

Tartalom

KÖZPÉNZÜGYEK

KONVERGENCIAPROGRAM

KOVÁCS ÁRPÁD: Gondolatok a konvergenciaprogramról _____ 407

AKAR LÁSZLÓ: A gazdaságpolitikai fordulat és az új konvergenciaprogram _____ 424

BOKOR LÁSZLÓ – DOMBI ÁKOS – GYÖRGY LÁSZLÓ – VERESS JÓZSEF:
Gazdaságpolitikai reflexiók a 2006-os konvergenciaprogram ürügyén _____ 433

ÁLLAMHÁZTARTÁS

BATHÓ FERENC: Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei _____ 456

MONETÁRIS POLITIKA

SZAPÁRY GYÖRGY: Az inflációs célkövetés tapasztalatai Magyarországon _____ 463

EURÓPAI INTEGRÁCIÓ

LOSONCZ MIKLÓS: Uniós adóharmonizáció és adóverseny – tanulságok
Magyarország számára _____ 474

SZAKIRODALMI SZEMLE

KÖNYVEKRŐL

CSILLAG ISTVÁN – MIHÁLYI PÉTER: Kettős kötés – A stabilizáció
és a reformok 18 hónapja (*Szakolczai György*) _____ 490

DÉZSY JÓZSEF: Egészséggazdaságtan egy kissé másképpen – az egészségügyi
rendszer irracionalitásai, tévedései, illúziói (*Nagy Balázs*) _____ 501

Egy kiváló műhely eredményei, PM kutatási füzetek
(*Schweitzer Iván*) _____ 505

PÉNZÜGYI SZEMLE

Közpénzügyi szakfolyóirat
Megjelenik negyedévenként

Alapító, laptulajdonos: Pénzügyminisztérium 1954. májustól
Állami Számvevőszék 2005. júliustól

*A folyóirat célja, hogy hiteles képet adjon a pénzügyi rendszerről,
valamint – a legfontosabb pénzügyi összefüggések tükrében – a közszféra
és a nemzetgazdaság működésének főbb vonásairól, a felzárkózási, jövőépítési törekvésekről
és a kapcsolódó szakmai vitákról.*

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

Akar László, Asztalos László György, Auth Henrik, Báger Gusztáv, Bod Péter Ákos,
Botos Katalin, Chikán Attila, Csapodi Pál (főszerkesztő), Erdei Tamás (társelnök), Fazekas Károly,
Gidai Erzsébet, Halm Tamás, Hetényi István, Katona Tamás, Kovács Árpád (elnök),
Kupa Mihály, Mészáros Tamás, Nagy Zoltán, Palócz Éva, Parragh László, Roóz József,
Schweitzer Iván, Székely Péter, Terták Elemér, Török Ádám (társelnök),
Varga Mihály, Veress József, Voszka Éva

A SZERKESZTŐSÉG

Csapodi Pál (főszerkesztő), Lévai János (felelős szerkesztő),
Asztalos László György, Báger Gusztáv, Halm Tamás, Schweitzer Iván, Török Ádám (rovatvezetők),
Nagy Ildikó (szerkesztő), Görgényi Pálné (szöveggondozó)

A Pénzügyi Szemle a szerkesztőbizottság tudományos minősítéssel rendelkező tagjai
által lektorált cikkeket közöl.

A kiadványról kereskedelmi célú másolat készítése
vagy más formában való felhasználása a kiadó engedélye nélkül tilos.

Pénzügyi Szemle – közpénzügyi szakfolyóirat ■ Szerkesztőség: 1052 Budapest, Bécsi u. 5., telefon: 484-9104, 235-4075,
e-mail cím: hingljn@asz.hu ■ Szakfordítás: L.C. Bt. ■ Kiadja a Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 1085 Budapest, Somogyi
Béla u. 6., telefon: 266-9290 ■ Felelős kiadó: dr. Kodela László elnök-vezérigazgató ■ Nyomja a Magyar Hivatalos Közlöny-
kiadó Lajosmizsei Nyomdája. Felelős vezető: Burján Norbert vezérigazgató-helyettes. ■ HU ISSN 0031-496-X. 06.2076

Példányszámonkénti ár: 5000 Ft

E számunk szerzői

AKAR LÁSZLÓ

vezérigazgató, GKI Gazdaságkutató Rt.

BATHÓ FERENC

főosztályvezető, Pénzügyminisztérium

BOKOR LÁSZLÓ

egyetemi tanársegéd, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

DOMBI ÁKOS

egyetemi tanársegéd, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

GYÖRGY LÁSZLÓ

PhD-hallgató, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem

KOVÁCS ÁRPÁD

egyetemi magántanár,
elnök, Állami Számvevőszék

LOSONCZ MIKLÓS

kutatásvezető, GKI Gazdaságkutató Rt.,
egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Győr

NAGY BALÁZS

tudományos munkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem,
PhD-hallgató, Debreceni Egyetem

SCHWEITZER IVÁN

a közgazdaságtudomány kandidátusa,
rovatvezető, Pénzügyi Szemle

SZAKOLCZAI GYÖRGY

habilitált doktor,
professzor emeritus, Általános Vállalkozási Főiskola

SZAPÁRY GYÖRGY

alelnök, Magyar Nemzeti Bank

VERESS JÓZSEF

a közgazdaságtudomány doktora,
tanszékvezető egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi
Egyetem

Egy éves a megújult Pénzügyi Szemle

2005 őszen látott napvilágot a tematikájában, szerkezetében és küllemét, prezentációját tekintve egyaránt megújult, magyar és angol nyelvű hazai közpénzügyi szakfolyóirat, a Pénzügyi Szemle. Azóta eltelt egy esztendő. Ez alatt a 2005. évi összevont számot követően, vállalásunknak megfelelően negyedévi rendszerességgel közreadtuk a folyóiratot. Most az ez évi 4. számot kapják kézhez tisztelt Olvasóink.

Szakmai programunkat – a szerkesztőbizottság támogatásával – teljesítettük. Az impresszumban is közzétett célunknak megfelelően, tudatosan összpontosítottuk figyelmünket a nemzetgazdaság és az állambáztartás működésének legfontosabb összefüggéseire, a jövőépítési törekvésekre és a kapcsolódó szakmai gondolatcserékre .

Ennek jegyében súlyponti kérdésként kezeltük a versenyképesség nemzetgazdasági és vállalati aspektusait, az innovációs stratégiát, gazdaságunk integrációérettségét és az olyan újszerű törekvéseket is, mint az állam és a magánszféra gazdasági kooperációjának kibontakozása. Megkülönböztetett figyelmet fordítottunk az Európai Unió jövőképeire, a 2007–2013. évi pénzügyi kerettervire, miközben nem feledkezünk meg az olyan speciális – szintén nemzetközi dimenziójú – problémákról sem, mint a pénzmosás elleni küzdelem paradigmaváltása.

Mindemellett a hazai állambáztartás működésének, a költségvetési szisztéma korszerűsítésének, a közpénzügyi reformnak, az ezekre ható, mélyebben fekvő háttérösszefüggéseknek és befolyásoló tényezőknek az áttekintése, értékelése és elemzése állt a Pénzügyi Szemle sokszínű tematikai palettájának középpontjában.

Ezeknek a törekvéseknek a jegyében ajánljuk tisztelt Olvasóink szíves figyelmébe ez évi záró számunkat, amelyben hangsúlyosan szerepelnek a konvergenciaprogram, valamint az állambáztartás és a monetáris szféra működésének a konvergenciával is összefüggő alapvető kérdéseit áttekintő tanulmányok.

A közelgő ünnepekre tekintettel tisztelt Olvasóinknak és szerzőinknek – a szerkesztőbizottság és a szerkesztőség nevében is – békés, boldog karácsonyt és sikerekben gazdag új évet kívánok!

Csapodi Pál
főszerkesztő

Kovács Árpád*

Gondolatok a konvergenciaprogramról

A legfőbb állami ellenőrzési intézmények ma már nemcsak – nemzetközi standardok alkalmazásával végzett – egyedi vizsgálatokról készítenek jelentéseket, hanem tapasztalataik szintetizálásával körülhatárolt (nemzet)gazdasági kérdések körében tanácsadással is hozzájárulnak a törvényhozás, valamint a (pénzügyi) kormányzat munkájához. A gazdaságpolitika vagy a fiskális politika és azok szakmai összefüggéseinek minősítése nem feladatuk, arra nincs felhatalmazásuk. A tanácsadás, a véleményformálás általában valamely feladat, program valóra váltásának előmozdításához hasznosítható ellenőrzési tapasztalatok, elemzések, ajánlások közreadásában nyilvánul meg.

A tanácsadás így módon kiterjedhet bizonyos gazdaságpolitikai célok, intézkedések megalapozottságának, a valóra váltásukhoz vezető folyamatok fenntarthatóságát előmozdító felkészülésnek, az előkészítést szolgáló elemzések minőségének és a várható kockázatoknak a mérlegelésére, értékelésére, s mint ilyen kétségkívül megfelel az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szervére vonatkozó törvényi kötele-

zettségeknek és jogosultságoknak. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) felelősséget érez és visel azért, hogy ellenőrzési tapasztalatai alapján, de azokon túlmenően is közreadja, milyen következtetésekre jutott, milyen kockázatokat tárt fel és hol, miben lát korrekciós teendőket. Ez egyben alapvető stratégiai törekvése is.

Az Állami Számvevőszék miniszterelnöki felkérésre éppen ennek jegyében véleményezte a konvergenciaprogramot.¹

A vélemény összeállításakor nem a stabilizációs lépésekre helyeztük a hangsúlyt, hanem – azokat tényként, a programindítás reális alapjaként elfogadva – az intézményátalakítások és a strukturális reformok megalapozottságának megítélésére összpontosítottuk figyelmünket. Emellett azokat a szempontokat tartottuk szem előtt, amelyek alapján a konvergenciaprogram véleményezése kapcsán is hozzájárulhatunk a közpénzfelhasználás átláthatóságának elősegítéséhez, az állam, az államháztartás működési hatékonyságának javításához.²

A PROGRAM FŐ IRÁNYVONALA – ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

A Magyar Nemzeti Bank (MNB), valamint a Konvergencia Tanács konvergenciaprogramhoz kapcsolódó, írásba foglalt véleményéhez hason-

* A szerző külön is köszönetét fejezi ki kollégáinak, *Báger Gusztávnak, Horváthné Menyhárt Erikának és Kékesi Lászlónak* a konvergenciaprogramról szóló számvevőszéki vélemény összeállításában való közreműködésükért. Más kollégák mellett az ő munkájuk is hozzájárult ahhoz, hogy e gondolatokat közreadhassuk.

lóan mi is úgy ítéltük meg, hogy a programban bemutatott intézkedéssor határozott koncepció és stratégiai vonalvezetés mentén szakmailag kidolgozottnak tekinthető. Kedvezőnek találtuk, hogy szemléletét és a konkrét intézkedéseket is tekintve, határozottan juttatja kifejezésre az egyének és az állam szerepvállalását, felelősségét a teherviselésben. A szakmai megalapozottság, kidolgozottság alapvetően a program időhorizontjának végéig, 2009-ig jellemző. Az ezt követő időszakra a program körvonalai elmosódottabbakká válnak, részben az időtávból adódó természetes bizonytalanságok, nem kis részben azonban a fenntarthatósághoz szükséges további intézkedések kidolgozatlansága folytán.

A program világossá teszi, hogy egy struktúrájában, technológiájában, szervezettségében és vezetési színvonalában folyamatosan megújulásra törekvő és arra képes gazdaság létrehozását kívánja előmozdítani.

A dokumentum adatait a rendelkezésre álló információkkal, ezek sorában közvetlen vizsgálati adatokkal is összevetve arra jutottunk, hogy *a kiigazító pálya makrogazdasági összefüggéseinek kiinduló paraméterei és prognózisai reálisak*, sőt inkább valamelyest pesszimisták, illetve körütekintően óvatosak. Ezen a téren ilyenformán a program nem hordoz kockázatot, inkább némi tartalékkal rendelkezik. A programban felrajzolt pálya megvalósításának esélyeit sajátos módon az is javítja, hogy a kormány félévente beszámol az Ecofinnak (Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa), és szükség esetén a korrekciós intézkedések végrehajtásáról is gondoskodnia kell.

Fontosnak tartjuk, hogy a program alternatív pályákat is megrajzol. Megítélésünk szerint azonban szükséges lett volna (lenne még) egy olyan változat kidolgozása és elemzése is, ami arra a nemkívánatos esetre vonatkozik, ha az egyensúlyi pálya kialakításánál figyelembe vett valamennyi feltétel, befolyásoló tényező a vártnál, a számítottnál kedvezőtlenebbül alakul. Ezt az eshetőséget sem szabad ugyanis figyel-

men kívül hagyni. Célravezető annak kimunkálása, hogy egy ilyen szituáció miként hat a kormányzati cselekvés mozgásterére, mennyiben befolyásolja a program fő irányvonalát és az azt szolgáló részintézkedések valóra váltásának esélyeit, illetve az eredeti határidők betartását. Éppen ebben az összefüggésben lehet és kell elemezni, hogy a legkedvezőtlenebb feltételek bekövetkezte esetén milyen módon lehet elejét venni az esetleges visszarendeződéseknek.

A dokumentum melléklete a legfontosabb intézkedéseket tartalmazza. Ez segíti az események nyomon követését, ellenőrizhetőségét.

A program alkotói az egyensúlyi feszültségek feloldását és a fenntartható növekedési pályára állást átfogó reformok végrehajtásával tartják megvalósíthatónak.³

Szakmai körökben már hosszabb ideje teljes volt az egyetértés abban, hogy a reformok kibontakoztatásának előfeltétele a mielőbbi konszolidáció, az egyensúlyi helyzet szempontjából kedvezőtlen folyamatok feltartóztatása, az ezeket szolgáló fiskális intézkedések következetes megvalósítása.

A jegybanki elemzők és mások is felhívták a figyelmet a magyar gazdaság sérülékenységre, sebezhetőségére s a fiskális konszolidáció szükségességére. A jegybank szerint az egyensúlyi problémák miatt a magyar gazdaság a tőkepiaci megrázkódtatásokkal szemben igen sérülékeny. Ha a fiskális konszolidáció nyomán valóban mérséklődik az államháztartás finanszírozási igénye, akkor ez a folyamat az MNB szerint automatikusan a külső egyensúly javulásával is együtt jár.⁴

Ugyanez más megfogalmazásban: egy ország sebezhetősége a tőkemozgások több tényezőjének hatásából adódhat, amelynek ellensúlyozására alapvető követelmény a kiegyensúlyozott költségvetés-politika és a fenntartható adósságállomány.⁵

Egy másik tanulmány a makrogazdasági egyensúly és a gazdasági növekedés oldaláról közelítve érvel a fordulat szükségessége mel-

lett. Az ezt előmozdító két legfontosabb lépésnek a költségvetési hiány határozott, kiadásalapú csökkentését, valamint a foglalkoztatottság növelését tartják a szerzők. Nemzetközi tapasztalatokra is hivatkoznak, amelyek szerint a hiánycsökkentés mindenképpen „kifizetődő”. Igazolják: az egyensúly közeli költségvetést mutató országok az elmúlt évtizedben gyorsabban zárkóztak fel, illetve jobban megőrizték jövedelemelőnyüket. Rámutatnak arra, hogy a gazdasági növekedés és a hiány csökkenése egymást kölcsönösen erősítő tényezők. Nemcsak a hiánycsökkentés lehet hatással a gazdasági növekedésre, hanem az utóbbi gyorsulása is hozzásegít a hiány mérsékléséhez.⁶

A programban foglalt alapvető célok elérése, a fő irányvonal érvényre jutása szempontjából kedvező, hogy *a közsféra kiadásainak mérséklésére irányuló középtávú célokat és intézkedéseket egységes logika mentén sikerült megfogalmazni*. Az érdemi előrehaladás, a felzárkózás, a tartós növekedési pályára állás szempontjából *elengedhetetlen, hogy mielőbb váljon teljesebbé a strukturális reformok „építménye”, azaz szükséges még tovább dolgozni a reformléptékű változásokat eredményező, egymással összehangolt lépések, intézkedések tartalmának és ütemezésének kialakításán és a megvalósítást szolgáló garanciák megalkotásán is*. Ez a szorosabban vett közpénzügyi reformra, a közigazgatás modernizálására, a közszolgáltatások körének és tartalmának körültekintő definiálására, valamint a kapcsolódó finanszírozás megoldásaira egyaránt vonatkozik. Annál is inkább, mert ez idő szerint még a kiérlelt döntésekre épülő rövid távú, „üzemgazdasági szintű” kiadásmérséklő intézkedések tekintetében sem teljes az egyetértés.

A konvergenciaprogram megmarad az államháztartás keretein belül. Igyekszik reális gazdasági fejlődési pályát felvázolni, ám nem számol eléggé az intézkedések gazdasági növekedést korlátozó erejével és annak társa-

dalmi hatásaival. Ezért a program gyakorlati megvalósításának menetében mindenképpen markánsabbá kellene tenni azt a vonalvezetést, amelyből kiderül, hogyan vezetnek el az intézkedések a valódi reformokhoz. Ezek megalapozásának és sikeres végig vitelének egyik alapvető feltétele – amit az ÁSZ minden lehetséges fórumon hangsúlyosan képvisel – az állam szerepvállalásának teljes körű újragondolása, s ennek talaján az állam kötelezettségeinek és feladatainak új kompromisszumokat is igénylő tartalmi tisztázása, azt követően pedig a gyakorlatban követhető, a megvalósítás különböző – nem feltétlenül és kizárólag állami – szereplőinek munkamegosztását is elrendező, megfelelő szintű szabályozása.

Ellenőrzéseink alapján jelentéseinkben visszatérően rávilágítottunk az állami feladatok, a szervezeti keretek, valamint a költségvetési források közötti összhang hiányára és külön is súlyt fektettünk a nagy közösségi ellátórendszerek működésének kritikai értékelésére. Az ellentmondások kiküszöbölésére irányuló javaslatunk csak részben hasznosultak.

Az ellenőrzési tapasztalatok arra intenek, hogy a társadalmi és gazdasági folyamatok, feladatok és determinációk jóval bonyolultabbak annál, hogy egyértelműen a „kisebb és olcsóbb állam” megteremtése lenne, lehetne az államreform központi törekvése, célja. *Célszerű a kor követelményeihez igazodó modern felzárkóztató-fejlesztő és szolgáltató állam fokozatos felépítésében gondolkodni, amely a szociális összefüggésekkel legalább annyira számol, mint a gazdasági és pénzügyi kényszerekkel.*⁷

Ez az (állam)felfogás előremutató, alapvetővéssé számottevően különbözik a jelenlegitől. Ebben a kontextusban (is) célszerű megvilágítani, hogy az állam feladatainak – mostani írásomban is visszatérően felszínre kerülő – értelmezése és újragondolása, amely az államháztartási reform egyik kulcskérdése, kiváltképpen azért megkerülhetetlen, mert a

jövő modernizált, európaizált államának feladatstruktúrája minden bizonnyal eltér majd a jelenleg finanszírozott feladatokról.

Az államreformhoz szükséges a közpénzügyi reform, s voltaképpen annak talaján, azaz lényegében párhuzamosan lehet és kell megoldani a közigazgatás új alapokra helyezését, európaizálását, modernizálását. Azok a többoldalú figyelemfelhívások (hazai szakírók, nemzetközi pénzügyi szervezetek, valamint több számvevőszéki jelentés), amelyek a költségvetési tervezés megbízhatóságának növelésére a makrogazdasági előrejelzések módszertani fejlesztését és a pénzügypolitika távlatos szemléletének erősítését, emellett a fiskális, valamint a fejlesztéspolitika konzevens összehangolását sürgetőnek és fontosnak tartják, lényegében az intézményesített nemzetgazdasági tervezés (rendszerének) felélesztését s a kor követelményeihez igazodó működtetését ajánlják, igénylik. Mindezt, a reformokat és a korszerű szemléletű tervezés térnyerését azonban csak sokoldalú hatástanulmányokkal alátámasztott, szakmai konszenzusra épülő stratégiai elvek mentén lehet megvalósítani. Meg is kell valósítani, mert mindenképpen szükséges kiutat találni abból a helyzetből, hogy napjainkban az egyéni közteherviselési felelősség és az öngondoskodás (szemléletének és gyakorlatának) kibontakoztatása, megerősítésének szükségessége időben egybeesik a konszolidációt szolgáló markáns megszorításokkal.

Ez a kibontakozás egyik alapvető ellentmondása, különösen a lakosság, az állampolgárok napi életvitele és jóléte szempontjából. Az ellentmondás országunk olyan – nemzetközi összehasonlításban közepes – fejlettségi szintjén igényel kézbe tartást és megoldást, amely szint sajátos „veszélyzóna” a világgazdaságban. A lakosság igényei ugyanis már szinte felzárkóztak a fejlett országok szintjére, amelyeket azok demonstrációs hatása is fokoz. Nemzetgazdaságunk teljesítménye, versenyképessége

azonban még nem elégséges ahhoz, hogy ezeket az igényeket az állampolgárok többsége munkajövedelméből kielégíthesse.⁸

A felzárkózást, a tartós egyensúlyi pályára kerülést jól szolgálná, ha a konvergenciaprogram intézkedéseinek várható hatásait kvantifikáló elemzések megismerhetők lennének, rendelkezésre állnának. Nem pusztán a közgazdasági megítélést, a program jobb megértését támogatnák, hanem minden bizonnyal segítenének kialakítani a célirányos kormányzati magatartást és cselekvést arra vonatkozóan, hogyan lehet a társadalmat felkészíteni a program megvalósítását szolgáló intézkedések hatásainak befogadására, figyelemmel arra, hogy eleinte a legtöbb jövedelemtulajdonos, köztük a lakosság nagy része számára ezek a hatások kedvezőtlenek lesznek. Mély meggyőződésem, hogy ez túl nem becsülhető jelentőségű, nem halogatható feladat. *A társadalmat* (ami persze korántsem homogén és egységes, hanem sok rétegspecifikus vonás is jellemzi) *partnernek kell tekinteni, meg kell nyerni* a megszorítások nehézségeivel is együtt járó, *de a jövő generációt is szolgáló reformok ügyének!*

Az Országgyűlést szolgáló tevékenységünk egyik legfontosabb, a képviselők munkáját praktikusán megkönnyítő megnyilvánulása, hogy – törvényi kötelezettségeinknek megfelelően – minden évben megvizsgáljuk a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát, teljesíthetőségét, belső konzisztenciáját. Erről hivatalosan véleménynek nevezett ellenőrzési jelentést nyújtunk be az Országgyűlésnek, ami előfeltétele a parlamenti vitának is. Mindenekelőtt a költségvetési javaslat főbb kockázati tényezőire, valamint az előrehaladást támogató kedvező vonásaira hívjuk fel a figyelmet.⁹

A konvergenciaprogram uniós elfogadásával a szükséges fordulat kibontakozása gyakorlatilag megkezdődött. Annak továbbvitelét kell szolgálnia a 2007. évi költségvetésnek is. A költségvetés gyakorlatilag a konvergenciaprogramra épül, ahhoz igazodik. Ebből is adó-

dik, hogy a megelőző évi költségvetésekhez képest alacsonyabb szintű, mértékű kockázatokot tartalmaz.

Előnyös, hogy a várható adóbevételek is általában a korábbiaknál mérsékeltebb kockázatokot hordoznak. Kedvező, hogy az állam vagyonaival kapcsolatos tervezett bevételek többsége megalapozott. A kiadási oldalt érinti, hogy a konvergenciafeltételek betartásával sikerült reálisan megtervezni a módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető előirányzatokat, amelyek aránya nem emelkedett a 2006. évihez képest. Ezen belül – s ez a társadalmi igazságosság és kohézió szempontjából igen lényeges – a meghatározó jelentőségű családi, szociális, normatív és lakástámogatások megalapozottnak minősíthetők. A társadalombiztosítási alapok bevételei is megalapozottak. A Nyugdíjbiztosítási Alap ellátási költségvetése reális. Az Egészségbiztosítási Alap előirányzatának teljesíthetősége kockázatos. A kockázatok a konvergenciaprogramhoz igazodó, a kiadások csökkentését eredményező, a járulékteher-viselést igazságosabbá tevő, a hosszú távú fenntarthatóságot megteremtő intézkedések, jogszabályok mielőbbi hatályba lépésével szoríthatók vissza.

Hozzá kell tennem, hogy *a költségvetési törvényjavaslat éppúgy nem vezeti le* (nem tudja levezetni) *a tervezett, illetve a már eddig megvalósult intézkedések számszerűsített hatásait, mint ahogyan a konvergenciaprogramból is hiányolni kényszerültünk a reformintézkedések hatásainak számszerűsített bemutatását.*

Hogyan értékelhető a költségvetési javaslat viszonya, összhangja a konvergenciaprogrammal? A törvényjavaslatban az államháztartási hiány mutatójának értékei megfelelnek a program deficit-előirányzatainak. A programban felrajzolt inflációs pálya és annak 2007. évi prognózisa összhangban van a GDP felhasználásának makropálya-mutatóival.

A fő bizonytalansági faktor a különböző jövedelemtulajdonosok várható magatartása. Nehezen becsülhető előre a versenyszférában a beru-

házások alakulása, valamint a kiadás-visszafogó és az adóelkerülési törekvések hatása. Emellett a lakossági fogyasztás alakulására nagymértékben támaszkodó költségvetési számításoknak az is számottevő kockázati tényezője, vajon hogyan reagál a lakosság a fiskális intézkedésekre? A növekvő létfenntartási költségek, a munkahely megtartásának bizonytalanságai, a háztartások fogyasztásának alakulása, valamint a vélhetően óvatosabb megtakarítási, hitelfelvételi attitűdök hatásai ugyanis csak becsülhetők, feltételezhetők. Mindenesetre a lakossági reakciók a változások társadalmi elfogadása szempontjából is megkülönböztetett figyelmet érdemelnek.

Azt természetesen el kell ismerni, hogy olyan széles körű gazdaság- és költségvetés-politikai fordulat esetén, mint amelynek most részesei vagyunk, különösen igényes és bonyolult feladat a több évre kivetíthető költségvetési hatások számszerűsítése és annak elemzése. Kétségtől fontos azonban, hogy a társadalom és a gazdaság jövőképét formáló, meghatározó dokumentumok minél több releváns információt tartalmazzanak. A nemzetgazdasági teljesítmény növelése, a versenyképesség javítása, az egyensúlyhiány visszaszorítása mellett a lehető legteljesebb és lényegre törő, az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot elősegítő pénzügyi információk azért is rendkívül fontosak, mert az államháztartási irányítás hitelességének sajátos tükréként maguk is eminens tényezői a konvergenciaprogram sikeréhez elengedhetetlen pénzügyi, befektetői bizalom helyreállításának.

A felzárkózáshoz, az új egyensúly megteremtéséhez vezető úton meghatározó az állami pénzek nem eléggé átgondolt, gyakran pazarló felhasználásának, az azt kiváltó okoknak a megszüntetése. *A kiadások csökkentése azonban nem cél, hanem eszköz.* A kiadásmérséklés egyik előfeltétele az állami feladatvállalás tartalmának, terjedelmének, szervezési és szervezeti kereteinek új alapokra helyezése, nem kevésbé a feladatellá-

tás teljesítménykövetelményeinek, valamint az ellátás útján megvalósuló szolgáltatásokhoz való hozzájutás megújítandó feltételeinek a meghatározása.

Csak egyetérteni lehet az Országgyűlés elnökével, aki – amint azt az ősz folyamán az írott és az elektronikus sajtó több alkalommal közölte – egyértelmű igényként fogalmazta meg: bármiféle kibontakozáshoz elengedhetetlen, hogy meghatározzuk, mi az a minimum, amit alkotmányosan az államnak állampolgárai érdekében mindenképpen vállalnia kell.

A konvergenciaprogram sikeréhez az is szükséges, hogy az uniós tagsággal járó követelményekre, nem kevésbé a kedvező lehetőségekre az eddigieknél is hangsúlyozottabban fordítsunk figyelmet. Az Európai Unióban való aktív részvételünk minden mástól eltekintve is halaszthatatlanná teszi a központi kormányzat és az önkormányzatok új szereposztását, a felzárkóztató és fejlesztő, szolgáltató állam kiépítését.

Mindezzel egybecseng a legutóbbi, 44. Közgazdász-vándorgyűlés gazdaságpolitikai üzenete, amit a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke eljuttatott a kormány részére. A dokumentumban – egyebek mellett – az olvasható, hogy: „A Konvergencia program megvalósításához, a modernizációs pályára való kerüléshez nem elég az adóemelés, a kiadáscsökkentés, az üzemgazdasági keretekben maradó szerkezeti átalakítás. A társadalmi kiadások, a szociális transzferek (nyugdíj, egészségügy, oktatás és más, állam vállalta feladatok) olyan mértékű megváltoztatása szükséges, amelyek elképzelhetetlenek az alkotmányos alapjogok újragondolása, új társadalmi-politikai kompromisszumok (területi igazgatás, önkormányzatiság, az állami szerep újrafogalmazása, az állam újjáépítése) tető alá hozása nélkül. A közmegegyezés hiánya akadályozza meg ma a stabil és hosszabb távon érvényesülő programok megvalósulását. A közmegegyezés kiala-

kításához széles körű szakmai és társadalmi partnerségre van szükség, vagyis a reformokat nem szabad lopakodó törvénykezéssel megvalósítani.”¹⁰

KÉRDÉSEK ÉS FELVETÉSEK – HOZZÁSZÓLÁS A PROGRAM RÉSZLETEIHEZ

A közszféra kiadásainak mérséklése

A kiadások visszafogása, mérséklése három pillérrre épül: létszámcsökkentés, bértömeggazdálkodás, valamint a dologi kiadások visszafogása. Ezek együttes hatására a közszféra működési kiadásai a GDP jelenlegi 18,4 százalékos arányáról 2009-re 15,2 százalékra mérséklődnek. A programnak ez a része tehát tartalmazza a tervezett intézkedések valószínűsíthető számszerűsített hatását, hozadékát. Igaz, a létszámcsökkentési elgondolás nem támaszkodik teljesítménykövetelményekre (a konvergenciaprogram még csak ígéri ezek megalkotását) és kiterjedtebb funkció- és feladatelemezésekre, valamint a feladatok és az erőforrások konkrét összerendezésére.

Ellenőrzéseink szerint az utóbbi időben – főleg a minisztériumok körében – bekövetkezett átszervezéseket sem előzték meg hasonló elemzések, számítások. A feladatok célirányos átrendezése nélkül pedig a kormányzati létszámcsökkentés önmagában nem jelenthet megnyugtató megoldást. Erre legutóbb a 2007. évi költségvetés véleményezése kapcsán is felhívtuk az Országgyűlés figyelmét.

Úgy vélem, ez idő szerint még nem ítélné meg biztonsággal, hogy a létszámleépítésből adódó költségcsökkentés (figyelemmel arra is, hogy annak megvalósítása 2007-ben még átmeneti kiadási többlettel jár együtt) önmagában elégséges lehet-e a közszféra modernizálásához kapcsolódó eredményvárakozás eléréséhez, vagy esetleg további lépések válnak szükséges-

sé, amelyek a közsféra teljes társadalmi és anyagi presztizsét meghatározó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát kényszeríthetik ki.

Erről, ennek lehetséges következményeiről tudomásunk szerint nem áll rendelkezésre megvalósíthatósági tanulmány. A problémának ezzel az aspektusával a konvergenciaprogram nem foglalkozik. Holott ez is szükséges, mert nem lenne szabad a közigazgatást elbizonytalanítani olyan körülmények között, amikor éppen az ott dolgozó szakemberekkel kellene végrehajtani az államháztartásnak és magának a közigazgatásnak a reformját. A magatartási motivációk, a különböző hatások előzetes felmérése és értékelése hiányában, a munkahelyhez, a munkavégzéshez kapcsolódó biztonság fogytával, az életvitel kiszámíthatóságának megrendülésével bizonytalan és rosszkedvű hivatalnok, közszolgáltatói állománnyal számolhatunk, pedig ők nem szolgáltak rá helyzetük, perspektívájuk ilyen természetű megváltozására. Ez növeli a reformok megvalósításának és társadalmi befogadásának kockázatait.

Az államháztartás fenntarthatósága

A program külön fejezetet szán az államháztartás fenntarthatósága problémájának. Ennek keretében a nyugdíjrendszerrel és az egészségügyi rendszerrel foglalkozik, s jóllehet túltekint a program időhorizontján, ám mégsem fejt ki hosszabb távon ható megoldásokat.

Egészségügy

A konvergenciaprogram egyik kiváltképpen érzékeny területe az egészségügy, az annak átformálására irányuló reformelképzelések bemutatása. Az intézményi finanszírozási és felelősségi viszonyokat is érintő átalakítás „jobb ellátást és több egészséget” ígér. Ennek pillérei azonban nem ítélték meg egyértelműen. A felsorolt in-

tézkedések hatásmechanizmusának bemutatását, értékelését ugyanis gyakorlatilag mellőzi a program. Publikált számítási háttér hiányában nem formálható vélemény a „forrás erősítés” megalapozottságáról.

A program nem világítja meg a mindenki számára hozzáférhető elv érvényesülésének modelljét. Egy alkotmányos jog érvényesülése természetesen nemcsak közhatalmi akaratot (garanciákat, beleértve az anyagiakat is) feltételez, hanem az egyén közreműködését (kötelezettségét) is, amit egyébként a dokumentum egyértelműen kifejezésre juttat. Ezért teljesen indokolt, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosításában az állam mellett az egyén is kapjon szerepet (megfelelő készletet). A hatályban lévő szabályozás mellett jelentős létszámú csoportok helyett az ellátás fedezetét az állami költségvetés – az adófizetők – biztosítják. E mellett az egészségügyi ellátást igénybe vevők egy része – több száz ezer fő – után senki sem fizet járulékot. Ez a jelenlegi helyzet – ami egyébként más, ugyancsak fontos feladatoktól von el forrásokat – hosszabb távon nem vállalható. Ha az anyag ilyen módon történő állami kötelezettségvállalás mérséklésére nem tartalmaz elgondolásokat, akkor a rendszert tovább terheli egy megoldatlan ügy, ami rendre megrövidíti a közösségi kiadásokat (csökkenti a fejlesztési forrásokat).

A jellemző problémák szemléltetésére álljon itt néhány számvevőszéki ellenőrzési tapasztalat az egészségügy köréből.

Az egészségügy területén nem történtek meg az alapvető változások. A Nemzeti Egészségfejlesztési Program előkészítése több évet késett. Az Országgyűlés 2003-ban határozott az Egészség Évtizede Johan Béla Nemzeti Programról. Az ágazati feladatok ellátásához szükséges források csak részben álltak rendelkezésre. A hosszú távú programok következetes megvalósítását akadályozta, hogy a kormánynak nem volt elfogadott koncepciója. Az intézmények műszer- és gépparkjának

megújítására indított hosszú távú program a forráshiány miatt lényegében egy éves időszakra szűkült. Állandósult a hiány, aminek kialakulásában szerepet játszott a változó társadalmi, gazdasági környezet, a szakmailag gyenge tervezés, valamint a járuléktartozások növekedése.

Az önkormányzati tulajdonban lévő kórházak pénzügyi helyzetét, működési feltételeit az utóbb született központi intézkedések (alapdíjak emelése, 50 százalékos bérfejlesztés, konszolidációs program) javították. A feszültségeket kiváltó tényezők rendszerszemléletű, komplex felülvizsgálatára és a problémák átfogó kezelésére, illetve rendezésére azonban nem került sor. Az egészségügyben továbbra is egyidejűleg van jelen a hiány és a pazarlás. A hiányt a leromlott épületállomány, az elavult gép-, műszerpark, a dolgozók jövedelmi helyzete, valamint a hotel-szolgáltatások elégtelen színvonala jellemzi. A pazarlást elsősorban a helytelen struktúra fenntartása, a betegek ellátásának a drágább fekvőbeteg-szakellátás irányába történő indokolatlan eltolódása idézi elő. Az egészségügyi ellátást továbbra is kórházcentrikusság jellemzi. A járó- és az aktív fekvőbeteg-szakellátás területén a teljesítmények folyamatos növekedését nem a lakossági szükségletek változása, sokkal inkább az intézményi bevételek növelésének igénye okozta. A teljesítményszámolások valóság tartalmának szakmai ellenőrzését a finanszírozó nem tudta megoldani. Az intézmények bevételeiket a teljesítményeik mindenáron való fokozásával igyekeztek növelni.

A közfinanszírozás melletti forrásbővítés szándékával egyet kell érteni, ugyanis nincs más lehetőség. A természetbeni ellátásoknál a változtatások kulcsa a biztosítási rendszer(ek) felépítése, a szolgáltatások igénybevételeinek finanszírozási megoldása(i), illetve a támogatási rendszerek (elsődlegesen a gyógyszer-támogatás) változtatása. El kell gondolkodni azon is, milyen módon lehet – az esetleges korrupciós kockázatokat is kiszűrve – reálisan kezelni a

rokkantsági nyugdíjazás intézményét és megszüntetni azt, hogy ma mintegy nyolcszáz ezren nem fizetnek járulékot.

Oktatás

Az ebben a körben meghatározott reformcélok a versenyképesség javításának előmozdítását, az innovációban rejlő lehetőségeknek a növekedés szolgálatába állítását jelölik prioritásnak. Ez mindenképpen helyénvaló. Kifogásolható azonban, hogy az intézkedések, a célok a középfokú és a felsőoktatásra összpontosulva elhanyagolják az alapfokú oktatást, holott annak méretgazdaságossági problémái a konvergenciaprogram szerint is közismertek. A felsőoktatási intézmények – előrelátó oktatáspolitikai hiányában és részben forráskényszerből – az elmúlt másfél évtizedben az igényeket meghaladó mértékben és nem a szükséges foglalkoztatási struktúrához igazodóan bocsátottak ki diplomásokat. A program nem foglalkozik ezzel érdemben. Így nem ad(hat) választ arra, mi történjen a gazdaságban már/még nem foglalkoztatható fiatal szakemberekkel.

További feszültséget jelent a középfokú szakképzés kibocsátásának visszaesése, amely lassanként versenyképességi akadállyá válik, mert „hiánycikk” lesz a jól képzett szakmunkás. Ezért nem elégséges a piaci követelményekhez jobban igazodó szakképzési rendszer kialakításának szükségességét pusztán hangoztatni. Ki kell alakítani a jelenlegi körülményekhez és a belátható jövő igényeihez igazodó új középfokú szakképzési stratégiát. A szükséges változtatásokkal lehet és kell elérni, hogy az országban néhány év múlva ne legyen jelentős számú állástalan diplomás és el kell kerülnünk, hogy az unió munkaerőpiacán hátrányos helyzetű segéd munkásbázissá váljunk.

A számvevőszéki ellenőrzések is megmutatták: a felsőoktatási integráció nem járt a várt költségcsökkentéssel, nem eredményezett szinergikus hatást, az integrálódott intézmény-

nyek képzési szerkezete érdemben nem változott, nem fejlődött. Továbbra is hiányzik a kutatási erőforrások célirányos összpontosítása, még mindig az irányítási, szervezeti széttagoltság és ebből is adódóan a nem kellő hatékonyság a jellemző. A központi költségvetésből származó kutatás-fejlesztési támogatás nem igazodik a feladat jelentőségéhez, a támogatás elnyeréséhez pedig nem kapcsolódik korszerű, teljesítményorientált követelményrendszer. A felsőoktatásban kialakított normatív finanszírozást nem sikerült hatékony költségvetési eszközzé tenni. Az intézmények nem váltak érdekeltté a képzési költségek optimalizálásában.

Nyugdíjrendszer

A konvergenciaprogram nem hagy kétséget a felől, hogy a már meglévő és a jövőben szinte fenyegető súlyú egyensúlytalanság egyik fő hordozója a nyugdíjrendszer. Ugyanakkor nem fordít elég figyelmet a nyugdíjrendszer teljesebb, a fenntarthatóságot garantáló távlatos megreformálására. Holott az elemeiben több vonatkozásban igazságtalan, a hosszú távú fenntarthatóságot nélkülöző rendszer megérett az ilyen tartalmú változtatásra.

A jelenlegi gondokhoz sorolható, hogy a szabályozási háttér igen sok aránytalanságot, ellentmondást rejt magában, számos régebről származó, ma már kétségkívül indokolatlan privilégium él tovább és a lakosság egészségi állapotával csak részben magyarázható a viszonylag alacsony nyugdíjazási „korcentrum”. A program célmeghatározása ellentmondásos. Erős társadalompolitikai elkötelezettséget mutat a nyugdíjak, nyugdíjszerű ellátások emelése mellett, megígéri a múlt évben vállalt korrekciós program végigvitelét is. A javaslatsor azonban alig mozdul el a valóságos finanszírozhatóság megteremtése felé. A korhatár emelése és a nyugdíjba lépés feltételeinek szigorítása pedig rövid távon nem járhat értékelhető hatással, vi-

szont a problémakomplexum társadalmi felületét nyugtalanítja, „izzítja”.

A nyugdíjrendszer feszültségeinek rendezésére a konszolidáció időszakában, az egyensúlyhelyreállítási kényszer körülményei között korlátozottak a lehetőségek. Bevételi oldalon a járulékemelés elválaszthatatlan a közteherviselés kérdésétől. Kiadási oldalon – ez köztudott – ugyanakkor rendkívül erős a determináció. Különösen kritikusnak tűnik a következő két-három évben megtehető intézkedések lehetősége. Mérlegelni kell azt is, vajon az egyensúlyteremtés átmeneti időszakában minden eddig elvállalt, a költségvetést terhelő kötelezettség (ezek sorában például a 13. havi nyugdíj) maradéktalanul teljesíthető-e? Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a nyugdíjba vonulás egy évtizede meghirdetett feltételeinek (korhatár, beszámítható jövedelmek, munkavállalás a nyugdíj mellett stb.) szinte azonnali és az érintettek számára kedvezőtlen változtatása csak viszonylag mérsékelt meg takarítással jár együtt. Ráadásul a kedvezőtlen társadalmi fogadtatással nem csak az érintett korosztályok részéről kell számolni.

Végeredményben nem vitatható, hogy a konvergenciadokumentum rávilágít a nyugdíjrendszer valós problémáira és gyors, határozott intézkedésekkel igyekszik elejét venni azok súlyosbodásának. Bonyolítja a helyzetet, hogy az egymást követő kormányok korábbi választási ígéretbeváltásai a társadalomban olyan illúziót keltettek, hogy a lakossági életszínvonal javítását célzó igények nagy többségének kielégítése lényegében csak kormányzati jóakarattal, elhatározás függvénye.

Mindemellett a kulcskérdés a nyugdíjrendszer jövője, a belátható időtávban fenntartható lanná váló szisztéma megújítása.

Kétségtelen, hogy a demográfiai struktúra és alakulásának kedvezőtlen prognózisa, valamint a foglalkoztatás sajátosságai és mindenekelőtt az erős költségvetési korlátok folytán a forrásteremtés problémái rendkívül megnehezítik a lehető legkisebb megrázkódtatásokkal járó és a

jövőbeni hatásokat tekintve megfelelő megoldási lehetőségek feltárását.¹¹ A program azonban az évtizedfordulót követő időszakra vonatkozóan a kibontakozást szolgáló lehetséges intézkedéseket nem vázolja fel.

Önkormányzati rendszer

A rendszer reformjával kapcsolatos várakozásokhoz s mindenekelőtt a rendszer új európai igényekhez is igazodó modernizációjának szükségességéhez képest a dokumentumban szereplő elképzelések szerények. Ismereteink szerint jóval konkrétabb korszerűsítési tervek vannak az illetékes szervezetek munkaasztalán mind a kétharmados többségi szavazatarányt igénylő törvények módosításának megvalósulása esetére, mind pedig az annak hiányában elérhető törvényváltozások adta mozgástéren belül. Ennek alapján két forgatókönyvet lehetett volna követni.

A kétharmados többséget igénylő változtatások esetén a regionális átalakítás és az ahhoz kapcsolódó egyidejű feladatcentralizáció (a településektől a régiókhoz), valamint decentralizáció (a központi szintről a régiókhoz) mellett új lehetőségeket nyithat meghatározott feladatok ellátásának kötelező társulási formában való előírása és egyben az önkormányzatok költségvetési korlátainak „keményítése”: az egységes önkormányzati pénzalap megszüntetése, a folyó költségvetésre kiegyensúlyozottság, illetve többlet előírása, valamint a hitelfelvételi korlát újraszabályozása.

Az úgynevezett feles törvények körében jelentős eredményt lehetne elérni a feladatellátást szabályozó, keretjellegű törvények megalkotásával, a forrásszabályozási rendszer egyszerűsítésével (annak részeként a támogatási jogcímek radikális mérséklésével és meghatározott időszakra rögzítésével), valamint a helyi adózás rendszerének átalakításával. Markánsabban kellett volna megjeleníteni például az ingatlanadó-

zással kapcsolatos, már megtörtént előkészületeket és a tervezett intézkedéseket. A helyi adózás rendszerének racionálisabbá és – nem utolsósorban – olcsóbbá tételéhez szükséges lenne a helyi adóigazgatás centralizálása, valamint a helyi adónemek számának csökkentése.

A kibontakozás kezdeti lépéseinek sikerét támogathatja, hogy a 2007. évi költségvetési törvényjavaslat a helyi önkormányzatok körében jól megválasztott prioritásokra épül. A konvergenciaprogramhoz is illeszkedően, a makrogazdasági követelményekhez igazodóan előtérbe kerültek az uniós fejlesztési források hasznosítását praktikusán szolgáló megoldások, továbbá a területi kiegyenlítődést előmozdító fejlesztések és a finanszírozás, valamint az igazgatás korszerűsítése irányába mutató változások.

A kormány a fejlesztési programok megvalósítását az önkormányzati szférában mindinkább az uniós keretek közé tereli. Emeli az idekapcsolódó költségvetési előirányzatot, ésszerűsíti a hozzájárulás feltételeit. Az is összhangban áll a konvergenciacélokkal, hogy erősödik a régiók szerepe a hátrányos helyzetű kistérségek felzárkóztatásában. Előremutató a jövő évi költségvetésben, hogy tovább erősödik a többcélú kistérségi társulások feladatellátásának, valamint a regionális együttműködésnek pénzügyi eszközökkel való ösztönzése. Ezek a módosítások azonban nem hozhatják meg a szükséges fordulatot az önkormányzati gazdálkodásban. Ahhoz rendszerméretű változások szükségesek, amelyek – egyebek mellett – kiterjednek az ellátandó közfeladatok tartalmi meghatározására és az ellátás forrásstruktúrájának újrendezésére is, annál is inkább, mert az önkormányzatok eladósodása folytatódik.

Ártámogatások

A program az ártámogatások útján nyújtott kiegészítések visszafogása kapcsán mindent az egyensúlyteremtés aktuális kényszerének ren-

delt alá. Alapvetően átmeneti, időleges megoldásokkal él. Rendszerszemléletben is át kellene gondolni a kiterjedt támogatásokat kiváltó és fenntartó okokat. Azokról ugyanis voltaképpen nem szól a program, miként arról sem, hogy az eddig kialakult rendszer hosszabb távon fennmarad-e vagy „célkeresztbe” kerül-e a közeljövőben az érdemi változtatás. Ha hosszabb távon is szükséges a „nem elégséges jövedelmű vásárló erő” kiegészítése, akkor nem kerülhető meg a jövedelemelosztás arányainak áttekintése, összekapcsolva a foglalkoztatás és a jövedelempolitika kérdéseivel. Mindezek mellett azt is indokolt megvizsgálni, hogy a szóban forgó célra fordítható kiadás arányban áll-e várható hozadékaival. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a társasági adó tömege évek óta lényegében azonos nagyságrendű. Eközben az állam által nyújtott támogatások és az eredmények alapján az államnak befizetett adók között jelentős olló nyílt.

A bevételt növelő intézkedések

Ezek a programban többnyire olyan változtatásokat tartalmaznak, amelyek az egyensúly gyors javulásához nélkülözhetetlenek. Kockázatosnak tekinthető ugyanakkor az a megítélés, hogy az ingatlanadó 2008-ra tervezett bevezetésén túlmenően nincs szükség további jelentősebb adó-, illetve járuléktételekre. Ez a felfogás láthatóan nem számol azzal, hogy a kiadások folyamatos mérséklésének esetleges lelassulása, megakadása esetén az eddig előirányzott intézkedések folytán felszabaduló források valószínűleg nem képesek betölteni a társfinanszírozási igényeket, különösen akkor, ha – s ezzel is számolni kell – a mostani prognózisokhoz képest a külpiazi feltételek (is) hátrányunkra változnának.

Tekintettel arra, hogy rövid távú, feszes költségvetési intézkedéssorról van szó, mindenképpen kellően óvatos megközelítést indokol

az elvonások jövőbeni sorsának mérlegelése. Annál is inkább, mert a konvergenciaprogramban szereplő változtatások (hatásai) sem számszerűsítettek. Nem találhatók bevételi tervszámok, a hazai ingatag jogkövetési gyakorlattal is számoló, valószínűsített bevételi összegek. Ez is növeli a konvergenciaprogram szakmai megalapozottságával némely vonatkozásokban felszínre kerülő kérdőjelek sorát.¹²

A konvergenciaprogram új megvilágításba helyezi az igazságosabb közteherviselést. Ezzel (is) összefüggésben szeretném aláhúzni, hogy az adópolitika a gazdasági folyamatok szabályozásának nem célja, hanem eszköze. Az adóprés önmagában nem hozhat tartós és kedvező eredményt. Nem helyettesítheti a makrogazdasági folyamatokhoz illeszkedő, azokkal összehangolt, távlatosabb mérlegelésre épülő adóreformot, ami feltételezi az átfogó – egyebek mellett az adó- és a jövedelempolitika egészére is kiterjedő – gazdaságstratégia kidolgozását.

A mielőbbi gyakorlatias lépések sorában szükséges az elvonási struktúra megtisztítása a különböző kiváltságoktól, emellett az adóelfolyását lehetővé tevő költségelszámolási szabályok megváltoztatása is megoldandó. Az adóalanyok közel kétötöde a ma már túlhaladott jövedelemadó-mentességi és elszámolástechnikai szabályok nyomán szerez kiegészítő jövedelmet. Soha ennyi bevételt „elköltségelő” cég nem létezett, mint napjainkban. Hovatovább hallgatólagosan elfogadott társadalmi deviancia az a számlázási gyakorlat, amelyet a tovább erősítendő ellenőrzés is csak részlegesen képes visszaszorítani. Ilyen típusú intézkedésekről nincs szó a konvergenciaprogramban, miként a végrehajtó szervezet informatikai és technikai ellátottságának erősítéséről sem, jóllehet ezek is fontos feltételei a bevételi fegyelem javításának, végső soron a hazai adómorál európai szintre való emelésének.

A konvergenciaprogram megvalósításában kétségkívül főszereplő a jövő évi költségvetés.

Annak számvevőszéki analízise alapján azt kellett megállapítanunk, hogy a konvergenciaprogramban és így a 2007. évi költségvetésben egyaránt meghatározó jelentőségű adóváltozások nem mutatnak az adóreform irányába. A rendszer nehezen átlátható, sürgető az egyszerűsítése. Kedvező ugyanakkor, hogy – a konvergenciaprogram alapján – megkezdődik az adózás bázisának kiszélesítése. Az ellenőrzés erősítésével, az ahhoz szükséges feltételek javításával növelhetők az adóelkerülés határozott visszafogásának esélyei. Az adó- és járulékterhek emelése önmagában – s nem egy átfogó adóreform részeként – rövid távon nem kedvez a gazdaság kifehérítésére irányuló, a korrupció megtörését, visszavetését célzó szándékoknak.¹³

Privatizáció

A konvergenciaprogram a termelékenység és a foglalkoztatás kapcsán szól a privatizáció szerepéről a gazdaság modernizációjában. Megemlíti néhány fontosabb, privatizálandó céget. Véleményem szerint nem a cégek kijelölése a fő feladat. Előbb inkább átfogó elemzést kellene készíteni a még meglévő állami vagyronról és annak alapján célszerű meghatározni, hogy annak mekkora hányada és milyen indokokkal tekinthető privatizálhatónak. Ez a hányad igen szerény, értékesítése legfeljebb némi biztonsági tartalékot jelenthet.

Az állam és a magánszektor együttműködése

A konvergenciadokumentum súlyt fektet arra, hogy ez az együttműködés legyen hatékonyabb, a magánszektor nagyobb arányban vegyen részt a közszolgáltatások fejlesztésére irányuló beruházásokban. A két szektor közötti „átjárás” és a partnerségre épülő fejlesztések, valamint szolgáltatásellátások igénye nem vitatható.¹⁴

Ugyanakkor nemcsak a kooperáció lehetőségét, hanem a közpénzek és a közvagyon intézményes védelmét biztosító konstrukciók alkalmazásának, valamint a teljes körű és reális elszámoltathatóságának szükségességét is erőteljesen kell hangsúlyozni. Ennek jogszabályi rendezése is szükséges.¹⁵

Az elmúlt két évben számos döntés született különböző beruházások (kollégiumok, börtönök, autópályák) PPP-konstrukcióban történő megvalósítására. Az ellenőrzések tükrében a tapasztalatok kedvezőtlenek. Valóságos magántőke-bevonás gyakorlatilag nem valósult meg. Előfordult, hogy a költségvetés vagy a társadalombiztosítás fedezte a magánszektor által vállalt részesedést is. Ezen a ponton voltaképpen oda jutottunk, hogy nem tudjuk eldönteni, mi is a domináns cél: a költségvetési források kímélése, a szolgáltatások korszerűsítése vagy új, kockázatmentes piac – és a konstrukció sajátos hazai formájában újabb támogatás – a magánbefektetők részére. A célok harmonizálása még előttünk álló feladat. Ez a konstrukció a közsféra és az ország számára csak abban az esetben kifizetődő, ha minőségi teljesítési garanciák érvényesülésével együtt járó tényleges tőkebevonás valósul meg.

A fiskális fegyelem szabályozási, intézményi feltételei

Bár a konvergenciaprogram nem törekedhet a költségvetés szakkérdéseinek, technikai jellemzőinek részletesebb tárgyalására, hiszen nem ez a célja, mégis szembevetendő, mennyire kevésbé meghatározottak a dokumentumban a fiskális fegyelem biztosításának különböző módszertani, szabályozási és intézményi feltételei.¹⁶

A szóban forgó feltételek lehetőség szerinti részletesebb kifejtése nyomán tisztábban láthatnánk, hogy milyen költségvetési tervezési, intézményi, szabályozási és módszertani megoldások, változások indukálhatják a kiigazítások megcélzott eredményeinek elérését és hosszabb távú

fenntartását, a lehetőségekkel és az igényekkel jobban összhangba hozható kiadásiszerkezet-váltást, egyszerűen a költségvetés minőségének javulását. Ezek a mai helyzetben a gazdasági és társadalmi szempontból egyaránt fontos és a lehetőségekhez képest kifejlesztendő, erősítendő költségvetési biztonságnak is eszközei, zálogai. A szakmai szempontokon túl már csak azért is, mert biztosítékként szolgálhatnak az esetleg – akarva-akaratlanul – felszínre kerülő politikai karakterű voluntarizmussal szemben.

Sajátos az összefüggés: a már említett fiskális szabályok a szerkezeti reformoknak szükséges, de nem elégséges feltételei. Ezek a szabályok csak akkor tölthetik be funkcióikat (ilyen értelemben a költségvetési biztonság eszközrendszeréhez is tartoznak – *betoldás a szerzőtől*), ha van politikai akarat betartásukra és betartatásukra.¹⁷

A reformléptékű változások, a konvergenciaprogram sikerének összefüggésében (is) hangsúlyt kap, hogy „...biztosítani kell a hosszabb távon »gondolkodó« költségvetési tervezést...”, ami „...áttekinthetővé és követhetővé teszi a költségvetési jogot gyakorló Országgyűlés számára is a döntéseket és hatásaikat...”, továbbá „...megteremti a lehetőséget a nagyobb horizontú fejlesztési elképzelések biztonságosabb tervezésére és megvalósításuk költségkihatásának számbavételére.”¹⁸

Hasonlóképpen érvel a hazai költségvetési rendszert elemző OECD-tanulmány is, amikor a túlzottan a költségvetési évre és az aktuális deficitre való összpontosítást, valamint a költségvetési fegyelem világos szabályainak hiányát jelöli meg költségvetésünk sebezhetőségének fő okaiként.¹⁹

GONDJAINK MAGYARÁZATA – NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

A pénzügyi feszültségek, strukturális gondok és általában a gazdasági nehézségek okai, nem különben következményei szerteágazók és sok

tekintetben egymással kölcsönhatásban is állnak. Megítélésem szerint e gondok többségének közös eredője végső soron a globalizáció, a globális világ gazdaság és a nemzetgazdaságunk közötti viszonyok rendezetlenségében, a rendezés-alkalmazkodás fáziskésésében (is) rejlik. A nemzetgazdaság optimális illeszkedésének máig nem alakult ki a kidolgozott metódusa és menetrendje. Az előtérben álló különböző egyensúlyi, valamint adósságproblémák, a maastrichti konvergenciakövetelmények teljesítésének nehézségei csak részben jelentik, illetve juttatják kifejezésre a fenntartható gazdasági növekedés és a kiegyensúlyozott fejlődés problémáit.

A világban kíméletlen innovációs verseny folyik és kérlelhetetlen harc megy végbe az új piacokért. Ugyanakkor mi kivonulóban vagyunk jelentős piacokról. A világban gyorsuló ütemű felvásárlási és fúziós vonulat az uralkodó, mi pedig – gondoljunk csak a 2006. évi adószabályokra – továbbra is túlzottan az erőforrások felosztásával voltunk, vagyunk elfoglalva. Miközben a világban mindinkább veszélyesebbé váló „energiaháború” zajlik, mi hovatovább képtelenek vagyunk döntést hozni az ország energiaellátási stratégiájáról (lásd: a termelő kapacitások megújítása, a növekvő energiaárak lehetséges finanszírozási technikáinak tisztázása stb.).

Minden bizonnyal indokolt egyetértünk azzal a – hazai véleményformáló szerzők között az utóbbi időben talán *Pitti Zoltán* írásából²⁰ legmarkánsabban leszűrhető – következtetéssel, hogy nem a költségvetési deficit jelenti a legnagyobb gondot, hanem az elméletileg is kiérlelt, szakmai és politikai konszenzusra támaszkodó, a gyakorlatban érvényesíthető gazdaságstratégia hiánya.

Téves tehát az az egyoldalú megközelítés, hogy csak az államszervezet működésével van gond, mert így csak a tüneti jelenséggel foglalkozunk. Nemzetgazdaságunk teljesítményének és versenyképességének erősítésében, valamint az

egyensúlyi helyzet javításában meghatározó szerepe van a versenyszektornak is. A felzárkózáshoz, a kibontakozáshoz és értelemszerűen a konvergenciacélok valóra váltásához – egyetértve Pitti Zoltánnal és másokkal – *semlegesíteni kell a versenyszektorban feltárható teljesítményfelelő jelenségeket és kiváltó okaikat is.*

Ezek – bizonyos leegyszerűsítésekkel – a következőkben összegezhetők.

■ A gazdaság olyan strukturális változása, hogy az erőforrásoknak (vállalkozás, tőke, munkaerő) a produktív ágazatokból a szolgáltatásba való erőteljes átáramlásával a GDP-nek ma már közel fele a szolgáltató szektorban keletkezik, miközben ez a szektor nem exportképes, ebből kifolyólag gyakorlatilag csak lassan bővülő hazai fizetőképes keresletnek van alárendelve.

■ Több irányú gondot jelent a gazdasági szereplők differenciálódása, ilyenek például a nem kielégítő jövedelmezőség és tőkefelhalmozó-képesség, valamint a méretgazdaságossági szempontok háttérbe szorítása.

■ A bruttó kibocsátás arányában mért hazai hozzáadott érték mutatója folyamatosan romlik, ami elsősorban az erőforrásoknak az alacsonyabb hozzáadott értéket előállító ágazatokba bekövetkezett elmozdulására vezethető vissza.

■ A hazai gazdaság viszonylag alacsony tudásteljesítménye a kutatási-fejlesztési és az innovációs tevékenység leépüléséből vagy legalábbis helyben járásából következik, azáltal is, hogy e téren a versenyszektor vállalkozói hajlandósága gyenge.²¹

■ Egyes nemzetgazdasági ágakban, gazdálkodási formákban vagy térségekben nincs anynyi új beruházás, mint amennyi vagyonfogyást elszámolnak, ezeken a helyeken a bővített újratermelés korlátozottsága mutatkozik meg.

■ A láthatatlan, rejtett gazdaság tartósan magas szintű, nem sikerül visszaszorítani a korrupciót, valamint a közteherviselést megkerülő magatartást, s egyelőre nem tudjuk

megszüntetni ezek okait és társadalmi beágyazottságukat.

■ Nem elégséges a tőkeellátás és irreálisan magas az ára a folyamatos gazdasági tevékenységhez szükséges kölcsöntőkének.

■ Teret nyer a munkaerő képzettségi szintje és a szakmastruktúra, valamint a munkahelyi igények eltérése, ellentmondása, továbbá a szakképzési rendszer „cselekvésképtelensége”, és mindemelllett a közoktatás minősége is romló tendenciájú.

Nemzetgazdaságunk működési és fejlődési lehetőségeit, a konvergenciaprogram megvalósítását megannyi makro- és mikrogazdasági összefüggés, hazai és külpiazi, nem különben társadalmi és humánpolitikai tényező befolyásolja. Éppen ezért a jövő kérdéseire sokféle válasz adható. S ezek tartalmától függően többféle fejlődési pálya is valószínűsíthető.

Annyi bizonyos, hogy kellő motiváció és ösztönzés nélkül a legjobb, legésszerűbb program megvalósítása is nehézségekbe ütközhet, akár az ellehetetlenülés sorsára is juthat. Gondolkodásunk és cselekvésünk horizontját ezért szükséges tágítani. Oda kellene eljutni, hogy a magyar közigazgatást és az állami intézményrendszert nem a mai igényekhez igazodó, ily módon statikus állapotban kellene modernizálni, hanem célszerű lenne megpróbálkozni olyan jövőkép és államépítési koncepció kialakításával, amely a 15–20 évvel későbbi Magyarországhoz alkalmazásához tudná hozzáigazítani a közigazgatást. Nem ugyanarról van szó, de nyilvánvaló az összefüggés: van olyan vélemény, hogy – legfontosabb reform-előkészítő lépésként – szakmai alapon végig kellene gondolni a következő 10–20 év költségvetésének kiadási és bevételi pályáját.²²

Az eddig jobbára statikus szemléletű és restrikciókban gondolkodó modelleket dinamikus modellekkel kellene felváltanunk. Hiszen merőben *új alkalmazkodási feladat áll előttünk.* A gazdasági és társadalmi fejlődésnek egy sor sajátos tényezőjével kell számolnunk (ilyenek

például az együttműködés, az új partneri viszonyok, az állami szervezetrendszer teljesítménye, a jogalkalmazás következetessége, az állami feladatellátás és a költségvetés biztonsága). Ezek társadalmi kérdéseket, összefüggéseket is

érintenek és gyakorlatilag nem vagy csak igen nehezen parametrizálhatók. Összhatásukban azonban objektívizálódnak és haladást támogató, markáns előrelendítő vagy éppen ellenható, fékező erőt jelenthetnek.

JEGYZETEK

¹ A véleményalkotás tárgya a Magyar Köztársaság 2006. szeptemberi aktualizált konvergenciaprogramja (2005–2009) tervezete, munkanyaga volt. A 2006. augusztus 25-én megküldött munkaanyagról augusztus 28-ára alakította ki véleményét az Állami Számvevőszék, amelyet az arra illetékesek figyelembe vettek a véglegesített dokumentum, Magyarország konvergenciaprogramja 2005–2009, *Budapest, 2006. szeptember* összeállításához.

² Tanulmányom is ezzel a témaközelítéssel él. Mondanivalóm lényege elhangzott a Magyar Közgazdasági Társaság szimpóziumán 2006. október 19-én, Budapesten, a Kossuth Klubban, ahol e témában *Erdős Tibor* akadémikus is előadást tartott.

³ A program megfogalmazása szerint a kormány legfontosabb célja, hogy a tartós egyensúlyon alapuló növekedés feltételeinek megteremtésével a gazdasági teljesítmény és az életkörülmények tartósan és gyorsuló ütemben közelítsenek az Európai Unió átlagához. A reálkonvergenciához olyan növekedés- és fejlesztésorientált gazdaságpolitikára van szükség, amely az államháztartás tartós egyensúlyán alapul. Az államháztartási egyensúly megteremtése a csak rövid távon ható kiigazító lépések mellett az állam működését érintő érdemi reformokat igényel. Magyarország konvergenciaprogramja 2005–2009, *Budapest, 2006. szeptember, 3. oldal*

⁴ Jelentés a konvergencia-folyamatokról, *Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2005, 6. oldal*

⁵ Györfly Dóra (2005): Eurócsatlakozás és fiskális konszolidáció Magyarországon, tanulságok a globális tőkepiacok történetéből, *Külgazdaság, 3. szám, 79–80. oldal*

⁶ Makro egyensúly és gazdasági növekedés, *Central European Management Intelligence, Budapest, 2006. április, 27–28. oldal*

⁷ A Magyarország 2015 projekt stratégiai kutatás mintegy 100 kutató munkáját integrálja, összegezi.

A kutatás egyik összefoglaló tanulmánya szerint: „...nem fogadjuk el a kicsi és olcsó állam neoliberais megközelítését, hanem az erős és eredményes, a fejlesztő és szolgáltató állam koncepciójából indulunk ki. Magyarországon az állami szféra tartós alulteljesítése miatt valóságos „államfóbia” alakult ki, s gyakran hangzanak el egészen demagóg jellegű kijelentések is az állam drasztikus visszaszorításáról. Hasonlóképpen, maguk az intézmények is gyenge eredményességük, alacsony hatékonyságuk és szegényes társadalmi hatásosságuk miatt óriási presztízvesztést szenvedtek az elmúlt évtizedben. Ezért olyan javaslatok tolokodtak előtérbe a közvéleményben, hogy az intézmények radikális csökkentése és a belőle adódó megtakarítások fogják érdemben növelni a versenyképességet. Mindezeknek éppen az ellenkezője az igaz, mivel a magas teljesítőképességű állami – vagy általában intézményi – szféra a nemzetközi versenyképesség legfontosabb előfeltétele és tényezője. Az államot nem leszűkíteni, hanem radikális reformok – és a társadalmi kapacitással való szerves kapcsolata – révén kiszélesíteni kell.” Lásd Ágh Attila (2006): Az intézményi reformok – 2015, Az alapvető változások 2006 és 2015 között, Fehér könyv, MTA-MEH projekt, *MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 242–243. oldal*

⁸ Erre a sajátos összefüggésre *Simai Mihály* akadémikus hívja fel a figyelmet A világgazdaság és Európa a XXI. század elején című írásában. *Lásd Fejlesztés és Finanszírozás, 2006. 1. szám, 7–8. oldal*

⁹ Nemrég adtuk közre legfrissebb anyagunkat: Vélemény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési javaslatáról, *0641 számú, számvevőszéki jelentés, 2006. november, országgyűlési száma: T/1145/1*. A továbbiakban erre több ízben utalunk konkrét oldalszám-hivatkozás nélkül, tekintettel arra, hogy a megállapítások a jelentés különböző fejezeteiben helyezkednek el.

¹⁰ A 44. Közgazdász-vándorgyűlés gazdaságpolitikai üzenetei – Tájékoztató a kormány számára (Dokumentum), *Pénzügyi Szemle, 2006. 3. szám, 400. oldal*

- ¹⁴ Az ország lakossága folyamatosan csökken, 2021-ben 9,85 millió lesz. Jelenleg minden ötödik lakos, 2021-ben már minden negyedik 60 éves vagy annál idősebb lesz. Lásd Tausz Katalin: Társadalmi kohézió – 2015, *Fehér Könyv i.m. 116. oldal*. Idekapcsolódik, hogy „Magyarországon 2005-ben a foglalkoztatottak száma hárommillió-kilencszázkétezer fő volt, a munkanélkülieké háromszáznegyezer. A gazdaságilag nem aktív népesség hárommillió-ötszázötvenhétézer főt tett ki, ezek 55 százaléka nyugdíjas, 21 százaléka nappali tagozaton tanul, 17 százaléka egyéb eltartott és 7 százaléka gyermekgondozási ellátásban részesül. A KSH elemzése szerint a kettő közötti, több mint 2,5 millió fős népességcsoport nem csupán nem kötődik aktívan a gazdaság vagy a munka világához, hanem egy jelentős hányada már nem képes, illetve nem is kíván munkát vállalni.” Lásd Magyarország 2005, *KSH, Budapest, 2006. 19. oldal*
- ¹² Egy óvatos megjegyzés a jövedelempolitikával kapcsolatban: szükséges lenne azt is mérlegelni, vajon a fizetőképes kereslet korlátozása mennyiben rontja a szinte kizárólagosan a belső piacra építő, többségében szolgáltató vállalkozások talpon maradási esélyeit. Figyelmet kell fordítani arra is, hogy a jövedelmek befagyasztása – a fizetőképes kereslet lassú változása, prés alatt tartása folytán – jó esetben csak fékezni fogja, rosszabb esetben viszont akár ellehetetlenítheti a közszolgáltatási rendszer piaci alapokra helyezését.
- ¹³ Ezek után csak kiegészítő jellegű megjegyzés, hogy inkább jelzésértékűnek, mintsem markánsabb bevételnövelő intézkedésnek tekinthető a meghatározott mérték (évi 6,67 millió forint) feletti adózók szolidaritási terhe, miközben az érintett körben az előmenetel korántsem egységes, és – ilyen összefüggésben – ez az intézkedés valójában nincs tekintettel a jövedelemkülönbségekre.
- ¹⁴ „...A piaci mechanizmusok változatos formákban jelennek meg a közfeladatok ellátásában. ...a változtató kooperáció (tudniillik a PPP-konstrukció – betoldás a szerzőtől) ténye, annak potenciális hasznossága, sőt szükségessége nem vitatható.” Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki ellenőrzés, *Pénzügyi Szemle, 2006, 1. szám, 74. oldal*
- ¹⁵ „Hazánkban nem létezik jogilag a PPP kategóriája, a jogalkotó csak utalásokat tesz rá...”. Varga Mihály: A PPP Magyarországon – árt nekünk, vagy használ? *Pénzügyi Szemle, 2005, összevont szám, 59. oldal*. Továbbá: „A Világbank összefoglalója szerint az Európai Unió korábbi tagországai közül a PPP-konstrukciót alkalmazó 11 ország közül kilencben van elfogadott, megfogalmazott, illetve előkészítésben lévő szabályozás...sürgető a mielőbbi hazai szabályozás.” Fónagy János: Hiányzik a PPP-szabályozás, *Pénzügyi Szemle, 2006, 3. szám, 363. oldal*
- ¹⁶ Ezek sorában említhető a feladat-, illetve programalapú költségvetés is, mert sajátos fegyelmező hatása a rendszerint többéves programidőszakra előretekintő, a befolyásoló tényezőkkel is számoló tervkészítést igényli és a program megvalósítása is sajátos késztetést, kényszerpályát jelent. A rendszer főbb jellemzőit, nemzetközi és hazai tapasztalatait jól érzékelteti Báger Gusztáv: Programalapú költségvetés, Jellemző vonások, gyakorlati tapasztalatok címmel megjelent írása, lásd: *Pénzügyi Szemle, 2006. 3. szám, 281–301. oldal*
- A biztosítékok sorában még közvetlenebb, célzottabb megoldást jelentenek a szorosabban vett szabályalapú fiskális politika eszközei. Az ezeket tartalmazó jogszabály főbb elemei lehetnek: költségvetés-politikai szabályok (a hiányra, a kiadásra, az adósságra vonatkozó számszerű határértékek), költségvetési eljárási szabályok (a középtávú költségvetési tervezésre vagy például az eredmény-szemléletű számvitelre vonatkozóan), különböző átláthatósági normák (beszámoló az állam pénzügyi helyzetéről), valamint ellenőrző és kényszerítő mechanizmus (lehetőleg egy független állami szervezeten keresztül). Lásd Kopits György: Konferencia a költségvetési felelősségről, *Pénzügyi Szemle, 2006, 1. szám, 122. oldal*
- A kiegyensúlyozott költségvetésre és a hiányra vonatkozó előírások mellett a szakirodalom a tágabban értelmezett fiskális politikai szabályok sorában említi még a hitelfelvételi szabályokat, a tartalékolás szabályait, az árfolyamrendszert is. Lásd Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban, *Külgazdaság, 2004, 11. szám, 26. oldal*
- A költségvetési felelősséggel foglalkozó konferencia főbb tanulságait és ezen belül a szabályalapú költségvetési felelősségi keretrendszer mértékadó külföldi tapasztalatait rendszerezi P. Kiss Gábor és Kékesi László összeállítása. Konferencia a költségvetési felelősségről, *Pénzügyi Szemle, 2006. 3. szám, 383–393. oldal*
- ¹⁷ Losoncz Miklós: Válasz a körkérdésre, *Külgazdaság, 2006, 3. szám, 34. oldal*

- ¹⁸ Kovács Árpád: Versenyképesség és államháztartás, *Pénzügyi Szemle*, 2005, *összevont szám*, 38–39. oldal
- ¹⁹ Bergvall, D. – Hawkesworth, I. – Kraan, D-J. – Krause, Ph.: Költségvetés-tervezés Magyarországon, OECD-tanulmány, *Pénzügyi Szemle*, 2006, 3. szám, 259–280. oldal. A tanulmány annak a felülvizsgálatnak a legfontosabb megállapításait összegezi, amelyet a Költségvetési Főtitkarságviselők Munkacsoportjának munkaprogramja keretében végzett az OECD Titkarsága. A felülvizsgálatnak az idézett tanulmánynál jóval terjedelmesebb hivatalos jelentése is hangsúlyozottan veti fel a jelzett anomáliákat, *lásd Budgeting in Hungary (GOV/PGC/SBO/2006/8)*, OECD, 2006, 28 és 29. oldal
- ²⁰ Pitti Zoltán a szerzőt azzal is megtisztelte, hogy rövid összegezést adott számára gondolataiból.
- ²¹ Ez utóbbira külön is felhívja a figyelmet Tudásáramlás, jogbiztonság, együttműködés című, a magyar gazdaság fejlődésének láthatatlan forrásait feltérképező könyvében *Papanek Gábor*, amikor a tudás gazdasági szerepének erősítése mellett érvel és – könyvének 169. és 170. oldalán – rámutat arra is, hogy előrehaladásunk alapvető eszköze a széles körűen értelmezett technológiatranszfer, kiemelten a tudásáramlás minden területen történő gyorsítása. Valószínűsíti, hogy ez nálunk a fejlett országokban szokásosnál évi fél-egy százalékkal gyorsabb növekedést tesz lehetővé.
- ²² Simonovits András: Válasz a körkérdésre, *Külgazdaság*, 2006, 3. szám, 49. oldal

Akar László

A gazdaságpolitikai fordulat és az új konvergenciaprogram

A választások után megalakuló kormányra már kényszerű gazdaságpolitikai fordulat várt, amely jellegénél fogva elkerülhetetlen belpolitikai következményekkel is járt. A politikának végre nyíltan és teljes mélységében szembe kellett néznie a költségvetés drámai egyensúlyi helyzetével, ami mértékében még a jellemző külső várakozásoknál is rosszabbnak bizonyult. Ez történt volna bármilyen választási eredmény után, csak a belpolitikai tálalásban és talán a választott intézkedések egyes részleteiben lett volna különbség, de a mozgástér ekkorra már beszűkült.

A gazdaságpolitikai váltás általános formában tükröződött a kormányprogramban, de még inkább a júniusban bejelentett (és jórészt júliusban a törvényekben megjelenített) kiigazító intézkedéscsomagban, majd átfogó és távlatosabb módon a szeptember 1-jére véglegesített új konvergenciaprogramban. Ez utóbbi még akkor is igaz, ha a (szakmai kidolgozás állása szempontjából láthatóan) korai programkészítés miatt a távlatosabb reformlépések kifejtése ebben a dokumentumban egyenetlen, több területen még csak meglehetősen általános, illetve részlegesen kimunkált elképzeléseket tükröz.

Mindezekből azonban már egyértelmű, hogy a kormány gazdaságpolitikai fordulatra szánta el magát és ez a fordulat ténylegesen is megkezdődött.

GAZDASÁGPOLITIKAI LECKE – KÜLSŐ EGYENSÚLYI VAGY KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLYI VÁLSÁG?

Minden adódó analógia ellenére a 2006 közepére kialakult gazdaságpolitikai lecke alapvetően más, mint az 1994–1995 fordulóját jellemző szituáció. Jelenleg (a bő évtizeddel az ezelőttitől eltérően) nem tekinthető válságosnak sem a külső egyensúlyi helyzet, sem a növekedési teljesítmény és az infláció szintje sem ítéltető igazi problémának. Ugyanakkor fennáll az azonoság abban, hogy az államháztartás jelentősen megbomlott egyensúlyát tekintve mindkét esetben egy masszív és úgynevezett „ornnehéz” (kezdetben is már jelentős eredményeket hozó) kiigazítás vált elkerülhetetlenné. (Érdekes módon érdemben a mostani kiigazítás során az elsődleges államháztartási egyenlegnek pontosan annyival kellene javulnia, mint amekkora javulás 1994 és 1996 között ténylegesen végbe ment.)

A KÜLSŐ EGYENSÚLYI HELYZET megítélését tekintve láthatóan eltérő értékelések vannak forgalomban. A jelenleg érvényes módszertan mellett a legátfogóbb külső egyensúlyi mutató a folyó fizetési és a tőkemérleg együttes egyenlege. Ennek GDP-arányos értéke a 2004-es 8,3 százalékról 2005-re (a legújabb számítások szerint) 6 százalékra csökkent és várhatóan (a

gyenge forint mellett számított GDP-hez viszonyítva) 2006-ban is hasonlóan alakul. A mostani szint is első ránézésre kétségkívül igen magasnak tűnhet. Ugyanakkor ezen hiánymutató számítása a néhány éve bevezetett új módszertan szerint tartalmazza a külföldi tulajdonú vállalkozások ki nem vett nyereségét (ez természetes jellemzője a szokásos gazdálkodásnak), ami a kimutatott deficit egy részének automatikus finanszírozását jelenti. Ezt is tükrözve, a hiány finanszírozásának szerkezete olyan, hogy 2006-ban várhatóan 60 százalékot meghaladó lesz a nem adóssággeneráló forrásbevonás. Ráadásul a hazai vállalatok és a lakosság devizaeladósodása jelentős részben biztosítja a kifejezett eladósodás finanszírozását.

A helyzet reális értékeléséhez az is hozzátartozik, hogy az áruk és szolgáltatások külkereskedelmi mérlege (amit a GDP mérlegszámításai tartalmaznak) érdemben megközelítően egyensúlyban van, azaz a folyó fizetési és tőkemérleg hiánya döntően (a különben összehatasait tekintve nyilván előnyösen) hatalmasra duzzadt külföldi működőtőke-állomány természetes jövedelemrealizálási igényeiből fakad. Az EU-támogatások gyors felfutása ugyanakkor egyre inkább jótékony hatással lesz ennek a mérlegnek az alakulására.

A külső egyensúlytalanság viszonylagos elfogadhatóságát sejteti, hogy az MNB devizatartaléka tetemes, illetve az államot finanszírozó devizahitelek kamatfelárai – a leminősítések ellenére – nem jeleznek nagyobb aggodalmat.

Mindezek azt mutatják, hogy noha a külső egyensúlyi probléma jelentős, de jelenleg nem tekinthető fenyegetőnek (illetve csak potenciálisan válhat súlyossá, különösen, ha nem sikerül az államháztartási egyensúlyt lényegesen javítani.).

A NÖVEKEDÉSI TELJESÍTMÉNYT tekintve a magyar gazdaság idén is megközelítően tartja az EU-15 átlaga +2 százalékos növekedési ütemet, a várható 4 százalék körüli mérték (figyelembe véve, hogy a viszonylag fejlettebbek általában lassabban nőnek) nyilvánvalóan nem je-

lent válságot tükröző szintet. Persze az ennél is dinamikusabb növekedés jobb lenne, de nem a növekedési teljesítmény hiánya most a gazdaságpolitika fő gondja.

Az egyensúlyi mutatók közül az infláció a 90-es évek tendenciájához képest kifejezetten alacsony, különösen, ha az egyszeri hatásokat kevésbé tükröző maginflációt nézzük, még mindig igen kedvező szintet mutat.

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY 2005 óta európai (negatív) csúcstartó, a 2006-ra várható GDP-arányosan 10 százalékot közelítő mérték pedig már riasztó szintet ér el. Ez azt jelenti, hogy kerekítve 100 forint bevételből 120 forintot költ a magyar állam, ami nyilván fenntarthatatlan. A magas folyó államháztartási hiány miatt növekvő államháztartási adósságállomány egyre veszélyesebb, hiszen a kamatkiadások emelkedése miatt is fokozódó terhet ró a folyó költségvetésre. Ha nem sikerül ezen gyökeresen és már rövid távon is jelentős mértékben változtatni, akkor a külső egyensúlyhiány eddig toleráns külső megítélése is átértékelődhet.

Az EU konvergenciaszabályai kifejezetten a túlzott deficit megakadályozására irányulnak, a 3 százalék alatti hiány elérésére kívánják szorítani a tagországokat. Kisebb kilógások a tapasztalatok szerint elcsúszhatnak, de a jelenlegi magyar mérték a gyakori elmaradási nagyságrenden messze túl van. Az EU-szabályokkal való szembemenetel pedig néhány év alatt elvezethet az EU-pénzcsapok elzárásához, ami hatalmas fejlesztési lehetőségektől fosztaná meg az országot.

Ha irreálissá válik a konvergencia, megnő a negatív piaci reakciók veszélye, komolyabb valutaválság lehet, sőt akár általános egyensúlyi válság is kibontakozhat.

Mindezek alapján jelenleg a fő gazdaságpolitikai probléma az államháztartás magas hiánya, ennek leszorítására kell koncentrálni még akkor is, ha ez átmeneti növekedési áldozatokkal jár. Most önmagában nem cél a fogyasztás/felhalmozás arányának fogyasztáscsökkentéssel

való visszaigazítása vagy ugyanezért a vállalatok részére történő jövedelemátcsoportosítás, illetve az exportáló vállalatok jövedelmeinek jelentős növelése, az import komolyabb megdrágítása sem.

Ugyanakkor az államháztartás egyensúlyának javítására cél az államháztartás végső felhasználási kiadásainak csökkentése, az államháztartás és a többi jövedelemtulajdonos közötti osztozkodási arányok változtatása, ami következményeit tekintve nyilván visszafogja a fogyasztás és a vállalati beruházások alakulását is. Ez azonban a kúra (az előzmények ismeretében különösen) elviselhetőnek tekinthető melékhatásának tekinthető.

ÖSSZEGEZVE: az államháztartási konszolidációt középpontba állító új gazdaságpolitikának hatása van a gazdaságpolitika más céljainak az alakulására, így többek között a belső felhasználás viszonylagos szűkítésével, növekedési visszaeséssel, inflációemelkedéssel és a külső egyensúly javulásával jár.

A jelenlegi helyzetben az államháztartási egyensúly javítását jelentős részben más eszközökre támaszkodva indokolt megvalósítani, mint 1995-ben, amikor általános külső és belső egyensúlyi problémát kellett kezelni drasztikus eszközökkel.

Az államháztartási egyensúly jelentős javításának kényszere egybeesik az állam működésének átfogó problémáival, az államreform végrehajtásának jogos igényeivel. Ez az adottság ugyancsak lényeges mértékben befolyásolja a jelenlegi kiigazítási stratégia célszerű módszereit.

A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLY FELBORULÁSÁHOZ VEZETŐ ÚT

A költségvetés-politikai fordulat értékeléséhez annak áttekintése is hozzátartozik, hogy az államháztartási folyamatokat tekintve mi vezetett a magas államháztartási hiányszint kialaku-

lásához. A 2000-ben még GDP arányosan 3 százalékos körüli államháztartási egyensúlyhiányos helyzetből sikerült a hivatalos előrejelzés szerint intézkedések nélkül 11,5 százalékos, az egyszeri hatásokat levonva 10 százalékos körüli 2006. évi hiányig eljutni.

A folyamatokat talán legjobban jellemző közgazdasági osztályozás szerinti mérlegek pontos elemzéséhez nincs elégséges összehasonlítható nyilvános adat, ráadásul a 2006-ra vonatkozó tervszámok a nagy eltérések miatt sem használhatók. Ezzel együtt a 2000. és 2005. évi közgazdasági osztályozás szerinti csoportosított zárszámadási pénzforgalmi kiadási adatok összehasonlításából a fő magyarázó tényezők látszanak.

Az ötéves kumulált fogyasztói árindex 133,2 százalékos várt értékét figyelembe véve elemzési céllal számíthatók a reálkiadás növekedési adatai is. Ezek szerint 2000 és 2005 között:

- a transferek, a támogatások jelentősen megugrottak, ezen belül a háztartások támogatásának emelkedése a döntő, aminek a legnagyobb tétele a nyugdíjkiadások bővülése. (Emellett hat a semmiből felnőtt gázártámogatás is.) Az inflációs hatást leszámítva a háztartások támogatásának reálnövekménye 1027 milliárd forintot jelent;
- a köztisztviselői és a közalkalmazotti béremelések és a nem végrehajtott reformok miatt az államháztartás összes bruttó személyi kiadásai majdnem megduplázódtak. Ez az inflációs kompenzáción felül mintegy 867 milliárd forintos bruttó kiadási többletet jelent. Ha ebből levesszük az ebben a körben automatikusan visszafolyó munkabér-közterheket, akkor is a nettó kiadási reálnövekmény 350 milliárd forint körüli összegre becsülhető;
- a közszolgáltatások dologi kiadásai is majdnem a felével növekedtek, tükrözve az intézményrendszer bővülését. Ez reálnövekményben 122 milliárd forintot jelent.

Mindezekből megállapítható, hogy az államháztartási kiadások elszaladása – a közhiedelemmel ellentétben – elsősorban nem a közszféra bőrfelkészítésének a közvetlen következménye, noha ennek is nagyon lényeges szerepe volt. A kiadásnövekedés mindenekelőtt a háztartások támogatásának gyors emelkedéséből fakadt. Ennek egyik tényezője a gázártámogatás gyakorlata, de a fő ok az, hogy a nyugdíjkiadások dinamikusan nőttek. A nyugdíjasokat az indexálási szabályon keresztül előnyösen érintette a közszféra bérrendezésének és a végrehajtott szja-adócsökkentések hatása, amit a 13. havi nyugdíjak bevezetése és az özvegyi nyugdíjak emelése még meg is fejtelt. (A nyugdíjak után pedig – ellentétben a közszféra béremelésénél – nincs automatikus bérközteher-visszafolyás, legfeljebb az áfabevételeken látszik a kedvező költségvetési következmény.) Emellett nyilván jelentkezik az összetétel-változás nyugdíjkiadás-növelő hatása is.

Hozzájárult a kiadások emelkedéséhez a közszolgáltatások dologi kiadásainak növekedése és nyilván (a számszerűleg pénzforgalmi adatokkal nem összehasonlítható) autópálya-építések (más fejlesztési kiadások visszafogásával részben kompenzált) felfutása is.

Az egyensúlyromlást magyarázó másik tényező viszont az adott kiadási politikákhoz mérten nyilván túlméretezett adócsökkentések végrehajtása volt.

A KIIGAZÍTÁSI IGÉNY NAGYSÁGRENDJE ÉS IDŐZÍTÉSE

A legújabb hivatalos számítások szerint intézkedések nélkül az ideai államháztartási hiány a GDP 11,6 százaléka lett volna, ami 7,8 százalékos elsődleges deficitet jelentene. Ugyanakkor a 2009-es cél elérése szempontjából ebben nyilván vannak egyszeri tételek. Biztos ilyen a GRIPEN-beszerzés, az iraki hitelelengedés, az árvízi kiadások, a választások évében szokásos

önkormányzati extra hiány és az előző évről származó maradványfelhasználás, együtt a GDP mintegy 1,8 százaléka. Ezeket figyelembe véve a kívánatos 2009-es cél eléréséhez az elsődleges egyenlegben mintegy 7 százalékpontnak megfelelő alkalmazkodás kell. Ez pontosan megegyezik a Bokros-csomag hatására 1994 és 1996 között végbement elsődleges egyenleg-javulással. Most annyiban kedvezőbb a helyzet, hogy 3,5 év áll rendelkezésre, a gazdasági növekedés az akkorinál jóval magasabb, továbbá a bázisba bekerülő igen magas autópálya-beruházási szint (részben mérsékeltbb fejlesztési igények, részben a valódi PPP-konstrukciók térnyerése miatt) is csökkenhet, igaz, az EU-programok társfinanszírozása viszont növekvő ráfordításokat jelenthet.

A kialakult helyzetben a piac – és az EU – bizalmának visszaszerzése (tekintettel a globális pénzügyi folyamatokra is) csak határozott intézkedéseket tartalmazó, a kiigazításban már 2006 közepétől jelentős előrelépést mutató stratégia követését igényelte. Ezért olyan módszerek választása vált nyilvánvalóan indokolttá, amelyek gyorsan is tudnak komoly eredményeket hozni.

A KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁS LEHETSÉGES MÓDSZEREI

Az elsődleges egyenlegben bekövetkező költségvetési kiigazítás stratégiai módszerei a tapasztalatok szerint elvileg tipizálhatók (természetesen a csoportosításon lehet vitatkozni, illetve az egyes esetek nem teljesen vegytiszták). A következő lehetőségeket kell mérlegelni az ilyen feladattal szembesülő döntéshozóknak.

a *A gazdasági növekedés (és főleg a fogyasztás és a bérek emelkedése) révén bővülő bevételi többletek egyensúlyjavításra való felhasználása, ha a mindenkori költségvetésekben a kiadásokat reálértékben vagy szigorúbb változatban nominálisan (illetve e két megközelítés kombinációi mellett) befagyasztják. Ennek sajátos esete, ha*

valamilyen módon sikerül a gazdasági növekedés gyorsulását és különösen a legális gazdaság és foglalkoztatás bővülését is elérni.

b *Az egyensúlyjavítás inflációval (lehetőleg meglepetésinflációval) történő kikényszerítése.* A magasabb infláció eleve többletbevételeket generál, amelyek az egyensúlyt javítják, ha sikerül elkerülni a kiadási tételek nominális megemelését (ez az adósságállomány utáni forintkamat-kiadásoknál átmenetileg nem lehetséges). Ennek egyensúlyi szempontból különösen kedvező esete, ha az áremelések fogyasztási típusú adók emelése vagy költségvetési támogatások „árasítása” révén következnek be. (Idesorolható az a politika is, amikor szándékosan alultervezik az inflációt és ehhez igazodva fixálják a kiadási szinteket, majd a bevételi többlet a magasabb infláció következménye, ami egyensúlyjavításra használható.)

c *A közteherviselési rendszerben megvalósuló jövedelemelosztózkodásba való belenyúlás, a közvetlenül a jövedelmeket terhelő adók és járulékok emelése.* Ez történhet a kivételek, mentességek csökkentése, az adóelkerülők megadóztatása révén és/vagy a jövedelmeket terhelő általános adók és járulékok emelésével.

d *A transzferek, támogatások mérséklése,* ami döntően a lakosság részére nyújtott – részben alkotmányosan védett, ezért nem vagy alig csökkenthető státuszú – kifizetések megkurtítását jelentheti.

e *Az állami közszolgáltatások kiadásainak (személyi és dologi kiadások) csökkentése.*

f *Az államháztartás által finanszírozott felhalmozási kiadások csökkentése.*

A LEHETSÉGES STRATÉGIÁK ALKALMAZHATÓSÁGA A JELENLEGI KIIGAZÍTÁS SORÁN

Magyarországon már mindegyik, előzőekben említett módszert kipróbálták a visszatérő szigorítási ciklusok során, illetve gyakran kombi-

nálták a különböző típusú lehetőségeket. Évtizedekig nehéz egyensúlyi helyzetekben első reakcióként a szesz, a cigaretta és a benzin adótartalmának jellemző azonnali emelésére került sor. Gyakoriak voltak a beruházási kiadások visszafogásával kísérletező éves költségvetések is.

A leghíresebb kiigazító Bokros-csomag főleg az úgynevezett meglepetésinflációval, a forint leértékelésével, a vámpótlék bevezetésével, az államháztartási kiadások megnyirbálásával dolgozott. Ebben a programban is volt kiadáscsökkentés és masszív adónövelés egyaránt, ez utóbbinak a fő módszere azonban az említett, inflációs hatású vámpótlék bevezetése volt (bár az szja-teher is emelkedett).

A most szükségessé vált és megkezdett államháztartási kiigazítás során elvileg számba jövő lehetséges stratégiák alkalmazhatóságát és az eddigi döntésekben való megjelenését érdemes egyenként áttekinteni.

a *A növekedés hatásaira építő stratégia* a legenyhébb, legkönnyebben elfogadtatható változat, főleg ha csak a kiadások reálértékeinek befagyasztását igényli. Ugyanakkor egyes területeken nyilván nem alkalmazható (nyugdíjak indexálása, növekvő EU-társfinanszírozás miatt), erősebb formájában (kiadások nominális befagyasztása) pedig nyilván csak néhány évig. Emellett ilyen módszerrel eredményeket csak a későbbi években (2006-ban még nem, legkorábban a 2007-es költségvetés keretében) lehet elérni. Minderre és az államháztartási hiány nagyságrendjére tekintettel kezdeti, illetve egyedüli megoldásként nem jöhet szóba, de a későbbiekben nyilván alkalmazható lehet. Ez a törekvés tükröződik is a konvergenciaprogramban. Különösen a közzsféra összes működési kiadásainál, de más kiadási tételeknél is nyomon lehet követni lényegében a nominális kiadás befagyasztását jelentő szándékokat.

Külön vizsgálandó kérdés, hogy a gazdasági növekedés gyorsításával és különösen a legális foglalkoztatás bővítésével, ennek érdekében a társadalombiztosítási járulékok csökkentésével

menyiben lehet államháztartási egyensúlyjavulást elérni. Rövid távon a foglalkoztatás közterheinek csökkentése bizonyosan csak bevételkieséssel járna, sőt ez még hosszabb távon is (némileg kisebb mértékben) így valószínű. A foglalkoztatás bővülésének mindekelőt a piaci (a mi esetünkben különösen a külpiazi) korlátok szabnak határt, a gazdaság nagyobb arányú kifehéredése pedig kevésbé várható az úgynevezett bérék (a közterhek aránya az összes bérköltségben) reálisan feltelezhető mértékű általános javulásától.

Az adócsökkentéssel történő egyensúlyjavítást szorgalmazók többek között a társasági adó 1995 eleji megfelezésének sikerére hivatkoznak. Ugyanakkor természetesen az adóbevételek reálértékben akkor sem emelkedtek. A viszonylag kedvező adóbefizetési szint jórészt más hatásoknak, így különösen a reálbér masszív csökkenése miatt egy hihetetlenül alacsony szintről dinamikus emelkedő vállalati profitoknak volt a következménye. Hozzá kell tenni, hogy akkor a társasági adó meglehetősen kis szerepet töltött be az államháztartás bevételeiben, míg a bérek közterhei jelenleg a bevételek fő csatornáit jelentik, ez utóbbiak felezése (vagy akár negyedelése is) a hatalmas bevételkiesés kockázatát mellett stabilabb költségvetési helyzetben is aligha vállalható.

b Az inflációs kiigazítási stratégia a jelen helyzetben – 1995-től eltérően – csak enyhén alkalmazható. Elvileg könnyű az inflációt felpörgetni, de utána nehéz lecsillapítani. Az eurócsatlakozás célja mellett aligha vállalható fel egy jelentős (mondjuk 10 százalékpontos) inflációgyorsítás, hiszen utána nagyon hosszú időt venne igénybe az árstabilitás elérése. Emellett az MNB mai törvényi szerepe mellett egy ilyen gazdaságpolitikai váltás szembe állna az MNB árstabilitási céljával, amiből az eltérő célfüggvények miatt akár csillagászati kamatszintek is következhetnek (átmenetileg megnövelve a költségvetési terheket is). Miközben látszólag

könnyebb egy inflációs kiigazítási politikát választani (nem láthatók az intézkedések közvetlen károsultjai az adóemelésekkel, támogatáscsökkentésekkel szemben), a gyakorlati végrehajtása ma már igen nehéz lenne, hiszen a kormány nem dönthet az árfolyamról, a hatósági áremelések (adótartam-növelések) lehetőségei is korlátozottak (és ugyancsak konfliktusosak).

Ugyanakkor az előzmények kényszerpályára helyezték e stratégia részbeni alkalmazását. A félig végrehajtott áfareform befejezést igényelt, a gázárak emelése a mai világpiazi árak mellett elkerülhetetlen, miközben a forint több okból (a kormány és az MNB által is befolyásolt) bekövetkezett leértékelődése is – igaz csillapítottan – inflációs hatású. Így az infláció szerepet kap a kiigazításban, ez azonban nem tekinthető elsődlegesnek.

c A jövedelemosztzkodást módosító stratégia mellett szól mindenekelőtt az, hogy gyorsan végrehajtható és az elmúlt évek elemzése szerint a lehetőségeken túlment az adócsökkentés, ráadásul a 2006. évi nettó reálbér-emelkedés – intézkedések nélkül – 5 százalékot meghaladó lett volna, ami gazdaságilag (a növekedési teljesítményt és az elszenvedett cserearányromlást tekintetbe véve) messze nem indokolható. Az adókedvezmények megnyirbálása, az adóelkerülés mérséklése révén történő tehernövelés nyilván könnyebben képviselhető, az általános adókulcsok emelése (főleg az élőmunkaterhek növelése) már problémásabb. Ténylegesen a kiigazítás első szakasza jelentős részben épített az ilyen jellegű lépésekre. Számos intézkedés szolgálja az adóelkerülés mérséklését (dupla minimálbér utáni járulékfizetés, házipénztáradó stb.), míg az egyéni járulékok emelése, a kétféle szolidaritási adó, a kamatadó tartósabban módosítja a jövedelemosztzkodás arányait.

d A transzferek mérséklésén alapuló stratégia keretében közgazdasági szempontból aligha vitatható a háztartási gázártámogatások jelentős visszanyesésének (a nagyságrendileg megug-

rott importárak továbbhárításának) indokoltsága és a fennmaradó támogatás szociális alapra helyezése. A gyógyszer-támogatások növekedésének visszafogása is régóta aktuális. A lakások kamattámogatásainál determináció érvényesül, az új hitelfelvetelek pedig devizában (támogatás nélkül) történnek. A nyugdíjakat alkotmányos rendelkezések védik. Így gyakorlatilag legfeljebb az éves növelési szabályok változtathatók, illetve elvileg a 13. havi nyugdíj reformja, illetve a rokkantnyugdíj rendszerének régóta halogatott átalakítása vethető fel.

A transzferek visszafogása a társadalmi következmények miatt láthatóan nehezen hajtható végre, bizonyos részreformok ugyan hozhatnak némi megtakarítást, de ez nyilván nem tud a kiigazítás fő stratégiája lenni. Az eddigi kormányzati döntésekben szerepel a gázártámogatás átalakítása és csökkentése, a konvergenciaprogramban pedig célként a rokkantnyugdíjrendszer külön rendszerré alakítása és racionalizálása, illetve a nyugdíjrendszer meglehetősen általános megfogalmazású további korrekcióinak igénye is.

e *Az állami közszolgáltatások kiadásait visszafogó stratégia* a viszonylag legkönnyebben elfogadtatható és „csak” az érintett (de befolyásos) kisebbség ellenállására számító lépéssorozat. Ez az elmúlt évek folyamatai alapján, illetve az államreform igényei miatt is indokoltnak tekinthető. Ráadásul a közszolgáltatások egészének jelenlegi állapota, a méretgazdaságosság csekély fokú érvényesülése, a túlburjánzó szervezetrendszer és a működés színvonala alá is támasztja ennek az iránynak a követését. Ugyanakkor itt a lépések pénzügyi hatása késve jelentkezik, illetve a döntések előkészítése is időt igényel (különösen az önkormányzati szférában.) Így ez a stratégia csak egy kombináció része lehet, de a konvergenciaprogram szerint lényeges szerephez jut a kiigazítás megvalósulásában.

A konvergenciaprogramban viszonylag egyértelműek és irányvaiban jórészt kiérlelték a

központi közigazgatás racionalizálására vonatkozó elképzelések. Ugyanakkor a kiadások nagyobb része az önkormányzati szférához kötődik, ahol eddig nem sikerült kétharmados törvényekkel utat nyitni a kötelező kistérségi együttműködés, illetve a regionális közigazgatás bevezetése számára. Remélhetőleg az önkormányzati választásokat követően ezekben az ügyekben végül mégis konszenzusra lehet jutni. Ha ez nem valósul meg (illetve addig is), elvileg lehetséges jelentős önkormányzati racionalizálás elérése a pénzügyi finanszírozási szabályok és a szaktörvények megfelelő változtatásaival. Az ezt szolgáló módszerek azonban a konvergenciaprogramból még nem világosak.

f *A beruházások visszafogását célzó stratégia* a folyamatban levő útépitési programok és az EU társfinanszírozási igények mellett csak részben tűnik járhatónak, ugyanakkor a fejlesztési igények EU-programokba való becsatornázása és az igen magas 2006-os beruházási szint (és az új fejlesztéseknél a PPP térnyerése) ad némi lehetőséget ezen a területen is.

ÖSSZEGEZVE: úgy látszik, hogy a kiigazítási szükséglet nagyságrendjére és már kezdeti jelentős hatás elérésének igényére tekintettel csak kombinatív stratégia lehetett a reális út és ez a megközelítés tükröződik az eddigi döntésekben és programokban.

A gyors eredményeket a kormány elsősorban a *c*), jövedelemosztzkodást érintő, továbbá egy mérsékelt és főleg a direkt költségvetési hatásra építő inflációs *b*) stratégia követésétől várja és ez a várakozás megalapozott.

A kiigazítás későbbi szakaszaiban pedig (a konvergenciaprogram szerint, aminek a 2007-es költségvetésben való érvényesítése még ezután következik) főleg az *e*), a közszolgáltatások racionalizálására és az *a*) (növekedésre és kiadások befagyasztására épülő) stratégia kerül előtérbe, de az *f*), saját forrásokból történő beruházási kiadás visszafogása (EU-programokba történő feladat átcsoportosítása) is járható lehet. A *d*) stratégia, a transzferek visszafogása való-

színűleg inkább csak egyes sajátos területeken segíthet jelentősebben az egyensúly javításában. (Ez a stratégia láthatólag fő útként akkor kerül előtérbe, ha már minden más lehetőséget kimerítettek).

A 2006–2009 KÖZÖTTI ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIIGAZÍTÁSI PÁLYA

A konvergenciaprogram szerint a közterhek ugyan a 2006 nyarán elfogadott intézkedések révén (a különben adódó tényleges helyzethez képest, nem számítva a későbbiekre ütemezett adócsökkentések elhagyását) a GDP mintegy 4 százalékat kitevő mértékben emelkednek, de ebből mintegy 2 százalékpont a későbbiekben automatikusan decentralizálódik a gazdaságpolitikai pálya jellege (az alacsony fogyasztás- és bérnövekedés) miatt. Ezért az egyensúlyjavuláshoz való végső hozzájárulás a közterhek emelése oldaláról csak a GDP mintegy 2 százaléka.

A közsféra működési kiadásait a konvergenciaprogram 3,2 százalékponttal kívánja mérsékelni 18,4 százalékról 15,2 százalékra. Ez a három év alatt (23 százalékos nominális GDP-növekedést feltételezve) azt jelenti, hogy ezek a kiadások nominálisan összességében csak 1,5–2 százalékkal emelkedhetnek, vagyis lényegében stagnálnak.

A kizárólag hazai forrásokból megvalósított beruházásoknál és egyéb kormányzati programoknál közel 2 százalékpontot elérő megtakarítást vesz számba a program.

Ezekon kívül megvalósulhat a gázártámogatás leépítése és számos más egyensúlyjavító lépés, igaz a programban az egyszeri kiadások meg nem ismétlődése is technikailag megtakarításként jelentkezik.

ÖSSZESEGÉBEN: az elsődleges egyenlegben a tervezett irányú lépésekkel reálisan megvalósítható lehet a 7 százalékpontot elérő kiigazítás, főleg ha figyelembe vesszük a bevételi és a nem

teljesen számszerűsített intézkedési lehetőségekből fakadó tartalékokat is.

Természetesen a kamatszint emelkedése (a programban feltételezettnél átmenetileg magasabb szintje) befolyásolja a teljes államháztartási egyenleg aktuális alakulását. Ugyanakkor egy hosszabb távú kiigazítás során mégis az elsődleges egyenleg alakulása a perdöntő, hiszen a konvergencia előrehaladásával a hazai kamatok is besimulnak az eurókamatok rendjébe. A folyó államháztartási hiányt tekintve az átmeneti kedvezőtlenebb kamategyenleg végső hatása csak a magasabb államadósság többletkamatterhein keresztül jelentkezik. Ez azonban nem jelent túlzottan magas összeget, illetve az államadósság esetleges ilyen emelkedése a privatizációs bevételek révén akár semlegesíthető is lehet. (Ráadásul a tartalékkal tervezett éves célegyenlegek kisebb kamattöbbleteket képesek elviselni.)

KÖVETKEZTETÉSEK

Az elemzés azt mutatja, hogy az eddigi döntések és a konvergenciaprogram az államháztartási kiigazítás stratégiai módszereit, a választott stratégiák alkalmazásának sorrendiségét tekintve lényegében racionális, célravezető gyakorlatot követnek. A kiigazítás első szakaszában az irányított inflációemelkedés és a jövedelemosztokodásba való belenyúlás dominál, a folytatásban pedig a közszolgáltatások racionalizálása kapja a főszerepet. Ugyanakkor érvényesül néhány más stratégia is, de a pontos arányok a későbbiekben még nyilván változhatnak, hiszen a bevételi oldal pesszimiztán lett előre jelezve. (A vállalkozói szféra feltételezettnél gyorsabb bérfejlesztése, a fogyasztás-visszaesés elmaradása kifejezetten segítheti a költségvetési egyensúly javítását.)

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a választott stratégiámix követése az egyes stratégiák érvényesítése során feltétlenül optimális eszközrendszerrel történt, illetve történik majd.

A legnagyobb kockázat különösen a reformelképzelések csak részleges kiforrottsága miatt áll fenn, és ezért ebből a szempontból ma még nem lehet teljes véleményt formálni a konvergenciaprogramról.

Mivel az érdemi kiigazítás közel felét a kormány a közszolgáltatások racionalizálásától várja, érdemes kiemelni az itt jelentkező dilemmákat. Ez a kiadási visszafogás elvileg történhet a jelenlegi struktúrák közel megőrzése, a reálkeresetek változatlan foglalkoztatás melletti csökkentése révén is. Ez nem jelentene tartós megoldást és előbb-utóbb újratermelné az államháztartási egyensúlyhiányt (a 2001–2002-es nagyarányú bércorrekciók végrehajtása is a közszféra egy évtizedes kumulált elmaradását tükrözte). Ugyanakkor a kiigazítás megvaló-

ulhat a közszféra valódi racionalizálása, a méretgazdaságosság térnyerése, a túlzott kapacitások (és foglalkoztatás) leépítése, a folyamatok újragondolása révén is. Egy ilyen út követése már tartós megtakarításokat eredményezne.

Az igazi kérdés így most már kettős. Egyrészt a konvergenciaprogramban megfogalmazott terveket következetes megvalósítás követi-e, másrészt a megvalósítás – főleg a kiadási oldalon – mennyire lehet szakmailag és társadalmilag is elfogadható, azaz némileg leegyszerűsítve fűnyírás és labilis javulás vagy valódi reformok és tartós megoldások történnek.

A válaszokat (vagy azok nagy részét) – remélhetőleg pozitívan – a 2007. évi költségvetés és a 2007-ben elfogadásra kerülő reformtörvények adják majd meg.

Bokor László – Dombi Ákos –
György László – Veress József

Gazdaságpolitikai reflexiók a 2006-os konvergenciaprogram űrügén

Az euróövezethez még nem tartozó tagországok minden évben konvergenciaprogramot nyújtanak be az EU illetékes szerveihez, a Tanácshoz és a Bizottsághoz. Köztudott, hogy a Tanács – ismert okokból – a 2005-ben benyújtott magyar program módosítását kérte. E módosított program már az első oldalon leszögezi, hogy a „...2006. júniusában beiktatott új Kormány e program keretében mutatja be középtávú gazdaságpolitikai elképzeléseit, különös tekintettel a magas költségvetési hiány csökkentésének módjaira.” (Magyarország Konvergencia Programja, 2005–2009)

Már most szükségesnek tartjuk leszögezni, hogy többek között az előzőek motiválták címválasztásunkat. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem csupán az ország állampolgárai általában, hanem a szakmai körök is – különösen – intenzív érdeklődéssel várták a program nyilvánosságra hozatalát. A legfontosabb kérdés a mi szempontunkból az volt, hogy hosszú évek után a gazdaságpolitika kap-e érdemi kontúrokat. (Veress, 2006) Mivel az utóbbi évek során – éppen a markáns gazdaságpolitika híján is – a makrogazdasági paraméterek trendje aggodalomra okot adó romlást mutatott, várható volt, hogy a konvergenciaprogramnak lesznek válságkezelő elemei, tehát sajátos filozófia híján is lesz értékelhető gazdaságpolitikai menü.

A program szerint „...a konvergencia programmal párhuzamosan készül az Új Magyarország Fejlesztési Terv... és a Nemzeti Akció program... Az UMFT a 2007–2013 időszak főbb fejlesztéspolitikai irányait ismerteti.” (Magyarország Konvergencia Programja, 2005–2009) Hozzáteesszük: Új Magyarország Vidékfejlesztési Stratégiai Terv (2007–2013) is készül. A nevezett anyagok elérhető változatai birtokunkban vannak, de e dokumentumok elemzésbe történő bevonásától azok jelenlegi kidolgozatlansága miatt eltekintünk. Már most felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a konvergenciaprogramban, amit készítői explicite gazdaságpolitikai elképzelések gyűjteményének tartanak, nem találhatók olyan fejlesztéspolitikai fogódzók, amelyek determinálhatnák az Új Magyarország terveket. Ez vagy hiba, vagy koncepciótlanság (stratégiahiány), vagy tudatosan vállalt (gazdaság)politikai alapvetés. Ezt eldöntheti részben az idő, részben pedig kinek-kinek a sajátos gazdaságfilozófiája.

A konvergenciaprogram az ország azon középtávú pályájának vázolója természetesen az azt megalapozó intézkedésekkel együtt, amely elvezet a maastrichti kritériumok teljesítéséhez. A cél elérése érdekében felhasznált eszközökkel szemben támasztott követelményekről azonban ritkán esik szó. A konvergenciaprogramnak a lehető legnagyobb mértékben illeszkednie kell

az általános társadalom- és gazdaságfejlesztési koncepciókhoz. (Már ha ilyenek vannak.)

Írásunkban nem arra törekszünk, hogy megvizsgáljuk, vajon az aktualizált konvergenciaprogram lépései meghozzák-e a kívánt mennyiségi javulást az államháztartás hiánya kapcsán. A mértékadó szakértői vélemények e téren kifejezetten pozitívak, és kétségtelen igaz, hogy a felvázolt makropálya (lásd Függelék) ezúttal realiztikus(abb), ugyanakkor néhány mutató időbeli alakulásának változását nem tartjuk megalapozottnak. (Ezekre a későbbiek folyamán kitérünk.) Gondolatmenetünk fő irányvonala azonban az, hogy górcső alá vegye, mennyiben illeszkedik a program eszközportfóliója a magyar társadalom és gazdaság aktuális problémáihoz és az ebből következő jogosan elvárt fejlesztési irányokhoz. A krónikus belső és külső egyensúlytalanság miatt, a nemzetközi pénzpiac szorításában a konvergenciaprogram szükségszerűen tartalmaz tűzoltó jellegű restriktív fiskális politikai elemeket, amelyek rövid távú növekedési és jóléti áldozata ezúttal is természetes következmény. Egyáltalán nem mindegy azonban, hogy miképpen konstruáljuk az alkalmazni kívánt gazdaságpolitikai eszközcsoportot. Ha ugyanis a szükséges minimális áldozati szinttől jelentősen eltérünk, akkor a rövid távú negatív hatások, közép- és hosszú távon is megmaradhatnak.

A konvergenciaprogramnak a magyar gazdaság és társadalom szempontjából történő

értékelése azonban csak egy – még ha a legfontosabb is – a nézőpontok közül. Azt is megvizsgáljuk, hogy a program milyen mértékben illeszkedik a neoliberais mainstream gazdaságpolitika keretei közé, különös tekintettel a washingtoni konszenzusban megfogalmazott irányelvekre.

GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KÖRKÉP

Belső és külső egyensúlytalanság: tények és a háttér

Az államháztartás GDP-arányos hiánya 2002 óta igen magas. A tartós túlköltekezés az államadósság alakulásában is érezteti hatását, előrejelzések szerint az idén már a GDP 70 százalékát is megközelíti. Az adósságcspada és annak minden negatív gazdasági, társadalmi következményének elkerülése mellett a nemzetközi pénzpiacok fokozódó bizalmatlansága is a mielőbbi kiigazítást nyomatékositja.

Az ország krónikus külső egyensúlytalansága szintén aggasztó méreteket ölt. A folyó fizetési mérleg és tőkemérleg együttes hiánya, amely az ország külső finanszírozási igényét adja meg, egy évtől eltekintve a GDP 6,5–9 százaléka között alakult 1998 óta. Mindeztől kezdve a különböző formában beáramló külföldi befektetések általában fedezték a gazdaság túlzott forrásigényét, egyértelmű azonban, hogy ezen

1. táblázat

BELSŐ EGYENSÚLYTALANSÁG MUTATÓI

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Államháztartás hiánya (GDP %) ¹	3,6	3,0	9,1	7,3	6,6	7,5	10,1
Bruttó államadósság (GDP %) ²	54,4	51,5	56,6	58,9	60,2	62,3	68,5

Forrás: www.p-m.hu

¹ 2000–2001: GFS privatizációs bevételek nélkül, 2002–2006: ESA95 szerinti adatok

² 2000–2001: a központi költségvetés bruttó adóssága, 2002–2006: konszolidált államadósság ESA95 szerint

* előrejelzés

állapot hosszú távon fenntarthatatlan. Ilyen mértékű külső finanszírozás mellett ugyanis a nemzetgazdaság GDP-arányos nettó külföldi tartozása¹ folyamatosan emelkedik és vele együtt a kiáramló jövedelmek is.

A folyó fizetési mérleg szerkezeti tendenciái sajnálatosan egyértelmű üzenetet hordoznak: az ország jelenleg külső adósságcsapdában van. A külső finanszírozási igény meghaladja a GDP növekedési ütemét, amelyhez a külföldi befektetéseken képződött jövedelmek kiáramlása 1996-tól kezdve a GDP 7–8 százalékaival járult hozzá. A külső egyensúly helyreállítása tehát égető kérdés. (Lásd 1., 2. táblázat)

A krónikus külső egyensúlytalanság eredendő oka azokban a végzetes gazdaságpolitikai „melléfogásokban” keresendő, amelyek a KGST felbomlásának exportkeresletre való következményeivel kiegészülve elvezettek a hazai vállalati szektor összeomlásához a rendszerváltást követő években: a számviteli és csődtörvény „átmenet nélküli” bevezetése, illetve a drasztikus importliberalizáció. A kör-

betartozások, valamint a nyugati vállalatokkal szembeni versenyképességi hátrány miatt tönkrement vállalatok helyét a belső kereslet kielégítésében az import, illetve a betelepülő multik vették át. A megnövekedett import okozta külkereskedelmi egyenleg-romlást a multinacionális vállalatok exportja jóval kevésbé tudta mérsékelni, mint ha az a hazai vállalatoktól származott volna, mivel máig nem integrálódtak szervesen a magyar gazdaságba, amiből kifolyólag magas importhányaddal dolgoznak. A külföldi működőtőke megtermelt jövedelme is rontja a folyó fizetési mérleget és növeli a külső finanszírozási igényt (az elmúlt tíz év folyamán 4–5 százalékponttal).² A hazai vállalati szektor azóta sem tudott annyira megerősödni, hogy visszafoglalja a belső piacokon korábbi pozícióját, vagy hogy a külpiacokon akár exportörként, akár befektetőként számottevő mértékben fellépjen. Mindez tükröződik az áruk és szolgáltatások egyenlegének és a jövedelmi egyenleg alakulásán. A külső egyensúlytalanságban tehát alapvető szerepet játszik még ma is a duális réal-

2. táblázat

**A KÜLSŐ EGYENSÚLYTALANSÁG MÉRTÉKE
ÉS FONTOSABB TÉNYEZŐI***
(a GDP százalékában)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Áruk és szolgáltatások egyenlege	-0,3	0,5	1,0	-1,5	-2,7	-3,8	-1,4	-2,3	-4,5	-2,9	-1,3
Jövedelmek egyenlege	-3,8	-4,4	-5,9	-6,3	-6,0	-5,5	-5,5	-5,5	-5,0	-6,0	-6,3
Közv. tőke-, portfólió- és egyéb bef. képz. jöv. kiár. ¹	5,7	7,1	9,1	8,8	7,7	7,8	7,8	7,3	6,5	7,8	n.a.
Közvetl. külföldi tőkebefektetéseken képződött jövedelem	0,4	2,0	4,1	4,5	4,5	4,3	4,5	4,8	4,3	5,4	n.a.
FFM+tőkemérleg egyenlege (külső finanszírozási igény)	-3,5	-3,6	-4,2	-6,8	-7,8	-7,9	-5,5	-6,8	-8,7	-8,3	-6,6
Fizetési mérleg egyenlege (nemzetközi tartalékok változása)	10,2	-3,2	-0,3	1,8	0,5	2,3	-0,1	-2,8	0,7	1,9	4,4

Forrás: MNB, KSH

* kerekített értékek, a fizetési mérleg vonatkozó tételei

¹ (külföldi) közvetlen tőke-, portfólió- és egyéb befektetéseken képződött jövedelem kiáramlása

gazdaság, nem tagadva, hogy a hagyományos ikerdeficit-kapcsolat is hozzájárul.

A belső egyensúlytalanság okai közé a közgazdaság és a nagy elosztórendszerek húzóó reformját, a szürkegazdaságot sorolhatjuk, de a duális reálgazdaságnak ehelyütt is lehet relevanciája (Lóránt, 2006).

Mindennek fényében, amennyiben az ikerdeficit orvoslását és nem csak tüneti kezelését tűzzük ki célul, akkor szakítanunk kell a hagyományos terápia egyoldalúságával: a kormányzati és lakossági fogyasztás visszafogásával, és előtérbe kell helyeznünk a hazai vállalati szektor tudatos megerősítését is (Lóránt, 2006). A hazai vállalatok megerősödése növelné a költségvetési bevételeket, javítaná a külkereskedelmi egyenleget és csökkentené a multik jövedelemkiáramlásának GDP-hez mért arányát. A külső egyensúly ily módon belső erőforrásokra támaszkodva valósulna meg, amely biztosítaná hosszú távú fenntarthatóságát és elősegítené az államháztartás egyensúlyát is. Utóbbihoz azonban valóban elengedhetetlen a közgazdaság és a nagy elosztórendszerek racionalizálása.

A gyógykúra tehát adott, a beteg állapota azonban már túlzottan is kritikus. Ezért van igazán bajban a jelenlegi gazdaságpolitikai vezetés. A gazdaság egyensúlytalanságainak már rövid távon való enyhítésének kényszere olyan bevételnövelő és kiadáscsökkentő intézkedéseket szül, amelyek a fenntartható egyensúly megteremtésével (a hazai gazdasági szektor megerősítésével) szükségszerűen részben in-

konzisztensek. Ennek ellenére a konvergenciaprogram nem nélkülözheti az utóbbi irányába mutató intézkedéseket vagy legalább az egyensúlytalanság átmeneti konszolidálását követő vonatkozó elképzeléseket.

Munkaerőpiac

A magyar munkaerőpiac neuralgikus pontja a népesség aktivitási és foglalkoztatási rátája. A munkaképes korú népesség „aktivitását” jelző két mutató nemzetközi viszonylatban is alacsony. Bár a '90-es évek közepe óta egy lassú javulás elindult, az uniós átlagtól való lemaradásunk tetemes. (Lásd 3. táblázat)

Az alacsony foglalkoztatási ráta a társadalmat eltartókra túlzott terheket ró. A népesség aktivitásának növelése elengedhetetlen, hogy a következő fél évszázadban előttünk álló demográfiai folyamatokból fakadó kihívásokat könnyebben tudjuk kezelni. A gazdaságpolitikának tehát a munkahelyteremtés mellett a munkavállalói kedv növelése is elsődleges feladata.

Jövedelmi polarizáció és szegénység a magyar társadalomban

Az OECD 2000-re vonatkozó szegénységi és jövedelempolarizációt mutató statisztikái alapján nemzetközi összehasonlításban nem állunk rosszul ezen a téren. A Gini-mutató nagyjából

3. táblázat

A 15–74 ÉV KÖZÖTTI NÉPESSÉG GAZDASÁGI AKTIVITÁSA

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aktivitási ráta ¹	51,4	52,6	53,0	52,8	52,9	53,8	53,8	54,5
Foglalkoztatási ráta ²	47,4	48,9	49,6	49,8	49,9	50,6	50,5	50,5

Forrás: KSH

¹ (foglalkoztatottak+munkanélküliek)/15–74 közötti népesség

² foglalkoztatottak/15–74 közötti népesség

az OECD-átlagnak felel meg, míg a használt relatív szegénységi index³ átlag alatti értéket mutat. A szegénységet azonban nem lehet relatíve nézni, mert a megélhetés abszolút kategória.

A magyar társadalom jövedelmi polarizációja az elmúlt 10 évben elhanyagolható mértékben növekedett, a rendszerváltozást közvetlenül megelőző szinthez képest azonban a romlás számottevő. Míg 1987-ben a felső jövedelmi decilisbe tartozók átlagos jövedelme 4,6-szor volt nagyobb az alsó decilisbe tartozókéénál, addig ez az arány 2004-ben 7,6 volt (KSH, 2006a).

A relatív szegénységi mutatók számossága ellenére a szegénységről objektív képet csak a létminimum-számítások alapján kaphatunk – már amennyiben a statisztikai hivatalok vonatkozó módszertanát elfogadjuk. A KSH adatai alapján Magyarországon a létminimum 2005-ben 56 408 forint volt fogyasztási egységként.⁴ Arról nem rendelkezünk adatokkal, hogy hány háztartás élhet az összetétele alapján meghatározott létminimum alatt. Ugyanakkor a KSH különböző családokra számított létminimum-összegeit (lásd 4. táblázat) és az átlagkereseteket felhasználva képet alkothatunk arról, hogy mekkora egy, a népesedés szempontjából egészséges szerkezetű, átlagos magyar család teherbíró képessége. Egy kereső esetén a háztartások átlagkeresete 103 149 forint⁵ volt 2005-ben, míg két kereső esetén ennek duplája (206 298 forint). Ezt összevetve a népesség szinten tartása szempontjából egészséges összetételű magyar háztartások

(1–2 felnőtt legalább két gyermekkel) létminimumaival, egy kereső esetén nem, két kereső esetén csak kis mértékben képesek plusz terheket elviselni.

AZ ESZKÖZPORTFÓLIÓ ÉRTÉKELÉSE

Bármely gazdaság- és társadalompolitikai programmal szembeni követelmény, hogy eszközeiben a lehető legnagyobb mértékben illeszkedjen a gazdaság és a társadalom neurálgikus pontjaihoz, valamint az azokból származtatható fejlesztési irányokhoz. A tanulmány első részében már tömören áttekintettünk a Magyarország számára jelentőséggel bíró pontokból néhányat. Ehelyütt arra keressük a választ, hogy a konvergenciaprogramban foglalt, már meghozott vagy még csak tervben lévő intézkedések mennyiben segítik ezen problémák feloldását, illetve mennyiben mélyítik el azokat. Kiemelten foglalkozunk a programban foglalt, az államháztartás hosszú távú egyensúlya kapcsán kardinalis jelentőségű strukturális reformok értékelésével a központi és területi közigazgatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer, illetve a felső- és közoktatás területén. A konvergenciaprogram eszközportfólióját, a vizsgálati témaköröknek megfelelő felosztásban a Függelék tartalmazza. Ahol rendelkezésre álltak előzetes számítások, feltüntettük a remélt bevételnövekedés, illetve kiadáscsökkentés

4. táblázat

HÁZTARTÁSOK LÉTMINIMUMA

(2005)

Ft/hó	1 felnőtt	1 felnőtt, 1 gyerek	1 felnőtt, 2 gyerek	2 felnőtt	2 felnőtt, 1 gyerek	2 felnőtt, 2 gyerek	2 felnőtt, 3 gyerek
létminimum	56 408	93 073	121 277	98 714	135 379	163 583	186 146

Forrás: KSH (2006b)

összegét is, hogy az egyes intézkedések relatív súlyát szemléltessük.

Hatás a munkaképes korú népesség aktivitására

A munkaképes korú népesség munkavállalási hajlandóságát a gazdaságpolitika a munkanélküli-ellátás feltételeinek szigorítása mellett elsősorban a munkavállalói jövedelmek adó- és járulékterheinek csökkentésével képes befolyásolni.

A konvergenciaprogramban hozott intézkedések ezzel ellentétes irányba mutatnak. Az s-ja-tábla sávhatarának kitolását leszámítva a 2007 végéig tervezett változások mind a nettó jövedelmet csökkentik, ellensúlyozva ezzel az olyan ösztönzőket, mint például a munkanélküli-ellátás 2005. év végi állaskeresési támogatással alakítása vagy a nyugdíjprémium⁶ rendszere. Mindössze a felső jövedelmi rétegeket érintő szolidaritási adóról mondhatjuk, hogy nem lesz érdemi hatása a munkavállalói kedvre.

Az igaz, hogy a munkavállalói jövedelmeket érintő adó- és járulékemelések között található társadalmi vagy közgazdasági szempontból racionális intézkedések, mint például az egészségügy finanszírozási nehézségei fényében az egészségbiztosítási járulék növekedése vagy a szolidaritási adó és a nyugdíjak összevont adóalapba kerülése.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy szembe megy a munkaképes korú népesség aktivitásának növelésével, amely az eltartottak/potenciális eltartók (nyugdíjkorhatár feletti/munkaképes korúak)⁷ arányának jelenlegi demográfiai tendenciák mellett várható jövőbeli drasztikus emelkedésének tükrében a gazdaságpolitikai célhierarchia legfelsőbb szintjén kellene elhelyezkednie. Persze az államháztartási egyenleg javulásával a jövedelemcentralizáció vélhetően csökkenni fog,

azonban, hogy mely adó- és járulékelemeket fog ez érinteni konkrétan, arról a program nem tesz említést.

Hatás a szegénységre, illetve az életszínvonal polarizációjára

A gazdasági és társadalmi összkép kapcsán már megállapítottuk, hogy egy népesedési szempontból egészséges szerkezetű, átlagos magyar család (1–2 felnőtt legalább két gyermekkel) nem vagy csak kis mértékben képes további terheket elviselni, mert vagy a létminimum alatt él, vagy jövedelme csak 10–25 százalékkal haladja azt meg. Ez egyben azt is jelenti, hogy ezek a családok jövedelmük túlnyomó részét fogyasztásra költik és megtakarításaik nem számottevőek. Ebből kifolyólag a fogyasztást terhelő adók vagy a közüzemi és közszolgálati díjak növekedése azonnali életszínvonalukat, a megtakarításokat terhelő adók emelkedése pedig felhalmozási képességüket (és így közvetett módon kis mértékben jövőbeli életszínvonalukat is) alapvetően rontja. Ezen adók és díjak a létminimum szintjét és ezzel együtt ceteris paribus a szegénységet is növelik, még ha ez a jövedelmi polarizációban nem is feltétlenül tükröződik. A közüzemi, közszolgálati díjak, illetve a fogyasztáshoz kapcsolt adóteher növekedése azonnali hatásként tehát az életszínvonal polarizációját eredményezi.

A konvergenciaprogramban foglalt fogyasztást és megtakarítást terhelő adókra, illetve a közszolgálati és közüzemi díjakra vonatkozó intézkedések átmenetileg előrevetítik a szegénység növekedését és az életszínvonal további polarizációját, amelynek időtávja az egy főre jutó reáljövedelmek dinamikájának függvénye. Hogy a háztartások mennyiben lesznek képesek ezt az időszakot „maradandó sérülés” nélkül átvészelni, az egyelőre bizonytalan.

Az intézkedések közül egyedül a fogyasztóiárkiegészítések felülvizsgálata és csökkentése az,

amely az azonnali bevételnövelési-kiadáscsökkentési kényszer mellett a fenntartható államháztartási egyensúlyban való hosszú távú gondolkodás jegyeit is magán hordozza.

Hatás a duális reálgazdaság szemszögéből

Amikor a konvergenciaprogram eszközportfólióját ebben a vonatkozásban vizsgáljuk, arra keressük a választ, hogy a vállalalkozási/vállalati⁸ szektort érintő intézkedések differenciálnak-e a hazai és külföldi vállalatok között a terhek elosztásában vagy sem. Az Európai Unió versenyszabályozása, mint ismeretes, nem tesz lehetővé hátrányos megkülönböztetést a vállalatok között a származási ország alapján, viszont az adó- és járulékterhek meghatározásánál a diszkrimináció a nagyvállalat-kkv⁹-kategória mentén lehetséges. A magyar reálgazdaságot jellemző dualitás révén mindez egyben a külföldi és hazai vállalalkozási szektor közötti rejtett különbségtétel is lenne, mivel a külföldi vállalatok tevékenysége/gazdasági ereje jóval nagyobb arányban koncentrálnak a nagyvállalati kategóriába.¹⁰ A nagyvállalatok és kkv-k közötti szerkezeti eltérések (átlagos forgalom, adózás előtti eredmény, import- és exporthányad, munkatermelékenység stb.) pedig tálcán kínálják a hazai vállalatok előtérbe helyezésének különböző technikáit.

A vállalalkozási szektort érintő intézkedések közül a minimumjárulék-alap és az elvárt adó a gazdaság kifejlesztését szolgálják. Mivel a szürkegazdaság nagyobb részt a kkv-szektorra jellemző, hiszen a nagyvállalatokat már csak számosságuknál fogva is mindig könnyebb az adóhivatalnak kontrollálnia, ezért ezek a lépések a hazai vállalati/vállalkozási szektort érintik inkább. Nehéz lenne vitatni, hogy a minimálbérre való bejelentés adó- és járulékelkerülés céljából vagy a fiktív számlákkal elköltségtelt bevételek, illetve a magas

házipénztár-állomány a jövedelemadó-fizetési kötelezettség alól való kivonása érdekében túlnyomórészt az egyéni vállalalkozásokra és a kisvállalatokra jellemző.

Az egyszerűsített vállalalkozói adó (eva) adókulcsának emelése is elsősorban a hazai tulajdonú vállalalkozásokat terhelő változás, mivel az adóalanyok társasági formájára, illetve felső bevételi korlátjára vonatkozó előírások¹¹ a jogsultak körét de facto a kkv-szektorra szűkíti le.

A kkv-, illetve a nagyvállalati szektort – és így a külföldi és hazai vállalatokat – azonos módon érinti a tervezett munkáltatói járulék csökkentésétől, illetve az iparüzési adó és az egészségügyi hozzájárulás megszüntetésétől való visszalépés, valamint a társas vállalalkozások 4 százalékos különadója.

A hitelintézetek államilag támogatott hitelekkel származó kamatbevételeire bevezetésre kerülő járadék racionális lépés, és a magyar pénzintézeti piac tulajdonosi struktúrája alapján állíthatjuk, hogy szemben az összes többi lépéssel ez elsősorban a külföldieket terheli.¹²

Összegezhetjük tehát, hogy a vállalalkozási szektort érintő fontosabb intézkedések egyetlen kivételtől eltekintve vagy hátrányosabban érintik a hazai vállalatokat vagy pedig a külföldiekkel homogén módon. A gazdaság kifejlesztésére tett kísérlet indokolt és önmagában örvendetes, ráadásul a minimumjárulék-alap, illetve az elvárt adó paramétereit figyelembe véve, nem fogja a szürkegazdaságon kívüli kkv-k működését összességében veszélyeztetni. Ennek ellenére a reálgazdaság szerkezeti problémáinak ismeretében feltétlenül ajánlatos lett volna az eva emelését egy, a multinacionális vállalatokat terhelő adóemeléssel kiváltani és a két vállalati csoportot indifferenciáltan érintő intézkedéseket differenciáltabban meghozni (például iparüzési adó eltörlése csak a kkv-k számára), különösen annak tudatában, hogy az adókedvezmények átlagos mértékét jól mutató (fizetendő adó/számított adó) arányban égbekialtó különbségek vannak a kkv-k és a nagyváll-

latok között, az utóbbiak javára.¹³ A konvergenciaprogram vonatkozó intézkedései tehát egyáltalán nem mutatnak a duális reálgazdaság és egészségtelen szerkezetű növekedés felszámolásának irányába, ráadásul szövegezéséből az a sejtelve támad az olvasónak, hogy készítőiben a magyar gazdaság egyik legneuralgikusabb pontja nem is tudatosult.

A közigazgatás reformja

Leginkább a közszférával összefüggő intézkedésekben találhatunk olyan elemeket, amelyeknél viszonylag jól prognosztizálható a megtakarítás nagysága; GDP-arányosan 3,2 százalékpontos kiadáscsökkenés 2009-re.

Az elsődleges lépés, ami már rövid távon kifejti hatását, a központi igazgatásban a létszámleépítés. A korábbi 20, majd az ez év végéig folyamatosan újabb 10 százalékos leépítés bérköltsége rövid távon 35 milliárd forintos megtakarítást jelent, de kiadáscsökkentő hatása hosszabb távra is szól. Ugyanakkor ezen emberek munkanélkülivé válása a szociális kiadásokat növeli (munkanélküli-segély), másfelől – ha a munkaerőpiac más szegmenseire szeretnék visszavezetni őket, akkor – az esetleges átképzésükhöz nyújtott állami hozzájárulás szintén kiadásnövelő tényező. Végül a tb bevételei szintén csökkennek a kieső munkavállalók befizetései miatt. Ezek a szempontok szintén hosszú távú hatásként jelentkezhetnek.

Fontos elem a jelenlegi önkormányzati rendszer megváltoztatásának elképzelése, amelyet finanszírozási oldalról kívánnak megoldani. Az elmúlt 16 évben az önkormányzati források folyamatosan csökkentek, azt minden eddigi kormány a maga javára csoportosította át, hogy később különböző direktívák alapján visszaossa. A program elképzelése az, hogy a teljesen elaprózott magyar önkormányzati rendszer működését racionalizálni

kell, regionális és kistérségi társulásokat kell létrehozni a közösen elvégezhető feladatok (például oktatás) ellátása érdekében. Az ötlet támogatandó voltán túl problematikus lehet, hogy a kormányzat felülről kívánja „öszto-nözni” a társulások kialakulását, ami valójában a normatív hozzájárulások számának lényeges lecsökkentését jelenti – szemléletében tehát semmi újat nem hoz. Bár célravezetőbb lenne, ha több helyi forrással, alulról indulva – jól felfogott érdekeiknél és adottságaiknál fogva – alakulnának ki az együttműködési formák, de ez a jelen viszonyok között mindössze utópia. Az elvonás nyilván könnyen végrehajtható, több mint 49 milliárd forint kiadáscsökkentést remélnek, az intézkedések hatása és végrehajthatósága viszont a helyi ellenállás miatt kétséges.

Megjelenik a teljesítményértékelés bevezetése, az ettől függő bérezés általánosítása a közszférában. Az ötlet elvi szinten támogatható, ha valóban egzakt mérési módszert dolgoznak ki. Ugyanakkor erősen kétséges, hogy a közszféra egyes területeit leszámítva milyen standardok alapján lehetne meghatározni, hogy valaki jól vagy rosszul végezte a dolgát. Ha túl sok szubjektív elem vegyül az algoritmusba, ronthatja a munkahelyi morált, másfelől „megindokoltan” visszatartható a bérköltség, ami alkalmasint bújtatott eszköz lehet az esetlegesen hibás vezetés miatt rossz hatékonysággal működő szervezetek deficitjének csökkentéséhez, általános gyakorlattá válása esetén az egész közszférát érintve pedig a költségvetési kiadások csökkentéséhez.

A párhuzamos funkcionális területek megszüntetése, intézmények bezárása, illetve az elektronikus közigazgatás elterjedése mintegy 22 milliárd forintos költségcsökkentő elemek (ingatlanokkal összefüggő kiadások, anyagiilegű és bérköltség-csökkenés) és egyben összeesengenek az intézménycentralizációval, illetve a kisebb létszámmal is. Átmenetileg ugyanakkor nagyobb ráfordítást igényel az új

rendszer kiépítése és fejlesztése, az üzemeltetők betanítása.¹⁴

A nyugdíjrendszer reformja

A demográfiai folyamatok továbbra is kedvezőtlenül alakulnak, a hosszabb távon tervezett kiigazítások ellenére is egyre deficitesebbé téve a rendszert. Az eltartók/eltartottak arányának valódi megoldást jelentő javítását az inaktív munkaképes korúak aktivizálása jelentené. Ugyanakkor van „egyszerűbb megoldás” is: a munkaképes kor meghatározásának változtatása (felemelése), de ez alapvetően csak tűzoltás, a probléma jelentkezésének időbeli kitolása. Szintén a gyorsabb megoldás szolgáltatásban állnak azok az intézkedések, amelyek az előrehozott nyugdíj csökkentését célozzák meg és az ilyen státuszban kizárják a kereső tevékenységet, csökkentve az érdekeltséget a munkaerő-piacról való kilépés tekintetében.

A nyugdíjas foglalkoztatott terhei is nőnek, jövedelmük adóterhet nem viselő járandóság lesz (2007: 32 milliárd forint bevétel), illetve 4 százalékos természetbeni egészségbiztosítási járulékot kell fizetniük (2006: 8 milliárd forint bevétel). Ez utóbbi egy érdekes kérdést vet fel az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele kapcsán tervezett szigorítások tükrében: amikor a rendelőben jár egy nyugdíjas alkalmazott, aki nem fizeti a járulékot, milyen ellátásra lesz jogosult? Ha nyugdíjasként „mutatkozik be”, a teljesre, munkavállalóként pedig csak az alapellátásra?

A nyugdíjak megállapításánál meglévő anomáliák (valorizáció) megszüntetése, illetve a 13. havi nyugdíj szintén elhúzódó kiadásnövekedést jelentenek. Az, hogy a 13. havi nyugdíj „intézménye” nem szűnt meg, ellentmond a kivételektől a főszabály felé elmozdulás meghirdetett elvének, és egyensúlyjavítási szempontból sem volt helyes döntés.

A rokkantsági ellátás önálló szolgáltatási ágá válik, jobb ellenőrzéssel a visszaélések visszaszorítása érdekében, illetve rehabilitációs tevékenységgel. Az intézkedés teljesen indokolt, mivel költségvetési vonzata a visszaélések óriási száma miatt hatalmas. A visszaélés nemcsak az indokolatlan kifizetésekben jelent veszteséget, hanem azon állami támogatások kapcsán is, amit például a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásáért adtak, közvetve pedig jogtalanul rontották a „normál” munkavállalók munkavállalási esélyeit, hiszen bizonyos munkakörökben inkább foglalkoztatták az előbbi kategóriákhoz tartozókat a cégek. Az intézkedés tehát csak akkor lehet teljes, ha a szigorúbb ellenőrzés nemcsak az új esetekre terjed ki, hanem mindenkit visszamenőlegesen ellenőriznek. Visszaélés minden kétséget kizáró bizonyosodása esetén pedig a megfelelő büntető és polgárjogi lépéseket kellene tenni.

A fenntarthatóságot igyekszik időlegesen orvosolni az tb-alapokba való munkáltatói 29 százalékos járulékfizetés arányainak eltolása is az egészségbiztosítás (11 százalék helyett 8 százalék) felől a nyugdíjalapok (18 százalék helyett 21 százalék) felé.

A nyugdíjrendszer a meghozott intézkedések ellenére egyre növekvő költségvetési támogatásra fog szorulni a jövőben. A rendszerbe fokozatosan belépő magánnyugdíj-pénztári kiadások ugyanis nem tartanak majd lépést a nyugdíjra fordított GDP-arányos összkiadások növekményével, ami az I. pillér kiadásainak emelkedésében fog lecsapódni.¹⁵ A demográfiai folyamatok ismeretében a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei nem lesznek képesek ezt a rést kitölteni. Felmerül a kérdés, minden mást figyelmen kívül hagyva, hogyan lesz így tartható az államháztartás egyensúlyára vonatkozó maastrichti kritérium, amikor az alap nettó nyugdíjkiadásokkal számolt hiánya a konvergenciaprogram előrejelzése szerint 2050-ben a GDP 3,9 százaléka lesz? Persze ez az előírás adigra valószínűleg már a múlté lesz.

Az egészségügy reformja

Az Egészségbiztosítási Alap hiánya az elmúlt évek során GDP-arányosan 1,6–1,8 százalékos között alakult. A hiány jelentős és jóval meghaladja a 90-es évek második felében tapasztaltat. A kiadások reálértékben is növekedtek.

Az Egészségbiztosítási Alap hiányát befolyásoló főbb „torzulásokat” a következőképpen foglalhatjuk össze:

Bevételi oldal

- Elmaradó járulékbefizetések:
 - akik nem lennének jogosultak igénybe venni az állampolgári alapon járó alapszolgáltatásokon (baleseti, sürgősségi ellátás stb.) túli ellátást. Számuk fél millióra tehető;
 - a minimálbérre bejelentettek egy csoportja vélhetően magasabb jövedelemmel rendelkezik.

Kiadási oldal

■ Növekvő és magas gyógyszer-támogatási kiadások: 1998 és 2005 között a támogatott gyógyszerek forgalma nagyjából megháromszorozódott, miközben ma már csak közel 20 százalékkal költünk többet fekvőbeteg-ellátásra, mint gyógyszer-támogatásra. Mindennek oka részben az olcsóbb generikus készítmények alacsony részesedése a forgalomból (körülbelül 25 százalékos), részben a túlzott gyógyszerfogyasztás.

■ Az „orvos-beteg találkozók” európai szinten is kiugróan magas száma.

■ Kihasztnálatlan kórházi ágyak, aránytalan kapacitáseloszlás, szétaprózódott kórházi osztályok.

■ Kórházközpontú ellátás a járóbeteg-központú ellátással szemben: az aktív kórházi ellátásban részesülők egy része az olcsóbb járóbeteg-ellátásban is hatékonyan gyógyítható, kezelhető lenne. (Az aktív fekvőbeteg-ellátás a legdrágább ellátási forma: egy kórházi ágy éves fenntartása körülbelül 5,5 millió

forintba kerül.) Beszédes adat, hogy Hollandiában 7-szer, Nagy-Britanniában 14-szer annyi egynapos műtétet végeznek, mint Magyarországon (Zöld könyv az egészségügyről). Az indokolatlan fekvőbeteg-ellátás visszaszorítása nem elhanyagolható kiadáscsökkenést eredményezne, hiszen ez a tétel az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak több mint 25 százalékát adja.

■ A gyógyítási-ápolási szolgáltatások „összefolyása”: az aktív kórházi ágyakon nyújtott ellátás egy része nem gyógyító, hanem szociális (ápolás, gondozás) jellegű, amely után az egészségbiztosító a lényegesen drágább gyógyítási tevékenységre járó normatívát fizeti ki. Az ápolás a társadalom folyamatos elöregedésével egyre komolyabb probléma lesz. A megfelelő infrastruktúra hiányában azonban az ápolás-gondozás ma még jórészt megoldatlan probléma – eltekintve a fizetős magánintézményektől –, ezért alternatíva híján az arra rászorultak sokszor a kórházi ágyakon kötnek ki.

A konvergenciaprogramban olykor még csak kontúrjaiban tervbe vett, de azóta részben végleges formát nyert intézkedések a bevételi és a kiadási oldal torzulásait egyaránt érintik. Ezek tárgyalása során, ahol ez már rendelkezésre áll, a meghozott operatív döntéseket értékeljük.

A „tb-potyautasok” kiszűrésére fokozni kívánják a társadalombiztosítási befizetések ellenőrzését, továbbá a minimumjárulék-alap intézményével a járulékfizetés elkerülését kívánják visszaszorítani. Megkezdődik a nem biztosított, biztosított és kiegészítő biztosított alapon járó jogosultsági csomagok kialakítása. Ezen intézkedések a méltányos és igazságos közteherviselés szellemében védhetőnek tűnnek. (Korai még következtetéseket levonni, de amennyiben kevesen vállalják annak bizonyítását, hogy a minimálbérrel kívül más jövedelmük nincsen, fel kell tennünk magunknak majd a kérdést, hogy vajon a minimálbér

kit véd: a munkavállalót az éhenhalástól vagy a munkáltatót a járulékfizetéstől, esetleg a méltányos bérezéstől?)

A korábban 100 százalékos támogatású gyógyszerek árának 300 forintra emelése inkább jelképes intézkedés és pszichológiai jelentőségű, mintsem bármilyen gyakorlati haszna volna az államháztartás hiányának ledolgozásában. Ugyanez mondható el a vizitdíjról és kórházi napidíjról, amelyektől a kormányzat az Európában kiugróan – és véleményük szerint indokolatlanul – magas orvos-beteg találkozók számának csökkenését és a hálapénz megszűnését várják. Ugyanakkor, míg kormányzati szinten a hálapénz mértékét majdnem százmilliárdos tételre becslik, addig a vizitdíjtól és kórházi napidíjtól 30–35 milliárd forintot várnak. Bevezetésük pszichológiai háttere érthető, azonban a bevezetés körülményei sok szempontból méltatlanok. Egyrészt az intézkedéseket legitimálandó és a hálapénz intézményét visszaszorítandó beindult egy, az orvostársadalmat általánosságban méltatlanul besározó kampány, amelynek társadalmi, az emberi kapcsolatokra gyakorolt hatása megbecsülhetetlen. Másrészt a mentességben vagy kedvezményben részesülő társadalmi csoportok köre túlzottan széles (körülbelül 4 millió fő). Az már csak hab a tortán, hogy a kedvezményezettek utáni különbséget az állam megtéríti, hogy ennek adminisztrációs pluszterheiről ne is beszéljünk.

Ami a kiadási oldalt érinti, itt az intézkedések szerteágazóbbak. A növekvő és magas gyógyszerár-támogatásokat a gyógyszerár-támogatási rendszer felülvizsgálásával, a felírási szokások és jogosultságok fokozott ellenőrzésével, illetve a generikus program előtérbe helyezésével¹⁶ kívánják megoldani. A kiadáscsökkentés másik fő pillére a gyógyító-megelőző ellátás racionalizálása: a kapacitáseloszlás indokolatlan aránytalanságainak felszámolása, a kihasználatlan kapacitások leépítése, a fekvőbeteg-ellátás járóbeteg-ellátással szembeni túlsúlyának mérséklése, illetve „súlyponti” regioná-

lis kórházak kialakítása a telephely-szétforgácsolódást orvoslandóan.

Elviekben nem vonható kétségbe az OEP költségeit nyomon követő egészségbiztosítási Felügyelet létjogosultsága sem. Gyakorlatilag felmerül a vízfej a vízfejen struktúra kialakulásának veszélye. A konvergenciaprogramból nem derül ki pontosan, mi biztosítja majd az Egészségbiztosítási Felügyelet átlátható működését.

Az egészségbiztosítási piac liberalizálásával kapcsolatban meg kell várnunk az év végét, ugyanakkor a patikaliberalizáció kapcsán érdemes elkapni néhány légszomjas, kétségbeesett segélykiáltást a gyógyszerészek részéről. Nehezen magyarázható, hogy a több mint három-ezer patikát magába foglaló piacnak, amelyen ráadásul a gyógyszerekre hatóságilag szabályozott haszonkulcsot írnak elő, miért van szüksége további liberalizációra. Elfogadható, hogy bizonyos termékeket lehessen asszisztencia nélkül is vásárolni, de a gyógyszertárak árképzési szokásai – és a haszonkulcs-előírások – nem indokolják a gyógyszertár-alapítás szabályainak liberalizálását. Egyértelműen érezhető a globál szereplők nyomása. Vajon mit szólnának a közjegyzők, ha bármelyik joghallgató adhatna ki hiteles iratmásolatot?

Oktatás¹⁷

A program részletesen nem tesz említést a felső- és közoktatásban végrehajtandó változtatásokról, csupán a mellékletben nevez meg néhány intézkedést, amelyek a közoktatási és felsőoktatási törvények 2006. júliusi módosításából következnek.

Tekintsük elsőként a felsőoktatást. A tünetek felismerésének helyességével (párhuzamos képzések a felsőoktatásban, a munkaerő-piaci kívánalmaknak nem megfelelő hallgatói keretszámok, csökkenő hallgatói aktivitás) nem vagy alig lehet vitába szállni. Ugyanakkor a megoldá-

sok néhány helyütt mindenképpen alapot szolgáltatnak a kételkedőknek. A fejlesztési részhozjárulás, azaz a tandíj az előzetes számítások szerint 2011–2012-es felfutására is mindösszesen 13 milliárd forintot hoz az egyetemi szféra számára, amelynek legfeljebb felét, de legalább egyharmadát tanulmányi ösztöndíjra kell kifizetni. A fejlesztésre fennmaradó összeg így a 6,5–9 milliárd forintos sávban ingadozna. Az említett összeg sem az államháztartási hiány, sem a felsőoktatás költségvetése szempontjából nem tekinthető jelentősnek.¹⁸ Ezzel szemben a mellékhatások, a tanulmányi átlag és szociális helyzet alapján biztosítható kedvezmények és ösztöndíjak jelentős terheket rónak a felsőoktatási adminisztrációra. Említést kell tennünk egy másik javaslatról, az utólagos képzési hozzájárulásról („utólagos tandíj”), amely igaz, hogy csak később, de jelentősebb összeggel gazdagította volna az egyetemeket, főiskolákat. (Az előzetes kalkulációk szerint 2030-ra 120 milliárd forinttal.) A javaslat értelmében a diplomásoknak utólag, jövedelmük arányában kellett volna megfizetniük képzésük költségeit.

A közoktatás átalakítását célzó normatívákat érintő intézkedések kontúrjai hatékonyak és ésszerűnek tűnnek. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy a konvergenciaprogramban vázoltak alapján nem lehet megállapítani tényleges hatásukat. Felmerül a kérdés, hogy vajon hogyan alakul majd az egyébként is magas munkanélküliségi rátával rendelkező térségekben elbocsátott tanárok, tanítók jövője. A munkanélküli-segély és az átképzés költségei rontanak a normatív juttatásokon kívül rekedt tanárok által kozmetikázott egyenlegen.

A MAKROGAZDASÁGI PÁLYA MEGÍTÉLÉSÉRŐL

Amint azt a felvezető gondolatoknál már említettük, a mértékadó szakértői vélemények szerint a programban vázolt makrogazdasági pálya

jóval realiztikusabb, mint a korábbi változatok és összességében tartható, bár a kockázati tényezők jelentősek. Ehelyütt a makropálya tarthatósága szempontjából általunk leginkább kockázatosnak, megalapozatlanak vélt momentumokat vesszük fókusz alá.

A GDP növekedési pálya kockázatai

A program szerint a restriktív fiskális intézkedések nyomán a belső kereslet dinamikájának mérséklődése a GDP növekedési rátáját a következő két évben jelentősen visszafogja, majd 2009-től visszatér a 4–4,5 százalékos fenntarthatónak vélt szintre. A belső végső felhasználás növekedési ütemének csökkenése a három nagy belföldi jövedelemcsoportot egyaránt érinti: a háztartási, illetve közösségi fogyasztási kiadások 2007-ben reálértékben csökkennek, míg a bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedése – részben emiatt, részben pedig a vállalatok növekvő terhei miatt – 4,5 százalékponttal mérséklődik. A külső keresletet az intézkedések érdemben nem befolyásolják, mivel nem rontják az export zömét adó multinacionális vállalatok versenyképességét. A belső kereslet reagálása a megszorításokra reális tendenciát vázol.

Az inkonzisztencia a növekedési pályában a felívelés és annak háttere kapcsán jelentkezik. A növekedés összetevőit szemrevételezve egyértelmű, hogy a GDP növekedésének 2008-ban még lassú, majd 2009-ben már gyorsabb felpörgeése a beruházások és a háztartási fogyasztási kiadások dinamizálódására alapoz. Az egy főre jutó reáljövedelmek 2009-ben már ismét növekedésnek indulnak, ezért az utóbbi konszolidált mértéke elfogadható. Sokkal inkább problematikus a beruházások éves dinamikájának feltételezett erőteljes (két év alatt 5 százalékpontos) növekedése, mivel azt a konvergenciaprogramban vázolt intézkedések és a kereslet többi összetete-

GDP-NÖVEKEDÉS ÉS ÖSSZETEVŐI

(változás százalékban, 2000. évi árakon)

	2005	2006	2007	2008	2009
GDP	4,1	4,1	2,2	2,6	4,1
A növekedés összetevői:					
Háztartások fogyasztási kiadása	1,7	3,0	-0,7	0,6	1,5
Közösségi fogyasztási kiadás	-0,4	1,7	-1,8	-3,8	1,4
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	6,6	6,6	2,1	3,7	7,0
Készletfelhalmozás változása (a GDP százalékában)	-2,3	-3,9	-3,8	-3,8	-3,6
Termékek és szolgáltatások exportja	10,8	12	10,9	9,9	9,4
Termékek és szolgáltatások importja	6,5	9,5	8,5	8,0	8,8

Forrás: konvergenciaprogram

vőjének alakulása nem támasztja alá. Egyrészt a vállalkozásokat terhelő restriktív intézkedések megszüntetéséről nincs szó, másrészt a lakossági és közösségi kiadások fellendülése is igen visszafogott. A programban homályosan és csak nagy általánosságban vázolt beruházásösztönző elemek¹⁹ a kínálatoldali közgazdaságtan és a neoliberalista gazdaságpolitikai dogmák jegyeit tükrözik. Ebből kifolyólag erősen kétséges, hogy a restriktív lépésekkel kiváltott negatív keresleti sokkot képesek-e az elvárt mértékben ellensúlyozni. Természetesen a vállalkozások pozitív várakozásai a fundamentális tényezők ellenére előidézhetik a beruházások vázolt mértékű növekedését. A várakozások alakulását azonban nem ismerhetjük előre és nem is lenne helyes a beruházási pályát rájuk alapozni.

A beruházások tényleges alakulása tehát kockázati tényező a GDP-dinamika és így az államháztartási egyenleg pályájának tarthatóságát illetően. (Lásd 5. táblázat)

Az államháztartási egyenleg belső kockázata

Az államháztartási hiány alakulásában a legnagyobb kockázatot az elsődleges kiadások csökkentésének 2006–2009 közötti közel 6 százalékpontos remélt mértéke okozza. A bevétel növekedését a már bevezetett és 2007 folyamán bevezetésre kerülő adó- és járulékkerheket érintő intézkedések kalkulálhatóvá teszik, megalapozva ezzel azt. Ezzel szemben a kiadáscsökkentést elősegítő strukturális reformok a közigazgatás és közszféra, illetve a nyugdíjrendszer terén többségében még csak koncepció szintjén léteznek és ezzel bizonytalanná teszik a tőlük remélt megtakarításokat. Ugyan a program vázol egy fajta elképzelést, hogy az 5,8 százalékpontos elsődleges kiadáscsökkentést milyen portfólióban kívánja elérni²⁰, de ezek megalapozottsága éppoly bizonytalan, mint a kiadási összeg alakulása. (Lásd 6. táblázat)

ÁLLAMHÁZTARTÁS

(a GDP százalékában)

	2005	2006	2007	2008	2009
Bevételek EU-transzferek nélkül	42,2	40,9	42,6	42,7	42,2
Elsődleges kiadások EU-transzferek nélkül	45,6	47,2	45,0	42,9	41,4

Forrás: konvergenciaprogram

A külső egyensúlyi pálya kockázatai

A program természetesen foglalkozik a külgazdasági egyensúly helyreállításának körülményeivel. A növekedés stabil tényezőjének számító export 10 százalékos körüli éves növekedését jelöli meg, miközben 2008-ig csökkenő importdinamikával számol. Ez a prognózis szerint az áruk és szolgáltatások egyenlegének 2006-os, a GDP arányában 1,2 százalékos nettó finanszírozási igényét 2009-re 2,8 százalékos képességre módosítja, ami jelentősen javítaná az ország külső pozícióit. Emellett számol az uniós pénzek beáramlásával, amik 2005-ben a tőkemérleg egyenlegének háromnegyedét, 2009-ben pedig 95 százalékát teszik ki, s így a tőkemérleg pozíciójában is jelentős javulást vár (2005: 0,8 százalék, 2009: 2,2 százalék a GDP-hez viszonyítva). Ez a két, feltételezetten javuló tendencia áll a gazdaság duális szerkezete (külföldi tulajdonú cégek túlsúlya, növekvő profitrepatriálás) miatt stabilan negatívan alakuló és tetemes, a GDP több mint 6 százalékára rúgó elsődleges jövedelmek és transzferek egyenlegének hiányával szemben.

A feltételezések több ponton is megkérdőjelezhetők. Az import alacsonyabb dinamikájának feltételezése azon alapul, hogy a restriktív intézkedések csökkentik a rezidensek felhasználható jövedelmét, ami így az importkeresletet csökkenéséhez is vezet egyúttal. Még az 1995-ös stabilizációs csomag bevezetése után a 8 szá-

zalékos vámpótlék, 9 százalékos egyszeri, majd csúszó forintleértékelés és a 12 százalékos reálbércsökkenés után sem javult annyival a külkereskedelmi mérleg, mint amennyit a konvergenciaprogram jóval csekélyebb erősségű beavatkozással valószínűsít.

A másik reális veszélyt az uniós pénzek kapcsán a túlzott deficiteljárás jelentheti. Már nem először vetődött fel Brüsszelben, hogy a kiugró magyar államháztartási hiányt szankcióknak kellene követniük, ami a Kohéziós Alap forrásainak visszatartását is jelentené egyben. Mivel a tőkemérleg lényegében egészét az EU-s transzferek jelentik, kiesésük következménye a jelenlegi helyzetben beláthatatlan. (Lásd 7. táblázat)

Az említett külső pozíciók nem a program által prognosztizált alakulása drasztikusan más pályát jelentene, hiszen akkor az eladósodás folytatódásával az államháztartás pozícióinak tervezett javítása sem lehetséges. Milyen összefüggésben állhat ez fenn?

Ha az ország külső pozícióinak megfelelő alakulása – többek között a fentiek miatt – nem következik be, ismét bizalmi válság alakulhat ki, újabb leminősítéssel: az állampapírokon elvárt kockázati prémium beragad vagy tovább nő. Mivel az állampapír-állomány jelentős hányadát (2006. első negyedévében 28 százalékát) nem rezidensek tartják, az elvárt kamat emelkedése miatt a külső finanszírozás is tovább drágul. Ez közvetlenül egy külső egyensúlytalan-

7. táblázat

FINANSZÍROZÁSI POZÍCIÓK (a GDP százalékában)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nettó külső finanszírozási képesség(+)/igény(-)	-8,3	-6,6	-7,1	-4,2	-2,2	-1,4
ebből:						
– áruk és szolgáltatások egyenlege	-2,9	-1,3	-1,2	0,6	2,2	2,8
– elsődleges jövedelmek és transzferek egyenlege	-5,7	-6,1	-6,7	-6,5	-6,5	-6,4
– tőkemérleg egyenlege	0,3	0,8	0,8	1,7	2,2	2,2

Forrás: konvergenciaprogram

ságot erősítő tényező. Ugyanakkor van egy közvetett hatás is. Az állampapírok állományának domináns szegmensét tartják a pénzügyi vállalatok (az MNB-t leszámítva 2006. első negyedévben 56 százalékot). Ezek tulajdonosai szinte teljesen külföldiek. Az állampapírok növekvő kamatain nagyobb bevételt realizálnak, ami adott profitrepatriálással számolva nagyobb jövedelemkiáramlást is jelent egyben, szintén a külső egyensúlyi pozíciót rontva. Tovább élezi a helyzetet, hogy az euróövezeti csatlakozás kitolódása miatt volatilisabbá vált a forint, gyengülő árfolyamtrenddel. Ez utóbbi nagyban hozzájárult ahhoz, hogy a központi költségvetés bruttó adósságán belül abszolút és relatív mértékben is tovább növekedett a devizában denominált tartozások nagysága (2005. január: 25,3 százalék, 2006 augusztus: 30,3 százalék).

Az inflációs várakozások ismételt megnövekedésének veszélye eközben reális, ha az egyensúlytalanság tartósan megmarad, de paradox módon akkor is, ha a gazdaság szereplői elhiszik, hogy prioritást kapott az államháztartási egyenleg mihamarabbi kiegyensúlyozása. Miért lehet ez így? A gazdasági aktorok pontosan tudják, hogy az államháztartásnak érdekében áll az infláció felpörgetése vagy ezen felül bizonyos mértékű meglepetésinfláció elérése. A jegybank tehát bármely motívum inflációs várakozásokba való beépülését csak jelentősebb alapkamat-emelésekkel ellensúlyozhatja. Ekkor azonban, mivel a magyar állam túlnyomórészt (körülbelül 70 százalékban) viszonylag rövid hátralévő átlagos futamidejű forintszeközökkel finanszírozza magát (2006. első negyedévben 3,49 év), a kamatszint-emelkedés már középtávon növeli a költségvetés kamatterheit. Az államháztartás kiegyensúlyozása tehát sok „kvázi-exogén” tényező miatt is veszélybe kerülhet.

Az államháztartási egyensúlytalanság korrigálása tehát nem lehetséges, nem függetleníthető a külső pozíció megfelelő alakulásától.

Az egyre inkább fenntarthatatlanabb külső pozíció tekintetében pedig a magyar gazdaság alapvető szerkezeti problémái köszönnek vissza. A külső tartozások, vagyis a külföldiek befektetései, illetve az ország külső adóssága tartósan fenn fognak maradni, hiszen a felzárkózással (profitrés csökkenésével) az új befektetések volumene csökken, a profitrepatriálási hányad (jelenleg 50 százalék) növekedni fog. A magyar gazdaság az elmúlt évtizedben is a késpenge élén táncolt, semmilyen belső mechanizmussal nem rendelkezett az egyensúlytalanságok automatikus megszüntetése tekintetében. A rezidens vállalkozások sokkal nagyobb GDP-arányos részvétele olyan hazai reálgazdasági szerkezetet jelentene, amely bármikor kisebb megrázkódtatással tudná kezelni az esetlegesen túlzottan fellazuló költségvetési politika által okozott károkat, hiszen a stabilizáció kapcsán – némi túlzással – a belső egyensúlyi folyamatok helyreállítása nem függene sok más bizonytalan tényezőtől. A csupán külföldi tőkére (tartozásra) alapozott gazdaság mindig újra fogja termelni a külső egyensúlytalanságot, és paradox módon ez a probléma a felzárkózás erősödésével egyre akutabbá válik. Ilyen helyzetben a költségvetési fegyelmezetlenség sokkal súlyosabb helyzetet idéz elő.

A MAINSTREAM ÉS A MAGYAR KONVERGENCIAPROGRAM (WASHINGTONI KONSZENZUS)

A nemzetközi adósságcsapda hatástalanítására kidolgozott Brady-terv²¹ (1989. március) egy konferenciasorozat keretében lett „legitimálva”. Ezek egyikén hangzott el *Williamson* (1990) bevezető előadásában maga a fogalom, a „washingtoni konszenzus”. A konszenzus szó a Világbank, a Fed és az Egyesült Államok kongresszusának, vagyis az e három szervezetben csupán a centrumban állók nézeteinek

egyfajta szintézisére utal, ami egyben azt is jelenti, hogy a tagok 30–50 százaléka ezekben a szervezetekben sem támogatja a felvázolt nézeteket, de ab ovo „megelőgezték” ezen centrista nézetek világviszonylatú kiszélesedését is. Már magán a konferencián is felmerültek aggodalmak, hiszen az ajánlások alapvetően egy régió, Dél-Amerika problémáinak orvoslására születettek, másfelől egyesek az eredetileg újszerű ajánlások dogmává válásától való félelmeiknek adtak hangot. Mint utólag kiderült, nem alaptalanul. Később Williamson is elismerte, helyesebb lett volna „általános konvergencia” szavakat használni. Ezek az események alakították ki a „receptszerű”, univerzális ajánlásokat, amelyeknek elsődleges célja az egyensúly helyreállítása és az új bázison a növekedés megindítása és/vagy gyorsítása. *Kuczynski* – *Williamson* (2003) a konszenzus originális felfogása és a jelenleg róla elterjedt vélekedés közötti különbséget hangsúlyozzák, miszerint a kiáltvány annak kialakulásakor a problémakörök lényegesen szélesebb spektrumával foglalkozott. Az újrafogalmazását követően a növekedés mellett egyenrangú szempontként jelölte meg az igazságosság kérdését.

A végső célok – ahogy azt Williamson megfogalmazta: növekedés, alacsony infláció, elfogadható fizetési mérleg, igazságos jövedelemelosztás – önmagában valóban tekinthetők centrista nézeteknek.

Nagyban gyengíti a hitelességet ugyanakkor, hogy a megfogalmazott ajánlásokat gyakorta éppen az eszme szülőhelyén nem tartják be. Az Egyesült Államokban a korrupció, költségvetési politika, árfolyam-politika, kereskedelempolitika sokszor a fenti kritériumok látótávolságába sem kerül.

Alapvetően két nagy kétség szokott felmerülni a washingtoni konszenzus kapcsán. Az egyik empirikus jellegű, a másik inkább elméleti hitvita terepe. A tapasztalat azt mutatta (például Mexikóban), hogy a megfelelő stabilizáció

után semmi biztosíték nincs arra nézve, hogy a növekedés be fog indulni. Ezen a ponton hiányos és számtalan ténnyel alátámaszthatóan támadható a konszenzus és innen is kapja a legtöbb ellenérvet.

A 2003-ban újrafogalmazott 10 pont

(*Williamson, 2003; Szokolczai, 2005*):

- 1 *Költségvetési deficit*: inflációs adó nélküli finanszírozhatóság.
- 2 *A közületi kiadások rangsora*: a semmivel nem indokolható területekről a nagy hozadékú, elhanyagolt területek felé történő erőforrás-átcsoportosítás (ami javíthatja a jövedelemelosztást), úgy mint elemi oktatás, közegészségügy, infrastruktúra.
- 3 *Adóreform*: az adózók körének szélesítése és a marginális adókulcsok csökkentése.
- 4 *Kamatlábak*: pénzügyi liberalizáció, ahol végső cél a piaci erők által meghatározott kamatláb.
- 5 *Valutaárfolyam*: a középtávú makroökonomiai célokkal konzisztensen (export gyors növekedése, folyó fizetési mérleg finanszírozhatósága).
- 6 *Kereskedelempolitika*: a kvantitatív kereskedelmi korlátozások helyébe inkább vámok, majd ezek fokozatos csökkentése az egységes 10–20 százalékos szintig.
- 7 *Közvetlen külföldi beruházás*: a közvetlen külföldi beruházások elé gördített akadályok megszüntetése.
- 8 *Privatizáció*: az állami tulajdonú vállalatok privatizációja.
- 9 *Dereguláció*: az új cégek belépését vagy a versenyt korlátozó akadályok megszüntetése.
- 10 *A tulajdonjogok*: gondoskodás a biztos tulajdonjogokról.

A növekedés újraindításáról lényegében szó sem esett, evidenciaként kezelték, mint a gyakorlati példák – főleg Dél-Amerikában – megmutatták, teljesen tévesen. A másik kritika az elméleti megalapozottságra (megalapozatlanságra?) irányul. Az intézkedések teljes egészében a klasszikus (mainstream) közgazdaságtan nézetein nyugszanak és elutasítók a növekedéseméleti iskolák tudományos tapasztalatainak hasznosítása tekintetében.

Az új magyar stabilizáció kapcsán is ez utóbbi a legnehezebb intellektuális kihívás. Feltételezve a stabilizáció sikerességét is, kérdés, hogyan fogja létrehozni a kormányzat a hatékony magángazdaság kialakulásához szükséges kedvező környezetet. A gazdasági növekedéshez elengedhetetlen a beruházás, és ennek növekedése biztosan nem lehetséges instabil makroökonómiai környezetben, tehát annak rendbetétele elsőrendű feladat. Utána alapvetően két út kínálkozik, már amennyiben történelmi tapasztalatokat is figyelembe veszünk.

Az egyik a neoliberális felfogás, aminél a kormányzat kialakítja a megfelelő ösztönzőket, irányvonalakat, konzisztens módon viselkedik és a játékszabályok kialakítása után félreáll, reménykedve abban, hogy a növekedés majd beindul. Ez esetenként működhet és működik is azokban az országokban, ahol megfelelőek az intézményi feltételek (például Nagy-Britannia).

A másik út, a Kelet-Ázsiában követett politika aktívabb és kezdeményezőbb államfelfogással él. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a kis kormányzati apparátus, a konzisztens gazdaságpolitika, az alulértékelt valuta, a tudatos exportfejlesztés és a szigorúan átmeneti, import elleni védelem, valamint a jól képzett és fegyelmezett munkaerő a vállalkozási képességekkel együtt erős növekedéshez vezet.

Az aktív iparpolitika sikerességének viszont nagyon erős feltétele, hogy a kormányzat rendelkezzen megfelelő készségekkel a stratégia kialakításában. Ez nem minden helyen adott, a nemzetközi szervezetek sem képesek ilyen tanácsokat adni, e nélkül viszont nagyon nehéz nagy bizonyossággal előre megjósolni, mely iparágak lesznek hosszú távon nyertesek a jövőben, így bármilyen inkonzisztens beavatkozás nagyobb kárt okozhat, mint ha nem tettek volna semmit.

Az elmúlt évtized válságai mind azt erősítették meg, hogy eltérő fejlettségű, adottságú, gazda-

sági ciklusokat illetően eltérő fázisú gazdaságokra az ajánlások univerzális érvényesítése nem feltétlenül működőképes és nem is erőltethető.

Az említett anomáliák ellenére az EU a maastrichti konvergenciakritériumok és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elfogadásával gyakorlatilag elkötelezte magát a washingtoni konszenzus által javasolt gazdaságpolitikai irányvonal mellett. A világ többi részével szemben az EU erős, stabil valuta demonstratív fenntartásában érdekelt, erre törekszik, hiszen a működőtőke vonzásának alapvető feltétele a biztonság, kiszámíthatóság. A stabil valuta kevésbé támadható, de ennek ára van. Párhuzamosan szigorú költségvetési politikát ír elő a tagállamok számára, a monetáris kondíciókkal konzisztensen. Ezen restrikció szűkíti a gazdaságösztönző (például export-) eszköztárat, ami az EU-nak nemzetközi szinten versenyhátrányt okoz.

A kép természetesen ennél jóval árnyaltabb. Az Európai Unió a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel szemben korántsem olyan erős, mint azt gazdasági potenciálja indokolná, hiszen lényegében nincs is egységes fellépés. Ennek oka alapvetően a politikai szétforgácsoltság, a deklaráltan „uniós”, valójában konföderatív felépítés, az egyéni tagállamok sokszor eltérő érdekeltsége. Vannak országok, amelyek tudnák teljesíteni a közös valutához a követelményeket (Dánia, Svédország, Nagy-Britannia), de nem teszik, mert nincs rá szükségük. Emellett számos olyan tagállam van, amely névleg elkötelezte magát, de valójában nem tartja be a kötelező előírásokat (például Németország, Olaszország), mert alapvetően a hosszabb távon teljesen finanszírozhatatlan szociális rendszerüket már most is csak nagyobb deficittel tudják működtetni. A washingtoni konszenzussal menetelnek szembe, de természetesen nem deklaráltan, hiszen a de facto konföderatív Európának egyik országa sem vállalná fel ezt a pénzügypolitikát a Világbank vagy az IMF előtt. Az új tagállamok, így Magyarország is, ab ovo teljes mértékben elkö-

telezték magukat az előírt paraméterek elérése mellett, vagyis magukévá tették a washingtoni konszenzus paradigmáit.

Mivel Magyarország is az integráció szerves részévé szeretne válni, teljesíteni kívánja a közös valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket. Az új konvergenciaterv teljes mértékben összecseng a washingtoni konszenzus eredeti értelmezésével, de néhány új elemet is megpróbál áttemelni annak újraértelmezett változatából, nevezetesen az igazságosabb közteherviselés hangsúlyozását.

A terv elképzeléseinek vizsgálatához érdemes azt két részre bontani, ahogy egyébként ezt az intézkedések struktúrája is indokolja. Az első, a 2006–2009-ig tartó periódus a makro-paraméterek stabilizálásának időszaka. A restriktív intézkedések a drasztikusan leromlott államháztartási finanszírozhatóságot, illetve a külső egyensúlyt (folyó fizetési mérleg) kívánják helyreállítani, ahogy a terv fogalmaz: a strukturális kiigazításokkal megteremtődnek a fenntartható növekedés feltételei. A GDP-növekedési számítások szerint ez idő alatt a potenciális kibocsátási lehetőségek alatt lesz, csupán mintegy 2–3 százalék (negatív output gap), a lakosság reáljövedelme visszaesik, és a terv szerint csak az időszak végén várható a trend megfordulása. A növekedési áldozat a washingtoni konszenzus által megfogalmazottak szerint nem feltétlenül negatívum, ha a stabilizáció sikerén új konjunktúra bontakozhat ki. Ugyanakkor nem árt emlékeztetni az empirikus példák sokaságára, hogy sikeres stabilizáció esetén sincs semmilyen biztosíték arra nézve, hogy a növekedés be is fog indulni. A program által hosszabb távon prognosztizált adatok mögötti feltételezések meglehetősen sok bizonytalanságot tartalmaznak, így bekövetkezésüknek a felvázoltak szerinti alakulása nem lehetetlen, de legalább is erősen bizonytalan.

A 2009–2011-es második lépcső feltételezései pontosan a washingtoni konszenzus gyenge

pillérei. Ahogyan a terv fogalmaz: „A termelékenység emelkedését a tőkeállomány növekedése segíti. A beruházások növekedésére a gazdaságpolitika főleg közvetett módon, a gazdasági stabilitás növelésével, kiegyensúlyozott jövedelem- és költségvetési politikával, az állami szolgáltatások minőségének javításával, a vállalkozói adminisztratív terheket növelő szabályozások deregulációjával, az üzleti és innovációs környezet erősítésével, a fizikai és humán infrastruktúra fejlesztésével tud hatni, de egyes támogatási programoknak, adókedvezményeknek is lehet szerepe”.²² A magyar piacgazdaság rövid időszakának tapasztalatait szemlélve erős fenntartásokkal ugyan állítható, hogy a makroparaméterek drasztikus helyretételével a növekedésnek egyfajta lehetősége megteremtődhet. De vajon mi a biztosíték arra nézve, hogy a tervezett szerkezeti változások egy valóban életképes gazdasági környezetet hoznak létre, és ha még be is indul a gyors növekedés, „nem veri be a fejét megint a plafonba”? A közgazdasági, társadalombiztosítási, oktatási, államháztartási reformok a reálkonvergencia égetően szükséges, de valószínűleg korántsem elégséges feltételei.

Az új konvergenciaterv első olvasatra tehát konformnak tűnhet az új washingtoni konszenzus politikájával, nem feltétlenül az intézkedéseiben, inkább szándékaiiban. Ennek oka pedig az államháztartás elképesztően ingatag helyzete szülte kelepce. Olyan intézkedéseket irányoz elő a program, amely ellentétben áll a későbbi növekedési feltételekkel (például a munkaerőt terhelő járulékok emelkedése, ami feltehetően nem növeli, hanem csökkenti az aktivitási rátát). A deklarációi ellenére ismét tele van kivételekkel, kedvezményezettekkel (például vizitdíj, ahol pontosan az a célcsoport, a nyugdíjasok lettek többek között a kedvezményezettek, akiknek – mint a fő egészségügyi szolgáltatás-fogyasztóknak – a szokásait szerették volna megváltoztatni). Az állam újból rátelepszik a gazdaságra az adóin-

cidencia emelkedésével, növeli a redisztibúciót, a függést, ami szintén nem segíti elő a gazdaság szereplőinek és a lakosságnak a szemléletváltozását. Ahogyan a megtakarítások megadóztatása valószínűleg szintén nem fogja a belső forrásakkumulációt növelni, már-

pedig – ahogy a program is írja – növekedés nincs beruházás nélkül, és ami viszont már most világosan látszik, ezt kizárólag külföldi forrásból finanszírozni nem lehet; ennek kockázata az erősen sérülékeny és a világgazdasági eseményeknek kitett gazdaság.

FÜGGELÉK

FŐBB MAKROGAZDASÁGI ÉS ÁLLAMHÁZTARTÁSI ADATOK PÁLYÁJA

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GDP változása (2000. évi áron), %	5,2	4,1	4,1	2,2	2,6	4,1
HICP	6,8	3,6	3,5	6,2	3,3	3,0
Munkanélküliségi ráta, %	6,1	7,2	7,3	7,5	7,4	7,3
Nettó külső finanszírozási képesség (+)/igény(-) (a GDP %-ában)	-8,3	-6,6	-7,1	-4,2	-2,2	-1,4
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)	60,2	62,3	68,5	71,3	72,3	70,4
Államháztartás hiánya (GDP %-ában)	6,6	7,5	10,1	6,8	4,3	3,2

Forrás: konvergenciaprogram

A KONVERGENCIAPROGRAMBÓL SZÁRMAZTATOTT FONTOSABB INTÉZKEDÉSEK (2006-2009)*

Fogyasztást-megtakarítást közvetlenül érintő adóváltozások, közüzemi és közszolgáltatási díjak változása/bevezetése (szegénység és életszínvonal polarizáció)	Munkavállalás adó- és járulékkerhei (munkaképes korú népesség aktivitása)	Vállalati szektort érintő intézkedések (duális gazdaság)
<p>Gázár-kompenzáció szociális alapra helyezése (2007)</p> <p>Tömegközlekedéshez nyújtott támogatások rendszerének átalakítása</p> <p>Gyógyszerár-támogatások rendszerének változása ((30) 1. intézkedés: a korábban 100%-os támogatottságú gyógyszerek ára 300 Ft lesz)</p> <p>(30) 300 Ft-os vizitdíj és kórházi napidíj (2007)</p> <p>(170) Kedvezményes áfakulcs 15%-ról 20%-ra nő (2006)</p> <p>(6) Jövedéki adó emelkedése: cigaretta 5,7%-kal, alkohol 7%-kal. (2006), cigaretta jövedéki adójának további növelése 2x2,7%-kal (2007)</p> <p>(26) Kamat- és árfolyamnyereség után 0% helyett 20%-os adó (2006)</p> <p>Bizonyos adókedvezmények eltörlése, illetve esetenként az igénybevételre jogosító felső jövedelemhatár csökkentése (2007)</p> <p>Gépjárműadó változása (2007)</p> <p>(10<) Ingatlanadó bevezetése (2008)</p> <p>Felsőoktatási tandíj (2007–2008 akad.-i év)</p>	<p>(220) Munkavállalók egyéni járulékeinak emelése (egészségbiztosítási járulék két ütemben 4%-ról 7%-ra emelkedik, 2006–2007; munkavállalói járulék 1%-ról 1,5%-ra emelkedik, 2006)</p> <p>(20) Természetbeni juttatásra az adómérték 44%-ról 54%-ra emelkedik (2006)</p> <p>A kétkulcsos szja-adótábla sávhatára 1,55 milliőről 1,7 milliő forintra emelkedik (2007)</p> <p>(8) Nyugdíjas foglalkoztatott is köteles 4% természetbeni egészségbiztosítási járulékot fizetni (2006)</p> <p>(32) A nyugdíj adóterhet nem viselő járandósággá válik (2007)</p> <p>(24) Az egyéni nyugdíjjárulék felső határát meghaladó összevont adóalappal rendelkező magánszemélyeknek a járulékalap felső határát meghaladó jövedelemrészre 4%-os különadót kell fizetni (ún. szolidaritási adó, 2007)</p> <p>Magánszemélyt terhelő egyes külön adózó jövedelmek utáni egészségügyi hozzájárulás 4%-ról 14%-ra emelkedik az összeghatár, ameddig ezt éves szinten teljesíteni kell, 400e-ről 450e forintra emelkedik</p>	<p>(53) Az eva adókulcsa 15%-ról 20%-ra emelkedik (2006)</p> <p>(170) Társas vállalkozások a korrigált adózás előtti nyereségük után 4%-os különadót fizetnek (2006)</p> <p>Minimumjárulék-alap (havi 125e forint, 2006; 131 e forint, 2007) bevezetése. Kivétel ez alól bejelentéssel és azonnali adóhatósági ellenőrzéssel lehetséges</p> <p>Kiegészítő tevékenységet folytató (nyugdíjas) egyéni és társas vállalkozó az eddigi 5%-os baleseti járulék helyett 10% egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet (2006), ami majd tovább emelkedik 16%-ra (2007)</p> <p>(88) Nem szűnik meg az 1950Ft/fő egészségügyi hozzájárulás (2006)</p> <p>(55) Elvárt adó egyéni és társas vállalkozásokra (az adóévi összes bevétel a külföldi telephely bevételével és az ELABÉ-val csökkentett összegének 2%-a) (2007)</p> <p>Gépjárműadó változása (2007)</p> <p>(50) Állami támogatással összefüggő hitelkihelyezésekből származó kamatbevétel után a hitelintézeteknek 20% járadékot kell fizetni (2007)</p> <p>(10) Társas vállalkozások indokolatlanul magas házipénztár-állományára 20%-os házipénztár-adó bevezetése (2007)</p> <p>(210) Nem lesz végrehajtva a tervezett munkáltatói járulékcsekkenés (3% 2007; 2% 2009)</p> <p>Nem kerül sor az iparűzési adó tervezett eltörlésére (2008)</p>

* Az intézkedések előtt zárójelben – ahol ezek a számítások rendelkezésre álltak – az intézkedésektől a kormány által várt bevétel-növekmény, illetve kiadáscsökkenés szerepel milliárd forintban. Egyes tételek többször is szerepelhetnek a táblázatban. A gépjárműadó változásától 9 milliárd forintot remél a kormányzat. Ennek megoszlása a vállalatok és magánszemélyek között nem ismert. Az intézkedések után bevezetésük vagy a velük kapcsolatos törvényjavaslat "trv." dátuma szerepel.

**Az egészségügy kapcsán az intézkedéseket a 2006. augusztus 31. – szeptember 1. kormányülés operatív döntéseinek figyelembevételével foglaltuk meg.

**A KONVERGENCIAPROGRAMBÓL SZÁRMAZTATOTT FONTOSABB INTÉZKEDÉSEK
(2006-2009)***

Központi és területi közigazgatás (belső egyensúly)	Felső- és közoktatás (belső egyensúly)	Nyugdíjrendszer (belső egyensúly)	Egészségügy** (belső egyensúly)
<p><i>Központi Közigazgatás:</i></p> <p>(20) 20%-os elbocsátás a központi kormányzat szerveiben (végrehajtvá)</p> <p>(15) 10%-os elbocsátás a központi közigazgatásnál és területi szerveinél (2006. dec. 1-ig)</p> <p>(10) Párhuzamos funkcionális területek központosítása (2007)</p> <p>Elektronikus közigazgatás elterjesztése (2007-től)</p> <p>(12) Intézmények megszüntetése</p> <p><i>Önkormányzatok:</i></p> <p>(49) Megyei feladatellátás dominanciája helyett a városi, kistérségi és regionális társulási formákon alapuló feladatellátás (közigazgatás, közoktatás stb.) és az ennek megfelelő finanszírozási struktúra kialakítása (trv.-javaslat 2006)</p> <p>A közigazgatásban a teljesítményarányos bérezés bevezetése (2007-től)</p>	<p><i>Közoktatás:</i></p> <p>2006-ban elrendelhető, 2007-től kötelező a heti óraszám két órával való emelése (2006)</p> <p>Közoktatási normatív támogatás átalakítása: számított pedagógus állás-hely alapján való finanszírozás (trv.-javaslat, 2006)</p> <p>Társulási feladatellátás (trv.-javaslat, 2006)</p> <p><i>Felsőoktatás:</i></p> <p>Tandíj bevezetése a 2007–2008 akadémiai évben (elfogadva)</p> <p>A párhuzamos képzések, a felsőoktatási intézmények száma csökken (trv.-javaslat, 2007)</p> <p>Csökken és szerkezetileg módosul az államilag finanszírozott hallgatói keretszám (kormányrendelet, 2006. okt. 1.)</p>	<p>Előrehozott nyugdíjkorhatár 1 évvel nő</p> <p>Az előrehozott öregségi nyugdíj csökkentése biztosításmatematikai alapon (trv., 2006)</p> <p>Előrehozott nyugdíj esetén kereső tevékenység nem folytatható</p> <p>(8) Nyugdíjas foglalkoztatott 4% természetbeni egészségbiztosítási járulékot fizet (2006)</p> <p>(32) Nyugdíj összevont adóalapot növelő tétel (2007)</p> <p>Megszűnnek a nyugdíjmegállapítási szabályok anomáliái (valorizáció, nettósítás) (trv., 2006)</p> <p>Rokkantsági ellátás önálló szolgáltatási ággá válik, kikerül az egészségügy- és nyugdíjrendszerből (trv., 2007)</p> <p>III. csoportos rokkantak ellátásának átmeneti járadékká alakítása, munkaerőpiacra való visszatéréshez szükséges rehabilitációs tevékenységgel kiegészítve. Korlátozott munkavégző képességének megállapításánál a visszaélések felszámolása, a jelenlegi rokkantnyugdíjasok körében a jogosultság felülvizsgálata. (trv., 2007)</p> <p>A 29%-os munkáltatói tb-járulékfizetés struktúrája megváltozik: a 11%-os egészségbiztosítási járulék 8%-ra csökken, a nyugdíjbiztosítási járulék pedig 21%-ra emelkedik. (2007)</p> <p>Minimumjárulék-alap (2006)</p>	<p>Év végéig döntés az egészségbiztosítási piac liberalizációjáról</p> <p>Az egészségügyi rendszer strukturális átalakítása (területi aránytalanságok megszüntetése a kapaitás-eloszlásban, kihasználatlan kapacitások felszámolása, fekvőbeteg-ellátás túlsúlyának mérséklése a járóbeteg-ellátás javára, aktív kórházi ellátás centralizálása a „regionális súlyponti” kórházakba) (2006. októbertől)</p> <p>Gyógyszer-gazdaságossági törvény a gyógyszer-támogatási kiadások racionalizálása céljából (2006. ősz)</p> <p>Patikaliberalizáció</p> <p>(30) 300 Ft-os vizitdíj és kórházi napidíj (2007)</p> <p>Megalakul az Egészségbiztosítási Felügyelet, amely többek között az OEP költekezését is nyomon követi (2007)</p> <p>A korábban 100%-os támogatású gyógyszerek ára 300 Ft lesz (2007)</p> <p>Társadalombiztosítási befizetések fokozott ellenőrzése; nem biztosított, biztosított és kiegészítő biztosított alapon járó jogosultsági csomagok kialakítása (2007-től)</p> <p>Mezőgazdasági őstermelők is biztosítottakká válnak (2007)</p>

JEGYZETEK

- ¹ Nettó külföldi tartozás = az állam, vállalatok, háztartások külföld felé fennálló nettó adóssága + a közvetlen tőkebefektetések egyenlege
- ² A külső finanszírozási igény ezen része az újrabefektetési ráta arányában megteremti saját forrását. Ez viszont csak a terhek átmeneti enyhítése, hiszen az újrabefektetett jövedelem előbbutóbb addicionális kiáramló tulajdonosi jövedelmet generál.
- ³ A Society at a Glance: OECD Social Indicators 2005 című kiadványban a relatív szegénységi indexként a medián-jövedelem 50 százalékánál kevessebbel rendelkező népesség arányát használták.
- ⁴ fogyasztási egység = egy egyedülálló felnőtt
- ⁵ Az alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete 2005-ben. Ehelyütt eltekintünk a jóléti transzferek okozta többletjövedelemtől.
- ⁶ 2004-től a nyugdíjkorhatár betöltése után ledolgozott minden egyes hónap a nyugdíj fél százalékos emelkedését vonja maga után.
- ⁷ Az OECD Society at a Glance: OECD Social Indicators című 2005-ös kiadványa alapján a demográfiai függőségi ráta (a 65 év fölötti népesség/15–64 év közötti népesség) a 2000-es 21 százalékról 2050-re 50 százalékra nő.
- ⁸ Ebben az alfejezetben a vállalkozás-vállalat kifejezéseket szinonimaként használjuk.
- ⁹ kkv = kis- és közepes vállalkozások
- ¹⁰ 2003-ban a külföldi tulajdonban lévő vállalatok jegyzett tőkéjének 61,1 százaléka a nagyvállalatoknál koncentráldott, míg a belföldi társaságok tulajdonában lévő vállalatok esetében ez az arány 36,9 százalék és a belföldi magánszemélyek tulajdonban lévők esetében mindössze 3,7 százalék (Kállay – Kőhegyi – Kissné Kovács – Maszlag, 2005)
- ¹¹ Részvénytásaság nem választhatja az evát, illetve a vállalkozások/vállalatok felső bevételi korlátja 25 millió forint.
- ¹² Mindazonáltal ennek a duális gazdaság szempontjából kevés pozitív hozadéka van, hiszen az nem a szolgáltatói, hanem a termelési szektorból eredezik.
- ¹³ 2003-ban például a mutató (fizetendő adó/számított adó) 97,2 százalék volt a kkv-knál, míg a nagyvállalatoknál 46,8 százalék! Ezek az arányok a 2003-at megelőző években sem voltak kedvezőbbek. (Kállay – Kőhegyi – Kissné Kovács – Maszlag, 2005)
- ¹⁴ Ezen addicionális ráfordításokkal a konvergenciaprogram is számol (35. oldal).
- ¹⁵ I. pillér kiadásai: 2000-ben a GDP 9,3 százaléka; 2050-ben pedig a konvergenciaprogram prognózisa alapján 13,5 százaléka.
- ¹⁶ A generikus gyógyszerek forgalmon belüli aránya nemzetközi összehasonlításban is alacsony (25 százalék), amelynek okai a felírási és fogyasztási szokásokban keresendők.
- ¹⁷ Az e helyütt szereplő összegek az Oktatási és Kulturális Minisztérium háttérszámításai.
- ¹⁸ A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről szóló 2005. évi CLIII. számú törvénye alapján az egyetemek és főiskolák működési költségvetése idén 347 milliárd forint.
- ¹⁹ A konvergenciaprogramban a következő lépések kerülnek említésre, mint a beruházásösztönzés tervezett eszközei: kedvező befektetési környezet (bővülő fizikai infrastruktúra, beruházásösztönző programok, az adminisztráció egyszerűsítése, minőségi állami szolgáltatás, piaci igényekhez igazodó szakképzés), gazdasági stabilitás, kiegyensúlyozott jövedelem és költségvetési politika, kedvező üzleti és innovációs környezet, nagyberuházások 2009–2011 között a logisztikai központtá válást, valamint az agrárenergetikát és a megújuló erőforrásokat illetően.
- ²⁰ Az 5,8 százalékpontos elsődleges kiadáscsökkentés kicsivel több mint 50 százalékát a közszféra bér- és egyéb folyó jellegű kiadásainak csökkenése, alig több mint 10 százalékát a pénz- és természetbeni juttatások mérséklése, valamint több mint 30 százalékát az állami beruházások és egyéb kormányzati programok visszafogása adja.
- ²¹ Nicholas Brady amerikai pénzügyminiszter nevével fémjelzett adósságcsera-program (1989. március).
- ²² Magyarország Konvergencia Programja 2005–2009, 14. oldal

IRODALOM

- KÁLLAY L. – KŐHEGYI K. – KISSNÉ KOVÁCS E. – MASZLAG L. (2005): A kis- és középvállalkozások helyzete 2003–2004, *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium*
- KSH (2006a): Jövedelmi helyzet, jövedelemeloszlás, 2004 (válogatott tanulmányok)
- KSH (2006b): Létminimum, 2005
- KUCZYNSKI, P.P. – WILLIAMSON, J. (ed) (2003): After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America, Institute for International Economics, *Washington, D.C.*, 373. oldal
- LÓRÁNT K. (2006): Ikerdeficit, külső és belső államadósság, *Fejlesztés és Finanszírozás*, 1. szám
- Magyarország Konvergencia Programja, 2005–2009 (2006. szeptember)
- SZAKOLCZAI GY. (2005): A washingtoni konszenzus és ami utána következik, *Külgazdaság* 10. szám, 26–30. oldal
- VERESS J. (2006): Szubjektív látélet a gazdaságpolitika és a globalizáció viszonyáról, *Pénzügyi Szemle*, 1. szám, 97–105. oldal
- WILLIAMSON, J. (ed.) (1990): Latin American Adjustment: How much has happened, Institute for International Economics, *Washington, D.C.*, 445. oldal
- WILLIAMSON, J. (2003a): Overview. An Agenda for Restarting Growth and Reform, in *Kuczynski – Williamson*, 1–19. oldal
- Zöld könyv az egészségügyről (2006)

Bathó Ferenc

Egy szabályozott államháztartási rendszer elvei

Hosszú idő óta a stabilizáció, a gazdasági növekedés, az államháztartási reform a gazdaságpolitika kulcsszavai. Egyik sem új keletű kifejezés, de szélesebb értelemben csak most vált igazán aktualitássá.

A magyar gazdaság egyensúlyzavarainak egyik legerőteljesebb megnyilvánulási formája az államháztartás egyenlegének, a folyó fizetési mérleg egyenlegének és az államadósság nagyságának alakulása. Amikor bemutatjuk e tényezők összefüggésrendszerét, nem kerülhetjük meg annak magyarázatát, hogy miért kell az államháztartás finanszírozási szükségleteit viszszaosztani, a nettó külső adósságnövekedést megállítani, az inflációt csökkenteni, valamint azt, hogy az államháztartás hiányának alacsony szintje miért nélkülözhetetlen.

A költségvetés-politika megítélésével kapcsolatban eltérő vélemények fogalmazódnak meg. Nemcsak a költségvetéssel, illetve az államháztartással foglalkozó közgazdászok között, hanem a gazdaságpolitikát megalapozó kutatások, illetve kutatók között is van nézetkülönbség a tényleges egyensúlyvesztés, illetve a költségvetési deficitet tükröző különböző mutatók megítélésében.

Az államháztartási reform fogalmához általában az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjrendszer, az állami alkalmazottak létszáma szokott először társulni. Most nem ezek, hanem

maga a költségvetési rendszer és annak mechanizmusai vannak terítéken.

Ez a témakör az utca emberét általában közvetlenül nem érinti és ezért nem is érdekli, de a költségvetési politikával foglalkozó szakmai körökben ma már megkerülhetetlen. Évtizedek óta foglalkozik ezzel például az OECD, de az utóbbi 1–2 évben „rákapott” a Valutaalap, sőt az EU is.

Szó sincs természetesen arról, hogy a megfelelő költségvetési mechanizmus helyettesíthetné a politikai akaratot (lásd a mai amerikai költségvetési politikát), de nemzetközi tapasztalatok szerint a megfelelő politikai elszántság is kevésnek bizonyulhat, ha nem hatékonyak az intézmények és mechanizmusok.

Arra a kérdésre, hogy mi is az állami feladat, soha nem maga a rendszer vagy az intézmény vezetői adják meg a választ, ez mindig politikai megfontolás tárgya lesz.

AZ INDÍTTATÁS, A HÁTTÉR ÉS A HITELESSÉG

Az államháztartás, illetve a költségvetés napjainkban azon az alapelven működik, fejlődik és változik, hogy az adott politika szerint milyen állami feladatokat kell ellátni, mit kell központilag finanszírozni, milyen az állam, a társada-

lom viszonya, hogyan alakul a közérdek és a közhatalom kapcsolata. A feladatellátásnak ma két alapvető ismérve van. Az egyik szerint a köz vagy annak egy csoportja nevében, érdekében lát el feladatokat, míg a második ismérv alapján az állam működésében mindig megjelenik a közhatalmi jelleg, a kényszer lehetősége.

Elméletileg az állam működése egy olyan láthatatlan társadalmi szerződésen alapul, amelyben a társadalom tagjai, intézményei az állami feladatok ellátása érdekében lemondanak gazdasági önállóságuk egy részéről és elfogadják az állam létéből fakadó következményeket.

Az mindenki előtt ismert, hogy egy szerződés akkor igazán jó, ha a szerződő felek mind-egyike elégedett a szerződésben foglaltakkal. Tehát a mindenkori hatalomnak alapvető érdeke, hogy olyan rendszert alakítson ki, amely megfelel a társadalom legszélesebb rétegeinek.

Az elmúlt évek társadalmi, gazdasági folyamatai, a modern társadalmak minden eddiginél bonyolultabb rendszere szükségképpen igényli a demokratikus elveken működő állam gazdaságbefolyásoló, feladatellátó szerepét.

Az állam szempontjából a leglényegesebb probléma, hogy feladatait milyen alapon választja ki. Az államháztartási reformmal kapcsolatos viták középpontjában mindig az áll, hogy mi az állami feladat. Látszólag könnyű a helyzet, de a valóságban gondot okoznak a következő tényezők.

■ A társadalmon belül egyes rétegek és csoportok érdekérvényesítő képessége nagyon eltérő, más-más érdeket képviselnek az állammal szemben. A társadalom preferenciái nem egyértelműek, az egyes feladatok haszna nehezen számszerűsíthető, egymással közvetlenül nem mérhető össze.

■ Nem egyértelműen aggregálhatók a társadalom céljai. A különböző célfüggvények különböző állami feladatellátási és újraelosztási rendszert tételeznek fel.

■ Az állam teljesítményének mérése rendkívül nehéz, egyes feladatoknál szinte lehetetlen,

például mit mérjen az éves deficitmutató, hogyan számszerűsíthető a költségvetés minősége.

■ Figyelembe kell venni olyan, nem számszerűsíthető tényezőket is, amelyek nem közvetlenül a költségvetésen keresztül fejtik ki hatásukat (multiplikátor-hatás).

Mindezek miatt megfogalmazhatjuk az államháztartás egyik legalapvetőbb törvényszerűségét: nincsenek örök érvényű megoldások, és az államháztartás rendszerét alapvetően mindig is a társadalmi, gazdasági, politikai tényezők mozgása határozza meg. Ennek ellenére mégis miért váltak napjainkban egyre égetőbbé azok az igények, melyek szerint szabályozott, átlátható mechanizmusokra van szükség, azaz meg kell alkotni a fiskális szabályrendszert.

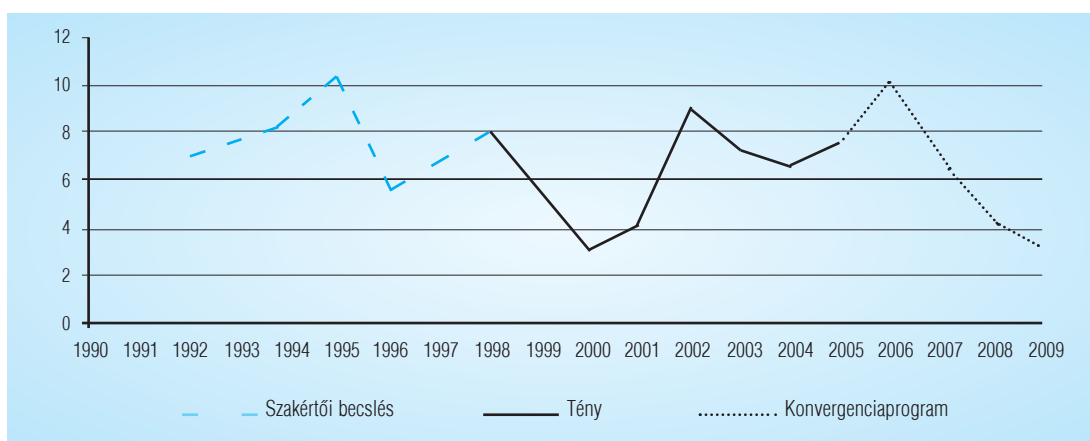
Magyarországon legutóbb 1995-ben volt jelentős költségvetési kiigazítás, de 10 év elmúltával a baj megismétlődött, a költségvetési folyamatok a fenntarthatatlanság határára kerültek. A konvergenciaprogram gyors és határozott kiigazítást irányoz elő, de már most fel kell tennünk a kérdést, hogy mitől nem fog 5 vagy 10 év múlva megismétlődni a jelenlegi helyzet. Nem elég a fenntartható pályára ráállni, rajta is kell tudni maradni.

Bővebb kommentálás nélkül álljon itt az *1. ábra*, amely a hiány mértékének változását, ciklikus ingadozásait mutatja az 1990-es évektől 2010-ig. Külön figyelmébe ajánlom a tisztelt olvasónak az 1994., 1998., 2002., 2006. évek tanulmányozását.

A kormányzati szektorban keletkezett hiányokat a pénzügyi piacokon keresztül kell finanszírozni és nagyon nem közömbös az, hogy ezt milyen feltételekkel és kondíciókkal tudjuk megtenni.

Bár a magyar pénzügyi folyamatokra – különösen rövid távon – jelentős hatással vannak a nemzetközi pénzügyi folyamatok, ha a gazdaság szereplői elhiszik, hogy a baj (azaz a túlköltekezés) nem fog megismétlődni, akkor a hosszabb lejáratú kamatlábak csökkenhetnek. A hitelesség visszaszerzése természetesen időigényes, de a

A KORMÁNYZATI SEKTOR GDP-ARÁNYOS HIÁNYA



fenntarthatóságot alátámasztó mechanizmus kialakítása jelentősen gyorsíthatja ezt.

A költségvetési rendszer, költségvetési mechanizmus átalakításának jelentős részét természetesen kétharmados törvények nélkül is lehet vezetni, de mivel lényeges, hogy választási ciklusokon átívelve, hosszú távon működjenek az új mechanizmusok és intézmények, valódi erejük csak akkor lesz, ha valamennyi politikai párt konszenzusán alapulnak. (Ennek is egyfajta társadalmi szerződésnek kellene lennie.)

MEGALKOTANDÓ TÖRVÉNYI SZABÁLYREND

A konvergenciaprogramban meghatároztuk a következő főbb költségvetési mutatószámokat. Elérendő célt határoztunk meg a hiányra, az elsődleges egyenlegre és a bruttó államadóságra vonatkozóan. Ezeket az 1. táblázat tartalmazza.

Eredmény szabály

A táblázatból látható, hogy a hiányváltozás 2007–2011 között a GDP 4,6 százaléka, míg a bruttó államadóság változása a GDP 4,3 százalékat teszi ki. Ezt kell és lehet, mint elérendő célt az adott gazdaságban felállítani és eredmény szabályként megalkotni.

Az eredmény szabály lényege: előírjuk azt, hogy a következő 4 év alatt az adósságrátának 4 százalékponttal csökkennie kell. Ez a megoldás bizonyos mértékig kisímítja a konjunktúraciklusok hatását, ugyanakkor nem teszi lehetővé a strukturális problémák megoldásának halogatását.

Ha a technikai kivetítés alapján az adósságráta nem csökken, akkor megfelelő mértékű érdemi intézkedéseket kell hozni. Természetesen az eredmény szabály betartása az éves

Példa arra, hogy „nem teszünk semmit” – csak úgymond bitelesek vagyunk –, mégis jelentősen csökkennek a kiadások.

Az EU becslései szerint – amit a konvergenciaprogram is tartalmaz – 2010 és 2050 között mintegy 4 százalékponttal növekednek az öregséggel összefüggő kiadások a GDP arányában.

2010-ben az adósságállományunk körülbelül 20 ezer milliárd forint, ami a GDP 68,5 százaléka, ehhez a hozzárendelt kamatkiadás 1070 milliárd forint, ami a GDP 3,6 százaléka. Ha a bitelesség visszaszerzése révén (a piac elhiszi, hogy a meghirdetett pályán tudunk maradni) a költségvetés kamatkiadásai a GDP százalékában akár 0,5 százalékkal is csökkennek, az nagyon jelentős megtakarítást jelent. Így teremtődhet hely az öregezzel összefüggő kiadások finanszírozására.

ELÉRENDŐ CÉLOK KÖLTSÉGVETÉSI MUTATÓSZÁMOKRA

	2007	2008	2009	2010	2011	változás: 2007–2010
Deficit	6,8	4,3	3,2	2,7	2,2	4,6
Elsődleges egyenleg	-2,4	-0,2	0,8	1,0	1,5	3,9
Bruttó államadósság	71,3	72,3	70,4	69,0	67,0	4,3

költségvetések szabályozottsága révén valósítható meg, ha a baj kezd körvonalazódni, azt a következő évben szabályozott módon korrigálni kell.

Eljárási szabályok

Az úgynevezett pay-go szabály lényege: ha a parlament valamilyen szaktörvény formájában dönt egy-egy költségvetést érintő tételről (például a felsőoktatási törvény keretében újabb szabályokat vezet be), akkor ugyanebben a törvényben rendezni kell e többlet-előirányzat elmentését.

A költségvetésben megkülönböztethetők rugalmas és rugalmatlan előirányzatok, más néven rendes vagy rendkívüli tételek, illetve egyes közgazdasági szakirodalomban állandó vagy változó tételek.

▶ Rövid távon rugalmatlan (rendes) tételek például a különféle járandóságok, normatívák, bérek (tb, családi pótlék, szociális és oktatási normatívák stb.) és az adóbevételek, mivel ezekről nem a költségvetési törvény, hanem a szaktörvények keretében (korábban!) dönt a parlament.

▶ Rövid távon rugalmas (rendkívüli) tételek például a pályázati pénzek, a fejezeti kezelésű előirányzatok működési kiadásai stb. Ha döntés születik a rendes tételeket meghatározó szaktörvények változtatásáról, úgy azt a rendkívüli tételeknél lehet ellentételezni, azaz a szaktörvények költségei másutt ellentételezendők. Minden többlettelehernek azonnal megvan a forrása is.

A kiadásiplafon-szabály

A kiadásiplafon-szabály lényege – amely szerint $n + 3$ évre meghatározásra kerülnek a fejezeti támogatási előirányzatok –, hogy minden minisztérium megkapja előre, mennyi támogatásban részesül ebben az időszakban. A minisztereknek, illetve a fejezetekért felelős vezetőknek abban van döntési jogosultságuk, hogy a számon belül milyen prioritásokat finanszíroznak. A kormány évenként áttekinti a plafonokat és esetenként a maradványok miatt, az új feladatok miatt vagy rendkívüli események miatt átrendezheti a plafonokat. Átrendezésre kötelező jelleggel akkor kerül sor, ha az eredményszabályban előírt mutatók veszélybe kerülnek.

Garanciális szabály (költségvetési tervezés óvatos makrogazdasági előrejelzés alapján)

A középtávú programba a tervezésnél különböző garanciákat célszerű beépíteni. Egy lehetséges elgondolás szerint alkalmazható az úgynevezett 0,5 százalékos szabály. Ez azt jelenti, hogy a kormányzat kialakít néhány, az államháztartást meghatározó paraméternél (makrogazdasági mutatóknál) a bel- és külpiazi szereplők bevonásával egy konszenzusos mértéket, például azt, hogy a GDP a következő években stabilan 4 százalékkal fog növekedni vagy az infláció mértéke 3 százalék körül alakul. Az ezt követő költségvetési tervezés során pedig a konszenzusos pályánál 0,5 százalékponttal pesszimistábbat vesznek alapul.

A 0,5 százalékos szabály a gyakorlatban (4 makrogazdasági mutató)

▶ A reál GDP a piaci konszenzusnál 0,5 százalékkal lassabban növekszik, erre készülnek a költségvetési számítások.

▶ A tervezésnél azt vesszük alapul, hogy lakossági reálfogyasztás a piaci konszenzusnál 0,5 százalékkal lassabban növekszik.

▶ A bevételek tervezésénél az infláció a piaci konszenzusnál 0,5 százalékkal alacsonyabb lesz.

▶ A kamatkidadások tervezésénél a kamatláb a piaci konszenzusnál 0,5 százalékkal magasabb lesz.

Ha a tervező szervek a kiinduló számításokat a garanciális szabály alapján képezik, akkor automatikusan kerül a rendszerbe egy jelentős tartalék, amely lehetővé teszi az esetleges túllépések kompenzálását. A garanciális szabály nem tudatos alultervezést jelent, mert mondjuk az indexáláshoz kötött előirányzatoknál (például nyugdíjkiadások növekedésének mértéke) nem szabad alkalmazni.

Ez a szabály csökkenti a gazdaság állapotváltozásából adódó államháztartási kockázatokat, így teremtve garanciákat a főbb mutatók és az eredmény szabály betartására.

Az egyensúlyi szabály

A 2006-ban az államháztartási törvény (áht.) módosítása kapcsán egy úgynevezett egyensúlyi szabály már beépült az államháztartási törvénybe. Ez azt jelenti, hogy a minisztériumoknak negyedéves tárcabeszámolót kell készíteniük, és itt, ezeken a beszámolókon kell számot adniuk arról, hogy év végén túllépik-e a számukra rendelkezésre álló előirányzatot vagy megtakarításokat képeznek.

Ugyanez az áht.-módosítás mondja ki, hogy meg kell jelölni azokat az előirányzatokat, amelyek csak akkor használhatók fel, ha a tárca biztosan nem lépi túl az éves előirányzatát (egyensúlyi tartalék).

1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
49. § q)

„A fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője – ha a törvény másként nem rendelkezik – negyedévenként jelentést nyújt be a Kormánynak a hatáskörébe tartozó fejezeti bevételek és kiadások teljesüléséről és várható éves alakulásáról.”

36. § f)

„A Kormány a költségvetési törvény benyújtásakor javaslatot tesz a minisztériumi fejezetekben azokra az előirányzatokra, amelyek felhasználását a Kormány csak akkor engedélyezi, ha az adott minisztériumi fejezet negyedéves jelentése alapján költségvetésének várható alakulása ezt lehetővé teszi.”

HOGYAN ÉS MIÉRT SEGÍT AZ EGYENSÚLY MEGTEREMTÉSÉBEN A TRANSPARENENCIA?

A pénzügyi átláthatóság a parlamenti törvényjavaslat benyújtásánál kezdődik és a költségvetési intézmények számlakifizetésénél végződik. Ez azt jelenti, hogy a közpénzek teljes útjának nyomon követését biztosítani kell.

Az induláskor minden törvényjavaslatnál be kellene mutatni, hogy a javaslat elfogadása esetén milyen a költségvetési egyenlegre gyakorolt hatás. A bemutatáson kívül ennek a ténynek a valódiságát ellenőrizni is kellene. Ezt például ellenőriztetni lehet az Állami Számvevőszékkel (ÁSZ), a piaci kutatóintézetekkel, nemzetközi elemzőkkel vagy külön erre a célra felállított szervezettel.

Nemcsak a törvényeknél, hanem az előrejelzéseknel, a költségvetés-politikai szándékoknál is a transzparens magatartás az elvárható. Itt is a piaci szereplők ellenőrizhetik a kormányzati prognózisokat vagy a kormányzattól független intézmény a parlamentnek alárendelve mondhat véleményt, hasonlóan a Konvergencia Tanácshoz.

Konzisztens idősorok előállítása és publikálása elengedhetetlen feltétele az objektív elem-

zésnek. Az általában publikált néhány makromutatón túl még százas nagyságrendben van azoknak a köztes feltételezéseknek a száma, amelyek szükségesek a költségvetési számok levezetéséhez.

Az ÁSZ már ma is igen nagy munkát végez a költségvetés véleményezése terén, de részben a jogi felhatalmazások, részben a szükséges kapacitások hiányában nem hoz nyilvánosságra alternatív számításokat.

Viszonylag szélsőséges példa az Egyesült Államok, ahol a Kongresszusi Költségvetési Hivatal számításai automatikusan az elnök által benyújtott költségvetés helyébe lépnek, ha más eredményre vezetnek.

Nálunk esetleg szavazhatna a parlament illetékes bizottsága, hogy egy adott intézkedés várható hatásának becslésére a kormány vagy az Állami Számvevőszék számításait fogadja-e el. Ez ugyan első látásra megnehezítené a kormányzat munkáját, de pontosabb és átláthatóbb számításokat eredményezne. A zárszámadási törvények elfogadását is segítené, ha az ÁSZ ezt a feladatot a tervezésnél elvégezné. Közös kockázatviselés történe a célok megvalósulása érdekében.

A PROGRAMALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS

Az előzőekben leírtakat úgy lehet megvalósítani, ha elindulunk az úgynevezett programalapú költségvetés megvalósításának irányába. (Erről ad áttekintést folyóiratunk, lásd: Báger Gusztáv, Programalapú költségvetés – Jellemző vonások, gyakorlati tapasztalatok, *Pénzügyi Szemle*, 2006. 3. szám, 281–301. oldal – A szerk.)

A költségvetési törvénytervezetek ma több mint 5000 oldalt ölelnek fel, 10 kötet terjedelemben. Általában ehhez 3000 módosító indítvány érkezik a képviselőktől, ahol a képviselők saját helyi céljaik megvalósítására tesznek módosító javaslatot. Például elkerülő utak szükségessége, egyéb helyi támogatások stb. És nincs igazán vita a makropályáról, az ebből szakszerűen levezethető kiadási lehetőségekről, prioritásokról.

A parlamentnek tehát nem kellene vitatkoznia az adótörvények és a költségvetési törvény indokolásában bemutatott makropálya elfogadása után arról, hogy mennyi lesz az áfabevétel, vagy nem lehetne beadni módosító indítványt arról, hogy jövőre kevesebb kamatot fizessünk és helyette a pénzt fordítsuk egyéb célokra.

2. táblázat

PROGRAMALAPÚ KÖLTSÉGVETÉS – MODELL

	Főprogram	Program	Alprogram
<i>Jelleg</i>	funkció	cél	intézkedés
<i>Döntés</i>	parlament	parlament	kormány
<i>Felelős</i>	tárcavezető vagy megbízottja	szakállamtitkár vagy megbízottja	intézményvezető vagy megbízottja
<i>Darab</i>	40–50	200–300	1500–2000
<i>Példa 1.</i>	környezetvédelem	szennyvíztisztítás megoldása	szennyvíztisztító megépítése bírságok emelése
<i>Példa 2.</i>	lakásépítés	panellakás-program	kamattámogatás rendszere önkormányzati szerepvállalás kidolgozása

Át kell súlyozni a döntéshozatalt. Ezt csak úgy lehet, hogy bevezetjük a programalapú költségvetést. Kevesebb számot kell bemutatni, több, a lakosság életét érintő kérdéstről kell döntési szituációt teremteni.

A programalapú költségvetés úgy épülne fel, hogy a parlament különböző programok finanszírozásáról döntene és ezen programok megvalósulását számon kérné a kormánytól. Ez kicsit hasonlít arra, mintha feladatonként, funkcionként sorolnánk be az állami feladatokat és ezen funkciók, illetve feladatok előirányzatai jelennének meg a költségvetési prezentációkban. *(Lásd 2. táblázat)*

A programokról félévenként a programfelelős előterjesztésében a kormány vagy a szaktárca vezetője előtt kell beszámolni. Az éves végrehajtás, ellenőrzés a parlament előtt történik, a programmutató-számok ellenőrzése is. A programalapú költségvetés megoldja, illetve megoldhatja a teljesítménymutatók kérdését is. A közszféra teljesítményének mé-

résére régóta megvan az igény, a nemzetközi tapasztalatok vegyesek, a bevezetés nem olcsó és nem gyors, ennek ellenére nélkülözhetetlen iránya a reformoknak, mivel jobb módszer gyakorlatilag (és talán elméletileg) nincs. A programokban használt teljesítménymutatóknak meg kell felelniük a teljesítménykövetelményeknek.

* * *

Úgy gondolom, sikerült meggyőzni a tisztelt olvasót, hogy szükség van az államháztartás vitelének újragondolására. Ez nemcsak a pénzügyi kormányzat érdeke, hanem ebben partner a mindenkori ellenzék, az Állami Számvevőszék és partnerek a szakminisztériumok is, mivel tevékenységük nemcsak a költségvetés tervezésében merül ki, hanem eredményeket akarnak elérni a saját szakterületeiken is. A gazdaság jobbítása minden politikai és nem politikai szereplő érdeke.

Szapáry György*

Az inflációs célkövetés tapasztalatai Magyarországon

Bevezetésül egy pár, a szakmában ma már messzemenően elfogadott, de az általános közvélemény számára kevésbé ismert elvet szeretnék rögzíteni a monetáris politika célját és viteletét illetően.

A Magyar Nemzeti Banknak – mint minden fejlett ország jegybankjának – az árstabilitás elérése és fenntartása törvényi kötelezettsége. Hogy miért van ez így, arra a válasz egyszerű, mert az infláció akadályozza a gazdaság egészséges fejlődését, azaz káros. A magas infláció legkárosabb eleme, hogy a jövedelmek nem szándékolt újraelosztását okozza, tipikusan a bérből és nyugdíjából élők jövedelmét, illetve a megtakarításokat erodálja, és így különösen sújtja az idősebbeket. A magas infláció az árak nagyobb volatilitásával jár, növelve a bizonytalanságot. Az infláció volatilitása zavarja az árak információtartalmát, ami pedig egy jól működő piacgazdaság alapja. Így a kereslet és kínálat változásainak értékelése eltorzul, akadályozva ezzel az erőforrások hatékony felhasználását. Magasabb infláció magasabb nominális kamatokkal jár együtt, amelynek hatására megnöve-

kednek a hitelfelvevők nominális törlesztési kiadásai a rendelkezésre álló jövedelemhez képest. Ez a hitelmegállapodások lejáratí idejének rövidülését és ez által a pénzügyi közvetítés mélységének csökkenését okozza. További probléma, hogy az inflációs bizonytalanság a gazdasági kapcsolatok (például üzleti szerződések) rövidülésével jár, ami a gazdasági aktivitás szempontjából rendkívül kedvezőtlen.

Bár az, hogy az infláció jelentős társadalmi költségekkel jár, mára a szakma számára általánosan elfogadottá vált, a gazdaságpolitika számára mégis nagy kihívást jelent az alacsony infláció melletti elköteleződés. Ennek oka az úgynevezett időinkonzisztencia probléma. Az időinkonzisztencia abból a feltételezésből ered, hogy a jegybanknak módjában áll a vártnál magasabb inflációval meglepni a gazdasági szereplőket. Mivel a meglepetésinfláció átmenetileg képes növelni a kibocsátást és csökkenteni a munkanélküliséget (a jövedelmeket képes átcsoportosítani a vállalati profit javára a bérből és nyugdíjából élők terhére), a politika néha indíttatást érez arra, hogy a jegybankot az infláció gerjesztésére kötelezze. Mivel a gazdasági szereplők tudják, hogy a politikának érdekében állhat meglepetésinflációt generálni, eleve ehhez igazítják várakozásaikat, így a társadalmi optimumhoz képest magasabb infláció alakul ki változatlan kibocsátás mellett. Különösen éle-

* Köszönettel tartozom *Tóth Máté Barnabásnak* a közreműködéséért és *Hamecz Istvánnak, Jakab M. Zoltánnak* és *Kaderjárné Csermely Ágnesnek* a hasznos észrevételeikért. Ez az értekezés szolgált alapjául annak a cikknek, amelyet a szerző jegyzett a *Népszabadság* 2006. október 10-i számában.

sen jelentkezik ez a konfliktus a dezinflációs időszakban. Az árstabilitás elérése során a dezinflációs folyamat ugyanis átmeneti reálköltségekkel járhat, amelyek már rövid távon jelentkeznek, ugyanakkor az alacsony inflációból származó előnyök csak hosszabb távon érzékelhetők.

Az időinkonzisztencia-probléma és az abból fakadó döntéshozói inflációs hajlam feloldásának kulcsa a hiteles elkötelezettség. A közgazdasági irodalomban és a gyakorlatban egyaránt általános vélekedés, hogy a demokráciákra jellemző politikai ciklus és a választott politikusok legfőbb célja – a sikeres választási szereplés – megnehezíti az árstabilitás iránti elkötelezettség hitelességének kiépítését, az árstabilitás fenntartását. A gyakorlatban ezért a monetáris politikai döntéseket olyan független testületre (jegybanktanács) bízják, amelynek tagjai hosszabb időhorizontban gondolkodva, a politikai ciklusra való tekintet nélkül tudják meghozni döntéseiket az árstabilitás fenntartása érdekében. A jegybanki függetlenség a garancia arra, hogy az árstabilitás iránti elkötelezettség ne kerüljön konfliktusba egyéb célokkal. Ezért szükséges, hogy a monetáris politikai döntéseket olyanokra bízva a társadalom, akik nem rövid távú gazdasági vagy politikai érdekeket vesznek figyelembe, hanem hosszabb horizontra vannak tekintettel.

A közgazdaságtanban és a jegybanki gyakorlatban konszenzusos álláspontnak tekinthető, hogy a monetáris politika a hosszú távú gazdasági növekedéshez az árstabilitás fenntartásával tud legjobban hozzájárulni. Egy gazdaság növekedése hosszú távon a potenciális kibocsátás pályája által determinált, amit azonban a monetáris politika szempontjából exogén tényezők befolyásolnak (ilyen lehet például a technológiai fejlődés, humántőke-felhalmozás vagy a demográfiai tendenciák). A monetáris politika tehát nem képes a reálgazdasági aktivitást tartósan a potenciális vagy természetes szintje fölé emelni. A monetáris politika nem képes az olyan piaci tökéletlenségek ellensúlyozására sem, amelyek a potenciális növekedést fogják

vissza és alapvetően reálgazdasági vagy strukturális eredetűek (például munkapiaci merevségek, torzító adók, költségvetési hatékonytalanság). Továbbá arra sem alkalmas, hogy tartósan fenntartsa a külső egyensúlyt, ha annak megomlását tetemes költségvetési túlköltekezés okozza. Rövid távon az árfolyam leértékelődése ugyan képes fékezni a fizetési mérleg romlását, de ha nincs érdemi kiigazítás a fiskális politikában, az ár- és bérinfláció alkalmazkodik a leértékelődéshez, és így hamar erodálja a leértékelődés külsőegyensúly-javító hatását.

LEHETSÉGES STRATÉGIÁK

Alapvető és általános elvárás a monetáris politikával szemben, hogy egy olyan nominális horgonyt biztosítson, ami orientálja a gazdasági szereplők várakozásait és egyfajta hivatkozási pontként megkönnyíti a gazdasági kalkulust. Az 1970-es, 1980-as években több fejlett ország a monetáris aggregátumok célzására épülő rezsimeket működtetett, ami feltételezett a pénzmennyiség és az infláció között egy stabil összefüggést. A nemzetközi tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy ez utóbbi kapcsolat meglehetősen gyenge és időben is változó. Ennek ellenére a német Bundesbank az euró bevezetését megelőzően hosszú ideig működtetett ilyen rezsimeket. Bár a monetáris aggregátumcélok gyakran nem teljesültek, a Bundesbank képes volt egy tartósan alacsony inflációs környezet fenntartására. E látszólagos ellentmondás magyarázata az lehet, hogy a gazdasági szereplők várakozásait nem a monetáris aggregátumcélok, hanem a Bundesbank antiinflációs reputációja orientálta. Ahogy a közismert mondás is szól: nem minden német hisz Istenben, de minden német hisz a Bundesbankban. A pénzmennyiség és az infláció közötti laza és kiszámíthatatlan kapcsolat miatt végül is a legtöbb fejlett ország földalta a monetáris aggregátumokat célzó rezsimeket.

Egy másik lehetséges stratégia az árfolyamcélra alapozott rendszer, amikor a jegybank explicite elkötelezi magát egy árfolyamszint vagy árfolyamsáv mellett valamelyik erős nemzetközi valutával szemben. Az elkötelezettségnek nagyon erősnek kell lennie ahhoz, hogy a várakozásokat stabilan lehorgonyozza. Ennek a legerősebb változata a törvénybe (esetleg alkotmányba) iktatott valutatanács. A rögzített árfolyam – mint nominális horgony – azonban több okból is problematikus lehet. Egyrészt a rögzített árfolyammal „importált” monetáris politika nem feltétlenül optimális a rögzített árfolyamot alkalmazó ország számára, különösen jelentősebb gazdaságszerkezeti különbségek, illetve az ország szempontjából egyedi költség-, kínálatoldali sokkok felmerülése esetén. A kockázati megítélés ingadozásai is jelentős kihívást jelenthetnek a valutáját rögzítő ország számára. Másrészt egy ilyen rendszerben a külső, reálgazdasági jellegű sokkokhoz történő alkalmazkodás a relatív árakon/bérekben keresztül tud csak végbe menni. Ez az árak és/vagy a bérek ragadósága esetén hosszabb és fájdalmasabb folyamat, mint a nominális árfolyamon keresztüli alkalmazkodás. Előbbieket jól tükrözi Litvánia példája, ahol a valutatanács-rendszer keretein belül a világgazdaságban érvényesülő olajár-emelkedés inflációs nyomást eredményezett, megghiúsítva így az ország euróvezeteli felvételét. Végül a fiskális politika támogatásának hiánya oly mértékben áthatja alá a rögzített árfolyam hitelességét, hogy a rendszer fenntarthatatlanná válik és összeomlik. Ilyenkor csak jelentős veszteségek árán állítható vissza a hitelesség (lásd Argentína esetét).

A pénzmennyiség célzására épülő és az árfolyamcélra alapozott, korábban említett hiányosságai miatt tér át egyre több ország az inflációs célkövetés rendszerére. Az inflációs célkitűzésben a jegybanknak nincsen klasszikus értelemben vett „közbülső célja”, mint például a valuta árfolyama vagy valamely monetáris aggregátum, hanem közvetlenül egy számszerű inflációs célt

tűz ki maga elé. Közbülső célnak tekinthető ugyanakkor az inflációs előrejelzés abban az értelemben, hogy a jegybanki eszközökkel (ami a legtöbb országban az irányadó kamattal) a monetáris politika a jövőben (1–2 év múlva) várható inflációt befolyásolja és próbálja a cél közelében tartani. Az inflációs célkitűzést követő jegybank némileg leegyszerűsített döntési szabálya az, hogy ha az előrejelzés az inflációs cél fölött van, akkor szigorítja a monetáris kondíciókat, míg ha alatta van, akkor lazít. A szóban forgó inflációs előrejelzés az előjelző gazdasági mutatók széles körének figyelembevételével készül, ami szintén megkülönbözteti az inflációs célkitűzést az előbb említett rezsimektől, amelyekben a jegybank egy kitüntetett mutató alakulása alapján hozza meg döntéseit. Az inflációs célkitűzések rendszere tehát rugalmasabb és nagyobb teret enged a diszkréciónak, a folyamatok minden elemének figyelembevételére.

Egy sikeres inflációs célkitűzéses rendszerben az inflációs cél képes az inflációs várakozások lehorgonyzására, így az árképzés egyre inkább előretekintővé válik, és a gazdasági szereplők hosszú távon árstabilitásra rendezkedhetnek be. Tekintettel arra, hogy a várakozásoknak igen nagy szerepe van a rendszer működésében, és mivel a jegybanki lépések nem közvetlenül és azonnal hatnak az inflációra, hanem csak késleltetve, némi bizonytalanság mellett, a többi rezsimhez képest felértékelődik a kommunikáció, az átláthatóság (transzparencia) szerepe. Ez magában foglalja mind a szóbeli kommunikációt, mind az írásos anyagokat, például inflációs jelentéseket, amelyek alapján a nyilvánosság tudomást szerezhet a jegybank gazdasági folyamatokról alkotott képéről. Ezek révén alakíthatják ki a gazdasági szereplők a jegybank jövőbeli lépéseivel kapcsolatos várakozásaikat, és ezekben tudja a monetáris hatóság a döntései alapjául szolgáló információkat is közzétenni, amelyek elengedhetetlenek hitelessége erősítéséhez.

Az inflációs célkitűzés további előnyös vonása, hogy a jegybank nem kell hogy explicite

elkötelezettséget vállaljon egy olyan gazdasági változó mellett (pénzmenyiség, árfolyam), amelyre csak közvetve korlátozottan tud hatni, így folyamatosan kockára tegye a hitelességét. Ehelyett egy középtávon elérendő célt határoz meg, amelytől átmenetileg eltérések elfogadottak. Ez akkor kaphat jelentőséget, ha az inflációs folyamatot olyan sokkok érik, amelyeket a monetáris politika – hatásmechanizmusának 1–2 éves időhorizontja miatt – már nem tud és nem is feltétlenül akar teljes mértékben ellensúlyozni (például olajár-emelkedés, áfaváltozás). Ezáltal a monetáris politika rugalmasabbá válhat, hosszabb idő áll rendelkezésre, hogy a gazdasági folyamatok változásait felismerje és értékelje, és az esetleges monetáris politikai hibák sem vezetnek automatikusan a rezsím hiteltelenné válásához. E látszólag „puha” elkötelezettség ellenére a rezsím mégis kezeli az időinkonzisztencia problémáját, mert az inflációs célkitűzésben a jegybank egyetlen célja az árstabilitás, s ez a cél transzparens és számon kérhető.

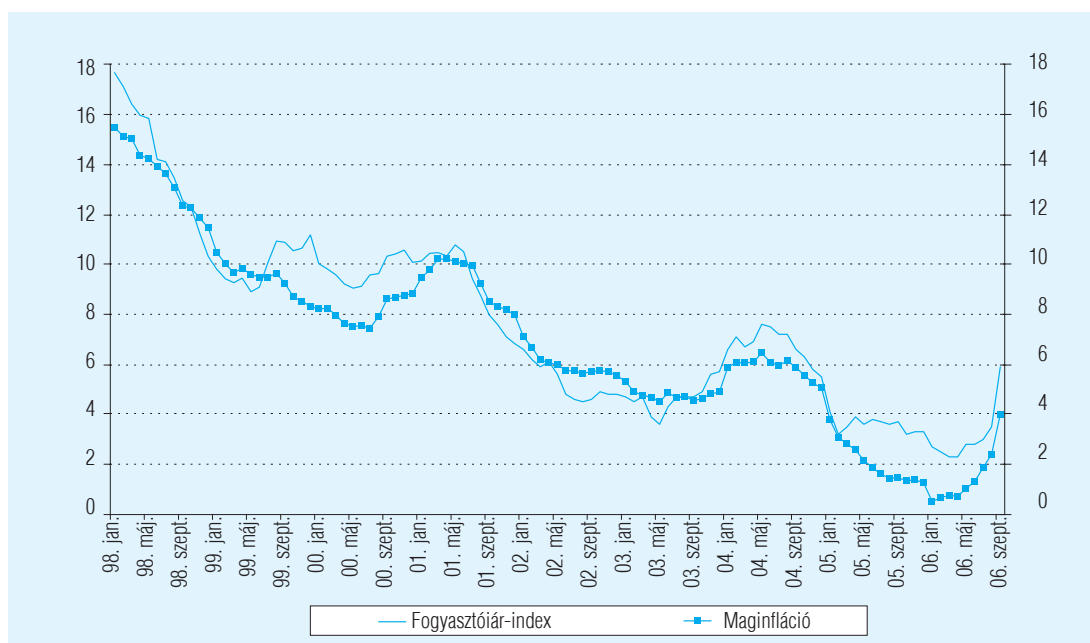
AZ INFLÁCIÓS CÉLKÖVETÉS EREDMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

Magyarországon az inflációs célkövetéses rendszer 2001 júniusában kezdte meg működését, miután az előre bejelentett csúszó leértékelési rendszer már nem bizonyult alkalmasnak a 10 százalékos körül beragadt infláció további mérséklésére. Az új rezsím bevezetésekor az MNB 2001 és 2002 decemberére tűzött ki inflációs célokat 7 százalékos, illetve 4,5 százalékos mértékben. Ezt követően évente került sor inflációs cél kitűzésére a 2006. év végéig bezárólag, legalább két évre előre. Miután az infláció lecsökkent körülbelül 3 százalékra, a 2007-es évtől kezdődően az MNB a folytonos inflációs cél kitűzésére tér át. A középtávú célt, ami 3 százalékos, az MNB a kormánnyal közösen tűzte ki 2005 augusztusában.

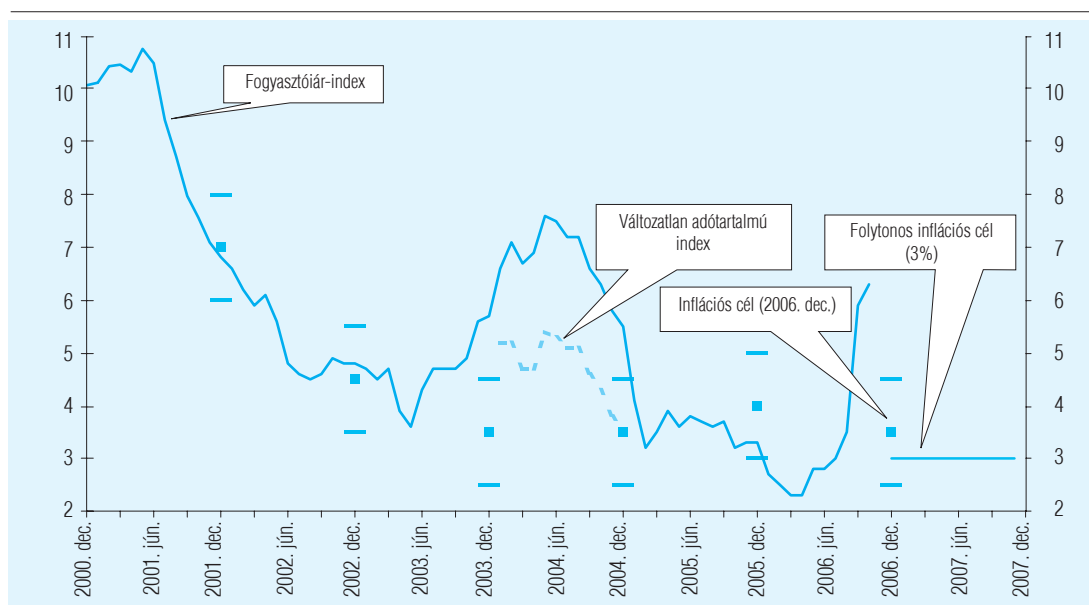
Az inflációs célkitűzés rendszerének bevezetése után a magas szinten stagnáló infláció megtört (lásd 1. ábra). A szigorúbb monetáris kondícióknak, de a kedvezően alakuló külső té-

1. ábra

A FOGYASZTÓIÁR-INDEX ÉS A MAGINFLÁCIÓ ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON



AZ INFLÁCIÓS CÉLKITŰZÉSEK ÉS TELJESÜLÉSÜK



nyezőknek is köszönhetően az infláció 2001 végére a májusi csúcsához képest 4 százalékponttal csökkent, és így a cél közelében, 6,8 százalékon alakult. 2002 végére az infláció 4,8 százalékra, azaz a cél közvetlen közelébe csökkent (lásd 2. ábra). A 2001-es év végi cél elérését nem lehet egyértelműen az inflációs célkövetés javára írni, hiszen egyfelől az már kívül esett a monetáris politika célhorizontján, másfelől egy sertéshúсарésés is besegített. Ugyanakkor a cél teljesítése növelte az új rezsim kezdeti hitelességét és ebből a szempontból szerencsésnek bizonyult a rendszer bevezetésének időzítése.

A magyar gazdaság nagyfokú nyitottsága miatt az árfolyamnak kitüntetett szerepe van a monetáris politika reálgazdasági, illetve inflációs hatásában. A forint ingadozási sávjának kiszélesítését követő időszakban az árfolyam a kamatok csökkenése ellenére jelentős tőkebeáramlások mellett mintegy 11,6 százalékkal felértékelődött 2001. május és 2002. december között. A fajlagos bércöltség alapján mért felértékelődés ennél valamivel nagyobb, 14 százalékos volt. Több kritika érte abban az időben az

MNB-t azért, hogy hagyta az árfolyamot ilyen mértékben felértékelődni. A kritikusok tartottak a felértékelődés káros hatásától az exportra és a külső egyensúlyra. Az árfolyam-erősödés dezinflációs hatása körül ebben az időben még számottevő volt a bizonytalanság. Sokan vitatták annak hatását az inflációra vagy túlzottnak értékelték az így elért dezinfláció reálgazdasági áldozatát. A felértékelődés reálgazdaságra gyakorolt hatásának pontos előrejelzését nehezítette, hogy a magyar gazdaság felzárkózási folyamata következtében egy hosszú távú, egyensúlyi reálfelértékelődési pályán mozog. Egy ilyen környezetben a reálárfolyam esetleges túlértékeltisége nem egy korábbi szinthez, hanem a közvetlenül nem megfigyelhető, egyensúlyi felértékelődési pályához viszonyítva állapítható csak meg. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy a tartós nominális felértékelődés exportra gyakorolt hatását, mint ahogy az várható volt, enyhítette a hazai termelékenység gyors növekedése, ami hozzájárult ahhoz, hogy a vállalati szféra viszonylag rugalmasan tudott alkalmazkodni a forinterősödéshez. Nem bizonyítható, de nyitott kérdés marad, hogy egy

lassabb felértékelődés és dezinfláció le tudta volna-e ilyen gyorsan horgonyozni az inflációs várakozásokat és így kisebb reálgazdasági áldozattal járt volna-e középtávon.

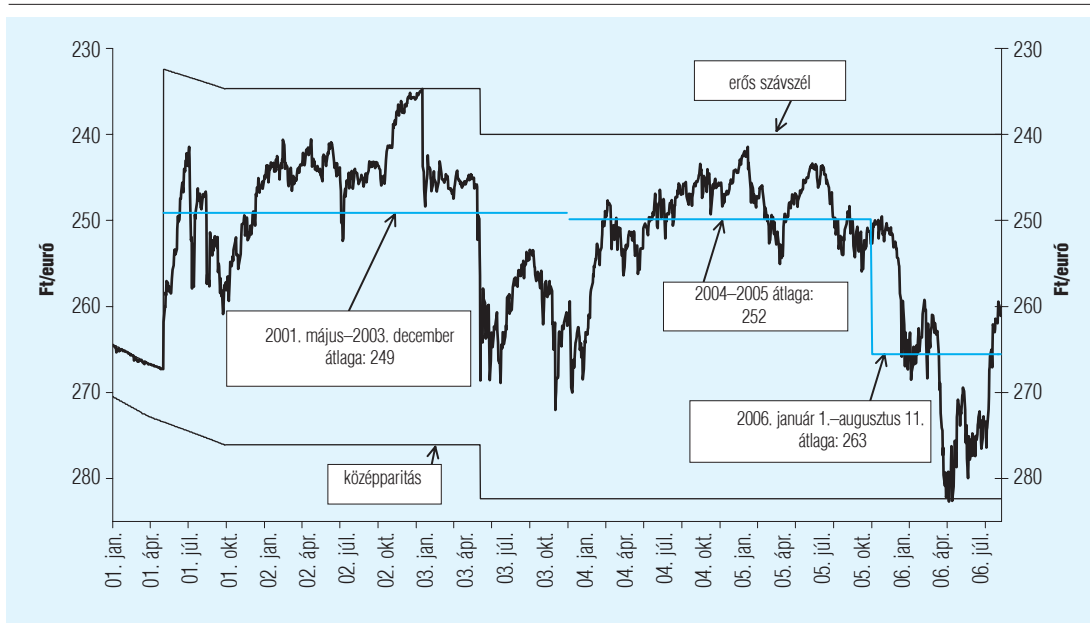
2002-ben jelentős lazítás történt a fiskális politikában, amelyet a választások utáni években sem követett érdemi kiigazítás. A fiskális lazítás keresleti és kínálati csatornákon keresztül hatott az inflációra. A legfontosabb keresleti tényező a háztartások fogyasztási kiadásainak növelése volt a bérek emelésével és a minimálbér adómentességének bevezetésével, ami az államilag támogatott lakáshitelrendszerrel párosult. A kínálati tényezők között említhetjük a munkaerő-piaci feszültséget, amit az állami alkalmazottak létszámának növelése okozott. A fiskális lazítás ugyan még nem érintette a 2002. év végi inflációs cél teljesülését, azonban hatására jelentős fölfelé irányuló kockázatok jelentek meg a 2003-as cél körül, ami még 2001 végén $3,5 \pm 1$ százalékbán lett megállapítva. A fiskális fegyelem fellazulása a magyar gazdaság kockázati megtélésének romlásával és ingadozásával is együtt járt. A forint árfolyama

2002 nyarán átmenetileg leértékelődött, csak a jegybanki alapkamat emelése és a költségvetési hiány csökkentésére utaló kormányzati ígéretek tudták stabilizálni. A fiskális politikai sokkok, illetve kisebb mértékben az olajárak emelkedése hatására a 2003. év végi inflációs cél elérése szigorú monetáris politikát igényelt és az árfolyam az ingadozási sáv erős széléhez közeledett (lásd 3. ábra). A felgyorsult tőkebeáramláshoz és forinterősödéshez hozzájárult a bővítést elfogadó ír referendum által kiváltott piaci optimizmus is.

A kialakult ellentmondásos helyzetre válaszképpen 2003 januárjában jelentős mennyiségű spekulatív tőke áramlott az országba azzal a céllal, hogy az árfolyamsáv erős szélének eltolását vagy feladását kényszerítse ki és így komoly nyereségre tegyen szert. Az erős sávszél feladása azért merülhetett fel a spekulánsok körében, mert a fiskális élénkítést követő új helyzetben a monetáris politika mozgástere már szűkösnek tűnt. A piaci szereplők szemében a monetáris politika antiinflációs hitelessége ebben az időszakban erős volt, így több szereplő szemében

3. ábra

A FORINT-EURÓ ÁRFOLYAMÁNAK ALAKULÁSA



megalapozottnak tűnhetett az a várakozás, amely szerint a 2003-as inflációs cél elérése érdekében az MNB kész módosítani – vagy akár feladni – a forint ingadozási sávját. Ezt a hitet táplálhatta az MNB kommunikációja is, amennyiben hangsúlyozta az árfolyam jelentőségét az inflációs célkövetésben. E nézetek azonban több szempontból is hibásnak bizonyultak. Egyrészt 2003 elején a 2003. decemberi inflációs cél már kívül esett a monetáris politika számára releváns horizonton, másrészt a piaci szereplők figyelmen kívül hagyták, hogy az árfolyamrendszer megváltoztatása csak a kormány beleegyezésével történhet meg. Ismert volt, hogy a kormány ellenezett minden olyan lépést, ami szerinte megnövelte volna a további felértékelődés kockázatát. Mindazonáltal feltételezhető, hogy a sávmódosítás feltételeinek hathatósabb kommunikálásával a spekuláció intenzitása mérsékelhető lett volna.

A jegybank az alapkamat nagymértékű csökkentésével, illetve az overnight kamatfolyosó kiszélesítésével reagált a spekulációs tőkebeáramlásra, amelynek hatására az árfolyamsávra nehezedő nyomás megszűnt: a felértékelődésre spekuláló tőke egy része kivonult az országból, amelynek következtében a forint árfolyama 4 százalékos gyengült, majd stabilizálódott. 2003 júniusában az MNB a kormány kérésére hozzájárult az árfolyamsáv módosításához, a forint középárfolyamának kismértékű, 2,26 százalékos leértékeléséhez. Ezt az egyébként nehezen érthető lépést a kormány feltehetően azért szorgalmazta, hogy a potenciális felértékelődés kockázatát mérsékelje. A kicsi, de váratlan lépés a monetáris politikához kapcsolódó piaci bizalom megingását okozta; ez tőkekiáramláshoz vezetett, aminek következtében a forint árfolyama jelentős mértékben leértékelődött. A befektetők által elvárt kockázati prémium számottevően megemelkedett, ami azt mutatta, hogy megnöttek az árfolyam jövőbeli alakulásával kapcsolatos bizonytalanságok. Ennek ellensúlyozására a jegybank júniusban két lépésben,

összesen 3 százalékponttal emelte az irányadó kamatot.

A turbulens időszakot követő konszolidáció után 2003 vége közeledtével a piac figyelve egyre inkább a kedvezőtlen egyensúlyi helyzetre terelődött. Egyrészt az ígért fiskális szigorítás csak jelképes mértékben valósult meg, másrészt pedig a fiskális expanzió és a bővülő lakossági fogyasztás a folyó fizetési mérleg erősen negatív egyenlegében is testet öltött. A nominális konvergencia hosszú távú kilátásai romlottak, és ennek megfelelően az euró magyarországi bevezetésének várt időpontja is kitolódott. Ennek hatására november végén az árfolyam számottevő mértékben gyengült, a hozamok pedig emelkedtek annak jeleként, hogy a forintbefektetések kockázati megítélése romlott. A Monetáris Tanács november végén 3 százalékponttal emelte az irányadó kamatot, hogy ellensúlyozza a kockázati prémium emelkedését és elejét vegye a forint – inflációs célokat veszélyeztető – további gyengülésének. Ennek ellenére a monetáris politika nem volt képes az árfolyamot az inflációs célokkal összhangban lévő tartományban tartani, ez pedig teret engedett a korábbi sokkok inflációt gerjesztő hatásainak. 2003 közepén ezért a dezinfláció megakadt, a fogyasztóiár-index növekedése 5,7 százalék volt az év végén, számottevően meghaladva a $3,5 \pm 1$ százalékos célt. A dezinflációs folyamat lendületvesztését mutatja az is, hogy a kormány és az MNB 2003 októberében a 2004-es $3,5 \pm 1$ százalék után 2005-re 4 ± 1 százalékban állapította meg az inflációs célt.

A magyar gazdaság továbbra sem enyhülő egyensúlyi problémáinak ellenére a 2004 elején kezdődött időszakot stabil és kiszámítható monetáris kondíciók, valamint jelentős dezinfláció jellemezték. A 2003. év végi jegybanki alapkamat-emelésekkel, illetve az azt követő fokozatos, de óvatos kamatcsökkentési ciklussal a jegybank egyértelműen jelezte a pénzügyi piacok felé, hogy elkötelezett az árstabilitás elérése mellett. Ebben az időszakban a forint árfolyama viszony-

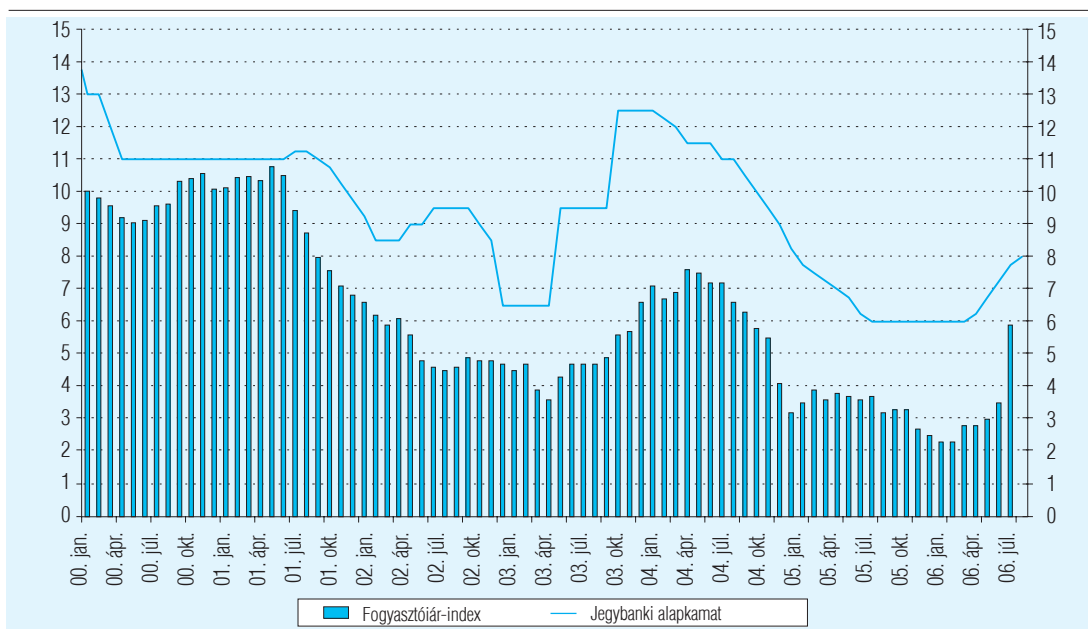
lag stabilan alakult, és a globális pénzügyi piacon kialakult erős kockázati étvágy a hazai kamatszint fokozatos mérséklését tette lehetővé a nem javuló költségvetési kilátások ellenére. Ugyanakkor kritika is érte az MNB-t, hogy túl óvatos volt az irányadó kamat csökkentésében. A monetáris politika fokozott óvatosságát az is indokolta, hogy 2004 januárjával a kormány növelte az áfa mértékét, amely egyszeri közvetlen hatást gyakorolt az árszintre, és fennállt a veszélye annak, hogy az egyszeri magasabb infláció beépül a várakozásokba és az infláció pályáját hosszabb távon is fölfelé tolja el. A jegybank nem kívánta a kormányzati intézkedés közvetlen inflációs hatását semlegesíteni, tehát „átnézett” azokon, jelezte azonban, hogy a „második körös” hatások fölfelé irányuló kockázatot jelentettek az inflációs cél elérése szempontjából. Figyelemre méltó, hogy az irányadó kamatot az MNB már az infláció tetőzését megelőzően csökkentette 2004-ben, amint érzékelhető volt, hogy az inflációs várakozások nem ugrottak meg (lásd 4. ábra).

Az óvatos kamatcsökkentési ciklus, megítélem szerint, segített a várakozások lehorgony-

zásában, ezért az inflációban nem jelentkeztek az átmenetileg megugró árszint második körös hatásai. Az árak emelkedésének 2004. év végi 5,5 százalékos üteme ugyan meghaladta a $3,5 \pm 1$ százalékos cél felső sávját is, a változatlan adótartalmú árindex, amely nem vette figyelembe az áfaemelés hatását, azonban egybeesett a 3,5 százalékos céllal. Ez azt mutatta, hogy a monetáris politika a kedvezőtlen sokkok közepette is képes volt stabil nominális pályán tartani a gazdaságot és sikeresen lehorgonyozni az inflációs várakozásokat. Ez utóbbi hatása egyre inkább tükröződni látszott a bérfolyamatokban is. Az állami szféra bruttó átlagbéreinek jelentős ingadozásai ellenére a nemzetgazdasági átlagbérek növekedési üteme az inflációs célkövetés bevezetésétől kezdődően tendenciaszerűen csökkent (lásd 5. ábra). 2004–2005 folyamán az Európai Unióhoz történő csatlakozásunknak köszönhetően felerősödött kiskereskedelmi verseny, a mérséklődő lakossági fogyasztás bővülése és az alacsonyabb inflációs szinthez fokozatosan alkalmazkodó béralakulás hatására az infláció csökkenő trendje megszilárdult,

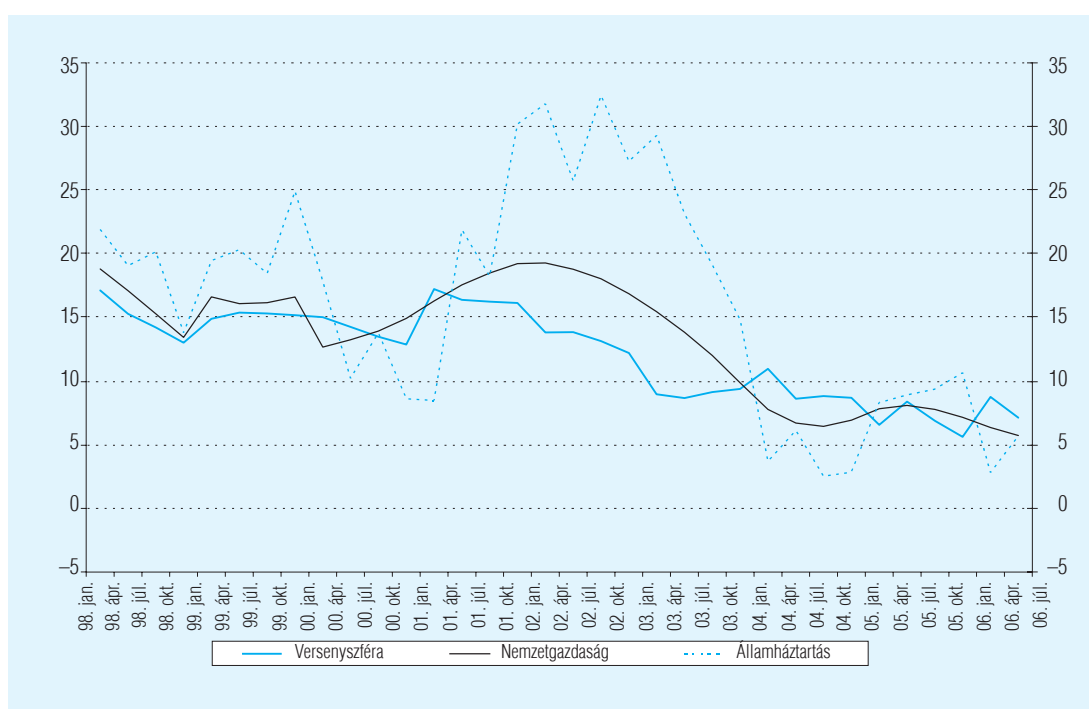
4. ábra

AZ INFLÁCIÓ ÉS A JEGYBANKI ALAPKAMAT ALAKULÁSA



BRUTTÓ ÁTLAGBÉREK ÉVES NÖVEKEDÉSE

(szezonálisan igazított adatok)



és 2005 végére az infláció a magyar gazdaság esetében árstabilitásnak tekintett 3 százalékos körüli szint közelébe került. Az infláció 2005 decemberében 3,3 százalékra csökkent, a toleranciasávon belül maradván, de némileg alulról az év végére kitűzött 4 százalékos inflációs célt. 2006 első felében az infláció tartósan 3 százalék alá süllyedt, ami elsősorban a 2006. január 1-jétől életbe lépő áfacsökkentés hatásának tudható be. Az áfacsökkentés árszintmérésreklő hatása ugyanakkor a vártnál kisebbnek bizonyult, a legutóbbi, 2006. júliusi inflációs adat (3 százalék) pedig arra utal, hogy az infláció ismételt emelkedő tendenciába fordulhat.

KONKLÚZIÓ

A magyar inflációs célkövetés eddigi tapasztalatainak összefoglalása után feltehetjük a kérdést, hogy sikeres volt-e az elmúlt öt év mone-

táris politikája. A monetáris politika sikere leginkább két dologgal mérhető:

- 1 az alacsony inflációt milyen mértékű reálgazdasági áldozatok árán érte el és
- 2 az alacsony infláció hosszabb távon fenntartható-e.

A monetáris politika sikerének tekinthető, hogy az elmúlt öt év során – a gazdaságot érő komoly költség-, illetve keresleti sokkok ellenére – sikerült az árstabilitás fokozatos elérése és az inflációs várakozások moderált szintre csökkentése. Mindez a potenciálisnál nem jelentősebben elmaradó növekedés mellett, azaz jelentősebb növekedési áldozat nélkül ment végbe. Igaz, a növekedés fenntartásában a költségvetés keresletgerjesztő hatása is szerepet játszott, de a növekedés szerkezete javult, húzóerővé az export vált. A szigorú monetáris politikát meg éppen a laza fiskális politika tette szükségessé. Fontos megemlíteni, hogy a kedvező inflációs folyamatokban nem kizárólagos

a monetáris politika szerepe, egyéb tényezők szintén segítettek. Ilyen tényező volt többek között az elmúlt évek globális dezinflációs tendenciája, a kedvező külső kamat- és likviditási környezet, illetve a feltörekvő piacok irányába megnyilvánuló igen erőteljes kockázati étvág. Szerepet játszott természetesen a termelékenység gyors növekedése is a hazai gazdaságban, ami alacsony szinten tudta tartani főleg a külfölddel versenyző szektorok javainak az árát és így fenntartotta a versenyképességet is. Szintén hozzájárult a mérsékelt inflációhoz az a közgazdaságilag nemigen megalapozott gyakorlat, hogy egyes szabályozott árakat mesterségesen alacsony szinten tartottak.

Az eredményeket egy olyan kettős egyensúlytalansági helyzetben sikerült elérni, ami hosszabb távon jelentős fenntarthatósági kockázatot eredményez. A költségvetés és a folyó fizetési mérleg együttes és nagy mértékű hiánya sebezhetővé teszi az országot a külső sokkhatásokkal szemben. A külső sokkok nemcsak a gazdaság növekedését lassítják le, hanem az inflációs folyamatra és a várakozásokra is kedvezőtlen hatással lehetnek. Hosszabb távon tehát az elért eredmények, azaz az alacsony infláció és a relatíve kiegyensúlyozott növekedés csak akkor tartható fenn, ha a költségvetési politika is támogatja a jegybank alacsony infláció melletti elköteleződését. A magyar gazdaság 2003 második felétől egy rendkívül kedvező globális környezetben működött, amit az alacsony globális piaci hosszú hozamok, a befektetői kockázati étvág erősödése és az ezzel járó feltörekvő piaci eszközök kockázati felárának historikus mélységekbe történő visszaesése jellemezett. Ezt a „kegyelmi” állapotot Magyarország nem használta föl költségvetési pozíciójának javítására. Ellenkezőleg, az igen kedvező külső finanszírozási kondíciók erőteljesen expanzív fiskális politikával párosultak. Miután 2005–2006-ban a legnagyobb központi bankok elkezdtek növelni a kamataikat és a kockázati étvág így csökkenni kezdett, a 2006-ban indu-

ló költségvetési kiigazítás már egy sokkal kevésbé kedvező nemzetközi környezetben fogja elérni negatív keresleti hatásának csúcsát. Ha a fiskális politika nem lett volna korábban ennyire expanzív, illetve a hiánycsökkentő intézkedések korábban megtörténtek volna, a szükséges kiigazítás kisebb lett volna és egy jóval kedvezőbb külső finanszírozási környezet és összességében alacsonyabb kereslet-visszaesés és kisebb áldozat mellett lehetett volna kivitelezhető.

Így aztán jelenleg új kihívásokkal néz szembe a magyar monetáris politika. A globális kamatemelési ciklus és a globális kockázati étvág visszaesése mellett a hazai költségvetési és a külső egyensúlytalanság mértéke, valamint a jelentős, de a várakozásoktól eltérő szerkezetű fiskális kiigazítási tervek erősen gyengülő forint-euró árfolyamot és emelkedő hozamszinteket eredményeztek. Az új kormány költségvetési kiigazítási intézkedéseinek bejelentése tehát rövid távon nem hozta könnyebb helyzetbe a monetáris politikát. Az egyensúlyjavító intézkedések ugyanis számottevő részben a költségvetés bevételi oldalára irányulnak és komoly inflációs hatással járnak (például áfa- és gázáremelés), az ismert kiadásoldali intézkedések hosszabb távú fenntarthatósága pedig megkérdőjelezhető. Minden bizonnyal 2007-ben erőteljesen, 2008-ban kisebb mértékben a 3 százalékos cél fölött lesz az éves átlagos infláció. Problémát jelent annak megítélése, hogy az infláció ilyen mértékű megugrása immár másodszor egy rövid idő leforgása alatt hogyan fogja befolyásolni az inflációs várakozásokat, amelyeket – úgy tűnt – sikerült alacsony szinten lehorgonyozni. De fenntartható-e ez, amikor a fiskális politika ismételt lökéseket ad az inflációnak?

BEFEJEZÉSÜL: ez felvet egy fontos kérdést, nevezetesen azt, hogy a monetáris politika szempontjából mi a helyes (optimális) reakció akkor, amikor a költségvetési politika erős túlköltsége nagy mértékű folyó fizetésimérleg-

hiányt okoz. Ha a jegybank a kamatszint alacsony szinten tartásával és a forint árfolyamának komolyabb – a releváns időhorizonton az inflációs célt is veszélyeztető – mértékű gyengülésének tolerálásával kísérelné meg a költségvetés konszolidálásának támogatását, a jelenlegi helyzet nagy valószínűséggel tovább romlana. Egy ilyen jegybanki magatartás ugyanis újabb inflációs spirálba sodorná a gazdaságot, annak minden már említett hátrányával. Ezt tetőznék az is, hogy minden újabb inflációs epizód egyre költségesebbé teszi a várakozások lehoronyzását és az infláció újbóli csökkentését. A folyó fizetési mérleg és jelentős részben a költségvetés hiányát is finanszírozó külföldi befektetők körében olyan hitelességvesztéshez vezetne, amely a hosszabb lejáratú hozamok meredek emelkedését és az országba irányuló tőkeáramlás visszaesését eredményezné. A költségvetés kamatkiadási terhei így inkább növe-

kednének, mint csökkennének, miközben a devizában denominált államadósságon komoly árfolyamveszteség realizálna.

Mivel a monetáris politika nem rendelkezik olyan eszközzel, amivel képes lenne a költségvetési folyamatokat közvetlenül és érdemben befolyásolni, a jegybank a fiskális politikát úgy tudja a leginkább támogatni, ha saját hitelességének megőrzésére és inflációs céljának elérésére törekszik. A monetáris politika ezen túlmenően csupán a következetes kommunikáción alapuló meggyőzés eszközével próbálkozhat, felhívva a figyelmet a túlzott hiány fenntarthatatlanságára és a piacok által kikényszerített, elkerülhetetlen korrekció várható költségeire. A hiteles kommunikációhoz tartozik az is, hogy az átláthatóság érdekében a jegybank mindig igyekszik a költségvetés valós helyzetét bemutatni, akkor is, ha az nem mindig vált ki egyértelmű lelkesedést.

Losoncz Miklós

Uniós adóharmonizáció és adóverseny – tanulságok Magyarország számára

A tanulmány az adóharmonizáció és az adóverseny közötti összefüggéseket mutatja be, mondanivalóját a verseny és versenyképesség fogalma köré csoportosítva. Az európai integráció fejlődéséből, az egyes integrációs formák és a közös költségvetés sajátosságaiból közös adópolitika és adórendszer kialakításának és működtetésének, de minimális követelményként a nemzeti adópolitikák és adórendszerek harmonizációjának a szükségessége következik. Ugyanakkor a globalizáció mélyülésével, a piacgazdasággal össze nem egyeztethető diszkriminatív adókedvezmények fokozatos megszüntetésével nemcsak az egyes országok, illetve vállalataik és ágazataik, hanem adópolitikáik és adórendszereik is versenyeznek egymással – elsősorban az adómértékek csökkentésében. Ebből viszont a tagállami adópolitikák és adórendszerek versenyének, illetve versenyztetésének követelménye vezethető le.

Az adóharmonizáció néhány általános kérdésének áttekintése szélesebb összefüggésrendszerbe helyezi a társaságnyereség-adózást; ennek áttekintése áll a tanulmány középpontjában. Célunk annak az elemzése, hogy milyen tényezők befolyásolják az európai uniós harmonizációt és az adóversenyt, a harmonizáció vagy a verseny lesz-e a meghatározó, és a várható trendek hogyan érintik Magyarországot, illetve az itteni társaságnyereség-adó versenyképességét.

A témát többek között az teszi aktuálissá, hogy a legutóbbi bővülés nyomán olyan országok váltak az Európai Unió tagjaivá, amelyekben a társaságnyereség-adó (a továbbiakban egyszerűen nyereségadó) kulcsa alacsony, sőt a belépés előtt a csatlakozók némelyike mérsékelte is a kulcsot. Ezt a lépést a régi tagállamok adóversenyként, egyesek egyenesen „adódömpingként” fogták fel.

AZ ADÓHARMONIZÁCIÓ NÉHÁNY ÁLTALÁNOS KÉRDÉSE

Az általánosan elfogadott definíció szerint az adó a különböző gazdasági szereplőknek visszatérő, ismétlődő fizetési kötelezettsége, az ebből származó bevételek pedig a közkiadások fedezésére szolgálnak. Adókötelezettség a közhatalom egyoldalú akaratával keletkezik, közvetlen ellenszolgáltatással nem jár és nemteljesítés esetén kikényszeríthető (Vigvári, 2002, 144. oldal). A közkiadások fedezése mellett az adó lényeges makrogazdasági szabályozó és orientáló eszköz is. Az adók emelése fékezi a gazdasági növekedést, míg adómentesség vagy adókedvezmények nyújtásával mind a gazdaság egészében, mind annak egyes területein ösztönözhető a növekedés. Az adózás a gazdasági szereplők (üzleti szféra, háztartások) közötti

jövedelemelosztást és a termelési tényezők (munkaerő, tőke) felhasználását is érinti.

Az adópolitikának és az adórendszernek tehát egyszerre két, egymásnak ellentmondó célt kell érvényesítenie: úgy kell biztosítani az állami feladatok ellátásához szükséges bevételeket, hogy ne fogja vissza, sőt lehetőség szerint ösztönözze a gazdasági tevékenységeket, a termelési tényezők hatékony felhasználását és javítsa a versenyképességet.

Az Európai Unióban az adópolitika és az adórendszer kérdései egyrészt az integráció, másrészt a tagállamok szintjén jelentkeznek. Az Európai Közösség költségvetése különbözik mind az egyes államok, mind a nemzetközi szervezetek költségvetésétől. Az Európai Közösség költségvetése a GDP jóval kisebb hányadát (a 2007 és 2013 közötti időszakban legfeljebb 1,045 százalékát) osztja el újra, mint a tagállamok (40–55 százalék), ugyanakkor az EU költségvetése jóval nagyobb, mint a nemzetközi szervezeteké, az összes tagállamhoz viszonyítva pedig jóval kisebb. A közös költségvetésben olyan korlátozások vannak, amelyek egy országban elképzelhetetlenek. Így nem vetnek ki közösségi szinten adókat, a közös költségvetés kiadásait a tagállamok hozzájárulásából és a tagállamok által beszedett adókból és járulékokból fedezik. Nincs a Közösségnek kizárólag adókkal foglalkozó szerve, korlátozott a tagállami hozzájárulások mértéke, nem lehetséges a költségvetés deficitjének hitellel történő finanszírozása, valamint a költségvetés elkészítését és elfogadását kötelező hétéves pénzügyi kerettervezés előzi meg. A közös költségvetés kiadási oldala is jóval szűkebb mértékben tölt be alokációs funkciókat, mint az államoké. A közös költségvetésre tehát nem értelmezhető a bevételek biztosításának és a gazdasági tevékenységek ösztönzésének az állami adórendszerre jellemző célkonfliktusa.

Az Európai Közösség szempontjából a tagállamok adópolitikája és adórendszere a gazdasági környezet lényeges eleme, amely elválasztha-

tatlan az áruk, a szolgáltatások és a termelési tényezők (a tőke és a munkaerő) tagállamok közötti szabad mozgásától. A közvetett adókat a termékek és szolgáltatások értékesítésére vetik ki, így azok közvetlenül érintik a vámuniót, illetve a vámuniót is magában foglaló egységes piac működését. A közvetlen adók a természetes és jogi személyek jövedelmeire vonatkoznak, ezáltal kisebb mértékben, illetve közvetve kötődnek az áruk és a szolgáltatások tagállamok közötti áramlásához, viszont befolyásolhatják a termelési tényezők (munkaerő és tőke) tagállamok közötti mozgását, azaz a közös piac, illetve az azt is tartalmazó egységes piac működését.

Az európai integráció alapszerződésai a versenyt tekintik a gazdasági fejlődés motorjának, ezért célul tűzik ki a versenyt gátló mindazon tényezők lebontását, amelyek a tagállamok közötti kereskedelemre is hatással vannak. A tagállamok adópolitikái és adórendszerei közötti különbségek kétségtelenül torzítják a tagállamok közötti versenyfeltételeket. E torzító hatás jelentősége növekszik az integráció fejlődésével, az újabb regionális gazdasági társulási formákra való áttéréssel (szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, egységes piac, gazdasági és monetáris unió). Ebből a tagországok adópolitikái és adórendszerei egységesítésének, sőt közös adópolitika és adórendszer kidolgozásának szükségessége következik. Ugyanakkor az integrációban az egyes országok adórendszerei versenyeznek is egymással, aminek pozitív hatásai is lehetnek a gazdasági növekedésre, illetve – tágabban – a gazdasági fejlődésre és a versenyképességre.

A tagállamok adózási feltételei közötti különbségek felszámolását célozza az adójogi harmonizáció, amelynek keretében a tagállamok adózással kapcsolatos jogszabályait közelítik egymáshoz. A harmonizáció lehet teljes, ha például az egységes európai társasági adó bevezetése a cél. Részleges adóharmonizáció esetén az egyes tagállamok adómértékeinek egymás-

hoz történő igazítását irányozzák elő. A pozitív adóharmonizáció esetében közösségi jogszabályok segítségével közelítik egymáshoz a tagállamok adójogszabályait. A negatív adóharmonizáció annak a célnak az érvényesítését jelenti, hogy a tagállamok adójogszabályai közötti különbségek ne okozzanak önkényes megkülönböztetést vagy protekcionizmust, miközben maguk a különbségek fennmaradnak. Végül a jogharmonizáció leggyengébb formája esetében a szubszidiaritás¹ elvére támaszkodva elsősorban a tagállamok törvényhozásának segítségével teszik egymással kompatibilissé a nemzeti adójogszabályokat. Ekkor fölöslegessé válik a közvetlen közösségi jogalkotás (Deák, 2001, 166. oldal).

A negatív jogharmonizáció már a Római Szerződésben megjelent azzal a céllal, hogy a tagállamok egymás közötti kereskedelmét ne lehessen protekcionista jellegű hatásokat kiváltó adókkal befolyásolni (Fazekas, 2002, 52. oldal). Az EK-szerződés jelenleg hatályos szövegének 90. cikke értelmében „egyetlen tagállam sem vet ki a más tagállamból származó árukra sem közvetve, sem közvetlenül semmiféle olyan belföldi adót, amely magasabb, mint a hasonló jellegű hazai árukra kivetett adó. Továbbá egyetlen tagállam sem vet ki egy másik tagállamból származó árukra olyan belföldi adókat, amelyek alkalmasak arra, hogy közvetve más termékeket védjenek.” A 91. cikk szerint „azok az áruk, amelyeket a tagállamok egyikébe exportálnak, nem részesülhetnek nagyobb adóvisszatérítési kedvezményben, mint amilyen nagyságú adók közvetve vagy közvetlenül terhelték azokat.”

A 92. cikk azt mondja ki, hogy „a forgalmi adókon, a jövedéki adókon és egyéb közvetett adókon kívüli adókra vonatkozó mentesítéseket és más tagállamokba irányuló kivitelteket illetően a visszatérítések, valamint más tagállamból való behozatal esetére kivetett kiegyenlítő díjak csak akkor megengedettek, ha azokat a Tanács előzőleg – a Bizottság javaslatára – mi-

nősített többséggel, meghatározott időre engedélyezte.”

Végül a 93. cikk értelmében „a Tanács – a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után – egyhangúsággal kibocsátja a forgalmi adóról, a jövedéki adóról és egyéb közvetlen adókról szóló rendelkezések harmonizációjára vonatkozó rendelkezéseket, amennyiben ez a harmonizáció a belső piacnak a 14. cikkben meghatározott határidőn belüli létrehozásához és működéséhez szükséges”. (Fazekas, 2002, 52. oldal)

A közösségi adóharmonizáció iránya, tartalma és üteme szoros kapcsolatban van a négy szabadságelvvel (általános forgalmi adó: az áruk és szolgáltatások áramlása; nyereségadó: vállalkozásalapítás és tőkeáramlás; személyi jövedelemadó: a munkaerő szabad áramlása, azaz egy adott országban fizetett közteher ellenében egy másik országban milyen szolgáltatásokra szerezhető jogosultság).

Az adózás szabályozása terén az Európai Unióban két egymással szemben álló nézet különböztethető meg. Az egyik koncepció az egységességet, illetve egységesítést tűzi ki célul, amely a tagállamok adópolitikái és adórendszerei közötti különbségek megszüntetésére, az adónemek és az adókulcsok egységesítésére irányul. A másik felfogás figyelembe veszi a tagállamok érdekeit is, ezért differenciált megközelítést javasol, és megelégszik a tagországok adópolitikái együttműködésével. E felfogás hívei pozitív növekedési és hatékonysági hatásokat tulajdonítanak az egyes adórendszerek közötti versenynek. Azt hangsúlyozzák, hogy az adókat az adóköteles tevékenység helye szerinti tagállamban kellene befizetni, illetve beszedni. Mivel a gazdasági tevékenység folytatásának helye szabadon megválasztható, a kormányoknak versenyezniük kell az adóbevételekért. Az egységes piacon a versenyfeltételek biztosításához nincs szükség a tagállami adópolitikák harmonizáció-

jára, ahhoz elegendő az adópolitikai koordináció. Ez utóbbi többek között a kapcsolt vállalkozások közötti pénz- és jövedelemtranszferek (kamat- és jogdíjfizetés) forrásadóztatásának megszüntetésére, valamint az árképzéssel és költségelszámolással kapcsolatos szabályozás összehangolására vonatkozik.

Az adójogi harmonizáció az Európai Unióban eddig a két felfogás közötti kompromisszumos formában valósult meg. Ennek legfőbb oka az, hogy az adóharmonizáció konkrét formái érintik az adóbevételek nagyságát, azokon keresztül pedig az államháztartást, a folyó fizetési mérleg alakulását, közvetett adók esetében pedig a közös költségvetés bevételeinek az egyes tagállamok közötti újraelosztását. A jogharmonizáció a közvetett adózás (az áruforgalomra és a szolgáltatások értékesítésére vonatkozó adók: általános forgalmi adó, jövedéki adók) terén a legelőrehaladottabb (pozitív harmonizáció), ami összefügg azzal, hogy először a vámunió valósult meg. A piaci feltételek közelítése, a közös költségvetés és a regisztrációs rendszer működőképessége miatt az általános forgalmi adónál jelenleg a rendeltetési hely elvéről a származási ország elvére történő áttérés van napirenden – immár több mint másfél évtizede. A társaságnyereség-adó tekintetében a negatív harmonizáció az adóelkerülés és a káros adóverseny megakadályozására terjed ki, a pozitív harmonizáció célja a társasági adózás feltételeinek közelítése (adóalapok, adómértékek, kedvezményi és mentességi feltételek, tőkejövedelmek egységes adóztatása). A személyi jövedelemadóztatásban a negatív harmonizáció a hátrányos megkülönböztetés tilalmára koncentrál. A távoli jövőben kerülhet sor a személyijövedelemadó-rendszerek és a járulékkerhek közelítésére. A személyijövedelemadó-rendszerben meglévő különbségek érintik a legkevésbé a tagállamok közötti kereskedelmet. A viszonylag lassú haladás ellenére az adózásra vonatkozó közösségi joganyag ma már több mint 140 jogszabályt foglal magában. A tovább-

biakban a tanulmány a társaságnyereség-adóra összpontosít, a többi adónemmel legfeljebb azal összefüggésben foglalkozik.

KÖZÖSSÉGI HARMONIZÁCIÓS TÖREKVÉSEK A NYERESÉGADÓZÁSBAN

Az általánosan elterjedt – és megalapozott – felfogás szerint az adórendszerek szerepe a beruházási döntések meghozatalában általában másodlagos. A beruházási döntéseket a vállalatok sok más, a megtérülést befolyásoló szempont (a piac mérete, megfelelő minőségű és mennyiségű munkaerő rendelkezésre állása, a munkaerőköltségek nagysága, az infrastruktúra fejlettsége stb.) figyelembevételével hozzák. A versenyképesség elsősorban nem az adózástól függ, ugyanakkor az adózás, illetve tágabb értelemben a közteherviselés rendszere több mechanizmuson keresztül hat a vállalati és a nemzetgazdasági versenyképességre (Akar, 2006, 101. oldal). E mechanizmusok szerepét és jelentőségét a szakértők eltérően értékelik.

A társasági nyereségre kivetett adók országok közötti különbségei akkor kerülnek előtérbe a beruházási döntésekben (s válnak ezáltal versenyképességi tényezővé), amikor az egyes országok által nyújtott egyéb feltételek közel azonosak. A külföldi működőtőke-befektetésekért folyó egyre erősödő verseny körülményei között adott esetben lényeges szerepet játszhatnak, versenyképességi tényezővé lehetnek elő a nyereségadóztatásra vonatkozó jogszabályok. Az adóversenynek azonban más vonatkozása is van: nem elhanyagolható mellékága a szűk hazai adóalapnak a széles külföldi adóalappal történő kiegészítése és az azzal kapcsolatos nyereségek realizálása.

A közvetlen adók, így a nyereségadó harmonizálásával szembeni érvek között gazdasági és politikai jellegűek egyaránt szerepelnek. Politikai érv az, hogy – az Európai Parlament kivételével – a közösségi intézményeknek nincs de-

mokratikus legitimációjuk, mivel tagjaikat nem közvetlenül választják. A közösségi szintű adó-kivetéshez képviselőre lenne szükség. (Ez az érv a Közösség intézményrendszeri sajátosságaira hivatkozva könnyedén cáfolható.) Lényegesebb, hogy a tagállamok újraelosztási preferenciái különböznek egymástól. A stabilizációs politikák terhei is a tagországok államháztartásaira hárulnak: nagy nehézségekbe ütközne ugyanis egy közösségi stabilizációs alap létrehozása, de ugyancsak csekély a nagy kiadásokat igénylő közpolitikák kidolgozásában való tagállami érdekelttség (Nicodeme, 2006, 6. oldal). Ezen érvek mögött nagy valószínűséggel az húzódik meg, hogy az adópolitika a pénzügyi szuverenitás egyik legfontosabb szimbóluma, amiről (a közkiadások finanszírozásával és az újraelosztással együtt) az egyes tagállamok nem kívánnak lemondani. Elvégre adókivetési joggal egyelőre kizárólag államok rendelkeznek, más gazdasági szereplők (nemzetek feletti intézményeket beleértve) nem.

A közösségi adóharmonizáció mellett síkra szállók egyik leglényegesebb érve az, hogy a gazdasági integráció és a termelési tényezők mobilitása olyan helyzetet idézhet elő, amelyben a tagállamok „ártalmas” stratégiát dolgoznak ki a legmobilabb termelési tényező, azaz a tőke vonzására és megtartására, miközben az adóterhek egyoldalúan a kevésbé mobil termelési tényezőre, a munkaerőre nehezednek. Ilyen helyzetek elkerülése is szükségessé teszi a közösségi szintű koordinációt. A belső piac egységesítésének befejezését különféle adójellegű akadályok gátolják. Ezek lebontása csak közösségi szinten lehetséges, tagállami keretek között nem. Az adóknak ugyanis vannak olyan hatásai, amelyek közösségi szinten jobban kezelhetők, mint állami keretek között. A stabilizációban és az újraelosztásban játszott közösségi szerep minden korlátja ellenére integrációs szintű együttműködés révén a tagállamok több erőforrást őrizhetnek meg szakpolitikáik finanszírozására. Végül a közös monetáris politika is

szükségessé teszi a termelésre és stabilitásra gyakorolt hatásainak figyelemmel kísérését (Nicodeme, 2006, 6–7. oldal).

A szubszidiaritás EK-szerződésben is rögzített elvének az adózásra történő alkalmazása önmagában is szűkíti a közösségi szintű befolyásolást. Az adózásra vonatkozó közösségi döntéseknél a Tanácsban egyhangúságra, azaz minden ország egyetértésére van szükség közösségi jogszabályok elfogadásához. Korábban az Egyesült Királyság és Írország gátolta a társaságnyereség-adózás terén az adóharmonizációt.

Az adóharmonizáció szükségképpen sérti az egyes tagállamok nemzeti szuverenitását, ezért csak valóban indokolt esetben kerülhet sor közösségi beavatkozásra. Az adóverseny viszont szintén sérti a tagállamok szuverenitását. Mindettől függetlenül az alapszerződés a közvetett adók és az állami támogatás, a diszkriminációmentesség elvének biztosítása, a belső piac egységesítése előtti akadályok lebontása, a gazdaságpolitika multilaterális felügyelete és bizonyos célzott akcióknál tesz lehetővé erőteljesebb közösségi szintű szerepvállalást.

A nyereségadó harmonizációját először 1962-ben, az úgynevezett Neumark-jelentésben irányozták elő. E jelentés alapján dolgoztak ki egy irányelvtervezetet 1975-ben, amelyet azonban 1990-ben visszavontak. Ezt követően a jogharmonizáció meglehetősen szerény célokat tűzött ki. A nyereségadó rendszereinek harmonizációjára három irányelv vonatkozik. A fúziós irányelv a határokon átnyúló szervezeti átalakítások és reorganizációk előtti adóhátrányokat szüntette meg. Az anya- és leányvállalati irányelv az anyavállalatnak kifizetésre kerülő nyereség (osztalék) kettős adóztatás megszüntetését célozza abban az esetben, amikor az anya- és a leányvállalat különböző országban van. Végül a kamat- és royalty-irányelv a kamat- és royalty-kifizetések adóztatását szüntette meg kapcsolt vállalkozásoknál azokban az EU-tagállamokban, amelyekben ezek a kifizetések keletkeznek.

A jogharmonizáció sajátos „gyenge” formájának tekinthető a nyereség adóztatására vonatkozó, 1997-ben elfogadott úgynevezett magatartási kódex, amely jogilag nem kötelező ajánlásnak minősül (Joumard, 2001, 48–49. oldal). Jogi alapját az EK-szerződés 90–93. cikke képezi. Elfogadásával a tagállamok egyoldalú kötelezettséget vállalnak a kódexben meghatározott viselkedési norma betartására. A kódexben szereplő viselkedési normák megsértése néhány kivételtől eltekintve nem szankcionálható. A kivételek azzal kapcsolatosak, hogy több, a kódexben szereplő sérelmes adózási gyakorlat az EK-szerződés hatálya alá tartozó állami támogatásra vonatkozik, amit viszont az Európai Bizottság már jogosult szankcionálni.

Megjegyzendő, hogy 1998-ban az OECD is nyilvánosságra hozott egy, a közösségi magatartási kódexhez hasonló tartalmú iránymutatást, amely a szervezet 30 tagállamára vonatkozik. Az eltérő területi hatályon túlmenően az a legfőbb különbség a két dokumentum között, hogy amíg a kódex általában az üzleti tevékenységgel foglalkozik, addig az OECD iránymutatása a pénzügyi és egyéb szolgáltatásokra összpontosít (OECD, 1998).

A magatartási kódexet aláíró országok arra vállaltak kötelezettséget, hogy az átláthatóság jegyében tájékoztatják egymást a kódex hatálya alá tartozó meglévő vagy javasolt adóügyi jogszabályokról és eljárásokról. Nem vezetnek be a Közösségre sérelmes adóintézkedéseket és 2003 végéig megszüntetik a hatályban lévő ilyen intézkedéseiket. A kódex szélesan értelmezi az adóztatási tevékenységet (törvények, egyéb jogszabályok, adóztatási gyakorlat stb.). Hatálya alá azok a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos adók tartoznak, amelyek jelentős hatással vannak a vállalkozás folytatásának helyére.

A kódex értelmében minden olyan tevékenység sérelmes, amely alacsonyabb tényleges adóterhet eredményez az adott tagállamban szokásos mértéknél: adóalap-csökkentés például speciális

értékcsökkentési leírás vagy adómentes céltartalékok képzése révén, az adómérték teljes vagy részleges csökkentése, az adófizetési kötelezettség elhalasztása vagy elengedése akkor, amikor a kedvezményt állami forrásokból nyújtották (Erdős – Földes – Öry – Véghelyi, 1999, 137–138. oldal). Egy későbbi vizsgálat 66 olyan sérelmes adózási szabályt és gyakorlatot azonosított, amely az üzleti tevékenységet egy EU-tagállamban történő folytatását egy másik tagállam rovására ösztönözte.

Nem sérelmesek viszont azok a kedvezmények, amelyek a tagállamok közötti kereskedelemre nem gyakorolnak befolyást, és amelyeket minden vállalkozás azonos feltételek mellett vehet igénybe (veszteségelhatárolás, K+F-hez kapcsolódó kedvezmények stb.).

A magatartási kódex és az OECD-iránymutatás betűjével és szellemével nem ellentétes a nyereségadóztatás terén folyó igen erős verseny. Mind több ország kíván nemzetközi versenyelőnyre szert tenni a társaságnyereség-adó kulcsainak mérséklése révén. Ha az alacsony nyereségadókulcs az adott tagállamban bejegyzett összes vállalkozásra vonatkozik, akkor az összehangban van a magatartási kódex előírásaival, hiszen nincs szó arról, hogy az adott tagállamban szokásos mértéknél alacsonyabb adóteher sújtaná valamelyik gazdasági szereplőt. Legfeljebb azon lehet vitatkozni, hogy a nyereségadó kulcsának csökkentése mennyire jelentős hatással van a vállalkozás folytatásának helyére.

Meghaladná ennek az írásnak a kereteit a nyereségadóztatásra vonatkozó közösségi reformjavaslatok áttekintése (European Commission, 2001). (A javaslatok összefoglalást adja Mintz, 2002). A közösségi döntéshozatal sajátosságainak fényében rövid időn belül nem várható döntés a reformról. A tagállamok pénzügyminiszterei 2003 júniusában állapodtak meg egy adóharmonizációs csomagról, amelyben kötelezettséget vállaltak arra, hogy a nyereségadót nem használják tisztességtelen verseny eszközként.

AZ ADÓVERSENY NÉHÁNY ELMÉLETI ÖSSZEFÜGGÉSE

Az elmélet megközelítések egyik csoportja szerint a tőke a legmobilabb termelési tényező, amely a legalacsonyabb nyereségadókulcsot alkalmazó országokba áramlik – különösen olyan körülmények között, amikor világméretben igen erős a verseny a külföldi működőtőkebefektetésekért. Ehhez kapcsolódik, hogy a transznacionális nagyvállalatok különféle módszerekkel (menedzsmentdíjak, transzferárak, tulajdonosi hitelek stb.) szintén az alacsony adóterhelésű országokba csoportosítják át nyereségüket. Mindez a nyereségadókulcsok, illetve tágabb értelemben a tőkejövedelmekre vonatkozó adók folyamatos csökkentésére sarkallja a kormányokat, ami a legalacsonyabb adószintig (akár nulláig) folyó versenyt (race to the bottom) eredményezhet (Wilson, 1999). Ennek az lesz a következménye, hogy az adóterhek súlypontja az immobil termelési tényezőkre, azok közül is a munkaerőre tevődik át. Ezzel ellensúlyozhatók ugyanis a tőke alacsonyabb fokú adóztatása miatt kieső államháztartási bevételek. A káros hatások adóharmonizációval vagy gazdaságpolitikai koordinációval kerülhetők el.

A helyzet paradox voltát jelzi, hogy politikai szempontból ugyanakkor nyilvánvalóan könnyebb és hálásabb feladat a vállalatokat terhelő adók emelése, mint a személyi jövedelemadóké. A társaságok tulajdonosai jóval kevesebben vannak, mint a munkavállalók, akiknek a szavazatai így nagyobb szerepet játszanak a választások eldöntésében. A közgazdasági elmélet szerint nem vállalatok, hanem végső soron emberek fizetnek adót, nevezetesen a vállalatok tulajdonosai, szélesebb értelemben a tőketulajdonosok. Az csak az érem egyik oldala, hogy a nyereségadó emelése nagyobb terhet ró a gazdagokra, mint a szegényekre, mert elsősorban ők rendelkeznek részvényekkel és a tőketulajdon más formáival (Magyarországon például a korlátolt felelősségű társaságok törzsbetéteivel).

A hatások ennél árnyaltabbak. Egyrészt a fejlett országokban, azok közül is különösen az angolszász államokban, az utóbbi évtizedekben gyors ütemben terjedt a részvénytulajdon a társadalom széles rétegeiben. Az USA-ban a lakosság több mint fele birtokol közvetlenül és közvetve (befektetési alapokban, nyugdíjalapokban stb.) részvényt, bár maga a részvénytulajdon eléggé koncentrált. Ennek ellenére mind szélesebb tulajdonosi kört érint a vállalatokra vonatkozó adók emelése.

Másrészt a társasági adók emelésére a cégek reagálhatnak az általuk eladott áruk, illetve szolgáltatások árának emelésével vagy foglalkoztatóik bérének befagyasztásával, esetleg csökkentésével (ez utóbbi elég nehéz, legalábbis nominálisan, mivel a bérek lefelé közismerten merevek). A társasági adók emelése máris a „kisemberek” hátán csattan, azaz – kissé árnyaltabban fogalmazva – a vállalatokra kirótt adók egy részét a munkavállalók és a fogyasztók fizetik meg (Stiglitz, 2000, 576. oldal).

A vonatkozó elméletek szerint a vállalati adók emelése nem ösztönöz megtakarításokra, a magasabb adókulcs ugyanis kevésbé teszi vonzóvá a megtakarításokat és a beruházásokat. Az alacsonyabb beruházás kisebb tőkeálmányt, egy foglalkoztatottra jutóan kevesebb tőkét, ennél fogva alacsonyabb béreket jelent. Sok tanulmány mutatta ki a beruházások és a nyereségadókulcs közötti negatív korrelációt: minél magasabb a nyereségadókulcs egy országban, annál kevesebb a beruházás.

Ezeket a hatásokat tovább mélyíti a globalizáció. Ennek körülményei között ugyanis a tőke gyorsan áttelepül a magas nyereségadó-kulcsú országokból az alacsony adókulcsúakba. Emiatt a magas adókulcsú országokban kevesebb lesz a beruházás és alacsonyabb a reálbér. A folyamat nyertesei az alacsonyabb adókulcsú országok foglalkoztatottai.

Egyéb feltételeket figyelmen kívül hagyva a kis és nyitott gazdaságokban számottevőbb az alacsony nyereségadókulcs bérekre és beruhá-

zásokra gyakorolt hatása, mint a kevésbé nyitott, nagy országokban. A kis országokban ugyanis a külföldi közvetlen tőkebefektetések növekedésével gyors ütemben javul a termelékenység. Általánosítva: az adóverseny általánosan elfogadott elméleti modellje szerint az ország mérete számít az adóverseny szempontjából – rendszerint a kis országok a verseny győztesei. Ugyanakkor a kis nemzetgazdaságok sem képesek ellenállni az adóverseny nyomásának, de sokkal többet nyerhetnek. Hazai adóalapjuk csekély, de külföldi adóalapjuk nagy. A társaságnyereség-adó kulcsának csökkentéséből származó, a hazai adóalapon keletkező veszteségeiket semlegesíthetik a számottevő külföldi adóalapból származó nyereségek (Ganghof – Genschel, 2006, 103. oldal).

Valószínűleg döntően ezzel függ össze, hogy a fejlett piacgazdaságok közül Japánban és az USA-ban a legmagasabb a nyereségadó kulcsa. Amikor az USA-ban az adókulcsokat mérsékeltek (például *Ronald Reagan* és idősebb *George Bush* elnöksége alatt), akkor soha nem a vállalati, hanem mindig a személyi jövedelemadó kulcsait csökkentették. A magasabb társaságnyereségadó-kulcs miatt a vállalatok nem tudnak tömegesen kitelepülni az USA-ból és Japánból – az ország mérete és földrajzi helyzete nem teszi ezt lehetővé. Németország is nagy gazdasági dimenziójú ország, de ott a különféle ágazatok és vállalati tevékenységek alacsonyabb költségszintű és adókulcsú országokba történő kitelepülése olyan méreteket kezdett ölteni, hogy a kormány az Európában a legmagasabbnak számító, közel 40 százalékos nyereségadókulcs 30-ra történő mérséklését határozta el. A kis tagállamok társaságnyereségadó-kulcsai rendszerint alacsonyabbak a nagy államokénál. Az utóbbi két évtized tapasztalatai alapján erős a korreláció az országok mérete (a nemzetgazdasági dimenziók) és a nyereségadó kulcsa között. Minél kisebb egy ország, annál alacsonyabb a nyereségadó kulcsa.

Egyes elméleti megközelítések szerint adóharmonizációra nincs szükség. A földrajzi távolság hatásait figyelembe véve az egyre alacsonyabb adókulcsok alkalmazásában kifejeződő verseny nem szükségszerű, az adóharmonizáció pedig egyenesen káros minden ország számára. A gazdaságföldrajzi elmélet szerint a vállalatok telephely-választási döntéseit alakító tényezők centrifugális és centripetális erők. A magas szállítási költségek például a központtól való eltávolodásra készítik a vállalatokat, míg a központban elérhető nagy munkaerő-választék, kedvező infrastruktúra és a nagyszámú vállalat jelenlétéből adódó szinergiák vonzzák a gazdálkodó szervezeteket. Ez utóbbi lehetővé teszi a központi helyzetű országok számára a periféria országaihoz képest magas adókulcsok fenntartását. A periféria országainak alacsonyabb nyereségadókulcsa nem versenyelőny megszerzését célozza, hanem versenyhátrányok megszüntetését. A periféria országai nem ösztönzik adókulcs csökkentésre a centrum-országokat; ez utóbbiak hátrányos következmények nélkül emelhetik nyereségadókulcsaikat. Ennek alapján korántsem véletlen, hogy a nagyobb országok adókulcsai rendszerint magasabbak, mint a kis periferikus országokéi.

Ez a gondolatmenet első megközelítésben meggyőzőnek hat. Elég nehéznek tűnik viszont empirikus adatokkal történő igazolása. Nem tér ki továbbá az érvelés a nemzetgazdasági dimenziók, illetve a gazdasági fejlettségi szint és a nyereségadókulcs közötti összefüggésekre. A centrum-periféria viszony mellett ezek a tényezők is hatnak a nyereségadókulcs nagyságára.

Ami az elméletek empirikus tesztelését illeti, nagyszámú elemzés készült az effektív (tényleges, azaz a kedvezményeket figyelembe vevő) adóterhelés változása és a tőkebeáramlás közötti kapcsolatáról. Egy 1999-ben készített tanulmány szerint az USA-ban a társaságnyereségadó-kulcs 1 százalékpontos emelése a működőtőke-befektetések 0,5–0,6 százalékpontos visszaesésével párosul (Hines, 1999).

Viszonylag kevés empirikus kutatás számszerűsítette a társasági adók és a bérek közötti összefüggéseket. Az egyik ilyen vizsgálat, amelyet az American Enterprise Institute munkatársai végeztek, 72 országban próbált összefüggést találni a nyereségadókulcsok nagysága és a feldolgozóipari foglalkoztatottak bére között, huszonkét év adatai alapján (Hassett – Mathur, 2006).

A vizsgálat célja annak a logikai következtetésnek a tesztelése volt, hogy a nyereségadókulcsok közötti különbségek befolyásolták-e a béreket, természetesen a béreket alakító egyéb tényezők (termelékenység, a szakszervezetek tárgyalási alkueje stb.) figyelembevételével. A kutatási eredmények szerint a nyereségadókulcs egy százalékpontos emelése a következő öt évben a bérek 0,8 százalékos mérséklődésével párosult a vizsgálatban szereplő országokban. Ez az összefüggés erősebb volt a kis országokban, mint a nagyokban. A nemzetközi adóverseny is fontos: a szomszédos országok nyereségadókulcsának egy százalékpontos mérséklése 0,5 százalékponttal csökkentette a béreket otthon.

Elképzelhető, hogy az ismertetett elemzés hatásokat bemutató konkrét számai túlzottak. Ennek ellenére – tetszik, nem tetszik – az bizonyítottnak tűnik, hogy a nyereségadókulcs nagysága, változtatásának iránya és mértéke fontos szerepet játszik a munkabérek alakulásában. A nyereségadókulcs emelése nem növeli arányosan a vállalati adóterheket, mert a terhek növekvő hányada fokozatosan áthelyeződik a munkaerőre. A globalizáció idején ennek legfőbb hajtóereje a működőtőke-mozgás, a vállalatok alacsony nyereségadó-kulcsú országokban ruháznak be, oda telepítik termelési és szolgáltatási tevékenységük mind nagyobb hányadát.

OKOK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK

A nyereségadó kulcsa a 15 tagú Európai Unió átlagában 1984 és 2005 között 50-ről 30,4 százalékra csökkent. A szakértők egyik csoportja

ebben kiemelkedő szerepet tulajdonít az adóversenynek, amit a közösségi adójogi harmonizáció (a magatartási kódexet is beleértve) tett lehetővé. A belső piac egységesítésével a határon átnyúló adóarbitrázs tranzakciós költségeinek csökkenése is szerepet játszott ebben. A másik megközelítés szerint a kormányok nem a nemzetközi adóverseny miatt mérsékeltek a nyereségadókulcsot, hanem azért, mert az 1970-es és az 1980-as években bekövetkezett recessziók tapasztalatai egyértelművé tették a magas adókulcsok és kedvezmények keverékén alapuló rendszer hátrányait. Ez a szisztéma ugyanis káros hazai adóarbitrázusra ösztönzött (Ganghof – Genschel, 2006, 102. oldal). A diszkriminatív jellegű kedvezmények megszüntetésével párosult adókulcs-csökkentés átláthatóbbá tette a nyereségadó-rendszert. *(Lásd 1. táblázat)*

Az adószabályok harmonizációja, illetve a magatartási kódex megfelelő kereteket teremtett ahhoz, hogy a tagállamok mérsékeljék nyereségadókulcsaikat, miközben a diszkriminatív kedvezmények (sérelmes adóügyi intézkedések) jelentős részének megszüntetésével a tagállamok adórendszerének átláthatósága is javult. A közösségi szabályozás tehát mindkét gondolatmenettel összhangban van, mindkettő igazolására felhasználható. A második gondolatmenet azonban legfeljebb az 1990-es évtized közepéig terjedő időszakra érvényes, természetesen akkor sem kizárólagos jelleggel. Ezt követően a tagállamok közötti, illetve a globális adóverseny hatása érvényesült erőteljesebben, de nyilvánvalóan nem kizárólagosan, hanem egyéb tényezőkkel együtt.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a törvényben meghatározott nyereségadókulcs a nemzetközi adóversenynek csak egyik eleme; önmagában nem, illetve korlátozott mértékben érzékelteti egy ország helyét és szerepét a nemzetközi rangsorban. Lényeges módosító tényező az adókedvezmények sokszor szövevényes rendszere, valamint az adóalap számítása. Az egyes tagállamokban ugyanis máig eltérő a tár-

A TÖRVÉNYBEN ELŐÍRT TÁRSASÁGNYERESÉG-ADÓKULCS AZ EU-TAGÁLLAMOKBAN

	1980	1990	1995	2000	2005
Ausztria	55	39	34	34	25
Belgium	48	41	40,17	40,17	33,99
Ciprus	n.a.	42,5	25	29	10
Csehország	n.a.	n.a.	41	31	26
Dánia	n.a.	40	34	32	30
Észtország	n.a.	n.a.	26	26	24
Finnország	59	41	25	29	26
Franciaország	50	37	36,67	36,67	34,93
NSZK	52,8	57,7	56,8	51,63	38,29
Görögország	43,4	46,0	40,0	40,0	35,0
Magyarország	n.a.	50	19,64	19,64	17,68
Írország	45	43	40	24	12,5
Olaszország	36,3	41,8	52,2	41,25	37,25
Lettország	n.a.	n.a.	25	25	15
Litvánia	n.a.	35	29	24	15
Luxemburg	n.a.	39,4	40,9	37,45	30,28
Málta	n.a.	32,5	35	35	35
Hollandia	48	35	35	35	31,5
Lengyelország	n.a.	40	40	30	19
Portugália	n.a.	36,5	39,6	35,2	27,5
Szlovákia	n.a.	n.a.	40	29	19
Szlovénia	n.a.	n.a.	25	25	25
Spanyolország	33	35	35	35	35
Svédország	n.a.	40	28	28	28
Egyesült Királyság	52	34	33	30	30
EU-15 átlaga	n.a.	40,4	38,0	35,3	30,4
Új tagállamok átlaga	n.a.	n.a.	30,6	24,8	18,2

Forrás: Nicodeme, 2006, 18. oldal

Megjegyzés: Egyes országoknál a helyi vállalati (iparüzési) adóval korrigálva

saságnyereség-adó alapjának meghatározása. Az adókedvezmények és az adóalap figyelembevételével az egyes országokban az üzleti szféra tényleges adóterhelése eltérhet attól, mint amit a törvényekben rögzített nominális adókulcsok sugallnak.

A nyereségadókulcsok mérséklése az Európai Unió tagállamaiban nem vezetett a nyereségadó-bevételek csökkenéséhez sem abszolút értékben, sem GDP-arányosan, nem erodálta a jóléti állapotot. (Ha az bekövetkezett egyes országokban, akkor annak nem az adóverseny

volt az oka.) A stagnáló vagy növekvő adórátából – legalábbis a kis tagállamok esetében – arra lehet következtetni, hogy az adókulcs csökkentése által a hazai adóalapon keletkezett veszteséget ellensúlyozták a külföldi adóalap megnövekedésével kapcsolatos nyereségek. A nagy országokban pedig a kedvezmények megszűnése nyomán emelkedő adóbevételek ellensúlyozhatták az adókulcs mérséklésének hatásait. Az adóverseny, a csökkenő nyereségadókulcs a költségvetés kiadási oldalának a reformját is ösztönzi. Az adóverseny hozzájárul

hat a pénzügyi fegyelem megszilárdításához, az adóterhek és az állami szolgáltatások egyensúlyának javításához (Hetényi, 2006, 89. oldal). Ugyanakkor továbbra is lehetőség van adóelkerülésre a gazdasági tevékenység helyének megfelelő megválasztásával, a nyereség kedvezőbb adókulcsú országban történő kimutatására (Nicodeme, 2006, 36. oldal).

A 2004. évi bővítéssel új lendületet vett az adóverseny, illetve a róla szóló vita az Európai Unióban. Ennek alapja az volt, hogy az átlagos nyereségadókulcs 2004-ben mintegy 10 százalékponttal volt alacsonyabb az EU új tagállamaiban, mint a régiókban. A régi és az új tagállamok közötti különbség 1995 és 2004 között 7,3-ról 10,8 százalékpontra nőtt, azaz a nyereségadó kulcsának mérséklése nagyobb mértékű volt az új tagországokban, mint a régiókban. Az új tagállamok többsége kihasználta az EU-csatlakozás előtti utolsó pillanatot a nyereségadókulcs mérséklésére, így 2004. január 1-jétől Lengyelországban 27-ről 19 százalékra, Csehországban 31-ről 28 százalékra, Litvániában 19-ről 15 százalékra, Szlovákiában 25-ről 19 százalékra vitték le a kulcsot. Figyelmet érdemel, hogy a 2007-ben EU-taggá váló Románia a korábbi 25-ről 2005-ben 16 százalékra csökkentette a nyereségadó kulcsát. A nyugati médiában és esetenként a szakirodalomban felbukkanó kelet-európai adódömping nem értelmezhető fogalom. Dömpingről akkor beszélünk, ha egy vállalat saját termelési költségeinél alacsonyabb áron értékesít külföldön, és ezzel piaczararást okoz. A nyereségadózásban ilyen dömpingről nincs szó.

A bővülés során is igazolódott a nemzetgazdasági dimenziók és a nyereségadókulcs nagysága közötti korreláció. Uniós összehasonlításban kis országok léptek be, amelyekben az EU nagy országaihoz képest alacsony a nyereségadó kulcsa.

A nyereségadó kulcsának nagysága szorosan összefügg a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsával. Ha a nyereségadó kulcsának

mérséklését nem követi legalább a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsának mérséklése, akkor adóarbitrázsra van lehetőség, ami nemzetgazdasági szinten káros, mert adóelkerüléshez vezet. Ez azt jelenti, hogy magánszemélyek növekvő számban mennek át a vállalkozói szférába, változtatják a bérjüvedelmüket profitjövedelemmé, ezáltal adót takarítanak meg. Ezt a folyamatot fékezi, hogy a vállalkozóknak nemcsak a személyi jövedelemadó kulcsával kell számolniuk, hanem a bérekre rakódó közterhekkel is, ami csökkenti az adóarbitrázs vonzerejét.

A nyereségadó kulcsának mérséklése esetén vagy csökkenteni kell a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsát, vagy számolni kell a káros adóarbitrázzsal, azaz azzal, hogy az adóköteles jövedelmek a személyi jövedelemadózásból a társaságnyereség-adózásba áramlanak. Mindkét esetben csökken az adóbevételei potenciál és/vagy a személyi jövedelemadó rendszerének progresszivitása, ami hatással van az egész adórendszerre, ezáltal akár a nemzetgazdasági versenyképességre (Ganghof – Genschel, 2006, 110. oldal). A káros adóarbitrázs elkerülésének szándéka is szerepet játszhatott a különféle formákat öltő egykulcsos adórendszerek elterjedésében. Ennek az elemzése azonban szétfeszítené e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit.

A káros adóverseny korlátozására vetődött fel az Európai Unióban egy közös minimális nyereségadókulcs bevezetésének szükségessége. A közös minimális adókulcs egyrészt alsó korlátot állítana az EU-tagállamok közötti adóverseny elé, miközben nem szüntetné meg teljesen az adóversenyt. Másrészt a minimális adókulcs növeli a tagállamok mozgásterét a versenyképes adókulcsok kialakításához. A magas adókulcsú tagállamok mérsékelhetik adókulcsaikat, miközben bizonyos határon túl nem kell tartani zabolátlan adóversenytől. Az alacsony adókulcsú országok pedig továbbra is a külföldi működőtőke-bevonás szolgálatába

állíthatják a nyereségadókat vagy alacsonyabb adókulccsal kompenzálhatják a periférikus elhelyezkedésüket (Ganghof – Genschel, 2006, 111. oldal).

Az EK-szerződés 94. cikke és a 95. cikk (2) bekezdése szerint adóügyekben a tagállamok egyhangúlag hoznak döntést. Ez megnehezíti, de nem teszi lehetetlenné a minimális közös társaságnyereségadó-kulcs elfogadását. A folyamat időigénye egyelőre nem látható.

Az Európai Bizottság jogharmonizációs erőfeszítései újabban a társaságnyereség-adó alapjának harmonizálására (optimális közös konszolidált társaságiadó-alap Európában üzleti tevékenységet folytató vállalkozások számára) irányulnak (European Commission, 2001, 2005, 2006). Az eddig készült javaslatok nem érintik a társaságnyereség-adó kulcsát, ezáltal változatlanul hagyják az adóversenyt. A nyereségadó-alap harmonizálásának tagállami támogatottsága nagyobb, mint a kulcsok harmonizálásáé vagy minimális közös adókulcs bevezetéséé, bár az előbbi törekvések is nyitva hagynak fontos kérdéseket (mint például az adóalap megosztása). A tagállamok támogatottságától függően 2008 végéig várható a jogszabály-tervezet elkészülte.

ÚJABB IRÁNYZATOK A MAGYAR ADÓPOLITIKÁBAN

Magyarország jórészt még az EU-csatlakozás előtt harmonizálta adójogszabályait. A 2006 júniusában meghirdetett Új Egyensúly program alapján törvénybe iktatott adóügyi és egyéb intézkedések terhei megoszlanak az egyes gazdasági szereplők: a munkavállalók, illetve tágabb értelemben a háztartások vagy fogyasztók, az üzleti szféra és az államháztartás között. A vállalati szférának az államháztartási hiány csökkentéséhez való hozzájárulását a kormány 2006. szeptember 1-jétől egyrészt a szolidaritási adó, másrészt az úgynevezett elvárt adó be-

vezetésétől várja. Végül a kormány az adóemelésekkel párhuzamosan hatályon kívül helyezte a 2005-ben elfogadott több éves adócsökkentési programját, beleértve azt a korábbi törvényi rendelkezést, amelynek értelmében a vállalkozások versenyképességét kiemelkedő mértékben rontó helyi iparüzési adó – amelynek a közösségi jogszabályokkal való összhangja is vitatható – 2008-ban megszűnik.

A szolidaritási adó alapja a vállalkozás adózás előtti nyeresége, ami kedvezményekkel nem csökkenthető. Az adó mértéke az adóalap 4 százaléka. Tartalmát és funkcióját tekintve a szolidaritási adó első megközelítésben a társaságnyereség-adóhoz hasonlít, tehát bevezetését elvileg helyettesíthette volna a nyereségadó közepes- és nagyvállalatokra vonatkozó 16 százalékos kulcsának négy százalékpontos emelése. Az új adóemelés bevezetését az indokolta, hogy a nyereségadó kulcsát csak január 1-jétől lehet módosítani, új adóemelés, így a szolidaritási adót viszont év közben (tehát például szeptember 1-jén) is hatályba lehet léptetni.

A szolidaritási adóval párhuzamosan emelte meg a kormány a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsát is 4 százalékponttal, ezt is szolidaritási adónak nevezik. Ezzel megszűnt a káros adóarbitrázs lehetősége, bár a munkaerőre rakódó magas járulékok miatt Magyarországon e téren elég csekély a gazdasági szereplők mozgástere.

Ugyanakkor a szolidaritási adó és a társaságnyereség-adó alapja különböző. A szolidaritási adó alapja nem a társaságnyereség-adó, hanem a vállalkozás kedvezményekkel nem csökkentett adózás előtti nyeresége. Ez nincs összhangban azzal a kormányzati törekvéssel, hogy az állam adókedvezményekkel ösztönözze a kutatás-fejlesztést és a beruházásokat. A szolidaritási adó bevezetése akár azzal is járhat, hogy egyes külföldi nagyvállalatok, amelyek pénzügyi, kutatás-fejlesztési és szolgáltatási központjaikat a nyereségadó-kedvezmények

miatt telepítették Magyarországra vagy egyéb jogcímen kaptak adókedvezményt, megfontolhatják a kivonulást. Ez mintegy száz, egyébként jelentős lobbijerű vállalatot érint.

Ugyanakkor a szolidaritási adó alapjába nem számít bele a külföldi telephely jövedelme és a kapott osztalék. Ez némiképp enyhíti azon vállalatok adóterheit, amelyek rendelkeznek külföldi telephellyel, illetve kapnak osztalékot. Végül ugyancsak mérséklék valamelyest a szolidaritási adó bevezetésének negatív hatásait a fejlesztési adókedvezmények terén kilátásba helyezett változtatások.

Az úgynevezett elvárt adó társaságiadó-átalány. Bevezetését a kormány azzal indokolta, hogy a vállalkozások jelentős része éveken keresztül veszteségesnek mutatja magát, s nem fizet nyereségadót. 2006. szeptember 1-jétől valamennyi társasági adó fizetésére kötelezett adóalanynak fizetnie kell egy, a fennmaradáshoz gazdaságilag minimálisan elvárható nyereség utáni társasági adót. Ez az új adónem is elsősorban a kis- és közepes vállalatok adókikerülését kívánja orvosolni. A magyar gazdaság versenyképességét meghatározó nagyvállalati szféra számára az lehet hátrány, hogy megszünteti a veszteség elhatárolását, mert a bevételek 2 százaléka után akkor is kell adót fizetni, ha veszteséges a cég. Ez mindenekelőtt azokat a Magyarországon megjelenő új nagyvállalatokat érintheti hátrányosan, bátorítanthatja el az ilyen jellegű törekvéseket, amelyek új, úgynevezett zöldmezős nagyberuházást valósítanak meg. Könnyen előfordulhat ugyanis, hogy a nagy amortizáció miatt az első egy-két évben ezek a vállalatok veszteségesek lesznek. Ezzel kapcsolatban azért figyelembe kell venni, hogy egyrészt a jogszabály értelmezése nem egyértelmű, másrészt a kormány hozhat intézkedéseket e kedvezőtlen hatás ellensúlyozására.

A magyar kormány a jelek szerint szembe ment a közgazdasági elmélet következtetéseivel és a globalizálódó világgazdaságban érvé-

nyesülő trendekkel akkor, amikor – valószínűleg rövid távú politikai szempontok szem előtt tartásával – nem mérsékelte, hanem növelte a vállalati szféra adóterheit. Ez nem szerencsés üzenet a potenciális és a Magyarországon már megtelepedett külföldi befektetőknek (és a hazai vállalatoknak). A társasági nyereségre vonatkozó 4 százalékos szolidaritási adó általában is lényegesen csökkentette Magyarország korábbi adóelőnyét, egyes, a külföldi beruházásokért versenyző országokkal szemben pedig megszüntette azt, sőt az előnyt hátránnyá változtatta. Korábban a 16 százalékos magyar nyereségadókulcs – Írország után – a második legalacsonyabb volt az Európai Unióban. (Jelenleg a ciprusi 10 százalékos kulcs a legalacsonyabb.) A szolidaritási adó bevezetése nyomán viszont Magyarország főként az új EU-tagállamokkal szemben szorult hátrább a nemzetközi rangsorban úgy, hogy a tehernövekedést nem ellensúlyozták egyéb adóügyi intézkedések (gyorsított amortizáció stb.).

NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉS

Az Európai Unióban adóügyi kérdésekben a szubszidiaritás elve érvényesül, a hatáskörök a tagállamokban összpontosulnak, közösségi szintű döntéseket a tagállamok egyhangúan hoznak, nincsenek adóügyekben kompetens közösségi intézmények, a Közösségnek nincs adókivetési és adóbeszedési jogosítványa. Az egyes adónemek megfeleltethetők a négy szabadság valamelyikének: az általános forgalmi adó és a jövedéki adók az áruk és szolgáltatások; a társaságnyereség-adó és egyéb, a vállalatokra és a tőkére vonatkozó adók a tőke; a személyi jövedelemadó a munkaerő szabad áramlásának. Az adójogszabályok harmonizációja szorosan kapcsolódott az integráció fejlődéséhez, a legerőteljesebb a forgalmi típusú adók esetében volt, ezek az adók érintik ugyanis a

legnagyobb mértékben a tagállamok közötti kereskedelmet.

A nyereségadó harmonizációja, amelynek egyik leglényegesebb eleme a jogilag nem kötelező ajánlás formáját öltő magatartási kódex, rugalmas keret a tagállamok számára, kompromisszumos megoldás egyfelől a belső piacon még meglévő, a tagállamok közötti versenyfeltételeket torzító akadályok lebontásával, másfelől az adóversennyel kapcsolatos előnyök fontosságát hangsúlyozó elméleti és gyakorlati koncepciók között. A magatartási kódex kiküszöbölte a versenyt korlátozó diszkriminatív elemek (sérelnes adóügyi intézkedések) jelentős részét a tagállamok adórendszeréből, bár nem szüntette meg teljes mértékben az adóelkerülést. Ugyanakkor nem szabott korlátot a nyereségadó kulcsának csökkentésében testet öltő tagállamok közötti adóversenynek. Az adóversenyt átláthatóbbá tette, a különféle kedvezményekről a nyereségadó kulcsának változtatására helyezte a verseny súlypontját.

Az egyes országok adópolitikái és adórendszerei folyamatosan sajátos célkonfliktussal szembesülnek. Mivel a termelési tényezők közül a tőke a legmobilibb, ráadásul a világgazdaság jelenlegi fejlődési szakaszában a tőke – mint növekedési forrás – sok, itt nem részletezendő ok miatt felértékelődőben van, a gazdasági racionalitás azt kívánja, hogy a tőkét, azon belül az üzleti szférát kisebb mértékben adóztassák, mint a másik termelési tényezőt, a munkaerőt. Ugyanakkor a parlamenti választásokon nem vállalatok szavaznak, hanem egyének, így a politikai racionalitás követelményeinek érvényesítéséből az üzleti szféra nagyobb mértékű adóterhelése következik. Ez a célkonfliktus sokkal erőteljesebben érvényesül a világgazdaságra nyitott, a külföldi működőtőke-befektetésekre jobban ráutalt kis országokban, mint a nagy nemzetgazdaságokban. Ráadásul az üzleti szféra adóterheinek növekedését vagy a növekmény egy részét végső soron előbb-utóbb a munkaerő, illetve a fogyasztó fizeti meg.

A célkonfliktust elmélyítette a globalizáció terjedésével, a külföldi működőtőke-befektetésekért folyó verseny éleződésével erősödő nemzetközi adóverseny. Mind több ország kívánta nemzetközi versenyképességét, azon belül tőkevonzó képességét a nyereségadó kulcsának mérséklésével fokozni. Ennek nyomán az utóbbi 20–25 évben csökkent az Európai Unió tagállamaiban a nyereségadó kulcsa, bár a legalacsonyabb adószintig folyó verseny (race to the bottom) sehol nem eredményezett zéró adókulcsot. Az Európai Unión belüli adóverseny tovább éleződött a bővüléssel; az új tagállamok többsége az EU-csatlakozás előtt mérsékelte nyereségadókulcsát. A nyereségadókulcs csökkentése szükségessé teheti a személyi jövedelemadó legmagasabb kulcsának a mérséklését is, ellenkező esetben káros adóarbitrázsra adódhat lehetőség, ami adóbevétel-kieséssel járhat nemzetgazdasági szinten.

Az Európai Unióban a nyereségadókulcsok lefaragása nem vezetett az adóbevételek visszaeséséhez az 1980 után időszakban. A kis országok abból profitáltak, hogy a csökkenő nyereségadókulcs miatti hátrányokat ellensúlyozták a nemzetközi adóalap kiszélesedéséből származó előnyök.

Az Európai Unióban a pusztító adóverseny elkerülésére vetődött fel közös minimális nyereségadókulcs megállapításának és elfogadásának szükségessége. Ez nem szüntetné meg a tagállamok közötti adóversenyt, viszont alsó korlátot szabna a nyereségadókulcs csökkentéséhez, ezáltal mind a magas, mind az alacsony adókulcsú tagállamok mozgásterét tágítaná. A közös minimális adókulcs nagyságát illetően a szakértők még nem foglaltak állást. A közös adókulcs elfogadása az adóügyekben a Közöségben alkalmazott szubszidiaritás elve miatt kérdéses. Nagyobb a valószínűsége az optimális közös konszolidált társaságiadó-alapra vonatkozó jogszabály kidolgozásának és belátható időn belül történő elfogadásának.

A magyar adópolitika és adórendszer számá-

ra a közösségi szabályozás kielégítő; megfelelő mozgásteret nyújt stratégiai nemzeti érdekeinek érvényesítésére. Ettől függetlenül a Magyarországon az Új Egyensúly programja keretében 2006-ban hozott adóügyi intézkedések növelik az üzleti szféra adóterheit, nincsenek összhangban a közgazdasági elmélet különösen kis országokra vonatkozó következtetéseivel, szembemennek a nemzetközi irányzatokkal,

ezáltal gyengítik Magyarország nemzetközi versenyképességét.

Magyarország érdekelt a közös minimális társaságnyereségadó-kulcs elfogadásában, ami alsó korlátot szabna a Magyarországnál kisebb és/vagy kevésbé fejlett új tagállamok adóversenyének. A nagyobb átláthatóság miatt Magyarország ugyancsak érdekelt optimális közös konsolidált társasági adóalap meghatározásában.

JEGYZET

¹ A szubszidiaritás elve azt a törekvést tükrözi, hogy lehetőleg minél közelebb vigyék a döntéseket az állampolgárokhoz. Az unión belül folyamatosan felülvizsgálják, milyen intézkedések megtétele indokolt közösségi szinten azokkal a lehetőségekkel összevetve, amelyeket a tagállami, a regionális és a helyi szintek biztosítanak.

IRODALOM

- AKAR L. (2006): Versenyképesség és adórendszer Magyarországon, Megjelent: Vigvári András (szerk.): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, *Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 101–110. oldal*
- DEÁK D. (2001): Adópolitika, in: Kende Tamás – Szűcs Tamás: Az Európai Unió politikái, *Budapest, Osiris Kiadó, 165–212. oldal*
- ERDŐS G. – FÖLDES G. – ÖRY T. – VÉGHÉLYI M. (1999): Az Európai Közösség adójoga, *Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó*
- EUROPEAN COMMISSION (2001): „Company taxation in the Internal Market”, *SEC (2001) 1681, Brussels, 23 October 2001. Commission staff working paper*
- EUROPEAN COMMISSION (2004): Common Consolidate Corporate Tax Base, Working Group: General Tax Principles, *Working Document, November*
- EUROPEAN COMMISSION (2005): Common Consolidated Corporate Tax Base, Working Group: Progress to Date and Future Plans for the CCCTB, *Working Document, November*
- FAZEKAS J. DR. (szerk.) (2002): Az európai integráció alapszerződésai 2. (A Római, a Maastrichti, az Amszterdami és a Nizzai Szerződés hatályos és összehasonító szövege), *KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest*
- GANGHOF, ST. – GENSCHELL, PH. (2006): Adópolitika: az adórendszerek versenye vagy harmonizációja? *Megjelent: Friedrich Ebert Stiftung: Európai gazdasági és szociális modell, Budapest, 101–112. oldal*
- HASSETT, K. A. – MATHUR, A. (2006): Taxes and Wages, *március 6. 45. oldal*, http://www.aei.org/docLib/20060315_TaxesandWages.pdf
- HETÉNYI I. (2006): Az adórendszerek és az adóigazgatás fejlődésének tendenciái az OECD-országokban és az ezzel kapcsolatos hazai teendők, Megjelent: Vigvári András (szerk.): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról, *Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 67–100. oldal*
- HINES, J. R. (1999): Lessons from Behavioral Responses to International Taxation, *National Tax Journal, 54, 305–323. oldal*
- JOUMARD, I. (2001): Tax systems in European Union countries, *Economic Department Working Papers, No. 301., ECO/WKP(2001)27, 29 June, OECD, Párizs*
- MINTZ, J. M. (2002): European company tax reform: Prospects for the future, *CES Ifo Forum, Vol 3. No. 1., 3–9. oldal*

NICODEME, G. (2006): Corporate tax competition and coordination in the European Union: What do we know? Where do we stand? *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper ECFIN/E/3GN REP 53277-EN, 44 oldal, June http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm.*

OECD (1998): Harmful tax competition, *An emerging global issue, Párizs*

STIGLITZ J. E. (2000): A kormányzati szektor gazdaságtana, *KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.*

VIGVÁRI A. (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, *Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.*

WILSON, J. D. (1999): Theories of Tax Competition, *National Tax Journal*, 52, 269–304. *oldal*

Csillag István – Mihályi Péter

Kettős kötés

*A stabilizáció és a reformok
18 hónapja*

GLOBALIS TUDÁS ALAPÍTVÁNY, 2006

Könyv aligha lehet aktuálisabb, mint *Csillag István és Mihályi Péter* kisalakú, 144 oldalas könyvecskéje. A leírt javaslatok nagyon közel állnak azokhoz, amelyeket a kormány terjesztett elő, és amelyek országos politikai vihart kavartak. Az egybeesés nem lehet véletlen. A leírtak és a könyv szerzői bizonyára komoly mértékben hatottak a kormány javaslataira, sőt intézkedéseire és így az ezeket követő politikai eseményekre. A könyvet, elkerülhetetlenül, ennek figyelembevételével kell tárgyalnunk.

Erre a nyilvánvaló összefüggésre az előszó is utal. Itt azt olvashatjuk, hogy a könyv „hármaskéverék”. A szerzők az előszóban így írnak: „Egyfelől ...igyekeztünk megfelelni a tudományos értekezésektől elvárható alaposági és objektivitási követelményeknek. Másfelől arra is törekedtünk, hogy javaslatainkat a lehető leg egyszerűbb módon fejtsük ki, annak érdekében, hogy a... csak újságolvasó szinten érdek-lődő emberek számára is meggyőzőek legye-



nek. Könyvünk a politikusoknak is szól. Végte-re is azt szeretnénk, ha javaslatainkat a politikai elit és a kormányzat megszívlelné.” (10. oldal) Nem lehet ennél félreérthetlenebbül utalni arra, hogy a könyv konkrét gazdaságpolitikai, sőt politikai célokat szolgál.

A könyv elvi, elméleti alapjait már a címlap előtt, ajánlás helyett, mottóként leírt mondat és az előszó megadja. Ez a mottószerű mondat úgy szól, hogy: „Ezt a könyvet gyermekeink és unokáink érdekében írjuk.” Ez közgazdasági szakmai nyelven azt jelenti, hogy a könyv nagyrészt a generációk közti jövedelemelosztás kérdéseivel foglalkozik. Az előszó legelején, már a második bekezdésben és ezt közvetlenül követően ugyanakkor azt olvashatjuk, hogy az államháztartás egészségtelen felpuffadása és nagyra nőtt hiánya miatt megnőtt a valutaváltság veszélye. A gazdaságra egyre jobban ráterpeszkedő „államháztartás felpuffadt állapota miatt a ma még jól teljesítő üzleti szektor is ve-

szélybe került.” (8. oldal) Az ikerdeficit „az államháztartás túlságosan nagy terjedelme, a politikai jó szándékok adófizetői pénzből való megvalósulása miatt alakult ki. ...Az ikerdeficit kialakulásához vezető folyamatokat a kádári újraelosztás fennmaradása táplálja.” (ugyanott) Ezt már nem is kell szakmai kifejezésekkel magyarázni. Ez az álláspont azt jelenti, hogy az államháztartás hiánya az elsődleges probléma, ez hozza létre a folyó fizetési mérleg hiányát és az összes többi problémát, továbbá hogy a megoldás az állami kiadások és az újraelosztás csökkentése és így a jóléti állam nagymértékű visszaszorítása vagy akár legalább részbeni fel számolása.

Az előbbieken alapján e sorok írója elkerülhetetlennek tartja, hogy már most, ennek a recenzióknak az elején, félreérthetetlenül leírja, hogy erről a könyvről lehetetlen állásfoglalás és vita nélküli recenziót írni. Ennek megfelelően már most ki kell jelentenem, hogy mélységesen egyetértek az idézett két alapelv közül az elsővel. Ez az ország ma a következő generációk súlyos kárára gazdálkodik és a jövőt éli fel, ami szerintem – de a közgazdaságtudomány tanításai, valamint a józan ész szerint is – megengedhetetlen. Ugyanakkor le kell írnom azt is, hogy megalapozatlannak, sőt prekonceptiónak tartom, hogy „az államháztartás egészségtelen felpuffadása és nagyra nőtt hiánya...” (7. oldal) az oka minden problémának és ezért nőtt meg még a „valutaválság veszélye...” is. (ugyanott) Ugyanez a véleményem arról a kijelentésről is, hogy „az államháztartás felpuffadt állapota miatt...” (8. oldal) került veszélybe „a ma még jól teljesítő üzleti szektor is.” (ugyanott) Különösképpen megalapozatlannak tekintem azt a szorosán idekapcsolódó nézetet is, hogy az, „amit ikerdeficitnek – a külső és belső egyensúly egyidejű hiányának – nevez a szakirodalom,” (ugyanott) „az államháztartás túlságosan nagy terjedelme, a politikai jó szándékok adófizetői pénzből való megvalósulása miatt alakult ki”. (ugyanott) Szerintem tehát nemcsak meg-

alapozatlan, hanem helytelen gazdaságpolitikai ajánlásokra is vezet az a nézet, amely szerint minden problémának egyetlen oka vagy legalábbis egyetlen legfőbb oka van: „az államháztartás felpuffadt állapota” (ugyanott). Ezért megalapozatlannak, sőt prekonceptiónak tartom azt is, hogy a megoldás az újraelosztás csökkentése és a jóléti állam nagymértékű visszaszorítása. Empirikus bizonyíték van arra, hogy a külső egyensúly hiánya nagyrészt önálló probléma és ennek megoldása nem várható az újraelosztás csökkentésétől. Ugyanakkor a jóléti állam fenntartásának vagy visszaszorításának kérdésére adott válasz jórészt értékítéletek függvénye és így politikai kérdés, amelynek megválaszolása a közgazdaságtudomány területén túlmenő szempontok figyelembevételét is igényli.

E sorok írója a most leírtak ellenére mélységesen egyetért a szerzőknek már az előszóban leírt számos más gondolatával. A járulékok és/vagy az adók csökkentése valóban nem lehet jó kiinduló lépés (9. oldal), hanem, bár ezt a szerzők itt nem írják le, az adók növelésére van szükség, ami meg is valósult. A legteljesebb mértékben egyetértek azzal is, hogy „az országos és helyi politikai elitek, valamint a véleményformáló egyéb csoportok – a média, a pártok holdudvara – egymást bolondítják” (12. oldal), és hogy ennek véget kell vetni. Nem lehet elégé helyeselni az egyéni, önkéntes megtakarítások elégtelen volta ügyében írottakat. (14. oldal)

Ugyanakkor mélységesen ellenzem az előszónak azt a konklúzióját, hogy: „Mi a kiegyezést, a konszenzust nem előfeltételnek, hanem a cselekvés eredményének gondoljuk”. (13. oldal) Ez annak az antidemokratikus, sőt a gyakorlatban megvalósíthatatlan elvnek a deklarálása, hogy a reformokat konszenzus és a közvélemény támogatása nélkül, sőt akár ellenére kell megvalósítani, a népet akarata ellenére kell boldogítani. Ez egy bukott kísérlet szellemét idézi. Ugyanez megvalósíthatatlan, mert konszenzus vagy legalább a konszenzus egy bizonyos

minimuma nélkül még a legjobb reformokat sem lehet keresztülvinni vagy ennél durvábban, keresztülérszakolni. Végül ugyanez tudományos értelemben is tarthatatlan. A reform a társadalom különböző csoportjainak érdekeit és érdekellentéteit, valamint értékítéleteit és e tekintetben fennálló nézeteltéréseit érinti. Ilyen kérdésekben nincs egyetlen egyértelmű tudományos igazság, amelyet érvényesíteni kell, konszenzus kialakítása nélkül vagy akár erőszakkal, hanem a megoldás csak a demokratikus politikai folyamatok útján alakítható ki. A korszerű társadalomtudomány szerint az egyes országokban alkalmazott megoldás folyamatfüggő (*path dependent*), a történelmi előzmények és az ezek által kialakított közfelfogás, sőt mentalitás függvénye. Egyes országok egészen jól működnek kismértékű és mások egészen jól nagymértékű újraelosztással, és egyikükre sem lehet rákényszeríteni a másik ország institucionális viszonyait. Ezért – megítélésem szerint – elfogadhatatlan az a könyv egészen végighúzódo alapfelfogás, hogy egyetlen optimális megoldás létezik, ez minden országra vonatkozik és ezt feltétlenül meg kell valósítani. Elkerülhetetlen tehát a lehető legnagyobb konszenzusra való törekvés, és ahol nem érhető el széles körű konszenzus, ott a megoldás a demokratikus döntési folyamatok útján és a társadalom részvételével teremthető meg.

Ha már a bevezetésben sor került ilyen határozott kritikai megjegyzésekre, ugyancsak már a bevezetésben szólnom kell a könyv erényeiről is. A szerzők arra vállalkoznak, amit tudtommal Magyarországon még senki sem mert megtenni: konkrét és konzisztens javaslatot terjesztenek elő a problémakör egészéről. Mi több, noha mindezekben a javaslatokon végighúzódik az eddigiekben leírt és általam helytelenített alapfelfogás, a részletek több helyütt konkrétak és nem annyira ideologikus jellegűek, mint az előző. A könyvet ezért, már most, feltétlenül olvasásra javaslom.

Térjünk rá ezek után a könyv ismertetésére; további megjegyzéseimet az ismertetés után fogom leírni.

■ *Az I. fejezet a Részletes diagnózis* címet viseli, de már ez a rész is foglalkozik a javaslatokkal. Abból a tételből indul ki, hogy Magyarországon tízéves ciklusok vannak és tízévenként van szükség rendcsinálásra és reformra. Ismereti a problémák okát: a politikai elit harcát a szavazatok megvásárlásáért és legfontosabb elemeit: a költségvetés és a folyó fizetési mérleg hiányát, valamint a háztartások megtakarításainak elégtelenségét. Alcímében emeli ki, hogy: „Az egyensúlynak nincs alternatívája”. (19. oldal) Hangsúlyozza azt is, hogy „a stabilizációnak, a fordulatnak határozottnak és viszonylag rövid időszakra koncentrálódónak, de már ebben a periódusban is eredményesnek kell lennie...” (24. oldal), majd a kelet-közép-európai országok számai alapján úgy érvel, hogy „minél alacsonyabb az újraelosztás és a hiány szintje, annál magasabb a növekedés üteme”. (25. oldal)

Az I. rész fennmaradó része egyértelmű támadás a közteherviselés és a társadalombiztosítás jelenlegi rendszere ellen. Azonnal kimondja az alapelvet: „Egy biztosító – nem biztosító...” (27. oldal), tehát a társadalombiztosítást több biztosító versenyére fölépülő rendszerre kell átalakítani. Ez elkerülhetetlen, ugyanis „a kényszerszolidaritás igáját...mind többen dobják le magukról, ...emiatt mára a finanszírozás pénzügyi egyensúlya oly mértékben megbillent, hogy ez az államháztartás egészét fenyegeti”. (28. oldal) Ezt hosszas leírás követi arról, hogy „miként lehet kibújni a közteherviselés alól 2006-ban” (31. oldal), amit a demográfiai változások hatásainak elemzése követ (33. oldal), és ez arra a következtetésre vezet, hogy „a nyugdíjreform nem volt képes megteremteni az állami nyugdíjrendszer hosszú távú egyensúlyának intézményes biztosítékát”. (37. oldal)

Az ezt követő és az oktatás, munkanélküliség, népesedéspolitikai kérdéseit tárgyaló részek

már egyértelműen javaslatok. „A mai helyzet abszurd...” és „...a helyzeten úgy lehet változtatni, hogy az állami támogatás nagy részét a felsőoktatásból az alap- és középfokú képzésbe csoportosítjuk át”. (38. oldal) Ennek egyenes következménye a felsőoktatás ingyenességének megszüntetése, a jelenlegi helyzet ugyanis az oktatás színvonalának süllyedését okozza, továbbá emiatt „szükségszerűen kitolódik az első gyermek megszületésének ideje is, ami azután végső soron az átlagos születésszám csökkenését eredményezi”. (39. oldal) Ami a társadalmi egyenlőtlenségek alakulását illeti, megállapítják: „A magyar közvélemény túlnyomó többsége már a '90-es évek közepén is sokallotta az egyenlőtlenséget. Mi több, a politikai elit jelentős képviselői már 1989-ben az ország kettészakadásáról beszéltek.” (40. oldal) Ennek ellenére így folytatják: „Azt feltételezzük, hogy a jövedelmi és vagyoni különbségek hazánkban is még egy ideig nőni fognak”. (40. oldal) Mindez elkerülhetetlen, mert „az állami gazdaságpolitika már nem szuverén”. (42. oldal) Az I. részt az állam visszaszorítása melletti hosszas érvelés zárja le.

■ *A Mi a teendő című II. fejezet* rész ezt az érvelést viszi tovább, és azonnal keretben közli *Ronald Reagan* 1980. január 20-i első beiktatási beszédének azt a híres mondatát, hogy: „az állam nem megoldás – az állam maga a probléma.” (51. oldal) Noha az ezt követő bekezdésekben is, éppúgy mint az előzőkben, az ismereténél szeretnék maradni, nem tudok ellenállni a kísértésnek, hogy alapvető kritikámat már most leírjam. A *Thatcher–Reagan*-féle mereven államellenes piaci fundamentalizmushoz való ragaszkodás már az idősebb *Bush* idejében gúny tárgya volt, egyértelműen gúny tárgya lett *Clinton* elnöksége idején és az maradt a 2000-es években is. A korszerű fejlődélmélet szerint az államnak döntő szerepe van abban, hogy egy társadalom megfelelőképpen tudjon alkalmazkodni a mai világgazdasági változások kihívásaihoz. A csőd oka elsősorban az állam csődje a

szovjet utódállamokban is, a Nyugat-Balkánon, a Szaharán túli Afrikában és másutt is, így számos latin-amerikai országban. A szélsőséges államellenesség és ennek egy Reagantól vett 1981. évi idézettel való alátámasztása tehát túlhaladott álláspont. Egyébként a most tárgyalt könyv korrekt módon hozza az idézet bevezető szavait is: „A jelenlegi válság közepette...” (ugyanott). Ezek szerint még Reagan sem azt mondta, hogy mindig az állam maga a probléma.

A most tárgyalt II. fejezet első fele általános közgazdasági kérdésekkel, második fele pedig a nagy elosztórendszerekkel foglalkozik. A fejezet első felének bevezető része – eléggé nem helyeselhetően – a Kisebbségi adósság, több beruházás címet viseli és – ismét eléggé nem helyeselhetően – azt is leírja, hogy „az embereknek ...többet kell megtakarítaniuk.” (49. oldal) A szerzők elképzelése szerint „a fordulat, a konszolidáció és a reformok programját a választások után megalakuló kormánykormányzásának első 18 hónapja...” (53. oldal) során kellene megvalósítani, mert ez után a kormánynak már a következő választások előkészítésével kell foglalkoznia. A könyv felsorolja az ezen idő alatt megvalósítandó legfontosabb teendőket. A költségvetési problémák megoldására a szerzők Költségvetési Tanács létrehozását tartják szükségesnek. (52. oldal) „A Költségvetési Tanács héttagú. Tagja a pénzügyminiszter és a miniszterelnök által kinevezett szaktekintélyek ... A Költségvetési Tanács tagjai – a pénzügyminiszter kivételével – nem utasíthatók.” (58. oldal) „A Költségvetési Tanács előzetes... jóváhagyó véleménye nélkül a kormány elé nem terjeszthető javaslat.” (57. oldal) A fordulat, konszolidáció és reformok fontos vagy akár elsődleges célja az eurózónához való csatlakozás. Ennek „feltétele, hogy a jövedelmek állami centralizációja a következő négy évben mintegy 1,5–2 százalékkal mérséklődjön, az állami újraelosztás pedig közel 5 százalékponttal csökkenjen”. (59. oldal)

A szerzők ezután, elsősorban *Kornaira* hivatkozva, hosszasan fejtik ki a szektorsemleges adózásra vonatkozó nézeteiket. Talán nem tévedek, ha a javaslat konkrét megfogalmazásának lényegét abban látom, hogy „az szja, az áfa és a társasági nyereségadó (tánya) egységes mértékét valahol a 20–23 % körüli sávban célszerű meghatározni, és az lenne kívánatos, ha a tb-járadékok kulcsa sem lenne ettől lényegesen eltérő”. (64. oldal) Hangsúlyozzák, hogy „a szektorsemleges adóztatás nem jelenti egyetlen adókulcs alkalmazását, egykulcsos rendszert még a jövedelemadóztatásban sem” (65. oldal), továbbá hogy ezt a rendszert erősen progresszív örökösödési adózással kívánják kiegészíteni. Ezt az elemzést az önkormányzati reformra, valamint a közös állami és magánfinanszírozásra (PPP-finanszírozás) vonatkozó javaslatok egészítik ki.

Ezt követi ennek a II. fejezetnek a második fele, amely a nyugdíj és az egészségügy reformját tárgyalja. Az a kiindulópont, hogy „a felosztó-kirovó...rendszer felelőtlen ígéretéshez és túlelosztáshoz vezet” (72. oldal), és hogy „nagy kockázatai vannak az Amerikában elterjedt vállalati egészségbiztosítási és nyugdíjalap-megoldásnak is”. (73. oldal) Ezért „csak a kormánytól meg a vállalatoktól is független, biztosítók által működtetett, egyéni számlás, tőkefelhalmozásra épülő rendszerek képesek arra, hogy az állampolgárokat ésszerű, előrelátó stratégiára kényszerítsék”. (73. oldal) Ennek kiegészítéseként leírják, hogy „mindenütt az öngondoskodás és az állami támogatás valamiféle kombinációja valósul meg. Nyilván az a kívánatos, hogy az újraelosztás nyomán a rászorultabbak rászorultságuk arányában nagyobb, a tehetősebbek kisebb vagy semmilyen támogatásban ne részesüljenek”. (74. oldal) Ennek a javaslatnak az az indokolása, hogy „a járulék nem közpénz, az egyén maga választhat nyugdíj- és egészségbiztosítót, ...az általa befizetett összegeket a nevére szóló számlán vezetik, s azzal – bizonyos határok között – szabadon

rendelkezik”. (74–75. oldal) Továbbá: „A gyógyítás és a nyugdíj az a két terület, ahol minden felnőtt ember számára viszonylag könnyen átlátható a befizetések és a juttatások közötti kapcsolat. ...Legyen tehát minden munkajövedelem teljes mértékben szja és járulékköteles – akkor is, ha nyugdíjasról vagy östermelőről van szó”. (75. oldal)

Ezeket az alapelveket a nyugdíjakra és az egészségügyre vonatkozó részletek követik. Technikai szempontból a javaslat lényege minden jövedelem felbruttósítása a tisztánlátás érdekében, minden jövedelem alapján a járulék megfizetése és nyilvántartása, mégpedig egyéni számlán. A kisjelentőségű kvázijáradékokat meg kell szüntetni. Az egészségügyi alapszolgáltatások igénybevételére feljogosító „egészségügyi bérlet – mai nevén egészségügyi hozzájárulás (eho) – mindenki számára egységesen viselendő költség”. (77. oldal) „A nyugdíjkorhatárt 62 évről legalább 65 évre kell felemelni”. (79. oldal) A nyugdíj-megállapításnak az életpálya-keresethez vagyis a befizetésekhez kell igazodnia és nem a valamilyen formulával megállapított úgynevezett utolsó keresethez. „...rendkívül szigorú elbírálásúvá kell tenni a karkedvezményes nyugdíjazás minden formájának igénybevehetőségét. ...Aki tud dolgozni, az ne menjen nyugdíjba!” (80. oldal) Ugyanakkor „az egészségbiztosítás szolgáltatási csomagját három részre kell majd bontani. Az I., az un. állami pillérbe tartozó szolgáltatások csoportja nem része az egészségbiztosítási rendszernek. ...Az un. II. vagy alappillérbe tartoznának a gyakori, általánosan elfogadott eljárások, beavatkozások. ...Végül létrejönne egy III., un. kockázati pillér, ahova olyan egészségügyi ellátások tartoznának, amelyek kiemelkedően költségesek”. (81. oldal) A további részletek itt nem tárgyalhatók.

Az oktatással foglalkozó résznek mintegy mottója egy *Bokros Lajostól* vett és kiemelten, a Reagan-idézethez hasonló módon közölt idézet: „Ha a felsőfokú oktatás az áldásaiban ré-

szesülők számára ingyenes, akkor ezt a nagyon komoly megtérülési esélyekkel bíró beruházást a költségvetésbe befizetett adók révén azok is megfizetik, akik maguk egyébként soha nem fognak diplomát szerezni”. (86. oldal) Ezt a felsőoktatás túlméretezettségét hangsúlyozó fejtegetés követi, majd az a megállapítás, hogy az alapprobléma nem a felsőoktatás helyzete, hanem az, hogy „a mindenkori népesség 20 százaléka nem tud kitérni az alacsony iskolázottsági szint fogságából”. (ugyanott) Ezért „alapvető cél, hogy a fiatal korosztályok minél nagyobb hányada jusson el az érettségig, mert ennek hiányában még a gyári futószalag mellé sem fogják felvenni a nagyvállalatok!” (87. oldal)

Ezt a fejezetet A fiskális és monetáris politika egymásra hatása című rész zárja le, amely bizonyos fokig bevezetés a függelékben közölt részletes számításokhoz. Itt a szerzők azt fejtik ki, hogy nem kizárt a valutaválság kialakulása annak folytán, hogy „a magyar gazdaság iránti bizalom sokszerűen omlik össze,” ami „elkerülhetetlenül magával hozza az infláció felpörögését”. (88. oldal) Erről itt a szerzők csak annyit írnak, hogy ennek folytán „elképzelhető, hogy...újabb lökést kap a spontán euróizáció, amikor a háztartások és a vállalatok tömegesen euróba mentik forintkészleteiket”. (90. oldal)

■ *Az egészen rövidre fogott Társadalmi hatások című III. fejezet* elsősorban nem is a címben szereplő kérdésekkel foglalkozik, hanem a szerzőknek a társadalmi konszenzussal kapcsolatos nézetit ismétli meg még határozottabb formában. „Megvan-e az *úgymond* szükséges politikai és szakmai konszenzus?” (91. oldal, kiemelés tőlem, Sz. Gy.) – tesz fel a kérdést. Azonnal meg is válaszolják: „Ilyen *konszenzus* valóban *nincs, és nem is lesz*”. (ugyanott, kiemelés az eredetiben.) „A helyzet hasonlít arra, ahogyan az új tudományos elméletek teret nyernek a régiékkal szemben. «Valamely új tudományos igazság nem úgy szokott győzelemre jutni – olvashatjuk *Max Planck* Tudományos önéletrajzában –, hogy az ellenfelek meggyő-

zetnek, és kijelentik, hogy megtértek, hanem inkább úgy, hogy az ellenfelek lassanként kihalnak, és a felnövekvő nemzedék már eleve hozzászokik az igazsághoz.» A mindenkori kormány feladata, hogy – a parlamenti többség birtokában – meg hozza a saját apparátusa és saját tanácsadói által szükségesnek mondott döntéseket”. (ugyanott) „Nem szabad félni a közvéleménytől sem. ...az 1996/97-ben előkészített és tulajdonképpen puccsszerű gyorsasággal, 18 hónap alatt formába öntött nyugdíjreform egy jöttányit sem befolyásolta az 1998-as választásokat. ...A reformfolyamat, maga a kormányzati cselekvés...konszenzusteremtő erővel bír. ...Ha van reform, akkor annak meg lehet teremteni a politikai marketingjét is...” (92. oldal) A szerzők tehát meg vannak győződve arról, hogy javaslatrendszerük tudományos igazság és hogy javaslataikat a kormánynak a parlamenti többség birtokában meg kell valósítania, nem félve a közvéleménytől sem. Ezek veszedelmes nézetek, és még vissza fogunk térni értékelésükre.

A könyv alapanyaga ezzel lezárul, az eddig tárgyalt három fejezetet egy személyes utószó és két függelék követi.

■ *A személyes utószóban* Csillag István lényegében véve arra ad magyarázatot, hogy miért nem valósította meg az itt leírtakat akkor, amikor, nem is akármilyen pozícióban, tagja volt a kormánynak. Ennek, személyes utószava szerint, két oka volt. Az egyik „...a legnagyobb rossz, a demokrácia felszámolása és a populista diktatúra elkerülése..”. (95. oldal) A másik az, hogy: „A kisebbik koalíciós pártnak soha sincs más eszköze, mint a koalícióból való kilépés, illetve az erre utaló zsaroló magatartás..”. (95–96. oldal), amihez az adott körülmények között nem volt célszerű fordulni. Ez azt jelenti, hogy a szerinte szükséges reformok elmaradásáért a nagyobbik koalíciós partner volt a felelős. Az első függelék a különböző tévhiteket és vágyálmokat cáfolja, és az ott kifejtettekkel legnagyobbbrészt egyet lehet érteni.

■ *A második függelék a Részletes számítások* címet viseli, de tulajdonképpen nem számol be ezekről a részletes számításokról, hanem csupán ezek eredményeit vagy talán inkább feltévérendszerét közli táblázatos formában. A szöveges rész először a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében szükséges intézkedéseket tekinti át, majd a „reformpályát” és az „összeomlópályát” hasonlítja össze. Az első a valutaválság kialakulása nélküli, a második pedig a valutaválság bekövetkezését feltételező scenárió. Remélve, hogy a valutaválságot elkerüljük, a továbbiakban csak a reformpálya elemzésével foglalkozunk.

A szerzők koncepcióját és ennek következményeit talán a számszerű eredményeket bemutató táblázatok mutatják meg a legjobban. Ezek szerint és a reformpálya feltételezése esetén a GDP növekedési üteme 2007-ben, változatlan áron, a restrikcio termelés-csökkentő hatása miatt 2,5 százalékra csökken, majd 2011-ig 3 százalékos szinten stabilizálódik. Ez az ütem nem sokban különbözik az EU-15 várható növekedési ütemétől és feltehetőleg elmarad az EU-25 várható növekedési üteme mögött. Ez azt jelenti, hogy a szerzők feltételezése szerint 2011-ig nem várható reális konvergencia. Feltételezik továbbá, hogy a reális konvergencia teljes hiánya mellett az államháztartás fő tételeinek negatív egyenlege meredeken csökken, majd az egyenleg pozitívvá válik, mégpedig éppen a választást megelőző évben, 2009-ben, majd ez a pozitív egyenleg tovább nő 2010-ben, a választás évében és az ezt követő évben, 2011-ben a pozitív egyenleg eléri a központi költségvetés bevételeinek 16,8 és az egész kormányzati szektor bevételeinek 9,3 százalékát. E sorok írója a költségvetés 9,3 és a központi költségvetés 16,8 százalékos bevételi többletéről még nem hallott, feltehetőleg más sem, és nem hallott olyasmiről sem, hogy a központi költségvetés jelenlegi, a bevételek százalékában kifejezett 20,5 százalékos hiányát 5 év alatt – 2006-tól 2011-ig – 16,8 százalékos többletté lehetne

átalakítani. A kormányzati szektor teljes költségvetése esetében e feltételezett változás a 2006. évi 11,4 százalékos hiánynak 2011-re 9,3 százalékos többletté való átalakítása. Ezek a számok tehát nemcsak hogy reálisnak, hanem semmiféle reális elemzés kiinduló pontjának sem tekinthetők.

Folytatva a könyvben található számok elemzését és az iménti gondolatmenetet, nem tekinthető reálisnak, hogy a költségvetés 2011-ben bevételeinek 10,1, a központi költségvetés pedig ugyanekkor bevételeinek 18,2 százalékát fordítja adósságtörlesztésre akkor, amikor az adósságállomány növekedése a szerzők táblázatában szereplő 2006. évi módosított számok szerint a központi költségvetés bevételeinek 18,5 és a teljes költségvetés bevételeinek 10,4 százaléka. Ez esetben ráadásul a központi költségvetés számait kell figyelembe venni, a helyi önkormányzatok és a tb-alapok adósságállománya ugyanis jelentéktelen. E sorok írója nem tud arról, hogy a központi költségvetés valaha és valahol is bevételeinek 18,2 százalékát fordította volna nem adósság-szolgáltatásra, hanem törlesztésre, amit még a nem elhanyagolható nagyságrendű, de a szerzők által számszerűen nem tárgyalt kamatfizetésnek kell kiegészítenie. Teljességgel elképzelhetetlen, hogy 2006-ban – a módosított számok szerint – a központi költségvetés bevételeinek 18,5 százalékát kitevő adósságállomány-növekedés 5 év alatt, 2001-re a bevételek 18,2 százalékát elérő adósságállomány-csökkenéssé alakuljon át. Ezek a számok irreálisak, és ha azok, akkor szükségképpen irreális az a számsor is, amelynek értelmében a központi költségvetésnek a GDP százalékában kifejezett bruttó adóssága a 2006. évi módosított 61,3 százalékos értékről 2011-re 40,4 százalékra csökken. Ezek a számok nem tartoznak a valóság világába, ilyen mértékű és ilyen rövid idő alatt megvalósuló változásokat a történelem nem ismer és nem is ismerhet.

Honnan származik tehát ez a valóban horribilisnek mondható számított kiadási többlet és

adósságtörlesztésre fordított kiadás? A szerzők szerint az államháztartás kiadási tételeinek radikális mértékű csökkentéséből. Feltételezéseik szerint az államháztartás főbb kiadási tételei a GDP százalékában a 2006. évi 61,6 százalékról 2011-re 46,9-re csökkennének. A kiadási tételek főösszege a központi költségvetésnél 32,3 százalékról 22,9 százalékra, a települési önkormányzatoknál 12,5 százalékról 11,0 százalékra, az egészségügyi alapnál 6,5 százalékról 4,4 százalékra, a nyugdíjalapnál pedig 8,8 százalékról 7,7 százalékra csökken. Ilyen változás végrehajtása, különösképpen a feltételezett reális konvergencia nélkül teljességgel elképzelhetetlen. A szerzők nem közlik, hogy a központi költségvetés mely kiadási tételeinek csökkentésétől remélik az összes kiadás ilyen mértékű csökkenését. Az egészségügyi alap kiadásainak ilyen nagyságú csökkentése, figyelembe véve az egészségügy jelenlegi helyzetét, az egészségügy teljes összeomlását eredményezné. A nyugdíjalap csökkentése, figyelembe véve a demográfiai trendeket, csak a juttatások mértékének csökkentésével lenne megoldható, ami politikailag elképzelhetetlen, mert a kormány a nyugdíjasok szavazataira támaszkodik.

Ezek a számok tehát nemcsak a jóléti állam, vagyis az egészségügy, a nyugdíjrendszer és feltehetőleg az itt számszerűen nem tárgyalt, hanem a központi költségvetés számaiban elrejtett oktatás összeomlását vagy legalábbis egészen radikális átalakítását jelentenék, hanem a társadalom, a közrend és az állam összeomlását is. Egy társadalommal nem lehet öt év alatt elfogadtatni a hagyományos jóléti, sőt állami intézményrendszer összeomlását vagy legalábbis ilyen mértékű átalakítását és a közösségi gondoskodás és szolidaritás rendjéről a szélsőséges individualizmus rendjére való ilyen ütemű átalakítást. Még ha ez a változás vitathatatlanul helyes lenne is, nincs társadalom, amely ilyen mértékű alapvető változást ennyi idő alatt el tudna viselni, valójában azonban, amint erre azonnal rátérek, ez a változás nem minősíthető vitathatatlanul he-

lyesnek. Való igaz ugyanis, hogy minden társadalomnak alkalmazkodnia kell a változásokhoz és hogy annál nagyobb egy társadalom sikere, minél nagyobb az alkalmazkodóképessége, de az ilyen mértékű alkalmazkodási sebesség – még akkor is, ha a változás iránya bizonyítottan helyes lenne – elképzelhetetlen. Ez a javaslat nem tartozik a valóság világába.

Itt érkezünk el a szerzők két alapvető feltevéséhez és egyben a reform megvalósításának feltételezett ütemezéséhez.

■ Az egyik alapvető feltevés, hogy ennek az elképzelésnek a helyessége tudományosan bizonyított. Valójában nem ez a helyzet. Van, ami tudományosan bizonyítható, sőt bizonyított, van, ami tudományosan vitatható, sőt vitatott, és van, amivel kapcsolatban a tudományos bizonyíthatóság kérdése fel sem vethető. Tudományosan bizonyítható, hogy a jelenlegi helyzet nem tartható fenn, a költségvetés és a folyó fizetési mérleg ekkora hiányával és a belföldi magánmegtakarítás ilyen mértékű elégtelenségével nem lehet tartósan együtt élni. Tudományosan vitatott, hogy mi az euró bevezetésének optimális időpontja és a költségvetési hiány megengedhető vagy optimális mértéke, sőt a költségvetési hiány mérésének legjobb módszere. Komoly tudományos érvek szólnak amellett, hogy olyan felzárkózó országoknak, mint Magyarország, amelyeknek komoly infrastrukturális és környezetvédelmi, sőt egészségügyi, oktatási, tudományos és kulturális, sőt ezen is túlmenően általános társadalmi és egyes társadalmi csoportokat különösképpen érintő lemaradást kell leküzdeniük, ezt nem tehetik meg produktív célokat szolgáló külső forrásbevonás nélkül. Ez azt jelenti, vitatott, hogy helyes-e ezekre az országokra is változtatlan formában alkalmazni az ennek a szempontnak figyelembevétele nélkül számított 3 százalékos maastrichti kritériumot. Komoly érvek szólnak amellett, hogy nem, hanem figyelembe kell venni ezeknek az országoknak jogos fejlesztési

igényeit. Itt emellett visszatérhetünk a tudományosan bizonyítható tételekre. Tudományosan egyértelműen bizonyítottnak tekinthető ugyanis, hogy a jövedelemkivonásnak az a mértéke, amelyet a most ismertetett könyv szerzői a vizsgált időszak utolsó éveire feltételeznek, nem viselhető el és gazdasági, társadalmi, sőt politikai válságba taszítaná az országot.

Folytassuk azonban tovább az érvelést és térjünk át azokra a kérdésekre, amelyekkel kapcsolatban a tudományos bizonyíthatóság kérdése föl sem vethető. Idetartozik mindaz, amihez értékítéletek kapcsolódnak. E sorok írója elsődleges fontosságot tulajdonít a társadalmi szolidaritásnak és az esélyegyenlőségnek, az ismertetett könyv szerzői viszont, nyilvánvaló módon, az egyén választási szabadságának adnak elsőbbséget a szolidaritással és az esélyegyenlőséggel szemben. Ráadásul ezek is csak fokozati különbségek, a recenzor is helyesli a személyes szabadságot és az egyén választási lehetőségeinek minél nagyobb szabadságát. Az ismertetett könyv szerzői sem ellenezhetik a minél nagyobb esélyegyenlőséget és támogatják a szolidaritás gondolatát, mint kiegészítő szempontot. E sorok írója azonban nem tekinti preferenciáit tudományosan bizonyítottnak, még ha szólnak is mellettük hathatós tudományos érvek, és ezt kell kérnie az ismertetett könyv szerzőitől is.

A most leírtak egyenes következménye, hogy arra a kérdésre, mekkora legyen a költségvetés, a jóléti állam és az újraelosztás terjedelme, nem adható egyértelmű és tudományosan megalapozott válasz. Még az olyan alapfokú tankönyv is, mint a *Samuelson – Nordhaus*, amelyet e recenzió valamennyi olvasója bizonyára ismer, azt tanítja, hogy a költségvetés, a jóléti állam és az állami újraelosztás, sőt az állam egész szerepe természetszerűen kisebb a telepes társadalmakban, mint az Egyesült Államok és nagyobb azokban a társadalmakban, ahol nagyobb a tradíciók szerepe, mint a kontinentális Európában. Emellett, amint ezt már a

bevezető bekezdések egyikében leírtam, az institutionális berendezkedés folyamatfüggő, a történelmi előzmények függvénye. Ennek folytán a könyv szerzői hiába mennydörögnek a kádárizmus ellen – amellyel egyébként a sorok írója bizonyítható, sőt bizonyított módon sohasem azonosította magát és sohasem egyezett ki –, az is eleme a magyar társadalom által megtett fejlődési útnak, amely ma is hat. Ennek folytán a mai magyar társadalom félreérthetetlenül ragaszkodik a jóléti állam, az állami újraelosztás és általában az állami szerep magasabb szintjéhez. Ítélje el bármennyire ezt a mentalitást az ismertetett könyv két szerzője, ez a mentalitás létezik és legfőképpen lassan változtatható meg, öt év alatt semmiképpen.

■ Ez az érvelés viszont teljesen kihúzza a talajt a szerzők második alapvető feltevése, tehát az alól, hogy a reformok konszenzus nélkül megvalósíthatók és a kormánynak, parlamenti többsége birtokában, meg kell őket valósítania, tekintet nélkül az ezzel szembeni ellenállásra. Ez még a tudományos értelemben bizonyíthatóan helyes javaslatokra, így a költségvetés és a folyó fizetési mérleg hiányának csökkentésére sem igaz, mert még ezek is csak akkor valósíthatók meg, ha megvan a konszenzusnak legalább egy bizonyos mértéke. Ez meg is szerezhető, mert mindenkit meg lehet győzni arról, hogy senki sem költhet tartósan többet a jövedelménél. Ott azonban, ahol értékítéletekről van szó, mint a társadalmi szolidaritás mértéke vagy a jóléti állam mérete, ott csak a demokratikus döntési folyamat útján és a társadalom egészének és intézményeinek folyamatos részvételével, nem pedig csupán négyévenkénti szavazással hozhatók meg döntések. Az alkotmány rendelkezései szerint a parlamenti többség – de jure – meghozhatja ugyan döntéseit, de ostoba az a többség, amelyik – de facto – nem veszi figyelembe a közvélemény és a civil szervezetek véleményét.

Ez az a pont, ahol az ütemezés kérdéseivel kell foglalkoznunk. A szerzők 18 hónapban ál-

lapítják meg azt az időt, amely rendelkezésre áll a reformok megvalósítására. Ezt a nézetet két érvvel támasztják alá. Egyrészt a nemzetközi tapasztalatok szerint az általuk konszolidációnak nevezett kiigazítási intézkedéseket valóban gyorsan kell végrehajtani, ez a követelmény akár még a tudományosan bizonyított igazságok körébe is tartozik. Másrészt szerintük ez az ütemezés egyenesen következik a négyéves választási ciklusból és a következő választásra való felkészülés időigényéből. Ezeket a sorokat azonban 2006. október 28-án vetem papírra, fél évvel az országgyűlési választások után. A 18 hónap egyharmada már letelt, és aligha mondhatjuk azt, hogy reális esély van a tervezett reformok 18 hónap alatti megvalósítására. Ennek a fél évnek az eseményei félreérthetetlenül bizonyítják a konszenzus megteremtésének szükségességét.

Megítélésem szerint a szerzők a javasolt ütemezés tekintetében ott követik el a hibát, hogy nem különböztetik meg azokat az intézkedéseket, amelyek valóban koncentráltan hajthatók, sőt hajthatók végre és azokat, amelyek időigénye sokkal nagyobb. Való igaz, hogy gyorsan kell meghozni, sőt még meg is valósítani például a költségvetési deficit határozott csökkentésének megindítását célzó intézkedéseket. E tekintetben, ahogy ezt már említettem, még a konszenzus is kialakítható, és ezért még a megvalósításnak sincs akadály. A jóléti állam gazdaságilag és társadalmilag elfogadható méretének kialakítása azonban olyan feladat, ahol a 18 hónap, mint megvalósítási határidő, még csak föl sem vethető. A szerzőknek az az eljárása, hogy nem különböztetik meg az azonnal és feltétlenül, illetve a lassabban és nem feltétlenül megvalósítandó intézkedések körét, kontraproduktív, mert az a törekvés, hogy a 18 hónapos menetrendbe olyan kérdéseket is beillesszenek, amelyek ennyi idő alatt nem rendezhetők, akadályozza, hogy ez alatt az idő alatt meg lehessen valósítani azokat az intézkedéseket, amelyek valóban ebbe a 18 hónapba tartoznak.

Ezzel e recenzió és bírálat legfontosabb részének végére értünk. Most már csak az lehet a feladatunk, hogy röviden kommentáljuk a könyv I. és II. fejezetében leírtakat, mert ezeket eddig csak ismertettünk, ez a feladat azonban e keretek között nem oldható meg korrekt módon. A szerzők részletes javaslatokat adnak elő elsősorban az adórendszerre, az egészségügyre, a nyugdíjrendszerre és az oktatásra vonatkozóan, implicite azt érzékeltetve, hogy a kiigazítás és a stabilizáció nem valósítható meg ezeknek az intézményrendszereknek mélyreható reformja és a költségvetés méretének 5 év alatti, a GDP 60 százalékaról a GDP 45 százalékára való leszállítása nélkül. Már az eddigiekben is kifejtettem azonban, hogy ez az elgondolás alapvetően téves. A feladat az, hogy megfelelő társadalmi egyetértés kialakításával, meggyőző módon megkezdjük a deficit csökkentését – elsősorban a bevételek növelése és a vitathatatlanul fölösleges kiadások csökkentése, valamint a valóban elkerülhetetlenül szükséges általános nadrágszíjmeghúzás útján –, de az újraelosztás mértékének és az állam méretének azonnali radikális csökkentése nélkül, és ezzel megteremtjük a további reformok megfontolt és a konszenzus nagy mértékén alapuló bevezetésének lehetőségét. A szerzők tehát egybevonják e két feladatot, szerintem viszont ezeket határozottan elkülönítendőnek kell tekinteni.

Ennek egyenes következménye: nem vállalkozhatom arra, hogy a szerzőknek az adózásra és a nagy elosztórendszerek reformjára vonatkozó és kérdéscsoportonként néhány oldalon előadott nézeteit egy-egy bekezdésben kommentáljam, mert mindegyik kérdéscsoport legalább egy önálló cikket igényelne. Nyilvánvaló módon egyetértek számos javaslattal, meggondolandónak tartok másokat és elutasítandónak ismét másokat. Feltétlenül egyet kell érteni a törvényesített adóelkerülési lehetőségek radikális felszámolásával, az adórendszer egyszerűsítésével és az adózás bázisának kiszélesítésével

vel, amelynek sikere nemcsak nagy valószínűséggel, de biztosan, akár önmagában is megoldaná a költségvetési problémákat. Nehezen fogadható el viszont olyan javaslat, hogy a Költségvetési Tanácsnak, tehát egy tanácsadó jellegű testületnek, vétőjoga legyen még a javaslat-tételt illetően is. Meggondolandók az oktatási rendszer prioritásai, mert tény ugyan, hogy az ország legnagyobb problémája az egyre jobban növekvő, elesett és többszörösen hátrányban lévő rétegek képzetlenségük miatti foglalkoztathatatlansága, de ha ezt a problémát a felsőoktatás kárára oldanánk meg, akkor ezzel az ország távlati felemelkedését gátolnánk. Nem vitatható, hogy az egészség- és nyugdíjbiztosítási rendszerben növelni kell az önsegély szerepét és ezeket a rendszereket fel kell használni a magánmegtakarítások ösztönzésére, de a szolidaritás szempontjának háttérbe szorítása létalapjuktól fosztaná meg ezeket az intézményeket, és ez csak a már így is leszakadó rétegek további és még nagyobb leszakadásához vezetne. Végül

szerintem a leghatározottabban el kell utasítani azokat a nézeteket, amelyek szerint a társadalmi egyenlőtlenség további fokozása elkerülhetetlen, sőt kívánatos. Ezek a nézetek egyébként ellentétben vannak a könyvben foglalt számos konkrét javaslattal is.

Összefoglalva: a könyvet feltétlenül olvasásra javaslom. A könyv nagy érdeme, hogy egységes koncepció szerinti választ próbál adni az egész összefüggő kérdéskörre és ezzel valósággal kiprovokálja az e fölötti vitát. Nem várható azonban el egy ekkora múltól és főként két szerzőtől, hogy végérvényesnek tekinthető választ adjanak a fölvetett kérdésekre és főként ezek minden részére. Remélem, hogy a könyv ismertetésével és bírálatával hozzájárulok a részletekre is kiterjedő vita megindításához és lefolytatásához, valamint a széles körű konszenzusra vezető megoldások megtalálásához.

Szakolczai György

Halmi Péter

Közös agrárpolitika, közös költségvetés?

Az Európai Unió mindmáig legköltségesebb közös politikája a Közös Agrárpolitika (KAP). Annak szükségességét már az 1955. évi Messina-ban tartott konferencia is rögzítette. Világos volt, hogy a közös piac egyúttal az agrártermékek közös piacát is jelenti. A közös agrárpiac közös agrárpolitikát, mégpedig elsősorban közös agrárpiac-politikát igényelt: eltérő nemzeti agrárpiaci politikák a közös piac eltorzulását eredményezték volna.

A kiépített rendszer működésének ellentmondásai és költségei, különösen annak közös finanszírozása, hosszabb idő óta erőteljes kritika tárgyát képezik. Az alábbiakban a KAP közös finanszírozását tekintjük át, ám a megszkottól eltérő megközelítésben s a lehetséges alternatívát sem tagadva.

A KAP EREDETI MODELLJE

A KAP alapvető szabályai már az 1957. évi egykori Római Szerződésbe bekerültek. A rendszer központi eleme (pillére) a közös piaci szervezet (másként: közös piaci rendtartás), amely egy-egy agrártermék (termékcsoport) piacának szabályozását célozza. A közös piaci szervezetek alapelvei a következők.

▶ A piac egységessége a tagországok közötti kereskedelemben, azaz a termékek szabad forgal-

ma és a versenyfeltételek (mindenekelőtt az intézményi árak) egységes szabályozása az EK-n belül.

▶ A közösségi preferencia célja a külső védelem, az európai termelők védelme az olcsóbb agrárimporttól, 1995-ig elsősorban az azonos termékek közötti árkülönbözetet kiegyenlítő lefölözéssel.

▶ A pénzügyi szolidaritás alapján a közös piaci szervezetek (a mezőgazdasági piacokon történő beavatkozások) költségeit közös pénzügyi alpból fedezik.

Azaz a KAP eredeti modelljének alapvető mozzanata a közös finanszírozás. Annak forrása az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA, angol rövidítéssel EAGGF, francia rövidítéssel: FEOGA).

Az EMOGA két részlegre tagolódik:

- a Garancia Részlegre, amely eredetileg a piaci és az ártámogatási politika eszköze és
- az Orientációs Részlegre, amely az agrárstruktúrát átalakító politika finanszírozását szolgálja.

Az EK költségvetésének legnagyobb részével, egészen a legutóbbi időig több mint 50 százalékkal az EMOGA gazdálkodott. (Az EMOGA kiadásainak alakulásáról lásd az 1. táblázatot.)

A Garancia Részleg kiadásai lényegében az exporttámogatás és az intervenciós kiadások egészére kiterjednek. Az 1992. évi reform után a Garancia Részleg legnagyobb kiadási tételét a

AZ EMOGA KIADÁSAINAK ALAKULÁSA

	Összes EU költségvetési kiadás	EMOGA Garancia Részleg kiadásai		EMOGA Orientációs Részleg kiadásai	
	millió ecu/ millió euró	összesen	az EU-költségvetés százalékában	összesen	az EU-költségvetés százalékában
1989	40 918	25 873	63,2	1 352	3,3
1990	44 378	26 454	59,6	1 847	4,2
1991	53 823	31 784	59,1	2 128	4,0
1992	58 857	31 950	54,3	2 939	5,0
1993	65 269	34 748	53,2	3 386	5,2
1994	59 909	32 970	55,0	3 335	5,6
1995	65 498	34 503	52,7	3 609	5,5
1996	80 457	39 108	48,6	3 935	4,9
1997	80 880	41 423	50,0	4 240	5,2
1998	79 245	38 748	49,7	4 367	5,4
1999	79 249	39 541	49,9	5 580	7,0
2000	77 879	40 467	52,0	1 387	1,8
2001	101 051	42 083	41,6	3 509	3,5
2002	95 656	43 214	45,2	2 970	3,1
2003	96 962	44 379	45,7	3 112	3,2
2004	99 724	43 579	43,7	3 660	3,6

Forrás: EU Commission, Directorate-General for Agriculture

mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen támogatások képezik.

Az Orientációs Részleg a Közös Agrárpolitika strukturális célkitűzései megvalósítását segíti. Kiadásai elsősorban a következő fő célok megvalósítását szolgálták:

- a termelési feltételek javítása,
- az agrártermelés struktúrájának és a termékek minőségének javítása,
- az agrártermékek értékesítési feltételeinek és piaci értékesítési szervezetének javítása.

A Közösség költségvetésének kiadásait az első tizenkét évben a tagországok közvetlen hozzájárulásai fedezték. 1970-től azokat már teljes egészében közösségi bevételekből kell fedezni. A Közösség „saját forrásai”, azaz automatikusan a közös költségvetésbe befolyó összegek:

- 1 a közösségi vámok;
- 2 az agrárlefölözések (illetve az 1995-től helyükbe lépő agrárvámok) és a cukorilletékek;

3 az értéknövekedési adó alapjának (lényegében a bruttó hazai termék, a GDP) meghatározott százaléka;

4 1988-tól a Delors-I. csomag vezette be a „negyedik forrást” (fourth resource), amely a tagországok GNP-je, majd a GNI alapján számított, változó nagyságú „kiegyensúlyozó” forrás. Ugyanakkor meghatározták az összes saját forrás maximális arányát a GNI-ben (mértéke 2006 végéig 1,27 százalék).

Noha az EU költségvetése „saját forrásokkal” rendelkezik, nincsenek „közösségi” (azaz az EU által meghatározott és behajtott) adók. A „költségvetés” valójában kiadási terv, amely csak a rendelkezésre álló pénzeszközök mértékéig hajtható végre, függetlenül attól, hogy egyes pótlólagos kiadások egyébként szükségesek lennének.

A KAP keretében képződő bevételek az 1970-es évek elejéig az EMOGA-kiadások 20–25 százalékát fedezték. A kiadások növekedése és a be-

vételek csökkenése nyomán ez az arány az 1990-es évek közepére 3 százalék alá csökkent.

A Közös Agrárpolitika hosszabb ideje súlyos kritika tárgya. E kritikák főleg az 1970-es évektől fogalmazódtak meg, majd az 1980-as évek elejétől – a KAP nyílt válságának kezdetétől – még élesebb formát öltöttek.

A KAP eredeti modelljét érintő kritika a következőkben foglalható össze.

▶ A mesterségesen magas intézményi árakra épülő rendszer eltorzította az ármechanizmus működését; mesterséges, a tényleges piaci keresletől elszakadó termelésnövekedési hajlamhoz, folyamatosan növekvő strukturális felesleghez vezetett.

▶ A feleslegek levezetése egyre nagyobb terheket rótt a közös költségvetésre, egyes években (például a hetvenes években) a KAP kiadásai meghaladták a közös költségvetés 80 százalékát, ugyanakkor e kiadások szinte teljes egészében piaci támogatások voltak, és a strukturális átalakításra nem jutott a közös költségvetésből.

▶ Jelentős allokációs torzulás alakult ki: egyrészt a magas mezőgazdasági árak magas élelmiszerárakhoz vezettek, amelynek terheit legnagyobb arányban éppen a legalacsonyabb jövedelmű rétegek viselték, másrészt a magas árakra alapozott rendszer éppen a legtermelékenyebb piaci szereplőknek juttatta a támogatások legnagyobb részét („a kövér macskákat hizlalta”), míg a támogatásra leginkább rászorult, marginális földterületeken működő termelők alig jutottak támogatáshoz.

▶ A rendszer a termelés intenzitásának növelését, a kemikáliák növekvő alkalmazását, az állatállomány növekvő koncentrációját mozdította elő, amely a környezet növekvő terheléséhez vezetett.

▶ A KAP növekvő protekcionizmusa nemzetközi kereskedelempolitikai konfliktushoz vezetett, s közel 30 év után az EK agrárkereskedelmi tárgyalásokra kényszerült a GATT Uru-guay-forduló keretében.

Az 1980-as évek kiigazításai nem oldhatták meg az eredeti modell problémáit. Az egyre élesebb – jelentős részben a közös költségvetés oldaláról megnyilvánuló – belső és (a fő világkereskedelmi partnerek részéről kifejtett) külső nyomás a rendszer alapvető változását kényszerítette ki.

ÁTALAKULÓBAN A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA

A Közös Agrárpolitikában az 1990-es évek elejétől lényeges változások mentek végbe. 1992-től megkezdődött a Közös Agrárpolitika átfogó reformja, majd 2000-tól – az Agenda 2000 keretében – a reform második szakasza. 2003-ban meghirdették a KAP reformjának legújabb, harmadik szakaszát. E reformok központi eleme a támogatások fokozatos szétválasztása (decoupling) a termeléstől és az értékesítéstől.¹

A változó súlypontok közül témánk szempontjából a következők igényelnek kiemelés.

▶ A piacot torzító (export-, intervenció-s stb.) támogatások helyett a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen jövedelemtámogatások kerültek előtérbe, azok a kilencvenes évek második felétől az EMOGA Garancia Részlege kiadásainak mintegy háromnegyedet teszik ki (a KAP-támogatások szerkezetének átalakulását az 1. ábra mutatja be).

▶ A reformok nyomán erősödik a versenyképességi kényszer az agrárpiaci szereplők számára is, egyrészt a piaci árak mérséklődése, másrészt a külső védelem csökkenése miatt.

▶ A Közös Agrárpolitikában erőteljesen megnövekedik az agrárkörnyezet-gazdálkodás szerepe, egyrészt bővülnek az agrárkörnyezet-gazdálkodási programok, másrészt a közvetlen jövedelemtámogatások folyósításának feltételül is egyre szigorúbb agrárkörnyezet-védelmi feltételek teljesítését írják elő (ez utóbbi az úgynevezett cross compliance, a feltételesség szabályrendszere).

• A Közös Agrárpolitika második pillérének, a vidékfejlesztésnek nő a jelentősége.

• A 2003-ban elfogadott reformlépcső (amelynek implementációjára az EU-15 országokban 2005–2007 között kerül sor) nagy lépést tesz a reformfolyamat elmélyítésében, s fő szabályként a közvetlen jövedelemtámogatásoknak a termeléstől történő teljes szétválasztását hirdeti meg.

Minthogy a Közös Agrárpolitika létrehozásának időszakához képest a feltételek alapvetően megváltoztak, a reformfolyamat megkerülhetetlen. Tartós sajátosság azonban az európai mezőgazdaság többfunkciós (multifunkcionális) szerepe. Európában ugyanis a mezőgazdaság szerepe eltér a tengerentúli ipari országok mezőgazdaságának szerepétől. A sűrűn lakott európai országokban a mezőgazdaság „együttes kibocsátása” a jellemző: a termék-előállítással egyidejűleg a földfelszín gondozásáról is az agrárgazdaság gondoskodik. A mezőgazdaság alapvető küldetése a kultúrtáj fenntartása, környezeti javak előállítása, hozzájárulás a rurális közösségek fenntartásához, a vidéki értékek megőrzéséhez.

A reformfolyamat során a fenntarthatóság követelménye kerül előtérbe: a megújuló Kö-

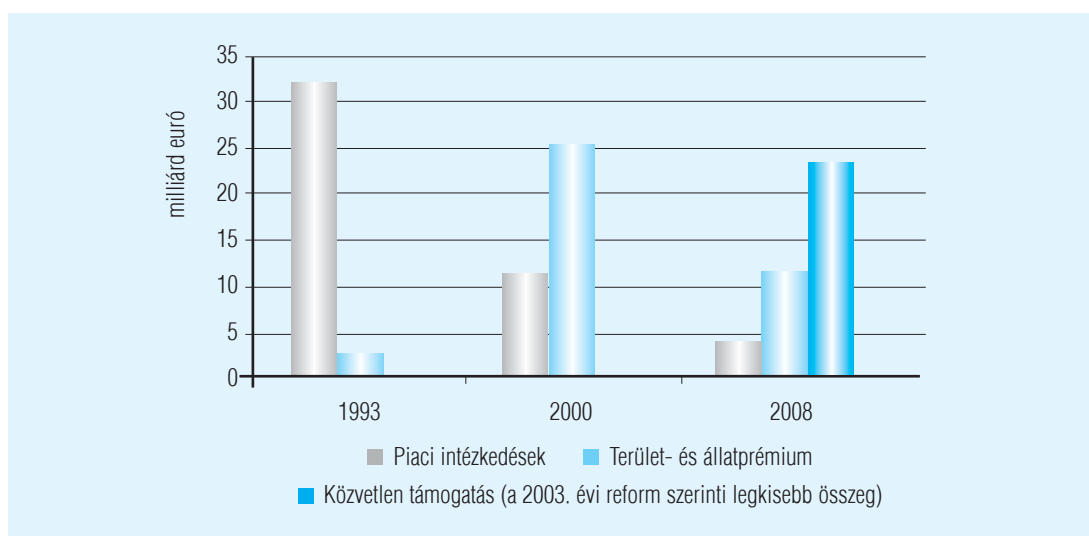
zös Agrárpolitikát nemcsak környezeti, hanem gazdasági és társadalmi értelemben is fenntarthatóvá kívánják alakítani.

Az átalakulásban kiemelkedően fontos a vidékfejlesztés szerepe. Az Európai Unióban a vidékfejlesztés az agrárpolitika része, 2000-től annak „második pillére”. Ugyanakkor egyben túl is mutat a mezőgazdaságon. A vidékfejlesztés számára a 2003. októberi salzburgi konferencia, majd a 2005. évi Stratégiai Dokumentum három prioritást határozott meg:

- a versenyképes mezőgazdaság megteremtését, amely az agrárgazdaság szerkezeti átalakítását igényli (az EU-15-ben is, de különösen nagy feladat az új tagországokban);
- a vidéki környezet védelmét, azon belül kiemelten a földfelszín gondozását (földmenedzsment), amelyet az agrárgazdaság (beleértve az erdészetet és az akvakultúrát is) valósíthat meg;
- a vidéki közösségek gazdasági-társadalmi életképességének növelését, amely egyben mellett a gazdasági tevékenységek diverzifikációját, a helyi kezdeményezések támogatását igényli.

1. ábra

A KAP-TÁMOGATÁSOK SZERKEZETÉNEK ALAKULÁSA



E prioritások jól illeszkednek a Lisszaboni Folyamatba. Például a földmenedzsment fontos eleme a biomassza előállítása, amely a megújuló energiaforrások lényeges tényezője. (A Lisszaboni Stratégia mind az elektromos energia előállítása, mind a motorhajtóanyagok területén jelentősen növelni kívánja a megújítható energiaforrások arányát.)

A Közös Agrárpolitika korábbi időszakára (az eredeti modellre) alapozott, gyakran elvont bírálatok nem veszik figyelembe e változásokat. Ha a Közös Agrárpolitika a fentiek szerint alakul át, nem állítható szembe a Lisszaboni Folyamattal. (Komoly alapja van viszont a konkrét kritikának: akár az átalakítás konstrukciói, akár a megvalósítási módok tekintetében.)

A KAP-reform tekintetében különösen a következők kiemelése indokolt.

▶ A reform kezdetétől központi elemként meghatározott szétválasztás irányában – egészen a legutóbbi, 2003. évi reformdöntésig – csak korlátozott volt az előrehaladás; a legutóbbi reformdöntés pedig – szemben az Európai Bizottság teljes szétválasztást célzó radikálisabb javaslatával – a részleges szétválasztást fogadta el. (Más kérdés, hogy az még e kompromisszumos formában is jelentős előrelépést jelent a megelőző konstrukcióhoz képest, továbbá annak rendszerében egy-egy tagország a teljes szétválasztásról is dönthet.).

▶ A szétválasztás irányában változó rendszer termékpiaci torzító hatása igen lényeges mértékben csökken, ám a közvetlen támogatások jelentős része a földárakban és a földbérleti díjakban tőkésedhet, azaz torzíthatja az inputpiacokat, s egyben kedvezőtlenül alakulhat az agrártámogatások transzferaránya (azaz egyéni támogatásból a mezőgazdasági termelőhöz kerülő rész aránya).

▶ Paradox módon a megreformált rendszer jóval bonyolultabb és bürokratikusabb lett, mint az eredeti modell. A 2003. évi reformlépcső a rendszer egyszerűsítését ígerte, ám a végül elfogadott kompromisszum (a különböző össze-

kapcsolási lehetőségeket is tartalmazó eltérő nemzeti implementációk rendszere) megbontja a rendszer eddigi egységét, s veszélyezteti a piac egységessége elvének érvényesülését. Továbbá jelentős redisztribúciót eredményezhet; ugyanakkor a feltételeesség (cross compliance) szabályozása és a szabályok végrehajtása a korábbiaknál is bonyolultabb feltételeket eredményez.

▶ A rendszerben továbbra is zavarokat okozhatnak a mennyiségi szabályozás elemei, a kötelező területpihentetés továbbra is fennmarad, s a tejkvóta megszüntetése is csak 2013 után kerülhet napirendre.

▶ A vidékfejlesztés szerepe a deklarációk ellenére mindmáig korlátozott maradt.

Megjegyzést igényel továbbá, hogy 2004-től a KAP rendszere is tíz új tagországgal bővült. Az új tagországok hátrányára jelentős támogatási diszparitás alakult ki: míg a gazdagabb tagországok termelői az első pillérbe tartozó nagy összegű kifizetéseket teljes egészében a közös költségvetésből kapják, addig a szegényebb új tagországok részesedése abból jóval csekélyebb. (2004-ben az EMOGA-támogatások 95 százaléka az EU-15-nek jutott, s az EU-10 abból csak 5 százalékban részesült.)²

A KAP ÉS A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS

Sajátos a KAP költségei finanszírozásának módja. Abban döntő szerepet a közös költségvetés tölt be:

- a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a pénzügyi szolidaritás elve alapján teljes egészében a közös költségvetés fedezi;
- a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az adicionalitás elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezett) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása a strukturális politikához hasonló.)³

2. táblázat

FÖDERATÍV KORMÁNYZATOK KIADÁSAI A FŐ FUNKCIÓK SZERINT

(az összes szövetségi kiadás százalékában)

	Védelem	Oktatás	Egészségügy	Társadalom- biztosítás és jólét	Adósságszolgálat	Egyéb funkciók
Ausztrália	7,0	7,6	14,8	35,5	6,1	29,0
Kanada	5,6	2,3	1,4	44,6	15,1	31,0
Németország	3,9	0,5	18,9	50,0	7,1	19,5
Svájc	4,6	2,4	19,6	49,1	3,5	20,7
USA	15,4	1,8	20,5	28,2	12,6	21,5
EU-15	0,0	1,0	0,0	0,0	–	99,0

Forrás: El Agra (2004)

Az agrárpolitikai kiadások 2003-ban az EU-15 esetében összesen a GDP 0,55 százalékát tették ki. E kiadások döntő részét (a GDP 0,4 százalékát) a közös költségvetés fedezte. A nemzeti agrártámogatások a GDP 0,15 százalékát tették ki. (Utóbbiaknak csak egy része szolgálja a KAP-vidékfejlesztés társfinanszírozását, egy részük a Bizottság által notifikált további nemzeti – jellemzően vidékfejlesztési – támogatásokat fedez.)

A nemzeti költségvetések első pillérbe tartozó kiadásokat egyáltalán nem finanszíroznak. (Kivétel az új tagországokban átmenetileg finanszírozott „top up”, azaz a közvetlen támogatások nemzeti kiegészítése.) A nemzeti költségvetések döntően – korlátozott összegű – vidékfejlesztési kiadásokat fedeznek.

Minthogy az agrárpolitikai kiadások döntő része a közös költségvetésben jelenik meg, az agrárkiadások aránya abban magas. Ez az arány önmagában nem minősíthető.

A közös költségvetés alapvetően eltérő a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója a közös és a közösségi politikák, tevékenységek és célok előmozdítása. Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembetűnő a kiadások szerkezetének lényegi eltérése. (Lásd 2. táblázat) Az EU közös költségvetése kiadásainak 99 százaléka nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit szolgálta. Az agrárpolitika szupranacionális rendszere az EU-ban mindeddig az agrárkiadások magas

3. táblázat

KORMÁNYZATI SZINTEK KIADÁSAI FÖDERÁLIS ÁLLAMOKBAN

(a GDP százalékában)

	KORMÁNYZATI SZINT			
	Föderális (szövetségi)	Állami	Helyi	Összesen
Ausztrália	15,7	15,6	1,9	33,2
Kanada	13,3	17,0	7,2	37,5
Németország	30,1	8,6	7,4	46,1
Svájc	9,9	12,3	8,5	30,7
USA	15,9	7,0	7,2	30,1
EU-15	1,1	44,7	–	45,8

Forrás: IMF (2001), European Commission (2000)

(ám mérséklődő) arányához vezetett a közös költségvetésben. Elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.

A 3. táblázat néhány föderatív ország kormányzati szintjeinek kiadásait hasonlítja össze az Európai Unió hasonló szintjeivel. Az adatokból látható: a közös költségvetés a GDP 1,1 százalékát, míg a nemzeti költségvetések az EU-15 országaiban a GDP 44,7 százalékát tették ki 2000-ben. (A KAP-kiadások magas aránya az elsőként említetthez – azaz a közös költségvetésre – érvényes, míg az utóbbiak – amelyek a központosítás döntő részét képezik – csak elenyésző nagyságú agrárkiadást finanszíroznak.)⁴

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP előállításában, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya. Annak mértéke az

EU-tagországok többségében meghaladja a 80 százalékot. Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. (Lásd 4. táblázat) E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jelentős kultúrtájak. A rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendbentartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt pozitív externalitások, közjavak előállítását jelenti.

A mezőgazdaság a termék-előállításán túl tehát további pótlólagos szolgáltatásokat teljesít a társadalom részére. Ezért a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás.⁵

4. táblázat

A MEZŐGAZDASÁGI TERÜLET ÉS AZ ERDŐTERÜLET ARÁNYA AZ EURÓPAI UNIÓBAN, ILLETVE EGYES EU-TAGORSZÁGOKBAN

	Mezőgazdasági terület (1)	Erdőterület* (2)	Összesen (1+2)
Ausztria	40,1	41,6	82,5
Csehország	46,1	34,1	80,1
Franciaország	54,1	31,6	85,6
Görögország	64,0	22,8	86,8
Lengyelország	52,1	30,0	82,1
Magyarország	61,8	19,7	81,5
Nagy-Britannia	69,9	11,6	81,5
Németország	47,7	30,2	77,9
Olaszország	50,1	23,3	73,4
Spanyolország	50,0	33,3	83,3
Svédország	7,0	73,5	80,5
Szlovákia	39,3	41,6	80,9
Szlovénia	24,2	60,1	84,3
EU-25	42,4	–	–
EU-15	41,9	38,2	81,1
EU-10	44,8	–	–

Forrás: EU Commission, Directorate-General for Agriculture

Megjegyzés: * 2001. évi adat

Alapvető kérdés egyrészt: milyen módon mozgatható elő a közjavak előállítását, másrészt milyen szinten indokolt azok finanszírozása.

A multifunkcionális jellemzők akkor vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, ha egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő többszörös outputok esetében nincs magánpiac. Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.

Alapvető cél, hogy a mezőgazdaság nem termékoutputjai mennyiségben, összetételben és minőségben is feleljenek meg a társadalom igényeinek. Egyes OECD-tagországok (köztük az EU-tagországok) szerint a termeléshez kapcsolódó támogatás csökkentése és a kereskedelem liberalizálása a termelés visszaszorulása révén csökkentheti a mezőgazdaság pozitív együttes nem-termékoutputjait, amelyeknek nincs piaca. A magán- és a közjavak együttes előállítása esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem-élelmiszer előállítás többszörös célját a legköltségkímélőbb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi «átsugárzó hatás közvetlen és közvetett költségeit».” [OECD (2001) 10. oldal]

Ugyanakkor nagy nehézséget jelent a mezőgazdasági externalitások gazdasági költségeinek meghatározása. E költségek az eltérő feltételek függvényében igen eltérőek lehetnek. A természeti javak értékének meghatározása is nagy nehézségekkel jár.⁶ Érdekes eredményeket hozhatnak azok a kutatások, amelyek a környezeti javakkal kapcsolatos preferenciák meghatározására irányulnak. (Például hipotetikus piac, a megkérdozettek multifunkcionális szolgáltatások iránti fizetési szándékának feltárása révén.)⁷

E közjavak valódi értékéről, költségeiről egyelőre kevés ismeret áll rendelkezésre. Ám az bizonyos: nem szabad javakról van szó, a mezőgazdasági termelés során kapcsolt kibocsátásként előállított pozitív externalitások pótlólagos költségekkel járnak. (Azok mellőzése alacsonyabb költséget eredményezne.)

A fiskális föderalizmus elmélete szerint [Pelkmans (2000), Baldwin–Wyplosz (2004), El Agra (2004)] a centralizált (esetünkben: közösségi) finanszírozás jelentős, a határokat átlépő pozitív és negatív externalitások, tova-
gyűrűző hatások esetén lehet indokolt.

A KAP közös finanszírozása tette lehetővé eredetileg a közös agrárpiacot, mint pozitív externalitást a tagországok számára. Ugyanakkor az EU-tagországokban az agrártermelésnek kezdettől fogva jelentős, a közvetlen termék-előállítást meghaladó céljai is voltak és vannak. E multifunkcionális elemek lényeges, határokon túlnyúló externalitásokat szolgálnak. Egyrészt a földfelszín állapota jelentős hatást gyakorol a felszíni vizek, a levegő tisztaságára, a folyók vízgyűjtő területére, továbbá az éghajlatra. Lényeges az állat- és növény-egészségügyi, állattartási és környezetgazdálkodási szempontok egységes érvényesítése a különböző EU-tagországokban. Közös érdek fűződik ahhoz, hogy a tájak arculata a szegényebb országokban és régiókban is megfeleljen az európai modell igényeinek. Mindezek együttesen európai közjavaknak minősíthetők.

A vidékfejlesztés ennek előmozdításán túl jelentős modernizációs és szerkezetátalakítási lehetőségeket nyithat meg. A közös finanszírozás pedig elkerülhetővé teszi az esetleg eltérő nemzeti támogatások belső piacot, versenytorzító hatásait.

Ám aláhúzást igényel: a KAP-támogatások nagyságrendje nem ezen funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. (Már jelzésre került a mezőgazdasági externalitások értékelésének nehézsége.) Az agrártámogatások nagyságrendje az EU-ban alapvetően a múltbeli összegeken,

végző soron a már tárgyalás régen meghaladott „eredeti modell” időszakán nyugszik. Annak nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható.

KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS A VITÁK KERESZTTÚZÉBEN

A közös költségvetés számos ok miatt a viták kereszttúzában áll. Az EU-tagországok globalizációs alkalmazkodási problémái, versenyképességük kedvezőtlen alakulása a költségvetési redistribúció mérsékelésének igényét húzzák alá. (A versenytársakéhoz képest jóval magasabb központosítást illusztrálhatják a 3. táblázat adatai is. Figyelmet érdemel: e magas központosítás oka nem a GDP 1,1 százalékát kitevő közös költségvetés.)

Különösen kiélezett volt a 2007–2013. évi középtávú pénzügyi terv körül folytatott vita a tagországok között.

► Míg az integráció „sikerorszakának” számító években a Delors I. és a Delors II. csomag jelentősen bővítette a közös költségvetés forrásait és annak további növelése is lehetségesnek tűnt, a hat legnagyobb nettó befizető ország ragaszkodik a közös költségvetéshez történő hozzájárulás arányának jelentős csökkentéséhez.

► A közösségi vívmányok – közöttük az átalakuló KAP – fenntartása továbbra is jelentős kiadásokat igényel.

► A rendszerbe eddig beépült kompromisszumok kedvezményezettjei (például a brit visszatérítés esetében) ragaszkodtak eddigi pozíciójukhoz; a tagországok többsége egyoldalúan saját nettó pozíciójának javítását helyezte előtérbe a közös célokat szolgáló közös politikákkal szemben.

► A keleti kibővítés folyamatával nagyságrendileg megnőtt a kohéziós források iránti igény, az Agenda 2000-ben alkalmazott átmeneti megoldások után a 2007–2013. évi időszakban már végig jelentős és növekvő forrást kellett előirányozni e célokra.

► Megkerülhetetlen a Lisszaboni Folyamat, a versenyképesség növelésének költségvetési alátámasztása, a strukturális műveletek körében a kohézióval egyidejűleg (együtt) a Lisszaboni Stratégia megjelenítése és érdemi finanszírozása is szükséges.

A Bizottság középtávú pénzügyi tervezete mindezeket az igényeket egyidejűleg kívánta teljesíteni. A 2004. február 10-én bemutatott tervezet a korábbiaktól lényegesen eltérő szerkezetet tartalmazott.

► A fenntartható növekedés (az új 1. fejezet) keretében a növekedés és a versenyképesség növelésére (a K+F, az oktatás és szakképzés, a belső piac és kísérő politikái támogatása, a foglalkoztatás stb. céljaira), illetve a gazdasági és a társadalmi kohézió előmozdítására szolgáló kiadásokat irányozták elő.

► A 2. fejezet a természeti erőforrásokkal történő fenntartható gazdálkodás és a természeti erőforrások megőrzésének (a Közös Agrárpolitika, a Közös Halászati Politika, illetve a környezetvédelem) céljait szolgálja, azaz a KAP már nem önálló fejezet a költségvetésben, s a reformmal is összecsengő módon e kiadási csoport címeiben is jelzi e közös politika jövőbeli szerepét.

► A keleti kibővítés, az eddigi közösségi vívmányok és a Lisszaboni Folyamat finanszírozása jelentős forrásokat igényel; ugyanakkor a jelzett problémákra is figyelemmel az Európai Bizottság a kiadási szintet a hét év átlagában az előző időszaknál némileg alacsonyabban, a GNI 1,14 százalékában, a saját források felső határát pedig – ugyancsak a korábbinál alacsonyabb szinten – a GNI 1,24 százalékában jelölte meg.

► A változó politikai prioritások alapján változtak volna az egyes költségvetési tételek arányai: a legnagyobb arányú növekedés a versenyképesség növelésére elkülönített 1a kategóriában valósult volna meg. (Annak összege a 2006. évi 8,8 milliárd euróról 2013-ra mintegy háromszorosára, 25,8 milliárd euróra nőtt volna, mindezek révén pedig az összes kiadásban azok aránya a kötelezettségvállalások 7,3 száza-

lékáról az időszak végére 16,3 százalékkára bővült volna.) A kohéziós kiadások 2007-ben a kibővülés miatt egyszeri nagy lépésben jelentősen bővültek, majd utána lényegében ezen a szinten maradtak volna. A természeti erőforrások megőrzésére szolgáló kiadási kategóriában a 2002. októberi brüsszeli csúcs a KAP első pillérének kiadásait (a piaci és a közvetlen támogatások maximális összegét) lényegében befagyasztotta, míg a vidékfejlesztési kiadások arányát jelentős mértékben emelni kívánták. Egészében a természeti erőforrások megőrzésével összefüggő kiadások aránya 2013-ra a kiadások között 46,4 százalékról 36,5 százalékra csökkent volna.

A Bizottság 2004. februári tervezete széles körű vitákat váltott ki. A nagy nettó befizetők legfeljebb a GNI 1 százalékát kitevő kiadási összeget kívántak elfogadni. Ezzel szemben a Bizottság hangsúlyozta, hogy a közösségi vívmányok fenntartása, illetve a következő évekre meghatározott politikai prioritások (mind a Lisszaboni Folyamat, mind a keleti kibővülés)

finanszírozására az 1 százalékos kiadási szint nem lenne elegendő.

A kiélezett viták egyik fő célpontja a Közös Agrárpolitika. Annak első pillérében (piaci és közvetlen támogatások) a kiadások felső határát rögzítették, lényegében a korábbi időszak szintjén. Figyelemmel a 2003. évben meghirdetett újabb reformlépcsőre, illetve a keleti kibővítés igényeire, ez az előirányzat további csökkentés nélkül is szűk keretet szab a Közös Agrárpolitika⁸ számára. A legutóbbi reformlépcsőbe beépített pénzügyi fegyelem mechanizmusa révén 2007-től jelentős mértékű támogatási degresszióra lehet számítani.

Ugyanakkor a költségvetési előirányzat esetleges szűkítésének paradox módon a vidékfejlesztés lett az áldozata. A brüsszeli csúcs 2002. októberi döntése után ugyanis a kiadások esetleges csökkentése elsősorban a második pillér, a vidékfejlesztés kiadásait érinthette.

2005 első félévében az EU luxemburgi elnöksége megkísérelte a középtávú pénzügyi előirányzat elfogadtatását. Az elnökség végső

5. táblázat

A KÖZÉPTÁVÚ PÉNZÜGYI ELŐIRÁNYZAT TERVEZETE

(milliárd euró)

Költségvetési előirányzat	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fenntartható növekedés (strukturális és kohéziós alapok) abból	47,6	59,7	62,8	65,8	68,2	70,7	73,3	76,8
A versenyképesség növelése	8,8	12,1	14,4	16,7	19,0	21,3	23,5	25,8
Felzárkózás kohézió	38,8	47,6	48,4	49,1	49,3	49,4	50,2	51,0
2. Természeti erőforrások megőrzése és kezelése abból	56,0	57,2	57,9	58,1	58,0	57,9	57,8	57,8
Közös Agrárpolitika abból	54,3	55,3	55,9	56,1	55,9	55,7	55,9	55,5
Piaci és közvetlen támogatások	43,7	43,5	43,7	43,4	43,0	42,7	42,5	42,3
Vidékfejlesztés	10,5	11,8	12,2	12,7	12,8	13,0	13,1	13,2
3–5. Egyéb kérdések	17,1	16,7	18,1	19,2	20,5	21,7	22,8	23,9
Összes kötelezettségvállalás, előirányzat	120,7	133,6	138,7	143,1	146,7	150,2	154,3	158,5
Kifizetési előirányzatok a GNI százalékában	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15

Megjegyzés: Az Európai Bizottság 2004. évi tervezete

Forrás: Európai Bizottság

javaslatát a 2005. júniusi 16–17-i csúcstalálkozó előtt terjesztették elő: a kötelezettségvállalási előirányzat a GNI 1,06 százaléka, a kifizetési előirányzat a GNI 1 százaléka lett volna. Mindezt jelentős visszalépés a Bizottság javaslatához képest: paradox módon a leginkább éppen a versenyképességi (1a), illetve vidékfejlesztési (2b) kiadások csökkentek volna.

Ám döntően a brit ellenállás miatt még e kompromisszumos javaslatokat sem fogadták el.

A brit elnökség a luxemburgi javaslatnál is szűkösebb közös költségvetésre tett javaslatot. A 2005 decemberében a brüsszeli csúcson megszületett megállapodás a luxemburgi és a brit javaslat között elhelyezkedő kompromisszum. (A Bizottság javaslata, a luxemburgi és a brit javaslat, illetve a Brüsszeli Csúcs döntése szerinti sárokszámokat az 5. táblázat tartalmazza.) A lefolytatott viták központi tényezője a közös költségvetés nagysága volt. Annak szerkezete formai szempontból a Bizottság javaslatát tükrözi. Valójában azonban a szerkezet a kényszerű csökkentések által elérhető arányokat tükrözi: a Bizottság eredeti javaslatához képest igen jelentős a versenyképességi, a vidékfejlesztési kiadások, illetve a külső akciók forrásainak csökkentése. Nem jelentéktelen mértékű továbbá a kohéziós kiadások mérsékelése. Ugyanakkor az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy tekintse át a költségvetés kiadási és bevételi oldalát 2008-ban vagy 2009-ben közzeendő jelentésben, amelyet figyelembe lehet venni majd a következő pénzügyi kerettervben.⁹

TALÁLT PÉNZ?

A költségvetési viták során a Közös Agrárpolitika elsőrendű célponttá vált. Az a kérdés: valóban „talált pénz”-e a közös költségvetés e jelentős tétele?

A brit álláspont aligha nevezhető következetesnek: Nagy Britannia 2002 októberében megszavazta a brüsszeli csúcs határozatait, közöttük a 2007–2013. évi agrárkiadások felső határát,

másrészt – az előbbivel szoros összhangban – 2003 júniusában megszavazta a KAP újabb, döntően a 2007–2013. évi időszakra vonatkozó reformlépcsőjét. 2005 tavaszán viszont a viták előterébe került a brit visszatérítés, amelynek révén az Egyesült Királyság teljes negatív nettó egyenlegének mintegy 66 százalékát visszatérítésként megkapja.¹⁰

Nagy Britannia valójában „rejtett agendát” követett. Június elején *Margaret Beckett* miniszter asszony a brit elnökségre készülve az Európai Parlament illetékes bizottsága előtt még a 2003. évi KAP-reform megvalósítását nevezte a fő feladatnak. Június 15–16-án azonban a brit miniszterelnök a brit visszatérítés tervezett csökkentését csak további, általa nem körvonalazott KAP-reform és a KAP-kiadások drasztikus csökkentése esetén tartotta volna elfogadhatónak. 2005 nyarán nem létezett olyan brit kormánydokumentum, amely a 2003. júniusi reformdöntéshez képest valamiféle alternatívát képezett volna. A 2005. júniusi csúcson brit részről megfogalmazott általános KAP-kritika nem vette figyelembe a KAP-reformot, több tekintetben a nyolcvanas években követett agrárpolitikára tekinthető érvényesnek.¹¹

Természetesen a „talált pénz” lehetősége nagy érdeklődést kelt szerte az unióban. Kérdőjelek merülhetnek fel azonban az efféle kritika megalapozottságát s szándékait illetően.¹²

A Közös Agrárpolitika közös költségvetési finanszírozásának megszüntetése vagy radikális mérsékelése az eddig megismert dokumentumok szerint:

- egyes hazai várakozásoktól eltérően nem a kohéziós kiadások párhuzamos emelését, hanem a nettó befizetők pozíciójának javítását célozza;
- egyidejűleg megfogalmazódik a kohéziós kiadások csökkentésének és a közös költségvetés csökkentésének lehetősége is [például *R. Baldwin* szerint a korábbi 80 százalékára csökkenhet a közös költségvetés, Baldwin (2005)];

- az agrárkiadások csak a közös költségvetésben csökkennének (vagy szűnnének meg), egyidejűleg lehetséges azok renacionalizálása (másként: repatriálása, nacionalizálása), azaz a gazdagabb tagállamok szívesen áldoznának saját agrártermelőikre, a pénzügyi szolidaritás elvetésével egyidejűleg pedig a szegényebb tagországok új kihívásokkal találkoznának.

Másfelől nem szűntek meg azok az okok, az európai mezőgazdaság multifunkcionális jellege, a természeti erőforrások megőrzésében betöltött szerepe, amelyek a Közös Agrárpolitika alapját jelentik. (S egyben a nemzeti agrárpolitikák tekintetében is alapvetők.) E közjavak előállítása egyúttal költségvetési támogatást feltételez: vagy a közös, vagy a nemzeti költségvetésekből. „Ingyen ebéd” nem lehetséges.

Ugyanakkor a KAP-támogatások nagyságrendje a korábban már ismertetett okok miatt közgazdasági tekintetben nem kellő mértékben alátámasztott, így szükségképpen vitatható. A mezőgazdaság által előállítható externalitások alaposabb feltárása és ökonómiai értékelése előfeltétele a jövőbeli (akár EU-, akár nemzeti forrásokból finanszírozott) támogatási rendszer megalapozásának, annak az adófizetők részéről történő elfogadásának.

A KAP LEHETSÉGES OPCÍÓI

Mindezek figyelembevételével áttekinthetők a közös költségvetés jövőbeli funkcióival, annak esetleges változó szerkezetével is szorosan összefüggő lehetséges KAP-opciók.

① Az első változat szerint a KAP továbbra is fennmarad. Ugyanakkor 2008 körül lehetséges (az előzetesen előirányzott félidejű felülvizsgálat, illetve a középtávú pénzügyi tervben előirányzott felülvizsgálat keretében) a reform alapvető felülvizsgálata és lényeges kiigazítása.¹³

② Lehetséges elvileg akár a KAP teljes elvetése és renacionalizálása, amikor közös politika helyett nemzeti kompetencia és nemzeti finanszírozás valósul meg. Ebben az esetben a közös költségvetés agrárkiadásai elmaradnak, ám egyidejűleg megnő a nemzeti költségvetések terhe. Ráadásul a gazdagabb tagországok bőkezűbb támogatásokat nyújthatnak termelőiknek. A közös finanszírozás megszüntetése önmagában „antikohéziós” hatású intézkedés: az országok és régiók közötti rurális diszparitások erőteljesen megnövekedhetnek.

③ Lehetséges végül elvileg a totális liberalizálás is, amikor e közös politika megszűnésével egyidejűleg nemzeti politikák sem működnek. E változat megvalósításának a kevésbé versenyképes agrártermelésre alkalmas régiókban különös drasztikus következményei lennének. A kultúrtájuk jelentős része elveszítené fenntartóit.

A múltban követett agrárpolitika a jövőben nem folytatható. Ám az agrárgazdaság nem eleve a múlt képviselője. Az európai tájak gondozójaként európai közjavakat állít elő s a további reformok útján még inkább állíthat elő. A reformfolyamat következetes továbbvitelével kiépíthető a fenntartható, a környezeti értékeket és a versenyképességet egyaránt szolgáló Közös Agrárpolitika. Egyidejűleg reális alternatíva annak akár teljes elvetése és a renacionalizáció. Ám az európai integráció mélyülése a közösségi vívmányok megőrzése, a fenntarthatóságot biztosító reformfolyamatok révén lehetséges.

Mindehhez az is szükséges, hogy a közös költségvetés a közös politikák és célok hatékony megvalósításának eszközeként működjön. Ha a tagországok egyoldalúan nettó költségvetési pozíciójuk javítását állítják előtérbe, akkor a közös politikák másodlagossá válnak, az európai integráció pedig több évtizedes fejlődés után végképpen megakad, legfeljebb stagnálhat jelenlegi szintjén.

JEGYZETEK

- ¹ E reformfolyamatokat e sorok írója is számos munkájában elemezte. Például Halmai et al. (2002), Halmai (2004) stb.
- ² Az új tagok saját költségvetésükből egészítik ki az EU-15 esetében a közös költségvetésből finanszírozott, a KAP-támogatások között 1992 után döntő súlyú közvetlen támogatásokat. Ezért a nemzeti támogatások aránya a szegényebb új tagok esetében paradox módon magasabb, mint a gazdag régiéknél. Ugyanakkor a csatlakozási szerződés szerint évről-évre nő a közös költségvetésből történő finanszírozás aránya. 2009 után az új tagországok e nemzeti kiegészítő támogatása fokozatosan mérséklődik, majd 2013-tól teljesen megszűnik. Végül megjegyzést igényel, hogy a 2004. év önmagában kevésbé alkalmas a régi és az új tagok közötti allokáció megítélésére.
- ³ Valójában a helyzet bonyolultabb. Jelenleg a vidékfejlesztési támogatások részben az EMOGA Orientációs Részlegéből (lásd hazánkban az AVOP-ot), illetve az EMOGA Garancia Részlegéből (lásd itthon az NVT rendszerét), eltérő szabályok szerint kerülnek folyósításra. 2007-től a vidékfejlesztési támogatások forrása az EMOGA átalakulásával kialakuló Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, míg a közvetlen és a piaci támogatások az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból érkeznek.
- ⁴ Gyakran felmerül, hogy a Közös Agrárpolitikára „túl sok” kiadást fordítanak a közös költségvetésből. 2003-ban a KAP kiadásai a közös költségvetésből az EU-15 országaiban a GDP 0,4 százalékát tették ki. Felmerül a kérdés: mekkora agrárkiadás nem minősülne „sok”-nak? Talán a GDP 0,2 százaléka vagy a 0,3 százaléka? E kérdésre hiányzik a válasz. Az idézett logika szerint valószínűleg a 0 százalék lenne az „ideális” mértékű támogatás a közös költségvetésből.
- ⁵ Perry et al. szerint az európai „természetes” biodiverzitás az évszázadok óta tartó gazdálkodás eredménye, amely a vidéket és a tájat létrehozta és megformálta. A mezőgazdaság további pozitív mellékhatásai – egyebek mellett – a rekreációs előmozdítása, a vízgyűjtő területek rendben tartása, a viharok elleni védelem és az árvízkárok megelőzése a növénytakaró fenntartása révén, a levegő szén-dioxid-tartalmának csökkentése a növények és a talaj révén stb. (Perry et al., 264. p) A pozitív társadalmi externalitások között az OECD az egyébként folyamatosan mérséklődő mezőgazdasági munkalehetőségeken túl a helyi gazdaság fejlődéséhez és a vidéki közösségek fenntartásához történő hozzájárulást emelte ki. OECD (1997)
- ⁶ Egyes szerzők szerint a gazdasági kalkulációk jelenlegi rendszere lényegesen alábecsüli a természeti tőke jelenlegi és jövőbeli értékét. Lásd például Costanza et al. (1997), Daily (1997)
- ⁷ Hanley et al. (1998), finn szerzők 2002. évi empirikus kutatásai szerint a finn polgárok átlagosan évi 94 eurót lennének hajlandók fizetni a mezőgazdaság multifunkcionális szolgáltatásaiért. A kutatás során – különböző módon – feltárt fizetési szándék évi összege 189–377 millió euró, amely az évi mezőgazdasági támogatáshoz hasonlítva a szerzők szerint jelentősnek minősíthető. Yrjölä-Kola (2004)
- ⁸ Aláhúzást igényel: egyidejűleg a közös költségvetés másik legvitatottabb tételét a kohéziós kiadások képezték.
- ⁹ Általános várakozás szerint e felülvizsgálat alapvetően érintheti a KAP közös finanszírozását.
- ¹⁰ A visszatérítés eredményeként a 2000-es évek elején Nagy Britannia nettó pozíciója lényegesen kedvezőbb, mint a többi nagy befizetőé. A KAP reformja során a brit termelők pozíciója relatíve javult, miközben a visszatérítés rendszere fennmaradt. Annak terheit egyebek mellett az új tagországok viselik. (Az Európai Bizottság szerint Magyarország 2004-ben az EU mezőgazdasági és strukturális művelési kiadásaiból 268,8 millió euró összegben részesült. Ugyanakkor a magyar befizetések összesen 537,1 millió euró összegűek voltak, amelyből a brit kiigazítás finanszírozása 49,4 millió eurót igényelt.) European Commission (2005)
- ¹¹ Az átfogó KAP-kritikát tartalmazó brit dokumentum – A Vision for the Common Agricultural Policy – csak 2005 decemberére készült el. [Lásd DEFRA (2005)] A dokumentum szerint a cél az, hogy „a következő évtized második felében az EU mezőgazdaságát ne kelljen másképp kezelni, mint a gazdaság más szektorait... a termeléshez kötött támogatás és az egységes mezőgazdasági támogatás teljesen eltűnik... (Mindez a KAP költségvetés igen jelentős csökkentését teszi lehetővé.” [Defra (2005) 15–16 pp.] A dokumentum egyszerűen eltekint a multifunkcionalitás problémakörétől.

¹² Az integrációval kapcsolatos hagyományos brit fenntartásokra figyelemmel kétséges, hogy éppen Nagy-Britannia lenne képes a „több Európát” szolgáltató költségvetés, egyúttal az új tagok erősebb pozíciójának előmozdítására.

¹³ Annak keretében hosszabb távon akár az első pillér kiadásainak drasztikus leépítése egyidejűleg, akár részleges renacionalizáció, azaz az agrárkiadások részleges visszanevezítése is lehetséges.

IRODALOM

BAIMBRIDGE, M. – WHYMAN, PH. (szerk) (2004): *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Routledge

BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2004): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill Education

BALDWIN, R. (2005): *The Real Budget Battle, Une crise peut en cacher une autre*, In: *CEPS Policy Brief No. 75/June* (http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1237)

COSTANZA, R. – D'ARGE, R. – GROOT, R. – DE FARBER, S. – CRASSO, M. – HANNON, B. – LIMBURG, K. – NAEEM, S. – O'NEIL, R.V. – PARUELO, J. – RASKIN, R.G. – SUTTON, P. – BELT, M. – VAN DEN (1997): *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, *Nature*, 387

DAILY, G. (ed) (1997): *Nature's Services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington D.C.

Island Press DEFRA (2005): *A Vision for the Common Agricultural Policy*, (<http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>)

European Commission: Directorate-General for Agriculture – Agricultural Statistics, http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm

European Commission: Financial Programming and Budget http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_report_budg_impl_en.htm#faq9

European Commission (2005): *Allocation of 2004 EU Expenditure by Member States*

EL-AGRAA, A. M. (2004): *The European Union, Economics and Policies*, (seventh edition) FT Prentice Hall

HALMAI P. (2002): *Az Európai Unió agrárrendszere*, Mezőgazdasági Kiadó

HALMAI P. (2004): *A reform ökonómiája*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest

HANLEY, N. – WHITBY, M. – SIMPSON, I. (1999a): *Assessing the success of agri-environmental policy in the UK*, *Land Use Policy*, 16

International Monetary Fund (IMF) (2001): *Government Financial Statistics Yearbook*, 2001

IVÁN G. (2006): *Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió bekötve*, In: *Közgazdasági Szemle, LIII. évfolyam, május*, 428–451 oldal

KENGYEL Á. (2005): *Az Európai Unió 2007–2013 közötti költségvetése és Magyarország érdekei*, In: *Külvgazdaság, XLIX. évfolyam, 11–12*, 4–36 oldal

OECD (1997): *Helsinki Seminar on Environmental Benefits from Agriculture*, *OECD/DG(97)110 Paris*, OECD)

OECD (2001): *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework* (<http://www.oecd.org/dataoecd/43/31/1894469.pdf>) 10 p

PALÁNKAI T. (2004): *Az Európai Integráció Gazdaságtana*, Aula Kiadó

PELKMANS, J. (2001): *European Integration, Methods and Economic Analysis*, (second edition) FT Prentice Hall

PERRY, J. – BRETT, C. – GEE, D. – HINE, R. – MASON, CH. – MORISON, J. – RAYMENT, M. – VAN DER BIJL, G. – DOBBS, T. (2001): *Policy Challenges and Priorities for Internalizing the Externalities of Modern Agriculture*, *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2)

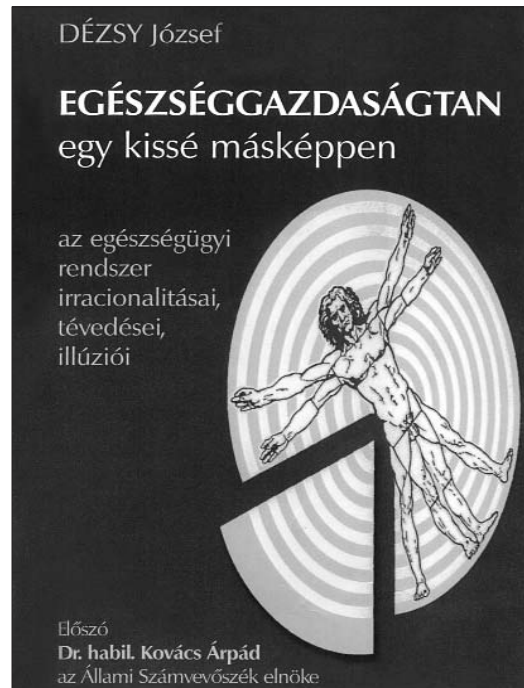
YRJÖLÄ, T. – JOLA, J. (2004): *Preferences of Consumers in Terms of Multifunctional Agriculture*, *University of Helsinki* (manuscript)

Dézszy József

Egészséggazdaságtan egy kissé másképpen

az egészségügyi rendszer
irracionalitásai, tévedései, illúziói

SPRINGMED KIADÓ, 2006



Mai ismereteink szerint egy ország versenyképessége nagymértékben függ az emberi erőforrások állapotától, az aktív lakosság arányától és egészségi állapotától. Fordítva is érvényes az összefüggés: az adott ország gazdasági teljesítménye, jóléte befolyásolja a benne élő egyének egészségét. A közgazdaságtan egyik alkalmazott területe az egészségügyi közgazdaságtan, amely arra keresi a választ, hogy az egészségügy területén mindenkor és minden országban szűkösen rendelkezésre álló erőforrások elosztása hogyan javítható az egészségi állapot növelése érdekében. Gyorsan fejlődő aldiszciplináról van szó, amely egyre több adekvát módszerrel rendelkezik és képes egyre sikeresebben hozzájárulni ahhoz, hogy az egészségügy területén jobb, az emberek egészségi állapotát is befolyásoló gazdasági döntések születessenek.

AZ EGÉSZSÉG-GAZDASÁGTAN¹ IRODALMA A hagyományos értelemben vett közgazdaságtan figyelme az egészségügyi ágazat felé a 60-as

évektől vált érezhetővé, a fordulópontot *Kenneth Arrow* 1963-ban megírt *Uncertainty and the welfare economics of medical care* című, úttörőnek tekinthető cikke jelentette. Azóta az egészség-gazdaságtan fejlődése – a fejlett országokra nehezedő gazdasági és társadalmi nyomás erősödésével párhuzamosan – egyre dinamikusabb. 2000-ben megjelent a szakterület két kötetes kézikönyve az Elsevier kiadó gondozásában, *Anthony Culyer* és *Joseph Newhouse* szerkesztésében. A 90-es évektől hazánkban is egyre több igényes munka jelent meg ezen a szakterületen. *Orosz Éva*, *Mihályi Péter*, *Gulácsi László*, *Kincses Gyula* és *Kornai János* munkái jelentették az alapköveket a hazai építkezéshez. (Lásd az irodalomjegyzékben.)

Dézszy József magyar származású, Ausztriában tevékenykedő közgazdász professzor könyve egy új, bizonyos szempontból rendhagyó darab a polcon. Formailag és nyelvezetében is új meglátásból vizsgálja az emberek egészsé-

ge és az őket kiszolgáló egészségügyi rendszerek viselkedését. Nem újat mond, hanem inkább új módon magyaráz, és ezzel a sokféle területről érkező olvasóközönség közös igényét igyekszik pótolni: találjuk meg a közös nyelvet, értsük meg egymást!

NYELVEZET A hazai szakírók a mai napig jó értelemben vett identitászavarral küzdenek. Kinek készüljenek az egészség-gazdaságtani szakkönyvek? A célcsoport meglehetősen heterogén. Egyszerre sok és kevés az eszkimó. „Mindenkinek” el tudja mondani, hogyan lehetne az egészségügyet „megreformálni”, de kevesen látnak színtfalak mögé. Egy ilyen környezetben az íróknak nehéz és talán nem is ajánlatos a célcsoportot túlságosan szűkíteni. Kár lenne a sok önkéntes egészségügyi közgazdász és a lelkes érdeklődőket barbár szakkifejezésekkel elriasztani. Bonyolítja a helyzetet, hogy mindenki kicsit máshonnan figyeli az eseményeket: az orvos és a beteg letről, a rendszer „bugyraiból”, az egészségpolitikus fentről, a közgazdász néha kintről néha bentről, az utca embere pedig saját (kortól, nemtől, egészségi állapotától függő) attitűdjén keresztül. Ráadásul egy ilyen sokféle szakmai háttérrel rendelkező, heterogén célközönséghez csak nagyon tapintatosan szabad szólni. Minden leírt szó, kritika többszörösen számít, hiszen az egészségügyben dolgozók sokszor érzik, hogy választásaik emberleletekről döntenek, az érintettek pedig saját „bőrükön” tapasztalják az egészségügyi közgazdaságtan – általuk igen nehezen érthető – problémáit.

Talán ennek is köszönhető, hogy egy-egy egészség-gazdaságtani munka elkészítésekor bármely szerző hajlamos ideiglenesen akár szerepet is cserélni. Közgazdászok írnak orvosoknak az ő nyelvüket használva, illetve a medicina művelői próbálgatják a közgazdasági alapfogalmakat. Mindenki saját szemszögéből kísérli meg érvényesíteni elképzeléseit. Mindez egyelőre inkább jótékonyan hat erre a gyorsan fejlődő szakterületre és mindmáig előremozdítja a közös nyelv megtalálását.

Dézszy József könyve is ezt a közös utat, közös nyelvet keresi „egy kissé másképpen”. Gulácsi és Orosz szigorúan a „health economics” (egészségügyi közgazdaságtan) nyelvén beszélnek, amit a mai napig még viszonylag kevesen értenek; Mihályi igyekszik üzeneteit hétköznapi (sokszor nem egészségügyi) példákkal közvetíteni; Kincses az egészségpolitika nyelvén szólít; Kornai a közgazdász, aki integrálja az aldiszciplínát a nagy közgazdaságtanba. Dézszy egy újabb utat választ: mesél, magyaráz, önreflektál, olykor humorizál. Ez kétségtelenül igen célravezető módja annak, hogy új híveket szerezzünk ennek a fiatal tudományágnak.

NEM TANKÖNYV A könyv mindazokhoz szól, akik valamilyen módon érintettek az egészségügyben. Lehet menedzser, orvos, ápoló, egészségpolitikus vagy csak egyszerű érdeklődő. Mindenki talál ízlésének megfelelő mondatokat, gondolatébresztő hasonlatokat és visszakereshető hivatkozásokat. De tankönyvről nincs szó, ne keressünk alapirodalmat, téziseket és rendszerezett fogalomtárat. Ne várjunk kézikönyvet, ahol kikereshetők a pontos definíciók.

Dézszy az egészség-gazdaságtan számos vitás területét érinti, de saját véleményét sehol nem erőlteti, bár nyilván sugall általa elfogadhatónak ítélt megoldásokat. A szerzőről megtudjuk például hogy a *case management* (az úgynevezett esetkezelés) elkötelezett híve, hogy a zárt kasszák rendszerét primitívnek, de célravezetőnek tartja és e kasszák összenyitását támogatja, a házi orvos kapuőr szerepét elengedhetetlen elemnek gondolja és nem látja sok értelmét az egészségbiztosítási alapsomagnak. Nem feltétlenül kell vele mindenben egyet érteni, de sok, eddig agyontárgyaltnak tűnt fogalmat helyez meglátásaival új nézőpontba.

Az egészségügyben is három „szabályozó csavar” van, amit állítani lehet: az ár, minőség, mennyiség – mondja Dézszy és az egészségügyi közgazdászok sokszor tárgyalt „ügyeit” meséli el újra, kicsit másképpen. „Az egyik csavar állí-

tása bizonyos fokig megváltoztathatja a többi állását is.” (92. oldal) A szerző minden fejezetben a figyelmet pontosan arra a „kötéltáncra” helyezi, amelyet az egészségügyi szektor saját szereplőivel karöltve jár. A homo economicus irracionális viselkedését mutatja be, amit mi emberek azzal eredményezünk, hogy nem autót, kenyeret vagy utazást vásárolunk, hanem egészségi állapotunk javítását.

TÉMÁK FELÉPÍTÉSE ÉS ÉRTHETŐSÉG A könyv gondolatmenete logikus, jól követhető, de nem a szakkönyvek hagyományos felépítéséhez igazodik. A 19 fejezet nem alkot stabil struktúrát, mindent lefedő egységet. A fejezetek egyenként is érdekes kérdéseket feszegetnek, de inkább egy lazán egymásba kapcsolódó gondolat-sort követnek. Dézsy nem vagy csak ritkán mond ítéletet, inkább érvel pro és kontra, és hagyja rágódni az olvasót. Az igazságot keresi, és időről időre rácsodálkozik arra, hogy milyen kevés egyértelműen megoldható helyzetet talál az egészségügyben. Nyilvánvalóan komoly szakmai múlt az, amellyel a szerző nyugodtan, feszültségmentesen, karosszékben hátradőlve teheti meg helyenként csípős megjegyzéseit. Az egészségügyi közgazdaságtan komikuma (Gesundheitsökonomik) lett volna a mű eredeti címe, ami jól mutatja az író önreflexív szándékát. Dézsy sokszor kikacsint, mintha ezt mondaná: igen, én közgazdász vagyok és az adott kérdésre elvileg tudom is a választ, de úgy tűnik, ez mégsem igaz minden esetben.

A megjegyzések, kiszólások sokszor ülnek, de nem mindig. Ennek oka egyrészt, hogy a fordítás helyenként akadozik, nehéz megtalálni a német kifejezések hazánkban sokszor egyáltalán nem használt megfelelőjét. Az angol szaknyelvben használt szavaknak sem minden esetben alakult ki megfelelő fordítása. Ezzel más szerzők, fordítók is küzdenek. Másrészt a példák jórészt az osztrák egészségügyből érkeznek, ahol kötelező, de szigorúan biztosítási elveken alapuló, sok szempontból versenyző egészségügy működik. Így ugyan nem egy he-

lyen bepillantathatunk az osztrák rendszerbe, de magyar olvasó nehezen értheti meg, pontosan mi az üzenet. Egy föderális alapon szervezett betegbiztosítási járulékon és önrészen alapuló egészségbiztosítási piacon mások a problémák, mint egy „kvázi” társadalombiztosítási, de inkább állami egészségügyi szolgálatra emlékeztető rendszerben – amilyen a magyar. Ehhez kevés a szövegben a magyarázat, viszont körülbelül duplájára nőhetne az oldalszám, ha minden frappáns példát pontosan el kellene a szerzőnek magyaráznia. Ezzel elveszne a könyv egyik legfontosabb varázsa, az olvasmányosság.

Dézsy nyelve szerencsére nagyon is közérthető. A szerző a szakzsargon, ha lehet kerülő és számos, egészségügyi közgazdászok számára egyetlen szóban megfogalmazható – de a laikus számára elsősre nehezen érthető – szakkifejezést nem erőltet, hanem inkább körülírja, boncolgatja, elmeséli ezeket a fogalmakat. Ennek két haszna van. Egyrészt mindenki megérti, másrészt sokszor a szakterületét szigorúan ismerő közgazdász is ráébred egy-egy példa kapcsán, mennyire fontos ez emberi tényező minden egészségüggyel kapcsolatos viselkedési mintában. Az olyan jól ismert jelenségeket, mint az erkölcsi kockázat, információs aszimmetria, káros szelekció, ügynökelmélet, copayment, kínálat indukálta kereslet, mind egyenként tárgyalja. Úgy, hogy közben lassan kirajzolódik az olvasónak, mennyire összefüggnek ezek a fogalmak. Kialakul egyfajta rácsodálkozás, amely valóban hasznos.

Dézsy ebben a könyvben a pontos irodalmi idézetekről tudatosan lemondott. Egyetérthetünk vele, ez nem az a műfaj, ahol ez számít. A lényeg a „sztorin” van és kevésbé a pontosan dokumentált tényeken. Emiatt azonban akad példa a pontatlanságokra. Helyenként az egyszerűsítés a minőség rovására megy. Például azt állítani, hogy „...a Managed Care azt jelenti, hogy minden szükségeset megteszünk az egyes betegekért, de lehetőség szerint költségkímélően.” (53. oldal) Meglehetősen durva szimplifi-

kálása egy betegellátás- és biztosításszervezési technikának – még ha oly sokféle managed care technika létezik is a világon, hogy ezeket nehéz egy mondattal definiálni. Nyilvánvaló, hogy ezt a szerző sem gondolta komolyan.

Az osztrák és a német iskola hatása folyamatosan nyomon követhető a könyvben. Dézsy több évtizedes tapasztalatából merít, és számos példát hoz a német nyelvterületekről. Ugyanakkor a közgazdaságtan alapító atyjait – *Adam Smith, Jean Baptiste Say, David Ricardo* – és az egészség-gazdaságtan jelenlegi nagyjait – *Uwe Reinhardt, Kenneth Arrow, Peter Zweifel* – is előszeretettel idézi, hitelesítve ezzel mondanóját.

ZÁRÓGONDOLAT A munka legnagyobb erénye az emberi tényező szerepének kiemelése. „Az egészségpolitika élén nem a miniszter, nem

a biztosító, nem a betegpénztár, nem az orvos, hanem a beteg áll.” – vallja Dézsy (144. oldal). Ez a könyv egyik legfontosabb üzenete és mindezt egy egészségügyi közgazdász írja. Véleményünk szerint ettől az üzenettől lesz ez a könyv kicsit más, mint az elődei: emberközpontú európai írás, amely nemcsak tanít, de megszólít. Az utolsó fejezetek egyike kifejezetten az emberi tényezőt fejtegeti – az egészség-gazdaságtan és az etika kapcsolatát összegezi –, amely igazán újszerű színfolt a magyar szakirodalomban. Dézsy József munkája érdeklődő diákoknak és egészségügyi dolgozóknak ideális első olvasmány, egészség-gazdaságtan tanulóknak hasznos kiegészítő, képzett egészségügyi közgazdászoknak, előadóknak pedig értékes háttéranyag.

Nagy Balázs

JEGYZET

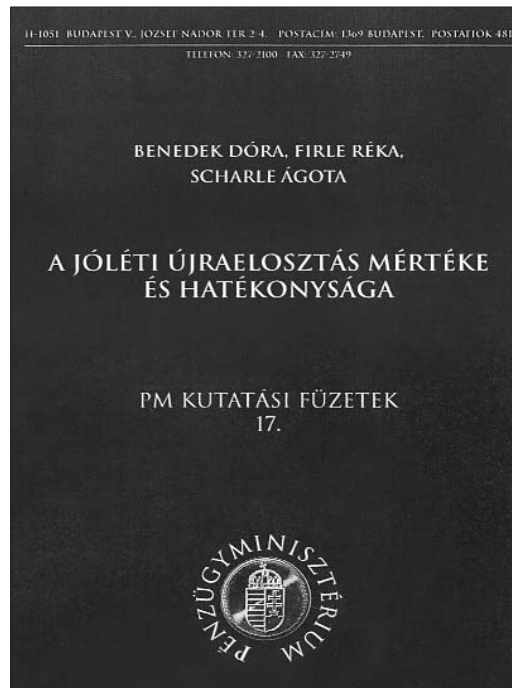
¹ Az angol *health economics* fogalom fordítása és helyesírása a mai napig több változatban ismert a magyar köznyelvben. Dézsy könyvében az egészséggazdaságtan szerepel, a recensens az egészség-gazdaságtan vagy egészségügyi közgazdaságtan kifejezéseket használja a szövegben.

IRODALOM

- ARROW, K. (1963): Uncertainty and welfare economics of medical care, *The American Economic Review*, 53. szám
- GULÁCSI L. (1999): Klinikai kiválóság – technológiaelemzés az egészségügyben, *Springer Orvosi Kiadó*
- GULÁCSI L. (2005): Egészség-gazdaságtan, *Medicina*
- KINCSES GY. (1999): Egészség-gazdaság, *Praxis Server*
- KORNAI J. (1998): Az egészségügy reformjáról, *Közgazdasági és Jogi Kiadó*
- KORNAI J. – EGGLESTON K. (2004): Egyéni választás és szolidaritás. Az egészségügy intézményi mechanizmusának reformja Kelet-Európában, *Nemzeti Tankönyvkiadó Rt.*
- MIHÁLYI P. (2000): Magyar Egészségügy: diagnózis és terápia, *Springer Orvosi Kiadó*
- MIHÁLYI P. (2003): Bevezetés az egészségügy közgazdaságtanába, *VEK, Veszprém*
- NEWHOUSE, J. P. – CULYER, A. J. (2000): Handbook of Health Economics, *Elsevier Science*
- OROSZ É. (2001): Félúton vagy tévúton? Egészségügyünk félmúltja és az egészségpolitika alternatívái, *Egészséges Magyarországért Egyesület*

Egy kiváló műhely eredményei

PM kutatási füzetek



E rendhagyó szakirodalmi tájékoztatóban egy tanulmány sorozatot szeretnék bemutatni, amely a hazai pénzügyi tárgyú kutatások jelentős részét képezi. A cél 17 különálló füzetből állva csak a figyelemfelkeltés lehet – ezt azonban igen fontosnak tartom.

A füzetek szerkesztői és jórészt szerzői a Pénzügyminisztérium (PM) kutatói. A minisztérium kutatóosztályának fenntartásával és e sorozat kiadásával értékes missziót teljesít. Az osztály feladatáról a kiadványsorozatban a következőket olvashatjuk: „a pénzügypolitika kiemelt területein a vonatkozó összefüggések feltárásával segítse a döntéshozatalt.” Ehhez hozzátesszik: „A Kutatási Füzetek sorozat célja a Pénzügyminisztériumban, illetve a Pénzügyminisztérium megrendelésére készült kutatómunkák eredményeinek bemutatása.”

A tanulmány sorozat a döntéshozatal segítségének feladatát messze túlteljesítve érdemben hozzájárul a hazai közgazdasági kutatás teljesít-

ményéhez. Az eddig megjelent 17 füzetből öt a PM kis kutatói csapatának munkája. Ezek a tanulmányok a legkiválóbbak közé tartoznak, így elmondható, hogy a műhelymunka központi helyén nemcsak a szervezésben, hanem az eredményességben is a belső munkatársak állnak. Széles körű és sikeres a külső erők bevonása. A legértékesebbnek ítéltető azonban a markánsan kirajzolódó koncepció, a kutatások összefüggő tematikai szerkezete, amely a hazai gazdaság rendkívül fontos problémáinak sokoldalú megközelítését és a feltárást teszi lehetővé. A kutatásokban tetten érhető az egységes belső szerkezetre való törekvés is: az elméleti háttér bemutatása, az empirikus kutatások eredményeinek összegzése, valamint a témák jellegétől függően a nemzetközi összehasonlítások kiterjedt alkalmazása. Az összegzés eredményessége mellett számos új kutatási eredménnyel gazdagodik a tudomány és számos vonatkozásban jól használható megalapozást kap a gazdaságpolitika.

A kutatások tematikája, amelyekről a füzetek beszámolnak, nagy vonalakban két csoportra osztható. A sorozat első hét tanulmánya egyértelműen egyetlen témát bont ki, mégpedig szisztematikusan és mélyrehatóan: minden gazdaság sikerességének bázisát, a versenyképességet. Az e tárgykörben 2003-ban és 2004-ben megjelent füzetek a PM külső szakértőkkel kiegészült csapata által elvégzett kutatásnak az eredményei. A bevezetőben a kutatás irányítója, *Lelkes Orsolya* bemutatja a versenyképességi vizsgálat szerkezetét. Eszerint három téma köré csoportosítva épült fel a kutatás a következő módon (zárójelben hozzátesszük a sorozatban megjelent tanulmányra való hivatkozást).

I. Erőforrások

Infrastruktúra (*Fleischer*, 2. füzet, 2003. augusztus)
Munkaerőpiac (*Scharle*, 4. füzet, 2003. október)
Külföldi működő tőke (*Sass*, 3. füzet, 2003. szeptember)

II. Piacműködés, szabályozási környezet

Innováció, kutatás-fejlesztés (*Borsi*, 6. füzet, 2004. február)
Vállalkozási környezet (*Kállay, Kissné Kovács, Kőhegyi*, 1. füzet, 2003. augusztus)

III. Externális hatások

Környezetvédelem (*Pataki, Bela, Kohlheb*, 2003. december)
Társadalmi kohézió (*Lelkes*, 2004. március)

A versenyképességről rengeteg írás jelenik meg, és a tarka megközelítés miatt elkerülhetetlen a fogalom körülhatárolása. Ez már a kutatási eredmények prezentálásának előszavában röviden és egyértelműen megjelenik: a versenyképességet növekedési lehetőségként értelmezik, amely mind nemzetgazdasági, mind vállalati szinten a gazdasági egység alkalmazkodóképességétől függ. A makroökonómiai, politikai, társadalmi és jogi környezet megteremti a versenyképesség lehetőségét, de a hatékonyság végső soron a gazdaság mikroökonómiai képességének javításán múlik, valamint a helyi verseny minőségén.

Ez az értelmezés világosan helyére teszi az elsőként közzétett tanulmány (*Kállay, Kissné Kovács, Kőhegyi*, 2003) témájának jelentőségét. A piaci környezet, a szabályozás és vállalkozásösztönzés – ami egyébként a füzet címe is – az állam ráhatásának terepe. A szerzők megállapítják, hogy (egy 1997–99-es felmérés szerint) a magas közterhek és a szabályozás kiszámíthatatlansága volt a kis- és közepes vállalkozások növekedésének fő korlátja. Felhívják a figyelmet arra, hogy ellentétben a nemzetközi gyakorlattal, ahol a hangsúly átkerült a támogatott szolgáltatásokról a jogi szabályozásra és a középtávon támogatás nélkül is működtethető programokra, nálunk az alkalmazott eszközök a viszonylag olcsó források szűk körű juttatására szorítkoztak és így a verseny torzítása mellett fejtették ki hatásukat. Meg kell jegyeznünk, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozás ez utóbbi téren bizonyára kedvező irányú változást kényszerített ki.

A 2. füzetként megjelent tanulmány az infrastruktúra-hálózatok és a versenyképesség összefüggéséről szól. Szerzője, *Fleischer Tamás* kiemelt súlyt ad teljesen indokoltan, az infokommunikáció szerepének. Több helyen érzékelhető, hogy nem teljesen osztja az autópálya-építéssel kapcsolatos nagy várakozásokat, hangsúlyozva, hogy az adott térségeknek a pozitív hatásokhoz rendelkezniük kell a felszívóképességhez szükséges egyéb feltételekkel, például a helyi hálózati kapcsolatrendszerekkel.

A külföldi működőtőke-befektetések szerepével foglalkozó 3. füzetben *Sass Magdolna* rámutat, hogy a legfontosabb versenytársakhoz képest a tőkebeáramlásban 1999 óta mutatkozó, egyébként nem nagy mértékű lemaradás megállításához, a tőkevonzó-képesség javításához a makrogazdasági egyensúlytalanságok megszüntetésére, az infrastruktúra és az oktatásképzés fejlesztésére van szükség. Felhívja a figyelmet a befektetésösztönzés EU-csatlakozással kapcsolatos intézményi átalakítására, ezen belül is egyebek mellett a kofinanszírozás

zott formáknak és a támogatási maximumok betartásának előtérbe kerülésére.

Scharle Ágota munkája, a 4. füzet a munkaerőpiac és a versenyképesség összefüggéséről szól. A szerző e téren a versenyképesség fő korlátjának a magas inaktivitási rátát tartja és a gazdag statisztikai anyaggal alátámasztott tanulmányában főképp ennek okait keresi. A munkaerőpiacot meghatározó tényezők szisztematikus áttekintése során egy sor fontos, égetően időszerű kérdést tárgyal. Az állami transzferekről szólva, felveti a nyugdíjkorhatár emelése esetén várható hatást, a rokkantnyugdíjasok és csökkent munkaképességűek foglalkoztatásának ügyét. Abban a kérdésben, hogy az adók változtatása, az adóemelés vagy adócsökkentés hogyan befolyásolja a munkaerő-keresletet és -kínálatot, elegendő empirikus vizsgálat hiányában nem foglal állást. Foglalkozik a minimálbérek emelésének hatásával, a munkaerő mobilitásának alacsony szintjével. A képzés helyzetével kapcsolatosan figyelemre méltó megállapítása, hogy a szakmai továbbképzéseket tartó vállalatok aránya EU-összehasonlításban és a régió más országaihoz képest is alacsony.

A Szent István Egyetem Környezetgazdálkodási Intézetének munkatársai, *Pataki György*, *Bela Györgyi* és *Kohlheb Norbert* készítették az 5. füzetben megjelent tanulmányt. A többi tanulmányhoz képest bővebb teret, részletesebb kifejtést szentelnek az elméleti megalapozásnak és a nemzetközi gyakorlat, a tapasztalatok bemutatásának, ami teljes mértékben indokoltnak mondható, ha arra gondolunk, hogy nálunk valódi, sorsdöntő jelentőségükhöz képest mennyire el nem ismertek, milyen méltatlanul háttérbe szorulnak a környezetgazdálkodási szempontok a társadalomban és a gazdasági döntésekben is. Kár, hogy elegendő empirikus felmérés hiányában kevésbé kapunk képet a hazai, meglehetősen kiábrándító állapotokról.

A versenyképesség tényezőivel foglalkozó sorozatban, a 6. kutatási füzetben *Borsi Balázs*, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi

Egyetem Heller Farkas Innovációs Kutatócsoportjának munkatársa foglalkozik a technológiai megújulás, az innováció és kutatás-fejlesztés témakörével. A fogalmakat tárgyaló bevezető fejezet után, amely a nemzeti innovációs rendszer koncepciójára épül, a magyar innovációs rendszer jellemzőinek bemutatása következik. A makrogazdasági statisztikák egyebek között azt mutatják, hogy minél fejlettebb egy ország, annál magasabb a versenyszférában kutatók aránya az összes kutatóból és e tekintetben a magyar adat az egyik legrosszabb az OECD-ben. A mikroszint elemzése vállalati felméréseken alapul, amelyből sok más mellett kiderül, hogy a vállalatok mintegy kétharmada vezetett be új technológiát a vizsgálatot megelőző években. A lehetséges gazdaságpolitikai lépések megfogalmazását célzó harmadik fejezet kiemeli a rendszerszemléletű megközelítés jelentőségét.

A versenyképesség tényezői között különleges helyet foglal el a társadalmi kohézió problémája, amellyel *Lelkes Orsolya* foglalkozik a témakörhöz tartozó utolsó, 7. füzetben. A kohézió javítása, a kirekesztettség, a munkanélküliség, a szélsőséges jövedelmi különbségek elleni hatékony fellépés pozitívan járul hozzá a gazdasági növekedés lehetőségeihez. A szerző hangsúlyozza: a valódi kérdés nem az, hogy mennyit költ a jóléti rendszerekre az állam, hanem az, hogyan költ. Igen aktuális megállapítása, hogy a juttatások formái, azok hozzájutási feltételei és a gazdasági magatartásra gyakorolt hatásuk a lényeges. A jóléti szolgáltatások minőségének kritériuma, hogy mennyire segíti a társadalmi integrációt, ezen belül különösen a munkapiaci részvételt. A társadalmi kirekesztettséggel kapcsolatos a roma népesség alacsony foglalkoztatottsága. A szerző kiemeli ennek összefüggését az e csoportra jellemző alacsony iskolázottsági szinttel. A jövedelmi helyzetről megállapítja, hogy a relatív szegénység mérőszámait tekintve Magyarország nem áll kedvezőtlen helyen az Európai Unióhoz képest.

Lelkes Orsolya tanulmánya hidat képez a kutatások másik nagy csoportjához, amelyek a lakossági jövedelmek, a társadalmi újraelosztás, a jóléti rendszerek tematikája körébe illeszkednek. E témakörben a PM kutatókollektívája jeleskedik, de kapcsolódik hozzájuk néhány meghívott külső kutató munkája is.

Ami az elsődleges jövedelmek elemzését illeti, ide a minimálbér 2001 és 2006 közötti emelésének vizsgálatával foglalkozó, a PM kutatói által készített 16. füzet köthető. Az elméleti eredményeket és külföldi empirikus kutatásokat is bemutató tanulmány központi kérdése a minimálbér-emelés hatása két területre: a jövedelemegyenlőtlenségekre és főképp a foglalkoztatásra. A kutatók részletesen vizsgálják a 2001–2002. évi és a 2006. évi minimálbér-emelések valós, illetve várható hatását. Az első esetben megállapítják, hogy nemzetgazdasági szinten a foglalkoztatás jelentős csökkenése nem következett be, de egyes ágazatokban és más dimenzióban a kisebb vállalkozások, a képzetlen és idős munkavállalók körében és a magas munkanélküliségű régiókban ez történt. Hasonlóak a várakozásaik a legutóbbi minimálbér-emelésekkel kapcsolatban is.

A társadalmi újraelosztás ügye a sorozat központi témája. E körben kiindulópontként a 9. füzetet tekinthetjük, amelynek empirikus alapanyag-elemzése nagy ívű áttekintés a magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezetéről az 1991 és 2002 közötti időszakban. A szerzők következetesen élnek a nemzetközi összehasonlítás eszközével.

Azt gondolom, mindnyájan egyetérthetünk abban, hogy napjainkban, az elkerülhetetlen reformok idején az egyik legfontosabb vitakérdés hazánkban az állam szerepvállalásának aránya és módja a jóléti rendszerekben. Az e témával foglalkozó 8. füzetnek rendhagyó módon külföldi a szerzője, *John Hills*, a London School of Economics professzora, aki a kutatócsoport meghívására Budapesten tartott előadást a témáról. A tanulmányt mindenki figyelmébe tu-

dom ajánlani, egyebek között a brit tapasztalatok bemutatása miatt. Szem előtt tartandó számunkra az a distinkció, amelyet Hills professzor az előadás gondolati vázaként is használ: az állam és a magánszféra szerepvállalásában megkülönbözteti az ellátást (ezen alapjában azt érti, hogy a szolgáltató állami vagy magántulajdonú intézmény-e), a finanszírozást (ki fizeti a szolgáltatást) és a döntést (megválaszthatja-e a magánszemély a szolgáltatót és a fizetendő árat). Figyelemre méltó, hogy a *Thatcher-* és a *Major-*kormányzat idején lezajlott 18 éves privatizációs folyamat a jóléti szektorban a szolgáltatások összetételén alig változtatott, az állami szektor aránya alig csökkent (52 százalékról 49 százalékra).

Átfogó tematikájú a jóléti újraelosztás mértékével és hatékonyságával foglalkozó 17. kötet is, amelynek fő kérdése az újraelosztási modellek és eszközök megválasztása. A szerzők – a PM kutatói – bőséges tényanyaggal mutatják be a hazai újraelosztás rendszerét és arra a következtetésre jutnak, hogy a magyar jóléti rendszer méltányos, de alacsony hatékonysággal működik, ezért hosszú távon jelen formájában nem fenntartható. A segélyek célzottságát közepesnek ítélik, az ártámogatásokat rossznak. A szerzők határozottan a gazdagabbaknak túl sokat nyújtó adókedvezmények megszüntetése mellett foglalnak állást.

A hazai jövedelem-újraelosztást mikroszimulációs modellel vizsgálja a sorozat 10. darabja. Ennek keretében a szerzők bemutatják a 2002–2004-es időszakban alkalmazott adó- és támogatási rendszerek hatását a társadalom egészére és különböző szempontok szerint kialakított csoportjaira. A szerzők a háztartások és egyének oldaláról végzett vizsgálatuk alapján szintén azt állapítják meg, hogy az adókedvezmények inkább a közepes jövedelműeknek kedveznek, eltörlésük, a központi támogatások szerepének növelése pedig a legszegényebb rétegeknek, ezen belül is a gyermekes háztartásoknak előnyös.

A magyar gazdaság egyik súlyos problémája az inaktív magas száma, Nem csupán az elöregedésről és az oktatásban töltött életszakasz meghosszabbodásáról van szó, nem is munkanélküliségről, amely a munkát keresők magas hányadában töltene testet. Jelentősen hozzájárul az inaktivitáshoz a munkaképes korú népesség nemzetközi összehasonlításban magas hányadának egyáltalán nem természetes távolmaradása a foglalkoztatástól. E nagyon fontos kérdéstről szól *Cseres-Gergely Zsombor* tanulmánya (13. füzet), amely kiemelten vizsgálja az inaktív középkorú emberek és háztartások csoportját. A KSH egy felméréseinek a Függelékben közzétett feldolgozásán alapuló tanulmányában főképpen a korai nyugdíjba vonulás okait keresi, feltételeit és hatását elemzi. A nyugdíjrendszerrel függ össze a 14. kötet is, amely hosszú időtávú, 1992–2001-ről szóló áttekintés a korosztályi számlák alakulásáról, amely *Gál Róbert Iván, Törzsök Árpád, Medgyesi Márton* és *Révész Tamás* munkája.

A lakossági jövedelmek vizsgálatához kapcsolódik a megtakarítások ösztönzési rendszerének, közelebről az adórendszerbe épített ösztönzők hatásának elemzése, amely *Vidor Anna* tanulmányának, a 15. füzetnek a tárgya. A szerző kiindulópontja, hogy az ilyen ösztönzők csak akkor hatásosak, ha legalább részben új megtakarítások ösztönzését segítik elő és

nem csupán átcsoportosítást váltanak ki. Megállapítja: ilyen hatásúak Magyarországon az adókedvezményekkel összekötött nyugdíjalapú megtakarítások.

Mint láttuk, a sorozatból kirajzolódik, hogy a közzétett kutatások központi témája a versenyképesség pénzügyi vonatkozásainak, valamint a lakossági jövedelmeknek és a társadalmi újraelosztásnak a vizsgálata volt különböző aspektusokból.

Két kivétel a 11. és 12. számot viselő füzet, amely különleges témával foglalkozik: *Lesi Mária* és *Pál Gabriella* a szén-dioxid-emisszió kereskedelme elméleti alapjaiba és Európai Unió szabályozásába avatja be az olvasót, valamint részletesen tárgyalja ennek várható hatását a hazai villamosenergia-piacra.

Összegzésképpen megállapítható: az értékes sorozat a benne felvetett témák súlyát, a kutatómunka eredményességét tekintve a pénzügyi tárgyú vizsgálatok megkerülhetetlen részévé vált. Így fontos forrása mind a gazdasági döntéseknek, mind a további kutatásnak, az oktatásnak és hadd tegyük hozzá: az ismeretterjesztésnek és a sajtó munkásai eligazodásának e gyakran tárgyalt témákban. A PM kutatói műhely munkájának és az értékes tanulmány sorozatnak folytatását reméljük és várjuk, mindannyiunk javára.

Schweitzer Iván

A PM KUTATÁSI FÜZETEK SOROZATBAN 2006 JÚLIUSÁIG KÖZZÉTETT TANULMÁNYOK JEGYZÉKE

1 Kállay László, Kissné Kovács Eszter, Kőhegyi Kálmán: Piaci környezet, szabályozás és vállalkozásösztönzés, 2003. augusztus

2 Fleischer Tamás: Az infrastruktúra-hálózatok és a gazdaság versenyképessége, 2003. augusztus

3 Sass Magdolna: Versenyképesség és a közvetlen külföldi működőtőke-befektetésekkel kapcsolatos gazdaságpolitikák, 2003. szeptember

4 Scharle Ágota: Munkaerőpiac és versenyképesség, 2003. október

5 Pataki György, Bela Györgyi, Kohlleb Norbert: Versenyképesség és környezetvédelem, 2003. december

6 Borsi Balázs: A technológiai megújulás, az innováció és a kutatásfejlesztés, mint versenyképességi tényezők a magyar gazdaságban, 2004. február

- 7** Lelkes Orsolya: Társadalmi kohézió Magyarországon: elméleti alapok és tények, 2004. március
- 8** Hills, John: Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban (szerkesztette: Benedek Dóra), 2004. május
- 9** Benedek Dóra, Lelkes Orsolya, Scharle Ágota és Szabó Miklós: A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete 1991–2002, 2004. augusztus
- 10** Benedek Dóra és Lelkes Orsolya: A magyarországi jövedelem-újraelosztás vizsgálata mikroszimulációs modellel, 2005. január
- 11** Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem elméleti alapjai és Európai Unió szabályozása, 2005. március
- 12** Lesi Mária és Pál Gabriella: A széndioxid emisszió kereskedelem bevezetésének várható hatása a hazai villamosenergia-piacra, 2005. április
- 13** Cseres-Gergely Zsombor: Inaktív középkorú emberek és háztartások: Magyarországi tapasztalatok, 2005. május
- 14** Gál Róbert Iván, Törzsök Árpád, Medgyesi Márton és Révész Tamás: Korosztályi számlák Magyarországon, 1992–2001, 2005. július
- 15** Vidor Anna: A megtakarítás-ösztönzők hatása: Magyarországi tapasztalatok, 2005. október
- 16** Benedek Dóra, Rigó Mariann, Scharle Ágota és Szabó Péter: Minimálbér-emelések Magyarországon, 2001–2006, 2006. január
- 17** Benedek Dóra, Firlé Réka, Scharle Ágota: A jóléti újraelosztás mértéke és hatékonysága, 2006. július