

KOTOSZ BALÁZS

## Megszorítások és lazítások – a rendszerváltás fiskális politikájának szerkezetéről

---

A tanulmány célja, hogy a tervgazdaságból a piacgazdaságba való átmenet költségvetési politikáját vizsgálja. Az irodalomban már vannak a választott módszernek előzményei, elsősorban Alberto Alesina és szerzőtársai munkáiban. A módszer lényege, hogy különböző könnyen megragadható, értelmezhető kategóriákba soroljuk a költségvetési politika egyenlegszinten mérhető akcióit, majd ezeken a kategóriákon belül vizsgáljuk a jellegzetességeket. A már említett elemzések OECD-országokra vonatkoznak, a kelet-európai átmenet sajátosságait vizsgáló tanulmány Catriona Purfield nevéhez fűződik, azonban az úttörő munka számos ponton kritizálható. Jelen tanulmány fő megállapítása, hogy a költségvetési akciók elsősorban a várakozások alakításán keresztül hatottak a makrogazdasági mutatókra – ahol és amikor a kormányzat szándékai tisztán kirajzolódtak, a megfelelő hatások könnyebben elérhetőek voltak. Az elméleti szempontból nem fenntartható akciók a gyakorlatban is átmenetinek bizonyultak.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: E62, H62, C82.

---

A 20. század egyik legjelentősebb és legmesszebbre mutató gazdasági eseménysorozata a kelet-európai szocialista gazdasági rend összeomlása, majd az ezt követő szükségszerű átmenet a piacgazdaságba. A közgazdasági elmélet – noha az összeomlás, a változás jelei már néhány évvel korábban egyértelműen megmutatkoztak – nem volt felkészült az eddig példa nélküli folyamat kezelésére. Nem létezett semmiféle recept vagy ajánlás, a makroökonómiai, gazdaságpolitikai irodalom meglehetősen kevés támpontot adott az átmenetre vonatkozóan. A tanulmányban ennek az átmenetnek a költségvetési politikáját vizsgálom, oly módon, hogy a költségvetési egyenleg szintjén is megmutatózó változások főbb jellegzetességeit elemzem. Ehhez szükséges – a kelet-európai sajátosságok figyelembevételével – a költségvetési akciók definiálása.

Az adatsorok általában 1990-ben kezdődnek, és 2003-ban végződnek, 14 éves időszaktól fogva át. Ennél korábban az átmenet jellemzőit nem lenne értelme vizsgálni, a 2003-as záró dátum egyrészt bizonyos értelemben az átmenet végét jelzi (nyolc ország csatlakozása az Európai Unióhoz 2004-ben), másrészt a költségvetési statisztikai szabályok változása az összehasonlíthatóság elvének érvényesülését nem tenné lehetővé hosszabb időszakok esetén. Számos szempontot figyelembe véve, a következő 18 rendszerváltó ország került az elemzésbe: Észtország, Lettország, Litvánia (*Baltikum*), Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Szlovénia (*Kelet-Közép-Európa*), Horvátország,

---

\* A szerző ezúton mond köszönetet Patrick Artus-nek és Gilles Oudiz-nak a kutatási téma alapötletéért, illetve Cláudia Jefferies-nek a tanulmány korábbi változatához fűzött értékes kommentárókéért.

Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Montenegró, Macedónia, Albánia (*Balkán*), Bulgária, Románia (*a 2007. évi EU-bővítés várományosai*), Moldova, Ukrajna és Fehéroroszország (*szovjet utódállamok*).

Felteszem, hogy a gyorsan változó környezetben *a költségvetési politikának volt hatása, szerepe*, még ha ez a hatás más mechanizmusok szerint vagy kevésbé hatékonyan érvényesült is, mint Nyugat-Európában vagy Amerikában. Az állami feladat- és hatáskör átalakulásával az államháztartás bevételei és kiadásai, azok begyűjtési és szétosztási csatornái átalakultak, többé-kevésbé hasonló irányban fejlődtek. A fiskális politika nem céltalanul bolyongó pályát követett (még ha néhány esetben úgy is tűnik, hogy az irányítás kicsúszott a vezetők kezéből), hanem növekedési, egyensúlyi, jóléti célrendszerben próbált egyensúlyozni. Ez az egyensúlyozás – *elsősorban a várakozások alakításán keresztül* – hatott a gazdasági pályák alakulására.

Először a szakirodalmi előzmények rövid áttekintésére kerül sor, azt követi a módszertan bemutatása (kitérve az elemzéshez felhasznált adatbázis jellegzetességeire is), majd az empirikus eredmények ismertetése.

### Elméleti áttekintés

A témában született korábbi publikációk alapvetően két csoportra oszthatók: egyrészt a költségvetési lépések makrogazdasági hatásait vizsgáló (gazdaságpolitika), másrészt a költségvetés és a makrogazdaság alakulását politikai tényezők függvényében vizsgáló (politikai gazdaságtan) írásokra.

### Gazdaságpolitika

Az 1990-es évek első felében számos elemzés született arra vonatkozóan, hogy a fiskális politikai lépések milyen hatással vannak a GDP, illetve az államadósság/GDP és a deficit/GDP hányadosokra, illetve ezek hatásaira milyen további tényezők gyakoroltak érdemi befolyást.

*Giavazzi–Pagano* 1990-ben, „mindössze” 10 évet és 11 országot átfogó modell alapján két, látszólag ellentmondó eredményre jutott. Az adók mértékének és a magánszektor fogyasztásának kapcsolatában a regressziós modell negatív irányú szignifikáns kapcsolatot mutatott ki, vagyis az adók növelése csökkent a fogyasztást, és fordítva. Ez a megállapítás a keynesiánus makroökonómiában járatosak számára nem meglepő. Annál meglepőbb viszont az aggregált kereslet és az állami vásárlások közti kapcsolat, amely szignifikánsan negatív irányú. Úgy tűnik, többről van szó, mint egyszerű kizorítási hatásról, az állami beavatkozás ugyan a keynesi modellben is kedvezőtlen hatással van a beruházások alakulására, de összességében az aggregált kereslet növekedéséhez vezet. A tapasztalatok szerint tehát a kormányzati kiadások növelésének lehetnek nem keynesi hatásai is.

Újabb elemzésükben a szerzők (*Giavazzi–Pagano* [1995]) már nagyobb adatbázisra (az OECD-országok teljes körének 1970 és 1992 közötti idősoraira) támaszkodva, figyelmüket elsősorban a sikeres és nem sikeres költségvetési megszorítások különbözőségére, a hasonló kísérletek eltéréseire és így a várakozások szerepére irányítják. A ciklikusan kiigazított elsődleges költségvetési deficit 5 százaléknál kisebb (akár pozitív, akár negatív irányú) megváltozása esetén a deficit és a magánszektor fogyasztása között pozitív irányú kapcsolat van, de a „bűvös” 5 százalékos határt átlépve, a kapcsolat negatívvá válik. A magánszektor fogyasztásának helyébe a magánszektor aggregált keresletét (fogyasztás és a beruházások összegét) írva, és/vagy a költségvetési deficitet a kormányzati

vásárlások nagyságára cserélve, hasonló eredményt kapunk. Az eredmények nem csupán a változások irányára, de azok nagyságára is felhívják a figyelmet. A jelentős költségvetési változások ugyanis erősebben mutatják a kormányzat elkötelezettségét a tényleges reform(ok) iránt, ami a kedvező várakozásoknak megfelelően megfordíthatja a generált hatásokat.

Alesina–Perotti [1995] figyelmét elsősorban a kormányzati szerepvállalás szerkezetének, az állami kiadások és bevételek struktúrájának vizsgálatára fordítja. Első lépésként definiálják a *fiskális impulzus* (FI) fogalmát. Így

$$FI = [g_t(u_{t-1}) - t_t] - (g_{t-1} - t_{t-1}),$$

ahol:

$t_t$  = állami bevételek/GDP,

$u_t$  = munkanélküliségi ráta,

$g_t$  = (folyó költségvetési kiadások + bruttó tőkefelhalmozás – kamatfizetés)/GDP.

A fiskális impulzus tehát a GDP százalékában mért Blanchard-féle ciklikusan kiigazított elsődleges költségvetési deficit változása. A szerzők öt kategóriába osztják a költségvetési politikát:

1. semleges, ha a fiskális impulzus  $-0,5$  százalék és  $0,5$  százalék közötti tartományban van,
2. restriktív, ha a fiskális impulzus  $-1,5$  százalék és  $-0,5$  százalék közötti tartományban van,
3. erősen restriktív, ha a fiskális impulzus kisebb vagy egyenlő  $-1,5$  százalék,
4. expanzív, ha a fiskális impulzus  $0,5$  százalék és  $1,5$  százalék közötti tartományban van,
5. erősen expanzív, ha a fiskális impulzus nagyobb vagy egyenlő  $1,5$  százalék.

Fontos észrevenni, hogy minél nagyobb az *állami újraelosztás aránya*, annál könnyebb jelentős változásokat találni, hiszen relatív értelemben az  $1,5$  százalékpontos változás feleakkora, ha az állami újraelosztás  $60$  százalék körüli, mintha csak  $30$  százalékos lenne. Az abszolút mérték az egyes országok eltérő szokásait sem veszi figyelembe, ahogy azt a szerzők is elismerik. Keynesiánus értelemben ez nem is jelent problémát, de a várakozások eltérő és dinamikus jellegével számoló újklasszikus irányzat számára nem elhanyagolható tétel. Az akciók hatása ugyanis nagyban függ attól, hogy a változások mértékét az érintettek mennyire érzik jelentősnek. Egy nyugodtabb, kisebb ingadozásokat mutató gazdaságpolitika mellett az  $1$  százalékpontos változás jelentős lehet, míg egy meglehetősen hektikus gazdaságpolitika mellett a piaci szereplők ezt a változást nem tartják a szokásostól eltérőnek.

Első lépésben általánosan vizsgálják az állam bevételeinek és kiadásainak struktúráját a különböző típusú költségvetési politikák érvényesülése esetén. Legfontosabb következtetések összecsengenek az úgynevezett Wagner-törvényben megfogalmazottakkal (mí szerint a gazdasági növekedéssel együtt az állami újraelosztás aránya is növekszik):

- az expanzió legtöbbször egyenértékű a kiadások növekedésével,
- a restriktió majdnem mindig adóemelést jelent.

A bevételek és kiadások egyes tételei a következőképpen alakulnak.

*Expanzió* idején 1. a transzferek és az állami alkalmazottak bére nő számottevően, 2. a kormányzati fogyasztás és beruházás nem változik, 3. a vállalatok közvetlen adóterhe és a közvetett adók csökkennek. *Restriktió* idején a háztartások adói jelentősen nőnek, ugyanakkor a szociális kiadások változatlanok maradnak.

Az Alesina–Perotti-szerzőpáros szerint sikeres restriktióról akkor beszélhetünk, ha az államadósság/GDP hányados legalább  $5$  százalékponttal csökkent három éven belül. Az abszolút változást tartalmazó definícióból következik, hogy *minél nagyobb az államadósság/GDP arány, annál könnyebb sikert elérni*. Ez egybecseng Frisch [1997] konklúziójával, amely szerint a nagyobb államadósság könnyebben (azaz abszolút mértékben gyorsabban) csökkenthető. E definíciók miatt a szerzőpáros – kimondatlanul – kiemelten

foglalkozik a nagy államadósságot felhalmozott és hektikus költségvetési politikát folytató országokkal, amelynek legszembetűnőbb példája Olaszország.

A definícióval a sikeres restrikció feltételei a következőképpen fogalmazhatók meg:

- a transferek és a közalkalmazotti bértömeg csökkentése,
- a vállalatok közvetlen adóinak növelése.

Vagyis a sikerhez pontosan az ellenkezőjét kell tenni annak, ami megszokott. Az igazán váratlan gazdaságpolitikai változások képesek jelentős hatást gyakorolni a gazdaságra, a múlt alapján nem anticipálható fiskális impulzusok biztosítják a sikert (*Kotosz* [2000]).

*Alesina–Perotti* [1996] megerősítik az egy évvel korábbi eredményeiket és a fiskális politika összetételének hatásmechanizmusait három nagy területre bontják.

– *Várakozási hatás*: a költségcsökkentések különböző típusai természetüknél fogva eltérő tartósságúak lehetnek. Az állami beruházások – különösen az infrastruktúra fenntartása – nem halogatható az idők végezetéig, ugyanakkor a szociális ellátórendszer reformja, jellegéből adódóan, hosszú távú hatásokkal jár. Éppen ezért sokkal inkább az összetétel számít, mintsem a változás nagysága önmagában.

– *Politikai hitelesség*: azok a kormányok, amelyek a politikailag kényes területekhez (közsféra foglalkoztatása, szociálpolitika, jóléti programok) nyúlnak, azt jelzik, hogy ténylegesen komolyak a szándékaik.

– *Munkapiaci hatások*: a kormányzati bértömeg csökkentése más munkapiaci hatásokkal jár, mint a nem bérjellegű kormányzati fogyasztás csökkentése, hiszen ez utóbbiak nagyjából hasonló mértékben érintik a közsférát és a magánszektor.

Hasonló elemzés a volt szocialista országok körére vonatkozóan hosszú ideig nem készült. A téma érdekessége nem vonható kétségbe, hiszen egy változó környezetben – ahol még nincsenek olyan megszokások a gazdaságpolitikai döntéshozatalban, mint Nyugat-Európában – még izgalmasabb kérdés a költségvetési politika ilyen részletességű elemzése.

Az IMF egyik szakértője, *Catriona Purfield* az átalakuló országok bizonyos körére (a Szovjetunió összes volt utódállama, de a balkáni országok nélkül) az 1992–2000 közötti időszakot felölelő rövid tanulmányt készített (*Purfield* [2003]). Szerinte a deficit folyamatosan csökkenő tendenciája elsősorban a kiadások lefaragásának köszönhető, mivel ezek az országok nem voltak képesek a bevételi forrásokat mobilizálni. Értelmezésében költségvetési megszorításról akkor beszélünk, ha az államháztartás elsődleges egyenlege legalább 2 százalékponttal javul egy éven belül, vagy legalább 1,5 százalékponttal kettő vagy több egymást követő évben. Sikeresnek pedig akkor nevez egy megszorítást, ha az államháztartás elsődleges egyenlege a megszorítás után 2 évvel legalább 2 százalékponttal jobb, mint 2 évvel az intézkedés előtt. Hasonlóan, csak ellenkező előjellel értelmezi a fiskális impulzusokat is.

A vizsgált országokban és időtávon több *problémát* is felvetnek ezek a *definíciók*. A sikeresség ugyanis nem jelent mást, mint tartósságot. Ez ugyan önmagában még nem lenne probléma, de a költségvetési politika nem feltétlenül akkor sikeres, ha statikus, különösen az átmeneti országok gyorsan változó makrogazdasági környezetében. A definícióban szereplő ötéves időtartam (az akciót megelőző két év és az akciót követő két év) egy mindössze kilenc évet átfogó elemzésben önmagában is rendkívül hosszú periódus, de Kelet-Európában, a rendszerváltás éveiben elfogadhatatlan. (lásd például *Magnin* [1999] figyelmeztetéseit).

*Purfield* 24 deficitcsökkentő intézkedést észlel, de mindössze egy bizonyult sikeresnek. A lazuló költségvetés 23 epizódjából pedig kettő vezetett a gazdaság bővüléséhez. A sikeres megszorítások főbb jellemzői (amelyek lényegesen megkülönböztetik a nem sikeres jellemzőitől): nem rontják a külső államadósságot, csökkennek a költségvetési

kiadások, nem romlik a folyó fizetési mérleg. Az infláció csökkenése mint sikertényező az 1992-től tendenciaszerűen csökkenő árszínvonal-változás miatt nem tekinthető relevánsnak, ez a megállapítás ilyen értelemben tévedés. Hasonló a sikeres megszorítások hosszára vonatkozó észrevétel, hiszen a definícióból következik, hogy a sikeres megszorításnak hosszabban tartó hatása van. A sikeres költségvetési lazítás jegyei (szemben a sikertelenekkel): a költségvetési kiadások csökkenése(!), a külső államadósság jelentős növekedése, a folyó fizetési mérleg jelentős romlása, és a GDP növekedési ütemének növekedése. Elgondolkodtató, hogy mindezek tényleg a siker egyértelmű jelei-e, vagy érdemesebb lenne más definíciót alkalmazni, esetleg valamilyen komplex sikermutatót kialakítani.

### *Politikai gazdaságtan*

A politikai gazdaságtan elméleti modelljeit ellenőrző empirikus kutatásokat két nagy csoportba oszthatjuk: egyrészt a gazdaságpolitikai következmények (GDP-növekedés, munkanélküliség, infláció) vizsgálata, másrészt a gazdaságpolitikai eszközök (pénzmenyiség, adók, transferek, kormányzati kiadások) elemzése. Az előbbieket alapvetően elvetik a politikai üzleti ciklusok létezését, az utóbbiak vegyes eredményeket mutatnak. *Alesina-Cohen-Roubini* [1992] 18 OECD-ország 1960 és 1987 közötti idősorai alapján a politikai instabilitásnak és a választásoknak az államadósság/GDP hányados változására (lényegében a deficitre) gyakorolt hatását vizsgálta. *Roubini-Sachs* [1989] nyomán készült panelmodelljük idevonatkozó eredményei:

- a költségvetési deficitet nagymértékű tehetetlenség jellemzi, késleltetett értékének együtthatója 0,7,
- a politikai instabilitás növeli a deficit mértékét (a többségi egypárti és a kisebbségi kormány között mintegy 1,2 százalékpontos különbség mutatkozik),
- a költségvetési deficit több mint 0,6 százalékponttal magasabb a választásokat megelőző egy évben, mint más években.

*Brender-Drazen* [2003] 1960 és 2001 között vizsgált 107 országot, az adatbázis fejlett és fejlődő országokat egyaránt tartalmaz. A szerzők a teljes adatállomány alapján mind a költségvetési egyenlegben, mind a bevételi oldalban jelentős politikai ciklusokat találtak, de ugyanez igaz akkor is, ha az elemzést leszűkítik a demokratikus választásokat lebonyolított országokra.<sup>1</sup>

Az új demokráciák esetén egyértelműen jelentkeznek a ciklusok a költségvetési egyenleg tekintetében. Fontos eredmény, hogy a kelet-európai országokat is bevonva az elemzésbe, kiadási ciklusok is megfigyelhetők, amelyek sehol máshol nem voltak kimutathatók.<sup>2</sup> Az új demokráciák ciklusai viszont nem tartósak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az első négy választás után már nincsenek szignifikáns kilengések, nagyjából ennyi tanulóidőre van szükség a választási manipulációk megértéséhez. Mivel ez az eredmény robusztus, úgy látszik, hogy minden országnak el kell töltenie a megfelelő tanulóidőt, a tanulási folyamat eredményei nem közvetíthetők egyik országból a másikba (*Brender-Drazen* [2003]). A tanulmány szempontjából lényeges, hogy a kelet-európai országok a vizsgált időszak végére általában a negyedik demokratikus választás idején jártak, így szignifikáns ciklusok kimutatására nyílik lehetőség, de a ciklusok lecsengésének ellenőrzésére még nincs mód.

<sup>1</sup> A szignifikáns ciklusok azonban eltűnnek, ha az elemzésből kizárjuk Svédországot, ahol az 1990-es évek elején jelentősen átszervezték a közigazgatást, ennek következtében számos feladatkör az önkormányzatokhoz került; azaz a jelentős hatást egyetlen kiugró érték okozta.

<sup>2</sup> Az elemzésből eleve kizárták a szerzők a reformok megindulását követő első két évet, mivel az átmenet kezdetén, annak költségei miatt mindenütt jelentős deficitek keletkeztek. (Ez is politikai ciklus, de egyértelműen nem választási.)

## Módszertan

Elsőként az empirikus elemzésben felhasznált adatbázist mutatom be. Optimális lenne az az állapot, ha a makrogazdaság helyzetét (beleértve az állam tevékenységét) leíró adatok nemzetközileg egységes formában, tartalommal és minőségben állnának rendelkezésre. Ettől azonban a kelet-európai országok a rendszerváltás kezdetén távol jártak, így az egységes, összehasonlítható adatbázis megteremtése jelentős kutatómunkát igényelt. Az adatgyűjtés nehézségeit részletesen egy korábbi tanulmányban mutattam be (Kotosz [2004b]). Az elemzés alapjául szolgáló adatbázis minőségét mindenképpen kritikusan kell kezelni. Bár minden eszközt felhasználtam arra, hogy az adatbázis minél teljesebb és megbízhatóbb legyen (nemzeti hatóságok, nemzetközi pénzügyi és statisztikai szervezetek becslései, kiegészítései, magyarázatai), tökéletesen egységes, térben és időben fenntartások nélkül összehasonlítható adatokról semmiképpen sem beszélhetünk. Az adatok minősége az azokból levont következtetésekre is hatással van, ezért az eredmények értelmezése során inkább csak a fő tendenciák tekinthetők megbízhatónak.

Az állami funkciók ellátása az egyes országokban eltérő struktúrában valósult meg, így leginkább az államháztartás szintjén – amely tartalmazza a központi, a regionális és a helyi önkormányzati költségvetési adatokat is (beleértve a társadalombiztosítás bevételeit és kiadásait is) – valósulhat meg az összehasonlíthatóság.

A kormányzati pénzügyi statisztikák leginkább elfogadott és alkalmazott módszertanát a Nemzetközi Valutaalap Government Finance Statistics (GFS) Manual (kormányzati pénzügyi statisztikai kézikönyv) tartalmazza. A kézikönyv 1986. évi kiadása szerint a kormányzati pénzügyi műveleteket az államháztartásra vonatkozóan funkcionálisan, pénzforgalmi szemléletben kell könyvelni. Ennek a standardnak megfelelően a vizsgált országok jórészt pénzforgalmi szemléletben gyűjtötték az adatokat, így az elemzéshez felhasznált adatok is ilyenek. Meg kell jegyezni, hogy a kézikönyv újabb, 2001. évi kiadása már az államháztartásnál tágabb körre, a közszféra egészére írja elő az adatgyűjtést, illetve a pénzforgalmi szemlélet helyett az eredménysszemléletet ajánlja. Az átállásra a vizsgált országokban jórészt 2004-ben került sor (legalábbis azokban az országokban, ahol a GFS szerinti adatgyűjtés megvalósult), ami az adatbázis 2003-ban történő lezárását támasztja alá. A számszerű elemzések során a GDP-arányos költségvetési adatokat használok fel, ami kisebb torzítást okoz (a GDP mindvégig eredménysszemléletű mutató), de a pénzforgalmi szemléletű költségvetési adatok nem nyitnak meg más utat.

A költségvetési politika elemzésekor elsőként a költségvetés bevételeinek, kiadásainak, valamint az egyenleg változásának hatásaira fordítunk figyelmet. Az egyenleg tekintetében sokszor döntő fontosságú, hogy milyen mutatót választunk az elemzéshez. A GFS-rendszer kialakításából adódóan felkínál néhány egyenlegmutatót, de az empirikus elemzések legtöbbször ettől eltérnek. Először tekintsük át az alapmutatókat!

A *nettó/bruttó működési egyenleg* mutató a GFS-kézikönyv szerinti változatban magában foglalja a (kapott és adott) juttatásokat, de nem tartoznak ide a tökeműveletek tételei. Ahogy a mutató neve is jelzi, ez kiválóan alkalmas lehet a költségvetés alapvető működésének leírására, de mivel az állami beruházások időbeli és térbeli eltérései jelentősek voltak, a teljes költségvetési politikának csupán egy részét tudja jellemezni. A vizsgálatba bevont országokban jellemző gyakorlat, hogy a tőkejellegű kiadások meghaladják a tőkejellegű bevételeket (azaz a működési bevételekből, például adókból finanszírozzák az állami beruházásokat), ezért a mutató indokolatlanul kedvező képet festhet a költségvetés helyzetéről.

A GFS 2001. évi változatának *nettó kölcsönnyújtás-egyenlege* az 1986. évi kézikönyv teljes egyenleg (*overall balance*) mutatójának felel meg. A készpénzállomány változása, tekintettel arra, hogy már tartalmazza az állam által felvett és visszafizetett kölcsönök egyenlegét is, a költségvetési politika jellemzésére teljesen alkalmatlan.

A szakirodalom gyakran eltér a teljes egyenleg mutatójától, a legtöbbször használt egyenlegmutató az elsődleges egyenleg (*primary balance*). A kiigazításhoz szükséges adat a fizetett kamatok nagysága, amely szinte kivétel nélkül rendelkezésre áll. Az elsődleges egyenleg az adott év költségvetési politikáját jobban jellemzi, hiszen a kamatfizetési kötelezettség a korábbi évek deficités büdсібől ered. Más értelemben viszont a kamatfizetés korlátozza a költségvetés mozgásterét, ezáltal érdemes a teljes egyenleg alakulását is figyelembe venni. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az elsődleges egyenleg jobban alkalmas a szándékok, míg a teljes egyenleg a realitások jellemzésére. A megfelelő tervadatok hiányában csak a megvalósult költségvetések elemzésére nyílik mód. Az adatok ismeretében megállapítható, hogy a kamatfizetési kötelezettségek (és az államadósság) alakulásában jelentős eltérések figyelhetők meg. A rendszerváltás kezdetén külső adóssága csak Albániának (36,9 százalék), Bulgáriának (50,6 százalék), Horvátországnak (74,7 százalék), Magyarországnak (64,0 százalék) és Lengyelországnak (63,4 százalék) volt, a Szovjetunió felbomlásakor az utódállamok tiszta lappal indulhattak, mivel azok adósságát Oroszország magára vállalta (*Fischer–Sahay* [2000]).

A GFS-kézikönyv is felhívja a figyelmet az alapmutatókon túl további egyenlegmutatókra. A teljes fiskális egyenleg két ponton különbözik a teljes egyenlegtől: egyrészt a privatizációs bevételek, másrészt a kölcsön formában nyújtott támogatások tekintetében. A privatizációs bevételek kezelése az elmúlt másfél évtizedben jelentős vitákat váltott ki a költségvetési statisztikák készítői körében. A pénzforgalmi szemlélet szerint a privatizációból befolyó bevételek bevételnek számítanak (mivel pénz folyik be), míg ugyanez eredményszemléletben csak az eszközök átrendezésével egyenértékű, azaz az eredményt (egyenleget) csak annyiban befolyásolja, hogy a privatizációs szervezet működési költségei kiadásként jelennek meg. A gyakorlati munka során a privatizációs bevételek elkülönítése kiemelt figyelmet igényelt. Általában azokban az országokban, ahol az ilyenfajta bevételek jelentősek voltak, ott a kimutatások a privatizációs bevételekkel együtt és nélkülük számított bevételi főösszeget/egyenleget is tartalmazták, így a kiszűrés könnyen megvalósítható volt. Ahol a privatizációból származó bevételeket nem lehetett megállapítani a rendelkezésre álló adatok alapján, annyit lehet tudni, hogy azok alapvetően nem is voltak jelentősek, legfeljebb a GDP 0,1 százaléka körüli tételt tettek ki, vagyis érdemben nem befolyásolták a költségvetési politikáról alkotott képünket. Egyéb utalás hiányában tehát a privatizációs bevételek nélküli egyenlegek szerepelnek az elemzés alapjául szolgáló adatbázisban.

Technikainak tűnő, de igen lényeges kérdés, ami tartalmilag befolyásolja a költségvetés teljes (és ezen keresztül az elsődleges) fiskális egyenlegét, a kimutatásokban nettó kölcsönnyújtás (*net lending*) néven szereplő tétel. Amint a problémára *Auerbach–Kotlikoff* [1987] is felhívja a figyelmet, a pénzforgalmi szemléletű kimutatásokban ez a tétel jelentősen megváltoztathatja a költségvetés kiadásait. Részletes információk hiányában nehéz elkülöníteni egymástól a transzfereket és a nyújtott kölcsönöket, legfeljebb évekkel később, tételes vizsgálattal lehet kimutatni, hogy a kölcsön összege visszaáramlott-e a költségvetésbe. A vizsgált országok esetén a nettó kölcsönnyújtás tétele pozitív (tehát kiáramlást jelentő) értékei általában érdemben nem befolyásolják a költségvetés pozícióit, de több ország esetén is előfordul, hogy az átmenet során több éven át csak a kölcsönök visszafizetésére került sor (az állam számára), egyes években a GDP 5 százalékát is meghaladó mértékben, ezzel egyensúlyba hozva vagy szufficitessé téve a költségvetést. Ezek a pénzáramok nem az adott év költségvetési politikájának kifejezői, ezért az egyenleg számításánál más jelzés hiányában a nettó kölcsönnyújtás adataival korrigált (fiskális) egyenleget használom.

A ciklikus kiigazítása fogalmán sok szerző sokféle ciklust és még többféle kiigazítási módszert ért. *Alesina–Perotti* [1996] szerint a ciklikusan kiigazított költségvetési egyen-

leg az elsődleges egyenleg tényleges, valamint annak a változásnak a különbsége, amely akkor következett volna be, ha a politikusok nem csinálnak semmit. A politikusok cselekvését természetesen tovább lehet bővíteni, például feltételezhető a nemzetközi konjunktúra változatlanlansága. Bármilyen definíciót is választunk, világos, hogy a változatlanlanság definiálása jelenti a problémát. Vajon bizonyos kiadási programok nominális, reálértékben vagy a GDP százalékában mért változatlanlansága, az adórendszer nominális, reálértékben vagy GDP-hez viszonyított arányának állandósága jelenti a „nem történt semmi” állapotot? *Alesina–Perotti* [1996] négy – egyszerűbbnek számító – gyakran használt megoldást mutat be:

1. *az elsődleges egyenleg használata*: egyszerű és átlátható módszer, amely azonban nem veszi figyelembe a ciklikus változásokat;

2. *az OECD-mérték*: a fiskális impulzus a jelenlegi elsődleges egyenleg és annak az egyenlegnek a különbsége, amely akkor következett volna be, ha a kiadások a potenciális GDP növekedési ütemével, a bevételek a tényleges GDP növekedési ütemével bővültek volna;

3. *az IMF-mérték*: hasonló az OECD-mértékhez, de a viszonyítás alapja nem az előző év, hanem egy olyan év, amikor a kibocsátás a „potenciális” szinten állt;

4. a számítás alapja az, hogy miként változott volna a költségvetés, ha a munkanélküliségben nem következik be változás – ehhez a transferek és az adóbevételek kiigazítására van szükség (*Blanchard javaslata*).

A négy megoldás előnyei és hátrányai a módszerekből kiolvashatók. Az elsődleges egyenleg használata bizonytalan, és hiányos információk esetén ajánlott, amikor a kiigazítás nehezen végezhető el. Az OECD és az IMF módszerének kritikus pontja a potenciális GDP meghatározása, így a kapott eredmények szubjektívek. A Blanchard-féle eljárás egyértelműbb, ha a munkanélküliségi rátára vonatkozóan megbízható adatok állnak rendelkezésre. Ehhez a kiigazításhoz a tényleges (munkaerő-piaci felmérésen alapuló) rátára van szükség, nem a regisztrált munkanélküliek arányára. Mivel a munkanélküliségi adatok módszertani háttere nem azonos a vizsgált országokban – több esetben pedig csak a regisztrált munkanélküliekre vonatkozó adatok állnak rendelkezésre –, az eredmények bizonytalanok. Ráadásul a munkanélküliség új jelenség volt Kelet-Európában, a szociális ellátórendszer drasztikusan megváltozott, így ez a módszer is csak meglehetősen korlátozottan alkalmazható. A fenti kiigazítási módszerek alkalmazhatatlanságát a kelet-európai rendszerváltás leírására *P. Kiss* [2002] is megerősíti.

Az elmondottak szerint a ciklikus kiigazítás alkalmazása a vizsgált országkörben és időtávon a rendelkezésre álló adatok alapján nem tűnik megvalósíthatónak, az elemzések során a teljes vagy az elsődleges egyenleg lesz a költségvetés egyensúlyának jellemző mértéke. Az eredmények értelmezése során erre tekintettel kell lenni.

### Empirikus megközelítések

A költségvetés részletes felbontásának a rendelkezésre álló adatok részletessége szabott határt. Figyelembe véve, hogy az egyes országokban az adórendszerek jelentősen eltérnek, a bevételi oldalon csak a főbb adótípusok szerinti bontást lehetett maradéktalanul megvalósítani (lásd később a 2. és a 3. táblázatot). Most azt vizsgálom, hogy a különféle megszorítások és lazítások milyen körülmények között, milyen következményeket kiváltva, milyen jellemző komponensekből tevődtek össze az átmenet során.



## Definíciók

A költségvetési politika sikerének definiálása mindig komoly kihívást jelentett.<sup>3</sup> Mivel az államháztartás egyenlegének ingadozása az egyes országok között nagy eltérést mutat (Szlovéniában a szórás csak 0,7 százalék, Bulgáriában 4,7 százalék), más-más nagyságú költségvetési megszorítás vagy lazítás tűnik normálisnak, szokásosnak. Ezért helyesebb nem abszolút számban, hanem a szórás arányában megadni azt, hogy mit tekintünk jelentős vagy sikeres akciónak. Ez a megközelítés eltér az irodalomban megszokott módszerektől, de így az országok „szokásos” politikai lendülete közti különbség hatása és Alesina és szerzőtársai, valamint Purfield elemzéseinek kiinduló problémái is kiküszöbölhető. Nincs általánosan alkalmazható megoldás, de a különböző definíciók miatt az elemzésből ki-, illetve oda bekerülő megfigyelések sem okoznak drámai változásokat a következtetésekben. A kelet-európai sajátosságok miatt esett a választás a relatív mutató alkalmazására.

A megszorítás

- jelentős, ha  $ADJ_{i,j} > \sigma_i(\text{FISBAL})$
- kisebb, ha  $\sigma_i(\text{FISBAL}) \geq ADJ_{i,j} > \sigma_i(\text{FISBAL})/2$ .

A lazítás

- kisebb, ha  $-\sigma_i(\text{FISBAL})/2 > ADJ_{i,j} \geq -\sigma_i(\text{FISBAL})$ ,
- jelentős, ha  $-\sigma_i(\text{FISBAL}) > ADJ_{i,j}$ ,

ahol  $ADJ_{i,j}$  az  $i$ -edik országban a  $j$ -edik évben a GDP arányában mért, nettó kölcsönnyújtással korrigált államháztartási egyenleg változása, míg  $\sigma_i(\text{FISBAL})$  a GDP arányában mért, nettó kölcsönnyújtással korrigált államháztartási egyenleg szórása az  $i$ -edik országban. Az egységnyi szórás kiválasztása azon alapult, hogy e mögé tudunk tartalmat tölteni: jelentősnek az átlagos ingadozásnál nagyobb mozgást tekintjük. (A szóródás relatív mutatói az egyenlegmutató miatt nem lennének összehasonlításra alkalmasak, ahol a költségvetés átlagos egyensúlyban volt, ott a relatív szóródási mutatók végtelenné válnának.) Az így definiált megszorítások és lazítások összes akcióhoz viszonyított aránya megfelel a hasonló elemzéseknek.

Más szerzőktől eltérően nem a sikeres, hanem a tartós megszorításokat definiáljuk. Ennek kettős oka van. Egyrészt a korai időszakra rendelkezésre álló adatok az államadósság tekintetében nagyon hiányosak és megbízhatatlanok (a hivatalos deficit és az államadósság változása között gyakorta nagyságrendi különbséget tapasztalunk), így az államadósság-csökkenő megszorítások aligha lennének értelmezhetőek. Másrészt az expanziók esetén csak költségvetésen kívüli tételekkel lehetne jól operálni, ami tartalmi aszimmetriát vinne a definícióba. (Miért feltételeznénk *a priori*, hogy bizonyos években más célváltozók mozgatják a költségvetést, mint másokban?)

Ezért legyen:

- *tartós megszorítás* az a jelentős megszorítás, amelyet követő évben semmilyen – sem kisebb, sem jelentős – lazítás nem következik be,
- *tartós lazítás* az a jelentős lazítás, amelyet követő évben semmilyen – sem kisebb, sem jelentős – megszorítás nem következik be.

A tartósság ilyen típusú definícióját a körülmények követelik meg. Az átmenet gyorsan változó körülményei és a viszonylag rövid idősorok miatt nem érdemes 4-6 évet

<sup>3</sup> A monetáris politikában a kitűzött inflációs cél elérése, az árszínvonal stabilitása (valamilyen előre, esetleg külsőleg meghatározott szint alatt tartása) a siker jeleként könyvelhető el. Ilyen egyértelmű érték a költségvetési politika számára talán csak a maastrichti konvergenciakritériumokban fogalmazódik meg: az államháztartás éves hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, illetve a bruttó államadósság nem lépheti át a GDP 60 százalékát. Ezek a célok a rendszerváltás kezdetétől fogva nem lebeghettek a mindenkori kormányok szeme előtt, hiszen csak 1992-ben születtek meg, és a vizsgált országok egy része csak a távolabbi jövőben válhat az Európai Unió tagjává.

átfogó meghatározást adni.<sup>4</sup> Egyrészt számos nem kívánt mellékhatás is bekerülhet a vizsgált időszakba (egymást követő megszorítás–lazítás–megszorítás első éve jelentős megszorításnak tűnik, holott a harmadik év hozta az azonnal meg nem szűnő restrikiót), másrészt a tartós akciók száma olyan mértékben lecsökkenne, amiből már nem lehet, és/vagy nem érdemes elemzést készíteni. A fenti definíciók alapján a vizsgált országokban és a vizsgált időszakban 23 jelentős megszorítás figyelhető meg, amiből 13 tartós, 24 kisebb megszorítás, 19 kisebb és 33 jelentős lazítás, amiből 18 tartós.

1. táblázat  
A megszorítások és lazítások időszakai

Ország	Jelentős megszorítás	Megszorítás	Lazítás	Jelentős lazítás
Albánia	1993, 1994	1998	1996	–
Bosznia-Hercegovina	2000	2001	1998	1999
Bulgária	1994, 1997	–	1992, 1993	1996
Csehország	–	–	1994, 2000, 2002	–
Észtország	1991, 1997, 2000	1994, 2003	–	1992, 1995, 1998, 1999
Fehéroroszország	2000	1994, 1997, 2003	1998	1993, 1996, 1999, 2001
Horvátország	1998, 2001	–	–	1995, 1999, 2000
Lengyelország	1993	1998, 2002	1997, 1999	1992, 2000
Lettország	1991	1993, 1997	1994	1992, 1999
Litvánia	1991, 1995	2000, 2003	–	1994, 1998
Macedónia	–	1999, 2000	–	2001
Magyarország	1995, 1996, 2003	–	–	1992, 1993, 1997, 2002
Moldova	1997, 2000, 2001	1994	1991, 1993, 2002	1992, 1996
Románia	1993	1999	1995	1994, 1996
Szerbia és Montenegró	–	–	–	2002
Szlovákia	1994	1995, 1999, 2003	1996, 2000	1997
Szlovénia	–	1998	2000, 2003	1994, 1997
Ukrajna	–	1995, 1996, 1998	–	1991
Összesen	23 (13)	24	19	33 (18)

A tartós akciók dőlt számokkal jelezve.

### Strukturális változások

A megszorítások és lazítások struktúrájának elemzésekor az adatbázis alapján az adott akció típusra jellemző megfigyelések egyszerű számtani átlagát vesszük. Ez a módszer nem igényel különös modellfeltételeket, az eredmények pedig egyszerűen értelmezhe-

<sup>4</sup> Ilyen definíciókat ad például Alesina–Perotti [1995], [1996], Purfield [2003].

tők. (A százalékpontos változások a GDP-hez viszonyított értékek, tehát intenzitási viszonzyszámok változására utal.)

**Megszorítások.** A jelentős és a kisebb megszorításoktól elsősorban a kiadások csökkenésében térnek el egymástól. Míg egy kisebb megszorítás átlagosan csak 1,3 százalékponttal csökkenti a kiadásokat, addig egy jelentős átlagosan 3,6 százalékponttal. A bevételek növekedése hasonló mértékű, 0,5 százalékpont körüli. Ezek az értékek (és a változások fő elemei) nem egyeznek meg *Alesina-Perotti* [1995] eredményeivel, ahol a megszorítás lényegében csak a bevételek növekedését jelentette. A bevételek közül legnagyobb mértékben az árukra és szolgáltatásokra kivetett adók nőnek, kis megszorítás esetén a teljes bevételnövekedés felével (és ezen túl csak a társadalombiztosítási bevételek nőnek észrevehetően), jelentős megszorítás esetén az adók struktúrája is átrendeződik, erőteljesen nő a közvetett adók szerepe, míg a közvetlen adók, különösen a vállalkozások adói csökkennek. A nem adójellegű bevételek csak számottevő megszorításnál változnak, ekkor csökkennek (0,2 százalékpont). A kiadások csökkenése mindkét esetben nagyobb részben a transzferek csökkenésének köszönhető. Kiseb megszorítás esetén csak a vállalati transzferek csökkennek, jelentős megszorításnál a háztartásoknak juttatott transzferek kismértékben növekednek, és a vállalati transzferek csökkennek jelentősen. Ez a politika kifejezetten a tervgazdaságból a piacgazdasághoz vezető átmenet jellemzője, lényegében tovább nem folytatható, mivel a vállalati transzferek már olyan mértékben lecsökkentek, hogy a további (egy-egy megszorítás alkalmával közel 2 százalékpontos) csökkentés nem lehetséges. A kormányzati kiadások csökkenésében mindkét komponens (a személyi kiadások és az áruvásárlás) részt vállal, de az áruvásárlások csökkenése a domináns.

2. táblázat

A megszorítások főbb jellemzői

Költségvetési tétel változása	Kiseb megszorítás	Jelentős megszorítás	Tartós megszorítás	Átmeneti megszorítás
Kiigazítás	1,78	4,03	4,76	2,94
Elsődleges egyenleg	1,83	3,88	4,62	2,77
Bevételek	0,44	0,55	0,71	0,32
Kiadások	-1,29	-3,57	-4,12	-2,75
Jövedelemadó	0,00	-0,27	-0,60	0,24
Tb-járulék	0,14	0,06	0,09	0,04
Áruk és szolgáltatások adója	0,18	0,65	0,99	0,17
Személyi kiadások	-0,08	-0,25	0,00	-0,43
Áruk és szolgáltatások vásárlása	-0,17	-0,51	-1,16	0,21
Háztartási transzferek	0,02	0,37	-0,54	1,04
Összes transzfer	-0,36	-1,46	-1,83	-0,87
Kamatfizetés	0,08	-0,16	-0,15	-0,17
Tőkekiadások	-0,29	-0,44	0,09	-1,08

A táblázatban szereplő értékek a GDP százalékában mért értékek átlagos változását jelzik.

A költségvetési megszorítások célja a legtöbb esetben a hiány lefaragása, az államadósság csökkentése. Ezek a célok csak akkor érhetők el, ha a megszorítást a következő időszakban nem követi lazítás. Milyen különbségek vannak a tartós és a nem tartós megszorítások között? Az első szembetűnő különbség a megszorítás nagyságrendje, a tartós megszorítások eleve nagyobb mértékűek, mint az átmenetiek (rendre 4,8 százalékpont-

tos, illetve 2,9 százalékpontos a teljes, valamint 4,6 százalékpontos, illetve 2,8 százalékpontos az elsődleges egyenleg javulása). Ez a megállapítás egybecseng *Purfield* [2003] eredményeivel. A tartós megszorítások idején a bevételek átrendeződése figyelhető meg, a közvetett adóterhek 1 százalékpontos növekedéséért cserébe a jövedelemadók fél százalékpontot meghaladó mértékben csökkennek (különösen a vállalati nyereségadó). A vállalati nyereségadóra vonatkozó megfigyelés ellentétes *Alesina–Perotti* [1995] eredményeivel, itt egyértelműen kelet-európai különlegességről beszélhetünk (a tervgazdaság során hosszú ideig a személyi jövedelemadó ismeretlen volt, nyereség utáni adót fizettek a vállalatok). A többi adótétel mozgása nem jelentős. A nem tartós, de jelentős megszorítások minden adóterh – a vámok kivételével – hasonló mértékű növekedésével járnak együtt, míg a nem adójellegű bevételek csökkennek. A kiadások redukálása is élesen elváló módszert mutat a két esetben. Az átmeneti megszorítások lefaragásainak fele a tőkejellegű kiadások csökkentéséből származik. Egyértelmű, hogy ez az út csak a kiadások elhalasztását jelenti, így rövid időn belül a kiadások növekedése következik. Az *Alesina–Perotti* [1996] által definiált várakozási hatás Kelet-Európában is működik. Az átmeneti megszorításoknál a folyó kiadások csökkenésének 85 százalékát teszi ki a transzferek csökkentése, míg a tartós megszorítások esetén ez az arány csak 60 százalékos. A működési költségek közül az áruvásárlások csökkennek a tartós megszorítás során, míg az átmenetinél ezek mértéke nő, és a személyi kiadások csökkennek. Ha ezt összevetjük azzal a ténnyel, hogy a rendszerváltás óta az államigazgatási apparátus létszáma inkább növekvő tendenciát mutat, érthető, miért nem képes tartóssá válni a bérmegtakarítás. (Ugyanakkor a piacgazdaságokra végzett elemzések során *Alesina* és *Perotti* éppen a transzferek és a személyi kiadások csökkentésében látják a siker titkát.) A nem tartós megszorítások hiteltelenné válását nagyban elősegíti, hogy a háztartásoknak juttatott transzferek nagysága átlagosan több mint 1 százalékponttal növekszik. Összességében azt látjuk, hogy a tartós megszorítás a háztartásoktól és a végső fogyasztástól vonja el a forrásokat (tehát közvetetten avatkozik be a gazdaságba és a keresletbe), míg a jelentős, de nem tartós megszorítás a vállalkozások helyzetét rontja, és a tőkekiadásokat csökkenti (közvetlenül érinti a keresletet).

**Lazítások.** A lazítás a bevételek csökkenésével és a kiadások növekedésével jár együtt, de a kiadások növekedése mintegy háromszorosa a bevételek csökkenésének, azaz a lazítások során az állami újraelosztás aránya nő, ahogy *Alesina–Perotti* [1995] tapasztalta ezt a piacgazdaságokban. A kisebb és a jelentős lazítások struktúrája eltérő. A jelentős lazítások során a bevételek csökkenése a nem adójellegű bevételek csökkenésének köszönhető (1,2 százalékpont), mivel az adóbevételek kismértékben növekednek (0,4 százalékpont). Ez a növekedés az egyéb adóknak köszönhető, a jövedelemadóknak és a közvetett adóknak az aránya nem változik, csak belső átrendeződés történik (nő a személyi jövedelemadó és csökken a vállalati adó, illetve csökken a fogyasztási adó és nő a forgalmi/hozzáadottérték-adó). A kisebb lazítások karakterisztikusabbak, a bevételek között a meghatározóan csökkenő tétel a vállalati nyereségadó (közel 1 százalékpont).

A kiadási oldalon nagyon eltérő jellegzetességeket tapasztalunk. A kisebb lazításokat a transzferek változása határozza meg. A jelentős lazítások esetén a működési kiadások, a transzferek, a kamatkiadások és a tőkejellegű kiadások lényegében azonos részt vállalnak (0,6 százalékpont körül) a kiadások növekedéséből. A jelentős lazítás során nő az állam személyi kiadásokra fordított számlája, viszont meglepően csökken az áruvásárlásra fordított. Kisebb lazításoknál pontosan fordított a helyzet. A jelentős lazítás során a csak háztartásoknak nyújtott transzferek nőnek, kisebb lazításnál csak a vállalati transzferek. Úgy tűnik, hogy a lazítás mértéke alapvetően befolyásolja a szerkezetét is, a kisebb változások célzottabbak, míg a nagy expanziók minden tételt érintenek. Szemben a rest-

rikciókkal, a lazítások közül a nagyobb volumenűek a kevésbé irányítottak. A szigorú takarékosághoz komoly szervezésre, célzott, összehangolt akciókra van szükség, a hiány elhatalmasodásához a pénzkiáramlás kontrolljának elégtelensége is utat nyit.

3. táblázat  
A lazítások főbb jellemzői

Költségvetési tétel változása	Kisebb lazítás	Jelentős lazítás	Tartós lazítás	Átmeneti lazítás
Kiigazítás	-2,05	-3,90	-3,50	-4,46
Elsődleges egyenleg	-1,82	-3,38	-3,14	-3,72
Bevételek	-0,53	-0,76	-1,26	-0,06
Kiadások	1,35	2,93	2,00	4,25
Jövedelemadó	-0,71	-0,06	0,17	-0,39
Tb-járulék	0,31	-0,62	-0,60	-0,64
Áruk és szolgáltatások adója	-0,07	0,03	-0,22	0,29
Személyi kiadások	-0,11	1,49	2,01	0,96
Áruk és szolgáltatások vásárlása	0,02	-0,91	-1,17	-0,77
Háztartási transzferek	-0,28	0,61	0,12	0,79
Összes transzfer	1,28	0,58	-0,31	1,81
Kamatfizetés	0,03	0,52	0,36	0,74
Tőkekiadások	0,06	0,53	0,51	0,57

A táblázatban szereplő értékek a GDP százalékában mért értékek átlagos változását jelzik.

Milyen jellegzetességek különböztetik meg a tartós és a nem tartós, de jelentős lazításokat? Először is a nagyságuk. A tartósnak bizonyuló lazítások *kisebb* mértékűek, mint az átmenetiek. A tartós lazítások a bevételek 1,3 százalékpontos csökkenésével és a kiadások 2 százalékpontos növekedésével jártak együtt, míg az átmeneti expanzió a bevételek változatlan szintje mellett a kiadások 4,3 százalékpontos növekedéséhez vezetett. A tartósnak nem bizonyuló lazítások belső ellentmondásokkal küszködtek. Az adójellegű bevételek közel 2 százalékpontos emelkedését a nem adójellegű bevételek hasonló csökkenése ellensúlyozta. Az adók emelkedése különösen a közvetett adókat érintette, míg a vállalatok adói jelentősebben csökkentek. A tartós lazítás során a főbb bevételi elemek mind csökkentek (kivéve a személyi jövedelemadókat), a közvetett adók csökkenése lényegében a fogyasztási adók csökkenésében nyilvánult meg. A kiadási összetétel különbsége a „kormányzati vásárlások vagy transzferek” kérdésen dőlt el. A tartós lazítás során a transzferek kisebb mértékben csökkentek (a háztartásoknak nyújtott transzferek csekély növekedése mellett), az átmeneti lazításnál jelentősen (közel 2 százalékponttal) nőttek, mind a háztartási, mind a vállalati szektornak juttatva újabb forrásokat. A kormányzat közvetlen számlája mindkét esetben nőtt, de csak a tartós lazításnál jelentősen. A növekedés alapja a személyi kiadások növelése volt, amelyet az áruk és szolgáltatások vásárlásának kisebb csökkenése csak részben ellensúlyozott. Összességében a tartós lazítások a közvetlen eszközök (közvetlen adók, állami vásárlások) erősödését hozták, míg az átmenetiek a közvetett eszközöknek (közvetett adók, transzferek) juttattak nagyobb szerepet.

A restriktív és expanzív összevetéséből azt látjuk, hogy a megszorítások során a költségvetés közvetett tételeinek, míg a lazítások során a közvetlen tételek alkalmazása bizonyult hatékonynak. Az eredmények azt mutatják, hogy *a büdzsé összetétele számít, különböző célok eléréséhez különböző tételek változtatása szükséges*. A tartós hatás eléréséhez jól megválasztott eszközök összehangolt, erőteljes alkalmazása indokolt. Ezek az

eredmények alapvető gondolataiban összecsengenek a korábbi, hasonló elemzések eredményeivel, miszerint a változtatások nagysága döntő tényező lehet, mivel ugyanolyan irányú, de nagyobb változtatás ellentétes hatásokkal is járhat. A konkrét megállapítások jelentős része viszont az átmenet sajátosságaiból adódik, így eltér a fejlett piacgazdaságok esetén tett megállapításoktól. Az eredmények azt is megerősítik, hogy a tartós akciók a tisztán tetten érhető szándékokon alapulnak, *a kormányzat intézkedések iránti elkötelezettsége segíti a kívánt hatás elérését.*

*Makrogazdasági hatások*

A 4. táblázat a különféle költségvetési politikák főbb makrohatásait foglalja össze. A makrohatások vizsgálatához a fiskális akciót követő év adatait viszonyítottuk az akciót megelőző évhez, mivel az akciót követő évre már a gazdaság szereplői számára világossá válhatott, hogy az akció tartósnak bizonyult-e. A 4. táblázat értékei az egyes akciók a makrogazdasági változókra gyakorolt átlagos hatását mutatják.

4. táblázat  
A költségvetési politika makrogazdasági hatásai\*

Akció	Növekedés (százalék)	Fogyasztás	Beruházás	Jegybanki alapkamat (százalék)	Export	Import
		a GDP százalékában			a GDP százalékában	
Kisebb megszorítás	-3,42 (1,48)	-3,38 (2,51)	4,04 (3,68)	34,1 (22,0)	-1,59 (1,92)	-2,04 (1,57)
Jelentős megszorítás	-0,60 (2,33)	1,72 (1,81)	-1,06 (1,03)	15,0 (13,7)	-2,85 (2,04)	-0,87 (1,58)
Jelentős, de nem tartós megszorítás	4,59 (4,63)	1,36 (1,28)	0,78 (1,87)	-8,40 (7,03)	-6,47 (3,46)	-2,87 (4,67)
Tartós megszorítás	-3,71 (2,26)	1,94 (2,92)	-2,21 (1,11)	25,4 (18,8)	-1,18 (2,47)	0,05 (2,33)
Kisebb lazítás	2,77 (2,17)	-3,35 (1,85)	2,43 (2,83)	-3,18 (2,56)	0,37 (2,55)	-2,23 (2,08)
Jelentős lazítás	-1,62 (1,48)	-2,39 (1,67)	-0,78 (1,92)	-20,5 (25,9)	2,08 (2,89)	0,37 (2,37)
Jelentős, de nem tartós lazítás	-3,39 (2,77)	-3,34 (2,73)	1,28 (1,06)	-47,7 (51,5)	0,74 (5,49)	0,11 (4,30)
Tartós lazítás	-0,38 (1,60)	-1,78 (2,20)	-2,01 (3,00)	6,61 (4,59)	3,32 (2,58)	0,61 (2,48)

\*A zárójelben szereplő értékek az átlagok standard hibái.

Forrás: az elemzés alapjául szolgáló adatok az IMF *International Financial Statistics Yearbook* sorozat különböző számaiból származnak.

Általánosan megállapítható, hogy statisztikai értelemben a szokásos szignifikancia-szinteken csak néhány változás tekinthető jelentősnek.<sup>5</sup> Így a kisebb lazítások növelik a fogyasztást, a kisebb megszorítások visszafogják a gazdaságot, a tartós megszorítások a beruházásokat csökkentik, s végül az átmeneti megszorítások az exportot fogják vissza.

<sup>5</sup> A standard hibák értelmezése az egész tanulmány tekintetében kérdéses, ugyanis 18 ország adatainak elemzése a cél, így a mintavétel nem értelmezhető. Teljes körű megfigyelés esetén a standard hibák csak arra utalnak, hogy az átlagok mennyire jól jellemzik a sokasági értékeket.

Ezek a hatások megfelelnek a keynesiánus makroökonómia megállapításainak. Az elemzés teljessége érdekében értékeljük a többi eredményt is, de ne feledkezzünk meg arról, hogy ezek a megállapítások nem túl erősek. Az adatok áttekintése során kitűnik, hogy a kisebb és a jelentősebb változások gyakran ellentétes hatással voltak a makrogazdasági folyamatok alakulására, a külkereskedelemre gyakorolt hatás általában szerényebb a többi vizsgált változóhoz képest. Összevetve ezeket az eredményeket *Giavazzi–Pagano* [1995]-tel, az OECD-országokhoz hasonlóan Kelet-Európában is igaz, hogy a szokásos mértékű intézkedések esetén a költségvetési egyenleg (a deficitet negatív előjellel, azaz nagyobb deficitet alacsonyabb egyenlegként értve) és a GDP között negatív irányú a kapcsolat, azon túl azonban pozitívvá válik.

A megszorítások – a jelentős, de nem tartós impulzusok kivételével – általánosan visszafogták a növekedést. Ez a megfigyelés a keynesi makroökonómia keretei közé jól beilleszthető, ha feltesszük, hogy az átmeneti megszorítás a hiány jelentős csökkentésére irányult, és a fiskális cél teljesült. A jelentős megszorítások növelik a végső fogyasztási hányadot, a kormányzati fogyasztás – megszorítások idején jellemző – csökkenésével együtt a magánszféra fogyasztási hányada egyértelműen növekedett, ami a megtakarítási hányad csökkenését is jelenti. A kisebb megszorítások esetén a hatás fordított. Vegyük észre, hogy az adatok a fogyasztási hányadra vonatkoznak, tehát a növekvő fogyasztási hányad pozitív autonóm (jövedelemszinttől független) fogyasztás mellett csökkenő fogyasztást jelez (a pozitív autonóm fogyasztás feltevése reális), tehát végső soron a jelentős megszorítások – a kisebb megszorításokkal szemben – a végső fogyasztást visszafogják. A megszorítások általában a jegybanki alapkamatláb növelésével (monetáris restriktió) járnak együtt. A beruházásokra gyakorolt hatás nem egyértelmű. Kisebbs megszorítások esetén a beruházási hányad nő, a jelentős és tartós megszorítás viszont visszafogja a beruházásokat is. Ezt az ilyenkor jellemzően bekövetkező társaságiadó-csökkenés sem tudja ellensúlyozni. Az átmeneti megszorítások jellemzően expanzív monetáris politikával jártak együtt, ami a fiskális restriktió átmenetiségének tudatával együtt elegendő volt ahhoz, hogy a beruházási hányad ne csökkenjen. A költségvetési megszorítások világában tehát a monetáris politika hatása jelentősen függ a kormány lépéseivel kapcsolatos várakozásoktól.

A költségvetési expanzió hatása is kétséges. Kismértékű, kézben tartott lazítás jótékony hatású a növekedésre (keynesi hatás), a nagymértékű lazítás azonban nem képes serkenteni a gazdaságot, sőt, visszafogja azt. A költségvetési tételek részletes elemzésekor láttuk, hogy a nagymértékű lazítás az átmeneti országokban általában a kiadások kézben tartásának hiányára utal, ami a kedvezőtlen várakozásokon keresztül kedvezőtlenül hat a növekedésre. A lazítással együtt járó fogyasztásihányad-csökkenés arra utal, hogy a magánszektor nincs tisztában a lazítás későbbi következményeivel, a nagyobb rendelkezésre álló jövedelmet elkölti (a csökkenő fogyasztási hányad pozitív autonóm fogyasztás mellett növekvő fogyasztást jelez). A beruházási hányad alakulását nem a költségvetési akció irányja, hanem mérete és tartóssága befolyásolja. A jelentős és tartós akciók során csökken a beruházási hányad, míg a többi akció esetén növekedést tapasztalunk, vagyis a kormányzat nagy ívű intézkedéseire a magánszektor szereplői kivárással reagálnak, s csak a hatás ismeretében döntenek beruházásaikról. A kereskedelmi mérlegre a költségvetési expanzió minden fajtája jótékony hatású.

### *Politikai ciklusok*

A politikai ciklusok (választások) költségvetésre gyakorolt hatását tekintve, a költségvetési egyenleg hullámmásában enyhe szabályszerűséget láthatunk. A választásokat megelőző évben a teljes egyenleg átlagosan 0,83 százalékponttal romlik, a választások évében 0,22 százalékponttal javul, ez a folyamat a következő évben felerősödik (0,68 százalékpont),

míg a választások által nem érintett években az egyenleg átlagosan 0,74 százalékpontnyit romlik. A választásokat megelőző évben költségvetési egyenleg romlása (növekvő deficit) egybevág *Alesina–Cohen–Roubini* [1992] megállapításaival, mértéke is hasonló az OECD-országok 1960 és 1987 között tapasztalt mértékéhez (0,6 százalékpont).

A választást megelőző évben az adóterhek az átlagnál nagyobb mértékben csökkennek, különösen a vállalkozások közvetlen adói. Ezekben az években a kormányzati bérek lényegesebb növekedése is megfigyelhető. A választások évét a háztartásoknak nyújtott transzferek 0,8 százalékpontos (5 százalékos) növekedése jellemzi. Ezt kiegészíti a kormányzati bérek további 3 százalékos növekedése és a fogyasztási adók 12 százalékos csökkenése. A vállalkozási transzferek átlagnál nagyobb csökkenése és a kormányzati vásárlások jelentősebb visszafogása finanszírozza a fentieket. A rendelkezésre álló reáljövedelem növekedése – bár tényezőként külön-külön nem tekinthető szignifikánsnak – együttesen jelentős. A választásokat követő évben a vállalkozások adóterhe átlagosan több mint 14 százalékkal csökken, amit a többi adótétel egyenként csekély emelkedése majdnem ellensúlyoz. A kormányzati szektorban dolgozók ebben az évben „fizetik meg” az előző két év béremelkedését, 3,6 százalékos reálbértömeg-csökkenéssel. A vállalkozásoknak nyújtott transzferek további, átlagnál nagyobb csökkenése is jellemzi a választásokat követő évet. A kiadási oldal ingadozásai hasonlóképpen *Brender–Drazen* [2003] tapasztalataihoz, de ezek az ingadozások az alacsony megfigyelésszám miatt nem igazán szignifikánsak.

Összességében tehát nem sikerült egyértelműen sem kimutatni, sem megcáfolni a politikai ciklusokat, ahogy a legtöbb empirikus munka is hasonló következtetésekre jut más országok és időszakok vizsgálata során. A választásokkal összefüggésbe hozható hatások átlagszinten nem túlságosan jelentősek, de létezésük nem tagadható. A ciklusok vizsgálatához részletes, országokra külön-külön elvégzett elemzések további érvekkel szolgálhatnak.<sup>6</sup>

### Hivatkozások

- ALESINA, A.–COHEN, G. D.–ROUBINI, N. [1992]: Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies. *Economics and Politics*, 4. 1–30. o.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1995]: Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, No. 5214.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1996]: Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 5730.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1999]: Budget Deficits and Budget Institutions. In: Poterba, J. M.–von Hagen, J. (eds): *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. The University of Chicago Press, Chicago, 13–36. o.
- AUERBACH, A. J.–KOTLIKOFF, L. J. [1987]: *Dynamic fiscal policy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- BRENDER, A.–DRAZEN, A. [2003]: Where Does the Political Budget Cycle Really Come From? 2003 International Seminar of Macroeconomics, Tel Aviv, 41. o.
- FISCHER, S.–SAHAY, R. [2000]: The Transition Economies After Ten Years. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 7664.
- FRISCH, H. [1997]: The Algebra of Government Debt. *Finanzarchiv*, Vol. 54. 586–599. o.
- GIAVAZZI, F.–PAGANO, M. [1990]: Can several fiscal contraction be expansionary? Tales of two small european countries. *NBER Macroeconomics Annual*, MIT Press, 75–110. o.

<sup>6</sup> A magyar költségvetési egyenleg ciklikusságának kérdéséről is szól *Kotosz* [2004a], a választási években szignifikánsan nagyobb hiányt igazolva.



- GIAVAZZI, F.–PAGANO, M. [1995]: Non Keynesian effects of fiscal policy changes: international evidence and the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review*, Vol 3., No 1. 67–103. o.
- IMF [2001]: *Government Finance Statistics Manual 2001*. International Monetary Fund, Washington DC.
- IMF: *International Financial Statistics Yearbook 1994–2003 közti számai*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF: *Selected Issues and Statistical Appendix sorozat különböző számai 1994–2004*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF: *Statistical Appendix sorozat különböző számai 1994–2004*. International Monetary Fund, Washington, DC.
- KOTOSZ BALÁZS [2000]: A restriktív költségvetési politika szükségszerűen recessziót okoz-e? Szabadpart (a Kodolányi János Főiskola on-line tudományos folyóirata, [www.kodolanyi.hu/szabadpart](http://www.kodolanyi.hu/szabadpart)), május.
- KOTOSZ BALÁZS [2004a]: Maastricht felé félúton (A konvergenciakritériumok idősorainak elemzése). Megjelent: *Vita László* (szerk.): *Egy reneszánsz statisztikus*. Tanulmánykötet Hunyadi László tiszteletére. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KOTOSZ BALÁZS [2004b]: A fiskális adatbázisok összeállításának nehézségei Kelet-Európában. *Statisztikai Szemle*, 10–11. sz. 945–961. o.
- MAGNIN, E. [1999]: *Les transformations économiques en Europe de l’Est depuis 1989*. Dunod, Párizs.
- P. KISS GÁBOR [2002]: A fiskális jelzőszámok új megközelítésben. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz. 292–319. o.
- PURFIELD, C. [2003]: *Fiscal Adjustments in Transition Countries: Evidence from the 1990s*. International Monetary Fund, Washington DC, IMF Working Paper, 03/36.
- ROUBINI, N.–SACHS, J. [1989]: Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review*, 33. 903–933. o.