

A jövőbelátás korlátai –

**Magyarország és az Európai Unió vitája a
túlzottdeficit-eljárásról**

Összefoglaló

A 2008-as válság kirobbanása óta – Észtország és Svédország kivételével – az Európai Unió szinte összes tagállamát érintette a túlzottdeficit-eljárás. A Nézőpont Intézet Gazdaságkutató Műhelye megvizsgálta az Európai Bizottság Magyarország költségvetési hiányára vonatkozó előrejelzéseinek pontosságát, tekintettel arra, hogy a Bizottság a túlzott hiány fennállásáról szóló álláspontját alapvetően a költségvetés helyzetére vonatkozó előrejelzésekre építi.

A költségvetési hiány korlátozott előrejelezhetősége miatt az adott tagállam költségvetési helyzetének vizsgálatakor körültekintőbb mérlegelés szükséges. Az előrejelzéseket és a tényadatokat összehasonlítva megállapítható, hogy a becslések többnyire nem pontosak. Az adott évre vonatkozó adott évi jelentések pontossága – a rövidebb időhorizont miatt – nagyobb, a következő évi költségvetési hiány-előrejelzéseknél azonban indokolt az óvatosság. Az előrejelezhetőség legnagyobb akadálya, hogy a jövő évre vonatkozó költségvetés, illetve annak tervezete a prognózis készítésekor még nem áll rendelkezésre.

2008 előtt a bizottsági tavaszi és őszi előrejelzések nagyobb eltéréseket mutattak a tényadatokhoz képest, míg 2008-tól az eltérés kisebb, de így is több tized százalékpontnyi. 2007, 2008 és 2012 esetében a Bizottság rendre felülbecsülte, míg a többi évekre alulbecsülte a magyar költségvetési hiányt. A 2011-es többletet pedig jelentősen alulbecsülte. A vizsgált időszak (2004-2012) alatt 0,1 és 5,3 százalékpont között ingadozott a Bizottság előrejelzéseinek pontossága. A legpontosabb a 2010-re vonatkozó 2009 őszi előrejelzés volt, ami 0,1 százalékpontos eltéréssel becsülte meg a végleges hiányadatot, míg a legpontatlanabb a 2006-ra vonatkozó 2005-ös tavaszi előrejelzés volt, ami 5,3 százalékponttal tért el a tényleges hiányadattól. (Habár a 2011-re vonatkozó 2010. őszi előrejelzés 9 százalékponttal tért el a végleges egyenlegtől, ekkor azonban még nem volt látható a nyugdíjpénztári intézkedés.)

Mindezek alapján a költségvetési helyzet alakulásának megítéléséhez szükséges figyelembe venni a jelentésekkor még nem feltétlenül ismert év közben tett tagországi intézkedéseket és azok költségvetési hatásait.

1. Eljárás túlzott deficit esetén

A Gazdasági és Monetáris Unió zavartalan működéséhez a tagállamoknak stabilitásorientált gazdaságpolitikát kell folytatniuk. Az Európai Unióról szóló szerződés rögzíti a túlzott költségvetési hiány esetén követendő eljárást, a Stabilitási és Növekedési Paktum joganyaga pedig konkretizálja azt. A rendezett államháztartásra vonatkozóan a Stabilitási és Növekedési Paktum két kritériuma lényeges:

- a költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át,
- az államadósság pedig nem haladhatja meg a GDP 60%-át.

A Bizottság – különös tekintettel a költségvetési fegyelem betartására – figyelemmel kíséri a tagállamok költségvetési helyzetének, államadósságának alakulását. Túlzottdeficit-eljárás akkor indul, ha egy tagállam költségvetési hiánya meghaladja a küszöbértéket. Ez alól két kivétel van¹:

- a tervezett vagy tényleges GDP-arányos költségvetési hiány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet; vagy
- a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez.

Ha egy tagállam nem felel meg az egyik vagy mindkét kritériummal kapcsolatos követelményeknek, a Bizottság erről jelentést készít. A Tanács a Bizottság javaslata alapján – figyelembe véve az érintett tagállam esetleges észrevételeit – egy általános értékelést követően határoz a túlzott hiány fennállásáról. A Tanács az érintett tagországnak ajánlásokat tesz a korrekciós lépésekre, illetve határidőt szab azok végrehajtására.

Amennyiben a tagállam nem tesz eleget a Tanács ajánlásainak, a Tanács ismételt felszólíthatja a tagállamot, hogy hozzon intézkedéseket a hiány csökkentésére. Az ajánlások el nem fogadása esetén a Tanács – többségi szavazással – szigorításokról, szankcióról² dönthet.

¹ Európai Unióról szóló szerződés 126. cikk (2) a)

² Nem kamatozó letét elhelyezése az Uniónál a túlzott hiány kiigazításáig vagy megfelelő mértékű pénzbírság kiszabása.

2. Előrejelzések

Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága (DG-ECFIN) évente minimum kettő, rövid távú, legalább a tárgyévre és az azt követő évre vonatkozó előrejelzést publikál.

Az előrejelzések módszertanát a Bizottság a honlapján következőképpen jellemzi: „Az előrejelzések készítői több ismétlődő forduló során összesen 180 változót vizsgálnak. Az előrejelzések nem központosított ökonometriai modell felhasználásával készülnek, hanem a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság országreferenseinek elemzései segítségével. Az országreferensek eltérő mértékben alkalmazzák az egyes statisztikai módszereket.”³

A Bizottság jelentéseiben figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és pénzügyi helyzetét.⁴

Az előrejelzések készítésénél a tagországokat 3 igazgatóság között osztják szét (9-9-9), amelyeken belül további alcsoportokat képeznek. (ld. 2. számú táblázat) Magyarország az ECFIN.DDG1.G.1 alcsoportban található Franciaországgal, Belgiummal és Luxemburggal együtt. Az utóbbi kivételével mindegyik ország jelenleg túlzottdeficit-eljárás alatt áll. Az 1. számú táblázatban található a Franciaországra, Belgiumra és Magyarországra vonatkozó – előrejelzett és tény – költségvetési hiányok mértéke 2004 és 2014 között. Tekintettel arra, hogy e három tagország egy alcsoportban található, lényeges módszertani különbségre összehasonlításukkor nem kell számítani.

1. számú táblázat: Költségvetési hiányok (Franciaország, Belgium, Magyarország)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*
Franciaország	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8	-3,9	-4,2
Belgium	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1	-5,6	-3,8	-3,7	-3,9	-2,9	-3,1
Magyarország	-6,5	-7,9	-9,4	-5,1	-3,7	-4,6	-4,3	4,3	-1,9	-3,0	-3,3

Forrás: Eurostat, *EB tavaszi előrejelzése, 2013

³ http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/index_hu.htm

⁴ Európai Unióról szóló szerződés 126. cikk (3)

A táblázat adatait az 1. számú ábra szemlélteti. Franciaország esetében a Bizottság 2013-as, míg Belgium és Magyarország esetén 2012-es korrekciós határidőt szabott a költségvetési hiány GDP-arányosan 3% alá szorítására, hiteles és fenntartható módon.

2. számú táblázat: Költségvetési hiány-előrejelzések (%) adott ország jegybankjainak adatai alapján

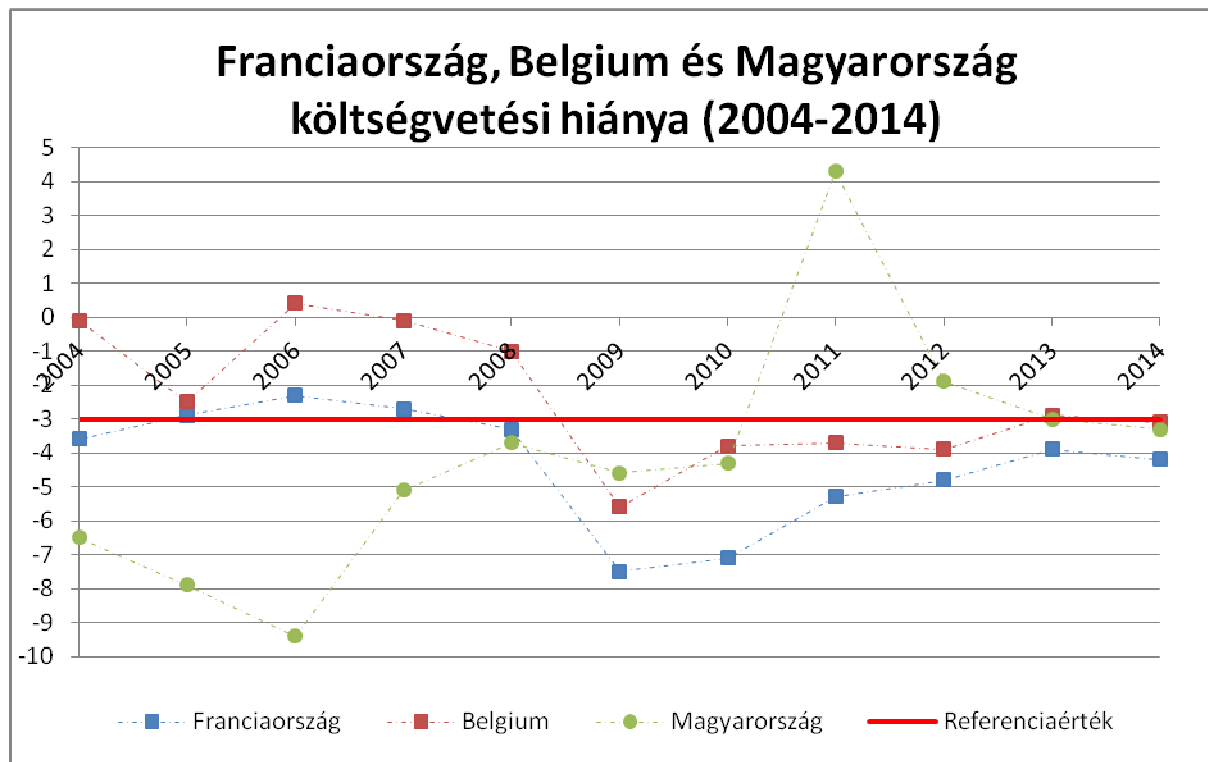
	2013	2014
Franciaország	-3,8	-3,2
Belgium	-3,2	-3,0
Magyarország	-2,9	-2,8

Forrás: DB Research gyűjtése – 2013. 04.02

A 2. számú táblázat adatait összehasonlítva a Bizottság előrejelzéseivel megállapítható, hogy az adott évre történő előrejelzések esetében (függetlenül attól, hogy itt tavaszi előrejelzésekről van szó) csekély mértékű – egy-két tized százalékpontnyi – eltérés tapasztalható, míg a következő évi prognózisok már jelentősebben eltérhetnek.

Habár a bizottsági előrejelzés alapján 2013-ban Belgium és Magyarország is a határértéken belül látszik teljesíteni a költségvetés hiányát, 2014-re Belgiumnál 0,1, Magyarországnál pedig 0,3 százalékponttal magasabb hiányt prognosztizálnak az elfogadható szinthez képest.

1. számú ábra: Költségvetési hiányok (Franciaország, Belgium, Magyarország)⁵



Forrás: Eurostat

Az 1. számú ábrán látható, hogy a 2008-as évtől, azaz a gazdasági válság kezdete óta Franciaország és Belgium nem teljesíti a költségvetési hiányszámra vonatkozó kritériumot, azonban 2008 előtt elfogadható szinten volt költségvetési hiányuk. Ezzel szemben Magyarország az uniós csatlakozása óta egészen 2011-ig nem teljesítette a kritériumot, 2011-től sikerült a 3 százalékos szint alá leszorítani a hiányt. Belgium a 2012 végi határidőre sem tudta 3% alá csökkenteni költségvetési hiányát.

A 2011-ben és 2012-ben történő referenciaérték teljesítése több szempontból is jelentős eredménynek minősül:

- 2008 után Franciaország és Belgium a korábbi évekre jellemző fegyelmezett költségvetési politika után lazább fiskális kondíciói miatt haladta meg a költségvetési hiányra vonatkozó referenciaértéket. Ezt a válságra adott gazdaságpolitikai intézkedések okozták, amelyek növekedést ösztönző (visszaesést megakadályozó) költségvetési lépésekben nyilvánultak meg.
- Magyarország ezzel szemben már 2008 előtt rendre túllépte a referenciaértéket, amelynek egyik legnagyobb reálgazdasági következménye a válság kirobbanása

⁵ Az ábrán az értékeket összekötő szaggatott vonal célja a trendek jobb átláthatóságának biztosítása.

után a költségvetési politika elégtelen mozgásterében nyilvánult meg. Ezen felül a korábban tartósan fennálló túlzott költségvetési hiány szerződésben foglalt referenciaszint alá történő leszorítása továbbra is kötelezettségként állt fenn, amely jelentős kiigazítási intézkedéseket indokolt az amúgy is rendkívül kedvezőtlen reálgazdasági kondíciók mellett.

- 2010 év végére három tized százalékponttal sikerült mérsékelni a költségvetési hiányt a 2009-es szinthez képest és 2011 volt az első olyan év, amikor mennyiségi értelemben teljesült a 3 százalékos költségvetési hiánycél. 2012-ben jelentősen a hiánycél alá, 1,9 százalékra sikerült a GDP-arányos költségvetési hiányt csökkenteni.

3. Túlzottdeficit-eljárások 2004-2013 között

A 3. számú táblázatban látható, hogy az Európai Unió összes tagállamát – Észtország és Svédország kivételével – érinti, vagy korábban érintette a túlzottdeficit-eljárás.

3. számú táblázat: Tagállami túlzottdeficit-eljárások⁶

Ország	Időtartam	Költségvetési hiány (%)			
		2010	2011	2012	2013*
ECFIN.DDG1.F.1					
Németország	2002-2007, 2009-2012	-4,1	-0,8	0,2	-0,2
Ausztria	2009-	-4,5	-2,5	-2,5	-2,2
Ciprus	2004-2006, 2010-	-5,3	-6,3	-6,3	-6,5
ECFIN.DDG1.F.2					
Portugália	2002-2004, 2005-2008, 2009-	-9,8	-4,4	-6,4	-5,5
Dánia	2010-	-2,5	-1,8	-4	-1,7
ECFIN.DDG1.F.3					
Hollandia	2004-2005, 2009-	-5,1	-4,5	-4,1	-3,6
Csehország	2004-2008, 2009-	-4,8	-3,3	-4,4	-2,9
Szlovákia	2004-2008, 2009-	-7,7	-5,1	-4,3	-3,0
ECFIN.DDG1.F.4					
Spanyolország	2009-	-9,7	-9,4	-10,6	-6,5
ECFIN.DDG1.G.1					
Franciaország	2003-2007, 2009-	-7,1	-5,3	-4,8	-3,9
Belgium	2009-	-3,8	-3,7	-3,9	-2,9
Luxemburg	2010	-0,9	-0,2	-0,8	-0,2
Magyarország	2004-	-4,3	4,3	-1,9	-3,0
ECFIN.DDG1.G.2					

⁶ A táblázat időtartam oszlopában szereplő kizárólag egy évszám esetén az adott országban mindössze bizottsági jelentés készült, eljárás nem indult.

Egyesült Királyság	2004, 2005-2007, 2008-	-10,2	-7,8	-6,3	-6,8
Észtország	-	0,2	1,2	-0,3	-0,3
Lettország	2009-	-8,1	-3,6	-1,2	-1,2
Svédország	-	0,3	0,2	-0,5	-1,1
ECFIN.DDG1.G.3					
Görögország	2004-2007, 2009-	-10,7	-9,5	-10	-3,8
ECFIN.DDG1.H.1					
Olaszország	2005-2008, 2009-	-4,5	-3,8	-3	-2,9
Málta	2004-2007, 2009, 2009-2012	-3,6	-2,8	-3,3	-3,7
Szlovénia	2009-	-5,9	-6,4	-4	-5,3
ECFIN.DDG1.H.2					
Írország	2009-	-30,8	-13,4	-7,6	-7,5
Lengyelország	2004-2008, 2009-	-7,9	-5	-3,9	-3,9
Litvánia	2009-	-7,2	-5,5	-3,2	-2,9
ECFIN.DDG1.H.3					
Finnország	2010-2011	-2,5	-0,8	-1,9	-1,8
Bulgária	2010-2012	-3,1	-2	-0,8	-1,3
Románia	2009-	-6,8	-5,6	-2,9	-2,6

*EB tavaszi előrejelzése, 2013

Forrás: Európai Bizottság honlapja, Eurostat

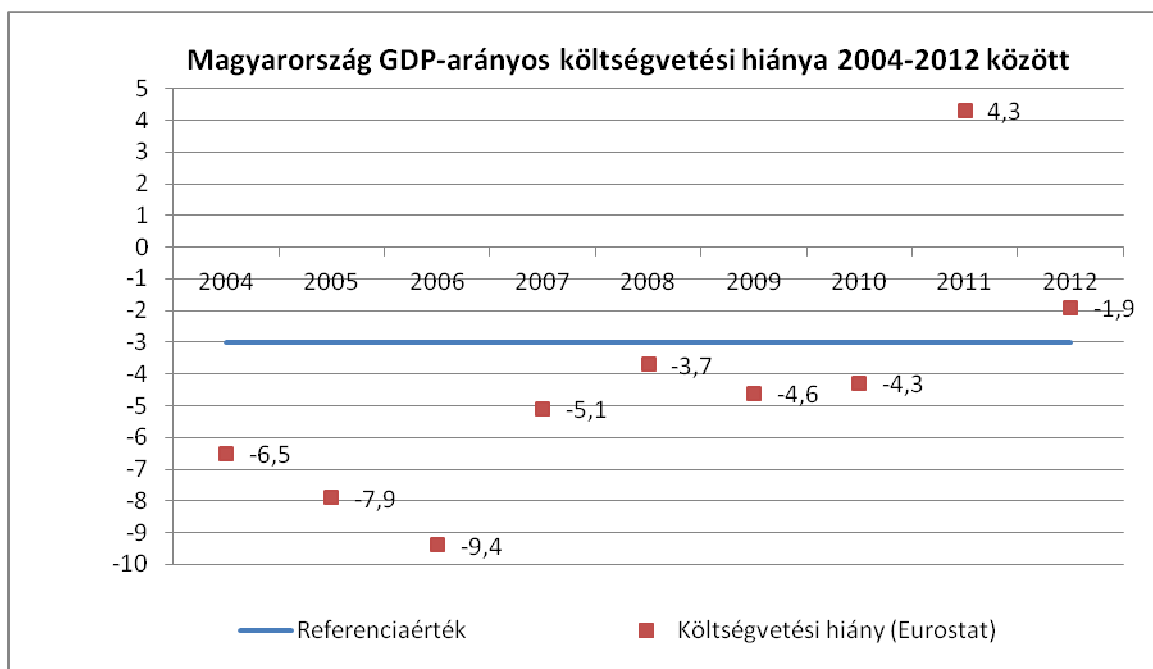
A tagországok költségvetési fegyelmeinek vizsgálatakor célszerű elkülöníteni a 2008 előtti és az azt követő időszakot. A válságkezelő intézkedések ugyanis 2008-tól a tagországok jelentős részénél a költségvetési hiány, illetve az államadósság elszaladását okozták.

A 3. számú táblázatban látható, hogy 2008-ig és előtte 13 tagországot érintett a túlzottdeficit-eljárás valamelyik fázisa, míg 2009-től már 25 tagországot. 12 tagországnál pedig egy már lezárt procedúra után ismét napirendre került a túlzottdeficit-eljárás, ezen országok esetében alapvetően a válság kirobbanása után tett, a gazdasági visszaesést enyhítő költségvetési intézkedések okozták a költségvetési fegyelem megbomlását.

4. Magyarország elleni eljárás története

Tizenegy nappal Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása után a Bizottság jelentést készített a magyar költségvetési folyamatokról, majd 2004. július 5-én a Tanács megindította a túlzottdeficit-eljárást.

Az ajánlásban a költségvetési korrekciós intézkedések által elérendő kritérium teljesítésére 2008-as határidőt tűztek ki. A 2. számú ábrán látható a tényleges költségvetési hiány.

2. számú ábra: Magyarország GDP-arányos költségvetési hiánya (%) 2004-2012 között


Forrás: Eurostat

2008-ra a GDP 3,7 százalékára tudta leszorítani a költségvetési hiányt a kormány, tehát nem sikerült teljesíteni a kitűzött határidőt. 2009-ben a költségvetési hiány ismét emelkedett, fontos megemlíteni, hogy ez jelentős gazdasági visszaesés mellett történt.

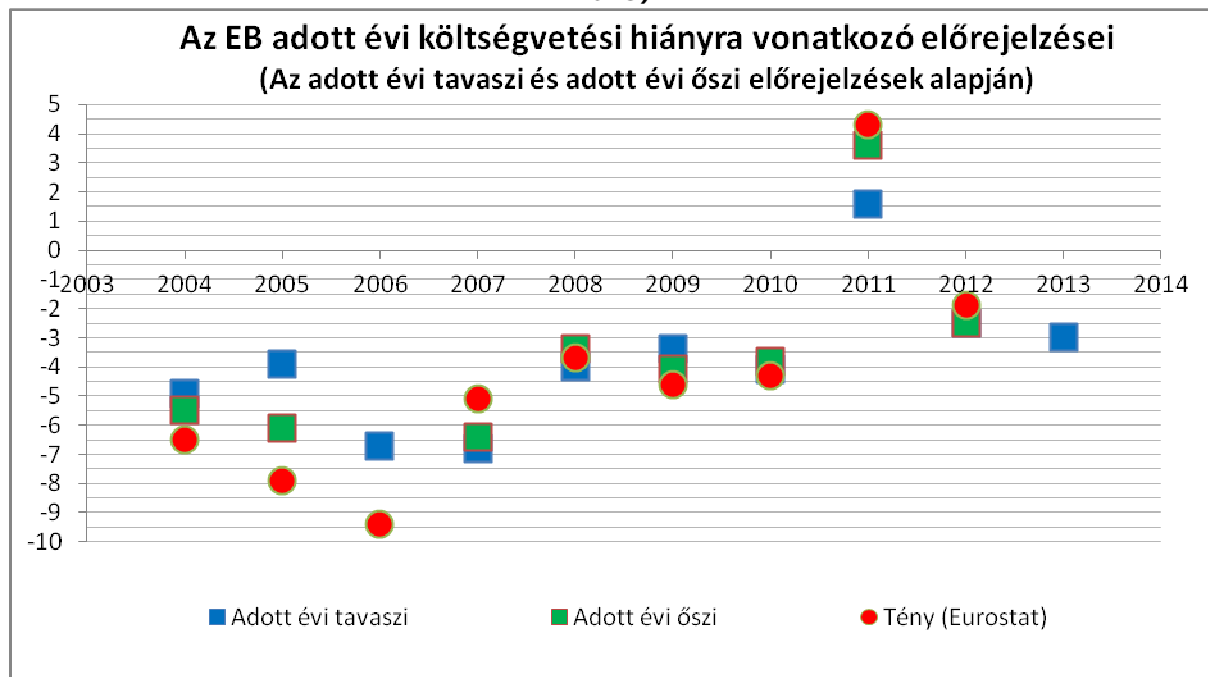
A magyar kormány a kritériumok teljesítésére további határidőt kapott, a hiánycélt 2011-ben tudta először teljesíteni. A költségvetési szabályrendszerben 2011-ben változás történt, decemberben hatályba lépett az ún. „hatos” csomag, ami a Stabilitási és Növekedési Paktum módosításával a korábbinál szigorúbb fiskális szabályok alkalmazását teszi lehetővé.

A költségvetési kiigazítás mennyiségi értelemben tehát 2011-ben érte el a referenciaértéket, a Bizottság azonban a mennyiségi szempontokon túl minőségi szempontokat is figyelembe vesz. A költségvetési hiány fenntarthatóságát nem egyszeri, hanem strukturális intézkedésekkel kell megteremteni.

A mennyiségi mutatókat könnyebb mérni, a kiigazítás minőségére vonatkozó szempontokat viszont nehéz teljesen objektív módon értékelni.

Ezenfelül a másik kritikus pont az előrejelzések pontossága. A Bizottság előrejelzéseit a rendelkezésre álló adatai alapján hozza meg. Ez amiatt kiemelt jelentőségű, mert a túlzott hiány fennállására vonatkozó döntését a Bizottság ezekre az előrejelzésekre építi. A Bizottság adott évi költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzései láthatóak a 3. számú ábrán.

3. számú ábra: A Bizottság őszi előrejelzései és a tények (2004-2013)



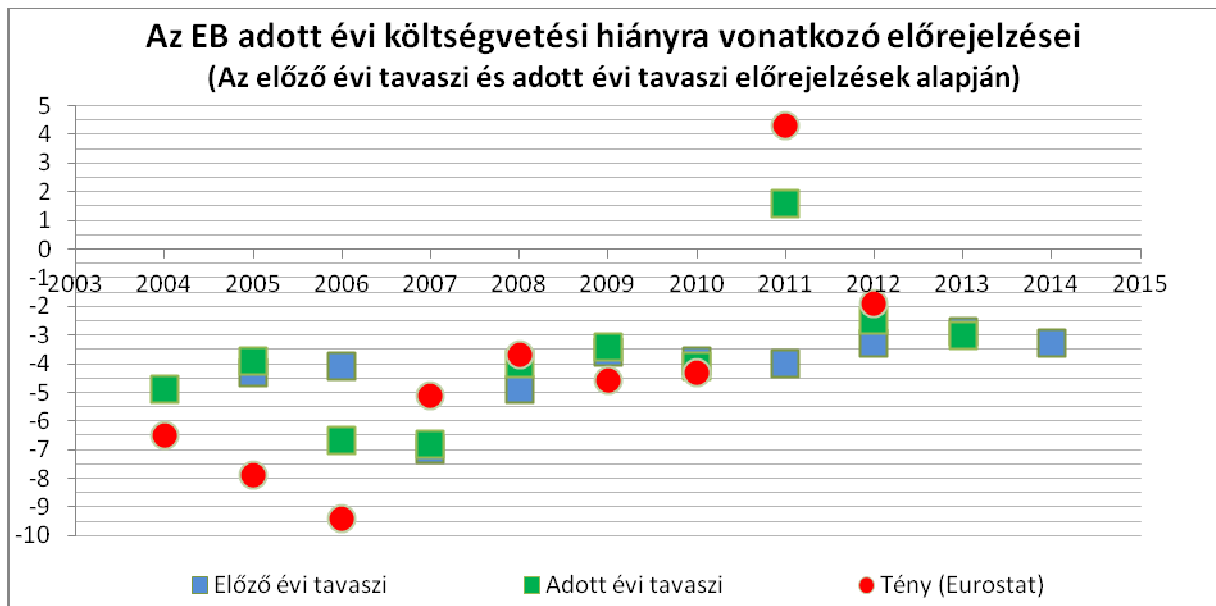
Forrás: Nézőpont Intézet gyűjtése bizottsági előrejelzések, Eurostat alapján

A 3. számú ábrán látszódik,⁷ hogy az őszi és a tavaszi előrejelzések között több tized százalékpontnyi eltérés található. 2008 előtt a bizottsági jelentések nagyobb eltéréseket mutattak, 2011-ben és 2012-ben az előrejelzések kedvezőtlenebbek voltak, mint a későbbi tényadatok.

A 4. számú ábrán pedig az látható, hogy az adott évre vonatkozó tavaszi jelentés és az előző évi tavaszi jelentés adott évre vonatkozó előrejelzései között is több tized százalékpontnyi eltérés található. A költségvetési hiány jövő évre való előrejelzése többek között azért is problémás, mert nem áll rendelkezésre az arra az évre vonatkozó költségvetés, illetve annak tervezete.

⁷ Értelemszerűen az őszi jelentések sokkal jobban prognosztizálnak, mint a tavaszi jelentések.

4. számú ábra: A Bizottság tavaszi előrejelzései és tények (2004-2014)



Forrás: Nézőpont Intézet gyűjtése bizottsági előrejelzések, Eurostat alapján

Megállapítható, hogy a makrogazdasági előrejelzések korlátozott prognosztizáló képessége miatt fokozottabb és körültekintőbb mérlegelés szükséges az adott tagállam költségvetési helyzetének vizsgálatakor. Ennek oka lehet a költségvetési tervezések átláthatóságának hiánya (nem állnak rendelkezésre a jövő évre vonatkozó konkrét költségvetési vagy adótörvények), valamint az eltérő mértékben alkalmazott egyes statisztikai módszerek miatt fennálló transzparencia hiánya is.

4. számú táblázat: A Bizottság által előrejelzett költségvetési hiány és a tényleges költségvetési hiány összehasonlítása

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
előző év tavasz		-	-	+	+	-	-	-	+
előző év ősz	-	-	-	+	+	-	-	-	+
adott év tavasz	-	-	-	+	+	-	-	-	+
adott év ősz	-	-	+	+	-	-	-	-	+

- jelentése: alulbecslés + jelentése: felülbecslés

A 4. számú táblázatban látható a Bizottság költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzéseinek eltérése a későbbi tényleges költségvetési hiánytól.

Az adott évre vonatkozó adott évi jelentések pontossága – a rövidebb időhorizont miatt – nagyobb, azonban a 2005 tavaszi előrejelzés még így is 4 százalékponttal, a 2005 őszi előrejelzés pedig 1,8 százalékponttal lőtte mellé, pontosabban becsülte alá az adott évi költségvetési hiányt.

A következő évre vonatkozó előrejelzések közül a legpontosabb a 2010-re vonatkozó 2009 őszi előrejelzés volt, mindössze 0,1 százalékpontnyi eltéréssel, a legpontatlanabbnak a 2011-re vonatkozó 2010 őszi előrejelzés bizonyult, amely 9 százalékponttal tért el a tényleges hiányadattól. Ugyanakkor ez annak volt köszönhető, hogy ekkor még nem volt látható a 2011-es nyugdíjpenztári intézkedés. Ezt az esetet – az intézkedés különleges voltából fakadóan – figyelmen kívül hagyva a 2006-ra vonatkozó 2005-ös tavaszi előrejelzés volt a legpontatlanabb, ami 5,3 százalékponttal tért el a tényleges hiányadattól.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó prognózisok előrejelző képessége korlátozott. Kifejezetten a hosszabb időtávú előrejelzéseknél – jelen esetben például a következő évre vonatkozó költségvetési hiány becslése esetében – indokolt az óvatosság, mert többnyire nem pontosak.

Mindenesetre a tényadatokat figyelembe véve megállapítható, hogy a tervezett vagy tényleges GDP-arányos költségvetési hiány jelentős mértékben csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet. Ez ugyan néhány tized százalékpontnyi eltéréssel a Bizottság 2013-ra és 2014-re vonatkozó előrejelzéseiben is látszik. Ezen kívül a gazdasági folyamatok minél pontosabb előrejelzéséhez szükséges figyelembe venni az egyes tagországok év közben tett, az előrejelzés elkészítésekor még nem ismert egyes lépéseinek költségvetési hatásait.

Minden egyéb tényező változatlansága mellett a magyar kormány által bejelentett háromlépcsős költségvetési kiigazító intézkedéscsomag méreteit tekintve a 2013-ra vonatkozó költségvetési hiánycél elérése egyértelműen megalapozottnak látszik.