

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

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

Tóth G. Csaba

Témavezető: Dr. Prof. Muraközy László



DEBRECENI EGYETEM

Közgazdaságtudományi Doktori Iskola  
Versenyképesség, globalizáció és regionalitás doktori program

Debrecen, 2016.

## 1. Kutatási előzmények és a kutatás motivációja

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 mérséklődött<sup>1</sup>.

A 2007-08-ban kitört globális gazdasági válság azonban gazdaságtörténeti korszakhatárként egy pillanat alatt lezárta a költségvetési politika gondtalan éveit, illetve rákényszerítette a közgazdászokat és a döntéshozókat egyaránt, hogy újragondolják a fiskális politikával kapcsolatos nézeteiket, elgondolásaikat (Muraközy, 2014). 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 2015-ös jelentésében 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 az egyik legfontosabb magával a költségvetési politikával, illetve annak szerepével kapcsolatos. A válság előtt ez a terület a monetáris politikához képest kevesebb

---

<sup>1</sup> Forrás: AMECO

figyelmet kapott. Részben mert általános volt a „szkepticizmus a költségvetés gazdaságra gyakorolt hatásával kapcsolatban, amit erősített, hogy 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.<sup>2</sup> 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 hosszabb 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 deficités gazdálkodás. „Azt eddig is tudtuk, hogy a kötvénypiac bármikor térdre kényszeríthet egy országot, azt azonban nehezen tudtuk elképzelni, hogy olyan stabil, fejlett államok is bedőlhetnek, mint például Portugália ” (Romer 2012, 6. o.). Mindez szorosan kapcsolódik egy már korábban is ismert tankönyvi intelemhez, 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 fegyelmezett költségvetési politikával elegendő fiskális mozgásteret tud magának biztosítani.

A fenntarthatósághoz kapcsolódik a harmadik fontos tanulság is, amely újnak ugyan szintén 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

---

<sup>2</sup> Különösen, ha a monetáris politika beleütközik a kamatesökkentés alsó korlátjába.

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).

Miközben az költségvetéssel kapcsolatos problémák és az adósságválságból levonható tanulságok ismét a fiskális fenntarthatóság kérdéskörére irányították a figyelmet, természetesen előtérbe került egy olyan viszonylag új, de meglehetősen sokszínű eszköz, amely éppen e terület problémáinak megoldásában segíthet. Noha a nemzeti szintű 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, és 2014 volt az első olyan év, amikor már a közösség minden tagállamában volt ilyen típusú előírás<sup>3</sup>. Bár az új eszköz lendületes tempóval meghódította Európát, hangsúlyoznunk kell, hogy egységes megjelenésről aligha beszélhetünk. A gyakorlatban alkalmazott költségvetési szabályok ugyanis rendkívüli sokféleséget mutatnak, különös tekintettel a szabályok közgazdaságtani tartalmára, jogi hátterére és intézményi környezetére egyaránt. Ezen túlmenően a szabályok sokszor egymással összekapcsolva működnek, azaz két vagy több szabály nemcsak kiegészítheti egymást, hanem hatását tekintve egy ilyen konstrukció több is lehet, mint a külön-külön működő szabályok összessége. Ezzel magyarázható, hogy a szabályok vizsgálata sokszor valójában a szabályrendszerek vizsgálatát jelenti.

Növeli a téma aktualitását, hogy 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 eszközzrendszerét. 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.

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 adósságválság ugyanis egyrészt ismét felhívta a figyelmünket arra, hogy a fegyelmezetlen állami gazdálkodás milyen jelentős károkat tud okozni egy országnak (vagy akár államok

---

<sup>3</sup> 1990-ben a későbbi EU27-es alkotó államok kevesebb, mint harmadában volt költségvetési szabály, és többnyire ezek is csupán a helyi önkormányzatok gazdálkodását szabályozták.

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 vegyük, 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. 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.

## 2. A kutatási kérdések

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 koncentrálnak, 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.<sup>4</sup>

Disszertációnkban egyrészt arra keressük a választ, hogy milyen folyamatok járultak hozzá a 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 jelzésként szolgál a különböző piaci és politikai szereplők irányában a kormány elkötelezettségéről a fegyelmezett fiskális politika mellett<sup>5</sup>. Ebben az esetben döntéshozók használják eszközként a költségvetési szabályokat annak

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Lásd Debrun–Kumar (2007)

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

### **3. Az értekezés felépítése és módszertana**

Értekezésünk felépítése a következőképpen alakul: a bevezetést kövöző 2. fejezet első részében a disszertációban felhasznált fogalmak tisztázására koncentrálnak. Elsőként a fiskális fenntarthatóság kérdését járjuk körül és rögzítjük, hogy a dolgozatban a kifejezés szűkebb értelemben használt definíciójára támaszkodunk, amely a fizetőképességhez<sup>6</sup> kapcsolódik. 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). Ebből kiindulva pedig 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. Mivel a fiskális fenntarthatósághoz hasonlóan a költségvetési fegyelem kifejezést is többféleképpen használják a szakirodalomban, ezért ebben a részben az utóbbit is pontosan definiáljuk. A fogalom alatt a disszertáció során a fiskális politika azon tulajdonságát értjük, amely biztosítja a takarékos költségvetési gazdálkodást konjunktúra idején, annak érdekében, hogy gazdasági visszaesés esetén legyen elegendő mozgástere az államháztartásnak a negatív hatások mérséklésére. 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 deficites gazdálkodás közötti kapcsolat tisztázása is. Míg ugyanis az utóbbi nagyon sok

<sup>6</sup> Erre leggyakrabban úgy hivatkoznak a közgazdászok, mint a kormány azon képességére, hogy az aktuális törlesztési kötelezettségeknek mindig eleget tudjon tenni (Burnside, 2005)

esetben, például válság idején, intergenerációs újraelosztási szempontok alapján, vagy akár adósimítás miatt is indokolt lehet, addig a deficithajlam kifejezést akkor használjuk, ha az veszélyezteti az állam pénzügeit, illetve akadályozza az állami funkciók (pl. a gazdaság stabilizálásának) sikeres betöltését. A fejezet második részében áttekintjük a költségvetési szabályok elméleti hátterét, 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 görcső lá 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 fél tucat európai ország szorult különböző típusú külső anyagi segítségre, amely lehetőséget teremt a válságot megelőző időszakban használt költségvetési szabályok hatékonyságának 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 országok 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 költségvetési 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 becslések eredményeit.

Az ötödik fejezetet saját ökonometriai vizsgálatunk leírása alkotja, amelyben azt vizsgáljuk meg, hogy képesek-e a szabályok erősíteni a költségvetési fegyelmet. 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 szabályok javítani a GDP-arányos elsődleges egyenleget, erősítve ezzel az költségvetési fegyelmet és ezen keresztül a fenntarthatóságot. Emellett igyekszünk ökonometriai módszerek segítségével arra is rámutatni, hogy melyek azok a karakterei a fiskális szabályoknak, amelyek bizonyíthatóan növelik a szabály hatékonyságát.

Az utolsó fejezetben a magyar gyakorlat tanulmányozásán keresztül arra teszünk kísérletet, hogy megmutassuk, mennyiben hasznosíthatóak a korábbi kutatások során kapott eredmények egy-egy ország költségvetési szabályrendszerének értékelésében. 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 a szabályrendszert, alapvetően normatív megközelítést használva. 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 a szabályrendszer azon jellemzőit vizsgáljuk meg, amelyek a korábbi kutatásaink során fontosnak bizonyultak a költségvetési fegyelem, illetve a fiskális fenntarthatóság erősítésében.

#### **4. A doktori értekezés tézisei**

**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 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, illetve 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 mérceként 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 fenntarthatóan bizonyult államok esetében a költségvetési szabályrendszer (Fiscal Rules Index, FRI) sokkal erősebbnek bizonyult, mint a külső segítségre szorult országokban. Ez részben arra vezethető vissza, hogy az előbbi csoportban egyrészt az egyes szabályok erősebbek voltak, másrészt 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 képesek konjunktúra idején 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 a 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 szabályok 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 irányításának 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 erősítése képes hozzájárulni konjunktúra idején a fegyelmezett költségvetési 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 adósságsökkentést (Debrun, 2007; Benczes, 2011).

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 látszólagos 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 ítéelhető, 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 egyszerű 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.

## 5. Összegzés, további kutatási irányok

Értekezésünk központi témáját a nemzeti költségvetési szabályok alkották. Az európai gyakorlat vizsgálatára támaszkodva igyekeztünk megfejtetni, hogy milyen tényezők járultak hozzá az elterjedésükhöz, illetve hogy milyen feltételek mellett és mennyiben képesek erősíteni a fiskális fegyelmet, illetve támogatni a költségvetési politika fenntarthatóságát.

A disszertáció több pontján is hangsúlyoztuk azonban, hogy a költségvetési szabályok csupán egy – igaz, meglehetősen fontos – részét képezik a költségvetési keretrendszernek (Kumar–Ter-Minassian, 2007). Ez utóbbi magában foglalja azokat az intézményi megoldásokat, amelyek egyrészt erősítik a költségvetési gazdálkodás átláthatóságát, másrészt különböző módokon internalizálják a politikusok számára a fegyelmezetlen költségvetési politika hosszú távú költségeit (Wyplosz, 2012). Az ilyen intézményi megoldások között egyre nagyobb szerep jut a független költségvetési tanácsoknak, amelyek felügyelik a fiskális politikát, vizsgálják a szabályok betartását, erősítik a nyilvánosságot, és támogatják a költségvetési politikával kapcsolatos szakmai munkát. Jelentőségük visszaköszön a kutatási eredményeinkben is, hiszen az találtuk, hogy azok a szabályok, amelyeknek a működését egy ellenőrző testület támogatja, általában hatékonyabban erősítik a költségvetési fegyelmet és a fiskális fenntarthatóságot is. A téma aktualitását bizonyítja az is, hogy a válságot követő néhány évben az uniós tagállamok többségében vagy létrehoztak egy költségvetési tanácsot, vagy jelentősen átalakítottak egy már korábban működő ilyen típusú szervezetet.<sup>7</sup>

A lehetséges további kutatások között mindezek miatt kiemelt helyen szerepel a költségvetési tanácsok működésének vizsgálata. Az egyik legfontosabb kérdés, hogy milyen csatornákon keresztül képesek hozzájárulni a fegyelmezett fiskális politikához, illetve melyek a legfontosabb karakterei a hatékonyan működős tanácsoknak. Fontos kutatási terület lehet a fiskális szabályok és a költségvetési tanácsok kapcsolatának a vizsgálata is, amely alapján

<sup>7</sup> 2010 és 2013 között az Európai Unió 16 tagállamában hoztak létre új költségvetési tanácsot, vagy reformálták meg a már működő szervezetet.

kirajzolódhat, hogy az egyes szabálytípusokhoz milyen szerkezetű tanácsok illeszkednek. Mindezekon túlmenően pedig úgy véljük, hogy érdemes lenne olyan országspecifikus társadalmi tényezőket is beemlíteni a vizsgálatokba (pl. bizalom, együttműködés), amelyek alapjaiban befolyásolják a formális intézmények működését, hatékonyságát.

## 6. Irodalomjegyzék

- Beetsma, Roel–Gradus, Raymond (2012): A Discussion of the Changes to Europe's Macro-fiscal Framework in Response to the Crisis. CESifo Forum. Vol. 13. No. 1. Institut für Wirtschaftsforschung (Ifo)
- Benczes, István (2011): Nemzeti szintű fiskális szabályok használata az Európai Unió-ban. *Külgazdaság*, 55. évfolyam, 3–4. szám, pp. 55–75.
- 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](http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/default.htm).
- Blanchard, Olivier Jean–Leigh, Daniel (2013): Growth forecast errors and fiscal multipliers. IMF Working Paper WP/13/1
- Buiter, Williem (2004): Fiscal Sustainability. Paper presented at The Egyptian Center for Economic Studies. <http://www.nber.org/~wbuiter/egypt.pdf>.
- Croce, Enzo–Juan-Ramon, Hugo (2003): Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison. International Monetary Fund Working Paper. No. 145. Washington D.C.
- 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.
- Ionescu, Cristian (2012): Post-crisis economy of the European Union in the global context. *Theoretical and Applied Economics* 6.6 pp. 85-104.
- Muraközy László (2012): *Államok kora. Az európai modell.* Akadémiai kiadó. Budapest.
- Romer, Christina (2012): Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications. IMF Fiscal Forum, April. Vol. 18.

Taylor, John B. (2000): Reassessing discretionary fiscal policy. *The Journal of Economic Perspectives* 14.3 pp. 21-36.

Ter-Minassian, Teresa (2007): Fiscal Rules for Subnational Governments. *OECD Journal on Budgeting* 6.3 pp. 1-11.

Wyplosz, Charles (2012): Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. Working paper 17884 NBER.

## 7. Publikációs jegyzék

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

**Tóth G. Csaba–Virovác Péter** (2013): Nyertesek és vesztesek: a magyar egykulcsos adóreform vizsgálata mikroszimulációs módszerrel. *Pénzügyi szemle*, 58. évf. 4. sz. 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. évf. 9 szám 1107-1137 o.

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

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

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

**Tóth G. Csaba** (2010): Állami keresletélénkítés és automatikus stabilizátorok. *Pénzügyi Szemle* 55. évf. 1. sz. 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**