



International Center for Economic Growth
Európai Központ

Vélemény Nr. 2

GÁSPÁR PÁL:

**CSATLAKOZÓ ÁLLAMOK:
NÖVEKVŐ KÖLTSÉGVETÉSI PROBLÉMÁK**

2002. OKTÓBER

Tartalomjegyzék

<i>I. Differenciált, de romló államháztartási egyenlegek</i>	<i>3</i>
<i>II. A növekvő fiskális feszültségek okai</i>	<i>4</i>
<i>III. Az államháztartási egyenlegek romlásának rövidtávú következményei</i>	<i>7</i>
<i>IV. A romló egyenlegek középtávú hatásai</i>	<i>7</i>

Tartalom A csatlakozó országokkal kapcsolatosan megfogalmazódó legfontosabb kritika az államháztartás egyensúlyi pozíciójának alakulásával kapcsolatos. ICEG Európai Központ elemzése bemutatja az államháztartási egyenlegek alakulását befolyásoló tényezőket, rámutatva, hogy a bírálatok a közép-európai gazdaságokat tekintve jogosak, és jelentős fiskális alkalmazkodásra van szükség ahhoz, hogy az EU csatlakozás fiskális hatásai kezelhetők és az Euró-övezeti tagságra történő felkészülés zavartalan legyen.

I. DIFFERENCIÁLT, DE ROMLÓ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK

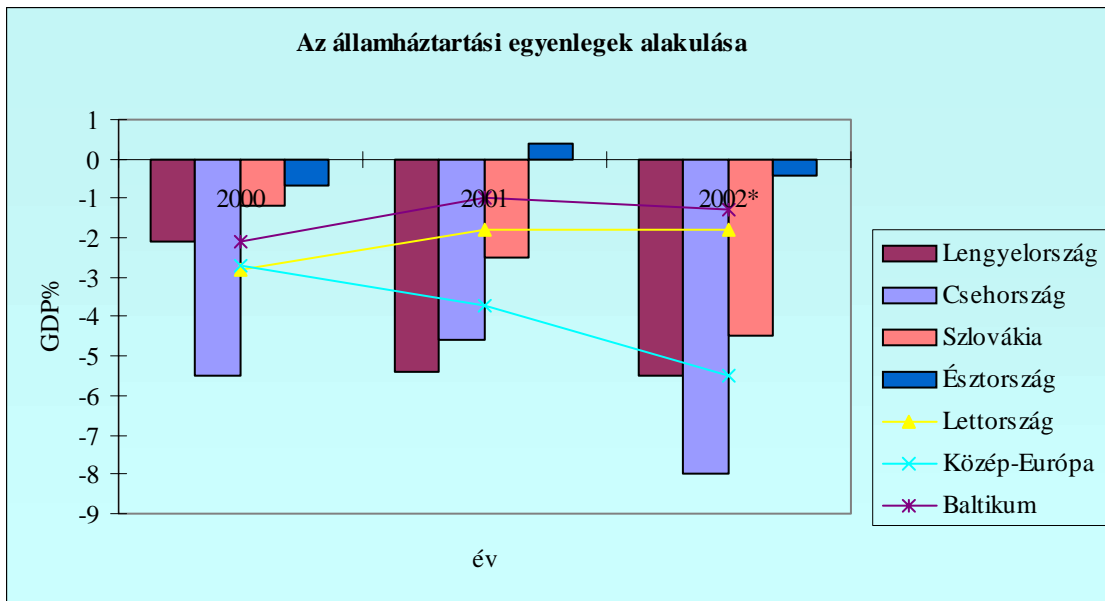
Az Európai Bizottság által nyilvánosságra hozott ország-jelentések közül a csatlakozó államok gazdaságpolitikáját és gazdasági felkészültségét érintő bírálatok központi eleme az államháztartási egyensúly alakulása volt. A jelentések szinte egységesen állapították meg, hogy kedvezőtlen folyamat a hiány növekedése, amely egyes gazdaságokban már kritikus és hosszabb távon nehezen kezelhető szintet ért el, és mindenképpen visszaveti a gazdaságok nominális konvergenciáját és képességét a maastrichti feltételek teljesülésére.

Az adatokat és folyamatokat elemezve megállapítható, hogy a csatlakozó kelet-európai gazdaságok az államháztartási egyenlegek alakulását illetően 2 jól elkülöníthető csoportra oszthatók. A Baltikumban az államháztartási egyenleg összességében kedvezően alakulnak, a hiány egyik gazdaságban sem haladja meg 2002-ben a várakozások szerint a GDP 2%-át. Ráadásul a fegyelmezett költségvetési politikával rendelkező Észtország mellett 2002-ben előreláthatólag Lettországnak és Litvániának is sikerül mérsékelni államháztartási hiányát, amelynek súlyozatlan átlaga 1,3%-ra mérséklődhet a 3 gazdaság esetében.

Az államháztartási egyenlegek kedvező alakulásához szerkezeti és intézményi adottságok is hozzájárulnak: a valutatanács, illetve Lettorság esetében a rögzített árfolyam hosszabb ideje fegyelmezett fiskális politikát eredményez, miközben az alacsony adósságszint mérsékelt tartja a kamatkidadások növekedését. A költségvetési politikában jelentősebb korrekcióra csak az 1997 augusztusi orosz valutaválságot követően került sor, ezt leszámítva összességében fegyelmezett és kiszámítható maradt.

Az államháztartási egyenlegek alakulása szempontjából további kedvező tényező, hogy a növekedési ütemek a kis balti államokban sokkal kevésbé estek vissza mint a közép-európai gazdaságokban tekintettel arra, hogy exportjukban magasabb az elmúlt 3 évben dinamikus növekvő orosz és volt FÁK államok részesedése, és az EU-n belül is a dinamikusabb északi államokkal állnak szorosabb kereskedelmi kapcsolatban. Miközben a közép-európai államok exportjuk 70-75%-át bonyolítják le az EU-val (és ezen belül meghatározó a mostani visszaesésben különösen súlyosan érintett Németország aránya), addig a balti államoknál ez az arány az 50%-hoz áll közelebb, miközben a FÁK és az egymással bonyolított kereskedelem aránya eléri a teljes kivitel harmadát és a skandináv államoké a 25-50%-ot.

Grafikon 1



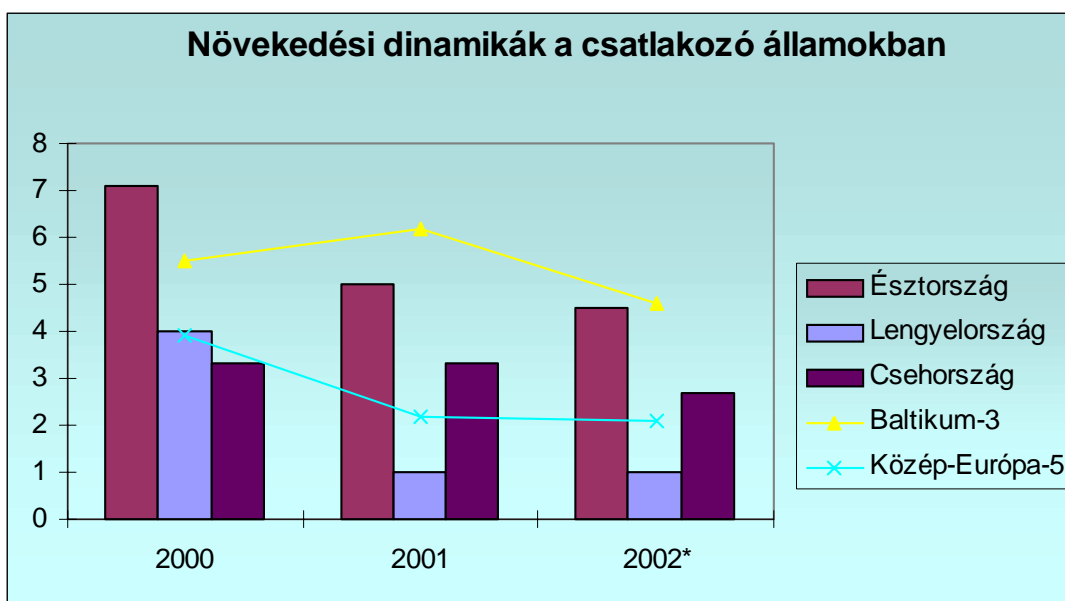
A balti államokkal összehasonlítva a közép-európai gazdaságok növekvő fiskális problémákkal kénytelenek szembenézni. Az 5 közép-európai gazdaság államháztartási hiányának súlyozatlan átlaga a 2000-ben megfigyelt GDP arányos 2,7%-ról 2001-re 3,7%-ra növekedett és az előrejelzések szerint 2002-ben elérheti a GDP 5,6%-át. Az államháztartási deficitje különösen Lengyelországban, Csehországban és Magyarországon ölt aggasztó méreteket: idén 5,5%, 8,0% és 6,5%-os hiány várható ezekben a gazdaságokban.

A hiány a kormányzati programok és a szakértői becslések alapján is ráadásul tartósnak tűnik, mert az előrejelzések csak kisebb mértékű csökkentést prognosztizálnak 2003-ra. A magas államháztartási hiány következtében Magyarországon megtorpant az államadósság GDP arányos szintjének csökkenése, míg a négy másik gazdaságban az államadósság/GDP mutató – igaz eltérő mértékben és eltérő szintről – növekszik. Ezzel együtt az adósságszintet illetően Magyarországot és Lengyelországot tekintve a gazdaságok jelentős tartalékokkal rendelkeznek a maastrichti kritériumok teljesítését illetően.

II. A NÖVEKVŐ FISKÁLIS FESZÜLTSEGEK OKAI

Mi okozza az egyenlegek látványos romlását ezekben a gazdaságokban? Miközben a növekvő államháztartási hiány mögött álló tényezők országonként eltérőek, néhány általános is kimutatható ebben a folyamatban.

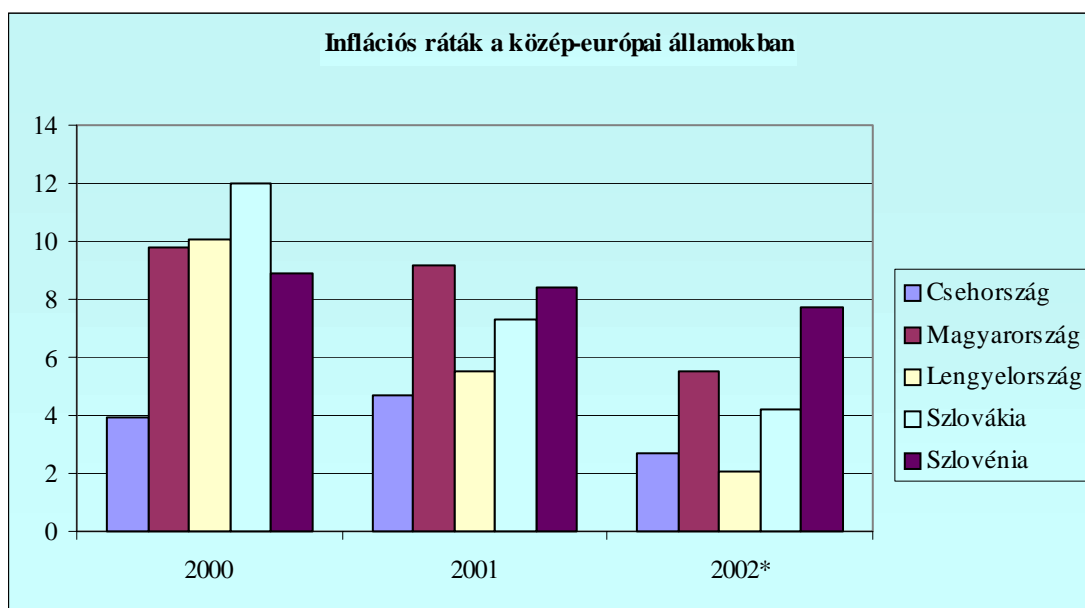
Grafikon 2



Az egyenlegek romlása minden gazdaságban tükrözi a ciklikus tényezők kedvezőtlen hatását, amely elsősorban az adóbevételek tervezettnél kisebb mértékű növekedésén keresztül érvényesül. A közép-európai csatlakozó államok exportjának 75%-át adó Európai Unió rendkívül alacsony, az előrejelzések alapján 1%-tól is elmaradó növekedése erőteljes negatív sokként jelentkezik és mérsékli a gazdaság növekedését: miközben az 5 közép-európai állam átlagos növekedése 2000-ben még 3,9% volt, addig ez 2002-ben 2,1% lesz. Jelentős a növekedési ütemek visszaesése Lengyelországban és kisebb mértékben Szlovéniában, de a negatív keresleti sokk az összes gazdaságban visszahat az egyenlegek alakulására. A növekedési ütem jelentős gyorsulására rövidtávon nem lehet számítani, figyelembe véve a kereslet szerkezetét és dinamikáját.

A deficit növekedéséhez sajátos módon a közép-európai csatlakozó gazdaságokban a sikeres dezinfláció is hozzájárul. A lassuló növekedési ütemek mellett elsősorban a mérséklődő infláció befolyásolja kedvezőtlenül az elsődleges bevételek és egyenlegek alakulását a nominális GDP változatlan adóterhelés melletti kisebb ütemű növekedése miatt. A költségvetési politikáknak egyre inkább figyelembe kell venni, hogy az infláció nyújtotta jövedelemátcsoportosítás lehetőségei sokkal korlátozottabbak a mérséklődő infláció mellett: az átlagos inflációs ráta 2000 és 2002 között éppen a felére, 9%-ról 4,5%-ra csökken az 5 ország átlagában, miközben Lengyelország és Csehország idén már előreláthatólag teljesíti a maastrichti inflációs kritériumot.

Grafikon 3.



A bevételeket kedvezőtlenül alakító folyamatok mellett az államháztartási egyenlegek romlása mögött a költségvetési kiadások erőteljes növekedése áll, ami elsősorban a kormányzatok által a kedvezőtlen keresleti sokkok kezelése érdekében alkalmazott anti-ciklikus fiskális politikák hatását tükrözi. A csökkenő nettó export, illetve lassabban bővülő (Magyarország, Csehország) vagy csökkenő (Lengyelország) magánberuházások ellensúlyozása érdekében a kormányzatok erőteljes költségekbe kezdtek, amit több gazdaságban a politikai ciklus (választások) is erőteljesen befolyásolt. Az államháztartási kiadások közül a folyó és a tőke jellegű, beruházási kiadások egyaránt dinamikusabban növekednek. A kedvezőtlen konjunkturális hatások érvényesülnek a kiadások alakulásában is, elsősorban Lengyelországban és Szlovákiában, ahol a rendkívül magas munkanélküliség addicionális államháztartási kiadásokat tett szükségessé.

Összességében a fiskális politikák lazulása már 2001-ben is jól látható a romló államháztartási és költségvetési egyenlegekből, és ez a folyamat gyorsult fel 2002-ben, amihez közel egyenlő mértékben járult hozzá a kiadások növekedése, illetve a bevételek csökkenése.

A kedvezőtlen ciklikus hatások és a fellazuló fiskális politika mellett a romló államháztartási egyenlegek strukturális tényezők hatását is jelzik. Így Csehországban és Szlovákiában most jelentkeznek a korábban végrehajtott szerkezeti reformok költségei, amelyek a bankszektor konszolidálásával, illetve a pénzügyi fegyelem erősítésével állnak összefüggésben. Hasonlóképpen Lengyelországban a felgyorsult tőkebeáramlás nyomán bekövetkező szerkezetváltás, javuló hatékonyság fiskális költségei. Ezek a folyamatok a költségvetési kiadások növekedéséhez vezetnek

a munkanélküliség és nyugdíjkiadások növekedése, a pénzügyi intézmények gyengélkedése és a vállalati szektor átszervezése miatt.

III. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK ROMLÁSÁNAK RÖVIDTÁVÚ KÖVETKEZMÉNYEI

Milyen következményekkel jár a fiskális politikák fellazulása és az államháztartási hiány növekedése? Egyrészt ennek nyomán a gazdaságok többségében változott a gazdaságpolitikai mix: lazuló fiskális politika párosult szigorú (Csehország, Lengyelország) vagy éppen szigorodó (Magyarország) monetáris kondíciókkal. A jegybankok ugyanis kénytelenek voltak a reálkamatok növekedését eredményező monetáris politikát folytatni annak érdekében, hogy a fiskális expansió ne gátolja a meghirdetett dezinflációs pályát (Lengyelország), illetve ne okozzon túlzott mértékű romlást a folyó fizetési mérleg egyenlegben (Csehország, Szlovákia, Magyarország). Ez a gyors dezinfláció mellett a nominális kamatok infláció csökkenésétől elmaradó mérséklődésében jelentkezett, és a Lengyelországot kivéve felértékelődő árfolyamok eredményeképpen jelentősen szigorította a monetáris kondíciókat.

A kialakuló monetáris-fiskális politikai mix azonban kedvezőtlen makrogazdasági hatásokkal jár. Így negatívan hat a gazdasági növekedésre, különösen ott, ahol a magánberuházások és fogyasztás kamatérzékenysége magas illetve nem érvényesül a jövedelempolitika fellazulása. A gazdaságpolitikai mix hozzájárult a kamatfüggő tőkebeáramlások növekedéséhez, illetve gyorsítja a valuták elmúlt időszakban amúgy is érzékelhető felértékelődését. Ez különösen azokban a gazdaságokban (Lengyelország, Csehország és Szlovákia) jelent addicionális terhet, ahol a közvetlen tőkebefektetések növekedése miatt amúgy is jelentős a tőkebeáramlás és a hazai valuta iránti kereslet.

IV. A ROMLÓ EGYENLEGEK KÖZÉPTÁVÚ HATÁSAI

Az államháztartási deficit növekedésének vannak azonban hosszabb távú kedvezőtlen hatásai is. Az egyik ilyen következmény, hogy a magas államháztartási hiánnyal rendelkező gazdaságokban időben csúszhat az egységes valuta bevezetése. Miközben a balti államok euró-övezeti tagságát a valutarendszerük, az alacsony infláció és államháztartási hiány/államadósság felgyorsíthatja, addig a közép-európai gazdaságoknak rendkívüli erőfeszítéseket kell tenni az államháztartási deficit lefaragásához.

Eddig ugyanis a gazdaságok többsége a minél gyorsabb euró-övezeti csatlakozást támogatta, ami a 2004-es EU és ezt követő ERM-II tagság alapján legkorábban 2007-re megvalósítható. Ehhez azonban arra van szükség, hogy az euró-övezethez történő csatlakozáshoz szükséges kritériumok teljesülésének 2006-ban várható elemzésekor a 2005-ös államháztartási hiány a küszöbérték alatti legyen. Figyelembe véve a közép-európai gazdaságokban megfigyelhető államháztartási hiányokat a 3%-os deficit teljesítése 2005-re rendkívül ambiciózusnak tűnik. Ez ugyanis éves szinten átlagosan 1-1,5%-os GDP arányos deficit csökkenést feltételez, aminek megvalósulása a jelenlegi gazdasági és politikai feltételek mellett nehezen tűnik kivitelezhetőnek jelentősebb költségvetési politikai fordulat nélkül. .

Az euró-övezethez történő csatlakozás időbeli elhúzódása viszont kedvezőtlen várakozásokat alakíthat ki a piaci szereplőkben: nagyobb árfolyam-volatilitást, a kamatprémium növekedését eredményezheti, gátolva a növekedés és a nominális konvergencia más elemeinek (kamatlábak és infláció) teljesülését.

Az euró-övezeti tagsággal kapcsolatban említetteknél figyelembe kell venni, hogy a fiskális kiigazítás a közép-európai gazdaságokban rendkívül nehéz feladat lesz. Ennek egyik oka, hogy az exogén adottságok rendkívül kedvezőtlenek és nem segítik a fiskális korrekciót: az euró-övezet növekedési kilátásai rosszak, az egyensúlyi és szerkezeti gondok miatt a belföldi kereslet növekedése korlátozott. A kedvezőtlen ciklikus tényezők mellett figyelembe kell venni azt is, hogy rövidtávon a várható EU csatlakozás addicionális feszültségeket eredményezhet. Ennek egyik hatása már 2004-től érezhető lesz, mivel az egységes belső piachoz történő csatlakozás a korábban csatlakozó gazdaságok példája alapján jelentős költségeket is eredményezhet a növekvő csődök és felszámolások formájában, ami áttételesen érinti az államháztartás bevételi és kiadási oldalait is.

Az EU csatlakozásból a költségvetésre nehezedő másik rövidtávú teher, hogy a kofinanszírozás rendszerén belül a megnyíló EU-s finanszírozási forrásokhoz saját nemzeti, ezen belül döntően állami forrásokat kell helyezni. Ez eredményezheti az állami kiadások racionalizálását, azok ésszerűbb felhasználását, de ha ez elmarad a rendelkezésre álló rövid időszakban, akkor ez a kiadások és a hiány növekedésében is testet ölthet.