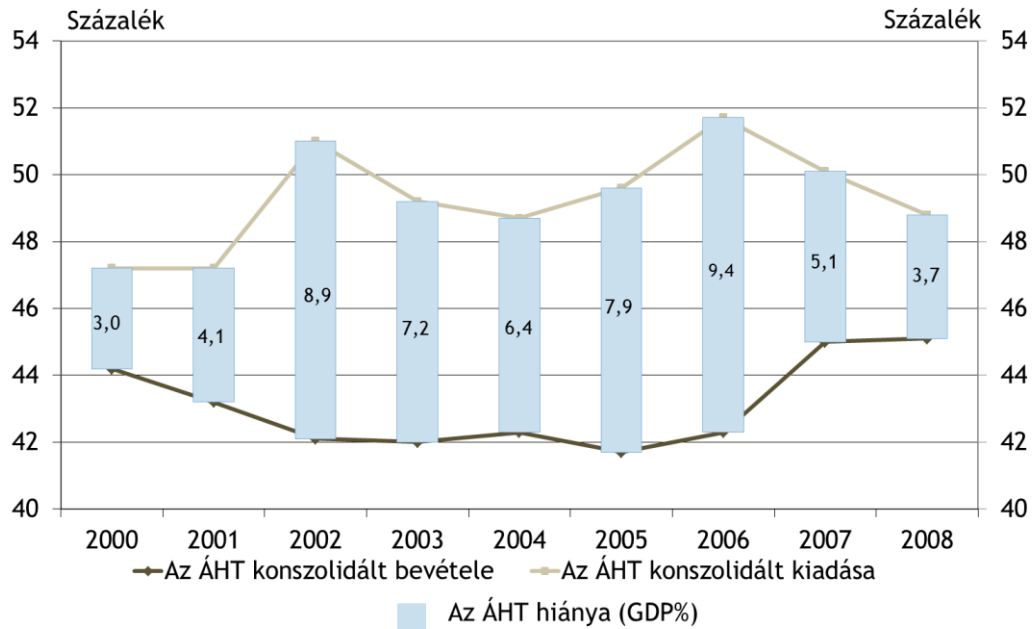
Bár a költségvetési ciklusok már a kilencvenes években is igazodtak a politikai ciklusokhoz (Karsai, 2006) az ezredfordulót követően a deficithalam „fiskális alkoholizmus-sá” (Kopits, 2006, 13. o.) nőtte ki magát. A bevételek csökkenésével már 2001-ben

⁹³ Erről bővebben lásd Kornai (1996), Mellár (1997), és P. Kiss (1998) munkáit.

⁹⁴ Fontos ugyanakkor azt is hangsúlyozni, hogy az ezredfordulóra elért eredmények egy része abból eredt, hogy hazánk sikeresen kapcsolódott az európai konjunktúrára, elfedve néhány olyan strukturális problémát, mely hosszú távon gyengítette a magyar gazdaságot. Ezek közül a legjelentősebb az alacsony foglalkoztatás (Fazekas – Scharle, 2012), a jövedelmi különbségek növekedése (Tóth, 2005) és a közszférában dolgozók bérhátránya (Köllő, 2013) volt.

megkezdődött a hiány emelkedése, az igazi fordulat azonban a költségvetési politikában a következő év jelentette.

27. ábra: Az államháztartás bevételei, kiadásai és hiánya a GDP százalékában



Forrás: Eurostat

A 2002-es parlamenti és önkormányzati választások évében elsősorban a kiadásnövelő intézkedések (minimálbéremelés, egyszeri nyugdíjkiegészítés, béremelés a közszférában) következtében soha nem látott mértékben, majdnem öt százalékponttal romlott, és így a duplájára emelkedett a GDP-arányos deficit. Ellentétben azonban a korábbi választásokkal, a költségek ezúttal nem követte érdemi költségvetési konszolidáció. Míg az előző két ciklusban a két választás között sikerült 5 százalék alá mérsékelni a GDP-arányos hiányt, addig 2003 és 2005 között még a 6 százalékot is jelentősen meghaladta a mutató.

A 2006-os költségvetési évet két, egymást követő ellentétes irányú folyamat határozta meg. A választások előtt, az év első felében jelentős lazításra került sor, ami tovább rontotta az egyensúlytól addigra már így is meglehetősen távol került költségvetés helyzetét (lásd Ohnsorge-Szabó – Romhányi, 2007). Az év folyamán azonban a tőkepiacok és az Európai Unió sorozatos jelzései nyomán a kormány belátta, hogy ez a költségvetési politika fenntarthatatlan, és a választásokat követően sor került az évtized első nagy

kiigazítására. Ebben az évben a deficit mindezek mellett is meghaladta a GDP 9 százalékát, a megszorítások hatására azonban a következő két évben már érdemben zsugorodott a hiány. A 2008-as nemzetközi pénzügyi válság költségvetési szempontból így is törekeny helyzetben érte Magyarországot. Az államadósság a GDP 71,7 százaléka volt (részletesen lásd lejjebb), a költségvetési hiány pedig a 2006-os költségvetési kiigazítás ellenére még mindig meghaladta a maastrichti előírásban szereplő 3 százalékot.

Ez a folyamat vezetett ahhoz, hogy a 2007-08-ban kitört pénzügyi válságból hazánk számára finanszírozási válság lett. A hitelezők elfordultak Magyarországtól, amely kénytelen volt 2008 őszén nemzetközi szervezetekhez (EU-IMF-Világbank) fordulni hitelkérelemmel annak érdekében, hogy eleget tudjon tenni a fizetési kötelezettségeinek (Cordero, 2009). Két év alatt ily módon 12,9 milliárd eurónyi forráshoz jutott a magyar állam, amelyből egyrészt finanszírozta a költségvetés hiányát, másrészt kifizette a lejáró hiteleket, harmadrészt pedig a devizatartalék növelésén keresztül csökkentette az állam sérülékenységet.

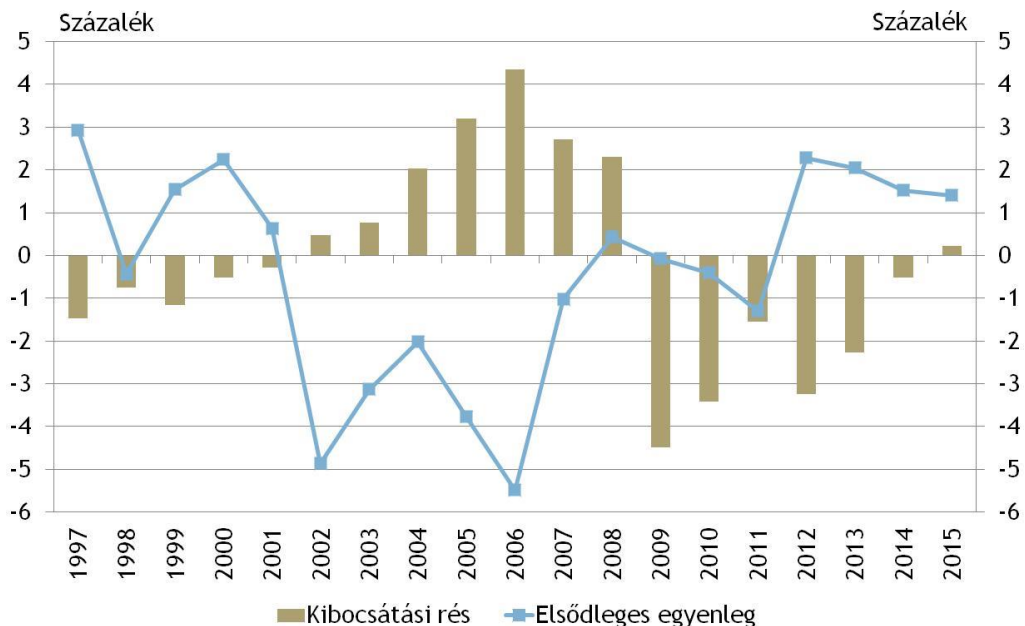
A kétezres évek közepéig tartó fiskális politika ily módon de facto is fenntarthatatlannak bizonyult. A feltárt magyarázatok egy része a társadalmi folyamatok irányába mutat, Györffy (2005) például arra hívta fel a figyelmet, hogy a deficitesebb gazdaságban szerepet játszik a társadalomnak a politikai rendszerrel szemben kialakult bizalmatlansága. Muraközy (2008) azt hangsúlyozta, hogy a demokrácia körülményei között is tovább élt a Kádár-rendszer legitimitása érdekében a diktatúrában kialakult túlsúlyos és túlköltekező 'kvázi-jóléti' állam, és azért jutott el idáig a magyar fiskális politika, mert „a puha demokráciában puha maradt az ország makroszintű költségvetési korlátja” (uo. 149. o.). Az elemzések egy része (Romhányi – Kopits, 2010) azonban – és disszertációnk számára ezek a legfontosabbak – a megfelelő fiskális keretrendszer hiányában látta már a fizetésképtelenség előtt is a fegyelmezetlen költségvetési politika egyik lehetséges magyarázatát. Orbán és Szapáry (2006, 307. o.) pedig meg is fogalmazták, hogy „a fiskális fegyelem krónikus hiányára kínálkozó egyik megoldás a fiskális szabályok felállítása” és ugyanezt szorgalmazta egy átfogó költségvetési keretrendszer megalkotásán belül Kopits (2007) és Romhányi (2007) is.

6.1.2. Prociklikus gazdaságpolitika

Azon túlmenően, hogy a rendszerváltás óta eltelt több mint negyedszázad alatt egyszer már külső segítségre szorult, azaz fenntarthatatlannak bizonyult a magyar költségvetési politika, egy másik fontos szempontból is meglehetősen problémás a magyar gyakorlat. Az államháztartás ugyanis ahelyett, hogy stabilizálná a gazdasági ciklusok hatásait, a rendszerváltás óta eltelt időszak jelentős többségében felerősítette azt (Darvas, 2010; Égert, 2012).

A kilencvenes évek második felében leginkább maga a költségvetési kiigazítás tehetett arról, hogy az elsődleges többlet mellett negatív volt a tényleges és a potenciális teljesítmény különbségét mérő kibocsátási rés, ami meglehetősen prociklikus gazdaságpolitikát jelez. Ennél nagyobb problémát jelentett, hogy miközben a kétezres évek első felében az egyre növekvő kibocsátási rés azt jelzi, hogy a gazdaság tényleges teljesítménye egyre nagyobb mértékben felülmúlta a potenciális szintet, addig az elsődleges többletből egyre nagyobb hiány lett. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés éppen konjunktúra idején kezdett el költekezni, amikor az államháztartás feladata az lett volna, hogy megtakarításokkal csökkentse az államadósságot, és ezzel mozgásteret teremtsen magának a későbbi visszaesések esetére.

28. ábra: A kibocsátási rés és az államháztartás elsődleges egyenlege (GDP %)



Forrás: AMECO

Megjegyzés: Az idősor adatkorlátok miatt kezdődik 1997-től

A 2006 végén megkezdett költségvetési konszolidáció kevésnek és megkésettnek bizonyult, így a finanszírozási válság során a befektetői bizalom visszaszerzése érdekében kénytelen volt szigorú költségvetési politikát folytatni az állam. Amikor tehát ismét szükség lett volna az állami keresletélénkítésre, akkor erre nem volt lehetősége a kormánynak, tovább súlyosbítva ezzel a világgazdasági válság hatásait (Kopits – Romhányi, 2010).

Összességében az elmúlt 19 év alatt 13-szor volt ellentétes az előjele az elsődleges költségvetési egyenlegnek és a kibocsátási résznek, amely prociklikus gazdaságpolitikára utal. Bár ez a megközelítés, elsősorban a kibocsátási rés mérése miatt, némileg problémás, tökéletesen illeszkedik más módszertant használó vizsgálatok eredményeihez. Darvas például (2010) a reálnövekedés és a kormányzati fogyasztás változása között mért erős korreláció alapján jutott azonos eredményre.

6.1.3. Magas államadósság

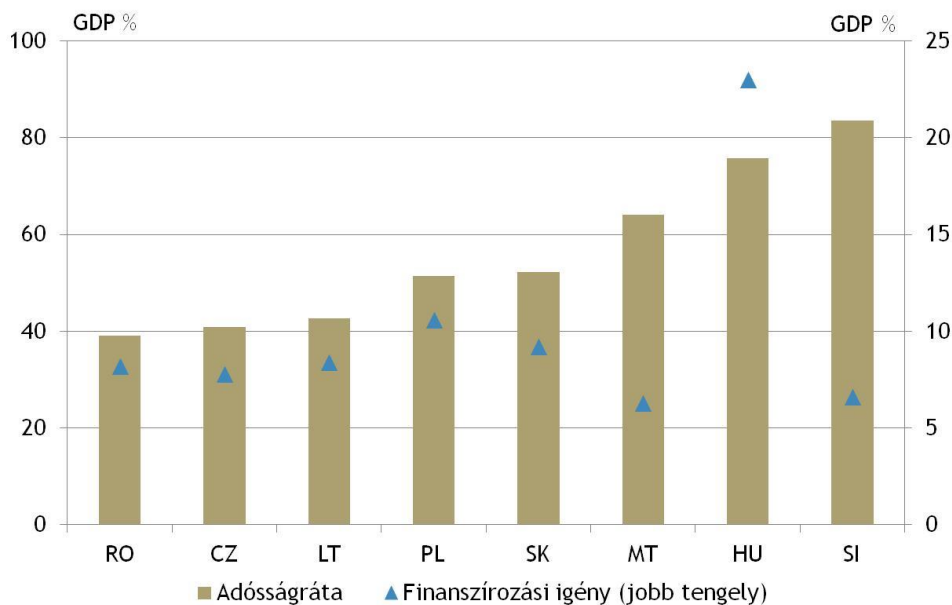
Bár arra már többen is felhívták korábban a figyelmet (Manasse és szerzőtársai, 2003; Manasse – Roubini, 2005), hogy önmagában egyetlen fiskális mutató, így az adósságráta alapján sem lehet megítélni egy ország fenntarthatóságát, a kötelezettségállomány nagyságának szerepe elvitathatatlan a fiskális politika értékelésében. Márpedig a kétezres évek első felére jellemző laza költségvetési politika, majd a megszorításokat követő gazdasági válság rányomta a bélyegét az államadósság alakulására is.

Általánosságban azt lehet mondani, hogy 2001 és 2006 között a költségvetési expanzió miatt emelkedett az adósságráta 52-ről 65 százalékra, a következő négy évben pedig elsősorban a gazdasági visszaesés és egyéb tételek (árfolyamgyengülés, devizatartalék feltöltése) miatt növekedett egészen 81 százalékig a mutató. Azóta (a 2011-es expanziót kivéve) jórészt az elsődleges többleteknek köszönhetően, valamint a magánnyugdíjpénztárak államosításának eredményeképpen lassan mérséklődni kezdett (Czeti – Hoffmann, 2006, Tóth, 2011) az adósságráta.

Az elmúlt évek enyhén kedvező folyamatai ellenére azonban a GDP-arányos magyar államadósság továbbra is érzékeny pontja a magyar gazdaságpolitikának (lásd Európai Bizottság, 2014; Európai Bizottság, 2015; IMF, 2015). Részben azért, mert az adósságráta nagysága kiemelt helyen szerepel azok között a tényezők között, amelyek befolyá-

solják a befektetők megítélését (lásd Ardagna és szerzőtársai, 2004; Baldacci és Kumar, 2010).

29. ábra: Adósságráta és finanszírozási igény a régiós országok körében (2015)



Forrás: AMECO, IMF Fiscal Monitor (2015)

A 2015 végén mért GDP-arányosan 75,3 százalékos adósság pedig messze meghaladja a hozzánk hasonló fejlettségű⁹⁵ országok átlagát. Régiós versenytársaink közül csupán Szlovéniában magasabb az adósságráta, a három másik visegrádi ország átlaga az 50 százalékot sem éri el. Emellett azonban a fenntarthatóság szempontjából legalább ilyen fontos a bruttó finanszírozási igény (lásd De Broeck – Gusci, 2011), amely azt mutatja meg, hogy egy adott évben a lejáró adósságok megújítása, valamint a deficit finanszírozása érdekében összesen mekkora külső forrásbevonásra van szüksége egy adott kormányzatnak.

A mutató tehát jelzi, hogy a külső források esetleges elapadása, vagy megrágulása mekkora problémát okoz az adott ország számára. Ebből a szempontból hazánk különösen sérülékeny. Míg a többi régiós országban a finanszírozási igény jellemzően a GDP 5-10 százaléka, addig hazánk esetében 2015-ben például 25 százalék volt. A jelentős eltérést ezen belül nem az éves deficit finanszírozása okozza, hanem a lejáró adósságok

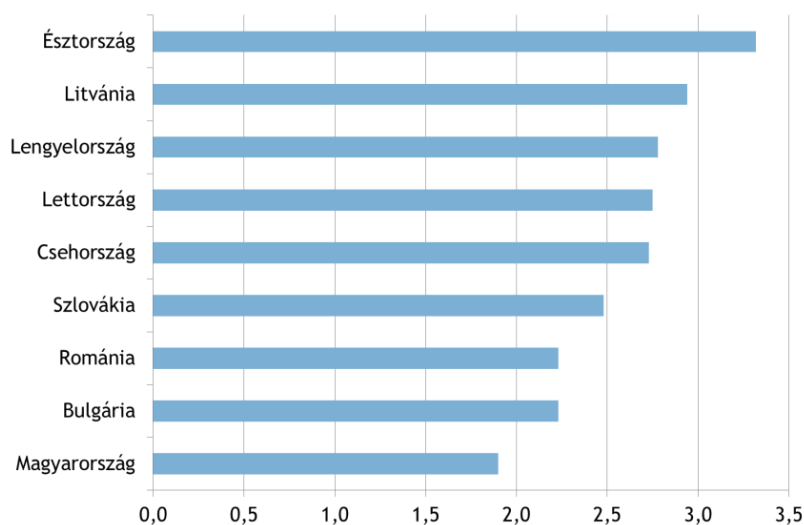
⁹⁵ A fejlettség azért fontos, mert amint arra már többen is rámutattak (Presbitero, 2010; IMF, 2011), minél fejlettebb egy ország, annál nagyobb adósságot tolerál a piac.

megújításának nagysága. Ez utóbbit egyrészt az adósság lejárat szerkezete⁹⁶, átlagos futamideje, másrészt pedig természetesen az adósság nagysága határozza meg.

6.1.4. A kiszámíthatóság és a transzparencia hiánya

A kiszámíthatóság és a transzparencia alapvetően különböző fogalmak, ám vizsgálatunk szempontjából több hasonlóságot is tartalmaznak. Egyrészt a megfelelő költségvetési szabályok bevezetése mindkét területen hozzájárulhat a fejlődéshez, azaz egyaránt növelheti a gazdaságpolitika kiszámíthatóságát, és a közpénzügyek átláthatóságát. A második közös pont, hogy ezek a fogalmak mind az információhoz kapcsolódnak. Az információ vonatkozhat a költségvetési intézkedésekre, illetve azok előkészítésére, hatásaira (átláthatóság), valamint a kormány jövőbeli terveire (kiszámíthatóság). Ezek a várakozásokon keresztül már rövidtávon is befolyásolhatják a fiskális intézkedések hatását, hosszú távon pedig jelentős mértékben hatnak a fiskális politika minőségére, csakúgy, mint a költségvetési politika fenntarthatóságára. A harmadik közös pont, hogy a magyar fiskális politika mindkét területen meglehetősen gyengén teljesít.

30. ábra: A gazdaságpolitika kiszámíthatósága 2015-ben*



Forrás: Kelet-Közép Európai konjunktúrajelentés (Német-Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara)

Megjegyzés: 1 - nagyon elégedetlen; 5 - nagyon elégedett

⁹⁶ 2010-ben az OECD összes tagországa közül hazánkban volt a legalacsonyabb az átlagos futamidő (Aizenman – Pasricha, 2010).

Az egyik leggyakrabban megfogalmazott kritika a magyar gazdaságpolitikával kapcsolatban a kiszámíthatatlanság. Ez több csatornán keresztül is akadályozza a gazdaság fejlődését (Obláth, 2014), hiszen emeli a magyar gazdaság összes szereplője számára a külső források költségeit, rontja az üzleti környezetet, és növeli az inflációt (Munkácsi, 2012). A Német-Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara által megkérdezett vállalatvezetők 44 százaléka 2015-ben nagyon elégedetlen, további 27 százaléka pedig elégedetlen volt a magyar gazdaságpolitika kiszámíthatóságával.

Az összesített pontszám alapján a magyar gazdaságpolitika kiszámíthatósága nem csupán a visegrádi országok között a legrosszabb, de e tekintetben előttünk jár Bulgária és Románia is.

Nem jobb a helyzet az átláthatóság szempontjából sem. Az Open Budget Survey multilaterális intézmények által kidolgozott, nemzetközileg elfogadott kritériumok felhasználásával, 109 mutató segítségével méri a költségvetési folyamat átláthatóságát. E mutatók révén értékeli, hogy a központi kormányzat megfelelő időben nyilvánosságra hozza-e a nyolc költségvetési kulcsdokumentumot, és hogy az ezekben található adatok teljes körűek és jól hasznosíthatóak-e. Magyarország a lehetséges 100 pontból 2015-ben 49-et szerzett, amely nem csupán régiós versenytársaink eredményeinél alacsonyabb, de megelőz minket ebből a szempontból többek között Oroszország, Azerbajdzsán és Uganda is. A kedvezőtlen eredmény összeeseng a World Economic Forum (2015) Competitiveness Reportjának hazánkra vonatkozó legfrissebb értékelésével is, mely szerint Magyarország a kormányzati politika átláthatósága tekintetében a vizsgált 140 ország közül 2015-2016-ban a 119. helyen végzett.

6.1.5. Hosszú távú fenntarthatósági problémák

Az európai országok költségvetéseinek hosszú távú fenntarthatósági problémái nem kizárólag, de általában szorosan kapcsolódnak a demográfiai változásokhoz⁹⁷. A téma súlyát jól érzékelteti, hogy Muraközy (2011) szerint egy kormányzat 1992 és 2007 közötti fiskális teljesítményének három legfontosabb mércéje közül az egyik⁹⁸ az, hogy a „demográfiai folyamatok menetét figyelembe véve lezajlottak-e a nagy elosztó és jóléti rendszerekre vonatkozó strukturális reformok és átalakítások” (593. o.). Az európai tár-

⁹⁷ Ezen kívül várhatóan növeli az állam kiadásait, különösképpen az egészségügy területén a technológia fejlődése is.

⁹⁸ A másik kettő a közszektor optimális méretének a kialakítása, és a globális versenyben a gazdasági növekedést és versenyképességet erősítő döntések végrehajtása.

sadalmak előregedésének várható hatásai már korábban napirendre kerültek (IMF, 1986; OECD, 1996), ám a probléma igazán a következő évtizedekben nehezíti majd a költségvetési gazdálkodást. Az idősök számának és arányának, valamint a lakosság várható élettartamának emelkedése jelentősen növeli az egészségügyre és nyugdíjra fordítandó kiadásokat, miközben az aktív népesség arányának a csökkenése az adóbevételek zsugorodásán keresztül rontja az egyenleget.

A demográfiai változások közül Magyarországon az egyik legnagyobb problémát az alacsony gyerekszám jelenti (Spéder, 2011). Míg ugyanis a népességszám biztosításához szükséges 2,1-es teljes termelékenységi arányszámmal⁹⁹ szemben az Európai Unió átlaga is csupán 1,57 volt 2012 és 2014 között, addig hazánk esetében csupán 1,38. Jórészt ezzel magyarázható, hogy az Európai Bizottság (2015) előrejelzése szerint miközben az uniós tagállamok teljes lakossága 3 százalékkal emelkedik 2060-ig, addig hazánk népessége várhatóan 9 százalékkal, 9,2 millió főre csökken. A költségvetés szempontjából azonban az igazi problémát hazánk számára az jelenti, hogy miközben az aktív korúak (20-65) aránya 68 százalékról 57 százalékra mérséklődik, addig a 65 év feletti idősök aránya 17 százalékról 28 százalékra nő a következő majd ötven évben. Ebben már szerepet játszik az is, hogy a második világháború utáni születésszabályozás eredményeképp a 2010-es illetve 2040-es években jelentkeznek a Ratkó-generációk nyugdíjba vonulásának hatása is (Kreiszné és szerzőtársai, 2015).

Hogy az említett folyamatok a jövőben mekkora terhet jelentenek a költségvetés számára, az rendkívüli mértékben függ a számításokhoz szükséges paraméterekre vonatkozó feltételezésektől. A legfrissebb és egyben az egyik legkedvezőbb scenárió (Európai Bizottság, 2015) szerint 2060-ra a nyugdíjra és egészségügyre együttesen költött állami kiadások GDP-arányos nagysága a jelenlegi 16,2 százalékról 16,8 százalékra emelkedik. Ez azonban arra a meglehetősen optimista és egyben szigorú feltételezésre épül, hogy a termelékenységi arányszám a következő majd ötven évben 1,74-ig emelkedik, a 65 év alatti nyugdíjasok száma pedig 40 százalékról 15 százalékra csökken. Ennél borúlátóbb az Európai Bizottság (2012) egy korábbi forgatókönyve, amely ugyan szintén kedvező tendenciát vetít előre, csak kisebb mértékben: a termelékenységi arányszám 1,51-ig tar-

⁹⁹ A teljes termelékenységi arányszám „azon élve született gyermekek átlagos száma, akiket egy nő élete során világra hozhatna, ha a termékeny évei az adott év kor-specifikus termelékenységi arányszámainak megfelelően telnének” (KSH 2014).

tó emelkedésével, valamint a 65 év alatti nyugdíjasok arányának 22 százalékra csökkenésével számol. Ilyen feltételek mellett azonban már a GDP 20,1 százalékára, azaz több mint negyedével emelkednek 2060-ig a nyugdíjra és az egészségügyre fordítandó állami kiadások. A valóság várhatóan valahol a két előrejelzés között lesz, ezt jelzi az is, hogy legfrissebb előrejelzésében (Földházi, 2015) a KSH a termelékenységi arányszám 1,60-ra történő emelkedését jósolja 2060-ig.

Amint az a fentiekből is kiderült, a demográfiai változások költségvetésre gyakorolt hatása meglehetősen összetett. Egyrészt a társadalom öregedése még a legkedvezőbb scenárió szerint is újabb terheket jelent az állam számára, a költségvetésre gyakorolt nyomást pedig várhatóan tovább növeli a nyugdíjasok arányának emelkedése a választásra jogosultak körében. Mindez pedig kiegészül a többlet kiadások tekintetében egy rendkívül nagy bizonytalansággal is, ami már önmagában is veszélyt jelent a költségvetés fenntarthatóságára.

6.2. Az érvényes nemzeti szintű költségvetési szabályok bemutatása

Az eddigiekben áttekintett problémák és kockázatok azt sugallják, hogy a rendszerváltás óta eltelt negyed század alatt érdemben tudta volna segíteni a gazdaságpolitikát egy jól működő szabályrendszer. Ehhez képest a kétezres évek második feléig nem volt olyan költségvetési szabály, amely lefedte volna az államháztartás egészét, vagy legalább a központi kormányzat gazdálkodását.¹⁰⁰

Ebben a fejezetben bemutatjuk a jelenleg érvényes költségvetési szabályokat, előtte azonban érdemes röviden összefoglalni az időben ezt megelőző szabályozói környezetet is. A 2009-től 2011-ig érvényben lévő költségvetési szabály, illetve a hozzá kapcsolódó keretrendszer egyrészt azért volt nagy jelentőségű, mert egy viszonylag komplex előírást tartalmazott az államháztartás központi alrendszerének egészére, másrészt pedig a szabály hatékonyságát színvonalas intézményi mechanizmusok is támogatták (Kopits-Romhányi, 2010). A viszonylag bonyolult szabály egyik fele azt segítette, hogy a GDP-arányos államadósság középtávon a GDP reálnövekedésének függvényében úgy csökkenjen, hogy közben rövidtávon teret biztosítson az automatikus stabilizátorok működésének. A kiadási szabály átmeneti jelleggel a GDP reálnövekedésének mértékében ma-

¹⁰⁰ A helyi önkormányzatok adóssághelyettesítésének korlátozására ugyanakkor már 1996-ban érvénybe lépett egy költségvetési szabály, amely egészen 2011-ig volt hatályos (Baksay – P. Kiss, 2009; Jókay és szerzőtársai, 2004).

ximalizálta a kiadások emelkedését, hosszabb távon pedig azt a célt szolgálta, hogy a kormányzati tervek időben elhúzódva tükröződjének a költségvetésben, korlátozva a prociklikus megugrások lehetőségét. A szabály bevezetésével párhuzamosan 2009-ben megkezdte működését egy független háromfős Költségvetési Tanács, amelynek munkáját egy nagy létszámú, igen magas szakmai színvonalú elemzői stáb segítette. A tanács amellett, hogy ellenőrizte a szabály betartását, elemezte a költségvetést érintő törvények hatásait, technikai kivetítéseket és hatástanulmányokat készített. A szabályt 2011-ben eltörölte a kormány, a Költségvetési Tanács összetételét, működését és eszközrendszerét pedig radikálisan átalakította.

Magyarországon jelenleg négy, különböző, olyan költségvetési szabály hatályos, amely az államháztartás egészére vonatkozik.¹⁰¹

1. Adósságszabály

A szabályok közül a legmagasabb szintű jogi felhatalmazással az alkotmányban szereplő előírás rendelkezik (továbbiakban: adósságszabály). Az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezése¹⁰² szerint a központi költségvetés végrehajtása során nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes bruttó hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság e szint felett van, – meghatározott kivételekkel – a központi költségvetés végrehajtása során nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az adósságráta a megelőző év szintjéhez képest emelkedne. A szabály alól mentességet jelent a különleges jogrend, illetve a bruttó hazai termék reálértékének csökkenése. A stabilitási törvény¹⁰³ a fenti előírást úgy egészíti ki, hogy az államadósság számításakor az alábbi módon kell eljárni:

- Nem kell figyelembe venni, az államadósság olyan növekedését, amely EU-s források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik,

¹⁰¹ Létezik emellett még egy előírás, amely az önkormányzatokra vonatkozik és bizonyos kivételektől eltekintve kormányzati engedélyhez köti az önkormányzati hitelfelvételt. (2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.10.§ (1)-(8). bek)

¹⁰² Alaptörvény 36. cikk 4-5. bekezdés.

¹⁰³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 6.§ (1)-(2b) bek.

amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.

- Nem kell figyelembe venni az árfolyamváltozás hatását, ezért az államadósságmutatató számításakor a külföldi pénznemben fennálló adósságot azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon kell elszámolni.

A szabályhoz kapcsolódóan az Alaptörvény rendelkezik¹⁰⁴ a Költségvetési Tanács működéséről is. Az dokumentum megfogalmazása szerint a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához, az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabály betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A háromfős testület elnökét a köztársasági elnök nevezi ki, másik két tagja a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A testület csupán néhány fős titkársággal rendelkezik, munkájában az MNB és az ÁSZ stábjának segítségére támaszkodhat. A Költségvetési Tanács jogszabályi felhatalmazás alapján részt vesz a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében, valamint az adósságszabály betartásának az ellenőrzésében az alábbiak szerint¹⁰⁵:

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

¹⁰⁴ Alaptörvény 44. cikk 1-5. bekezdés.

¹⁰⁵ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 23-24§.

10. táblázat: Az államháztartás egészére vonatkozó nemzeti költségvetési szabályok

Szabály*	Leírás	Mentesítő záradék
1. Adósságszabály (Alaptörvény, 2012)	Amíg az államadósság meghaladja a GDP 50 százalékát, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.	Különleges jogrend idején, és ha az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
2. Adósságképlet (stabilitási törvény, 2016)	a. Ha az infláció és a reálnövekedés egyaránt meghaladja a 3 százalékot	Amikor az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
	b. Ha az infláció és a reálnövekedés közül valamelyik nem haladja meg a 3 százalékot	
3. Maastrichti hiány (stabilitási törvény, 2014)	A kormányzati szektor hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	Amikor az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
4. Középtávú költségvetési cél (stabilitási törvény, 2014)	Az egyenlegnek összhangban kell lennie a konvergenciaprogramban meghatározott költségvetési céllal.	-

Megjegyzés: Államadósság alatt a stabilitási törvény 6. §-nak értelmében minden esetben a változatlan árfolyamon számított és az előrehozott finanszírozási ügyletektől megtisztított mutatót kell érteni.

Forrás: Saját gyűjtés

**A szabály megnevezése utána a jogi háttér és a hatályba lépés dátuma szerepel*

2. Adósságképlet

Az Alaptörvény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásával összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben (a továbbiakban: stabilitási törvény)¹⁰⁶ szerepel egy részletes szabály az adósságcsökkentés szükséges mértékével kapcsolatban. Ez kimondja, hogy a központi költségvetés tervezése során a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy a stabilitási törvény által meghatározott (lásd feljebb) államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott várható infláció és reálnövekedés felének a különbségét. Képletszerűen ez így írható fel:

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} \leq E(\pi_t) - 0,5E(g_t) \quad (10)$$

Ahol B_t a t -időszaki adósságállomány nominális értéke, E a várható érték, π az infláció, g pedig a reálnövekedés. Abban az esetben, ha a reálnövekedés és az infláció közül

¹⁰⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 4§.

valamelyik mutató nem haladja meg a 3 százalékot, akkor a fenti előírás érvényét veszíti. Helyette olyan költségvetést kell benyújtania a kormánynak, amelyben az adósságráta a megelőző évhez képest legalább a GDP 0,1 százalékával csökken. Ez gyakorlatilag megegyezik az adósságszabály által megfogalmazott előírással. A szabály alól mentességet jelent, ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

3. Maastrichti hiány

A stabilitási törvényben szereplő előírás¹⁰⁷ szerint a költségvetés tervezése során a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai termék 3%-át. A szabály alól mentességet jelent, ha az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

4. Középtávú költségvetési cél

A stabilitási törvény szerint a költségvetés tervezése során meghatározott költségvetési egyenlegnek összhangban kell lennie a középtávú költségvetési cél (Medium Term Objective, MTO) elérésével¹⁰⁸.

Az EU iránymutatása alapján minden uniós tagországnak meg kell állapítania egy középtávú célt a költségvetés egyedi tételektől megtisztított ciklikusan kiigazított strukturális egyenlegére vonatkozóan. A mutató értéke függ az ország potenciális növekedési ütemétől, az államadosságától, a kamatszinttől, valamint az öregedési rátától. A fenntarthatósági problémákkal küzdő államoknak szigorúbb célt kell maga elé tűznie.¹⁰⁹ Magyarország számára a középtávú költségvetési cél a GDP-arányosan 1,7 százalékos strukturális egyenleg.¹¹⁰ Az EU előírásai szerint, ha bázisévben a strukturális hiány a célnál legalább a GDP 0,5 százalékával nagyobb, akkor a tárgyévben legalább a GDP 0,5 százalékával javítani kell az egyenleget.

6.3. A költségvetési szabályok értékelése

¹⁰⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A§ (2b). bek.

¹⁰⁸ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A§ (2a). bek.

¹⁰⁹ Amennyiben egy euró övezeti tagország nem teljesíti a középtávú célt és több figyelmeztetés ellenére sem történik effektív beavatkozás annak elérése érdekében, akkor az Európai Bizottság kamatozás nélküli letét elhelyezésére kötelezheti az országot (GDP 0,2 százaléka). Nem euró övezeti tagországok esetében az EB csak javaslatokat tesz a költségvetési kiigazítás elvégzésére.

¹¹⁰ Ez azt jelenti, hogy az egész Európai Unióban hazánkban a legmegengedőbb az előírás, a strukturális hiány maximális mértéke minden más ország esetében a GDP 1 százaléka, vagy kisebb. Hazánk számára a középtávú költségvetési hiánycél 2017-től a GDP 1,5 százalékára mérséklődik.

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

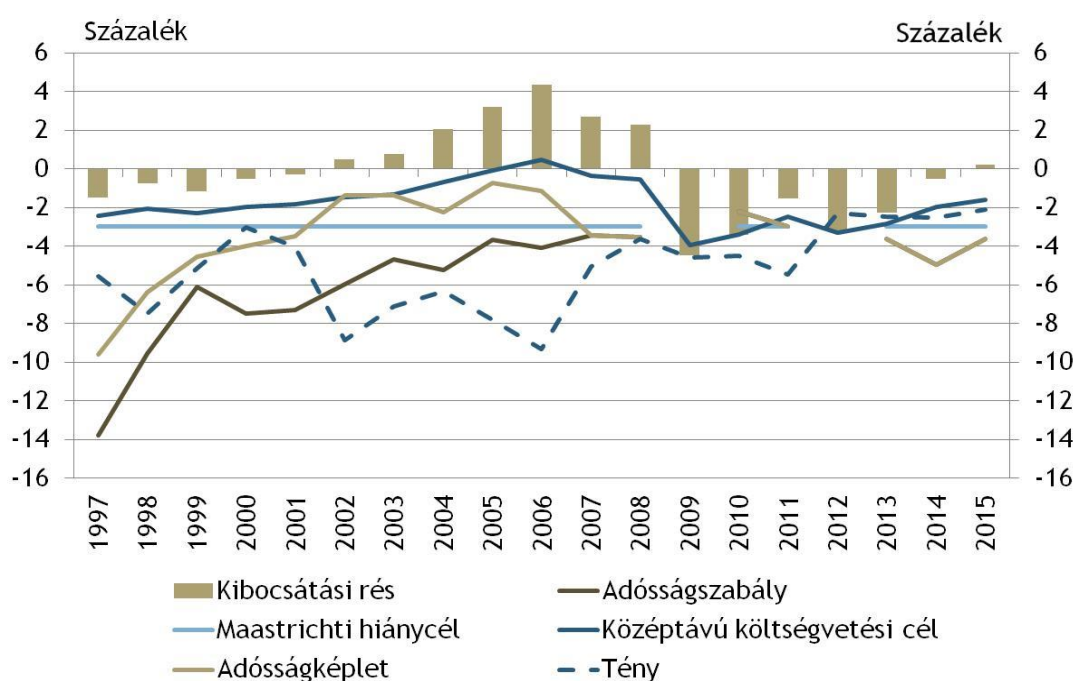
Amint az a korábbi fejezetekből kiderül, a költségvetési szabályok célja meglehetősen komplex. Hozzájárulhatnak a fegylemezett költségvetési politikához, erősíthetik a fenntarthatóságot, növelhetik a gazdaságpolitika hitelességét, összehangolhatják a különböző szintű gazdálkodások rendszerét. Mivel a magyar költségvetési szabályok csupán néhány évvel ezelőtt léptek életbe, így az azóta eltelt idő túlságosan rövid ahhoz, hogy a gyakorlat alapján mondjunk ítéletet az eredményességükről. Ezért közvetett módon vizsgáljuk meg a működésüket, hatásukat Egyrészt szimulációk segítségével elemezzük, hogy miként teljesítettek volna az elmúlt közel két évtizedben, másrészt szintén szimulációkra támaszkodva bemutatjuk, hogy miként képesek együtt kezelni a gazdasági ciklusok hatásait. Ezt követően pedig saját kutatási eredményeink tükrében vizsgáljuk meg a szabályok egyes karaktereit.

6.3.1. Modellszámítások a korábbi évek adataival

Az értékelés első lépésében azt vizsgáljuk meg, hogy miként viselkedtek volna a költségvetési szabályok az elmúlt közel két évtized alatt, ha már akkor érvényesek lettek volna. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a szimuláció során abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a döntéshozók már a tárgyévi költségvetés elkészítésekor pontosan tudják, hogy a szabály szempontjából fontos mutatók (reálnövekedés, infláció, kibocsátási rés) miként alakulnak a tárgyévben. Mi azt számoltuk ki ennek fényében, hogy függetlenül attól, hogy milyen mutatóra vonatkoznak az előírások, a szabályok teljesítéséhez milyen GDP-arányos költségvetési egyenlegre lett volna szükség, illetve ehhez képest hogyan alakult a tényleges egyenleg (6. ábra).

Ha egymással vetjük össze a négy különböző szabályt, akkor kirajzolódik, hogy a vizsgált majdnem két évtized alatt szinte végig a középtávú költségvetési célhoz tartozó strukturális egyenleg lett volna a legszigorúbb. Ez jellemzően GDP arányosan 0 és 4 százalék közötti lehetséges deficitet jelent, attól függően, hogy mekkora volt az adott évben a kibocsátási rés. Általában mindegyik költségvetési szabályra, de a strukturális egyenlegre különösképpen igaz, hogy a ténylegesen megvalósult gyakorlathoz képest sokkal szigorúbb költségvetési politikát követelt volna meg, különösen a kétezres években.

31. ábra: A szabályok által előírt és a tényleges egyenleg (GDP%)



Forrás: Saját számítás az AMECO adatai alapján

A kibocsátási rés függvényében érdemes három részre osztani a vizsgált időszakot. A kétezres évek elejéig a potenciális kibocsátás némileg meghaladta a ténylegest, azaz a kibocsátási rés enyhén negatív volt. Ekkor a középtávú költségvetési cél és a maastrichti hiánycél egyaránt 3-4 százalékos deficitet engedélyezett volna, ami tekintettel az akkori magas kamatköltségekre ugyanakkora elsődleges többletet jelent, azaz a szükséges keresletélénkítés helyett túlságosan szigorúnak bizonyult volna. A másik két mutató, de különösen az adósságszabály ennél jóval lazább költségvetési politikát tett volna lehetővé, elsősorban azért, mert mind az adósságszabály mind az adósságképlet természeté-

ből fakadóan a magas inflációt nagy élénkítéssel jutalmazza. Ez önmagában ugyan meglehetősen kedvezőtlen karaktere a szabályoknak (lásd Balatoni – Tóth, 2012), hiszen az áremelkedés általában inkább a pozitív kibocsátási rés velejárója, a kilencvenes évek második felében azonban e hibájuk előnyükké vált volna, és sokkal inkább lehetővé tették volna az anticiklikus politikát, mint a másik két szabály.

A kétezres évek első felétől egészen a válságig pozitív volt a kibocsátási rés. Ebben az időszakban szinte végig a középtávú költségvetési cél által előírt egyenleg lett volna a legszigorúbb, végig két százaléknál kisebb GDP-arányos egyenleget írt volna elő, így az elvárásoknak megfelelően anticiklikus politikára kényszerítette volna a kormányzatot. Az adósságképlet és a maastrichti hiánycél ennél némileg megengedőbb, inkább semleges hatású fiskális politikát írt volna elő. Ezzel szemben az adósságszabály szinte végig 3 és 7 százalékos GDP-arányos hiányt engedett volna, azaz meglehetősen prociklikus gazdaságpolitikát tett volna lehetővé.

A válság kitörését követően a tényleges kibocsátás ismét elmaradt a potenciális szinttől, viszont ekkor már alig volt különbség a különböző mutatók előírásai között. Ez részben azzal magyarázható, hogy az infláció és a növekedés közül legalább az egyik, de sokszor mindkettő kisebb volt, mint 3 százalék, így az adósságképletnek az a része lépett volna érvénybe (2b), amelyek megegyezik az adósságszabály előírásával, másrészt pedig azokban az években, amikor csökkent a reál GDP (2009, 2012), a négy szabály közül három esetében életbe lépett volna a mentesítő záradék. Összességében ebben az időszakban az adósságszabályok a gazdasági ciklusnak megfelelően némileg megengedőbbek lettek volna, ami 3-5 százalékos GDP-arányos deficitet jelent, míg az egyenleg szabályok 2-4 százalékos hiányt írtak volna elő.

A múltbeli adatokon elvégzett szimuláció egyik tanulsága, hogy szinte végig a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó szabály lett volna a legszigorúbb, azaz effektív a négy közül. Ha külön-külön nézzük, hogy miként kezelik a gazdasági ciklusok alakulását, akkor azt mondhatjuk, hogy pozitív kibocsátási rés esetén egyértelműen a strukturális egyenleg teljesített volna a legjobban, anticiklikus gazdaságpolitikát előírva, míg a másik három szabály semleges vagy inkább prociklikus irányba terelte volna a kormányzatot. Negatív kibocsátási rés esetén ugyanakkor némileg jobban teljesítettek volna az adósságszabályok, különösen kétszámjegyű magas infláció mellett. Ehhez kapcsolódóan azonban ismét hangsúlyoznunk kell, hogy véleményünk szerint a válságos perió-

dusokban az anticiklikus politika kevésbé tekinthető a költségvetési szabályok feladatának – a döntéshozókat általában nem arra kell ösztönözni, hogy költsenek többet. A szabályok elsődleges célja a deficithajlam kezelése, így elsősorban pozitív kibocsátási rés esetén kell, hogy internalizálják a döntéshozók számára a deficithajlam költségeit.

6.3.2. Szimulációk a ciklikus érzékenység vizsgálatára

A következő lépésben részletesen elemezzük a szabályrendszer egészének a rugalmasságát. Ehhez három különböző szimuláció segítségével azt vizsgáljuk meg, hogy a négy szabály együtt milyen költségvetési politikát ír elő: válság esetén, ha a gazdaság éppen a potenciális szintjén teljesít, és ha jóval meghaladja azt. Mivel a négy költségvetési szabály mindegyikének egyszerre úgy lehet megfelelni, hogy közülük mindig az aktuálisan legszigorúbbat kell betartani, ezért a továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy különböző körülmények között melyik szabály írja elő a legszigorúbb költségvetési egyenleget. Ehhez kiindulópontként szolgál a 2015. évi végi GDP-arányosan 75,5 százalékos adósság.¹¹¹ A szimulációk során változatlan árfolyammal számolunk, valamint az egyszerűsítés érdekében azt feltételezzük, hogy az infláció és a GDP-deflátor megegyezik, és hogy az államadósság változása kizárólag a költségvetési egyenleg függvénye. Amikor azt számszerűsítjük, hogy a megadott strukturális egyenlegcél eléréséhez milyen egyenlegre van szükség, akkor azt feltételezzük, hogy az aktuális GDP potenciális GDP-től való 1 százalékpontos eltérése fél százalékponttal módosítja a hiányt. A kibocsátási rés és a ciklikus komponens közötti együttható értéke tehát 0,5, ami illeszkedik az Európai Bizottság erre vonatkozó becsléséhez.

Amikor a potenciális kibocsátás megegyezik a tényleges kibocsátással (2. táblázat), akkor a négy közül három szabály korlátozza a költségvetési politikát a növekedés és az infláció függvényében. Az esetek jelentős többségében a középtávú költségvetési cél a legszigorúbb, azaz a költségvetés GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg az 1,7 százalékot, mivel zárt kibocsátási rés esetén a hivatalos és a strukturális egyenleg megegyezik. Ez azt jelenti, hogy GDP-arányosan 3-3,5 százalék körüli kamatkiadás mellett ebben a ciklikus pozícióban viszonylag szigorú költségvetési politikára kényszerül a kormány az elsődleges egyenlegen keresztül.

¹¹¹ Forrás: MNB

11. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg 0 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés:		Reál GDP változás									
		0%	-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%
Infláció	-1,5%	-1,7	-1,7	-1,7	0,9	0,1	-0,6	-1,3	-1,7	-1,7	-1,7
	-0,5%	-1,7	-1,7	-1,7	0,1	-0,6	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	0,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-0,6	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	1,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,4	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	2,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	3,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,2	-0,9	-0,5
	4,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,6	-1,2
	5,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	6,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
	7,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
8,5%	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	
		Adósságszabály (1) és adósságképlet (2b)									
		Adósságképlet (2a)									
		Középtávú költségvetési cél (4)									

Forrás: Saját számítás

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

Ha a kibocsátási rés mínusz 3 százalék, azaz a gazdaság ciklikus helyzete kedvezőtlen, akkor a növekedés és az infláció függvényében négy szabály határozza meg a költségvetési politikát (3. táblázat). Amikor a reál GDP is csökken, akkor a nemzeti jogszabályokban szereplő fiskális szabályok többsége felfüggesztésre kerül, csupán a strukturális egyenlegre vonatkozó cél marad hatályban. Ebből következően a középtávú költségvetési cél maximálja a GDP-arányos hiányt, mégpedig 3,2 százalékban (az 1,7 százalékos strukturális hiány és a 1,5 százalékos ciklikus komponens összege). Ez nagyjából nulla közeli elsődleges egyenleget jelent, azaz a negatív kibocsátási rés ellenére a viszonylag magas kamatkidadások miatt nincs lehetőség laza fiskális politikára.

12. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg -3 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: -3%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-3,2	-3,2	-3,2	0,9	0,1	-0,6	-1,3	-2,1	-2,7	-3,0
	-0,5%	-3,2	-3,2	-3,2	0,1	-0,6	-1,4	-2,1	-2,8	-3,0	-3,0
	0,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-0,6	-1,4	-2,1	-2,8	-3,0	-3,0	-3,0
	1,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-1,4	-2,1	-2,8	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
	2,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-2,1	-2,8	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
	3,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-2,8	-3,0	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2
	4,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-1,9	-1,6	-1,2	-0,8
	5,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-2,6	-2,2	-1,9	-1,5
	6,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-2,9	-2,5	-2,2
	8,5%	-3,2	-3,2	-3,2	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
		Adósságszabály (1) és adósságképlet (2b)									
		Adósságképlet (2a)									
		Maastrichti hiánycél (3)									
		Középtávú költségvetési cél (4)									

Forrás: Saját számítás

Ha negatív kibocsátási rés mellett növekszik a gazdaság teljesítménye (ilyen például a kilábalás időszaka), akkor nem lépnek életbe a mentesítő záradékok, és így a vizsgált esetek közel felében a maastrichti 3 százalékos egyenlegkorlát bizonyul a legszigorúbb szabálynak. Pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett azonban az adósságráta csökkentése még szigorúbb egyenleget igényel. Ez azt jelenti például, hogy 0,5 százalékos növekedés és 0,5 százalékos infláció mellett annak érdekében, hogy az adósságráta csökkenjen, a hiány nem haladhatja meg a GDP 0,7 százalékát, ami több mint 2 százalékos elsődleges többletnek felel meg. Ekkor tehát a szabályrendszer negatív kibocsátási rés mellett is szigorú, prociklikus fiskális politikát ír elő a kormány részére, ami lassítja a válságból való kilábalást.

Kedvező ciklikus helyzet esetén szinte mindig a strukturális hiány állítja a legerősebb korlátot. Amennyiben a kibocsátás 3 százalékkal a potenciális szintje fölött van, akkor a hiány a strukturális egyenlegre vonatkozó szabály értelmében mindössze a GDP 0,2 százaléka lehet, ami az 1,7 százalékos strukturális hiány és a -1,5 százalékos ciklikus komponens összege. Mivel ez 3-3,5 százalékos elsődleges többletet jelent, ekkor a szabály a gazdasági ciklusnak megfelelő anticiklikus politikát követel meg. Kivételes esetekben – kismértékű pozitív GDP-változás és negatív infláció mellett – az Alaptörvényben és az adósságképlet kiegészítésében szereplő adósságráta-csökkentésre vonatkozó

előírás válik effektívvé. Ilyenkor olyan költségvetést kell elfogadni, amely még szigorúbb, de továbbra is anticiklikus.

13. táblázat: A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg +3 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: 3%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-0,2	-0,2	-0,2	0,9	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	-0,5%	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	0,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	1,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	2,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	3,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	4,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	5,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	6,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
	7,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
8,5%	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	
		Adósságszabály (1) és adósságképlet (2b)									
		Középtávú költségvetési cél (4)									

Forrás: Saját számítás

Összefoglalva, a bemutatott szimulációk azt sugallják, hogy az esetek túlnyomó többségében a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára. Bár a mutató kiszámítását a gyakorlatban komoly szakmai viták övezik (Darvas - Kostyleva, 2011; Mellár, 2016), elvben képes kezelni a gazdasági ciklusok alakulását – azaz hagyja működni legalább az automatikus stabilizátorokat. A szabályrendszer a strukturális egyenlegre vonatkozó előírásnak köszönhetően kifejezetten jól teljesít konjunktúra idején, ilyenkor anticiklikus politikára kényszeríti a kormányt. Válság esetén azonban, ha recesszió van, akkor nem ad lehetőséget a kereslet élénkítésére. Még kedvezőtlenebb a helyzet, ha például egy kilábalás során van már némi növekedés, de még negatív a kibocsátási rés. Ilyenkor ugyanis nagyjából az adósságszabály, kisebb részt az adósságképlet miatt nagyon szigorú, kifejezetten prociklikus gazdálkodásra kényszerül a kormány, azaz a kilábalás erősítése helyett tovább kell szűkítenie a keresletet.

6.3.3. A szabályrendszer értékelése a kutatási eredményeink tükrében

A korábbi fejezetekben, saját kutatásaink segítségével arra kerestük a választ, hogy melyek azok a karakterei a költségvetési szabályoknak, illetve szabályrendszereknek, amelyek leginkább erősítik ezeknek az eszközöknek a hatékonyságát mind a költségvetési

fegyelem, mind pedig a költségvetés fenntarthatóságának tekintetében. A nemzetközi összehasonlításokon, illetve ökonometriai vizsgálatokon alapuló kutatásaink alapján az alábbi állításokat tudtuk megfogalmazni:

1. A fenntarthatóság szempontjából önmagában a költségvetési szabályok száma kevésbé lényeges, fontosabb hogy a közpénzügyek minél nagyobb részét lefedjék.
2. Azok a szabályok a hatékonyabbak, amelyeknek a céljai rögzítettek, tehát az aktuális kormánynak nincs lehetősége megváltoztatni az előírásban foglaltakat.
3. Fontos, hogy a szabály működését segítse egy riasztási mechanizmus, amely még időben képes jelezni, ha veszélybe kerül a szabály betartása.
4. Javítja a szabály működését, ha annak betartását ellenőrzi egy testület. Ez utóbbi minél inkább független a kormánytól, annál inkább képes javítani a szabály hatékonyságán.

A következőkben¹¹² a Magyarországon jelenleg érvényes szabályrendszert vizsgáljuk meg a felsorolt értékelési szempontok alapján.

1. Közpénzügyi lefedettség

A hazai szabályrendszerben négy olyan szabály is van, amely lefedi az államháztartás egész területét. Ráadásul mivel nem csupán az egyenlegre vonatkoznak, hanem van közöttük az adósságállományt korlátozó előírás is, így a szabályrendszer hatálya alól nem maradnak ki azok a tételek (például részvényvásárlás) sem, amelyek növelik ugyan a kötelezettségállományt, de az ESA2010-es elszámolás szerinti egyenleget nem érintik. Abból a szempontból tehát mindenképpen kedvező a magyar szabályrendszer, hogy elvben kontroll alatt tartja a teljes állami gazdálkodást.

2. A célok rögzítettsége

A célok rögzítettsége a szabályrendszer egyes részein meglehetősen problémás, más területeken megfelelő. Az adósságra vonatkozó előírások közül az adósságképlet pontos leírása, valamint az adósság elszámolásának a módja a Stabilitási törvény azon részében szerepel, amelyet az Országgyűlés egyszerű többséggel képes megváltoztatni. Ez maga-

¹¹² Mind a fenntarthatósággal kapcsolatos nemzetközi összehasonlításaink, mind pedig a fiskális fegyelemmel kapcsolatos ökonometriai elemzéseink arra az eredményre vezettek, hogy a nyilvánosság is képes növelni egy szabály hatékonyságát. Ez a dimenzió azonban a többitől eltérő jelleg miatt egy külön kutatást igényel, ezért a magyarországi szabályrendszer értékelése során ettől eltekintünk.

ban hordja annak a veszélyét, hogy az aktuális kormány megváltoztatja a képletet, vagy az adósság elszámolásának módját. Sor került erre már akkor, amikor a kormány kiegészítette az adósságképletet (2b pont a 1. táblázatban), illetve amikor arról rendelkezett, hogy mely tételeket (pl. árfolyamváltozás) kell figyelmen kívül hagyni az adósságállomány elszámolásakor. Ráadásul az adósságszabályt hiába az Alaptörvény, tehát a legmagasabb jogi norma írja elő, azáltal hogy az adósságállomány elszámolásának definíciója a stabilitási törvény azon részében szerepel, amely egyszerű parlamenti többséggel is módosítható, így ezen keresztül az adósságszabály tartalma is változtatható.

Problémát jelent a célok rögzítettsége szempontjából az is, hogy a szabály számszerű előírását meghatározó feltételekről egyes esetekben maga a kormány dönthet. Az adósságképlet esetében például több szempontból is fontos, hogy mennyi a tárgyévi inflációra és növekedésre vonatkozó előrejelzés, hiszen e két tényező függvénye, hogy milyen költségvetési egyenleget kell kigazdálkodni az államháztartásnak. Ám mivel az érintett jogszabályok nem rendelkeznek arról, hogy kinek, illetve mely szervezetnek az előrejelzését kell ehhez figyelembe venni, így a kormány használhatja a saját előrejelzéseit – ezeken keresztül pedig befolyásolhatja az előírt egyenleget. Kedvezőbb a helyzet az adósságszabály esetében, amelynek ellenőrzése a Költségvetési Tanács feladata, és amely az előírás betartásának ellenőrzésekor a KT-ban helyet foglaló MNB és ÁSZ vezetők stábjának a számításaira támaszkodik.

Az egyenlegsabályokkal kapcsolatban problémát jelent, hogy az előírás nem arra vonatkozik, hogy az Országgyűlés milyen költségvetést fogadhat el, hanem hogy a kormánynak a költségvetés tervezése során hogyan kell meghatározni az egyenleget. Ez kikerülhetővé teszi az előírást, hiszen lehetővé teszi, hogy a kormány megtárgyaljon és elfogadjon egy olyan javaslatot, amely még megfelel a szabálynak, később pedig az Országgyűlés elfogadjon egy olyan módosított törvényjavaslatot, amely már megsérti az előírást. Ezen túlmenően további kritikák fogalmazhatóak meg a középtávú költségvetési céllal kapcsolatban. A stabilitási törvény ide vonatkozó részében¹¹³ ugyanis az szerepel, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy „összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével”. Ez a megfogalmazás abból a szempontból nem tűnik szerencsésnek, hogy nagyon különböző jogértelmezések számára is

¹¹³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A§ (2a). bek.

teret biztosít, hiszen az összhang megítélése meglehetősen szubjektív. Másrészt viszont a középtávú költségvetési cél beépítése ebbe a szabályba abból a szempontból mindenképpen kedvező, hogy ezt a kormány csak az Európai Unió egyetértésével tudja megváltoztatni, és ez a lehetőség egyúttal némi rugalmasságot is biztosít a szabálynak. Komoly problémát jelent ugyanakkor maga a strukturális mutató. Ennek kiszámítását ugyanis elsősorban a kibocsátási résre, valamint a kibocsátási rés változásának a költségvetésre gyakorolt hatására vonatkozó becslések miatt rendkívül nagy bizonytalanság övezi. Ráadásul ebben a szabályban sincs arról szó, hogy kinek kell annak betartását ellenőriznie. Ez azt jelenti, hogy a kormány saját maga dönthet arról, hogy ellenőrzi-e nyilvánosan, vagy nem nyilvánosan saját gazdálkodását, és ha így tesz, akkor a strukturális egyenleg kiszámításához szükséges módszerek közül is maga válogathat.

Közvetlenül kapcsolódik csak a célok rögzítettségének kérdéséhez, de rontja az átláthatóságot az is, hogy egy területre több előírás is vonatkozik. Két szabály közvetlenül, kettő pedig közvetett módon, az adósságon keresztül szabályozza a költségvetési egyenleget, emiatt nehezen követhető hogy mikor mi az az egyenleg, amellyel minden szabálynak megfelel a költségvetés. Másrészt a szabályrendszer bizonyos esetekben nagyon érzékeny a paraméterekre. Ez azt jelenti, hogy az utóbbiak kismértékű változása jelentősen módosítja a célt. Például -3 százalékos kibocsátási rés mellett 3,5 százalékos növekedés, illetve 2,5 százalékos infláció esetén GDP-arányosan 3 százalék a szabályrendszer által megkövetelt hiánycél, viszont ha az infláció ennél 1 százalékponttal nagyobb, akkor a GDP 1,2 százalékára kell csökkenteni a deficitet, ami egy sokkal szigorúbb gazdálkodást jelent (3. ábra).

3. Riasztási mechanizmus

Az érvényben lévő négy magyar szabály közül három esetében nincs semmiféle olyan riasztási mechanizmus, amely időben jelezné, ha a költségvetési folyamatok veszélyeztetik a szabály betartását. Ez szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy nincs olyan kijelölt felügyelő szervezet, amelynek az lenne a dolga, hogy ellenőrizze az adósságképlet, a maastrichti hiánycél és a középtávú költségvetési cél megvalósítását. Némileg kedvezőbb a helyzet az adósságszabály esetében. Bár nem szerepel az érintett törvényekben, hogy a Költségvetési Tanácsnak jeleznie kell, ha veszélyben látja az adósságszabály megvalósulását, a jogszabály szerint a KT véleményt nyilvánít az adósság várható alakulásáról, ezen túlmenően pedig értékeli a költségvetési törvényjavaslatot, valamint a költségveté-

si törvényt módosító javaslatokat abból a szempontból, hogy veszélyeztetik-e az adósságszabályt. Mindez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha egy diszkrecionális intézkedés miatt sérülhet az adósságszabály, akkor a KT előzetes jelzése tekinthető egyfajta riasztási mechanizmusnak, ám ha egyéb gazdasági folyamatok (pl. a vártnál kisebb GDP) veszélyeztetik az adósságszabályt, akkor a KT-nak nem kötelessége ezt jelezni, csupán lehetősége van a veszélyre felhívni a figyelmet.

4. Ellenőrző testület

A költségvetési szabályok hatékony működésének egyik fontos akadálya, hogy a négyből három szabály (adósságképlet, maastrichti hiánycél, középtávú költségvetési cél) esetében nincs olyan testület, amely ellenőrizné a szabály betartását¹¹⁴. Ez több szempontból is problémás. Egyrészt így nincs egy olyan szervezet, amely eldöntené, hogy az állami gazdálkodás megfelelt-e egy adott szabálynak, vagy sem. Ez önmagában jelentős mértékben rombolja a szabályrendszer hitelességét, és még nagyobb problémát jelentene, ha a magyar szabályok rendelkeznének iránymutatással azzal kapcsolatban, hogy mi a teendő nem teljesítés esetén. Másrészt az ellenőrző szervezet hiánya nem csupán ex post, hanem ex ante is nehezíti a szabály betartásának nyomon követését, hiszen így nincs olyan szervezet, amely tisztázná a szabállyal kapcsolatos technikai kérdéseket, illetve a kormánytól független előrejelzésekkel támogatná a szabály működését. Harmadrészt pedig az ellenőrző szervezet hiánya jelentős mértékben nehezíti a transzparen-ciát. Az ilyen szervezetek ugyanis rendszeres elemzésekkel, előrejelzésekkel, hatástanulmányokkal, értékelésekkel, esetleg gazdaságpolitikai ajánlásokkal képesek növelni az átláthatóságot, amelyek egyrészt csökkentik az információs aszimmetriát, másrészt pedig fegyelmezett(ebb) fiskális politikára ösztönzik a kormányt (Kumar - Ter-Minassian , 2007; Hemming – Joyce, 2013). Az említett három szabály esetében azonban az ellenőrző szervezet hiánya érdemben csökkenti a szabályok hatékonyságát.

Némileg kedvezőbb a helyzet az adósságszabály esetén, amelynek ellenőrzésére a Költségvetési Tanács hivatott. A szervezet rendkívül erős jogkörrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy ha úgy találja, hogy a költségvetési törvényjavaslat (vagy egy arra vonatkozó módosító javaslat) nem felel meg az adósságszabálynak, akkor megvétózhatja a költségvetés elfogadását, ami elvezethet odáig, hogy a Köztársasági Elnök feloszlathatja

¹¹⁴ Meg kell említeni, hogy a jelenlegi gyakorlat szerint a KT a határozataiban általában nagyon röviden értékeli a többi szabály előírásának megvalósítását is.

a parlamentet¹¹⁵! Erősíti a szabály hatékonyságát, hogy a KT nem a szaktárca felügyelete alatt működik, hanem közvetlenül az Országgyűlés alá tartozik, elnökét a Köztársasági Elnök nevezi ki, tagjai az ÁSZ és az MNB elnöke.

Másrészt viszont mind a nemzetközi gyakorlathoz, mind pedig a KT korábbi működéséhez képest sokkal kisebb a szervezet jelenlegi hatásköre, munkáját pedig csupán egy néhány fős stáb segíti (Kopits, 2011; Curristine és szerzőtársai, 2014). Ennek megfelelően publikál ugyan külső, vásárolt kutatásokat, többnyire konjunktúra elemzéseket, ám saját makrogazdasági előrejelzéseket nem készít, hatástanulmányokat, illetve az egyes költségvetési javaslatokhoz kapcsolódó költségelemzéseket nem publikál, mint ahogy gazdaságpolitikai javaslatokat sem fogalmaz meg. A fentiek miatt a nyilvánosságban viszonylag kis szerepet kap, így kevésbé képes erősíteni a költségvetési folyamatok transzparenciáját.

6.3.4. Következtetések

Ebben a fejezetben nem átfogó értékelést készítettünk a magyar költségvetési szabályrendszeréről, hanem néhány általunk fontosnak tartott szempont alapján vizsgáltuk meg a hazai gyakorlatot. Előljáróban kijelenthető, hogy az elmúlt néhány évre jellemző viszonylag kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás ellenére a magyar fiskális politika számos olyan problémával küszködik, amelynek kezelésében, megoldásában a költségvetési szabályok (is) segíthetnek. Egyrészt a kétezres évek első felére jellemző szélsőségesen laza fiskális politika esetleges visszatérése ismét veszélyeztetné a fenntarthatóságot, különösen, hogy továbbra is viszonylag magas a magyar államadósság. Komoly problémát jelent a prociklikus költségvetési politika, amely már közel két évtizede jellemzi a magyar fiskális politikát. Kockázatot jelentenek a demográfiai változások is, amelyek hosszú távon várhatóan érdemi tehernövekedést okoznak a költségvetés számára. Mindezeket túl általános kritika a magyar költségvetési politikával szemben a kiszámíthatóság és a transzparencia hiánya. E problémák miatt különösen nagy létjogosultsága van ma Magyarországon a költségvetési szabályoknak.

Jelenleg négy olyan szabály van, amelyik lefedi az államháztartás egészét: adósságszabály, adósságképlet, maastrichti hiánycél, középtávú költségvetési cél. A szabályok kö-

¹¹⁵ A kormánynak még van lehetősége a KT vétője után korrigálni a helyzetet, ám ha legkésőbb a tárgyév március 31-ig nincs elfogadott költségvetési törvénye az országnak, akkor köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést. (Alaptörvény 3. cikk (3) bek.)

zül az esetek jelentős többségében a középtávú költségvetési cél a legszigorúbb, többnyire ez jelenti a szűk keresztmetszetet. Ez abból a szempontból kedvező, hogy különösen fellendülés esetén megfelelően szigorú költségvetési politikára kényszeríti a kormányt. Válság esetén viszont a szabályrendszer nem jól teljesít. Recesszióban nincs lehetőség érdemi élénkítésre, a kilábalás alatt (tehát negatív kibocsátási rés, alacsony növekedés és alacsony infláció mellett) pedig kifejezetten szigorú, tehát prociklikus gazdaságpolitikát ír elő a szabályrendszer, ami nehezíti a gazdaság regenerálódását.

Ha a szabályok azon jellemzőit vizsgáljuk meg, amelyek a kutatási eredményeink szerint érdemben képesek növelni a hatékonyságukat, akkor kijelenthető, hogy a magyar szabályok egyik legnagyobb előnye, hogy lefedik a teljes magyar államháztartást. Emellett az adósságszabály működését ellenőrzi a Költségvetési Tanács, amely ugyan általánosságban meglehetősen csekély hatáskörrel és mérsékelt kapacitással rendelkezik, ám vétójoggal képes biztosítani az adósságszabály ex ante betartását, és esetenként képes lehet időben jelezni, ha a költségvetési folyamatok ezt veszélyeztetik. Az adósságra vonatkozó előírások esetében azonban problémát jelent, hogy a célok nem megfelelően rögzítettek, és az adósságszabályon kívül mindhárom másik előírásra igaz, hogy nincsenek riasztási mechanizmusok, illetve nincsenek olyan ellenőrző testületek, amelyek támogatnák a szabály működését, növelnék a költségvetési folyamatok átláthatóságát és ezzel együtt ösztönöznék a döntéshozókat a szabályok betartására.

7. KONKLÚZIÓ

A nemzeti költségvetési szabályokkal kapcsolatos ismeretereink összegyűjtése és bővítése több szempontból is meglehetősen aktuális. Egyrészt a 2010-es évek elejére a költségvetési szabályok végleg meghódították Európát. Miközben a kilencvenes évek elején csupán néhány ország rendelkezett ilyen típusú regulával, addig 2014-ben már az Európai Unió összes tagállamában volt érvényes nemzeti költségvetési szabály. Ezzel párhuzamosan uniós szinten is előtérbe került a téma. Miután az Európai Unió vezetői a 2007-08-as világgazdasági válságból kialakult adósságválság egyik okát abban látták, hogy a közösség nem volt képes szupranacionális szabályok segítségével fegyelmezett költségvetési politikára kényszeríteni a tagállamok egy részét, ezért újragondolták a közösség eszközrendszerét. Ennek részeként növelték a szabályok számát, igyekeztek megerősíteni a szabályokat támogató intézményrendszert, és – ami a témánk szempontjából fontosabb – előírták a tagállamok számára a szupranacionális szabályok nemzeti jogrendszerbe való átültetését.

Gazdaságpolitikai relevanciája mellett a téma azért is aktuális, mert az európai országok költségvetési szabályokkal kapcsolatos közel negyedszázados tapasztalata már elegendő információval szolgál ahhoz, hogy tudományos módszerekkel (is) górcső alá vegyük az eszköz működését, eredményességét, hatékonyságát. Másrészt a 2007-08-as válság, illetve az abból kialakult adósságválság a fenntarthatóság szempontjából mérceként is szolgált, lehetőséget teremtve ezzel a szabályokkal kapcsolatos ismereteink és tapasztalataink bővítésére. Hazánk számára pedig különös hangsúlyt ad a témának, hogy a magyar költségvetési politika a válság során az elsők között szorult külső segítségre, ami csupán az egyik tünete azoknak a problémáknak, amelyek a rendszerváltás óta a mai napig jellemzik a fiskális politikát.

Disszertációnk során a fentieknek megfelelően arra fektettük a hangsúlyt, hogy támaszkodva a már elvégzett kutatások eredményeire, az elmúlt közel két évtized tapasztalatai alapján a gazdaságpolitika számára is releváns állításokat fogalmazzunk meg a nemzeti szintű költségvetési szabályok működésével, eredményességével kapcsolatban. Erre építve pedig igyekeztünk normatív módon értékelni a jelenlegi magyar gyakorlatot. A disszertáció eredményeit az alábbi öt tézis foglalja össze:

1. A nemzeti szintű költségvetési szabályok európai elterjedését a költségvetési problémák által kikényszerített kiigazítások mellett a fegyelmezett fiskális politikára vonatkozó uniós elvárások dinamizálták. Ez azt is jelenti, hogy a tapasztalatok alapján a szupranacionális szabályok nem helyettesítik a nemzeti szintű szabályokat, sokkal inkább ösztönzik az utóbbiak megjelenését.

Az elmúlt negyedszázadban két tényezőre vezethető vissza a nemzeti költségvetési szabályok elterjedése. A fiskális fenntarthatósági problémák, valamint az uniós integráció több hullámban is hozzájárult az új eszköz elterjedéséhez. A kilencvenes évek közepére az európai országok többségében komoly fiskális problémák alakultak ki. A kontinens nyugati felén ekkor érte el csúcspontját a hetvenes évek elejétől kezdődő eladósodás folyamata, a későbbi EU15-öt alkotó államok átlagos adósságrátája húsz év alatt 24 százalékról 70 százalékra emelkedett. A kelet-közép-európai országokban ezzel szemben a rendszerváltáshoz kapcsolódó transzformációs válság, illetve sok helyen a szocialista örökség volt az, amely megterhelte az államok gazdálkodását. Európa kettéosztottsága ebből a szempontból a 2007-08-as válságig tartott, amely újabb eladósodást és ezzel együtt kiigazítási kényszert jelentett a kontinens egészén. A költségvetési konszolidációk mind a kilencvenes években, mind pedig a válságot követően sok esetben együtt jártak a nemzeti költségvetési szabályok bevezetésével.

A fiskális problémák azonban önmagukban még nem magyarázzák a szabályok elterjedését. Jelentősen erősítették ezt a folyamatot az európai integrációból fakadó közösségi elvárások – abban az esetben, ha ez megfelelő kényszerítő mechanizmussal párosult. A nyugat-európai államok esetében ezt a szerepet az euró bevezetése, illetve az annak feltételül szabott fiskális elvárások töltötték be, míg az új tagországok számára a 2004-es és 2007-es uniós csatlakozás és az ehhez kapcsolódó maastrichti kritériumok jelentették a megfelelő ösztönzőt. A fentiekkel magyarázható, hogy a vizsgált időszakon belül a nemzeti szabályok elterjedésének első nagy hulláma a nyugat-európai országok esetében nagyjából az ezredfordulóig, az új tagországok esetében pedig a kétezres évek közepéig tartott. A következő nagy hullám a válság nyomán alakult ki, amelyben szintén szerepe volt az integrációnak. Az Európai Unió ugyanis az adósságválságra adott válaszként egyrészt új előírásokkal erősítette meg a szabályrendszerét, másrészt megkövetelte a tagállamoktól az uniós szabályok nemzeti jogrendszerbe való átültetését. Mindez

azt jelzi, hogy a szupranacionális szabályok a tapasztalatok alapján nem helyettesítők a nemzeti szintű szabályoknak, sokkal inkább dinamizálják az utóbbiak elterjedését.

2. Minél erősebb egy költségvetési szabályrendszer, annál inkább képes erősíteni a fiskális politika fenntarthatóságát. Ezen belül a szabályok száma nem releváns, fontos viszont, hogy a szabályok erőssége, valamint hogy a közpénzügyek minél nagyobb területét lefedjék. A szabályok jellemzői közül a fenntarthatóság szempontjából lényeges a szabályban megfogalmazott célok rögzítettsége, a riasztási mechanizmus, a megfelelő ellenőrző testület és a nyilvánosság.

A 2007-08-as világgazdasági válság, illetve az abból kialakult európai adósságválság mércéként is szolgált a költségvetési szabályok működése szempontjából. Ennek kiaknázása érdekében összegyűjtöttük a válság során külső segítségre szorult, ezért a fiskális politikájuk szempontjából fenntarthatatlannak bizonyult államok, illetve a válságban is stabil gazdálkodással bíró országok költségvetési szabályrendszerei közötti különbségeket. Az egy országra jutó szabályok számát tekintve viszonylag kicsi az eltérés a két országcsoport között, viszont az utóbb fenntarthatónak bizonyult államok esetében a költségvetési szabályrendszer sokkal erősebbnek bizonyult, mint a külső segítségre szorult országokban. Ez részben arra vezethető vissza, hogy a szabályok erősebbek voltak, másrészt az előbbi csoportban sokkal nagyobb volt a költségvetési szabályok közpénzügyi lefedettsége, az előírások jellemzően az államháztartás nagyobb részét szabályozták.

Megvizsgáltuk azt is, hogy a szabályok jellemzőit tekintve mi a különbség a két országcsoport között. Azt találtuk, hogy a fenntartható gazdálkodással jellemezhető országokban a költségvetési szabályokhoz kapcsolódó célokat pontosabban definiálták, rögzítették, gyakrabban létezett a szabály megsértését időben jelző riasztási mechanizmus, többször támogatta a szabály működését egy független költségvetési tanács, valamint a médián keresztül nagyobb nyilvánosságot kapott a szabály működése és ehhez kapcsolódóan általában a költségvetési politika.

3. A nemzeti szintű költségvetési szabályok konjunktúra idején képesek erősíteni a költségvetési fegyelmet, és ezen keresztül hozzájárulni a fiskális fenntarthatósághoz. Állításunk tudományos újdonsága egyrészt, hogy nem általában, hanem kifejezetten konjunktúra idején vizsgáltuk a fiskális fegyelmet, másrészt pedig hogy az

endogenitás problémáját úgy kezeltük, hogy csak azokat az eseteket vizsgáltuk, amikor olyan szabály működött, amelynek létrehozása nem volt köthető az éppen regnáló kormányhoz. Azt találtuk, hogy pozitív kibocsátási rés mellett minél erősebb egy költségvetési szabályrendszer (FRI), annál kedvezőbb a GDP-arányos elsődleges egyenleg. A szabályok egyes karakterein belül bizonyítottan erősíti a költségvetési fegyelmet az erős jogi háttér, a megfelelően rögzített célrendszer, ha létezik riasztási mechanizmus, és működik egy, lehetőleg a kormánytól független ellenőrző testület, valamint a szabályok működéséről szóló nyilvános diskurzus.

A nemzeti költségvetési szabályok megjelenése, illetve erősödése együtt járt a fegyelmezettebb fiskális politikával. Ahol kedvezőbb volt az elsődleges költségvetési egyenleg, ott általában magasabb volt a költségvetési szabályrendszerek erősségét mérő Fiscal Rules Index (FRI). A problémát az ok-okozati viszony azonosítása okozza. Nem zárhatjuk ki ugyanis, hogy egy kormány éppen azért döntött a fiskális szabályok bevezetése mellett, mert elköteleződött a fegyelmezett költségvetési politika iránt. Ilyenkor tehát nem a szabályrendszer befolyásolta a költségvetési politikát, hanem fordított volt az oksági viszony. Ennek kiszűrése érdekében úgy kezeltük az endogenitás problémáját, hogy panel ökonometriai elemzésünkben csupán azokat az eseteket vettük figyelembe, amikor olyan szabály működött, amelynek létrehozása nem volt köthető az éppen regnáló kormányhoz. Ily módon biztosítottuk a költségvetési politika irányításáért és a szabály megalkotásáért felelős akaratnak az elválasztását.

Változtattunk a szakirodalomra jellemző hozzáálláson abban a tekintetben is, hogy nem általánosságban vizsgáltuk a költségvetési szabályok elsődleges egyenlegre gyakorolt hatását, csupán konjunktúra idején. A költségvetési szabályok gazdálkodást korlátozó funkciója ugyanis nem általános jellegű, csupán akkor kell szigorú költségvetési politikára kényszeríteniük a döntéshozókat, amikor a gazdaság ciklikus ingadozása erre lehetőséget biztosít.

Ökonometria vizsgálataink bebizonyították, hogy a költségvetési szabályok erőssége képes hozzájárulni konjunktúra idején a fegyelmezett fiskális politikához, és ezen keresztül támogatni a költségvetési gazdálkodás fenntarthatóságát. Ezen belül minél magasabb jogi normára épül a szabály annál inkább képes hozzájárulni a költségvetési fegyelemhez. Növeli egy költségvetési szabály hatékonyságát, ha az pontos célokat tartalmaz, kapcsolódik hozzá riasztási mechanizmus, támogatja működését egy független

ellenőrző testület, illetve a szabállyal kapcsolatos diskurzus megjelenik a nyilvánosságban.

4. A különböző időtávok bevonásával feloldható a fiskális szabályok hatásának megítélésével kapcsolatos feszültség azon két álláspont között, amelyek közül az egyik a kormányzati elköteleződés jelzésére, a másik pedig a valódi fegyelmező hatásra helyezi a hangsúlyt. A nemzeti szintű költségvetési szabályok ugyanis rövidtávon inkább tekinthetők a kormány részéről a fiskális politika melletti elkötelezettség jelzésének a különböző piaci és nem piaci szereplők felé, hosszú távon viszont eredményeink szerint képesek hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához.

A nemzeti költségvetési szabályok működése alapvetően kétféleképpen kapcsolódhat a költségvetési politikához, és attól függően változhat az eszköz eredményességével kapcsolatos megítélésünk, hogy melyiket tartjuk dominánsnak. Az egyik megközelítés, hogy a szabályok alapvetően nem befolyásolják a költségvetési politikát, hanem elsősorban jelzésként szolgálnak a piaci és (kül)politikai szereplők irányában arra vonatkozóan, hogy a kormány elkötelezett a fegyelmezett költségvetési politika mellett (Debrun – Kumar, 2007). Erősíti ennek a megközelítésnek a létjogosultságát, hogy a költségvetési szabályok bevezetése, illetve erősítése gyakran nem megelőzi, hanem követi a költségvetési konszolidációt, illetve az adósságcsökkentést (Debrun, 2007; Benczes, 2011c).

A másik szemlélet szerint az oksági kapcsolat ellentétes irányú, és a költségvetési szabályok maguk is képesek befolyásolni a fiskális politikát. Disszertációnkban mi az utóbbira helyeztük a hangsúlyt, és az endogenitás problémájának újszerű kezelésével igyekeztünk bebizonyítani, hogy létezik ilyen irányú kapcsolat is a szabályok és a költségvetési politika között.

Fontos azonban rámutatnunk, hogy a két szemlélet nem feltétlenül áll egymással szemben, kutatási eredményeink éppen azt sugallják, hogy nem helyettesítik, hanem kiegészítik egymást. Az endogenitást úgy kezeltük, hogy csak azokat az eseteket vettük figyelembe, amikor nem köthető a regnáló kormányhoz az aktuálisan érvényes költségvetési szabály létrehozása. Ez természetesen azt is jelenti, hogy legalább egy kormányváltásra sor került már a szabály bevezetése óta, ami úgy is interpretálható, hogy mi a

szabály közép-, illetve hosszú távú hatását vizsgáltuk meg. A két szemlélet közötti látzólagos ellentmondás tehát feloldható oly módon, hogy egy új szabály bevezetésekor, vagy a létező szabályrendszer erősítésekor rövidtávon a szabály elsősorban arra szolgál, hogy jelezze a kormány elköteleződését a fegyelmezett költségvetési politika mellett. Hosszabb távon azonban, különösen egy kormányváltás után, ennek a jelzésnek az értéke jelentősen csökken, megfordul az okság iránya, és a szabály képes hozzájárulni a fegyelmezett költségvetési politikához.

5. A Magyarországon jelenleg érvényes költségvetési szabályrendszer konjunktúra esetén megfelelően szigorú gazdálkodásra kényszeríti a kormányt, válság esetén azonban nem teszi lehetővé a keresletélénkítést. Mind a fenntarthatóság, mind pedig a fegyelmezett költségvetési politika kikényszerítése szempontjából kedvező, hogy a szabályrendszer lefedi a közpénzügyek egészét, és működik Költségvetési Tanács. Másrészt viszont a szabályok többsége esetén problémás a célok rögzítettsége, a riasztási mechanizmus hiánya, valamint hogy a Költségvetési Tanács általánosságban meglehetősen csekély hatáskörrel és alacsony kapacitással rendelkezik, illetve hogy a négyből csupán egy szabály működését támogatja.

Magyarországon jelenleg négy olyan nemzeti szintű költségvetési szabály működik, amely érvényes legalább a központi költségvetés gazdálkodására: adósságszabály, adósságképlet, maastrichti hiánycél, középtávú költségvetési cél. A négy előírás közül többnyire a középtávú költségvetési cél a legszigorúbb, ez jelenti az effektív korlátot. Ez abból a szempontból kedvező, hogy a középtávú költségvetési cél a strukturális egyenlegre vonatkozik, utóbbi pedig az automatikus stabilizátorok működésén keresztül képes kezelni a gazdaság ciklikus alakulását. A szabályrendszer egésze szempontjából kedvező, hogy konjunktúra idején megfelelően szigorú költségvetési politikára kényszeríti a kormányt, válság során azonban nem ad lehetőséget a keresletélénkítésre, ilyenkor prociklikus hatású.

Ha a magyar szabályrendszert megvizsgáljuk azon szempontok alapján, amelyek a kutatásaink szerint lényegesek a szabályok hatékonysága szempontjából, akkor vegyes eredményt kapunk. Kedvezőnek ítélnélhető, hogy mind a négy szabály lefedi az államháztartás egészét, illetve hogy létezik egy Költségvetési Tanács, amely bizonyos helyzetekben nagyon erős eszközökkel (vétó) képes támogatni az adósságszabály betartását. Másrészt viszont problémás, hogy a szabályok céljai nem egyértelműek, a kormány egysze-

rú parlamenti többséggel is képes megváltoztatni őket, nem kellően definiáltak a szabályra vonatkozó számítási módszerek és más technikai kérdések, valamint nincsenek olyan riasztási mechanizmusok, amelyek időben jeleznék, ha veszélybe kerül a szabály betartása. Emellett akadályozza a szabályrendszer működését, hogy a Költségvetési Tanács a négy szabály közül csupán az adósságszabályt támogatja, ráadásul úgy hogy általánosságban a KT hatásköre mérsékelt, és ehhez kapcsolódóan a kapacitása is kicsi. Mindez azt jelenti, hogy a szabályrendszer egészét tekintve nincs egy olyan ellenőrző testület, amely felügyelné a szabályok betartását, értékelné a költségvetési politikát, és munkájával érdemben növelné a fiskális politikával kapcsolatos transzparenciát.

8. IRODALOMJEGYZÉK

- Acharya, Viral–Richardson, Matthew (2009): Restoring Financial Stability: How to Repair a Failed System. New York University Stern School of Business Wiley
- Afonso, António–Hauptmeier, Sebastian (2009): Fiscal behaviour in the European Union: rules, fiscal decentralization and government indebtedness. ECB Working Paper No. 1054
- Afonso, António–Jalles, João Tovar (2012): Revisiting fiscal sustainability: panel cointegration and structural breaks in OECD countries. Working Paper Series 1465, European Central Bank
- Agnello, Luca–Sousa, Ricardo. M. (2009): The Determinants of Public Deficit Volatility. European Central Bank Working Paper. No.
- Aizenman, Joshua–Pasricha, Gurnain Kaur (2010): Fiscal Fragility: What the Past May Say About the Future. National Bureau of Economic Research Working Paper, 16478.
- Akitoby, Bernardin–Clements, Benedict–Gupta, Sanjeev–Inchauste, Gabriela (2006): Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries. *European Journal of Political Economy* 22(4): 908-924. o.
- Alesina, Alberto–Bayoumi, Tamim (1996): The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states. NBER Working Paper 5614
- Alesina, Alberto–Favero, Carlo–Giavazzi, Francesco (2015): The output effect of fiscal consolidation plans. *Journal of International Economics* 96 pp. S19-S42.
- Alesina, Alberto–Tabellini, Guido (1990a): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies*, 57(3): 403–414. o.
- Alesina, Alberto–Tabellini, Guido (1990b): Voting on the budget deficit. *American Economic Review*, 80(2): 37–49. o.
- Alesina, Alberto–Perotti, Roberto (1999): Budget deficits and budget institutions. In *Fiscal institutions and fiscal performance* (pp. 13-36). University of Chicago Press.

- Alesina, Alberto–Campante, Filipe. R. –Tabellini, Guido (2008): Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1006-1036. o.
- Anderson, Barry–Minarik, Joseph J. (2007): Design choices for fiscal policy rules. *OECD Journal on budgeting*. 5(4): 159-208. o.
- Ardagna, Silvia–Caselli, Francesco–Lane, Timothy (2004): Fiscal Discipline and The Cost of Public Debt Service. Some Estimates for OECD Countries.
- Arellano, Muel–Bond, Stephen (1991): Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *The Review of Economic Studies*, 58(2): 277– 297. o.
- Aslund, Anders (2001): The myth of output collapse after communism. Carnegie Endowment, Working Papers No. 18.
- Auerbach, Alan J.–Gokhale, Jagadeesh–Kotlikoff, Laurence J. (1991): Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy and the Economy* 5. 55-110. o.
- Axelrod, Donald (1988): *Budgeting for Modern Government*. New York: St. Martin's Press, Inc
- Ayuso-i-Casals, Joaquim–Hernández, Diana González–Moulin, Laurent–Turrini, Alessandro (2009): Beyond the SGP: Features and effects of EU national-level fiscal rules. In *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies* (pp. 204-240). Palgrave Macmillan UK.
- Badinger, Harald (2001): Growth effects of economic integration. The case of the EU Member States (1950-2000). IEF Working Paper Nr. 40
- Baily, Martin Neil–Jacob Funk Kirkegaard (2004): *Transforming the European economy*. Peterson Institute.
- Baksay, Gergely–P. Kiss, Gábor (2009): Törvény a fiskális felelősségről – az első felvonás. MNB-szemle (május)

- Balassone, Fabrizio–Franco, Daniele –Giordano, Raffaella (2004): Market-induced fiscal discipline: is there a fall-back solution for rule failure? Proceedings of Banca d'Italia Public Finance Workshop. Róma.
- Balassone, Fabrizio–Franco, Daniele (2000): Public investment, the stability pact and the 'golden rule'. *Fiscal studies* 21(2): 207-229. o.
- Balatoni, András–Tóth, G. Csaba (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle* 59(10): 1107-1137.o.
- Balatoni, András (2015): A simple fiscal rule for Hungary. *Acta Oeconomica*, 65(1): 149-159. o.
- Balázs, Péter: Integrációs „csapdák” az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában. *Közgazdasági Szemle* 97(11): 954-969. o.
- Balázsi, László–Divényi, János–Kézdi, Gábor– Mátyás, László (2014): A közgazdasági adatforradalom és a panelökonometria. *Közgazdasági Szemle*, 61(11): 1319-1340. o.
- Baldacci, Emanuele–Gupta, Sanjeev–Mulas-Granado, Carlos (2010): Restoring Debt Sustainability After Crises: Implications for the Fiscal Mix. IMF Working Paper WP/10/232 1-36. o.
- Baldacci, Emanuele–Kumar, Manmohan (2010): Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields. IMF Working Paper. WP/10/184
- Baldacci, Emanuele–McHugh, Mr James–Petrova, Iva (2011): Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators. IMF Working Paper 11/94.
- Bank for International Settlements (1994): 64th Annual Report, Bank for International Settlements, June
- Barell, Ray–Davis, Philip–Liadze, Iana–Karim, Dilrube (2010): Was the Subprime Crisis Unique? An analysis of the factors that help predict banking crises in OECD countries. National Institute of Economic and Social Research Discussion Paper 363.
- Barro, Robert J. (1979): On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy*, 940-971. o.

- Bayoumi, Tamim–Goldstein, Morris–Woglom, Geoffrey (1995): Do credit markets discipline sovereign borrowers? Evidence from US states. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1046-1059. o.
- Beetsma, Roel–Gradus, Raymond (2012): A Discussion of the Changes to Europe's Macro-fiscal Framework in Response to the Crisis. *CESifo Forum*. 13(1) Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo)
- Beetsma, Roel–Debrun, Xavier (2016): Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness. *CEPR Discussion Paper 11140*
- Benczes, István (2008): A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55(3): 218-232.o.
- Benczes, István–Kutasi, Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Benczes, István (2011a): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. A hármas tagadás lehetetlensége. *Közgazdasági Szemle* 58(9): 759-774. o.
- Benczes, István (2011b): Rules-based economic governance in the European Union: A reappraisal of national fiscal rules. Working Paper. Corvinus University of Budapest, Budapest
- Benczes, István (2011c): Nemzeti szintű fiskális szabályok használata az Európai Unióban. *Külgazdaság*, 55(4-3): 55-75. o.
- Benczes, István–Váradi, Szilvia (2011): Aranyszabály helyett adósságfék – a német példa. *Köz-gazdaság* 6(1): 91-103. o.
- Benczes, István (2013): Kormányközi szerződéssel a költségvetési stabilitásért? *Köz-gazdaság* (8)1: 99-108. o.
- Benczes, István (2014): Európai fiskális unió: tervek és kételyek. *Köz-gazdaság* 9(2): 67-84.o
- Benczes, István (2016): From goulash communism to goulash populism: the unwanted legacy of Hungarian reform socialism. *Post-Communist Economies*, 28(2): 146-166. o.

- Benecki, Rafal–Hölscher, Jens–Jarmuzek, Mariusz (2009): Fiscal transparency and policy rules in Poland. *CASE Network Studies and Analysis* 327.
- Benito, Bernardino–Bastida, Francisco (2009): Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review* 69(3): 403-417. o.
- Berend, T. Iván (2008): Európa gazdasága a 20. században. MTA Történettudományi Intézete.
- Bergman, U. Michael–Hutchison, M. Michael–Jensen, Svend. E. Hougaard (2013): Do Sound Public Finances Require Fiscal Rules or Is Market Pressure Enough? European Commission, European Economy. *Economic Papers* No. 489 (April)
- Bergman, U. Michael–Hutchison, M. Michael–Jensen, Svend. E. Hougaard (2014): Phoenix Rising From the Ashes: New Evidence on National Fiscal Rules in the EU. Conference paper. Swedish Network for European Studies in Economics and Business (SNEE) on European Integration, held at Mölle, Sweden
- Bernanke, Ben (2004): The Great Moderation. Az Eastern Economic Association február 20-i találkozóján tartott előadás, Washington D. C. www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/default.htm.
- Berndsen, Ron (2001): Postwar Fiscal Rules in the Netherlands: What Can We Learn for EMU?. In *Fiscal Rules Conference* (p. 367).
- Berti, Katia–De Castro, Francisco–Salto, Matteo (2013): Effects of fiscal consolidation envisaged in the 2013 Stability and Convergence Programmes on public debt dynamics in EU Member States. No. 504. DG ECFIN, European Commission-
- Besley, Timothy (2007): *Principled agents?: The political economy of good government*. OUP Catalogue.
- Blanchard, Oliver J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OECD Department of Economics and Statistics Working Paper. No. 79. Paris.
- Blanchard, Olivier Jean (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. Economics Department Working Paper 79. Paris: OECD

- Blanchard, Olivier Jean–Leigh, Daniel (2013): Growth forecast errors and fiscal multipliers. IMF Working Paper WP/13/1
- Blizkovsky, Petr (2012): Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? Lee Kuan Yew School of Public Policy, Policy Brief Series Issue 7.
- Bohn, Henning–Inman, Robert P. (1996): Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. Carnegie-Rochester conference series on public policy. Vol. 45.
- Bohn, Henning (1998): The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits. *The Quarterly Journal of Economics*. 113(3): 949–963. o.
- Bordo, Michael D.–Jonung, Lars–Markiewicz, Agnieszka (2013): A fiscal union for the euro: some lessons from history. NBER Working Paper 17380
- Bova, Elva–Carcenac, Nathalie– Guerguil, Martine (2014): Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. IMF Working Paper, WP/14/122
- Briggs, Asa (1961): The welfare state in historical perspective. *European Journal of Sociology* No. 2. 221-258. o.
- Buchanan, James MacGill–Richard E. Wagner (1977): *Democracy in deficit*. Acad. Press.
- Buchanan, James M MacGill–Tullock, Gordon (1962/1999): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. (The Collected Works of James Buchanan, Volume 3). Liberty Fund, Indianapolis.
- Budina, Nina–Kinda, Tidiane–Schaechter, Andrea–Weber, Anke (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis; Toward the " Next-Generation " Rules: A New Dataset. IMF Working paper No. 12/187.
- Buiter, Williem (1985): *A Guide to Public Sector Debt and Deficits*. Economic Policy. Vol. 1. No. 1. pp. 13–79.
- Cordes, T. - Kinda, M. T. - Muthoora, M. P. S. - Weber, A. (2015): Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? (No. 15-29). International Monetary Fund.
- Buiter, Williem (2004): Fiscal Sustainability. Paper presented at The Egyptian Center for Economic Studies. <http://www.nber.org/~wbuiter/egypt.pdf>.

- Burnside, A. Craig–Dollar, David (1997): Aid, policies, and growth. World Bank policy research working paper 1777.
- Burnside, A. Craig (ed.) (2005): Fiscal Sustainability in Theory and Practice: A Handbook. The WorldBank Publications. Washington D.C
- Callen, Tim–Terrones, Marco–Debrun, Xavier–Daniel, James–Allard, Celine (2003): Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High? In: World Economic Outlook. International Monetary Fund. Washington, D.C. 113-152. o.
- Calmfors, Lars-Wren-Lewis, Simon (2011): What should fiscal councils do? Economic Policy 26(68): 649-695. o.
- Castro, Francisco de–De Cos, Pablo Hernández (2002): On the Sustainability of the Spanish Public Budget Performance. Revista de Economía Pública. 160.(1): 9-27. o.
- Chang, Tsangyao (2002): An econometric test of Wagner's law for six countries based on cointegration and error-correction modelling techniques. Applied economics 34(9): 1157-1169. o.
- Chari, Varadarajan V.–Kehoe, Patrick J. (2007): On the need for fiscal constraints in a monetary union. Journal of Monetary Economics 54 (8): 2399-2408. o.
- Checherita–Westphal, Christina–Ždarek Vaclav (2015): Fiscal Reaction Function and Fiscal Fatigue in the Euro Area.
- Cordero, Jose Antonio (2009): The Cases of Hungary, Latvia, and Ukraine. Center for Economic and Policy Research
- Cordes, Till–Kinda, Tidiane–Muthoora, Priscilla–Anke Weber (2015): Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?. IMF Working Paper 15/29
- Corsetti, Giancarlo– Nouriel Roubini (1991): Fiscal deficits, public debt, and government solvency: Evidence from OECD countries. Journal of the Japanese and International Economies 5(4). 354-380. o.
- Cottarelli, Carlo (2011): The risk octagon: a comprehensive framework for assessing sovereign risks.” Presentation at the Sapienza University in Rome on January 25
- Cottarelli, Carlo–Escolano, Julio (2014): Debt Dynamics and Fiscal Sustainability. Post-Crisis Fiscal Policy, pp. 31-47 The MIT Press, Cambridge

- Crafts, Nicholas–Gianni Toniolo (2009): European economic growth, 1950-2005: an overview. CEPR Discussion Paper No. 6863
- Crafts, Nicholas (2012): Western Europe's Growth Prospects: an Historical Perspective, CAGE Online Working Paper Series 70, Competitive Advantage in the Global Economy (CAGE).
- Craig, Paul P. (2012): The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism. Oxford Legal Studies Research Paper No. 47/2012
- Croce, Enzo–Juan-Ramon, Hugo (2003): Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison. International Monetary Fund Working Paper. No. 145. Washington D.C.
- Curristine, Teresa–Harris, Jason–Seiwald, Johann (2014): Case Studies of Fiscal Councils: Functions and Impact. IMF.
- Czeti Tamás–Hoffmann Mihály (2006): A magyar államadósság dinamikája: elemzés és szimulációk. MNB-tanulmányok. 50. sz. Magyar Nemzeti Bank. Budapest.
- Csaba László (1994): Az összeomlás foratókönyvei. Figyelő Kiadó, Budapest
- Csaba, László (2002): Az átalakulás fejlődéelmélete." Közgazdasági Szemle 49(4): 273-291. o.
- Csaba László (2006): A fölemelkedő Európa. Akadémia Kiadó, Budapest
- Csaba László (2007): Átmenet vagy spontán rend(etlenség)? Közgazdasági Szemle 54(9): 757–773. o.
- Csaba László (2013): Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? Köz-gazdaság 8(1): 19–27. o.
- Dahan, Momi–Strawczynski, Michel (2010): Fiscal rules and composition bias in OECD countries. CESIFO WORKING PAPER NO. 3088
- Darvas Zsolt–Kostyleva, Valentina (2011): The fiscal and monetary institutions of CE-SEE countries. Bruegel Working Paper, 2. sz.
- Darvas, Zsolt–Tschekassin, Olga (2015): Poor and under Pressure: the Social Impact of Europe's fiscal Consolidation." Bruegel Policy Contribution 2015 No. 4.

- Darvas, Zsolt (2010): The impact of the crisis on budget policy in Central and Eastern Europe. *OECD Journal on Budgeting*. 10(1): 1-42. o.
- De Broeck, Mark–Gusci, Anastasia (2011): Government Debt Issuance in the Euro Area: The Impact of the Financial Crisis. *IMF Working Paper*. WP/11/21.
- De Cos, Pablo Hernández–Moral-Benito, Enrique–Koester, Gerrit B. –Nickel, Christiane (2014): Signalling fiscal stress in the euro area: A country-specific early warning system. *ECB Working Paper* 1712.
- Debrun, Xavier (2007): Tying hands is not commitment: can fiscal rules and institutions really enhance fiscal discipline?. *Bruegel working paper*, No. 2007/01.
- Debrun, Xavier–Kumar, Manmohan (2007): Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? *Proceedings of the 9th Banca d’Italia Workshop on Public Finance*. Rome: Banca d’Italia.
- Debrun, Xavier–Laurent Moulin–Alessandro Turrini–Joaquim Ayuso-i-Casals–Manmohan S. Kumar–Allan Drazen–Clemens Fuest (2008): Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23(54): 298-362. o.
- Debrun, Xavier–Baldacci, Emanuele–Schaechter, Andrea–Caceres, Carlos–Kim, Daehaeng–Escolano, Julio–Jonas, Jiri–Karam, Philippe–Yakadina, Irina–Zymek, Robert (2009a): Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, *IMF staff paper*,
- Debrun, Xavier–Hauner, David–Kumar, Manmohan S. (2009b): Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23, 44-81. o.
- Debrun, Xavier (2011): Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies. *IMF Working Papers* pp. 1-15
- Debrun, Xavier–Takahashi, Keiko (2011): Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?. *CESifo DICE Report* 9(3)
- Deroose, Servaas–Larch, Martin–Schaechter, Andrea (2008): Constricted, lame and pro-cyclical? Fiscal policy in the euro area revisited. No. 353. *Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN)*, European Commission.

- Devries, Pete–Guajardo, Jaime–Leigh, Daniel–Pescatori, Andrea (2011): A new action-based dataset of fiscal consolidation. IMF Working Papers WP/11/128
- Drazen, Allan (2002): Fiscal Rules From a Political Economy Perspective. Paper prepared for the IMF–World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, Mexico, February 14–16.
- Dupont, Jonathan–Kwarteng, Kwasi (2012): Binding the Hands of Government—a credible fiscal rule for the UK. May, IEA Current Controversies Paper 36.
- EBRD (1994): Transition report. EBRD, London.
- Égert, Balázs (2012): Fiscal Policy Reaction to the Cycle in the OECD: Pro-or Countercyclical? CESifo working paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth, No. 3777
- Eichengreen, Barry (1996): Institutions and Economic Growth in Europe After World War II. In Nicholas Crafts and Gianni Toniolo (eds), *Economic Growth in Europe Since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eichengreen, Barry (2006): *The European Economy since 1945*. Princeton: Princeton University Press.
- Eichengreen, Barry–Wyplosz, Charles (1998): The Stability Pact: more than a minor nuisance? *Economic policy* 13(26): 66-113. o.
- Elbadawi, Ibrahim–Schmidt–Hebbel, Klaus–Soto (2015): Why do Countries have Fiscal Rules?. *Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)* 18(3): 28-61. o.
- Eslava, Marcela (2006): The political economy of fiscal policy: survey. Working Paper 583, Inter-American Development Bank.
- EUROMOD (2016): Effects of tax-benefit policy changes across the income distributions of the EU-28 countries: 2013-14 and 2014-15. Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Európai Bizottság (2006): Numerical fiscal rules in the EU Member States. In *Public finances in EMU. European Economy No.3., Part III, chapter 3*, pp. 149-168. o.
- Európai Bizottság (2007): Lesson From Successful Fiscal Consolidations. In: *Public Finance Report in EMU—2007, Part IV. European Economy No. 3.*

- Európai Bizottság (2009): Numerical fiscal rules in the EU Member States in 2008. In: Public finances in EMU – 2009, Part II, chapter 4
- Európai Bizottság (2012): The 2012 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010-2060).
- Európai Bizottság (2013): Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact. European Economy Occasional Paper 150
- Európai Bizottság (2014): Macroeconomic Imbalances Hungary. European economy Occasional Papers 180
- Európai Bizottság (2015): Fiscal Sustainability Report. European Economy Institutional Papers 018.
- Európai Bizottság (2015): Macroeconomic imbalances Country Report – Hungary. European economy Occasional Papers 220
- Fazekas, Károly–Scharle, Ágota (szerk.) (2012): Nyugdíj, segély, közmunka: a magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede, 1990-2010. Budapest Szakpolitikai Elemző Intézet MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest.
- Feld, Lars P.–Kirchgässner, Gebhard (2006): On the effectiveness of debt brakes: the Swiss experience. CREMA Working Paper no. 21
- Flora, Peter–Heidenheimer, Arnold Joseph eds. (1981): The development of welfare states in Europe and America. Transaction Publishers.
- Földházi, Erzsébet (2015): A népesség szerkezete és jövője. In Monostori, Judit – Őri, Péter – Spéder, Zsolt (2015) (szerk.): Demográfiai portré KSH NKI, Budapest: 213-226. o.
- Frankel, Jeffrey A. –Schreger, Jesse. (2012): Over-Optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules. NBER Working Paper No. 18283.
- Furceri, Davide–Zdzienicka, Aleksandra (2010): How Costly Are Debt Crises? OECD Economic Department Working Paper, 37.
- Gale, W. G.–Orszag, P. R. (2003): Economic effects of sustained fiscal deficits. National Tax Journal, 56. 463–485. o.

- Gáspár, Pál–Várhegyi, Éva (1999): Az euró bevezetésének hatásai az EMU és Magyarország gazdaságára. *Közgazdasági szemle* 46(6): 548-563. o.
- Ghosh, Atish–Kim, Jun–Mendoza, Enrique–Ostry, Jonathan–Qureshi, Mahvash (2013): Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566): F4-F30. o.
- Gros, Daniel–Mayer, Thomas–Ubide, Angel (2004): The nine lives of the stability pact. A Special Report of the CEPS Macroeconomic Policy Group.
- Guichard, Stéphanie–Kennedy, Mikec–Wurzel, Eckhard–André, Christophe (2007): What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences, OECD Economics Departments Working Paper No. 553.
- Györffy, Dóra (2005): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. *Közgazdasági Szemle*. 54(3): 274-290. o.
- Györffy, Dóra (2008): Költségvetési kiigazítás és növekedés az Európai Unióban Tanulságok Magyarország számára. *Közgazdasági Szemle*, 55(11): 962-986. o.
- Györffy, Dóra (2012): Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja. *Közgazdasági Szemle* 59(4): 412-425. o.
- Györffy, Dóra (2014): Válság és válságkezelés Görögországban: A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle* 61(1): 27-52. o.
- Hagemann, Robert P. (2010): Improving fiscal performance through fiscal councils. (2010). OECD Economics Department Working Papers No. 829
- Hall, George J.–Sargent, Thomas J. (2010): Interest Rate Risk and Other Determinants of Post-WWII U.S. Government Debt/GDP Dynamics. National Bureau of Economic Research Working Paper Series.
- Hallerberg, Mark–Strauch, Rolf– von Hagen, Jürgen (2001): The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States." report prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies
- Hallerberg, Mark–Von Hagen, Jürgen (2006): Budget Processes in Poland: Promoting Fiscal and Economic Stability. Warsaw: Ernst and Young Better Government Program

- Hallett, Andrew Hughes–Von Hagen, Jürgen–Lewis, John (2003): Fiscal Policy in Europe, 1991-2003: An Evidence-based Analysis. Centre for Economic Policy Research
- Halpern, László–Neményi, Judit (2000): A konvergencia fiskális feltételei és az Európai Unióhoz való csatlakozás. *Közgazdasági Szemle* 47(2): 116-135. o.
- Hamker, Jürgen (2011): Implementing Germany's new constitutional fiscal rules. In: Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis. Papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 31 March-2 April, 2011
- Heinemann, Friedrich (1993): Sustainability of national debt in Europe. *Intereconomics* 28(2) 61-68. o.
- Heinemann, Friedrich–Osterloh, Steffen–Kalb, Alexander (2013): Sovereign risk premia: The link between fiscal rules and stability culture. ZEW Discussion Papers 13-016, ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung / Center for European Economic Research.
- Heinemann, Friedrich–Yeter, Mustafa (2014): The effects of fiscal rules on public finances and their identification. Conference Paper. Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik - Session: Fiscal Sustainability, No. B20-V1
- Heinemann, Friedrich–Moessinger, Marc-Daniel–Yeter, Mustafa (2015): Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis. Conference Paper, Fiscal Sustainability, No. G02-V1
- Hemming, Richard–Kell, Michael (2001): Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. Rules and Independent Fiscal Authorities
- Hemming, Richard–Joyce, Philip (2013): The role of fiscal councils in promoting fiscal responsibility. In: Cangiano, Marco - Curristine, Teresa - Lazare, Michel (ed): Public Financial Management and Its Emerging Architecture. IMF. Washington
- Henning, C. Randall–Kessler, Martin (2002): Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union. Peterson Institute for International Economics Working Paper WP 12-1.

- Heppke-Falk, Kirsten H.–Wolff, Guntram B. (2008): Moral Hazard and Bail-Out in Fiscal Federations: Evidence for the German Länder. *Kyklos* 61(3): 425-446. o.
- Herndon, Thomas–Ash, Michael–Pollin, Robert (2014): Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. *Cambridge journal of economics* 38(2): 257-279. o.
- Hicks, Alexander M.–Duane H. Swank (1992): Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960–82. *American Political Science Review* 86(03): 658-674. o.
- Holm-Hadulla, Federic–Hauptmeier, Sebastian–Rother, Philipp (2012): The impact of expenditure rules on budgetary discipline over the cycle. *Applied Economics* 44(25): 3287-3296. o.
- Hou, Yilin–Willoughby, Katherine (2011): Fiscal Discipline in Subnational Governments: A Capacity Measure of Financial Management in American Governments.
- Hou, Yilin (2003): Fiscal Discipline as a Capacity Measure of Financial Management by Sub national Government. *Public Administration: Challenges of Inequality and Exclusion Miami (USA)*, 14-18 September 2003
- Iara, Anna–Wolff, Guntramm B. (2010): Rules and risk in the euro area: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads? *European Economy - Economic Papers* 433, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission, Michael (2001): An assessment of fiscal rules in the United Kingdom. *IMF Working Paper No. 01/91*
- IMF (1986): *Aging and Social Expenditure in the Major Industrial Countries, 1980–2025*. IMF Occasional Paper, No. 47. International Monetary Fund, Washington D.C.
- IMF (2007): *Manual on Fiscal Transparency*. International Monetary Fund.
- IMF (2009): *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF Fiscal Affairs Department, Washington D.C.
- IMF (2010): *A Historical Public Debt Database*.
- IMF (2011): *Fiscal Monitor - Shifting Gears. Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment*. International Monetary Fund. Washington,

- IMF (2012a): Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks Washington, D.C
- IMF (2012b): Fiscal Monitor. Taking Stock, A Progress Report on Fiscal Adjustment. Washington, D.C
- IMF (2014): Fiscal policy and income inequality. IMF Policy Paper, Washington D.C.
- IMF (2015): Hungary - Article IV Consultation Staff Report. IMF Country Report No. 15
- Ioannou, Demosthenes–Leblond, Patrick–Niemann, Arne (2015): European integration and the crisis: practice and theory. *Journal of European Public Policy* 22(2): 155-176. o.
- Ionescu, Cristian (2012): Post-crisis economy of the European Union in the global context. *Theoretical and Applied Economics* 6(6): 85-104. o.
- Jankovics, László (2012): Független fiskális intézmények. *Köz-Gazdaság*. 7(1): 147-164. o.
- Jánossy, Ferenc (1966): A gazdasági fejlődés trendvonala és a helyreállítási periódusok, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Jókay, Károly–Osváth, László–Sóvágó, György–Szmetana, György (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. Készült a Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet számára. Ige Tanácsadó Kft., Budapest.
- Jones, Erik (2013): Getting to Greece: Uncertainty, Misfortune, and the Origins of Political Disorder. *European Political Science*, Vol. 12. 294-304. o.
- Kempkes, Gerhard (2012): Cyclical adjustment in fiscal rules: Some evidence on real-time bias for EU-15 countries." *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 70(2): 278-315. o.
- Kenen, Peter B. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht*. Cambridge University Press.
- Kenen, Peter B. (1997): Preferences, domains, and sustainability. *The American Economic Review* 87(2): 211-213. o.

- Kennedy, Suzanne–Robbins, Janine (2001): The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Department of Finance Canada, Working Paper, 16. sz.
- Keynes, John Maynard (1965/1936): A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó
- King, Mervyn (2010): Speech at the University of Exeter, 19 January 2010
<http://www.bankofengland.co.uk/archive/Documents/historicpubs/speeches/2010/speech419.pdf>
- Király, Júlia–Nagy, Márton–Szabó E. Viktor (2008): Egy különleges eseménysorozat elemzése – a másodrendűjelzáloghitel-piaci válság és (hazai) következményei. Közgazdasági szemle 55(7-8): 573-621. o.
- Király, Júlia (2008): Likviditás válságban (Lehman előtt–Lehman után). Hitelintézeti Szemle 7(6): 598-618. o.
- Kirchgässner, Gebhard (2013): Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland. School of Economics and Political Science, Department of Economics, University of St. Gallen.
- Kolodko, Gregoricz (2000): From Shock to Therapy: The Political Economy of Post-socialist Transformation. Oxford University Press, Oxford.
- Kopits, György–Symansky, A. Steven (1998): Fiscal policy rules. International Monetary Fund. Occasional Paper No. 162
- Kopits, György (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament. IMF Working Paper, No. 145.
- Kopits, György (2006): The Sickest Men of Europe. The Wall Street Journal Europe, szeptember 21.
- Kopits, György (2007): A költségvetési felelősségről. Kommentár a Pénzügyminisztérium koncepciójához. Fejlesztés és Finanszírozás, 4. sz. 67–72. o.
- Kopits, György (2007): Fiscal responsibility framework: international experience and implications for Hungary. No. 62. MNB Occasional Papers,
- Kopits, György–Romhányi, Balázs (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. Közgazdasági Szemle. 57(7): 573—590. o.

- Kopits, György (2011): Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. OECD Journal of Budgeting, Vol. 11/3
- Kornai, János (1993): Transzformációs visszaesés. Közgazdasági Szemle, 40(7-8) 569-599. o
- Kornai, János (1996): Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról. Közgazdasági Szemle, 43(7-8), 585-613. o.
- Kornai, János (2005): Közép-Kelet-Európa nagy átalakulása – siker és csalódás. Közgazdasági Szemle, 52(12): 907-936. o.
- Kotlikoff, Laurence J. (1991): Generational Accounting: Knowing Who Pays, and When, for What We Spend, New York: The Free Press.
- Kovács, Olivér (2015): Stabilitás és dinamizmus. Az innovatív fiskális politika alapjai. Alinea Kiadó, Budapest. 312 o.
- Köllő, János (2013): A közszféra bérszintje és a magánszektorból átlépők szelekciója 1997-2008 között. Közgazdasági Szemle 60 (5): 523-554. o.
- Központi Statisztikai Hivatal (2014): Teljes termékenységi arányszám (1990–2012). https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde220.html
- Kreiszné, Hudák Emese–Varga, Péter–Várpalotai, Viktor (2015): A demográfiai változások makrogazdasági hatásai Magyarországon európai uniósösszehasonlításban. Hitelintézeti Szemle, 14(2): 88-127. o.
- Krogstrup, Signe– Sébastien Wälti (2008): Do fiscal rules cause budgetary outcomes? Public Choice 136(1-2): 123-138. o.
- Krogstrup, Signe–Wyplosz, Charles (2010): A common pool theory of supranational deficit ceilings. European Economic Review, Vol. 54. 269-278. o.
- Kumar, Manmohan S. –Ter-Minassian, Teresa (2007): Promoting fiscal discipline. International Monetary Fund.
- Kydland, Finn E.–Prescott, Edward C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, No. 85. 473-491. o.

- Lámfalussy, Sándor (2008): Pénzügyi válságok a fejlődő országok-ban. Tanulmányok a globalizált pénzügyi rendszer sérülékenységéről. Akadémiai Kiadó. Budapest. 222 old.
- Lane, Philip R. (2003): The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD. *Journal of Public Economics* 87(12): 2661-2675. o.
- Locher, Fabienne Marti–Peter Mischler–Werner Weber (2015): Intergovernmental coordination of fiscal policy in Switzerland. *OECD Fiscal Federalism Studies Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations Challenges Ahead: Challenges Ahead* 190-216
- Luechinger, Simon–Christoph A. Schaltegger (2013): Fiscal rules, budget deficits and budget projections. *International Tax and Public Finance* 20(5): 785-807. o.
- Maddison, Angus (1995): *Monitoring the world economy, 1820-1992*. o.
- Mahmood, Tahir–Rauf, Shahnaz A. (2012): Public debt sustainability. Evidence from Developing Country. *Pakistan Economic and Social Review* 50(1): 23-40. o.
- Manasse, Paolo–Roubini, Nouriel–Schimmelfennig, Axel (2003): Predicting Sovereign Debt Crises. *IMF Working Paper* 03/221.
- Manasse, Paolo–Roubini, Nouriel (2005): „Rules of Thumb” for Sovereign Debt Crises. *IMF Working. Papers*, N. 05/42, March.
- Marglin, Stephen A. –Juliet Schor, eds. (1990): *The golden age of capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Marneffe, Wim–Van Aarle, Bas–Van Der Wielen, Wouter–Vereeck, Lode (2010): The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for the Euro Area. *CESifo Working Paper Series No. 3303*.
- Marzinotto, Benedicta–Sapir, André (2012): Fiscal Rules: timing is everything (No. 749) *Bruegel Policy Brief No.3*
- Mathieu, Catherine–Sterdyniak, Henri (2013): Do we need fiscal rules? *Revue de l'OFCE, Presses de Sciences-Po*, 0(1): 189-233. o.
- McKinnon, Ronald (1963): Optimum Currency Areas. *The American Economic Review* 53(4): 717-725. o.

- Mellár, Tamás (1997): Egyensúly és/vagy növekedés. *Közgazdasági Szemle* 44(6): 474-487. o.
- Mellár, Tamás (2016): Szolgálólányból királycsináló – avagy az ökonometria makroökonómiai térhódítása? *Közgazdasági Szemle*, 63(3): 285–306. o.
- Merrouche, Ouarda–Nier, Erlend (2010): What caused the global financial crisis. Evidence on the Drivers of Financial Imbalances 1999-2007 IMF Working Paper WP/10/265
- Mikesell, John (1999): *Fiscal Administration*, New York: HarcourtBraceCollege Publishers.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria (1997): Fiscal rules and the budget process. *Giornale degli economisti e annali di economia* 5-40. o,
- Molnár, Margit (2012): Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts?. *OECD Journal: Economic Studies* 2012.1
- Mongelli, Francesco Paolo (1997): Effects of the European Economic and Monetary Union (EMU) on taxation and interest spending of national governments. IMF Working Paper WP/97/93
- Mundell, Robert (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review* 51(4): 657-664. o,
- Munkácsi, Zsuzsa (2012): Does Fiscal Instability Cause Macroeconomic Instability? Empirical Evidence from OECD Countries. Szátadvég gazdaságkutató Zrt. Műhelytanulmányok No. 1.
- Muraközy, László (2008): Magyarország felemelkedése és hanyatlása. *Közgazdasági Szemle*. 55(2): 149-168.o.
- Muraközy, László (2011): Összefonódó költségvetési kihívások a 21. század Európájában. *Közgazdasági Szemle*, 58(7-8): 592-618. o
- Muraközy, László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai kiadó. Budapest.
- Musgrave, Richard Abel (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.

- Neményi, Judit–Petschnig, Mária Zita (2004): Az euró bevezetésének makrogazdasági feltételrendszere és kilátásai Magyarországon. Pénzügykutató Rt.
- Nerlich, Carolon–Reuter, Wolf Heinrich (2013): The design of national fiscal frameworks and their budgetary impact. ECB Working Paper 1588
- Nickell, Stephen (1981): Biases in Dynamic Models with Fixed Effects. *Econometrica*, 49(6). 1417-1426. o.
- Oblath, Gábor (1999): A maastrichti szerződés fiskális kritériumai és a hazai államháztartási helyzet értelmezése. *Közgazdasági Szemle*, XLVI. évf. október pp. 851-872.
- Obstfeld, Maurice–Alan M. Taylor (2003): Globalization and capital markets Globalization in historical perspective. University of Chicago Press, pp. 121-188. o.
- Obstfeld, Maurice–Rogoff, Kenneth (2009): Global imbalances and the financial crisis: products of common causes, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 7606.
- Ódor, László–P. Kiss, Gábor (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. *MNB -szemle*, június, 25-38. o.
- OECD (1991): Economic outlook 49. Head of Publications Service, OECD, PARIS
- OECD (1996): Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenges. OECD, Párizs
- Ohnsorge-Szabó, László–Romhányi, Balázs (2007): Hogy jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000–2006. *Pénzügyi Szemle*, 52(2). 239-285. o.
- Orbán, Gábor - Szapáry, György (2004): The Stability and Growth Pact from the perspective of the new member states. *Journal of Policy Modeling* 26(7): 839-864. o.
- Orbán, Gábor–Szapáry, György (2006): Magyar fiskális politika: quo vadis? *Közgazdasági Szemle*, 53(4): 293-309. o.
- P. Kiss, Gábor (1998): Az államháztartás szerepe Magyarországon (MNB-Füzetek, 1998/4)
- P. Kiss, Gábor (2012): Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája. *Pázmány Law Working Papers*, 39. sz.

- Pápa, Levente–Valentinyi, Ákos (2008): Költségvetési fenntarthatóság. *Közgazdasági Szemle*, 55(5): 395-426. o.
- Persson, Torsten–Svensson, Lars E. O. (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2): 325-345. o
- Piketty, Thomas (2015): A tőke a 21. században. Kossuth Kiadó, Budapest.
- Polgár, Éva Katalin (2003): Az Európai Monetáris Rendszer és az ERM-2. *Közgazdasági Szemle*, 50(4): 350-369. o.
- Poterba, James M. (1996a): Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States. *American Economic Review* 86(2): 395-400. o.
- Poterba, James M.(1996b): Do budget rules work?. NBER Working Paper No. 5550
- Poterba, James M.–Von Hagen, Jurgen (eds)(2008): Fiscal institutions and fiscal performance. University of Chicago Press, 2008.
- Presbitero, Andrea F. (2010): Total public debt and economic growth in developing countries. MoFiR working paper No. 44
- Purfield, Catriona: (2003): Fiscal Adjustment in Transition: Evidence from the 1990s. IMF Working Paper WP/03/36
- Rácz, Margit (2012): Az eurózóna adósságválságának szabályozása és nyitott kérdései. *Európai Tükör, Válságkezelés az Európai Unióban – Tematikus szám*, 17(2): 5-23. o.
- Roaf, James–Atoyan, Ruben–Joshi, Bikas–Krogulski, Krzysztof (2014): 25 Years of Transition Post-Communist Europe and the IMF. *Regional Economic Issues. Special Report*. Washington, DC International Monetary Fund.
- Reinhart, Carmen–Rogoff, Kenneth–Savastano, Miguel (2003): Debt Intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1, 1-74. o.
- Reinhart, Carmen M.–Rogoff, Kenneth (2009): *This Time is Different*. Princeton University Press. Princeton and Oxford.
- Reinhart, Carmen. M.–Rogoff, Kenneth. S. (2010): Growth in a Time of Debt. *American Economic Review*. 100(2): 573-578. o.

- Reuter, Wolf Heinrich (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective?. *European Journal of Political Economy*, 39, 67-81. o.
- Romer, Christina (2012): Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications. IMF Fiscal Forum, April. Vol. 18.
- Romhányi, Balázs (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. *Pénzügyi Szemle*, 49(2): 335-370. o.
- Sacchi, Agnese–Salotti, Simone (2015): The impact of national fiscal rules on the stabilisation function of fiscal policy. *European Journal of Political Economy* 37 pp. 1-20.
- Schaechter, Andre–Kinda, Tidiane–Budina, Nina–Weber Anke (2012): Fiscal Rules in Response to the Crisis Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset. IMF Working Paper 12/187, Washington, DC.: International Monetary Fund.
- Schaechter, Andrea–Alpera, C. Emre–Arbatlia, Elif–Caceresa, Carlos–Callegarib, Giovanni–Gerarda, Marc–Jonasa, Jiri–Kindaa, Tidiane–Shabuninaa, Anna–Webera, Anke (2012): A Toolkit to Assessing Fiscal Vulnerabilities and Risks in Advanced Economies. IMF Working Paper WP/12/11
- Schick, Allen (1998): A contemporary approach to public expenditure management. World Bank Institute.
- Schmidt-Hebbel, Klaus–Soto, Raimundo–Elbadawi, Ibrahim A (2014): Why Do Countries Have Fiscal Rules?. No. 452. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sebestyén, Tibor (2007): Az állam térvessztése az évszázados térvhódítás után. *Polgári Szemle* 3(9)
- Segura–Ubierno, Alex–Gupt, Sanjeev–Simone, Alejandro (2006): New evidence on fiscal adjustment and growth in transition economies. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, IMF Working Paper WP/06/244
- Spéder, Zsolt (szerk.) (2011): Demográfiai jövőkép. Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából. Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács. Műhelytanulmány No. 1.

- Sutherland, Douglas–Price, Robert–Joumard, Isabelle (2005): Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact. OECD Working Paper No. 52
- Szczypińska, Agnieszka (2012): Does the halo effect still hold? The (post-) crisis perspective for 4th euro candidates. MF Working Paper Series.
- Tanzi, Vito–Ludger Schuknecht (2000): Public spending in the 20th century: A global perspective. Cambridge University Press.
- Tanzi, Vito (2011): Government versus markets: The changing economic role of the state. Cambridge University Press.
- Taylor, Alan (2012): External imbalances and financial crises. No. w18606. National Bureau of Economic Research, 2012.
- Taylor, John B. (2000): Reassessing discretionary fiscal policy. *The Journal of Economic Perspectives* 14(3): 21-36. o.
- Teperics, Károly–Rózsa, Péter (2004): Az EU bővítése és a csatlakozni vágyók szándékai a népszavazások tükrében. *Tér és Társadalom* 18(4): 135-148. o.
- Ter-Minassian, Teresa (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments. *OECD Journal on Budgeting* 6(3): 1-11. o.
- Thygesen, Niels (2002): The Stability and Growth Pact: any need for a revision. European Parliament, Note to Economic and Monetary Affairs Committee, November
- Tomka, Béla (2006): Bevezetés Európa újabbkori társadalom- és gazdaságtörténetébe. Bölcsész Konzorcium. Szeged
- Tornell, Aaron–Lane, Philip R. (1999): The Voracity Effect. *American Economic Review*, 22-46. o.
- Tóth, G. Csaba (2010): Állami keresletélénkítés és automatikus stabilizátorok. *Pénzügyi Szemle*, 55(1): 51-68. o.
- Tóth, G. Csaba (2011): Adósságdinamika és fenntarthatóság. *Statisztikai Szemle*, 89(12): 1242-1268. o.
- Tóth, G. Csaba (2014): The Forecasting Capacity of Indicators Measuring Budget Sustainability. *Public Finance Quarterly* 56(4): 511-528. o.

- Tóth, István György (2005): Jövedelemeloszlás. A gazdasági rendszerváltástól az uniós csatlakozásig. Andorka Rudolf Társadalomtudományi Társaság–Századvég Kiadó. Budapest.
- TSCG (2012): Treaty on the Stability, Coordination and Governance in the EMU
- United States General Accounting Office (1994): Deficit reduction - Experiences of Other Nations. United States General Accounting Office Washington, D.C. 20548
- Vidovics-Dancs, Ágnes (2013): Államcsődök. Tények és alapfogalmak újragondolva. Hitelintézeti Szemle. 12(4): 285-305. o.
- Vidovics-Dancs, Ágnes (2014): Államcsődök az államcsőd költségei régen és ma. Közgazdasági Szemle. 61(3): 262-278. o.
- Vigvári, András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle 56(7). 709-730.
- Von Hagen, Jürgen (1992): Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic papers 96 pp. 1-79.
- Von Hagen, Jürgen–Harden, Ian (1996): Budget processes and commitment to fiscal discipline. IMF working paper.
- Von Hagen, Jürgen–Wolff, Guntram B. (2004): What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. Deutsche Bundesbank Discussion Paper, 37.
- Wagner, Adolph (1883). Finanzwissenschaft 4(1) CF Winter.
- Wagner, Richard E. (2004): Debt, Money, and Public Finance. In: Handbook of Public Finance. Kluwe Academic Publisher
- Wallis, John Joseph–Barry R. Weingast (2008): Dysfunctional or Optimal Institutions: State Debt Limitations, the Structure of State and Local Governments, and the Finance of American Infrastructure. Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy 331 (2008): 342-49.
- Wallis, John Joseph (2005): Constitutions, corporations, and corruption: American states and constitutional change, 1842 to 1852." The Journal of Economic History 65(1): 211-256. o.

- Wicksell, Knut (1896): A New Principle of Just Taxation," (1896) in Richard A. Musgrave and Alan T. Peacock, eds., Classics in the Theory of Public Finance, London: MacMillan Press (1958).
- Wierds, Peter (2008): Fiscal rules and fiscal outcomes in EMU: Theory and evidence. University of Reading, Centre for Euro-Asian Studies.
- Wierds, Peter (2012): How do expenditure rules affect fiscal behaviour?. DNB Working Paper no. 166
- World Bank (2008): Montenegro, Beyond the Peak: Growth Policies and Fiscal Constraints. Report No. 46660
- Wren-Lewis, Simon (2011): Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy. Discussion Paper Series No. 540. University of Oxford, Department of Economics
- Wyplosz, Charles. (2004): Financial instability in emerging market countries: Causes and remedies. In Forum on Debt and Development (FONDAD) Conference 'Stability, growth and the search for a New Development Agenda: Reconsidering the Washington Consensus', Santiago, Chile, March
- Wyplosz, Charles (2012): Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. Working paper 17884 NBER.

9. FÜGGELÉK

1. FÜGGELÉK

A (8) egyenletben szereplő regressziós becslés eredményei. A GAP2 bináris változó ebben az esetben 1-es értéket vesz fel, ha a kibocsátási rés pozitív, ellenkező esetben nullát.

Magyarázó változók	Függő változó: pb
Elsődleges egyenleg (pb[-1])	0,16 ** (0,02)
Fiscal Rules Index (FRI)	-0,65 (0,26)
FRI*GAP2	0,95 *** (0,00)
Kibocsátási rés (GAP2)	0,44 ** (0,05)
Kormányzati hatékonyság (WGI)	1,83 (0,11)
Adósságráta (d[-1])	0,03 (0,23)
Választási ciklus (ELCT)	0,11 (0,19)
Bruttó haza termék (GDP)	-0,02 (0,95)
Euró bevezetése (EURO)	0,27 (0,79)
N	123
R ²	0,34

*Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10%-os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az Arellano-Bond becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett.*

2. FÜGGELÉK

Az alábbi regressziós tábla a (8)-as egyenlet eredményeit tartalmazza annyi eltéréssel, hogy az egyenlet mindkét oldalán kicseréültük a GDP-arányo elsődleges egyenleget GDP-arányos ciklikusan kiigazított elsődleges egyenlegre.

Magyarázó változók	Függő változó: capb
Ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg (capb[-1])	0,25 *** (0,00)
Fiscal Rules Index (FRI)	-1,03 (0,15)
FRI*GAP3	0,96 *** (0,01)
Kibocsátási rés (GAP3)	-0,36 (0,17)
Kormányzati hatékonyság (WGI)	-0,98 (0,35)
Adósságráta (d[-1])	0,03 (0,26)
Választási ciklus (ELCT)	0,14 (0,13)
Bruttó haza termék (GDP)	0,02 (0,95)
Euró bevezetése (EURO)	1,26 (0,28)
N	123

Megjegyzés: *** – 1%-os szignifikancia; ** – 5%-os szignifikancia; * – 10% -os szignifikancia szintet jelöl. Zárójelben a p valószínűségi értékek szerepelnek. Az Arellano-Bond becslést klaszterezett standard hibákkal végeztük el ország és idő fixed effect mellett.

10. PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

Tóth G. Csaba (2014): A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi szemle*, 59(4): 544- 561. o.

Tóth G. Csaba–Virovác Páter (2013): Nyertesek és vesztesek: a magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi szemle*, 58(4): 385- 400. o.

Tóth G. Csaba (2012): Debt Dynamics and Sustainability. *Hungarian Statistical Review, Special Number 16*. 123-149. o

Balaton András–**Tóth G. Csaba** (2012): Az új magyar adósságszabály értékelése. *Közgazdasági Szemle* 59(9): 1107-1137 o.

Tóth G. Csaba (2012): Muraközy László: Államok kora. Az európai modell. *Közgazdasági Szemle* 59(5). 558-564. o. Könyvismertetés

Tóth G. Csaba (2011): Adósságdinamika és fenntarthatóság. *Statisztikai Szemle*, 89(12): 1242-1268. o.

Balaton András–**Tóth G Csaba** (2011): Fenntartható makrogazdaság és államadósságkezelés. *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok*, 2.

Tóth G. Csaba (2010): Állami keresletélénkítés és automatikus stabilizátorok. *Pénzügyi Szemle* 55(1): 51-68.o.

Bátori Dániel–Belyó Pál–Molnár István–Sinka Imre–Szathmáry Balázs–**Tóth G. Csaba** (2009): Adó-szimulátor – egyes adónemek mikroszimulációja. *ECOSTAT Időszaki Kiadvány* 37. kötet.

Tóth G. Csaba (2009): Személyijövedelemadó-rendszerek a visegrádi országokban. *Ecostat Műhelytanulmány*. Budapest

Tóth G. Csaba (2009): Államháztartás és növekedés kiigazítástól kiigazításig. *Fejlesztés és Finanszírozás*. 2009/1. 54-63. o.

Tóth G. Csaba (2008): A magyar államháztartás tizenhat éve. *Ecostat Műhelytanulmány. Budapest.*

Citációs mutatók:

Független szakirodalmi hivatkozások összesen: 48

Ebből referált folyóiratban (Post-Communist Economies, Comperative Economic Studies, Közgazdasági Szemle, Pénzügyi Szemle, Statisztikai Szemle): **14**

Nem referált tudományos közleményben (CEPR Discussion Papers, UNICEF Innocenti Working Papers, IMF Country Report, MNB-Szemle): **34**

Forrás: Magyar Tudományos Művek Tára (www.mtmt.hu)