

**Fiskális politikák a válság tükrében:
a nemzetközi pénzügyi válságra adott fiskális politikai reakciók Közép-
Kelet-Európában és Magyarországon**

Készült a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt. és a Kopint Konjunktúra Kutatási Alapítvány között létrejött kutatási támogatási szerződés keretében

Készítette: Palócz Éva

2010. október 21.

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	5
1 A kelet-közép-európai térség országainak fiskális politikai reakciói a globális pénzügyi válságra.....	9
1.1 A válság fiskális hatásainak rövid áttekintése az EU-országokban	9
1.2 A nemzetközi gazdasági válságra való fiskális reakciók	12
1.3 A válság gazdasági hatásai a kelet-európai országokban.....	15
2 Az egyes országok fiskális konszolidációs intézkedései.....	18
2.1 Bulgária	18
2.2 Románia	19
2.3 Litvánia.....	20
2.4 Lettország	22
2.5 Észtország.....	23
2.6 Lengyelország	24
2.7 Csehország	24
2.8 Szlovákia	25
2.9 Szlovénia	26
2.10 Magyarország	27
2.11 Következtetések	28
3 A szabályalapú fiskális politika eszközei az expanzív fiskális politikával szemben	30
3.1 Numerikus szabályok	30
3.2 Intézményi környezet	33
3.3 A középtávú fiskális tervezés	34
4 A magyar fiskális szabályok makrogazdasági kitekintésben	35
Melléletek.....	41

Összefoglaló

A nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság a kelet-közép-európai országok gazdaságát és ennek következtében költségvetési helyzetét igen súlyosan érintette. Ez az érintettség nagyjából hasonló volt, mint a régi tagországok többségében és az országok közötti különbségek is hasonlóak. A válság előtt nagyon gyorsan növekvő gazdaságok a krízis időszakában különösen súlyos visszaesést szenvedtek el, ami fiskális pozíciójukat is erőteljesen rontotta (Írországban és a balti államokban nagyon hasonló folyamatok mentek végbe, azzal a különbséggel, hogy a balti államokat nem sújtotta a bankkonszolidáció terhe).

Noha a KKEU-térségben a bankkonszolidáció nem játszott a válságkezelésben lényeges szerepet, az ún *automatikus stabilizátor*, amely a válság idején a bevételek csökkenése és a kiadások növekedése miatt növeli az államháztartás hiányát, a kelet-európai országokban is működött (Magyarország kivételével, amely a válság alatt is fiskális megszorításokat kellett végrehajtania). Több országban emellett gazdaságösztönzési lépéseket is tettek, főként a munkanélküliség és a szociális helyzet drámai romlása ellen, ami tovább növelte a költségvetési hiányt.

Ha nem a tényleges, hanem a gazdaság *potenciális* növekedési ütemével, ciklikusan kiigazított államháztartási hiányt vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a ciklikus deficit a kelet-közép-európai országokban a válság előtt jóval meghaladta a régi tagországokét. A válság előtt rendkívül gyors növekedést elérő országokban (balti államok, Bulgária, Románia, Szlovákia) a fiskális pozíció ugyan kifejezetten jó volt (kis hiány vagy enyhe többlet), ez azonban nem volt arányban a növekedés *ütemével*. Ilyen gyors növekedéshez sokkal jobb fiskális pozíció tartozott volna, ha az említett országok felelős politikával készültek volna a rosszabb évekre. Sokkal kisebb mértékben, de ugyanez vonatkozik Lengyelországra, Csehországra és Szlovéniára. Magyarország minden szempontból különbözik a vizsgált országoktól: 2006-ig fiskális felelőtlenségével, utána viszont a legsúlyosabb kiigazítási mértékkel tűnik ki, ami a potenciális növekedéssel kiigazított fiskális indikátort illeti. Hozzá kell tenni, hogy a potenciális növekedéshez viszonyított fiskális mutató két olyan tényezőt hasonlít össze, amely nem független egymástól: a fiskális kiigazítás maga is csökkenti a növekedési potenciált azáltal, hogy visszafogja a beruházást és a foglalkoztatást. Ez különösen abban az esetben súlyos, ha a kiigazítás főként a bevételek (adóterhek) emelése és kevésbé a kiadások csökkentése által valósul meg.

A KKEU-országok többségében az államháztartási deficit növekedése a válság alatt elsősorban a magasabb kiadásoknak és kevésbé a bevételek visszaesésének a következménye. A KKEU-országok kiadásainak növekedése 2008-2009-ben elsősorban a *szociális támogatások* emelkedéséből fakad. Az országok többségében a szociális támogatások GDP-aránya 4-5 százalékponttal emelkedett, ami részben abból is fakadt, hogy a GDP nominális szintje jelentősen csökkent, így akár nem növekvő, csak szinten maradó *szociális támogatások* is magasabb GDP-arányos kiadást eredményezhettek. Valójában azonban nem csak ez történt. A szociális támogatások ezen felül is emelkedtek, ami a munkanélküliségi ráta számottevő emelkedésével függ össze.

A másik tétel, ami kiadási oldalon néhány országban szembetűnően emelkedett a válság hatására, az az államháztartások *személyi jellegű* költsége (Szlovéniában, Szlovákiában, és a balti országokban). Ez abból is fakadt, hogy a közületi szektorban nem történt a GDP

csökkenésével arányos létszám- és/vagy bércsökkentés, sőt, több országban a válság hatásainak enyhítése érdekében inkább a közszektor felduzzasztása következett be.

Ami a válság negatív növekedési és fiskális hatásainak az elhárítására tett lépéseket illeti, a vizsgált országok többsége, bizonyos kivételekkel, nagyjából úgy reagált, amilyen költségvetési politikát a válság előtt folytatott.

A korábban fegyelmezett fiskális politikájukkal kitűnő *balti országok és Bulgária* különböző ütemben, de viszonylag gyorsan megkezdte a fiskális konszolidációt. Közös jellemzőjük, hogy nem vagy alig tettek negatív fiskális hatásokkal járó válságellenes lépéseket. A megnövekedett államháztartási hiányt részben a bürokratikus kiadások csökkentésével igyekeztek orvosolni (átszervezések, létszámcsökkentés és néhol kifejezetten drasztikus bércsökkentés az állami intézményekben), valamint sor került bizonyos szociális juttatások megnyirbálására is.

A konszolidáció nagyobb része irányult a bevételek növelésére, amit már csak azért is megtehettek, mert nagyon alacsony adóterhelésű országokról van szó. Minden országban emelték a jövedéki adókat, és majdnem mindenhol az ÁFÁ-t is (ahol nem, ott kilátásba helyezték). A magasabb bevételi szint néhány országban akár tartós is maradhat, és ebben az esetben közelíthetnek a közép-európai országok 40-45% körüli bevételi szintjéhez.

Közös jellemzőjük ezeknek az országoknak, hogy a fiskális konszolidációt *elsősorban* nem a válság utáni gazdasági növekedéstől várják, hanem pro-aktív fiskális politikával próbálnak kedvezőbb feltételeket teremteni a reálgazdaság számára, abból a megfontolásból, hogy a kiegyensúlyozottabbá váló fiskális pozíció a válságból való kilábalásnak is jobb körülményeket teremt.

A válság előtti években is jórészt csak a 3% alatti referencia-szint elérésére – több-kevesebb sikerrel – törekvő országok, *Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Szlovénia* kevesebb konszolidációs lépést tettek, jórészt azt a filozófiát követték, hogy a válság elmúltával a fiskális pozíció automatikusan javulni fog. Intézkedéseik nagyobb része a válság kedvezőtlen reálgazdasági hatásainak mérséklésére irányult, ez nagyban hasonlít a régi tagországok nagy részében követett gazdaságpolitikára.

A korábban részben rejtett, részben nagyon is nyilvánvaló fiskális feszültségekkel rendelkező két ország, *Románia és Magyarország* súlyos lépéseket kényszerült megtenni. A konszolidációs intézkedések jellege nagyban hasonlít a többi országra (bércsökkentés a közszférában, ÁFA- és jövedéki adó-emelés, a szociális juttatások megnyirbálása). Különbség azonban a többi országhoz képest, hogy a rosszabb induló szint (magasabb hiány és/vagy adósság) drasztikusabb lépéseket követelt. Nehéz eldönteni, melyik ország van jelenleg rosszabb helyzetben: Romániában pillanatnyilag kevesebb a kilátás a folyó fiskális hiány csökkentésére, viszont még mindig jóval alacsonyabb az államadósság, mint Magyarországon, ahol a folyó hiány ugyan várhatóan lényegesen alacsonyabb lesz, a magas államadósság csökkentéséhez azonban ez a hiányszint nem elégséges. Ráadásul, a hiány strukturális okainak orvoslása Magyarországon sem történt meg, ezért a jelenlegi hiányszint fenntartása, illetve csökkentése csak további átalakítási lépések mellett lehetséges.

Az EU-27-ben Ciprus, Málta és Görögország kivételével minden országban vannak lefektetett numerikus fiskális szabályok. A Bizottság 2008-as felmérésében összesen 67 fiskális szabályt számolt össze a 24 tagországban. Ezek a szabályok nagyon különbözőek, mind a mutató jellege (milyen indikátorra – egyenlegre, bevételre, adósságra – vonatkozik), mind szintje és

vonatkozási területe (központi költségvetés, társadalombiztosítás, esetleg tartományok) mind a betartását felügyelő intézmények tekintetében (sok esetben a pénzügyminisztérium a felelős az indikátorok betartásáért, ami eléggé gyenge ellenőrzést biztosít).

A tagországokban érvényes szabályok nagyobbik része az államháztartás *egyenlegére* vonatkozik, de több országban is jellemző az államadósság, illetve a kiadások valamilyen független változó, jellemzően a GDP szerinti rögzítése. A numerikus fiskális szabályok, azok vonatkozási területe, és az ellenőrzés erőssége alapján készített kompozit index alapján az ECFIN számítása azt bizonyította, hogy a formális fiskális szabályok EU-szintű indexe a 2000-es évek folyamán folyamatosan javult (egyre több szabály készült, egyre nagyobb lefedettséggel), és ez pozitív korrelációt mutat a fiskális indikátorokkal: szigorúbb fiskális szabályok fegyelmezettebb költségvetési politikával (jobb, ciklikusan kiegyensúlyozott elsődleges egyenleggel) jártak együtt.

Ebből azonban nem következik feltétlenül oksági kapcsolat: jellemzően azok az országok hoztak létre vagy tartanak fent ugyanis fiskális szabályokat, amelyek amúgyis felismerték a fegyelmezett fiskális politika hosszú távú makrogazdasági előnyeit. A numerikus fiskális szabályok csak akkor játszhatnak pozitív szerepet a fiskális teljesítményben, ha azokat a kormány magáévá teszi a költségvetési tervezési és végrehajtási folyamatban. Ellenkező esetben nem csak az történhet, hogy a szabályokat nem tartják be (semleges hatás), hanem a hatás ellentétes is lehet: a szabályok a kormányokat arra sarkallhatják, hogy azokat „kreatív könyveléssel” kerüljék ki. Ezért egyes szakértők véleménye szerint a független költségvetési intézmények fontosabb szerepet játszanak a fiskális folyamatokban, mint a numerikus fiskális szabályok, amelyek viszonylag könnyen kijátszhatók.

Az Európai Bizottság 2008-as felmérése 17 EU-országban összesen 27 független költségvetési ellenőrző szervet számolt össze (néhány országban több független fiskális ellenőrző intézmény is működik: például Németországban 4, Ausztriában 3, Spanyolországban és Franciaországban 2). Az új tagországokban jóval kevesebb ilyen intézményt találtak, mint a régi tagországokban (a magyar Költségvetési Tanács akkor még nem működött). Ezek az intézmények nagyon különbözőek, van ahol a Számvevőszék, van ahol független kutató-intézetek, vagy állami tervhivatalok öröködnék a fiskális szabályok betartásán.

Magyarországon feltétlenül szükség volt egyértelmű fiskális szabályok rögzítésére és ezek betartatására létrehozott független intézményre, mivel azok pontosan az olyan fegyelmezetlen fiskális kormányzatok (ön)korlátozására valók, mint a magyar volt. A Költségvetési Tanács által felügyelt fiskális indikátorok a reáladósság emelkedésének elkerülésére, a kiadások korlátozására és a kötelező ellentételezésre épülnek, amely bármilyen, a fiskális egyenleg rontására irányuló javaslatot csak megfelelő egyenlegjavító intézkedéssel együtt fogad el.

A szabályok szigora pontosan arra a területre irányul, amely eddig a fiskális egyensúlytalanság fő oka volt: a kormányzat nagyvonalú költsékezése működésre, bérköltségre, beruházásra. Ezek a kormányzati intézkedésektől függő ún. *belső* tételek, amelyeket a törvény szabályoz (ellentétben a külső tételekkel, amelyek konjunkturális jellegűek, ezért nem tartoznak a fiskális szabályok hatáskörébe).

A reáladósság csökkenésének követelménye is releváns a magyar helyzetben, mivel a 80% körüli adósság csökkentése nélkül nem lehet szabadulni az Európai Unió legmagasabb – GDP-arányos – kamatterhétől és megszerezni azt a hitelességet a befektetők szemében, amely lehetővé tenné a kamatterhek mérséklődését.

1 A kelet-közép-európai térség országainak fiskális politikai reakciói a globális pénzügyi válságra

1.1 A válság fiskális hatásainak rövid áttekintése az EU-országokban

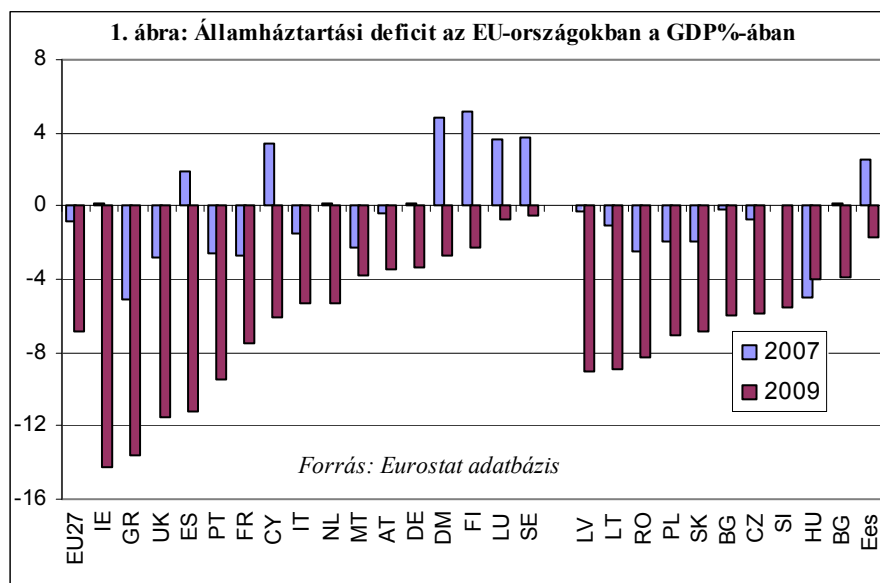
A nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság időbeli lefolyása és terjedése három szakaszra bontható: 1. a bankrendszer válsága, 2. a reálgazdaság válsága és 3. a fiskális válság. A három szakasz természetesen szorosan összefügg, hiszen a bankrendszer válságában szerepet játszott a túlfűtött gazdaság finanszírozási szükséglete, illetve fordítva is: a reálgazdaság válságát többek között éppen a bankrendszer összeomlásától való félelem által kiváltott keresleti sokk is okozta. A háztartások elkezdték elhalasztani a fogyasztásukat, ami automatikusan a termelés és a kereskedelem zuhanásához vezetett. A gazdaságok zsugorodása ugyanakkor a fiskális helyzet automatikus romlásával járt együtt, amelyet tovább tetézt, hogy a bankkonszolidáció is óriási mértékben növelte az államok adósságát, emellett a kormányok a keresleti sokkot különböző keresletösztönző programokkal próbálták tompítani, ami szintén az államháztartási deficit és adósság növekedésével járt együtt.

A *bankrendszer* válságának nagy hulláma 2009 közepéig-végéig lecsengett. még időről-időre érkeznek hírek kisebb bankok csődjéről (főként az USA-ban és Írországbán), ezek az esetek azonban már részben közvetve függenek csak össze a válsággal. A krízisben amúgyis meggyengült bankok egy részének tartalékai nem elegendőek a gazdasági válság következtében növekvő számú hitel-elbukások finanszírozására. A *reálgazdasági* válság 2009-ben (annak is elsősorban az első felében) érte el a mélypontját, legalábbis erre utalnak a 2009 végén, 2010 elején már javuló növekedési mutatók. A *fiskális válság* azonban még előttünk van.

Az államháztartási deficit a válság következtében – Magyarország kivételével – valamennyi EU-országban jelentősen emelkedett, illetve a válság előtti években aktívummal záró költségvetések is deficitbe fordultak. Az EU27 átlagos költségvetési deficitje, több évi folyamatos csökkenés után, a 2007. évi 0,8%-ról 2008-ban 2,3%-ra, majd 2009-ben már 6,8%-ra nőtt a GDP százalékában. Az EU27 átlagos deficitje az Eurostat előrejelzése szerint 2010-ben éri el a csúcspontját, 7,2%-kal, 2011-ben már lassú csökkenést várnak, 6,5%-os GDP arányos államháztartási hiánnyal, ennek részletei és feltételei azonban még bizonytalanok.

A válság idején a legnagyobb zuhanás Írországbán történt, ahol az államháztartás 2007-ben még 0,1%-os többlettel zárt, 2009-ben pedig az EU legnagyobb, 14,3%-os GDP arányos hiányát érte el (14,4 százalékpontos romlás). De majdnem ekkora romlás következett be a spanyol államháztartási egyenlegben, amelyben a 2007. évi 1,9%-os aktívum után 2009-ben 11,2%-os deficit keletkezett (13,3 százalékpont). Görögországbán azért nem következett be nagyon nagy romlás az államháztartás egyensúlyában, mert a görög deficit már a válság előtt is rendkívül magas volt (5,4%, amely Magyarország után a második legmagasabb), bár a hiány 8,1 százalékpontos emelkedése igen tetemesnek mondható. Hasonló mértékű hiány-emelkedés történt Nagy-Britanniában is.

A válság előtti években példás államháztartási pozícióval (jelentős többlettel) bíró skandináv országok költségvetési egyenlege is, igaz enyhén, passzív lett (1.ábra).



A KKEU-országokban a költségvetési hiány a válság előtt összességében lényegesen csekélyebb volt, mint a régi tagországok átlagában, de ebben az országcsoportban is – Magyarország kivételével – határozott romlás figyelhető meg 2007-09 között. Különösen a balti országokban, amelyek a válság előtt nagyon csekély hiánnyal (Litvánia, Lettország), vagy többlettel rendelkeztek (Észtország), a 2009. évet azonban 8% feletti (Észtország 2%-os) hiánnyal zárták.

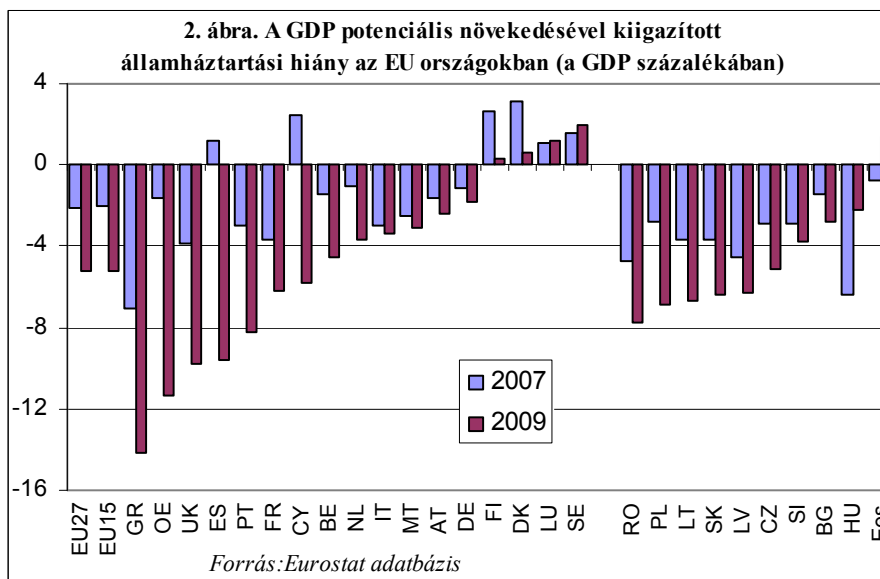
Szlovákia, Lengyelország és Csehország a 2007. évi 2-3%-os hiánnyal rontotta pozícióját a GDP 5-7%-át kitevő deficitre, Szlovéniában pedig az egyensúlyi költségvetés változott 6%-os hiányra. Ezen országok fiskális folyamatai a válság után nagyjából egybeesnek a régi tagországok átlagában tapasztalható folyamatokkal.

Magyarország, az EU-országok közül egyedülként, éppen ebben az időszakban javította államháztartási pozícióját, mivel a 2008 októberében igénybevett IMF-EU stand-by hitel felvételének ez volt a feltétele, illetve a válság körülményei között a külföldi befektetők sem voltak hajlandók finanszírozni az óriási magyar hiányt. A 2009. évi magyar költségvetési deficit az EU-ban így is csak a 10. legkisebb, tehát nem annyira a hiány mértéke, hanem az *iránya* tűnik ki a többi ország közül. Magyarország a hibás, pro-ciklikus fiskális politika tankönyvi jellemzőit mutatta: az állam kiadásai akkor nőttek, amikor a gazdasági növekedés még viszonylag magas volt (bár üteme folyamatosan csökkent), és akkor kényszerült fiskális kiigazításra, amikor a gazdaság éppen zsugorodott.

Még szembevetőbb a magyar pozíció változása, ha az államháztartási deficitet nem az aktuálisan mért GDP-hez, hanem a *potenciális növekedéssel*, ciklikusan kiigazított GDP-hez viszonyítjuk (cyclically adjusted public balance). Ez válság idején lényegesen eltérő eredményhez vezethet, mivel a válság hatásától megtisztított, potenciális GDP (amely a főbb termelési tényezők, a munka, tőke és a technológia – termelékenység-növekedés középtávú tendenciáján alapul) a nevezőben csökkenti az államháztartási hiány GDP-arányát.

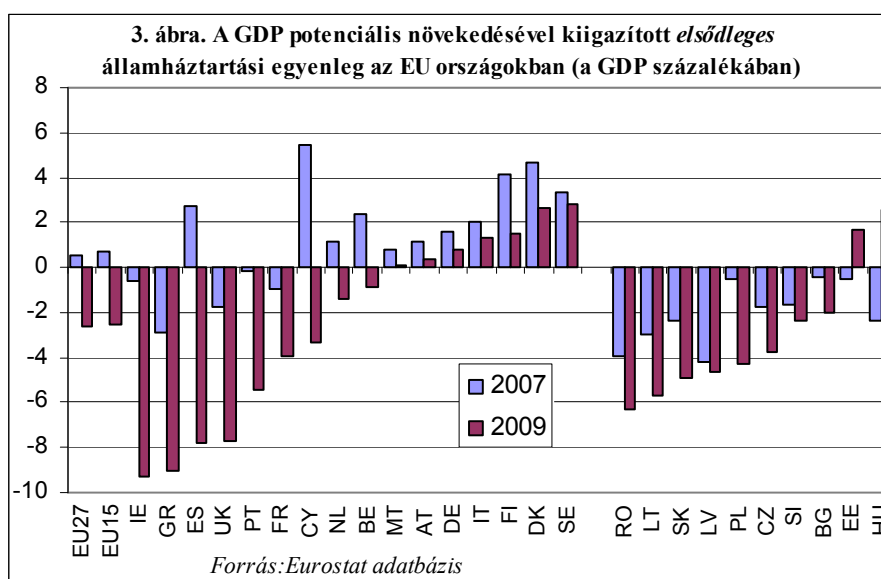
Eszerint Magyarországon a ciklikusan kiigazított GDP-hez viszonyított államháztartási hiány 2007-09 között, három év alatt összesen 4,1 százalékponttal javult, s 2009-ben a ténylegesen

mért 4%-kal szemben 2,21%-os hiányt mutatott¹. Ilyen nagymértékű ciklikus kiigazítás egyetlen más európai uniós országban nem történt.



A ciklikusan kiigazított egyenleg a jövőre vonatkozóan hordoz információkat: a mutató ugyanis azt jelzi, hogy minden egyéb feltételt változatlanak tekintve mekkora lett volna az egyenleg, ha a gazdaság a potenciális növekedésének megfelelő ütemben nőtt volna. Impliciten ez azt jelzi, hogy ha a gazdaság visszatérne a potenciális növekedés által kijelölt ütemre, akkor ilyen egyenleg keletkezne. Valójában azonban ez csak elméleti megközelítés, hiszen más gazdasági helyzetben a pénzügyi kormányzat magatartása is változhat: Felelős kormány ennél akár kisebb hiányt (nagyobb többletet) is elérhet, felelőtlen kormány pedig elköltheti a nagyobb növekedés által képződött plusz bevételeket.

A ciklikusan kiigazított *elsődleges* (kamatfizetés nélküli) egyenleg Magyarországon 2009-ben 2,52%-os többletet mutatott, amely az EU27-ben Svédország és Dánia után a harmadik legjobb adat (3. ábra). Magyarország pozíciója azért jobb az elsődleges egyenleg terén, mint a teljes egyenlegben, mert az EU átlagánál lényegesen nagyobb kamatterheket visel.



¹ A KSH 2010. szeptemberi közlésével a 2009. évi hiányt az eredeti 4%-ról 4,4%-ra módosította.

1.2 A nemzetközi gazdasági válságra való fiskális reakciók

A fiskális pozíció soha nem független a gazdaság állapotától. Konjunkturális fellendülés időszakában a fiskális egyenleg *automatikus* javul: a gazdaság gyors növekedése következtében nőnek a bevételek (magasabb jövedelem, nagyobb kereskedelmi forgalom) és csökkennek az állam kiadási kötelezettségei. Javítja ezen kívül a GDP-arányos deficit-mutatót az is, hogy a nevezőben szereplő magasabb nominális GDP a tört nagyságát csökkenti. Rosszabb gazdasági helyzetben, alacsonyabb növekedés mellett a fent leírtaknak az ellenkezője érvényesül.

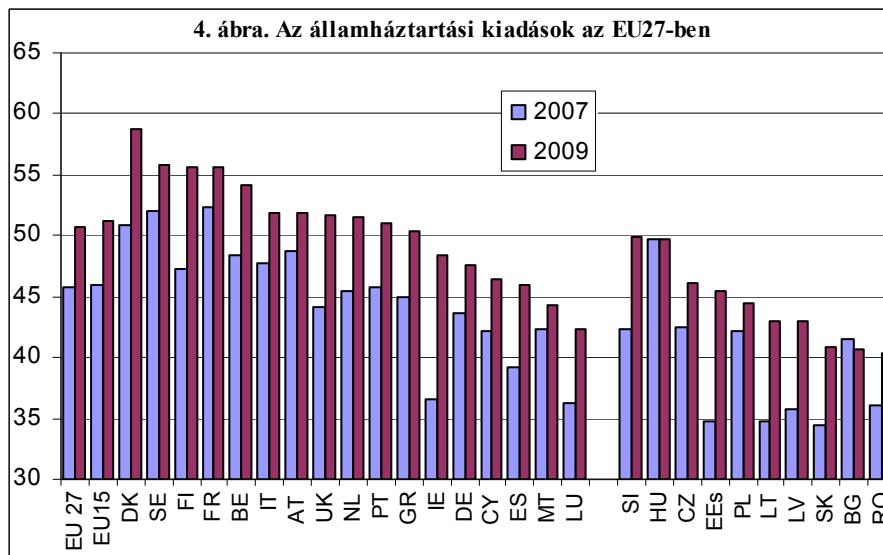
A 2008-ban bekövetkezett méretű gazdasági válság három csatornán keresztül is rontotta az államháztartások egyensúlyát (Palócz, 2010):

- Az ún **automatikus stabilizátoron** keresztül, amely azt jelenti, hogy az állam hagyja, hogy a recesszió növekvő költségvetési deficithez vezessen: a válság következtében az adóbevételek a csökkenő jövedelmek és forgalom miatt mérséklődnek, a kiadások viszont emelkednek (növekvő szociális támogatások, több munkanélküli segély, stb).
- A **bankrendszer konszolidálása** 2008-2009-ben több ezer milliárdos állami kiadásokat okozott garancia-vállalás és a bankok feltőkésítése formájában. Ez az állami kiadás nem automatikus abban az értelemben, hogy a gazdaságpolitikusoknak *elvileg* lehetőségük lett volna másként dönteni. A bankrendszer összeomlásának a veszélye mellett (a Lehmann Brothers csődje után) azonban valójában nem sok választási lehetőségük volt, ha el akarták kerülni a világ pénzügyi rendszerének az összeomlását.
- Pótlólagos deficitet és államadósság-növekedést hoztak magukkal a különböző állami **keresletösztönző programok és vállalati támogatások**. Ezek célszerűségét már sokan megkérdőjelezik, mivel csak addig hatnak, ameddig az állam ezekre folyamatosan pénzt folyósít, s gyakran nem az adott ország gazdaságát erősítik, hanem az importot növelik, valamint piactorzító hatással járhatnak. Keresletösztönző hatással járnak az adócsökkentések is, ezzel az eszközzel is több ország élt. A közmunka programok, illetve a munkahely-megtartó állami támogatások szintén keresletösztönző lépésnek tekinthetők.

A kelet-európai országokban jelentős bankmentő intézkedések nem vagy alig történtek, mivel a szerény számban létező belföldi bankok jellemzően nem voltak érintve a fertőzött papírok vásárlásában, a külföldi tulajdonú bankokat pedig az anyaországok költségvetéséből konszolidálták. Olyan jelentős keresletösztönző programok sem voltak, mint pl. a német roncsautó-program, de más, kevésbé azonosítható programok szinte minden országban léteztek, amelyek tovább növelték a – válság miatt amúgyis emelkedő – kiadásokat.

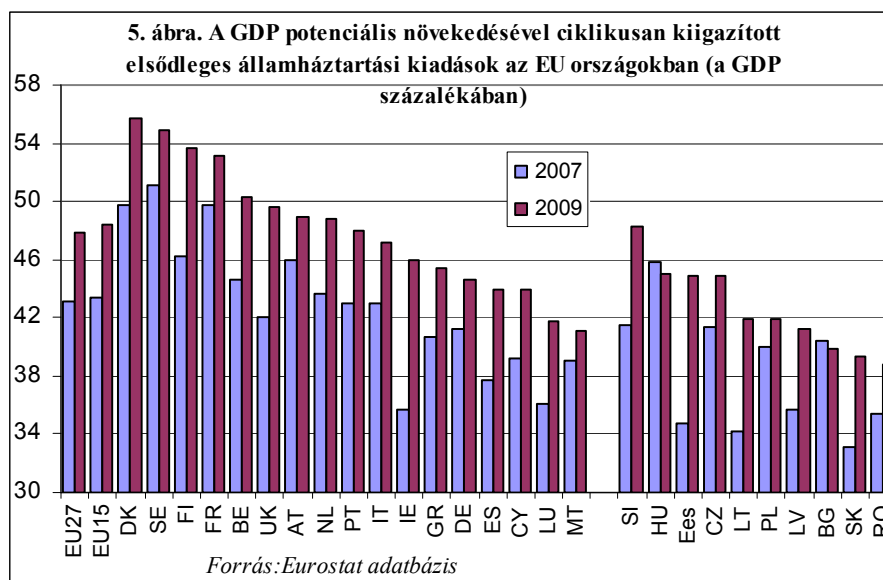
Az EU-országokban 2009-ben átlagosan 5 százalékponttal voltak magasabbak az államháztartási kiadások, mint a válság előtti évben, ami a KKEU-országokra is jellemző volt. Még Lengyelországban is emelkedtek a kiadások (majdnem 3 százalékponttal), ahol pedig nem is volt válság, a gazdaság több mint 1%-kal növekedett 2009-ben (4. ábra).

Magyarország – amúgy rendkívül magas – kiadásai maradtak egyedül a 2007. évi szinten. Ugyanakkor a magyar *relatív* pozíció a válság idején jelentősen változott: míg 2007-ben a magyar államháztartási kiadások GDP arányos szintje a harmadik legmagasabb volt (Dánia és Franciaország után) és jócskán meghaladta a régi tagországok átlagát is, 2009-re az 50%-os újraelosztási arány nagyjából az EU-országok középmezőnyében helyezkedik el.



Mint az 1. Mellékletben közölt táblázatokból kitűnik, a KKEU-országok kiadásai 2008-2009-ben elsősorban a *szociális támogatások* emelkedéséből fakad. Az országok többségében a szociális támogatások GDP-aránya 4-5 százalékponttal emelkedett, ami részben abból is fakadt, hogy a GDP nominális szintje jelentősen csökkent, így akár nem növekvő, csak szinten maradó *szociális támogatások* is magasabb GDP-arányos kiadást eredményezhettek. Valójában azonban nem csak ez történt. A szociális támogatások ezen felül is emelkedtek, ami a munkanélküliségi ráta számottevő emelkedésével függ össze.

A másik tétel, ami kiadási oldalon néhány országban szembevetően emelkedett a válság hatására, az az államháztartások *személyi jellegű* költsége (Szlovéniában, Szlovákiában, és a balti országokban). Ez abból is fakadt, hogy a közületi szektorban nem történt a GDP csökkenésével arányos létszám- és/vagy bércsökkentés, sőt, több országban a válság hatásainak enyhítése érdekében inkább a közszektor felduzzasztása következett be.

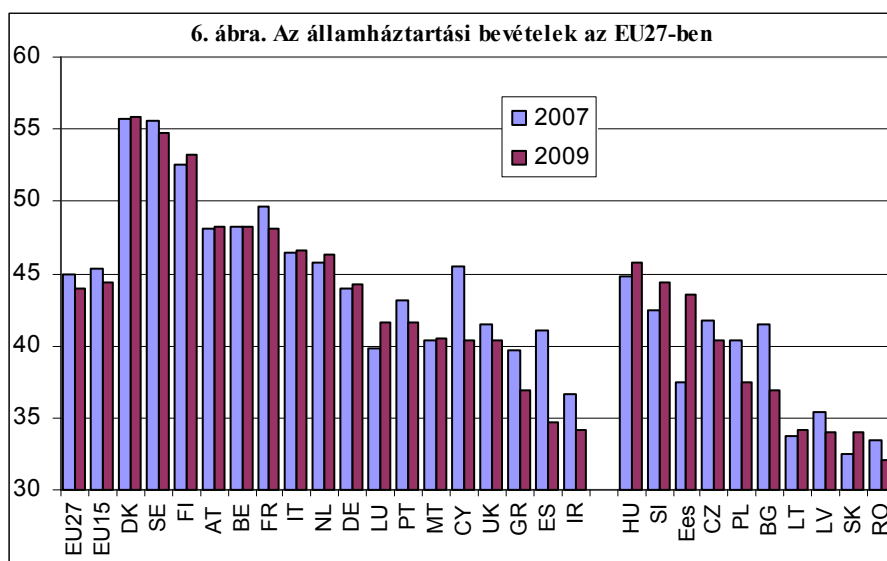


A potenciális növekedéssel ciklikusan kiigazított államháztartási kiadások szintén jelentősen emelkedtek az EU-tagországokban, amely a válság hatását enyhítő lépések következménye is (5.ábra). Magyarországon kívül még egyedül Bulgáriában esett vissza 2009-ben a ciklikusan

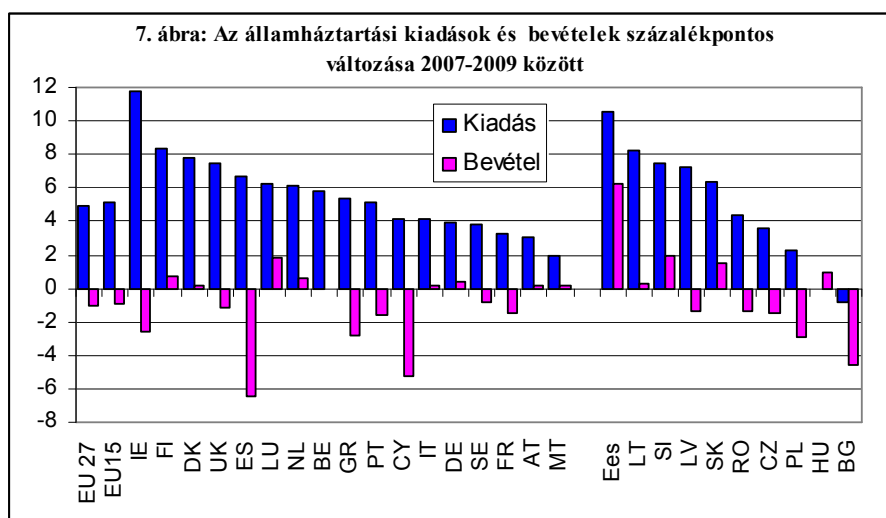
kiigazított állami kiadások GDP-arányos szintje, ahol a kormány már 2009-ben határozott intézkedéseket tett a kiadások mérséklése érdekében.

Figyelemre méltó, hogy az államháztartások kiadásaival szemben, amelyek majdnem egységesen, számottevően emelkedtek az Európai Unió országiban, a bevételek nagyon változóan alakultak. Összességében az EU27 átlagában (s ezen belül mind a régi, mind az új tagországokban) a bevételek mindössze 1 százalékponttal mérséklődtek az összesített GDP arányában. Az egyes országokban ezen belül erősen eltérő folyamatok figyelhetők meg.

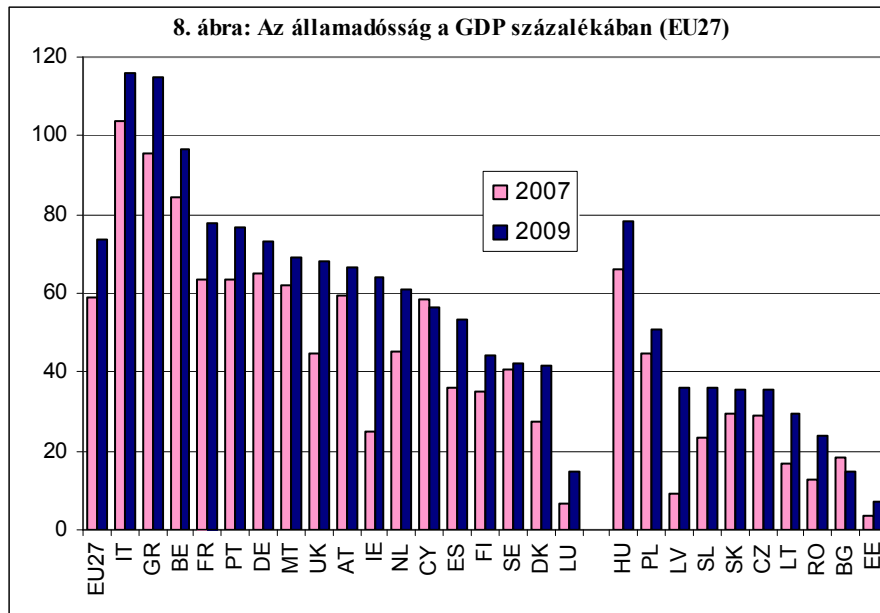
Viszonylag kevés országban tapasztalható jelentős zuhanás, a KKEU-országok közül csak Bulgáriában, és kisebb mértékben Lengyelországban. A lengyel bevételek visszaesése 2008-2009-ben nem a válság hatására következett be, hanem a társadalombiztosítási járulékok és a személyi jövedelemadó rátájának a 2007-09 között előre bejelentett és megtervezett csökkentése következtében.



Néhány országban, elsősorban Észtországban, kisebb mérték Szlovéniában és Szlovákiában, viszont a bevételek jelentősen emelkedtek. A bevételek GDP-ben mért részaránya azokban az országokban emelkedett jelentősen, ahol a gazdaság visszaesése különösen nagy volt: a költségvetési bevételek zsugorodása kisebb mértékű volt, mint a gazdaság visszaesése.



Mint az eddigiekből is kitűnt, a 7. ábra pedig plasztikusan bizonyítja, a válság következtében növekvő államháztartási hiány mind a régi, mind az új tagországok többségében elsősorban a kiadások emelkedésének tudható be. A bevételek csökkenése, néhány országtól eltekintve, nem játszott jelentős szerepet a hiány emelkedésében.



A költségvetési hiány növekedése ellenére a kelet-közép-európai országokban a GDP-arányos államadósság – Magyarország kivételével – lényegesen alacsonyabb maradt 2009-ben is, mint a régi tagországok átlagában (8. ábra). Még a KKEU-országok közül a második legmagasabb adóssággal rendelkező Lengyelországban is alacsonyabb az államadósság rátája, mint a régi tagországok többségében (csak a skandináv országok és Luxemburg vannak jobb pozícióban). A kedvező adósságmutatók a térség országainak kilábalásához jó esélyt nyújtanak, bár a megemelkedett adósság finanszírozási lehetőségei a globális pénzpiacról nem választhatók el a régi tagországok fiskális konszolidációs lépéseitől. Amennyiben a nagyobb régi tagországokban, valamint az USA-ban és Japánban nem történnek hatásos lépések az adósságállomány növekedésének a megállítására, és ez a globális pénzpiacokon finanszírozási szűkösséghez vezet, ezt a keleteurópai országok is megsínylenék.

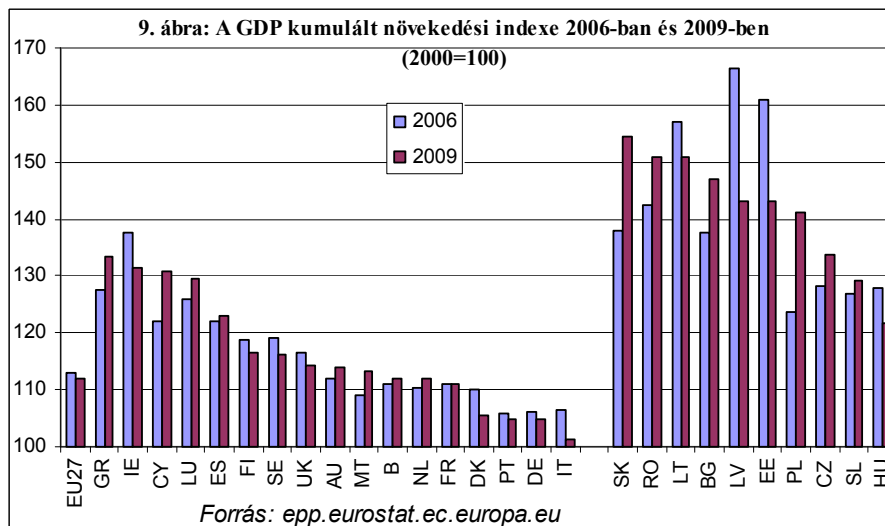
A válságra történő fiskális politikai intézkedéseket az egyes országban a következő fejezetben tekintjük át.

1.3 A válság gazdasági hatásai a kelet-európai országokban

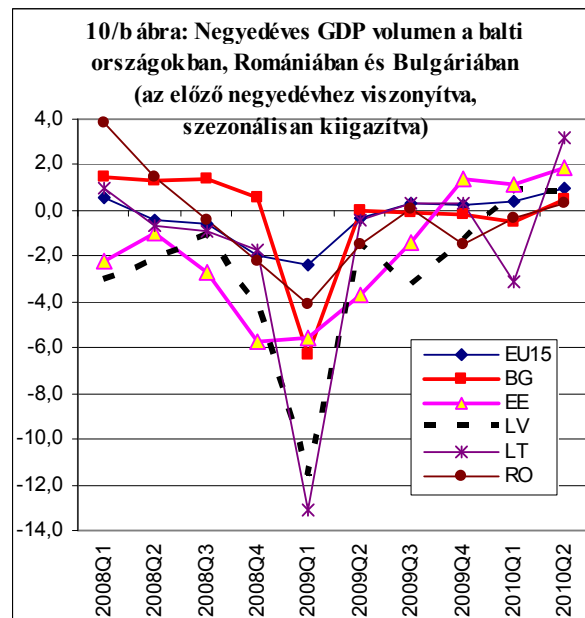
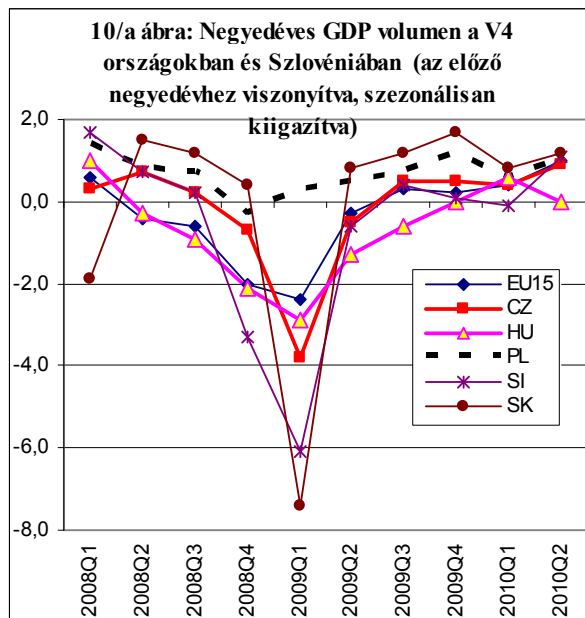
Az Európai Unió 27 tagországának átlagában a válság mintegy 3 év gazdasági növekedését vitte el. 2000-hez viszonyítva a kumulált növekedés 2006-ban kb. 12% volt, ugyanannyi, mint 2006-ban. A közte lévő 2 év növekedési többlete elveszett. Történelmi távlatból nézve ez nem számít óriási veszteségnek, a válság időszakában azonban a visszaesés nagyon is fájdalmas kvöetkezőnyekkel járhat.

A legnagyobb reálgazdasági veszteség a válság alatt két balti államot, Észtországot és Lettországot érte, ugyanakkor ezek az országok mutatták fel a 2000-es években a leggyorsabb növekedést, így kumulált gazdasági növekedésük a nagy visszaesés ellenére is több mint 4%-

os. Az elmúlt **9 év** nagy nyertese Szlovákia, Bulgária és Románia (ahol a 2009. évi gazdasági teljesítmény a válság ellenére is a 2000. évének a 150%-át tette ki), valamint kisebb mértékben Lengyelország, illetve Ciprus. Magyarország viszont a felzárkózó országok között a 2000-es évek legnagyobb vesztese, kumulált növekedése a 9 év alatt mindössze alig több mint 20%, ami nem elsősorban a válság, hanem a válságot megelőző évek fiskális egyensúlytalanságát övező lassú növekedés következménye.



Azt, hogy a válság viszonylag gyorsan lezajlott a KKEU-országokban is, a negyedéves növekedési adatok jól illusztrálják. A gazdaság zuhanása a legtöbb országban lényegében egyetlen negyedévre, 2009 első negyedévére koncentráldott. Ezt követően Szlovákiában már a második negyedévtől folyamatosan emelkedett a GDP volumene, Csehországban és Szlovéniában pedig a harmadik negyedévtől.

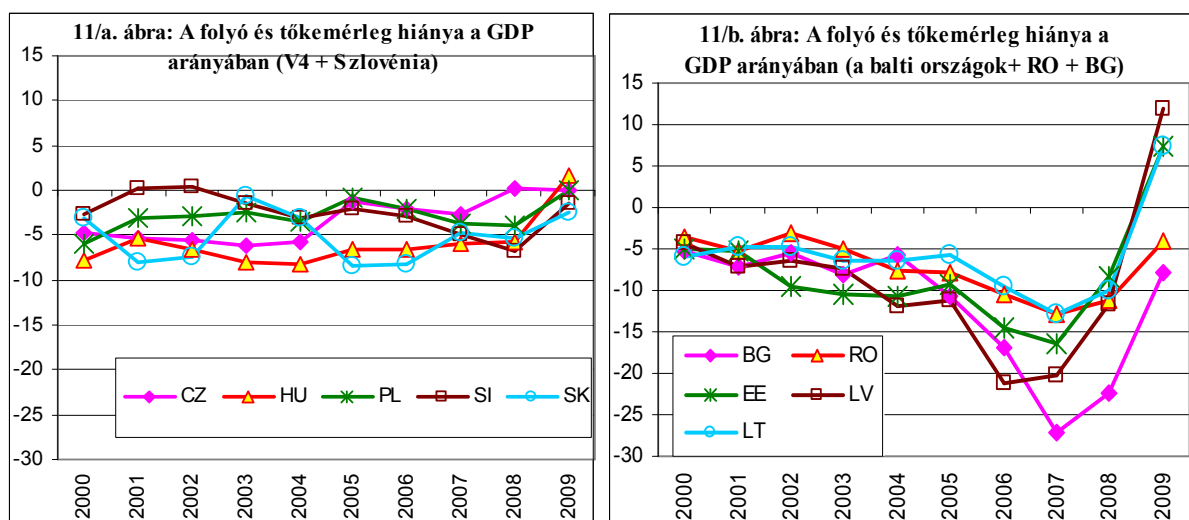


Lengyelország gazdaságában csupán 2008. utolsó negyedévében volt egy nagyon enyhe, 0,3%-os csökkenés, ettől eltekintve a válságot mindvégig pozitív növekedési ütemekkel élte át. Magyarország a közép-európai országok közül a legnehezebben heverte ki a válságot: a

2009. első negyedévi csökkenés ugyan kisebb volt, mint Szlovákiában és Szlovéniában, azonban a további negyedévekben is tovább zsugorodott a gazdaság teljesítménye.

Hasonlóképpen, elhúzódó és nem egyértelmű a balti országok kilábalása a válságból, Bulgária viszont, ha nem is gyors, de határozott kilábalás jeleit mutatja. Romániában a különösen súlyos fiskális helyzet továbbra is zavaros növekedési kilátásokat jelez előre.

A nagy visszaesés annyi pozitív hozadékkal mindenképpen járt, hogy a válság előtti súlyos fizetési (folyó és tőke-) mérleg problémák oldódtak. A gazdaságok belső túlfűtöttsége következtében a balti országokban és Bulgáriában, amelyek Valuta Táblával rendelkeznek, óriási. Bulgáriában a GDP 27%-át meghaladó fizetési mérleghiány alakult ki, amely a fogyasztás és beruházás csökkenése miatt mérséklődött. A közép-európai országokban a fizetési mérleghiányok kisebbek voltak ugyan, de a 10%-ot majdnem mindenhol elérő külső egyensúlytalanság azonban ott is aggasztó mértéket öltött.



Kérdés, hogy a gazdasági helyreállása után vajon visszatérnek-e a nagy külső hiányok. A rendszerbe mindenesetre ez van kódolva, mivel a fix árfolyam nem engedi meg a gyors belső felhasználás-növekedés monetáris eszközökkel való kezelését, ezért a belső egyensúlytalanságok a külső hiányban csapódnak le.

2 Az egyes országok fiskális konszolidációs intézkedései

2.1 Bulgária

A válság előtt Bulgária szufficites költségvetéssel rendelkezett, ami gyorsan csökkentette államadósságát, a 2000. évi 74,3%-ról 2008-ra 14,8%-ra (!). A bolgár költségvetés bevételei a GDP 40%-a körül ingadoznak. A kiadások ennél jellemzően alacsonyabbak (csak 2007-ben emelkedtek 40% fölé, egy egyszeri követelés-leírás tranzakció – az iraki adósság elengedése, leírása – következtében).

Az alacsony kiadási szint, és a gyors gazdasági növekedés lehetővé tette az *adóterhelés* folyamatos csökkentését. 2006-ban mérsékelték a társadalmi biztosítási járulékokat, 2007-ben csökkentették a társasági adót, 2008 elején pedig a személyi jövedelemadó kulcsát, 10%-os egységes SzJA adórátát vezettek be. Mindez – a bolgár kormány megítélése szerint - a feketegazdaság zsugorodásával járt.

A költségvetés a válság előtti években rendre jobb lett, mint a tervezett, amit a konzervatív bevétel-tervezési gyakorlat, valamint az előrejelzetnél jellemzően gyorsabb gazdasági növekedés indokolt. A gyors növekedés következtében a tervezettnél nagyobb bevételeket a kormány nem költötte el, hanem azzal a deficitet (és az államadósságot) csökkentette.

A válság következtében a 2008-ban még 1,8%-os többletet mutató költségvetés 3,9%-os hiányba ment át. A bevételek 2,2 százalékponttal csökkentek, a kiadások viszont 3,4 százalékponttal emelkedtek. Mindez az automatikus stabilizátor hatása, mivel a kormány semmilyen gazdaságösztönző intézkedést nem vezetett be, sőt, az állami kiadások csökkentésére törekedett. Adóemelésre nem került sor.

A bolgár kormány a 2010-es költségvetésben tervezi a konszolidációt. Jelentős adóemelés nem történt, de a (dohányra, üzemanyagra és elektromos áramra vonatkozó) jövedéki adók felemeléséről intézkedett. Tovább csökkentette viszont a társadalombiztosítási járulékokat (2 százalékponttal), amit részben kompenzált az önfoglalkoztatottak minimális járulékalapjának a felemelése. A nyugdíjrendszerben a 75 éven felüliek számára nyugdíjpótlékot vezetett be, és növelte az özvegyi nyugdíj mértékét. A nyugdíjak 2010. évi indexálását azonban az évközi foglalkoztatottsági adatokhoz és a nyugdíjalap helyzetéhez kötötte.

Kiadási oldalon az állami dologi és bérkiadásokat a 2010-es költségvetés a 2008. évi szinten rögzítette. A közigazgatási intézményekben átszervezést (összevonásokat, részleg-leépítéseket) hajtott végre azzal a céllal, hogy az adminisztratív létszámot 15%-kal (!) csökkentse. A bolgár Konvergencia Program szerint a létszámleépítés jelentős része (11,3%-a) 2010. január 1-jével megtörtént.

A konzekvensen fegyelmezett fiskális politikai következtében Bulgáriában esély van arra, hogy a fiskális pozíció szinte magától helyreálljon, amint megindul a gazdasági növekedés. 2010-re stagnálást várnak, 2011-re már 2,7%-os növekedést. A tényadatok ezt a várakozást eddig még nem igazolták, mivel Bulgáriában az első két negyedében a GDP az előző negyedekhez képest 3,5, illetve 1,5%-kal csökkent.

A deficitcél 2010-re a GDP 2,8%-a, aminek eléréséhez, ha az év folyamán napvilágot látott adatok azt szükségessé teszik, a kormány előíranyozta az ÁFA-kulcs emelését.

Bulgáriában Valuta Tábla (Currency Board) működik, ami nem teszi lehetővé az árfolyam rugalmas mozgását a belföldi keresleti tényezők alakulásának függvényében. Ezért a

fogyasztás és beruházás gyors növekedése miatti gyors keresletnövekedés hatása a fizetési mérleg egyensúlytalanságában csapódik le. 2007-ben, a válság előtti utolsó évben a bolgár folyó és tökemérleg hiánya megközelítette a GDP 28%-át. A válság keresletcsökkentő hatása következtében 2009-ben a folyó és tökemérleg hiánya már „csak” 7,8% volt.

2.2 Románia

A válságot megelőző években a román államháztartást alacsony, 2% alatti hiány jellemezte. A kiadások szintje alacsony, még a kelet-európai országok átlagától is elmaradó mértékű volt (a GDP 35%-a körül). Államadóssága 2007-ben a GDP mindössze 12,6%-át tette ki, amely az EU27-ben a negyedik legalacsonyabb adósságráta volt.

A viszonylag kiegyensúlyozott fiskális politikát számos reálgazdasági feszültség kísérte. A válság előtt a román közszektort gyors, a magánszektorét meghaladó béremelkedés jellemezte. A közszektor béreinek gyors emelkedése természetesen a magánszektorra is hatással volt: a bérek emelkedése így nemzetgazdasági szinten is jócskán meghaladta a GDP növekedése által indokoltat.

A román infláció magas, amelyet elsősorban a szabályozott árak folyamatosan emelése magyaráz. 2008-ban az átlagos inflációt a szabályozott árak 7,8, 2009.-ben a 7,1%-os emelkedése kísérte, főként a közszolgáltatások árának emelése miatt.

A nemzetközi válság Romániát súlyosan érintette: a GDP volumene 2009-ben 7,1%-kal zuhant. A romló gazdasági és fiskális helyzet miatt Románia 2009 márciusában – Magyarországhoz hasonlóan – 20 milliárd eurós pénzügyi támogatást kapott (ebből 13 milliárdot az IMF stand-by hitele, 5 milliárdot az EU kölcsön, 1 milliárdot a Világbank, további 1 milliárdot pedig az EIB és az EBRD közös hitele tett ki). A támogatás fejében Románia vállalta, hogy az előző évi 5,4%-os hiányt 5,1%-ra csökkenti. Ezt a hiánycélt az év folyamán – a vártnál nagyobb gazdasági visszaesésre hivatkozva – több lépésben 7,8%-ra emelték fel, de a hiány végül ezt is meghaladta 0,5 százalékponttal (8,3%-os költségvetési deficit).

Mindez annak ellenére következett be, hogy a román kormány már 2009-ben számos konszolidációs intézkedést vezetett be. Ezek közé tartozik a közszektorban dolgozók 10 napos, fizetés nélküli kényszerszabadságolása, az állami alrendszereknek jutató költségvetési finanszírozás erős visszafogása.

A 2010-es költségvetésben további 2,2 százalékpontos kiadáscsökkentést, és 0,5 százalékpontos bevételnövelést irányoztak elő. A kiadások csökkentését elsősorban a közszféra béreinek és a nyugdíjaknak a befagyasztásával, a dologi kiadások csökkentésével kívánták elérni. A bevétel-növelési lépések között emelték a jövedéki adókat, valamint különadót vezettek be a gyógyszerügynöki tevékenységre. A GDP 0,5%-át kitevő plusz bevételt vártak a Rompetrol elmaradt adóbefizetésének realizálásától.

Miután mindez az év folyamán nem tűnt elegendőnek, 2010 májusában, az IMF-fel és az EU-val folytatott tárgyalásokon további megszorító intézkedésekről döntöttek, hogy elkerüljék az akkor még 9%-osnak tűnő hiány kialakulását. 2010. július 1-jétől 25%-kal csökkentették a közalkalmazotti béreket és 15%-kal a szociális juttatásokat és a nyugdíjakat, valamint bizonyos nyugdíjtípusok átszámításáról döntöttek. A nyugdíjak csökkentéséről szóló

intézkedést azonban az Alkotmánybíróság érvénytelennek találta, ezért visszavonatta a kormánnyal. Az így keletkezett űrt a kormány az ÁFA-kulcs 19%-ról 24%-ra emelésével pótolta. Az utóbbi jelentős impulzust adott a már egyébként is magas inflációnak.

A korrekciós intézkedések keretében továbbá

- 16%-os adót vetettek ki a több mint 1 évig tartott értékpapírok hozamára (addig ez 0% volt),
- csökkentették a költségvetési szervek kiadásait és az önkormányzatok támogatását,
- csökkentették a távhőszolgáltatás ártámogatását,
- Progresszív szolidaritási adót vezettek be az 1-nél több lakással rendelkezőkre;
- Felemelték a gépjármű-adót;
- Csökkentették a szellemi javak értékesítéséből származó bevételek adólevonási lehetőségét;
- Tervbe vették a közszektor alkalmazottainak 60 ezer fős csökkentését.

A 25 százalékos fizetéscsökkentés, többek között a közalkalmazottak jövedelmének jelentős részét kitevő bónuszok megszüntetésével, heves tiltakozást váltott ki. 2010. október 13-án többek között maguk a pénzügyminisztériumi alkalmazottak demonstráltak a Pénzügyminisztériumban. A sztrájk, amely megbénította a minisztériumot, hamar átterjedt az ország más részére, ahol tanárok, az Egészségügyi Minisztérium és a posta dolgozói fejezték ki szolidaritásukat a PM dolgozóival. Végül a pénzügyminiszter beleegyezett 1,5 havi bónusz kifizetésébe.

A számos lépés ellenére a román államháztartási hiány az Eurostat 2010 őszi előrejelzése szerint 2010-ben el fogja érni a GDP 8%-át, és 2011-re is mindössze 7,4%-ra való csökkenéssel számolnak.

A súlyos megszorító lépések várhatóan jobban visszafogják a gazdasági növekedést, mint az korábban várható volt. Az Eurostat és a román kormány 2010 tavaszán még 0,8%-os növekedést várt 2010-re, az első félévben azonban a gazdaság stagnált az előző év azonos időszakához képest (az első negyedben 0,3%-kal magasabb, a másodikban ugyanennyivel alacsonyabb volt az előző év azonos időszakához képest. Az előző negyedévekhez viszonyított szezonálisan kiigazított GDP 2010 első negyedévében 3,2, a másodikban 1,5%-kal csökkent. A második félévtől érvényes radikális jövedelemcsökkentő és keresletszűkítő lépések hatására a gazdaság zsugorodása 2% körülire tehető 2010-ben. Ez az adóbevételek további csökkenésével járhat, ami tovább rontja a fiskális kiigazítás esélyét.

2.3 Litvánia

Litvánia – több évig tartó rendkívül gyors növekedés után – a válság által leginkább sújtott országok közé tartozik. A GDP 2009-ben majdnem 15%-kal csökkent, s 2010-re is legfeljebb stagnálás várható. Ennek következtében a válság előtt 0,4-1% közötti államháztartási hiánya 2009-ben a GDP 9%-ára emelkedett. A költségvetési kiadások a 2007. évi 34,8%-ról 2009-re 43%-ra emelkedtek, miközben a bevételek nagyjából szinten maradtak (34% körül).

Litvánia csak 2009 júliusában került Túlzott Deficit Eljárás (EDP) alá, hiszen addig a költségvetés hiánya 3% alatt volt. Az EU Tanács a 2009-11 közötti időszakban előbb évi 1,5, majd később már 2,25 százalékpontos hiánycsökkentést írt elő.

A litván kormány igen hamar intézkedett a fiskális egyensúly helyreállításáról. A konszolidációs csomagban 2009-10-re a GDP 12%-át kitevő korrekciót határoztak el. 2010-12 között évente 2%-kal kívánják csökkenteni az állami kiadásokat (beruházásokat, közületi bérköltéseket és dologi kiadásokat), amelyet már a költségvetés tervezésénél kiinduló pontnak tekintenek.

2009-ben az állami kiadások jelentős csökkentése mellett a nyugdíjak 5, a közszektor béreinek 10%-os visszafogását irányozták elő. Augusztus 1-jétől a politikusok, köztisztviselők és közalkalmazottak bérét 5%-kal csökkentették, az alapilletmény koefficienseit mérsékeltek. Szeptember 1-jétől az egyéb állami intézmények dolgozóinak a fizetését 8%-kal vették vissza.

2009. szeptember 1-jén a standard ÁFA-kulcsot 2 százalékponttal, 21%-ra emelték (miután 2009 elején 18-ről 19%-ra módosították), megszüntették a kedvezményes ÁFA-kulcsot, valamint növelték a jövedéki adókat.

2010-ben további radikális intézkedések történtek. A kiadáscsökkentési program részeként az állami menedzserek fizetését 33%-kal csökkentették, további 10%-kal vették vissza a politikusok, közalkalmazottak és önkormányzati tisztségviselők fizetését, 5%-kal mérsékeltek a tanárok, a szociális, a kulturális és a honvédelmi ágazat dolgozóinak a fizetését, valamint 2%-kal a törvényhozásban dolgozókat.

A felsorolt bércsökkentési lépések hatását valamelyest enyhíti, hogy 2009-től a litván adóreform keretében a személyi jövedelemadó egységes kulcsát 9 százalékponttal (15%-ra), a kivett vállalati profit adóját 20%-ra csökkentették. Ezzel egyidejűleg az adókedvezmények nagy részét eltörölték.

A litván Konvergencia Program a fent felsorolt intézkedések hatására azzal számol, hogy a költségvetési bevételek a 2007. évi 34,2% után 2010-11-ben elérhetik a 35,5-36,2%-ot. Az ÁFA emeléséből nem várnak számottevő pótlólagos addicionális bevételt, az inkább a csökkenő forgalom miatt kieső bevételt pótolja. A fő korrekciós tényező azonban a kiadási oldalon található: a 2009-ben a GDP 43%-ára felugró kiadásokat az előrejelzés szerint 2010-ben még 44,3%-os kiadási ráta követi, 2011-től azonban a kiadások 41,4, 2011-re 38,7%-ra esnek vissza.

A válság előtt megkezdett adóreformot nem módosították a krízis miatt (kivéve az ÁFA rendkívüli emelését). A fent már említett személyi jövedelemadó átrendezés mellett ez a nyereségadó 15-ről 20%-ra való emelését, a kisvállalatok esetében viszont 5%-ra mérséklését tartalmazta.

A Szejm 2009. decemberi határozata 2010-12 között az államháztartási hiány 5,3, 3,2, illetve 0,6%-ára való csökkentéséről határoz. Ez a terv túl ambiciózusnak tűnik, főként annak fényében, hogy az Eurostat 2010 nyári is 8,4, illetve 8,5%-os deficittel számol 2010-11-ben. Az eltérés oka részben az, hogy az előbbi prognózis még 1,6%-os növekedésen alapult 2010-ben, míg az újabb előrejelzések már inkább csökkenést várnak.

A válságkezelés fontos lépése azonban, hogy 2009-ben megkezdődött a költségvetés átláthatóságának növelésére irányuló intézményes reform. Ez nem fiskális mutatókban megtestesülő fiskális szabályokat, hanem a költségvetési tervezés, végrehajtás és ellenőrzés erősítését célzó és a transzparencia növelését szolgáló intézményes garanciákat épít a költségvetési rendszerbe.

2.4 Lettország

A válság hatására a lett GDP 2009-ben 18%-kal zuhant, ami még a balti országok között is a legmagasabb. Lettország emellett a válság előtti magas inflációval tűnik ki a többi ország közül: a harmonizált fogyasztói árindex (HICP) 2007-ben 10,1, 2008-ban 15,3% volt. Az infláció egyik fő hajtóereje a rendkívül gyorsan növekvő belső kereslet, másik oka a szabályozott árak gyors emelkedése volt. A válság keresletcsökkentő hatására 2009-ben már mindössze 3,3%-os árindexet mértek, 2010-ben pedig 1% körüli infláció várható.

A lett költségvetés a válság előtti években 1% alatti hiányt mutatott, ez 2008-ra 4,1, 2009-re pedig 9%-ra ugrott fel. A deficit emelkedése 2007-09 között kizárólag a kiadások emelkedésének volt a következménye (a GDP 35,7%-áról 43%-ára), mivel a bevételek nagyjából változatlanok maradtak (34-35% között).

A 2007-ben a GDP mindössze 9%-át kitevő államadósság 2009-re 36%-ra emelkedett, amiben nem csak a magas hiány játszott szerepet, hanem a bankkonszolidáció is. A Parex Bank államosítása és a már állami tulajdonban lévő Jelzálog és Földhitel Bank tőkeinjekciója a GDP 1,5%-át emésztette fel, a Parex Bank számára nyújtott likviditási és garancia-nyújtás pedig a GDP további 8%-ába került. Az előrejelzések szerint a lett államadósság 2010-ben megközelítheti az 50%-ot.

A válságkezelő lépések keretében Lettországban csökkentették az anyasági támogatásokat (a 2010. november 2 után született gyermekekre) és a Parlament 2009 júliusában döntött az öregségi és rokkantsági nyugdíjak 10%-os, munkavállaló nyugdíjasok esetében a 70%-os csökkentéséről is. Ezt az Alkotmánybíróság 2009. novemberi ítélete hatályon kívül helyezte és kötelezte a kormányt, hogy a nyugdíjakat visszamenőleg is fizesse ki.

Adóintézkedések:

- 2009. január 1-jén a standard ÁFA-kulcsot 18-ról 21%-ra emelték fel, majd 2009. július 1-jén a személyi jövedelemadóban az adómentes sáv alsó határát kevesebb, mint a felére csökkentették;
- 2010 januárjától, illetve februárjától jövedéki adók emelése dohányra, cigarettára, borra és égetett szeszesitalra, valamint új jövedéki adó bevezetése a földgázra;
- 2010-től felemelték a már korábban is meglévő ingatlanadó mértékét;
- 2010 elejétől a személyi jövedelemadó egységes kulcsát 23-ról 26%-ra emelték (ez nem szuperbruttó);
- Felemelték a gépjárművek adóját;
- Egyéb adók bevezetése vagy felemelése: Ajándékokra, fakivágásra, vállalati gépkocsi használatára, tőkeemelésre, stb.

A lett konszolidációs program elsősorban a bevételek növelésére és kevésbé a kiadások csökkentésére koncentrál: kiadáscsökkentési program a konszolidációs csomagban lényegében nem szerepel. Ezért az előrejelzések szerint az állami kiadások 2009-re megemelkedett szintje (a GDP 43%-ra) a következő években is nagyjából fennmarad. Ennyiben különbözik a litván konszolidációtól, amely az alacsony kiadási szintre való visszatérést célozza. Mindazonáltal, ez a magas államháztartási hiány fennmaradását vetíti előre 2012-ig.

2.5 Észtország

2000-2007 között Észtország gazdasága évi átlagban 8%-kal növekedett, ami Észtországot az EU harmadik leggyorsabban felzárkózó országává tette. Részben ennek, részben a fegyelmezett fiskális politikának köszönhetően az észt államháztartás a válság előtti években 1,7-2,6%-os többletetek ért el. Ezt a kedvező pozíciót az észt államháztartás a válság hatására sem veszítette el: 2009-ben az észt hiány mindössze a GDP 1,7%-a volt, és várhatóan a következő években is a referencia-szint alatt marad. Ez azért is figyelemre méltó, mivel eközben a gazdaság visszaesése 2009-ben meghaladta a 14%-ot.

A kiegyensúlyozott fiskális pozíciót az észt kormány úgy tudta elérni, hogy a kiadások – 2007. évi 34,8%-ról 2009-re a 45,4%-ra – emelkedését a bevételek hasonló növelésével kompenzálta. A döntések jellegéből és szerkezetéből az tűnik ki, hogy azok nem kizárólag a válságra való reakció lépései voltak, hanem hosszabb távon is ható intézkedések. Ezzel az észt gazdaság az alacsony adóztatású és állami költségű ország jellegét ugyan nem veszíti el, de határozott elmozdulás figyelhető meg – a mási két balti állammal szemben – a nyugat-európai fiskális minta felé, különösen, ami a közvetett adókat illeti. A közvetlen (jövedelmi) adók továbbra is alacsonyabbak az EU-átlagnál, ami részben azzal magyarázható, hogy Észtországban a visszaforgatott nyereség adómentes.

Az észt előrejelzések a következő évekre 40-45% közötti GDP arányos kiadásokat és bevételeket terveznek, ami 5-6 százalékponttal magasabb, mint a 2000-es évek közepén volt.

- Az elmúlt évek intézkedései elsősorban az *adók emelésére* irányultak. 2009. július 1-jétől 2 ponttal (18-ról 20%-ra) felemelték az ÁFA-kulcsot és csökkentették az Áfa-mentes termékek és szolgáltatások körét. Több lépcsőben jelentősen emelték az üzemanyagok, a földgáz, az alkohol, a dohány valamint az elektromos áram jövedéki adóját. Ezzel egyidejűleg átmenetileg felfüggesztették azt a törvényt, amely a Környezeti Beruházási Központ kiadásait az elektromos áramból származó jövedéki adóbevételekhez kötötte.
- 2004-2008 között a személyi jövedelemadó rátája fokozatosan 26%-ról 21-re csökkent, és a sávhatárok emelkedtek. A tervek szerint 2012-ig 18%-ra kellett volna csökkennie az adókulcsnak, ezt azonban 2009-ben felfüggesztették. Felemelték viszont a kötelező társadalombiztosítási járulékalap alsó határát. Csökkentették a nyugdíjak indexálását, és elhatározták a nyugdíjkorhatár emelését, 2017-től évi 3 hónappal. Visszavették a táppénzt. Megszüntették a diákhitel adómentességét, a szakszervezeti és egyéb tagdíjak adóalapból való levonhatóságát, és eltörölték az első gyermek után járó adókedvezményeket.
- Az intézkedések harmadik csoportja az állam működési kiadásainak csökkentésére irányult. 2009. július 1-től 2010 decemberéig felfüggesztették a parlamenti képviselők és a köztisztviselők bérének az átlagbérek emelkedéséhez való kapcsolását (a béreket praktikusán befagyasztották). Számos kisebb horderejű átszervezést hajtottak végre az államigazgatásban részben a megtakarítások, részben az átláthatóság érdekében (az egységes elektronikus elszámolási rendszer megteremtése az egész közigazgatásban). Csökkentették a központi költségvetésből az önkormányzatoknak utalt támogatásokat;

Az észt kormány 2009. június 1-jétől 2 évre felfüggesztette a magánnyugdíj-pénztárakba való átutalásokat, s 2011-ben is csak részlegesen kíván visszatérni a korábbi rendszerhez. A kieső jövedelmekért a magánnyugdíj-pénztári tagokat magasabb nyugdíjjal kárpótolják.

Észtország 2011-től az eurózóna tagja lesz.

2.6 Lengyelország

A lengyel államháztartás 2002-2007 között jellemzően a GDP 4-5%-át kitevő hiányt termelt, egyedül 2007-ben sikerült a deficitet 1,9%-ra leszorítani. 2009-ben Lengyelország volt az egyetlen EU-ország, amelynek gazdasága nem zsugorodott. A költségvetés hiánya ennek ellenére a GDP 7,1%-át tette ki. Ennek oka elsősorban a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulék már korábban megkezdett csökkentése volt, amelyet 2009-ben sem függesztettek fel. Ennek keretében, 2009. január 1-jétől a személyi jövedelemadó kulcsait 18 és 32%-ban állapították meg, a korábbi 19 és 40%-kal szemben. S mivel a törvény meghozatalakor még nem lehetett előre látni a válság hatását, a bevételcsökkentő lépéssel nem állítottak szembe kiadásmérséklő intézkedéseket, mivel a döntéshozók akkor még a foglalkoztatás bővülésére számítottak.

2007-09 között a kiadások a GDP arányában 2,2 százalékponttal emelkedtek (44,5%-ra), a bevételek 2,9 ponttal csökkentek (37,4%-ra).

Lengyelországban a nemzetközi válság idején nem vezettek be említésre méltó fiskális intézkedéseket. A lengyel előrejelzők azt várják, hogy a gazdasági növekedés élénkülésével a fiskális pozíció „magától” is helyreáll, és a kiadások és bevételek 2012-re, 4% feletti gazdasági növekedés mellett a GDP 40-43%-án stabilizálódnak.

2011. január 1-jétől a lengyel kormány az ÁFA-kulcs emelését tervezi, 22-ről 23%-ra, s ezzel egyidejűleg a kedvezményes ÁFA kulcs 7-ről 8%-ra emelkedne. A javaslat parlamenti elfogadásáról még nincs információ.

2.7 Csehország

Csehország államháztartási hiánya a válság előtti években alatta maradt a referencia-rátának, s 2007-ben már mindössze a GDP 0,7%-át tette ki. 2009-ben azonban a költségvetési deficit a GDP 5,9%-ára emelkedett. Az 5,6 százalékpontos romlásból 1,6 százalékpont származott a bevételek csökkenéséből (a GDP 40,3%-ára) és 3,5 százalékpont a kiadások emelkedéséből (a GDP 46,1%-ára). Az Eurostat előrejelzése szerint a hiány 2010-ben és 2011-ben is a GDP 5,7%-át fogja elérni. 2012-re a cseh Konvergencia Program 4,2%-os GDP arányos hiányt ír elő.

2009-ben a cseh fiskális politika a válságra nem a költségvetési hiány csökkentésével reagált, hanem mérsékelni szándékozták a gazdasági növekedés-visszaesést. A válságellenes intézkedések 2009-ben a GDP kb. 2%-át tették ki. A gazdaságösztönzési lépések elsősorban a kínálati oldal támogatását célozták: csökkentették a nem-bér jellegű munkaerőköltségeket, növelték az állami beruházásokat és garancia-nyújtással támogatták az exportot, amikor a bankszektor diszfunkciói ezt nem tették lehetővé (OECD,2010).

Mindez, a vártnál nagyobb gazdasági visszaesés miatt is, a tervezettnél nagyobb költségvetési hiányhoz vezetett. Ezért a kormány 2010-ben már bizonyos, szerény fiskális konszolidációs lépéseket is beépített a költségvetésbe (Csehországban ekkor átmeneti kormány kormányzott). A bevételek növelése érdekében a személyi jövedelemadóban szűkítették a kedvezmények körét és az adóleírási lehetőségeket. Csehországban létezik vagyoadó, amelynek mértékét 2010 januárjától a duplájára emelték.

2010. január 1-jén az ÁFA-kulcsát 1 százalékponttal, 19-ről 20%-ra emelték, egyidejűleg a kedvezményes ÁFA-kulcsot 9-ről 10%-ra növelték. Ugyanekkor emelték az üzemanyagok, az alkohol, a dohány és a sör (!) jövedéki adóját (az utóbbit majdnem 30%-kal!).

A bevételt növelő intézkedések közé tartozik, hogy a betegségbiztosítási ráta eredetileg 2010-re tervezett 0,9 százalékpontos csökkentését 2011-re halasztották. Felemelték a társadalombiztosítási járulékfizetés alapját képező jövedelem felső határát. A kormány ezektől az intézkedésektől a GDP 1,8%-át kitevő bevétel-növekedést várt 2010-ben.

A cseh kormány a kiadási oldalon kisebb jelentőségű megtakarítási intézkedéseket hozott a szociális támogatások (a betegszabadság finanszírozása, illetve az anyasági segély) terén, ezen kívül 1 évre befagyasztották a nyugdíjakat (nem alkalmazták az esedékes nyugdíjvalorizációt). Mindezek a lépések 2010-ben a GDP 0,3%-át teszik ki, tehát korántsem nevezhetők jelentős megtakarításnak.

A cseh konszolidációs lépéseket sem az EU, sem az OECD nem értékelte elégségesnek a költségvetés helyzetének fenntartható javítására, mivel a „költségvetési stratégiából hiányzik a megfelelő ambíció és a költségvetési célok mind a bevételi, mind a kiadási oldalon jelentős kockázatot hordoznak magukban” (ECFIN,2010). A 2010 áprilisában megválasztott új kormánynak tehát feltehetőleg további konszolidációs lépéseket kell tennie.

2.8 Szlovákia

Szlovákia államháztartási hiánya 2009-ben a GDP 6,8%-ára emelkedett, miután 2007-ben még mindössze 1,9% volt a költségvetési deficit (ezzel került be Szlovákia 2009 januárjában az euróövezetbe). A majdnem 5 százalékpontos romlás a kiadások 6,4 százalékpontos emelkedése miatt következett be, miközben bevételei is emelkedtek (1,5 százalékponttal).

Lengyelországhoz hasonlóan, 2009-ben Szlovákia is inkább a válság reálgazdasági hatásainak az elhárítására törekedett, és nem tett fiskális konszolidációs intézkedéseket. A szlovák pénzügyminisztérium elemzése e kérdésben az EU Bizottság 2009. novemberi ajánlására hivatkozik, amelyet az „Európai Gazdasági Helyreállítási Tervben (European Economic Recovery Plan) fogalmazott meg. „Azokat az országokat, amelyeknek a fiskális helyzete ezt lehetővé teszi, arra biztatjuk, hogy 2009-ben hagyják szabadon érvényesülni az automatikus stabilizátort, és gazdaságukat fiskális eszközökkel is ösztönözzék, amelyek célzottak és átmenetiek legyenek”.

Szlovákia, 2009-től immár az eurózóna tagja, szintén ezt tette. Mivel azonban a deficit 2009-ben a vártnál nagyobb mértéket öltött, 2010-től konszolidációs lépésekre kényszerült. Ezek egy része a 2009-ben bevezetett fiskális ösztönző lépések megszüntetésére irányul, amiktől már önmagában a GDP 1%-át kitevő egyenlegjavulást várnak. A konszolidáció középpontjában az államháztartási kiadások folyamatos csökkentése áll, elsősorban az állami fogyasztás, valamint kisebb mértékben a beruházások csökkentésével. Ennek keretében minisztériumok összevonását és a létszám csökkentését irányozták elő. Szintén tervbe vették a minisztériumok összeköltöztetését, ami költségmegtakarítással járhat.

2008-ban és 2009-ben a GDP 0,2%-át kitevő plusz bevételt ért el a szlovák gazdaság azért, hogy 2008. november 15. és 2009 júniusa között lehetővé tette, hogy a nyugdíjrendszer második pillérében résztvevők visszalépjének az állami nyugdíjrendszerbe, és ezáltal korábbi befizetéseik átszálltak az állami rendszerbe.

A szlovák pénzügyi kormány azonban láthatólag arra a feltételezésre építi a stratégiáját, hogy a szlovák gazdasági növekedés hamarosan visszatér a 4% feletti éves rátára, és elsősorban ez teszi majd lehetővé az államháztartás konszolidációját. Ezt az adatok igazolni látszanak: 2010 első két negyedében a szlovák GDP 4,5, illetve 5%-kal nőtt az előző negyedekhez viszonyítva (szezonálisan kiigazítva), és 0,8, illetve 1,2%-kal haladta meg az előző év azonos időszakának a szintjét (miután már 2009 utolsó negyedéveiben is hasonló mértékű növekedést ért el).

2.9 Szlovénia

Szlovénia államháztartási pozíciója a korábbi években jellemző egyensúly-közeli költségvetésből 2007-09 között 5,5%-os hiányra változott. Az állami kiadások ezen 2 év alatt 7,5 százalékponttal emelkedtek a GDP arányában, amit a bevételek 1,5 százalékpontos emelkedése csak kis részben tudott ellensúlyozni. Ennek oka, hogy a szlovén GDP visszaesése 2009-ben különösen nagy volt (7,8%), a szlovén gazdaságpolitika pedig nem avatkozott be a kiadások emelkedésébe, hagyta az automatikus stabilizátor működését, sőt válságellenes, gazdaságösztönző lépéseket is tett.

A válságellenes lépések között fontos helyet foglalt el az állami részvétellel működő bankok feltőkésítése, finanszírozási képességük fenntartása érdekében, valamint az állami garancia-nyújtás kiszélesítése. A kiadások növekedésében ezen kívül szerepet játszott az államilag támogatott foglalkoztatási és átképzési programok finanszírozása, annak érdekében, hogy az átmenetileg munkájukat elveszítők ne váljanak tartósan munkanélkülivé. A szlovén kormány a válságellenes lépéseket 2010 végéig kívánja fenntartani, ami egybeesik az EU ilyen irányú javaslataival.

A szlovén kormány a válság alatt is a *kiszámíthatóságra* helyezte a hangsúlyt, és tartózkodott olyan rendkívüli lépések megtételétől, amelyek nem illenek bele a hosszú távú fiskális céljaikba. Nem, illetve csak részben függesztette fel a válság előtt, a versenyképesség javítása érdekében megkezdett adóreformot, azon megfontolás alapján, hogy a fiskális konszolidációt a válságból való kilábalás tudja a leginkább támogatni. Az alacsony jövedelműek adójának további csökkentését (az adómentes sáv határának felemelését) 2010-ben az adóalap kiszélesítésével igyekeztek kompenzálni (az egészségügyi hozzájárulás fizetési kötelezettség kiterjesztése az eddig nem adózó jövedelmekre, pl. megbízási szerződésekre, ösztöndíjakra). Felemelték a dohány és a földgáz jövedéki adóját is. Nem vonták vissza azt a döntést sem, amely 2010-ben a vállalati nyereségadó 20%-ra (25-ről) való csökkentését irányozta elő, és egyéb, a K+F tevékenységet támogató adókedvezményeket is bevezettek.

A szerény szlovén konszolidáció elsősorban a kiadások csökkentésére irányul: némileg mérsékeltek a közalkalmazottak nem-rendszeres jövedelmeinek mértékét (bónuszok és a teljesítményhez kötött egyéb plusz illetmények), valamint a közszférában foglalkoztatottak létszámának 1-1%-os csökkentését irányozták elő 2010-ben és 2011-ben. Az állam működési kiadásainak csökkentésére is tettek lépéseket. Átmenetileg felfüggesztették a nyugdíjak 50%-ban a béremelkedéshez való kötését, és az atipikus foglalkoztatási módok állami támogatását.

Lényegében azonban a szlovén kormány továbbra is a hosszú távú, a versenyképességet javító és a foglalkoztatást bővítő intézkedéseket helyezi előtérbe. Ezért bővíteni kívánja a közfoglalkoztatás körét (és az erre irányuló kiadásokat) és az átképzésekre fordított összegeket. Azt várják, hogy a GDP 2010-től már növekedésnek indul, s ez majd hozzájárul a

korábbi, a válság előtti fiskális folyamatok helyreállításához. Erre van is esély, mivel 2010-ben a szlovén GDP várhatóan már 1,2%-kal bővül, 2011-ben pedig már 2-2,5%-kal növekedhet.

2.10 Magyarország

Magyarország fiskális politikája a válság alatt nem csak a KKEU-országok, hanem az EU összes tagországának magatartásától eltér. A magyar fiskális konszolidáció ugyanis nem a válsággal kezdődött, hanem már azt megelőzően, mivel Magyarország a válság előtt folyamatosan magas költségvetési hiányt halmozott fel, szavahihetőségét elveszítette, és az államadósság-állománya is gyorsan növekedett. A 2006. évi rekord-hiányt (a GDP 9,4%-a) 2007-08-ban sikerült 5, illetve 3%-ra leszorítani, ami már ekkor, a válság előtt a gazdasági növekedés megtorpanásával, a GDP mindössze évi 0,8%-os növekedésével járt együtt. A megtett konszolidációs lépések azonban nem voltak elegendők ahhoz, hogy az ország a válság legrosszabb időszakában fenn tudja tartani külső finanszírozhatóságát. 2008 őszén az IMF-től és az EU-tól 20 milliárd eurós pénzügyi támogatást volt kénytelen kérni. A hitel mértéke és feltételei megegyeznek a román kormánynak adottal.

A kölcsön fejében a magyar kormány a hiány csökkentését vállalta. Ennek keretében előbb csökkentették, majd majdnem teljesen megszüntették a közalkalmazottak plusz illetményeit, visszavették a 13. havi nyugdíj megmaradt részét, az állami kiadásokat csökkentették. 2009 júliusától 5 százalékponttal, 25%-ra emelték az ÁFA kulcsát.

2009-ben a magyar államháztartási deficit a GDP 4,4%-át tette ki. Ez az EU-országok között korántsem a legjobb teljesítmény. Magyarország (Észtországgal együtt) inkább azzal tűnik ki a többi EU-ország közül, hogy fiskális pozíciója a válság ellenére is alig romlott, s 2010-ben is feltehetőleg az egyik „legjobb” költségvetési teljesítményt fogja tudni felmutatni. A „legjobb” kifejezést azért érdemes idézőjelbe tenni, mivel ez nagyon is kétes dicsőség, amire Magyarország a korábbi fiskális felelőtlenség miatt kényszerült. Az erősen pro-ciklikus fiskális politika, amely az amúgyis válságban lévő reálgazdaságra pótlólagos terheket tesz, nagyon nehezé teszi az ördögi körből való kikerülést. A fiskális megszorítások tovább rontják a gazdasági növekedés esélyeit, ami nem teszi lehetővé, hogy a fiskális konszolidációhoz a növekedés által generált bevételek emelkedése is hozzájáruljon.

Magyarország a kelet-európai országok közül messze a legrosszabb helyzetben van, aminek egyik fő oka, hogy itt a legmagasabb az államadósság. A GDP 80%-át közelítő államadósság nem csak óriási kamatfelár fizetésével jár együtt, hanem korlátozza a gazdaságpolitika mozgásterét is. Ehhez járul a kelet-európai országok közül egyedülállóan magas kiadási szint (2009-ben a GDP majdnem 50%-a), különösen azt figyelembe véve, hogy ez a magas kiadási ráta nem a válság következtében alakult ki, mint több más országban, hanem 2002 óta rögzült, beépült az állami rendszerekbe, azok működésébe.

A fiskális konszolidációt elsősorban a bevételek növelésével sikerült elérni (a GDP 42,6%-áról a 45,8%-ára), ami egy zsugorodó gazdaság esetében különösen drasztikus tehernövekedést jelent. Mivel azonban a magyar fiskális pozíciót nem kizárólag (nem is elsősorban) a válság befolyásolta, a kilábalás is nehezebb lesz, mivel nem lehet abban bízni, hogy a válság elmúltával a helyzet szinte magától konszolidálódik. Ellentétben más országokkal, ha a válság után ugyanabba a helyzetbe kerülnénk vissza, mint a válság előtt, a magyar gazdaság igen nehéz helyzetben lenne.

2.11 Következtetések

Amint a rövid ország-ismertetések is jelzik, a kelet-közép-európai országok igen eltérően reagáltak nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság fiskális következményeire. Mint ahogyan a régi tagországok reakciói is erősen különbözőek voltak, nem csak a bankválságban való eltérő érintettség, hanem az eltérő fiskális filozófiák okán is.

Magyarország és Románia kivételével a vizsgált kelet-közép-európai országban közös vonás, hogy mindannyian megengedhették maguknak, hogy saját gazdaság- és fiskális politikai megfontolásaik alapján döntsenek arról, hogy milyen formában és milyen ütemezésben reagáljanak a fiskális pozíciójuk romlására, mikor és milyen formában kezdjék el a fiskális konszolidációt. A válság előtt ugyanis költségvetési hiányuk (lásd 1. ábra) és államadóssági rátájuk (lásd 8. ábra) viszonylag alacsony volt. S noha a vizsgált országok többsége ellen megindult a Túlzott Deficit Eljárás, ez inkább csak formálisnak tekinthető, hiszen a régi tagországok némelyikében a költségvetési hiány jóval magasabb, ezért az ECFIN nem léphet fel az új tagországokkal szemben nagy szigorral.

Talán még Észtország tartozik – más szempontból – azon országok közé, amelyek fiskális politikája nem volt a fenti értelemben független, mivel a 2009. évi fiskális teljesítményen az eurózónába való bekerülés rég áhított célja múlt. Az alacsony hiány elérése érdekében tett fiskális politikai lépések azonban nem álltak messze a korábbi években is fegyelmezett észt költségvetési politikától.

A vizsgált országok többsége, bizonyos kivételekkel, nagyjából úgy reagált a válság fiskális következményeire, amilyen költségvetési politikát a válság előtt folytatott.

A korábban fegyelmezett fiskális politikájukkal kitűnő *balti országok és Bulgária* különböző ütemben, de viszonylag gyorsan megkezdte a fiskális konszolidációt. Közös jellemzőjük, hogy nem, vagy alig tettek negatív fiskális hatásokkal járó válságellenes lépéseket. A megnövekedett államháztartási hiányt részben a bürokratikus kiadások csökkentésével igyekeztek orvosolni (átszervezések, létszámcsökkentés és néhol kifejezetten drasztikus bércsökkentés az állami intézményekben), valamint sor került bizonyos szociális juttatások megnyirbálására is.

A konszolidáció nagyobb része irányult a bevételek növelésére, amit már csak azért is megtehettek, mert nagyon alacsony adóterhelésű országokról van szó. Minden országban emelték a jövedéki adókat, és majdnem mindenhol az ÁFÁ-t is (ahol nem, ott kilátásba helyezték). Lehetséges, hogy a magasabb bevételi szint ezekben az országokban akár tartós is maradhat, és ebben az esetben közelíthetnek a közép-európai országok 40-45% körüli bevételi szintjéhez.

Közös jellemzőjük ezeknek az országoknak, hogy a fiskális konszolidációt *elsősorban* nem a válság utáni gazdasági növekedéstől várják, hanem pro-aktív fiskális politikával próbálnak kedvezőbb feltételeket teremteni a reálgazdaság számára, abból a megfontolásból, hogy a kiegyensúlyozottabbá váló fiskális pozíció a válságból való kilábalásnak is jobb körülményeket teremt.

A válság előtti években is jórészt csak a 3% alatti referencia-szint elérésére – több-kevesebb sikerrel – törekvő országok, *Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Szlovénia* kevesebb konszolidációs lépést tettek, jórészt azt a filozófiát követték, hogy a válság elmúltával a fiskális pozíció automatikusan javulni fog. Intézkedéseik nagyobb része a válság kedvezőtlen

reálgazdasági hatásainak elhárítására, mérséklésére irányult, ez nagyban hasonlít a régi tagországok nagy részében követett gazdaságpolitikára.

A korábban részben rejtett, részben nagyon is nyilvánvaló fiskális feszültségekkel rendelkező országok, *Románia és Magyarország* súlyos lépéseket kényszerült megtenni. A konszolidációs intézkedések jellege nagyban hasonlít a többi országéra (bércsökkentés a közszférában, ÁFA- és jövedéki adó-emelés, a szociális juttatások megnyirbálása). Különbség azonban a többi országhoz képest, hogy a rosszabb induló szint (magasabb hiány és/vagy adósság) drasztikusabb lépéseket követelt. Nehéz eldönteni, melyik ország van jelenleg rosszabb helyzetben: Romániában pillanatnyilag kevesebb a kilátás a folyó fiskális hiány csökkentésére, viszont még mindig jóval alacsonyabb az államadósság, mint Magyarországon, ahol a folyó hiány ugyan várhatóan lényegesen alacsonyabb lesz, a magas államadósság csökkentéséhez azonban ez a hiányszint nem elégséges. Ráadásul, a hiány strukturális okainak orvoslása Magyarországon sem történt meg, ezért a jelenlegi hiányszint fenntartása, illetve csökkentése csak további átalakítási lépések mellett lehetséges.

3 A szabályalapú fiskális politika eszközei az expanzív fiskális politikával szemben

A fegyelmezett költségvetési politika feltételeinek megteremtésére szinte minden ország tett intézményes lépéseket, amely törekvéseket az EU-országokban a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (Stability and Growth Pact. SGP) szorgalmazott is. Az Európa Tanács 2005. márciusi jelentése például megállapítja, hogy "a nemzeti költségvetési szabályok járuljanak hozzá a tagországok SGP-ben vállalt kötelezettségeinek teljesítéséhez".

Az *intézményi keretek* erősítése irányulhat az átláthatóság, transzparencia és ellenőrzés (számonkérhetőség) növelésére, valamint a költségvetés elfogadásának, végrehajtásának és ellenőrzésének intézményes garanciájának megteremtésére. A transzparencia, azaz a költségvetési adatok megfelelő időben és átlátható módon való publikálása megkönnyíti a piac számára a kormány szándékainak az értékelését és lehetővé teszi, hogy nyomást gyakoroljanak a kormányra a fegyelmezett költségvetési magatartásra. A transzparencia növeli a fenntarthatatlan fiskális politika politikai kockázatát, a hiánya pedig azt jelenti, hogy a fiskális „kicsapongás” tovább maradjon rejtve, mint egyébként lehetne [Kopits és Craig (1998)].²

A fiskális szabályok terén három – egymástól nem mindig elkülöníthető – szabályrendszer lehet megkülönböztetni:

- Numerikus fiskális szabályok;
- Intézményes szabályok: független fiskális intézmények léte és feladatköre;
- A középtávú fiskális tervezés intézményes keretei.

3.1 Numerikus szabályok

Kopits és Symansky (1998) szerint a fiskális szabályok „olyan folyamatos korlátot jelentenek a költségvetési politika számára, amelyek a fiskális teljesítményt összefoglaló indikátorban jelennek meg.”

Az EU Bizottság rendszeresen felméri a numerikus szabályokban lefektetett fiskális indikátorokat az egyes országokban. A 2008-as felmérésben összesen 67 fiskális szabályt számoltak össze 24 tagországban, mivel három országban, Cipruson, Máltán és Görögországban nem voltak semmilyen numerikus fiskális szabályok (2. melléklet). Ezek a szabályok azonban nagyon különbözőek mind a mutató jellege (milyen indikátorra – egyenlegre, bevételre, adósságra – vonatkozik), mind szintje és vonatkozási területe (központi költségvetés, társadalombiztosítás, esetleg tartományok) mind a betartását felügyelő szabályok tekintetében (sok esetben a pénzügyminisztérium a felelős az indikátorok betartásáért, ami eléggé gyenge ellenőrzést biztosít).

A tagországokban érvényes szabályok nagyobbik része (26 szabály) az államháztartás egyenlegére vonatkozik, de több országban is jellemző az államadósság, illetve a kiadások valamilyen független változó, jellemzően a GDP szerinti rögzítése.

² Kopits Györgytől származik a „fiskális alkoholizmus” kifejezés, amely azt jelzi, hogy a kormány egyfajta rossz szenvedéllyel bír, amelyet megfelelő elhatározás híján nem képes abbahagyni.

1. táblázat: Államháztartási szabályok definiálása a szabály típusa szerint

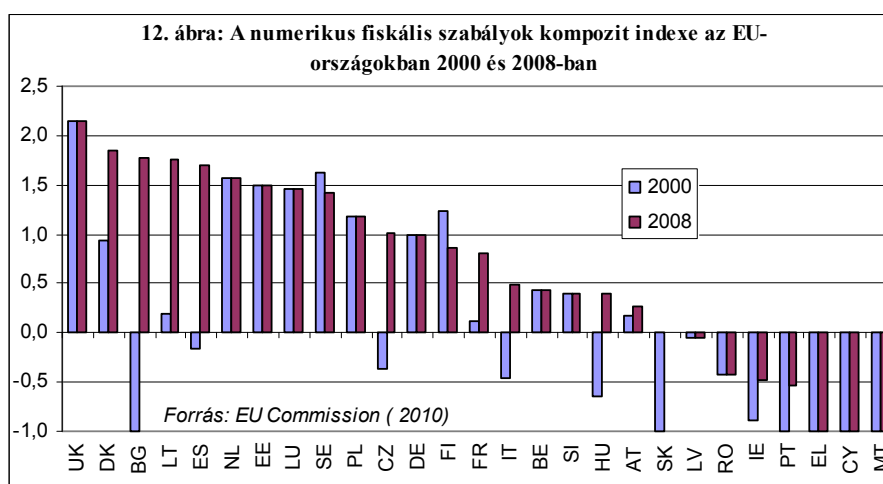
Államháztartási egyenleg szab.	Aranyszabály*	Kiegyensúlyozott egyenleg	Nominális plafon	Plafon a GDP %-ában	Szerkezeti szabály	Összesen
Db	5	10	7	1	3	26
Adósság szabály	Nominális adósság-plafon	Plafon a GDP %-ában	Plafon a visszafizetési képességhez	Egyéb		Összesen
Db	5	3	8	2		18
Kiadási szabályok	Nominális plafon	Reálkiadási plafon	Kiadásnövekedési plafon (nominális)	Kiadásnövekedési plafon (reál)	Egyéb	Összesen
Db	5	2	4	3	3	17
Bevételi szabályok	Adóterhelés a GDP %-ában	Adórata szabályok	Különadók allokálása	Egyéb		Összesen
Db	0	1	4	1		6

Forrás: EU Commission (2010)

*Az „aranyszabály” azt jelenti, hogy a kormány csak a beruházási költségei mértékében vehet fel hiteleket (adósodhat el), fogyasztási kiadásait nem fedezheti hitelekből.

Mindazonáltal, ezeknek a szabályoknak az üzenetét óvatosan kell kezelni. Bulgáriában például 60%-os GDP arányos adósságplafon volt szabályban rögzítve, ami 2008-ban, a felmérés készítésének időpontjában nagyon messze volt a tényleges 18%-os bolgár államadósságtól, ezért nem tűnt ténylegesen korlátozó erejűnek.

A szabályok különböző jellegének, vonatkozási kiterjedésének és erősségének a különbözőségét a Bizottság egy olyan kompozit indikátorral teszi összehasonlíthatóvá, amelyben ezeket az eltérő szintű és erejű szabályokat a megfelelő súlyok alapján veszi figyelembe (lásd szövegdoboz). A fiskális szabály „erősségének” mértékét kombinálják a szabály „lefedettségével (azzal a súllyal, amely jelzi, hogy a szabály az államháztartás mekkora részét fedi le). A kompozit index a szövegdobozban szereplő kombinált indexek átlagaként először 0 és 1 közötti értéket vesz fel, majd ezt az indexet úgy standardizálják, hogy az 1990-2008 közötti minta átlaga 0, a standard eltérés pedig 1 legyen (EU Commission, 2006). Ennek alapján azok az országok, amelyekben egyáltalán nincsenek formális fiskális szabályok, mínusz 1 értéket kapnak.



A kalkuláció paradoxona, hogy Magyarország a formális fiskális szabályok terén 2007-ben 0,4-es kompozit index alapján jobb helyezést kapott, mint Szlovákia (kompozit index: 0), miközben a magyar hiány a GDP 5, a szlovák 1,7%-át tette ki.

A fiskális szabályok indexének számítása

A fiskális szabályok erejének indexét 5 kritérium alapján számítják ki (a felsorolt tényezők előtt az adott szemponthoz tartozó – pontérték – szerepel):

1. kritérium: A szabály törvényi ereje (ez a szempont két komponensből áll, amelyeket súlyozatlan átlag alapján vesznek figyelembe).

A szabály törvényi alapjának jogi státusza

- 4 Alkotmányos jogalap
- 3 Törvénybe foglalt szabály (például a Közpénzügyi Törvényben, a Fiskális Felelősségről szóló törvényben)
- 2 Koalíciós vagy különböző kormányzervek közötti megállapodásban lefektetett szabály (amely nem ölt törvényi formát)
- 1 Az adott hatóság kinyilvánított politikai elkötelezettsége (központi vagy helyi önkormányzati felelős, pénzügyminiszter)

A célok megállapításának vagy megváltoztatásának lehetősége

- 3 Nincs lehetőség a célok változtatására
- 2 Korlátozott lehetőség van a célok tetszőleges megállapítására és megváltoztatásra
- 1 Teljes mértékben lehetőség van a célok megállapítására (a szabály jogi alapja nagyon széles lehetőséget biztosít)

2. kritérium: A szabály betartásának ellenőrzésére hivatott szerv jellege

- 3 A szabályok betartását független intézmény ellenőrzi (pl. Költségvetési Tanács, Számvevőszék, vagy a Parlament)
- 2 A szabály betartását a Pénzügyminisztérium vagy más kormány szerv ellenőrzi
- 1 Nincsen a szabály betartását ellenőrző szerv (nem készül szisztematikus jelentés a szabályok betartásáról)

3. kritérium: A szabály betartatásáért felelős szerv jellege

- 3 Független intézmény (pl. Költségvetési Tanács, Számvevőszék, vagy a Parlament)
- 2 a Pénzügyminisztérium vagy más kormány szerv
- 1 nincs speciálisan a betartatásért felelős szerv

4. kritérium: A szabály betartatásának mechanizmusa

- 4 Automatikus korrekciós mechanizmus és szankciók az eltérés esetén
- 3 Automatikus korrekciós mechanizmus az eltérés esetén és szankcionálási lehetőség
- 2 A felelős hatóság köteles korrekciós intézkedéseket hozni eltérés esetén vagy javaslatokat tenni a Parlamentnek
- 1 Nincs egyértelműen definiált akció a tervtől való eltérés esetén

5. kritérium: A szabály médiában való megjelentésének lehetősége

- 3 A média a fiskális szabályok betartását monitorozza és be-nem-tartás esetén a médiában közösségi vitát indít
- 2 A média a fiskális szabályok betartását monitorozza, de be-nem-tartás esetén nem indít közösségi vitát
- 1 A média nem/vagy csak csekély mértékben tanúsít érdeklődést a fiskális szabályok betartása terén.

Mindazonáltal, az ECFIN számítása azt bizonyította, hogy a formális fiskális szabályok EU-szintű indexe a 2000-es évek folyamán folyamatosan javult (egyre több szabály készült, egyre nagyobb lefedettséggel), és ez pozitív korrelációt mutat a fiskális indikátorokkal: szigorúbb fiskális szabályok fegyelmezettebb költségvetési politikával (jobb ciklikusan kiegyensúlyozott elsődleges egyenleggel) jártak együtt.

Ebből azonban nem következik feltétlenül oksági kapcsolatot: jellemzően azok az országok hozták létre vagy tartanak fent ugyanis fiskális szabályokat, amelyek amúgyis felismerték a fegyelmezett fiskális politika hosszú távú makrogazdasági előnyeit (Horvath-Ódor, 2009). Azok a kormányok pedig, amelyek korábbi fiskális teljesítményük alapján megfelelő nemzetközi reputációval rendelkeznek, nem is igazán szorulnak rá a formális fiskális szabályok (ön)korlátozó szerepére [Kopits (2001)].

Lengyelország, amelyben az államadósság felső korlátja az alkotmányban van rögzítve, kifejezetten jó, 1,2-es értéket kapott.

Lengyelországban részben az 1998-ban életbe lépett Közfelhalmozási Törvény (Public Finance Act), részben az Alkotmány rögzíti a fiskális szabályokat. A szabály által felállított GDP-arányos államadósság szintek olyan költségvetési korlátokat jelentenek, amelyek az állam külső kötelezettségeinek növekedésével fokozatosan lépnek életbe. Az államadósság a GDP 50 százalék felett mérsékeltebb, 55 százalékot elérve szigorúbb megszorító intézkedések megtételére kötelezi a kormányt. 60 százalékot meghaladóan az alkotmány írja elő, hogy kizárólag egyensúlyi költségvetési törvényjavaslat nyújtható be. Ha a kormány nem ezt teszi, alkotmányértésként követ el.

3.2 Intézményi környezet

A numerikus fiskális szabályok csak akkor játszhatnak pozitív szerepet a fiskális teljesítményben, ha azokat a kormány magáévá teszi a költségvetési tervezési és végrehajtási folyamatban. Ellenkező esetben nem csak az történhet, hogy a szabályokat nem tartják be (semleges hatás), hanem a hatás ellentétes is lehet: a szabályok a kormányokat arra sarkallhatják, hogy azokat „kreatív könyveléssel” kerüljék ki (Milesi-Ferretti, 1997). Ezért egyes szakértők véleménye szerint (Janssen, 2001) a független költségvetési intézmények fontosabb szerepet játszanak a fiskális folyamatokban, mint a numerikus fiskális szabályok, amelyek viszonylag könnyen kijátszhatók.

Független költségvetési ellenőrző szervnek az minősül, amelynek arra van felhatalmazása, hogy a költségvetésről és annak makrogazdasági környezetéről előrejelzést készítsen, a költségvetést folyamatosan ellenőrizze és/vagy javaslatokat tegyen a kormánynak költségvetési ügyekben (a központi bank, kormány- vagy parlamenti szervek nem tartoznak ide).

A 2008-as felmérés 17 EU-országban összesen 27 független költségvetési ellenőrző szervet számolt össze (néhány országban több független fiskális ellenőrző intézmény is működik: például Németországban 4, Ausztriában 3, Spanyolországban és Franciaországban 2). Az új tagországokban jóval kevesebb ilyen intézményt találtak, mint a régi tagországokban, amit hipotézisük szerint azzal magyaráztak, hogy hosszabb idő kell annak felismerésére, hogy az államháztartás rendbetétele és rendben tartása független ellenőrző szerveket igényel. Emellett, független fiskális intézmények felállítása jelentős pénzügyi, humán erőforrásokat és kapacitásokat igényel, ellentétben a viszonylag egyszerűen megközelíthető numerikus

szabályokkal. Az új tagországok pedig ezeket a kapacitásokat jellemzően inkább a jegybankban, pénzügyminisztériumokban, illetve akadémiai intézetekben koncentrálják.

Az EU-országokban a költségvetést nem feltétlenül *Fiskális Tanács* ellenőrzi: Nagy-Britanniában a Fiskális Tanulmányok Intézete (Institute for Fiscal Studies), Hollandiában a Központi Tervhivatal (Central Planning Bureau), s Belgiumban is a Szövetségi Tervhivatal (Federal Planning Bureau) ellenőrzi a költségvetést. Több országban a Számvevőszék van felhatalmazva a fiskális szabályok betartatására.

3.3 A középtávú fiskális tervezés

Az 1 évnél hosszabb, középtávra is kitekintő fiskális tervezés (Medium Term Budgetary Framework: MTBF) különösen fontos feltétele a költségvetés megalapozottságának, a makrogazdasági folyamatok összefüggésében való kezelésének. Az egyes évek költségvetési tervezésének hatásai ugyanis jócskán túlnyúlnak az adott év gazdasági folyamatain.

Az ECFIN 2008-as felmérésében mindössze 5 EU-ország (Görögország, Ciprus, Magyarország, Luxemburg és Portugália) közölte, hogy nem rendelkezik középtávú fiskális tervezéssel (EU Commission, 2010), ami azért is különösen figyelemre méltó, mivel az említett országok nagy része vagy a Konvergencia vagy a Stabilitási Program keretében arra kötelezett, hogy több évre szóló fiskális prognózist adjon. Ezeket az előrejelzéseket azonban láthatólag nem tekintik (joggal) makrogazdasági indikátorokkal alátámasztott fiskális tervezésnek.

4 A magyar fiskális szabályok makrogazdasági kitekintésben

A fiskális fegyelemeről szóló magyar törvényt 2008 őszén fogadta el az Országgyűlés. A 2008. évi költségvetési felelősségi törvény szabályalapú szakpolitikai keretrendszer felállítását írja elő, melynek célja az államadósság fenntartható szintjének biztosítása és a kormányzati kiadások féken tartása. E célok elérését elsősorban az adósság-szabály, a kiadási szabály és a kötelező ellentételezési szabály szolgálja. A szabályok az állami vállalatok kvázi-fiskális tevékenységeit is tartalmazó központi kormányzatra vonatkoznak, és 2010. január 1-től alkalmazandók. A szabályok alkalmazására több transzparencia-követelmény vonatkozik, ellenőrzésüket pedig a Költségvetési Tanács végzi.

A magyar fiskális szabályok előterében a 2012-ben életbe lépő ún. *reáladósság* szabálya áll, amely – bonyolult módszertani leírásokon keresztül – elsődleges egyenleg-követelményt irányoz elő. A *reáladósság-szabály* korlátozza a központi költségvetés inflációval korrigált kötelezettségeit. Ennek érdekében, három évvel korábbról indulva, a szabály egy kétlépéses algoritmust ír elő, melynek segítségével megkapjuk az ún. *belső* egyenleg-követelményt³; ez kötelező érvényű operatív célszám, és összhangban áll az ex ante fiskális céllal, azaz az adósság-korláttal. A *belső* egyenleg-követelmény (i) az előzetesen megállapított adósság-korlát és a prognosztizált nettó kamatkidadások és elsődleges egyenleg (mely sosem vehet fel negatív értéket) és (ii) a következő lépésben prognosztizált *külső* tételek alapján áll elő. A kormányt csak a *belső* egyenleg-követelmény köti – mivel e felett van kontrollja – függetlenül attól, hogy a tényszámok esetleg eltérnek az adósságkorláttól vagy a prognosztizált *külső* tételektől, nevezetesen az adóbevételek és a munkanélküli-járadékok értékeitől. Az adósságkorlátnak a diszkrecionális hiány többletéből adódó esetleges túllépését három éven belül korrigálni kell. A szabályok betartása következtében a GDP-arányos államadósság a GDP reálnövekedésének függvényében csökkenhet, miközben teret enged az automatikus stabilizátorok működésének.

A fiskális szabályok tehát az adósságdinamikát leíró képleten alapulnak, amelyben a kamatszint, az infláció, az elsődleges (kamatfizetés nélküli) és a gazdasági növekedés szerepel.

$$D_1 = [D_0 (1+r_1)/(1+g_1)] - PB_1$$

ahol

D_1 az év végi GDP-arányos adósságrátát

D_0 az előző év végi rátát

r az implicit reálkamatrátát, amely a bruttó adósság és a kamatfizetés aránya t_1 időszakban;

g az éves reálnövekedési rátát

PB_1 pedig az adott évi elsődleges (kamatfizetés nélküli) deficitet jelöli.

A képlet jobboldali első tagját „*hólabda effektusnak*” (snow-ball effect) is nevezik, mivel önmagában, a fiskális politikától függetlenül is befolyásolni tudja az adósság változását a kamatokon és a gazdasági növekedés ütemén keresztül. Ha a reálnövekedés nagyobb, mint az adósságarányos kamatfizetés, akkor a hólabda-hatás 1-nél kisebb, ami az adósság csökkenésével jár, ha az elsődleges egyenleg legalább nulla (vagy pozitív). Meg lehet próbálni az

³ *Belső* tételnek az számít, amelynek nagysága a kormány döntéseitől függ (bürokratikus kiadások, a szociális kiadások nem konjunktúrafüggő része, beruházások). A *külső* tételek pedig a konjunktúrafüggő tételek (adóbevételek, munkanélküli járadék).

adósság csökkentését *kizárólag* az elsődleges többlet növelésével elérni, ez azonban kétséges eredményű vállalkozás, mivel az elsődleges egyenleg javításához szükséges fiskális megszorítás folyamatosan szűkíti a gazdasági növekedés esélyét, ami 1-nél még nagyobb összeget eredményezhet a hólabda-elemben. Természetesen ez az összefüggés nem minden esetben érvényes maradéktalanul, mivel a kimenetel függ a megszorítás jellegétől (inkább a bevételek növelésén vagy a kiadáson csökkenésén alapul), valamint a gazdasági szereplők várakozásaitól.

A magyar reáladósság-szabály *kizárólag* a központi költségvetést érinti, hatóköréből kimaradtak az államháztartás kiadási főösszegének mintegy negyedét kitevő önkormányzatok. A kormány, illetve a parlament ezáltal úgy is teljesítheti a reáladósság-szabály előírásait, hogy az önkormányzatokra terheli a központi költségvetés kötelezettségeit, illetőleg nem, vagy csak részben finanszírozott feladatátadást hajt végre

A költségvetés sarokszámait nem csak a soron következő évre vonatkozóan jelöli ki, hanem 3 évre előre is "kitekint", azaz - a szabály életbe lépését követően - a költségvetés úgynevezett gördülő tervezés mentén készül. A törvény átmeneti szabályként 2010-ben és 2011-ben is kiadási plafon betartását teszi kötelezővé.

A *kiadási szabály* szerint a kormány két évvel a tárgyévet megelőzően plafont határoz meg a konszolidált elsődleges kiadások növekedésére. Átmeneti intézkedésként 2010-ben és 2011-ben a szabály a kiadások növekedési ütemét reálértékben a GDP növekedési ütemének felében korlátozza. Így a kormánynak a költségvetési kiadások kívánatos szintjére vonatkozó preferenciái időben elosztva tükröződnek a költségvetésben, de korlátozva van a hirtelen, különösen prociklikus, kiadási megugrások lehetősége.

A *kötelező ellentételezési szabály* szerint minden olyan (költségvetési vagy egyéb) törvényjavaslatot, amely az elsődleges kiadások növekedésével vagy a bevételek csökkenésével (ideértve az adókedvezményeket is) jár, ugyanazon törvényjavaslatban ellentételezni kell azonos mértékű kiadáscsökkentéssel vagy bevétel-növekedéssel.

A magyar fiskális szabályrendszer körül 2010 szeptemberében kialakult vita arról szólt, hogy a fiskális szabályok kellőképpen rugalmasak-e. Asztalos (2010) véleménye szerint ugyanis „a reáladósság szabály a külső környezet negatív változásaira nem képes rugalmasan reagálni, a fiskális előírások betartása mellett anticiklikus politika folytatása gyakorlatilag kizárt. Ezekben a lényegi feszültségpontokon túl, hiányzik a szabály alkalmazásának konkrét időszakhoz, teljesíthető célhoz való kötése, továbbá kimaradt a fiskális előírások peremfeltételei közül a szabályrendszert erőteljesen befolyásoló demográfiai hullámzások figyelembe vétele”. Ezért Asztalos szerint indokoltabb lenne a reáladósság szabály helyett egy transzparens, egyszerű, az államháztartás *kiadási* oldalára vonatkozó *plafon*-szabály felállítása. A kiadási oldal GDP-hez viszonyított nagysága ugyanis Magyarországon jóval magasabb, mint a hasonló fejlettségű országokban, s ez nagyban gátolja a tartósan magas növekedési szint elérését.

A Költségvetési Tanács (Jankovics, 2010) ezzel szemben avval érvel, hogy a magyar szabályrendszernek érvényesülése egyértelműen anticiklikus hatású és *rugalmas*, pontosan azért, mert az éves költségvetési terv végrehajtása során csak a *belső* tételek egyenlegének betartását írja elő a kormányzat számára. A konjunktúra-érzékeny költségvetési mechanizmusok pedig nem tartoznak a *belső* tételek közé, azaz a *külső* tételek, az adó- és járulékbévételek és a szociális transzferek szabadon alkalmazkodhatnak a megváltozott makrogazdasági körülményekhez. A hazai szabályrendszer tehát nem kényszeríti rá az aktuális kormányt, hogy

kiigazító lépésekkel (pl. évközi adóemeléssel, vagy kiadások zárolásával) reagáljon a negatív makrogazdasági fejleményekre, azaz teret enged az automatikus stabilizációnak.

Ez valóban bonyolult szabályozást eredményez, viszont „a gazdasági ciklusra semleges, rugalmas szabályrendszerek óhatatlanul bonyolultabbak” (Jankovics, 2010).

Ugyanakkor tény, hogy *aktív* anticiklikus politikát ez a szabályrendszer valóban nem enged meg egy olyan helyzetben, amikor hirtelen romlanak a konjunkturális kilátások - mint például a jelenlegi válság kitörésekor. Az állami beruházások ugyanis a szabály hatálya alá tartozó *belső* tételnek minősülnek, ezért az állami beruházásokon/vásárlásokon alapuló keresleti stimulust a hazai szabályrendszerben megakadályozza a belső egyenlegkövetelmény betartásának kényszere. Másrészt, egy adócsökkentésekre/bővülő transzferekre építő fiskális lökést sem enged érvényesülni a kötelező *ellentételezés* eljárási szabálya.

A hazai szabályozás az automatikus stabilizátort engedi működni, az aktív keresletösztönző programoknak azonban nem enged teret. Az utóbbiakat azonban amúgyis rengeteg vita övezi: szabad-e (érdemes-e) a kormányoknak a rövid távú anticiklikus programok keretében olyan államadósság-növekedést felvállalniuk, amelynek kezelése, a magas kamatfizetés azután hosszú évekig (évtizedekig) korlátozhatja a gazdasági növekedést.

A Költségvetési Tanács (Jankovics, 2010) szerint a reáladósság-szabály helyett Asztalos (2010) által ajánlott kiadási plafon sokkal inkább korlátozná a költségvetés alkalmazkodását a vártnál kedvezőtlenebb konjunkturális helyzet (és az ezzel együtt járó romló foglalkoztatottság) esetén. A kiadási szabály betartása mellett az emelkedő munkanélküliségi ellátások, illetve a megnövekvő közfoglalkoztatás/közmunkák iránti igény maradéktalan finanszírozásához (az ellentételezési szabály miatt) más területektől kell az elfogadott előirányzatokat átcsoportosítani, vagy ha erre nincs lehetőség, akkor egy ilyen szituációban kell megnyirbálni a foglalkoztatáspolitikai ellátásokat és programokat.

A Költségvetési Tanács további érve a reáladósság-szabály mellett és a kiadási plafon ellen, hogy a kiadási oldalra vonatkozó szabály könnyen megkerülhető, hiszen a különféle lobbik érdekérvényesítését adókedvezmények, vagy mentességek kiharcolására nem “fogja meg” a szabály. Emellett a kiadási szabály azt a jelenséget sem tudná kezelni, amely “önfinanszírozó”, tehát a hiányt nem növelő tételek esetén következne be (pl. az uniós támogatások emelkedése).

Mindkét vitázó fél egyetért azonban abban, hogy a szabályrendszer hiányossága, hogy nem terjed ki az államháztartási kiadások mintegy egynegyedét kezelő önkormányzatok szabályozására. A magyar szabályrendszer ugyanis úgy is teljesíthető, hogy a központi költségvetés az önkormányzatokra terheli kötelezettségeit. Az eredeti jogszabálytervezet ugyan tartalmazott ilyen kitételt, a Parlament azonban azt nem fogadta le. A jövőben érdemes lenne az önkormányzatokat is a törvény hatályát alá vonni.

A másik közös pont, amely elemzésünknek is egyfajta következtetése lehet: a jól létrehozott fiskális előírások számottevően segíthetik a szigorú költségvetési politika folytatását és egyben a tartós gazdasági növekedés elérését, de nem pótolják a kormány felelős hozzáállását (Jankovics, 2010). Egyetlen fiskális előírás sem képes meggátolni egy kormányt abban, hogy fegyelmezetlen költségvetési politikát folytasson, ha ez áll szándékában (Asztalos, 2010).

A kikényszeríthetőséget növelheti, ha egy nehezebben felülírható jogszabály, például az alkotmány rögzíti a szabály alapvető elemeit. Ebben előírható például, Lengyelországhoz

hasonlóan, olyan automatikus korrekciós mechanizmus is, ami a szabálytól való eltérés esetén lép életbe (P.Kiss, 2010).

A nemzetközi tapasztalatok és a fent leírtak alapján megállapítható, hogy Magyarországon feltétlenül szükség volt egyértelmű fiskális szabályok rögzítésére, mivel azok pontosan az olyan fegyelmezetlen fiskális kormányzatok (ön)korlátozására valók, mint a magyar volt. A szabályok szigora pedig arra a területre irányul, amely eddig a fiskális egyensúlytalanság fő oka volt: a kormányzat nagyvonalú költekezése (működésre, bérköltségre, beruházásra), amely még a szükséges fiskális korrekciók idején (2006-ban) sem engedte az állami kiadások 50%-os GDP-arányát érzékelhetően csökkenteni. Ezek a *belső* tételek pedig a magyar fiskális szabályok homlokterében vannak.

A reáladósság csökkenésének követelménye is releváns a magyar helyzetben, mivel a 80% körüli adósság csökkentése nélkül nem lehet szabadulni az Európai Unió legmagasabb – GDP-arányos – kamatterhétől és megszerezni azt a hitelességet a befektetők szemében, amely lehetővé tenné a kamatterhek mérséklődését. Az ehhez szükséges elsődleges többlet valóban elérhető adóemelésekkel is, amelyet a magyar szabály nem szankcionál. Ez azonban nagyon rövidlátó politikára vallana, mivel a GDP lassabb növekedésén keresztül ilyen lépés nagyon hamar a GDP-arányos fiskális mutatók romlásához is vezetne.

Felhasznált irodalom

- Asztalos, V. (2010): A költségvetés gyepelői - mi legyen a magyar fiskális szabállyal? Portfólió 2010.10.05. <http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=138886>
- Ayuso-i-Casals, J. & S. Deroose, E. F. & L. Moulin (eds.) (2009): Policy Instruments for Sound Fiscal Policies. Fiscal Rules and Institutions' Palgrave 2009.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf
- European Commission (2006): Public Finances in EMU. European Economy 2006/3.
- European Commission (2009): Fiscal Rules, Independent Institutions and Medium Term Budgetary Frameworks. in: Public Finances in EMU, 2009, Part II.2.4.
http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5a_analysis_en.pdf
- European Commission (2010/a): Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States 2010. Tax policy after the crisis. European Economy 6/2010.
- European Commission (2010/b): Convergence Report 2010. European Economy 3/2010.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-3_en.pdf
- Gleich, H. (2003): Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European countries. ECB Working Paper series No. 215.
- Horvath, M. & Ódor, L. (2009): Making Fiscal Commitments Credible. Institutions for a Responsible and Transparent Fiscal Policy in Slovakia. Narodna Banka Slovenska. NBS Discussion Paper 2009/2.
http://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/DP_2_2009_Horvath_Odor.pdf
- IMF (2010): Republic of Estonia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 10/4. 2010. Január.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1004.pdf>
- Jankovics, L. (2010): A "gyeplőváltás" indokolatlanságáról. portfolio.hu 2010.09.28
<http://www.portfolio.hu/cikkek.tdp?k=3&i=139049>
- Kopits, G. & Craig, J. (1998): Transparency in government operations. IMF Occasional Paper No. 158. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>
- Kopits, G. (2001), Fiscal Rules: Useful Policy framework or Unnecessary Ornament?, IMF Working Paper 01/145
- Kopits, G. (ed.), (2004), Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets, Palgrave Macmillan
- Kopits, Gy. & Romhányi, B. (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. Közgazdasági Szemle. 2010. július-augusztus. pp. 573-590.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1996): Fiscal Rules and the Budget Process. IMF Working Paper No. 96/60, 1996. június
- Oblath, G. (2010): A költségvetési felelőtlenség ellensúlya – a Magyar Köztársaság új ellensúlya: a költségvetési Tanács. In: Magyarország Politikai Évkönyve 2009-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány. ISSN 2061-7631. pp: 239-245.
- OECD (2010): Economic Survey of the Czech Republic 2010: The challenge of fiscal consolidation after the crisis
- P. Kiss, G. (2010): Hiteles önkorlátozást! (Vélemény). 2010.10.06

..--.

The Convergence Program of the Czech Republic. 2010. január. Ministry of Finance
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/conv_program_53226.html

The Convergence Program of Estonian Updated 2010.

Estonia: State Budget Strategy 2011-2014

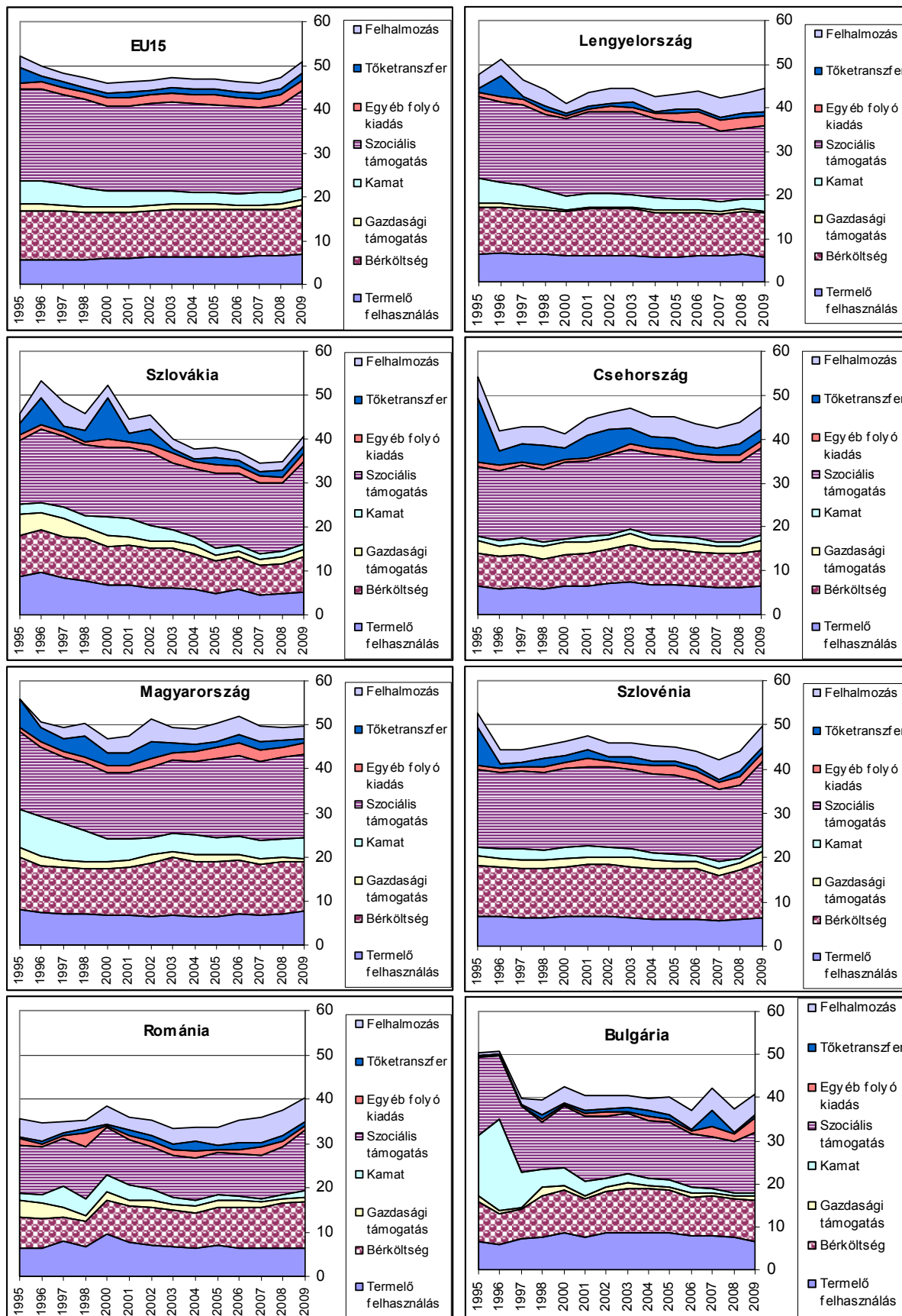
The Convergence Programme of the Republic of Latvia 2009-2012. 2010. január
<http://www.fm.gov.lv/faili/struktura/ADE1AA003995001267527199129470.pdf>

The Convergence Program of Lithuania, 2009. 24 February 2010 Vilnius
http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/vykdoma_politika/CP2009.pdf

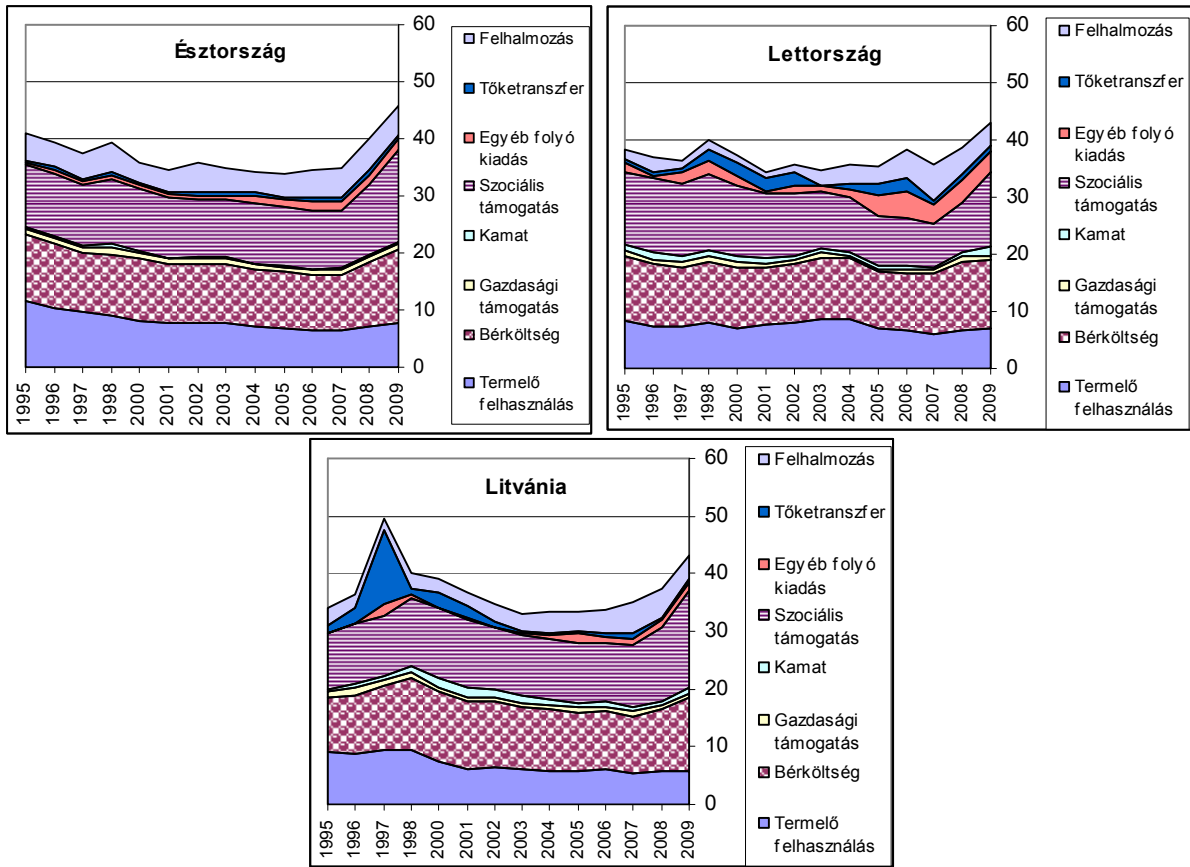
Republic of Poland: The Convergence Programme Update 2009.
http://www.mf.gov.pl/_files_/english/publications/cpu-poland-2009.pdf

Slovak Republic: Stability Programme of the Slovak Republic for 2009-2012. 2010. január.
http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Savov/PS2009_EN_final.pdf

1. Melléklet: A kelet-közép-európai országok államháztartási kiadásai a GDP százalékában közgazdasági szempontú szerkezetben 1995-2009



1. Mellékelt (folyt.): A kelet-közép-európai országok államháztartási kiadásai a GDP százalékában közgazdasági szempontú szerkezetben 1995-2009 (folytatás)



2. Melléklet: Numerikus fiskális szabályok az EU-országokban 2008-ban

Ország	Szektor	Korlátozás tárgya	Leírás
AT	CG, RG, LG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	A Nemzeti Stabilitási Paktumban kitűzött több éves költségvetési irányzati deficitcél a központi kormány, a tartományi kormányok és az önkormányzatok számára.
AT	CG, RG, LG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	A Nemzeti Stabilitási Paktumban kitűzött több éves költségvetési irányzati deficitcél a központi kormány, a tartományi kormányok és az önkormányzatok számára.
AT	CG, RG, LG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	A Nemzeti Stabilitási Paktumban kitűzött több éves költségvetési irányzati deficitcél a központi kormány, a tartományi kormányok és az önkormányzatok számára.
BE	CG	Reálkiadások növekedési üteme	Az önkormányzatok elsődleges kiadásainak reálnövekedése 0% vagy annál alacsonyabb legyen
BE	CG	A GDP növekedésétől függő bevételek növekedése	Az adóbevételek növekedésének hangsúlyban kell lennie a GDP növekedéssel (mindkettőt nominálisan értve)
BE	LG	Nominális Költségvetési egyenleg	Önkormányzatok egyensúlyi költségvetési szabálya: a költségvetési számlák egyensúlya kötelező érvényű.
BE	RG	Nominális Költségvetési egyenleg	Legkésőbb 2010-ig többletnek kell jelentkeznie a tartományi kormányzatoknál, de legalább egyensúlyi költségvetésnek.
BE	SS	Nominális Költségvetési egyenleg	Költségvetési egyensúly szabály a társadalombiztosítási szektorban.
BE	SS	Reálkiadások növekedési rátája	Az egészségügyi kiadások reálnövekedésének egyeznie kell, vagy kevesebbnek kell lennie az előre megállapított értéknél
BG	GG	Adósság/GDP arány változása	A tervezett GDP arányában mért év végi konszolidált központi adósság nagy része nem lépheti túl az előző évi adatot.
BG	GG	Kiadásmaximum a GDP %-ában	A kormányzati szektor kiadásainak nagysága nem lépheti túl a GDP 40%-át.
CZ	CG	Nominális kiadások maximuma	Középtávú kiadási keret a folyó évtől számított 2 évet fedez. A kiadások határának meg kell felelni egy előre meghatározott hiánycélnak.
CZ	RG, LG	Adósságszolgálattal arányos adósság-plafon	Adósságszolgálati arány (adósságszolgálat/adósság alap) nem lépheti túl a 30%-ot.
CZ	RG, LG	Adósságszolgálattal arányos adósság-plafon	Adósságszolgálati arány (adósságszolgálat/adósság alap) nem lépheti túl a 30%-ot.
DE	CG	Nominális Költségvetési egyenleg	Aranyszabály: központi hitelfelvétel csak akkor megengedett, ha nem lépi túl a központi beruházásokat. Kivétel csak stabilizációs célból tehető.
DE	CG, RG	Nominális kiadások növekedési rátája	A kiadások maximális növekedése átlagosan évi 1% a központi kormányzat és a régiók esetében.
DE	CG, RG	Nominális kiadások növekedési rátája	A költségvetési egyensúly eléréséig a kiadások növekedési ütemének alacsonyabbnak kell lennie az összes bevétel növekedési üteménél.
DE	LG	Nominális Költségvetési egyenleg	Költségvetési egyensúly elve az önkormányzatok „adminisztratív” és tőke számláin.
DE	LG	Nominális adósság-plafon	Az önkormányzatok által felvett hiteleket a felügyelő szervezeteknek jóvá kell hagyniuk és kizárólag beruházási célokra használhatóak. Számszerű korlát és plafon létezik.

Ország	Szektor	Korlátozás tárgya	Leírás
DE	RG	Nominális Költségvetési egyenleg	Aranyszabály: a hitelek volumene nem lépheti túl a befektetések volumenét, kivéve kedvezőtlen makroökonómiai helyzet esetén.
DK	GG	Költségvetési strukturális egyenleg a GDP %-ában	Strukturális költségvetési többlet a GDP 0,5%-a és 1,5%-a között lehet.
DK	GG	Költségvetési strukturális egyenleg a GDP %-ában	Strukturális költségvetési többlet a GDP 0,75%-a és 1,75%-a között lehet a 2010-et követő években, többlet, de legalábbis egyensúly legyen 2011-2015 között.
DK	GG	Közösségi fogyasztás reálnövekedése	A nemzeti számlák szerinti közösségi reálfogyasztás nem növekedhet 0,5%-nál nagyobb mértékben.
DK	GG	Közösségi fogyasztás reálnövekedése	A nemzeti számlák szerinti közösségi reálfogyasztás nem növekedhet egy bizonyos korlátnál nagyobb mértékben évente. Ezen felül a teljes plafon a ciklusosan kiigazított GDP 26,5%-a 2015-ben.
DK	GG	Közvetlen és közvetett adókulcsok maximálása	Közvetlen és közvetett adókulcsok nem emelhetők.
EE	GG	Nominális Költségvetési egyenleg	Államháztartás egyensúlyi szabály
EE	LG	Adósság-plafon a költségvetési bevételek %-ában	Új adósságfelvét korlátai: (1) 1997-től az új adósság nem haladhatja meg a költségvetési bevételek 75%-át. 2004-től az adósságplafon 60%. (2) 1994-től: az éves visszafizetés nem haladhatja meg a költségvetési bevételek 20%-át (1994).
ES	GG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	„Normális” gazdasági viszonyok között az államháztartásnak és alrendszerének egyensúlyban vagy többletben kell lennie. Ez egy középtávú (3 éves) adórendszerbe van beépítve, mely a Stabilitási Programmal harmonizál.
ES	GG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	A költségvetési célok figyelembe veszik a gazdaság ciklikusságát, megengedve a költségvetési hiányt a lassúbb növekedési időszakokban és többletet várva a gyors növekedésű ciklusok során. A rosszabb időszakokban a teljes hiány nem haladhatja meg a GDP 1%-át. Ezen kívül bizonyos feltételek mellett megengedett a közberuházások finanszírozása a GDP 0,5%-át nem meghaladó hiány által.
ES	LG	Adósságplafon a folyó bevételek %-ában	Az önkormányzatok költségvetésének egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia. A teljes önkormányzati adósság nem lépheti túl a folyó bevételek 110%-át és pozitív megtakarításokat kell jegyeznie.
ES	RG	Adósságplafon	Lehetséges kölcsönökre vonatkozó megkötések
ES	RG	Nominális adósságplafon	Az eladósodásnak ugyanannyinak kell lennie év elején és év végén (nominális értelemben) minden egyes tartományi kormányzatnál (2003-ban is).
FI	CG	Költségvetési strukturális egyenleg a GDP %-ában	Ciklikus ill. rövidtávú kilengések megengedettek, ha nem veszélyeztetik a központi kormány adósság-arány csökkentését. A központi kormány hiánya nem lépheti túl a teljes kibocsátás 2,75%-át. A központi kormányzat egyensúlyát biztosítani kell „normális” gazdasági növekedés mellett egy választási perióduson belül.
FI	CG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	A parlamenti ciklus végére kijelölt strukturális többletcél 1%. Ciklikus ill. rövidtávú kilengések megengedettek, ha nem veszélyeztetik a CG adósság-arány csökkentését. A CG hiány nem lépheti túl a teljes kibocsátás 2,5%-át.
FI	CG	Adósság/GDP arány változása	A törvényhozói időszak során csökkenteni kell a központi kormány adósságát.
FI	CG	Reálkiadások maximuma	A parlamenti ciklus elején a központi kormány jelöli ki az időszakra vonatkozó kiadási plafont.
FI	CG	Reálkiadások maximuma	A parlamenti ciklus elején a központi kormány jelöli ki az időszakra vonatkozó kiadási plafont.

Ország	Szektor	Korlátozás tárgya	Leírás
FI	LG	Nominális költségvetési egyenleg	Költségvetési egyensúlyi szabály az önkormányzatoknál: hiány esetén a költségvetést a következő 4 év során ki kell egyensúlyozni; olyan intézkedéseket kell javasolni, melyek fedezik a hiányt.
FI	LG	.	Önkormányzati törvény: szabályozás, mely az önkormányzatok költségvetésének egyensúlyát irányozza. Költségvetéssel, pénzügyi tervezetekkel, pénzügyi kimutatással, működési jelentéssel és pénzügyi felülvizsgálattal kapcsolatos intézkedéseket tartalmaz.
FI	SS	Többletbevételek elosztása	Anticiklikus szabályozás a munkanélküliségi és a nyugdíjjárulékokra az EMU alapok felhasználásával.
FR	CG	Reálkiadások növekedési üteme	A központi kormány kiadásainak tervezett növekedése reálértékben.
FR	CG	Reálkiadások növekedési üteme	A központi kormány kiadásainak tervezett növekedése reálértékben.
FR	CG	Többletbevételek elosztása	A központi kormány előre meghatározza meg a vártál magasabb bevételek elosztását.
FR	LG	Költségvetési egyenleg	Arany szabály: a megszavazott költségvetéseknek egyensúlyban kell lenniük; az ex post hiány nem lépheti túl a folyó bevételek 5%-át (10% a kisebb települések esetében).
FR	SS	Társadalombiztosítási adósság megfékezése	A társadalombiztosításban fellépő bármilyen hiánynak jövedelemnövekedéssel kell párosulnia. Tehát a társadalombiztosítási deficit visszafizetését nem szabad elnyújtani.
FR	SS	Kiadások volumennövekedése	A Parlament évente szavaz a nemzeti egészségügyi kiadások plafonjáról.
FR	SS	Kiadások volumennövekedése	A Parlament évente szavaz a nemzeti egészségügyi kiadások volumenéről.
HU	GG	Költségvetési egyenleg	A kormány benyújtja a költségvetésről szóló törvényt a Parlamentnek, mely biztosítja az elsődleges egyensúlyt a Maastrichti elvek szerint, többlettel.
HU	LG	Visszafizető-képességhez kötött adósságplafon	Az önkormányzatok adósságnövelő kötelezettségeinek éves maximuma (kölcsön és az ehhez kapcsolódó költségek, kötvénykibocsátás, stb) az adósság-visszafizetési képesség arányában meghatározott.
IE	CG	Kiadások elosztása	A kormány-kiadásokból a GNP 1%-ának megfelelő összeget félretenni, és automatikusan a Nemzeti Nyugdíj Alapba befizetni mintegy állami befektetésként.
IE	CG	Nominális kiadások maximuma	5 éves gördülő tőkebefektetési csomagok (kincstári és PPP finanszírozott). A csomagok célja a tőkebefektetéseket a GNP 5%-a körül tartani.
IE	LG	Nominális költségvetési egyenleg	Az önkormányzatoknak 2004-től egyik évben sem lehet több a teljes nettó hiánya egy meghatározott nominális értéknél (160m euró 2004-ben és 2005-ben, 200m euró 2006-ban). Ezen kívül az Egészségügyi Tanácsok teljes nettó hiánya (az LG szektor részei) nem haladhatja meg a 40m eurót 2004-ben. (Ezek a szervezetek 2005. január elsejével megszűntek, helyükre az Egészségügyi Végrehajtó Szolgálat lépett, mely a CG részét képezi..
IT	CG, RG	Nominális kiadások maximuma	Gyógyszerészeti termékekre vonatkozó kiadások maximuma: A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat finanszírozási szintjének 16%-a, melyet az állam finanszíroz.
IT	CG, RG	Nominális kiadások maximuma	Gyógyszerészeti termékekre vonatkozó kiadások maximuma: A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat finanszírozási szintjének 16,4%-a (14% helyi, 2,4% kórházi), melyet az állam finanszíroz.
IT	RG, LG	Nominális kiadások növekedési üteme	Belső Stabilitási Paktum kiadáskorlátozó intézkedésekkel látja el az önkormányzatokat. A kiadások változása az egyes entitások jellegétől (régio, önkormányzat, tartomány) és az adott évtől függ, amelyre az intézkedés hivatkozik.
IT	RG, LG	Fiskális egyenleg (önkormányzatok); Nominális kiadások növ. üteme (tartományi kormányzatok)	Belső Stabilitási Paktum kiadáskorlátozó intézkedésekkel látja el az önkormányzatokat. A kiadások változása az egyes entitások jellegétől (régio, önkormányzat, tartomány) és az adott évtől függ, amelyre az intézkedés vonatkozik.

Ország	Szektor	Korlátozás tárgya	Leírás
IT	RG, LG	Nominális költségvetési egyenleg	Az olasz alkotmány 119. cikkelye szerint az Önkormányzatok és Tartományi testületek csak befektetés-finanszírozási célból halmozhatnak fel hiányt.
IT	RG	Nominális költségvetési egyenleg	Egészségügyi paktum; megállapodás, mely szabályozza a kormánytól a tartományok felé zajló utalásokat a Nemzeti Egészségügyi Rendszer finanszírozására. Az utalások szintjét bizonyos feltételek teljesítésétől teszik függővé.
IT	RG	Nominális költségvetési egyenleg	Egészségügyi paktum; megállapodás, mely szabályozza a kormánytól a tartományok felé zajló utalásokat a Nemzeti Egészségügyi Rendszer finanszírozására. Az utalások szintjét bizonyos feltételek teljesítésétől teszik függővé.
LT	CG	Nettó kölcsön maximuma	Nettó kölcsön korlátai a központi kormányzati szektorban.
LT	CG	Kiadások növekedési rátája	Ha az utóbbi 5 évben az államháztartás átlagosan deficitese volt, akkor az állami költségvetés-felhasználás éves növekedési rátája nem haladhatja meg 0,5%-kal többet ezen 5 év állami költségvetési bevételeinek átlagos növekedési rátáját.
LT	CG	Többletbevételek elosztása	Az elfogadott állami költségvetés hiányát a folyó év többletbevételeivel kell csökkenteni.
LT	LG	Nominális költségvetési egyenleg	Az önkormányzatoknak egyensúlyi költségvetést kell elfogadniuk.
LT	LG	Nominális költségvetési egyenleg	Az önkormányzatoknak egyensúlyi költségvetést kell elfogadniuk.
LU	CG	Nominális kiadásnövekedési ráta	A törvényhozási időszak során a közkiadások növekedését a középtávú gazdasági növekedési kilátásokkal kell egyeztetni (Implicit cél létezik, hivatalos számszerűsített cél nincs).
LU	SS	Nominális költségvetési egyenleg	Éves költségvetési egyensúly egészségügyi tartalék-alapok létesítésével.
LU	SS	Nominális költségvetési egyenleg	Éves költségvetési egyensúly hosszú távú egészségügyi tartalék-alapok létesítésével.
LU	SS	Nominális költségvetési egyenleg	Éves költségvetési egyensúly egészségügyi tartalék-alapok, hosszú távú egészségügyi tartalék-alapok és magánnyugdíj rendszerek létesítésével.
LV	CG, SS	A konkrét bevételeket megadott célokra kell felhasználni	A központi kormányzat és a társadalombiztosítás költségvetése alap és rendkívüli büdzsékre van felosztva. Ez utóbbit teljes egészében előjegyzett bevételekből kell finanszírozni. A rendkívüli büdzsék szociális célokat szolgálnak, főleg nyugdíjkifizetéseket. .
LV	LG	Nominális adósságplafon	Az Önkormányzatok egy a kormány által meghatározott szintig növelhetik a kölcsöneiket és a hitelgaranciákat.
NL	GG	Reálkiadások maximuma	Bármely, a kiadási korlátot akadályozó tényezőt a szektornak kompenzálnia kell; a váratlan jövedelmekből először a szektoron belül felmerülő akadályozó tényezőket kell ellensúlyozni. A váratlan jövedelmeket akkor lehet felhasználni újfajta kiadásokra, ha az összes kiadás nem éri el a meghatározott plafonértéket.
NL	GG	Vártnál magasabb bevételek elosztása	A választási időszak elején a koalíció megegyezik az adóalap kívánt változtatásairól. Ehhez a több évre meghatározott pályához tartják magukat. További adóemeléseket adócsökkentés ellensúlyozza és vice versa. Csak állami illetékekben felmerülő változásokat vesznek figyelembe. A gazdasági növekedés miatt bekövetkezett adóbevétel növekedés nem figyelembe veendő. Ez a szabály arra ösztönzi a kormányt, hogy előre elossa a vártnál magasabb jövedelmeket.
PL	CG	Nominális költségvetési egyenleg	Költségvetés-rögzítés.
PL	GG	Az adósság/GDP arány által meghatározott adósságplafon	Az államadósság nem lépheti túl a GDP 60%-át.

Ország	Szektor	Korlátozás tárgya	Leírás
PT	CG	Nominális költségvetési egyenleg	Pénzügyi és adminisztrációs hatóságok költségvetésének egyensúlyban kell lennie vagy többlettel kell rendelkeznie.
PT	LG	Nettó kölcsön maximuma	Cél a nominális költségvetési egyensúly stabilizálása, melyet a nettó önkormányzati adósság 0%-os növekedésével fedeznek.
PT	LG	Nominális költségvetési egyenleg	A cél a nominális költségvetési egyensúly. Az önkormányzatok nettó eladósodottsága az előző évi bevételek 125%-a, a közép- és hosszú távú hitelek (100%) és a rövidtávú hitelek (10%). Az önkormányzatok nettó adóssága nem nőhet.
PT	RG	Adósságplafon	Az autonóm tartományi kormányzatok nettó adósságplafonját az állami költségvetésben határozzák meg évente.
RO	LG	költségvetési egyenleg	Önkormányzatok
RO	LG	Adósságplafon az aktuális bevételek %-ában	Az önkormányzatok nem vehetnek fel garanciális hiteleket, ha az éves adósságszolgálatuk (elsődleges visszafizetés, kamat és közvetítési díj) a felveendő hitellel együttvéve meghaladja saját bevételeik 30%-át.
SE	LG	Költségvetési egyenleg	Önkormányzati törvény: Az önkormányzatoknak egyensúlyban kell tartaniuk a költségvetésüket.
SE	CG, SS	Nominális kiadások maximuma	Célzott nominális kiadási-plafon kormányzati és költségvetésen kívüli időskori nyugdíjrendszerre.
SE	CG, SS	Nominális kiadások maximuma	Célzott nominális kiadási-plafon kormányzati és költségvetésen kívüli időskori nyugdíjrendszerre.
SE	GG	Költségvetési strukturális egyenleg a GDP %-ában	A célzott időszakon túli többlet a GDP 2%-ában meghatározva az államháztartás számára.
SE	GG	Költségvetési strukturális egyenleg a GDP %-ában,	A célzott időszakon túli többlet a GDP 1%-ában meghatározva az államháztartás számára.
SI	GG	Az adósság/GDP arány által meghatározott adósságplafon	A központi kormányzat és a nem pénzügyi közintézmények (államháztartáson kívüli adósság/ GDP arányszáma nem lépheti túl a GDP 40%-át.
SI	LG	Adósságplafon; az előző évi bevételek %-ában meghatározott korlát a visszafizetések	A teljes elsődleges törlesztés és a kamatok nem léphetik túl egyik évben sem az előző évi bevételek 8%-át. Az önkormányzatok nem vehetnek fel hitelt külföldről. Mindennemű önkormányzati hitelfelvétet jóvá kell hagynia a Pénzügyminisztériumnak.
SK	CG	Nominális kiadások maximuma	Az állami költségvetésen kívüli kiadás csak akkor hajtható végre, ha a teljes összege nem haladja meg az elfogadott költségvetési kiadások 1%-át, és ha ez nem növeli a hiányt. Ez lehetővé teszi a kiadások növelését a kedvező időszakok során. Az eredeti szabály 15%-ban határozta meg a fenti arányt.
SK	RG, LG	Adósságplafon és visszafizetési korlát az előző évi költségvetés folyó nominális bevételeinek %-ában	Tartományi kormányok és önkormányzati szabály: 1) a teljes adósság nem haladhatja meg az előző költségvetési év folyó bevételek 60%-át nominális értékben (tehát tőkejövedelmek és pénzügyi tranzakciókból származó bevételek kizárva); 2) a hitel-visszafizetés éves részletei nem haladhatják meg az előző költségvetési év bevételeinek 25%-át nominális értékben.
UK	GG	Költségvetési egyenleg a GDP %-ában	Arányszabály: Az államháztartás kizárólag beruházási célból vehet fel kölcsönt, folyó költségek fedezetéhez nem. A szabályellenes teljesítést a következőképpen mérik: a folyó költségvetés gazdasági időszakhoz viszonyított átlagos többlete GDP %-ában.
UK	GG	Adósságplafon a GDP %-ában	Fenntartható befektetési szabály: az állami szektor nettó adósságának, a GDP arányában, stabil és óvatos szinten tartása a gazdasági ciklus folyamán. Minden más változatlanlansága mellett, a nettó adósság a GDP 40%-a alatt tartható a gazdasági ciklus során.

Rövidítések magyarázata:

A	Éves	GS	Kormányzati szerkezet
BA	Költségvetési elszámolási rendszer	IND	Független
BBR	Költségvetési egyensúlyi szabály	L	Törvényi alap
BC	Üzleti ciklus (több éves)	LG	Helyi önkormányzat
C	Alkotmány	M	Több éves
CA	Koalíciós megállapodás	MF	Pénzügyminisztérium
CC	Koordinációs Bizottság	MIN	Minisztérium(ok)
CG	Központi kormányzat	MTBF	Középtávú költségvetési keret
CM	Miniszter Tanács	NP	Nemzeti Parlament
CO	Véleményező Tanács	O	Egyéb
CoA	Számvevőszék	p.a.	Éves
DR	Adósság szabály	PA	Politikai megállapodás
ER	Kiadási szabály	PF	Közfinanszírozás
ESA	ESA95 elszámolási rendszer	R	Helyettesítve
FC	Költségvetési Tanács	RG	Regionális önkormányzat
FCRI	Fiskális szabály lefedettségi index	RR	Bevételi szabály
FRSI	Fiskális szabály erősségi index	SCP	Stabilitási és Konvergencia Program
GG	Államháztartás (központi kormányzat, regionális és lokális kormányzat, társadalombiztosítás)	SS	Társadalombiztosítás
GOV	Kormány		