



MAGYAR NEMZETI BANK

MNB-tanulmányok

49.

2006

ORBÁN GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY

Magyar fiskális politika: Quo vadis?

Orbán Gábor–Szapáry György

**Magyar fiskális politika:
Quo vadis?**

2006. február



Az „MNB-tanulmányok” sorozatban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák,
és nem feltétlenül tükrözik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

MNB-tanulmányok 49.

Magyar fiskális politika: Quo vadis?

Írta: Orbán Gábor–Szapáry György*

(Magyar Nemzeti Bank, Közgazdasági elemzések és kutatás)

Budapest, 2006. február

Kiadja a Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Missura Gábor

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 1585-5678 (on-line)

* Köszönettel tartozunk Auth Henriknek és Oblath Gábornak hasznos észrevételeikért. Az esetlegesen fennmaradó hibákért a felelősség kizárólag a szerzőket terheli.

Tartalom

Összefoglalás	5
Bevezetés	6
1. A fiskális politika makrogazdasági hatásai	7
1.1. A fiskális politika feladatai	7
1.2. A tartós deficit makrogazdasági következményei	7
2. Fiskális politika Magyarországon	10
2.1. A fiskális politika fellazulása	10
2.2. A tartós államháztartási deficit és a folyó fizetési mérleg	11
2.3. Hatékonyság és újraelosztás	13
2.4. A fiskális kiigazítás kérdései	16
2.5. A hitelesség kérdései	16
3. Gazdaságpolitikai következtetések	18
Hivatkozások	21

Összefoglalás

A tanulmány áttekinti a Magyarországon az elmúlt években magas szinten állandósult államháztartási hiány okait és makrogazdasági hatásait, majd röviden vázolja a lehetséges megoldási irányokat. Rövid elméleti kitekintés után elemezzük a fiskális politika fellazulásának folyamatát, illetve annak hatását a külső egyensúlyra és hazánk kockázati megítélésére. Felhívjuk a figyelmet azokra a veszélyekre, amelyek a tartós államháztartási hiány következtében a hosszú távú kiegyensúlyozott növekedést fenyegetik. A tanulmány végén a teljesség igénye nélkül levonunk néhány következtetést a gazdaságpolitika számára.

JEL-kód: E61, E62, E66, H0.

Kulcsszavak: fiskális politika, egyensúly, államháztartási reform.

Bevezetés

Magyarországon a krónikusan magas költségvetési hiány hordozza e pillanatban a legkomolyabb makrogazdasági kockázatokat. Azért, hogy a helyzet megoldására javaslatokat tegyünk, az alábbiakban összefoglaljuk a fiskális politika makrogazdasági hatásaira vonatkozó általánosan elfogadott és alapvető elméleti és tapasztalati ismeretek idevágó részét, illetve egyes frissebb hazai vizsgálatok eredményeit. Ezután bemutatjuk a magyar fiskális politikai helyzetet, a fiskális politika fellazulásának folyamatát, illetve annak hatását a külső egyensúlyra és hazánk kockázati megítélésére. A tanulmány végén vázoljuk azokat a főbb elveket, amelyeket az elkövetkező években a fiskális politikának követnie kellene.

Írásunk fő üzenetét remekül kifejezi egy aforizmacsokor, amelyet Willem Buitertől kölcsönöztünk (Buitert, 2006): Herbert Stein¹ sokat idézett megállapítása szerint „ami nem tarthat örökké, annak egyszer vége lesz”. Ezt Rüdiger Dornbusch, a nemrég elhunyt híres közgazdász megfogalmazásával úgy bővíthetjük: „Ami nem tarthat örökké, az sokkal tovább tarthat, mint gondolnánk, és az elkerülhetetlen korrekció gyorsasága és erőssége mindig meglepetést okoz”. Benjamin Friedman pedig a következő fonák olvasatát adta Stein törvényének: „A magas államháztartási hiánnyal semmit sem kell kezdeni, mert valami majd úgyis történni fog”. Fiskális kiigazítás nélkül előbb vagy utóbb „valami tényleg történni fog”. A döntéshozókon múlik, hogy a jövőben a fiskális politika további sokkok forrása, vagy az egyensúlyi növekedés hajtóereje lesz.

¹ Herbert Stein az amerikai elnökök mellett működő közgazdasági tanácsadó testület elnöke volt Nixon és Ford idejében.

1. A fiskális politika makrogazdasági hatásai

1.1. A FISKÁLIS POLITIKA FELADATAI

A klasszikus, Richard A. Musgrave nevéhez kötődő felosztás szerint a fiskális politikának három funkciója van: az allokáció, a redisztribúció és a stabilizáció (Musgrave, 1959). Az allokációs funkció lényege bizonyos piaci tökéletlenségek vagy kudarcok kezelése. A piac például nem képes biztosítani a közjavak kínálatát, mert azok fogyasztásából nem zárható ki az egyének, így fölmerül a potyautazás lehetősége (ilyen pl. a közúthálózat használata).² A piaci tökéletlenségek következtében egyes javakból állami beavatkozás nélkül alulfogyasztás (honvédelem), illetve túlfogyasztás (energia-hordozók) alakulna ki. Az állam allokációs funkcióján keresztül viszont képes e javak kínálatát és fogyasztását közelebb hozni a társadalmi optimumhoz. Ennek megfelelően közszolgáltatásokat nyújt, létrehozza a gazdasági tevékenység végzésének törvényes kereteit és az ahhoz szükséges fizikai infrastruktúra egy részét, hozzájárul az egészséges és képzett munkaerőállomány biztosításához, adminisztrációs és védelmi feladatokat lát el stb.

A *redisztribúciós* funkción keresztül az állam képes a jövedelmi egyenlőtlenség mérséklésére, a szolidaritás elvének érvényesítésére. Ennek legfőbb eszközei az állami transzferek és az adórendszer.

A harmadik, *stabilizációs* funkció eredeti értelmében az üzleti ciklusok simítására vonatkozik az automatikus stabilizátorok működtetésén keresztül. Ezek olyan költségvetési tételeket értünk, amelyek a kibocsátás ingadozásait követik, például gyengébb konjunktúra idején az adóbevételek csökkennek, a munkanélküli-ellátás emelkedik, így az automatikus stabilizátorok recesszió idején növelik, fellendülés idején pedig csökkentik a költségvetés hiányát.

Viszonylag erős konszenzus van a közgazdasági irodalomban arról, hogy e feladatok megfelelő ellátásával az állam képes növelni a potenciális kibocsátást. Egyrészt javakat és szolgáltatásokat állít elő, amelyek rendszerint a nemzetgazdasági szintű kibocsátás jelentős részét teszik ki. Másrészt, mivel a fiskális politika nincs arra kényszerítve, hogy minden évben egyensúlyban tartsa a költségvetést, anticiklikus politikát folytatva teret engedhet az automatikus stabilizátorok működésének, így elkerülheti azt, hogy nagyon gyakran kelljen változtatnia az adókulcsokat. Ennek kedvező hatása van a makrogazdasági folyamatokra, mert kiszámíthatóbb környezetet teremt a gazdasági szereplők döntései számára, és minimalizálja az adóztatás torzító hatását. Az anticiklikus fiskális politika azáltal is emelheti a potenciális kibocsátást, hogy mérsékli a gazdaság ingadozásait. Ez a hatás abban az esetben lehet lényeges, ha az erőforrások egy részének rendszeres és tartós kihasználatlansága a fizikai és humántőkébe történő beruházások visszaeséséhez vezet hosszabb távon is, és nem fordul meg a gazdaság ciklikus felívelésével.

1.2. A TARTÓS DEFICITEK MAKROGAZDASÁGI KÖVETKEZMÉNYEI

A tartósan magas, fenntarthatatlan költségvetési hiány ugyanakkor akadályát jelentheti az összes fent felsorolt feladat ellátásának. Miközben a fejlett gazdaságokban az 1970-es évekig a költségvetés csak szélsőséges helyzetekben, pl. háborúk idején volt huzamosabb ideig deficites, az utóbbi évtizedekben és különösen az ezredforduló óta a legtöbb fejlett ország elhúzódó költségvetési problémákkal küszködik. A musgrave-i szemlélethez képest ezért a stabilizáció kifejezés tartalma újabb értelmezéssel egészült ki: eszerint az államnak hosszú távon a költségvetési deficit tartós, vagyis az üzleti ciklusokhoz nem köthető elemét összhangba kell hoznia a fenntarthatóság követelményével. A makrogazdasági válságok jelentős részének tanulsága az, hogy amennyiben a fiskális politika jelentős jövőbeli kötelezettségeket halmoz fel, vagyis állandóan növeli az államadósság GDP-hez viszonyított arányát, a gazdasági szereplők bizalma megrendül az állam hitelképességében. Ennek az a magyarázata, hogy a kamatok törlesztéséhez egyre magasabb jövőbeni adóztatás szükséges, ami egy ponton túl már a megtermelt jövedelem kiugróan nagy részének az elvonását jelentené. Ebben az esetben viszont az államnak már kisebb kárt jelent az államcsőd bejelentése, mint a gazdaságilag

² A közjavak olyan jóságok, amelyek esetében a közösség tagjai állami beavatkozás nélkül nincsenek ösztönözve, hogy fizessenek egy szolgáltatásért, holott lehetetlen kizárni őket belőle. Ilyen esetekben bár a magánköltségek meghaladnák a magánhozamokat, a társadalmi költségek jóval a társadalmi hozamok alatt vannak, ezért indokolt az állami beavatkozás, pl. sokak jóléte nő egy infrastrukturális beruházás hatására, az egyének önként, koordináció hiányában mégsem fizetnék be a beruházáshoz szükséges összeget.

és politikailag kivihetetlen mértékű adóztatás, így nagy eséllyel az előbbit választja, és ezt a racionális befektetők is előre látják. Számos nemzetközi példát találunk arra, hogy egy állam felfüggeszti az adóssága törlesztését, és annak átütemezését kéri; a legutóbbi ilyen eset Argentínában történt 2002-ben. Az ilyen adósságválságok rendszerint igen nagy jóléti veszteségeket vonnak maguk után, magas munkanélküliség és infláció, illetve visszaeső termelés és fogyasztás formájában. Ezért ha a fiskális politika korlátlanul növeli az adósságrátát, akkor csak ronthatja a gazdaság teljesítményét ahelyett, hogy javítaná.

A tartósan magas államháztartási hiány egyik velejárója a külső eladósodás, amely a tapasztalatok szerint különösen költségessé teheti az egyensúlytalanságok esetleges válságszerű korrekcióját. A legtöbb empirikus munka arra az eredményre jutott, hogy a magánszektor megtakarításnövekedése nem ellensúlyozza az államháztartás megtakarításcsökkenését, azaz nem teljesül a ricardói ekvivalencia. Ekkor a tartós deficit és az ebből fakadó növekvő eladósodás csökkenti a nemzeti megtakarításokat, és az aggregált túlkereslet részben a folyó fizetési mérleg egyenlegének romlásában, vagyis külső eladósodásban csapódik le. A csökkenő megtakarítások ráadásul növelik a reálkamatokat, így az államháztartás forrásokat von el a magánszektor beruházási tevékenységétől, hosszú távon csökkentve a tőkeállományt, a potenciális kibocsátást és a foglalkoztatottságot.

A tartósan magas vagy növekvő államháztartási és folyó fizetésimérleg-hiány csökkenti a potenciális növekedési ütemet és emeli reálkamatokat, így kétszeresen is nehezíti az adósság szolgálatát, és gerjeszti az adósság növekedését. Amennyiben a befektetők szemében megkérdőjeleződik az államadósság és/vagy a külső adósság fenntarthatósága, a kockázati prémium emelkedése miatt a reálkamatok még tovább nőnek, súlyosbítva a fiskális problémát. A gazdaság kockázati megítélésének romlása a várakozások bizonytalanabbá válásához vezet, ami kifejeződik az eszközárak (pl. a valutaárfolyam) megnövekedett volatilitásában, és a beruházási kedv, valamint a külkereskedelem lanyhulását vonja maga után. A befektetői hangulat jelentős romlása végső soron a nominális stabilitás fenntartását veszélyezteti: megnő a kockázata egy olyan forgatókönyvnek, amikor a monetáris politika rendelkezésére álló eszközeivel nem képes lehorogonyozni a várakozásokat és visszatéríteni a gazdaságot egy egyensúlyi pályára.

A fiskális politikának elméletben határokat szab az intertemporális költségvetési korlát, amelynek az a lényege, hogy a jövőbeli állami kiadások jelenértéke és az államadósság együttesen meg kell, hogy egyezzen az állam jövőbeli bevételeinek jelenértékével. Ez az elméleti korlát azonban nem alkalmazható a gyakorlatban úgy, mint az államháztartási folyamatok fenntarthatóságát biztosító erő, mert a horizontja túl hosszú, így nem képes korlátozni a politikai döntéshozókat. Az eladósodás azonban nyilvánvalóan nem mehet örökké, előbb vagy utóbb a kiigazítás valamilyen formában lezajlik.

A fiskális fegyelem betartatása a piaci (befektetői) reakcióktól, illetve a felelős fiskális politikától várható. Kizárólag a piaci kontroll fegyelmező erejére ugyanakkor nem érdemes hagyatkozni, mert a piac gyakran hosszabb ideig tétlenül figyel a költségvetési fegyelem fellazulását, hogy azután hirtelen és válságszerű körülmények között kényszerítse ki a kiigazítást. Egy új egyensúlyi helyzet ugyanis kialakulhat rendkívül alacsony külföldi forrásbevonás mellett is, ez azonban a tőkeállomány bővülése és végső soron a gazdasági felzárkózás szempontjából általában nem optimális. Az ilyen piaci eredetű kiigazítások elkerülése végett egyre több országban vezettek be fiskális szabályokat, amelyek kötelező erejű és számszerű korlátokat határoznak meg a fiskális politika számára. Ilyen fiskális szabály például az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Paktuma is.

A fiskális fegyelem betartásán túlmenően az üzleti ciklusok mérséklésére irányuló törekvésnek is érdemes ésszerű határt szabni. A tapasztalat azt mutatja, hogy az automatikus stabilizátorokon túlmenő diszkrecionális intézkedések rendszerint destabilizáló hatást fejtenek ki, mivel ilyen intézkedéseket politikailag könnyebb hozni a fiskális politika lazítása irányába (adócsökkentés vagy kiadásnövelés), és ezt azután legtöbbször nem ellentételezi fiskális szigorítás (az adó visszaemlése az eredeti szintre vagy a kiadások csökkentése). A fiskális politika így prociklikussá válik, amint a gazdaságban elindulnak a kedvezőbb konjunkturális folyamatok. A politikai tényező igen gyakran vezet recesszióban is prociklikus fiskális politikához: a fellendülés idején elmulasztott szigorítás után a recesszióban a felhalmozódó adósság és külső egyensúlytalanság miatt élesen merül fel a kiigazítási kényszer, így elmélyítve a gazdasági problémákat. Hasonló jelenségnek lehettünk tanúi a 2000-es év körüli kedvező konjunktúra idején az euroövezetben, amikor alig néhány ország használta ki az alkalmat a fiskális egyensúlyhoz való visszatérésre, ezért a többieknek a gazdaság fékeződése idejére nem maradt mozgásterük a ciklikus szempontból indokolt fiskális élénkítéshez (ld. erről Fatás és szerzőtársai, 2003). Fel-

törekvő gazdaságok esetében a helyzetet súlyosbítja, hogy recesszió idején a tőkepiaci bizalom egyébként is törékeny, ezért a kiigazítás fájdalmasabb lehet.

A prociklikusságot emellett erősíti a politikai döntések időigényessége is: a diszkrecionális lépések időzítése rendszerint nem optimális, hiszen mire egy-egy intézkedés életbe lépne, addigra a gazdaság már a ciklus egészen más pontján lehet. Mindez oda vezet, hogy a fiskális politika a ciklusok ingadozásának mérséklése, a sokkok tompítása helyett maga is a sokkok forrásává válhat. Ez többek között azért okoz problémát, mert ebben az esetben a fegyelmetlen fiskális politika az országok közötti gazdasági ciklusok deszinkronizációjához vezet, ami például egy valutaunióban újratámasztja a közös monetáris politika hatékony működésének is (Darvas, Rose és Szapáry, 2005).

2. Fiskális politika Magyarországon

2.1. A FISKÁLIS POLITIKA FELLAZULÁSA

Az elmúlt években a magyar államháztartási folyamatokat magas szinten állandósult deficit és emelkedő államadósság jellemezte. Az 1. ábra mutatja a főbb fiskális mutatók alakulását 1994 és 2005 között.³ A kedvező ciklikus feltételek ellenére 2001-2002-ben jelentős lazítás történt a költségvetés tartós tételeiben. Ennek háttérben diszkrecionális fiskális intézkedések álltak: jelentősen emelkedtek a közalkalmazotti bérek, a transferek és a svájci indexálást meghaladó mértékben a nyugdíjak, illetve adópolitikai lépések hatására kismértékben az adóbevételek is csökkentek (MNB, 2005). A lazítást 2003-ban és 2004-ben sem követte valódi szigorítás, 2005-ben pedig a kismértékű negatív ciklikus hatásnál⁴ jóval nagyobb lazításnak lehettünk tanúi.

1. ábra

A főbb fiskális mutatók alakulása (1994-2005)



Forrás: MNB. ESA 95 adatok. A 2005-ös ESA 95 deficit az MNB becslése.

Az igen magas szinten megrekedt államháztartási hiányt nem a gazdaság potenciálistól elmaradó teljesítménye okozta, illetve nem tekinthető úgy sem, mint a gyengélkedő gazdaság élénkítésére tett kísérlet. Az ábra azt is mutatja, hogy 2002 óta az emelkedő államadósság ellenére a GDP-arányos kamatkidadások szintje lényegében nem nőtt, ami főleg a devizafinanszírozás térnyerésének tudható be. A ciklikusan kiigazított államháztartási hiány tartósan magas szintje a kiigazí-

³ A feltüntetett statisztika az Eurostat 2004. márciusi határozatával összhangban lévő módszertan szerint a magánnyugdíjpénztárakat az államháztartási körön kívül tartja számon. Bár az Eurostat 2004. szeptemberében átmeneti mentességet biztosított a magánnyugdíjpénztárak államháztartáson belüli elszámolására, erre csak 2006-ig van a lehetőség, ezért az utóbbi elv szerint képzett mutató elemzési céljainkra nem alkalmas.

⁴ Bár 2005-ben a kibocsátás kismértékben a potenciális szintje fölött volt, a kibocsátás szerkezete az államháztartás hiányára mégis negatívan hatott, mivel a főbb adóalapok – a bérek és a fogyasztás – csak mérsékelten növekedtek. A ciklikusan kiigazított államháztartási hiány módszertanát és alakulását ld. P. Kiss – Vadas (2005) tanulmányában.

tásra való képtelenségről, a reformok lendületvesztéséről árulkodik. A felhalmozott kiigazítási kényszer ugyanakkor egyre inkább akadályává válik egy esetleges recesszióra való megfelelő fiskális politikai válasznak.

Az ábrán látható az is, hogy Magyarországon a korábbi csökkenő tendencia után 2001 óta ismét nő a GDP-arányos államadósság (adósságráta). Az ESA 95 adósságráta, amely a magánnyugdíjpénztárakat az államháztartási körön kívül tartja számon, már 2004-ben meghaladta a 60 százalékos maastrichti referenciaértéket. Ehhez nagyban hozzájárult, hogy 2001 után, a korábbi tendenciát megtörve az államháztartás hiánya tartósan a kamategyenleg fölé került, vagyis az elsődleges egyenleg 2002 óta folyamatosan negatív.⁵ Az adósságállomány növekvő pályája egyre magasabb jövőbeli adókat von maga után, az adóztatás azonban torzítja a gazdasági szereplők viselkedését, így alacsonyabb jövőbeli kibocsátást eredményez.⁶ Másrészt, amennyiben az adósság a külfölddel szemben áll fenn, a belföldön megtermelt jövedelem egyre növekvő hányada áramlik külföldre az adósság szolgálatára.

A GDP-arányos államadósság csökkentése a társadalom előregedéséből következő implicit adósságállomány nagysága miatt is alapvető fontosságú. A legjelentősebb implicit adósság a nyugdíjrendszerből adódik: a nyugdíjkiadások fedezéséhez már ma is jelentős, a GDP 2 százalékát elérő költségvetési többletforrásra van szükség a beszedett járulékon felül, és a rendszer jelenlegi paramétereit mellett ez a forrásigény csak növekedhet. Bár az 1997-1998-ban végrehajtott nyugdíjreform évtizedekre biztosította volna a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát, az azóta több ízben lecsökkentett járulékok, a már törvénybe foglalt jövőbeni járulékcsoökkentések és a nyugdíjak egyidejű emelése mára mintegy megnegyezerte a nyugdíjrendszerből fakadó hosszú távú költségvetési terheket.⁷

2.2. A TARTÓS ÁLLAMHÁZTARTÁSI DEFICIT ÉS A FOLYÓ FIZETÉSI MÉRLEG

Az államháztartási hiány növekedése, amennyiben ezt nem kompenzálja a háztartások megtakarításainak növekedése és/vagy a vállalatok nettó finanszírozási igényének csökkenése, a folyó fizetési mérleg romlásához vezet.

Magyarországon az államháztartási hiány felduzzadásának folyamata eltérő választ váltott ki a különböző gazdasági szereplőkből (2. ábra). A háztartások likviditáskorlátainak oldódása már a korábbi években is megfigyelhető volt, és ez nettó megtakarításaik fokozatos apadásában mutatkozott meg. A folyamatot azonban sokszerűen felgyorsította a 2001-ben kezdődött állami lakáshitel-program, amelynek következtében a háztartások nettó megtakarításai 2003-ra gyakorlatilag eltűntek, és csak 2004-től váltak ismét enyhén pozitívvá. Ezzel ellentétben a vállalati szektor finanszírozási igénye 2000 óta folyamatosan mérséklődött, sőt 2002 végén és 2003 elején egyes negyedévekben a nem-pénzügyi vállalatok nettó megtakarítói is váltak. A vállalati beruházási aktivitás mérséklődése a 2001-2003 között tapasztalt gyenge nemzetközi konjunktúra következménye volt. Ha a vállalatok a korábbihoz hasonló szintű finanszírozási igényt mutatnak, a fizetési mérleg egyenlege még sokkal kedvezőtlenebbül is alakulhatott volna.

Mivel a magyar államháztartás finanszírozási igénye a 2002-es lazulás után nem csökkent számottevően, 2001 óta a külfölddel szembeni pozíció folyamatosan romlott. A 2. ábrán feltüntetett⁸ folyó fizetésimérleg-hiány 2002 vége óta a GDP 8-10 százaléka körül ingadozott. Mivel a magas folyó fizetésimérleg-hiány nem a vállalati szektor beruházásainak, hanem az államháztartás tartósan magas finanszírozási igényének, illetve a háztartások alacsony megtakarítási hajlandóságának tudható be, az állami beruházásokat leszámítva (amely 2005-ben a GDP kb. 4-5 százalékát tette ki) a külföldi forrásbevonás a hazai tőkeállomány és így a potenciális kibocsátás emelkedéséhez nem tudott érdemben hozzájárulni.

⁵ Czeti és Hoffmann (2006) szerint az adósságráta akkor térhetne vissza 2009-re a 60%-os korlát alá, ha az elsődleges pénzforgalmi egyenleg 2007-re egyensúlyba kerülne, és egyensúlyban is maradna.

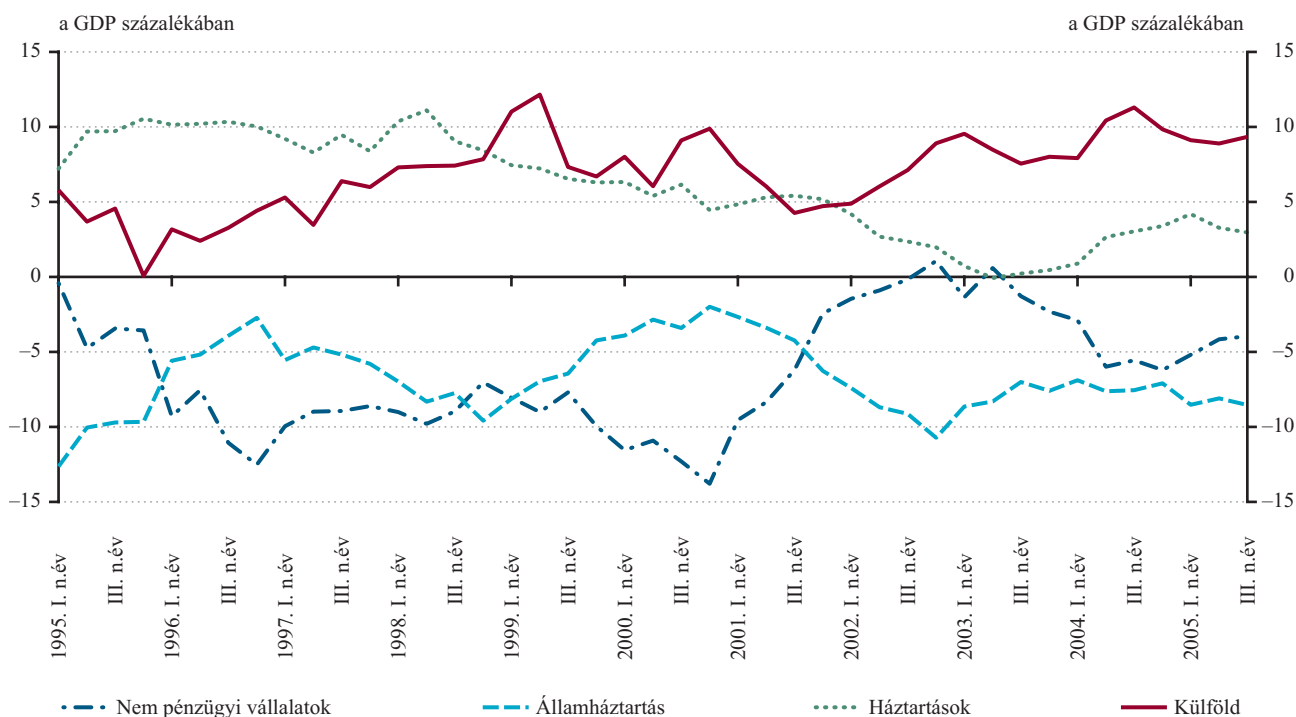
⁶ Az államadósság optimális szintje és az adók torzító hatásának összefüggéséről ld. Aiyagari és McGrattan (1998) tanulmányát.

⁷ A nyugdíjrendszerből fakadó hosszú távú determinációk bővebb elemzését ld.: Orbán – Palotai (2005).

⁸ Az ábrán az ún. „alulról” (pénzügyi számlákból) számított külső finanszírozási igény látható, ami a külső adósság növekedése szempontjából mérvadó mutató. Egyelőre nem világosak az okai annak a jelenségnek, hogy az alulról, illetve a „felülről” (a reálgazdasági folyamatok felől) számított külső finanszírozási igény-statisztika görbéi 2004 közepe óta szétnyíltak, és az utóbbi azóta a GDP 7-8 százaléka körül alakul. Annyit mindenesetre érdemes megjegyezni, hogy hasonló szétnyílás volt megfigyelhető más EU-tagállamokban is az EU-csatlakozásukat követő néhány évben.

2. ábra

A főbb szektorok nettó finanszírozási képességének alakulása



Forrás: MNB. Szezonálisan kiigazított idősorok.

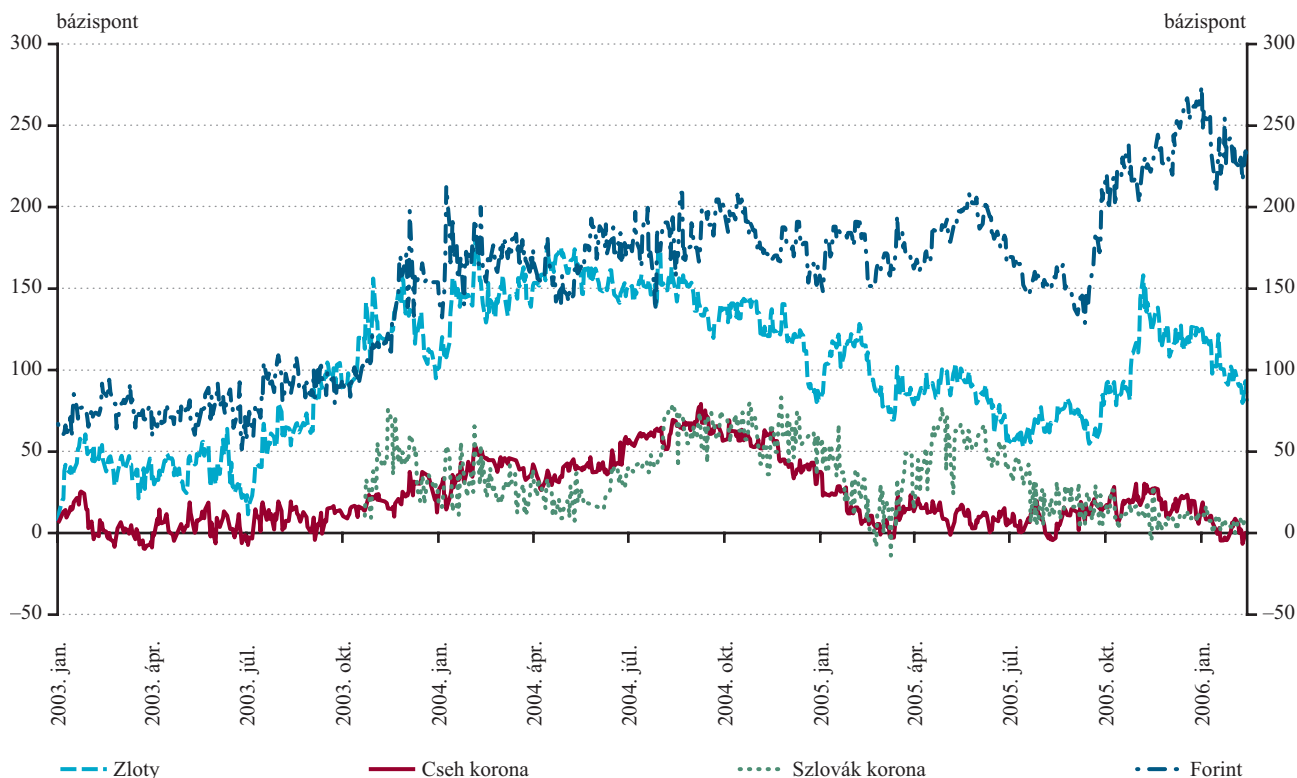
Meddig képes a magyar gazdaság ilyen nagy mértékben támaszkodni külföldi forrásokra? Mivel hazánk magas fizetési mérleg hiányának fedezéséhez nem elegendő a külföldi működőtőke-beáramlás, rá vagyunk utalva a külföldi adósságeneráló portfóliótőke-áramlásra. A globális tőkepiacokat jelenleg likviditásbőség, azaz a hitelek bőséges kínálata jellemzi, amelynek háttérében a globális piacokon több éve uralkodó alacsony kamatok, valamint az iparosodó ázsiai országok, illetve a főbb kőolaj-exportőr államok igen magas nettó megtakarításai állnak. A globális forrásbőség történelmi csúcspontok közelébe növelte a globális kockázati étvágyat, így a feltörekvő és konvergáló gazdaságok általános kockázati megítélése kedvezően alakult az elmúlt években; erre utalnak a kockázatosabbnak tekintett országok állampapírjaitól elvárt alacsony kockázati felárak. A tapasztalatok szerint azonban ezek a kockázati felárak nagymértékben függenek a nemzetközi kamatok szintjétől, vagyis például egy szigorodó nemzetközi kamatkörnyezetben a kockázatosabb értékpapiroktól elvárt prémium is emelkedik, és emiatt a feltörekvő piaci hozamok az euro- és dollárhozamoknál nagyobb mértékben nőnek. A nemzetközi kamatok alakulására viszont a főbb gazdaságokban, tehát az Egyesült Államokban és az euroövezetben tapasztalható konjunktúraingadozások és inflációs kilátások hatnak. Ezek megváltozása esetén tehát a feltörekvő gazdaságoknak, így hazánknak is lényegesen kedvezőtlenebb külső finanszírozási feltételekkel kell számolnia.

Miközben a globális befektetői légkör esetleges megváltozása minden feltörekvő és konvergáló országot érintene, a magyar gazdaság különösen sebezhető. A magyar fiskális politika 2002 óta egyre súlyosbodó hitelességi problémája és az ezt kísérő, aggasztó mértékű külső eladósodás tükröződik a hosszú lejáratú forintállampapírok hozamainak alakulásában. A 3. ábra mutatja, hogy az eurohozamok feletti öt év múlva induló öt éves forward felár meghaladja a 200 bázispontot, míg 2003 elején 100 bázispont alatt mozgott. Az ábrán az is látható, hogy a visegrádi régió többi országához képest hazánk piaci megítélése igen kedvezőtlenül alakul. A hosszú hozamok ilyen alakulása a hazai egyensúlyi problémák és a nominális konvergenciafolyamat kedvezőtlen befektetői megítélésének és ebből következően a várt eurocsatlakozási dátum folyamatos kitolódásának a következménye.

Paradox módon, a magyar fizetési mérlegre két oldalról is fenyegetést jelentene a globális konjunktúra esetleges felerősödése. Egyrészt a külső piacok élénkülése a hazai vállalati beruházásokat ösztönözné, ami a jelenlegi fiskális kilátások mellett tovább emelné a folyó fizetési mérleg hiányát. Másrészt a globális konjunktúra élénkülése hatással lehet a nem-

3. ábra

Az 5 év múlva induló 5 éves forward hozamfelárak az euro forwardok fölött a visegrádi országokban, 2003-2006



Forrás: Reuters.

zetközi kamatokra, amelyek emelkedése a globális kockázati étvágy megcsappanásán keresztül egy, a piac által kikényszerített fizetésimérleg-korrekcióba torkollhatna Magyarországon. Ebben az esetben a külföldi források költsége a jelenleginél jóval magasabb lenne, illetve a magyar folyó fizetési mérleg hiányát finanszírozó tőkeáramlás elapadása sem zárható ki. A folyó fizetésimérleg-hiány esetleges válságszerű korrekciója a fogyasztás és a foglalkoztatottság sokszerező visszaesésével fenyeget, és jelentős társadalmi-gazdasági áldozatokkal járhat együtt. Ennek megelőzése érdekében mielőbbi nagymértékű és következetesen végrehajtott fiskális kiigazításra van szükség.

2.3. HATÉKONYSÁG ÉS ÚJRAELOSZTÁS

Az államháztartás optimális mérete a közgazdászok körében is vitatott téma. Egyfelől az adóztatás bizonyos szintje szükséges ahhoz, hogy az állam képes legyen újraelosztási funkciójának eleget tenni. Másfelől azonban az államháztartás túlzott mérete fenyegeti a hatékony erőforrás-allokációt és így a potenciális kibocsátást. A túlzott állami szerepvállalás, illetve a rossz szerkezetű államháztartás oda vezethet, hogy az állam magára vállal olyan feladatokat, amelyeket a piac hatékonyabban el tudna látni, és ekkor a piaci kudarcok helyére kormányzati kudarcok lépnek. Emiatt egyes javakat és szolgáltatásokat nem hatékonyan, rossz minőségben vagy a kellenél drágábban állítanak elő.

Amennyiben az állam tartósan magas deficitet mellett éri el újraelosztási céljait, az az állapot államháztartási szempontból fenntarthatatlan, és a hosszú távú kibocsátás jelentős visszaesésével jár, válságszerű korrekcióval vagy elhúzódó stagnálással fenyeget. Ha pedig a magasabb újraelosztás magasabb adókkal párosul annak érdekében, hogy a kiadások és bevételek egyensúlya megmaradjon, a kivetett adók torzító hatása fékezi a gazdaságot, és az így adódó kibocsátásvesztés ássa alá a rendszer hosszú távú működtethetőségét.

Gyakran említett példája a jól működő állami jóléti rendszereknek az erősen redisztributív skandináv modell. Itt azonban fontos rávilágítani arra, hogy az újraelosztás szerkezetének igen nagy szerepe van abban, hogy az egyes jóléti rendszerek milyen mértékben képesek a szociális célokat – a szegénység és az egyenlőtlenség felszámolását, illetve a

munkaerőpiaci kockázatok mérséklését – elérni, és egyszersmind növelni a gazdaság hatékonyságát. Sapir (2005) szerint a különböző európai szociális modellek eltérő mértékben képesek e két célnak eleget tenni. Tipológiája az európai jóléti modellek négy fajtáját különbözteti meg: a skandináv, az angolszász, a kontinentális és a mediterrán változatokat. A skandináv modell valóban képes úgy működtetni a jóléti rendszereket, hogy azok nagyobb társadalmi egyenlőséghez, szociális kohézióhoz, az állami szolgáltatások magas színvonalához, ugyanakkor hatékony gazdasághoz, magas munkaerőpiaci részvételhez vezetnek, így pénzügyileg is fenntarthatók. Az angolszász modell egy ponton túl nem tűz ki szociális célokat, így a gazdaságba való állami beavatkozást mérsékelni tudja, ami elősegíti a hatékonyságot. A harmadik, ún. kontinentális modell törekszik a szociális kohézióra, a munka- és létbiztonság megteremtésének eszközei azonban úgy befolyásolják az ösztönzőket, hogy csak hatékonysági áldozat révén képes elérni azt. Végül a mediterrán modell kiterjedt, de az egyenlőség szempontjából nem eredményes elosztórendszereket működtet, amelyek ráadásul nem ösztönzik a munkavállalást sem, így hatékonysági veszteségeket idéznek elő.

4. ábra

A gazdaságilag aktívák aránya a 15-64 éves népesség arányában az Európai Unió tagállamaiban (2004-es adatok)



Forrás: Eurostat. A máltai adat kiugróan alacsony érték, ezért nem is tüntettük fel az ábrán.

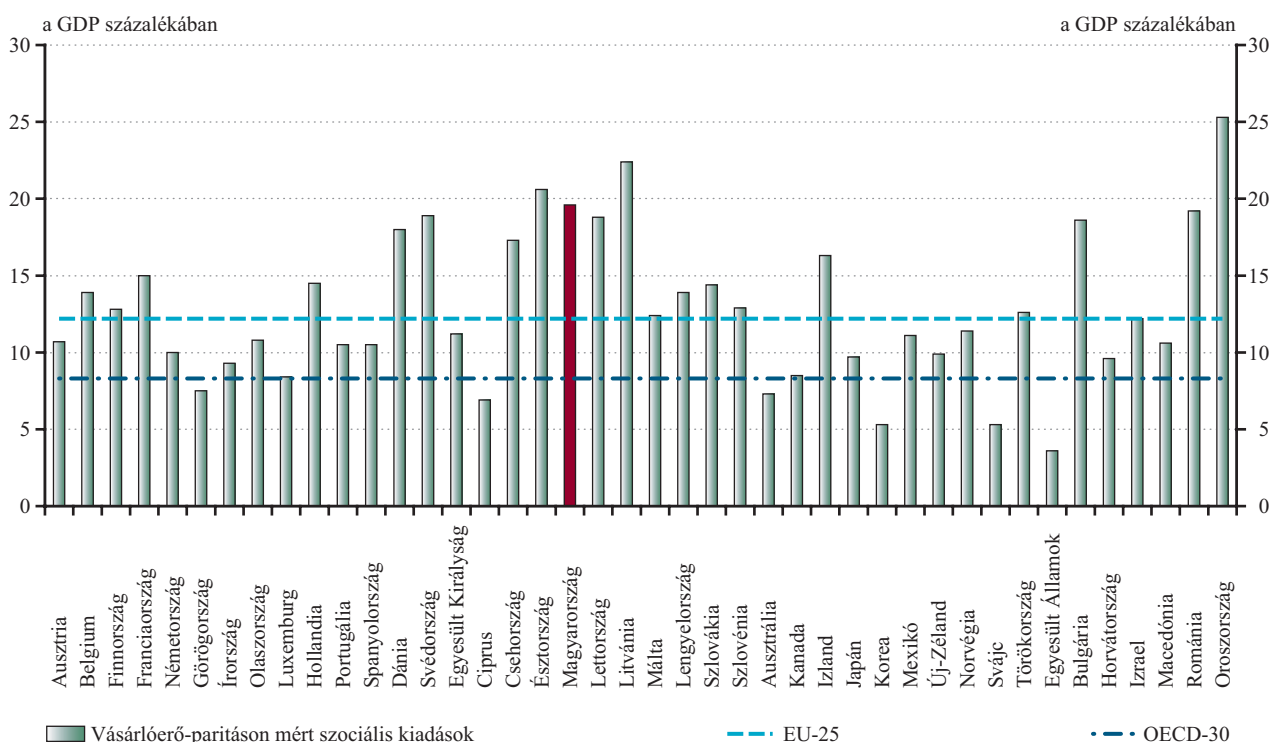
A Világbank regionális áttekintése szerint a fenti jóléti modellek közül Magyarország a kontinentális típushoz áll a legközelebb (Világbank, 2006). Aktivitási és foglalkoztatottsági rátáink igen alacsonyak – a magyar aktivitási rátánál csak a máltai arány alacsonyabb a kibővült Európai Unióban (4. ábra) – ami nagyon gyenge hatékonyságra utal. Az alacsony aktivitási rátához hozzájárulhat a törvényes nyugdíjkorhatárnál lényegesen, a férfiak esetében közel két évvel alacsonyabb „effektív” nyugdíjazási átlagéletkor. A korai nyugdíjazást választók, illetve a keresőképtelenné válók magas aránya következtében a korhatár alatti nyugdíjasok mintegy 28 százalékát teszik ki az összes nyugdíjasnak.

Az alacsony aktivitási ráta egyik tünete annak, hogy a gazdaságban az erőforrások hatékony allokációja nem valósul meg. Emellett hatékonysági áldozatot okoz az, hogy a keresők és eltartottak kedvezőtlen aránya viszonylag magas adókulcsokat tesz szükségessé. Az utóbbihoz az alacsony aktivitási ráta mellett nagyban hozzájárul Magyarországon a szűke foglalkoztatottság magas aránya, amellyel hazánk lassan nemzetközi hírnevet szerez. Ezzel kapcsolatban elgondol-

kodtató adat, hogy a társadalombiztosításba befolyt járulékok alapján számított átlagbér az elmúlt években rendre 10-15 százalékkal alacsonyabb volt, mint munkaügyi statisztika által közölt átlagbér, amely az öt főnél nagyobb létszámú cégek munkavállalóira terjed ki. Ez arra utal, hogy az egyéni vállalkozók és a mikrovállalkozásoknál dolgozók nagy része minimálbéren van bejelentve, és az után fizeti a járulékot. Mivel azonban egyáltalán nem törvényszerű, hogy a nagyobb létszámú vállalatoknál magasabb legyen a bérezés, ez a munkavállalók körében megfigyelhető heterogenitás jó részét az adóelkerüléssel magyarázható. Ez szöges ellentétben áll a például Svédországban megfigyelhető adózási morállal, ahol viszont az állam által nyújtott szolgáltatások magas színvonala és a kiadások transzparenciája teszi elfogadhatóvá a nemzetközi összehasonlításban igen magas adóterhelést.

5. ábra

Szociális kiadások vásárlóerő-paritáson (2002-es adatok)



Forrás: OECD-Eurostat (2005).

Miközben a hatékonyság terén igen rosszul teljesít a magyar jóléti állam, a Világbank szerint a szegénység kockázata viszonylag mérsékelt, ami azt jelzi, hogy a magyar szociális rendszer képes csökkenteni a jövedelmi egyenlőtlenségeket. Az 5. ábra mutatja a szociális kiadások nagyságát a GDP százalékában. A kiadásokat vásárlóerő-paritáson mérve mutatjuk be, így figyelembe vesszük az országok közötti fejlettségbeli különbségeket is. Az ábrából az olvasható le, hogy nemzetközi összehasonlításban a magyar szociális kiadások igen magasak, hasonló szintet csak egyes alacsony fejlettségű posztsovjet országok (a balti államok és Oroszország) érnek el. Célzottabb transzferek és jobb ösztönzők segítségével valószínűleg mind a szegénység visszaszorítása, mind a hatékonyság tekintetében eredményeket lehetne elérni.

A szociális ellátások mellett az összes állami kiadáshoz képest magas, és ráadásul egyre növekszik az állami működési funkciók súlya (Benedek és szerzőtársai, 2004). Minthogy a közigazgatás reformja mindeddig nem valósult meg, ez jobb minőségű szolgáltatást nem jelent, így az erőforrások allokációja nem hatékonyan valósul meg. Összegezve, Magyarország nagy elosztórendszerének átalakítása mind a hatékonyabb, mind az egyenlőbb gazdasági-társadalmi modell szempontjából kritikus jelentőségű.

2.4. A FISKÁLIS KIIGAZÍTÁS KÉRDÉSEI

A fiskális politika legsürgősebb feladata az államháztartási hiány lefaragása, a kedvezőtlen adósságdinamika megállítása, a gazdaság hatékonyságának növelése és a következetes és fenntartható fiskális konvergencia. A kiigazítás a gyors ütemű, hosszú távú egyensúlyi növekedés elősegítése, a magyar gazdaság sebezhetőségének csökkentése, az európai uniós szabályoknak való megfelelés, illetve az euro bevezetése szempontjából egyaránt megkerülhetetlen.

Az euróhoz vezető úton a nyugat-európai országok számára a kamatok konvergenciája segítséget jelentett az államháztartási hiány lefaragásában. A magas adóssággal rendelkező és/vagy korábban kockázatosnak tekintett országok (Belgium és a mediterrán tagállamok) kamategyenlegeiben elért megtakarítás számottevő volt, meghaladta a GDP 2,5 százalékát. Hazánk a növekvő adósságráta és a forinteszközöktől elvárt magas kockázati prémium ellenére jóval kisebb mértékben, a GDP legfeljebb 1 százaléka erejéig hagyatkozhat erre a tényezőre az államháztartási hiány csökkentése során (ld. Orbán – Szapáry, 2004). Ennek egyik oka az, hogy a kötvényhozamok konvergenciája már előrehaladottabb állapotban van általában az új tagállamok esetében, mint a jelenlegi euroövezet magasán eladósodott tagjai esetében volt 4-5 évvel az euro bevezetése előtt. A másik ok, hogy bár a magyar adósságráta magas és emelkedik, még így sem éri el az említett országok többségének szintjét. Végül, de nem utolsósorban, a magyar államadósság több mint egynegyede már ma is devizában áll fenn, azon pedig csak minimális kamatmegtakarítás érhető el.

A kamategyenleg javulásának várhatóan alacsony mértéke az elsődleges egyenlegek sokkal nagyobb mértékű javulását teszi szükségessé a deficitkritérium eléréséhez Magyarország esetében, mint amire az euroövezet legtöbb jelenlegi tagja esetében szükség volt. Az adórendszer tervezett változtatásait adótnak véve a GDP 5,5-7⁹ százalékának megfelelő kiigazításra lenne szükség az államháztartás kiadási oldalán ahhoz, hogy a hiányt 2008-ra a 3 százalékos referenciaérték közelébe szorítsuk, amint azt az euro 2010-es bevezetése megkövetelné.¹⁰ Mivel az állam nettó működési költségeinek lefaragásával és a beruházási kiadások visszafogásával nem érhető el ekkora kiadáscsökkenés, a kiigazítás nem oldható meg az adórendszer és a transzferek egyenlegének változtatása nélkül (MNB, 2005).

Az államháztartási reform kapcsán felmerül a kérdés, hogy elkerülhető-e a kereslet visszafogásából adódó növekedési veszteség, amely a standard keynesi megközelítés szerint rövid távon bekövetkezik. A fiskális kiigazítások nemzetközi tapasztalatai között számon tartják a hiány leszorításának olyan epizódjait is, amelyekben érvényesültek ún. nem-keynesi hatások, vagyis amelyeket a gazdaság élénkülése kísért, egyes szerzők azonban rámutattak, hogy ennek hátterében legtöbbször a külső konjunktúra vagy a bértárgyalások, és nem a fiskális politika nem-keynesi hatásai álltak. Horváth és szerzőtársai (2006) elemzése szerint nagyon rövid távon a magyar gazdaságban várhatóan a növekedés visszaesését okozná az államháztartási hiány lefaragása, annak ellenére, hogy a nem-keynesi hatások érvényesüléséhez szükséges feltételek egy része fennáll, (így pl. magas a forinteszközöktől elvárt kockázati prémium és az adósságállomány). A fiskális kiigazítás költségeinek értékelésekor azonban figyelembe kell venni, hogy középtávon már jelentkeznek a kiigazítás gazdaságélénkítő hatásai, és hogy a kiigazítás elmaradása, illetve egy a piac által elkerülhetetlenül kikényszerített korrekció költségei jóval magasabbak egy koherens gazdaságpolitikai koncepció szerint végrehajtott kiigazításénál.

2.5. A HITELESSÉG KÉRDÉSEI

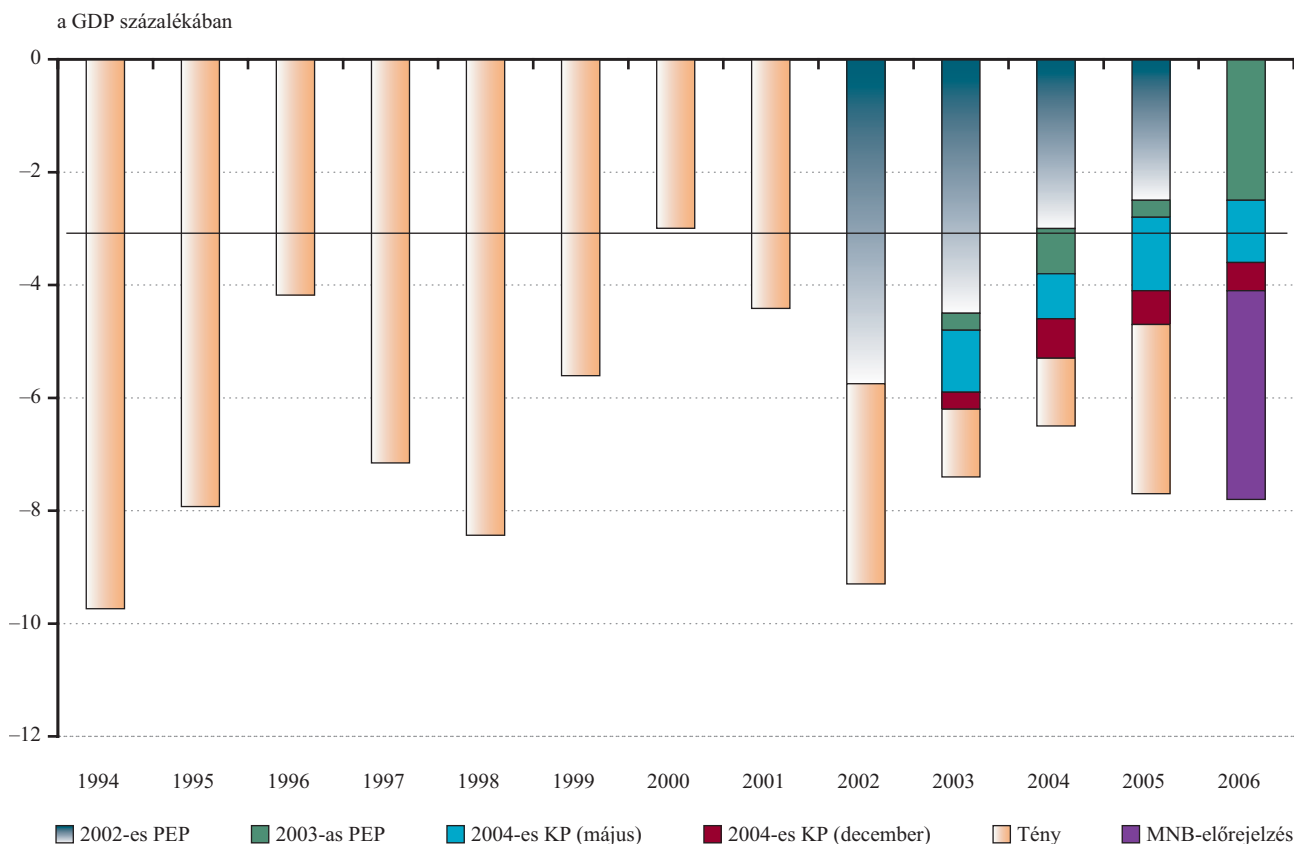
A hiánycélok múltban tapasztalt rendszeres elcsúszása (ld. 6. ábra) miatt mind a piac, mind az Európai Unió szemében jelentősen csorbult a magyar gazdaságpolitika hitelessége. A célok sorozatos túllövése a mind a bevételek mind a kiadások terén megfigyelhető túlzottan optimista költségvetési tervezés, illetve az olyan nem tartós hatású intézkedések és elszámolási technikák együttes következménye (az utóbbiak legfontosabb példája az autópálya-építések költségeinek elszámolása), amelyek nem voltak elfogadhatók az Eurostat számára.

⁹ A nagyobbik kiigazítási szükséglet akkor jelenik meg, ha az autópályák és egyéb állami építkezési szerződéseket olyan konstrukcióban kötik meg, amely az Eurostat szerint nem számolható el államháztartáson kívüli tételként.

¹⁰ Az európai uniós túlzotthiány-eljárást szabályozó Stabilitási és Növekedési Paktum 2005-ös reformja óta lehetőség van arra, hogy azon országok esetében, amelyek rövid távú fiskális terhekkel járó szisztematikus nyugdíjreformot vezettek be, a reform nettó költségeit 2005-tel kezdődően 5 éven át degresszíven, 100, 80, 60, 40 és 20%-ban figyelembe vegyék a túlzott deficit megállapításakor, amennyiben a deficit csak átmenetileg és kismértékben haladja meg a referenciaértéket. 2008-as konvergenciaértékelést alapul véve a kritériumban ez kb. 0,5-0,6 százalékponttal magasabb referenciaértéket jelenthet.

6. ábra

Az államháztartáshiány-célok és megvalósulásuk 1994-2006 között



Forrás: Eurostat, MNB. PEP: előcsatlakozási gazdasági program, KP: konvergenciaprogram. A 2005-ös érték az MNB becslése.

A deficitcélok sorozatos túllövésével hazánk nemcsak piacok bizalmát veszíti el, de az európai uniós fiskális szabályokat is megsérti. A magyar fiskális intézményi kereteknek nem képezi részét fiskális szabály, így egészen európai uniós csatlakozásunkig semmilyen törvényi vagy intézményi korlát nem fegyelmezte a fiskális politikát. Az EU-belépést megelőző évben azonban már az előcsatlakozási gazdasági programok (PEP) keretében részt vettünk az európai fiskális koordinációs mechanizmusban, majd az EU-tagsággal hazánk törvényi kötelezettségévé is vált a fiskális konvergencia. Az Európai Unióról szóló szerződés szerint a tagállamoknak kerülniük kell a túlzott államháztartáshiányt, ami akkor áll fenn, ha a tagállam államháztartáshiánya meghaladja a 3 százalékos korlátot, vagy a GDP-arányos államadósság meghaladja a 60 százalékos referenciaértéket, és nem mutat csökkenő tendenciát. A túlzott hiány középtávú megszüntetésének ütemtervét az évente felújított konvergenciaprogramok tartalmazzák. A magyar fiskális politika azonban sorozatosan leért a konvergenciaprogramokban vállalt kiigazítási pályáról, a 2005. decemberi változat esetében pedig a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN) már az anyag átdolgozását tartotta szükségesnek, tekintve, hogy konkrét intézkedések hiányában nem látta biztosítva az abban foglalt hiánycélok megvalósítását.

3. Gazdasáspolitikai következtetések

Bár írásunk kereteit meghaladják a részletesen kidolgozott javaslatok, a fenti megállapítások alapján szeretnénk megfogalmazni néhány főbb elvet, amelyeket az elkövetkező években a fiskális politikának követnie kellene. Alapvető vezérelvnek tartjuk, hogy az államháztartási reform folyamatosan összhangban legyen az egyensúly közeli fiskális egyenleg középtávú elérésével és fenntartásával. Mivel az egyensúlyi követelmény és a felsorolt célok között rövid távon átváltás van, a költségvetési deficit lefaragásához elképzelhető, hogy rövid távon, legalábbis részben, mégis egyes adók növelésére kell hagyatkozni.

- 1) Az államháztartási hiány tartósan magas szintje forrásokat von el a magánberuházások elől, növeli a külső adósságot, csökkenti a gazdaság hatékonyságát és a válságserű korrekció veszélyét hordozza. Mindezen okok miatt sürgető az állam finanszírozási igényének *tartós* intézkedésekkel történő mérséklése. A „fűnyíróelv” alkalmazásával legfeljebb átmeneti megtakarítás érhető el, mert a nyugdíj-, egészségügyi, oktatási és az államigazgatási rendszerből (ideértve az önkormányzati rendszert is) olyan hosszú távú determinációk következnek, amelyek reformja nélkül az államháztartás hiánya újratermelődik. A nagy állami ellátórendszerek átalakítása mindenképpen szükséges: *a kiigazítás nem hajtható végre az adóztatás és a transzferek rendszerének átalakítása nélkül.* A reformok sikerének esélyeit jelentősen növeli, ha minél előbb előrelépünk az összes fronton, és gondoskodunk a folyamatok visszafordíthatatlanságán, hiszen a megoldások a legtöbb esetben politikai ciklusokon átívelő intézkedéseket igényelnek.
- 2) Az alacsony aktivitási ráta és a szürke foglalkoztatottság nagy aránya miatt az adóalap szűk, ugyanakkor az állam által nyújtott szolgáltatásokból az aktívaknál sokkal szélesebb kör részesül. Emiatt az adórendszer olyan reformja lenne célszerű, amely *fehérti* a gazdaságot, és ugyanakkor hosszú távon növeli az ország versenyképességét, és elősegíti a munkahelyteremtést. Ilyen lehet a munkaerőt terhelő adók csökkentése, ennek „gazdaságfehérítő” hatása azonban csak fokozatosan érvényesül, így ahhoz, hogy az államháztartási hiány ne növekedjen tovább, a kiadásokat is mérsékelni kell.
- 3) A szociális transzferek rendszere akkor járul hozzá a hatékony gazdaság megteremtéséhez, ha az igazságosság szempontjának érvényesítése mellett a *munkavállalást is ösztönzi.* Ez utóbbi Magyarországon nem valósul meg. A magas aktivitási arányok alapján sikeresnek tekinthető skandináv jóléti modell nem úgy igyekszik csökkenteni a munkavállalók munkaerőpiaci kockázatait, hogy törvényi akadályokat állít a munkavállalók elbocsátása elé, hanem viszonylag nagy összegű, de rövid ideig folyósított munkanélküli segélyekkel és közben a munkakeresést valóban elősegítő programokkal próbálja az aktív korúak minél nagyobb hányadát a munkaerőpiacon tartani. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a munkanélküliek át- és továbbképzésére, különös tekintettel arra, hogy az oktatási rendszer nem alkalmazkodott a munkaerő-kereslet szerkezetének változásaihoz: hiány van egyes szakmákból, míg a felsőfokú végzettségűek egyre nagyobb arányban válnak munkanélkülivé. Az *oktatási rendszer* tehát nem megfelelően látja el a feladatát, miközben kiadásai nem csökkennek, mert a diákok számának csökkenését nem követte a tanárok számának arányos csökkenése. Ez a tendencia mára oda vezetett, hogy az általános iskolai oktatásban az egy tanárra jutó diákok száma kb. 10, míg az EU-25-ben ez az arány átlagosan 14, Németországban pedig ennél is magasabb, 15 körül van.
- 4) Az *egészségügyi rendszer* problémái, a forráshiány, a sokszor alacsony színvonalú ellátás és a pazarló gazdálkodás jól ismertek. A százezer főre eső kórházi ágyak száma hazánkban 784, ami jóval magasabb, mint az EU régi tagállamainak átlaga (572). Egy főre vetítve jóval többet költünk például gyógyszerekre, mint a közép-kelet-európai régió többi országában, vagy akár az OECD-országokban átlagosan. A rendszer igen komplex, és a piaci elv alkalmazását korlátozzák a szolgáltatás sajátosságai, például az információs aszimmetriák. Ezért bár hazánkban is széles körű eszmecsere folyik a kérdésben (legutóbb pl. a Külgazdaság 2006/1-es számában), a megoldások tekintetében nem rendelkezünk kész recepttel, és nemzetközileg sem alakult ki konszenzus a követendő modellről. A célok azonban világosak: a minőség javítására van szükség az államháztartás terheinek féken tartása mellett. Ennek egyik eszköze lehet a túlfogyasztás problémájának kezelése, a szolgáltatás fogyasztóinak oldaláról történő transzparens többletforrás-bevonás, például vizitdíjak és egyéni hozzájárulás (co-payment) formájában, illetve a magán egészségbiztosítási rendszer erősítésével.

- 5) Miközben 1997-1998-ban Magyarország nagyszabású nyugdíjreformot hajtott végre, a *nyugdíjrendszer* ma mégsem képes jelentős, a GDP 2 százalékára rúgó költségvetési többletforrások nélkül működni. A reform óta végbement kedvezőtlen irányú visszarendeződés után a rendszer zárt, önfelfinanszírozó jellegét helyre kell állítani, és gondoskodni kell annak megőrzéséről. Ez azt jelenti, hogy a járulékok csökkentésének feltételül kell szabni a járadékok csökkentését, mivel arra nem lehet számítani, hogy a társadalom előrevedését előrevelítő demográfiai és makrogazdasági trendek érdemben megváltoznának. Emellett a jövőben a rendszer egyensúlyának megőrzése érdekében a várható élettartam növekedésével lépést kell majd tartania a nyugdíjkorhatárnak, illetve megfelelő ösztönzőket kell a nyugdíjformulába építeni annak érdekében, hogy a munkavállalók a törvényes nyugdíjkorhatár eléréséig a munkaerőpiacon maradjanak.
- 6) Magyarországon a *helyi önkormányzatok* finanszírozási rendszerével is problémák vannak. Amint a Világbank tanulmánya megállapítja (Világbank, 2006), a poszt-szocialista országokban jelentős előrelépés történt az önkormányzati rendszerek finanszírozása terén az elmúlt másfél évtizedben: az önkormányzatok diszkrecionális kiadásainak finanszírozására viszonylag átlátható, egyszerű, szabályalapú rendszereket alkottak meg a tárgyalásos, alkufolyamatba ágyazott finanszírozás helyébe. Magyarországon részben a személyijövedelemadó-bevételek egy meghatározott hányadát osztják vissza az önkormányzatoknak, a nagyobb részt azonban évente állapítják meg bonyolult és nehezen átlátható elvek alapján központi költségvetési támogatás formájában. A Világbank arra a következtetésre jut, hogy az önkormányzati finanszírozás transzparenciája és tervezhetősége tekintetében elmarad a többi új tagállamtól. A kiadások kontrollálhatósága és a transzparencia érdekében a szabályalapú finanszírozás súlyának növelésére lenne szükség.
- 7) A *fiskális transzparencia* hiánya az államháztartás egyéb területein is igen nagy gondot jelent. Az utóbbi években rendszeres volt a magyar államháztartási hiány többszöri jelentős felfelé történő revíziója abból kifolyólag, hogy a hatóságok irreális előrejelzésekkel és könyvelési technikákkal próbálták a helyzetet legalább átmenetileg kedvezőbb színben feltüntetni. Egyre több állami kiadás kerül tartósan az államháztartási körön kívülre (PPP-konstrukciók, autópályák, MÁV stb.), és ezek a tételek akkor is növelik az államadósságot, ha az egyes könyvelési megoldások történetesen elfogadhatók is az Eurostat számára. A fiskális transzparencia hiánya pedig nemcsak a gazdaságpolitikába vetett piaci bizalmat gyengíti, de a döntéshozókat is megfosztja attól a lehetőségtől, hogy minél szélesebb információs halmazon hozzák meg döntéseiket, és azt transzparensen kommunikálni tudják a társadalom felé. Ezért nem lehet hivatkozási alap egyes országok nem transzparens fiskális politikai gyakorlata sem. Emellett még az átláthatóság mellett szól az is, hogy egy Magyarországhoz hasonló kis ország akkor képes hatékonyan érvényesíteni érdekeit az európai uniós ügyekben, ha fegyelmezett, hiteles és átlátható gazdaságpolitikát folytat. Képviselőinek tekintélye viszont súlyosan csorbul, ha az erőtlen gazdaságpolitika nem transzparens magatartással párosul.
- 8) A fiskális fegyelem krónikus hiányára kínálkozó egyik megoldás a *fiskális szabályok* felállítása. Ezek a szabályok szűkítik a gazdaságpolitikai lehetőségeket a költségvetés hiánya, az adósság, a kiadások vagy az adóztatás hosszú távú fenntarthatósággal össze nem egyeztethető változtatása terén. Az Európai Unióban ezt a szerepet a Stabilitási és Növekedési Paktum hivatott betölteni, emellett azonban számos EU-tagállamban nemzeti szintű szabályrendszer is működik. A fiskális szabálynak jól definiáltnak, transzparensnek és egyszerűnek kell lennie, továbbá jelentős politikai presztízzsel is kell rendelkeznie ahhoz, hogy elérje a célját, és hatékonyan képes legyen fegyelmezni a fiskális politikát. Ilyen lehetne a GDP-arányos államadósság szintjére meghatározott plafon, példa erre az Egyesült Királyság, ahol ez a szabály jól működik. Ennek is lehetnek azonban hátrányai, mert egy, a költségvetési fegyelem szempontjából kevésbé tudatos társadalomban egy ilyen szabály könnyen a könyvelési trükkök sorozatát indítaná el, és így a szabály alááshatja a transzparenciát. A Stabilitási és Növekedési Paktum is akkor érheti el a célját, ha a tagállamok nem kényszerként fogják fel, hanem olyan eszközként, amely keretet és szempontokat ad a fiskális politika fegyelmezett vitelére. Ha egy tagállam állandóan annak a módját keresi, hogy fellazítsa vagy kijátssza a fiskális szabályt, azzal csak saját magát csapja be.
- 9) Más javaslatok¹¹ szerint a megoldást egy „fiskális politikai tanács” felállítása jelenti. Ezt többnyire egy független és szakmailag hiteles személyiségekből álló, politikailag kiegyensúlyozott, kis létszámú, a parlamentnek felelősséggel

¹¹ Ebben a témában többen is tettek észrevételeket, a hivatkozásokat ld. Orbán – Szapáry (2004). Különbőféle intézményi megoldások részletesebb leírása Wyplosz tanulmányában található (Wyplosz, 2002).

tartozó testületként képzelik el. E „tanács” feladata az államadósság hosszú távú fenntarthatóságával és a konjunktúraciklussal összhangban lévő éves államháztartási hiány szintjének megállapítása lenne. Az olyan költségvetési előterjesztések, amelyek nincsenek összhangban a testület által meghatározott költségvetési sárokszámmal, érvénytelennek minősülnének, vagy a költségvetés egy automatizmuson keresztül azonnal alkalmazkodna.

Bár a fenti elvek nem adnak teljes körű receptet az államháztartás reformjára, követésük nagyban hozzájárulna az írásunk első részében bemutatott problémák sikeres kezeléséhez. A bevezetőben említettük Herbert Stein törvényét, amely szerint „ami nem tarthat örökké, annak egyszer vége lesz”. A döntéshozókon múlik, hogy a jelenlegi költségvetési egyensúlytalanság végét sokszerű korrekció vagy tartós növekedést támogató fiskális politika jelenti majd.

Hivatkozások

- AIYAGARI, S. RAO AND ELLEN R. MCGRATTAN (1998): The Optimum Quantity of Debt. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 42. No. 3. 1998. december. 447-469. o.
- BENEDEK, DÓRA–LELKES ORSOLYA–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ MIKLÓS (2004): A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete 1991-2002., *PM Kutatási Füzetek* 9. 2004. augusztus.
- BENK, SZILÁRD–JAKAB M. ZOLTÁN–VADAS GÁBOR (2005): Potenciális kibocsátás-becslések Magyarországra különféle megközelítésekben. *MNB-tanulmányok* 43. Budapest, 2005. december (angol nyelven).
- BUITER, WILLEM (2006): Dark Matter or Cold Fusion? *Goldman Sachs Global Economics Paper* No. 36.
- CZETI, TAMÁS–HOFFMANN, MIHÁLY (2006): A magyar államadósság dinamikája: elemzés és szimulációk. *MNB-tanulmányok* 50. Budapest, 2006. január.
- DARVAS, ZSOLT–ANDREW K. ROSE–SZAPÁRY GYÖRGY (2005): Fiscal Divergence and Business Cycle Synchronisation: Irresponsibility is Idiosyncratic. *NBER Working Paper* 11580. Magyarul megjelent: A fiskális divergencia és a konjunktúraciklusok együttmozgása – a felelőtlen fiskális politika az aszimmetrikus sokkok forrása. *Közgazdasági Szemle*, LII. évf. 2005. december. 937. - 959. o.
- FATÁS, ANTONIO–JÜRGEN VON HAGEN–ANDREW HUGHES HALLETT–ROLF R. STRAUCH–ANNE SIBERT (2003): Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact. *Monitoring European Integration* 13. CEPR, 2003.
- HORVÁTH, ÁGNES–P. KISS GÁBOR–JAKAB M. ZOLTÁN–PÁRKÁNYI BALÁZS (2006): *Myths and Maths of Fiscal Adjustments, Non-Keynesian effects in Hungary?* MNB-kézirat.
- KÜLGAZDASÁG (2006): Körkérdés az államháztartás, ezen belül a nagy elosztórendszerek reformjáról I. *Külgazdaság*, 2006/I.
- MNB (2005): *Jelentés a konvergenciafolyamatokról*, 2005. november.
- MUSGRAVE, RICHARD A. (1959): *Theory of Public Finances*. New York, McGraw-Hill.
- OECD-EUROSTAT (2005): *Purchasing Power Parities and Real Expenditures 2002 Benchmark Year*.
- ORBÁN, GÁBOR–PALOTAI DÁNIEL (2005): A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. *MNB-tanulmányok* 40. Budapest, 2005. december.
- ORBÁN, GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY (2004): A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. *Közgazdasági Szemle*, LI. évf. 2004. szeptember. 480-497. o.
- P. KISS, GÁBOR–VADAS, GÁBOR (2005): Légy résen! Az államháztartási egyenleg ciklikus igazítása. *Közgazdasági Szemle*, LII. évf. 2005. február. 109. - 129. o.
- SAPIR, ANDRÉ (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models., *Bruegel Policy Brief*, 2005. november.
- VILÁGBANK (2006): *Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States 2005*. 2006. február.
- WYPLOSZ, CHARLES (2002): Fiscal Policy: Institutions versus rules. *CEPR Discussion Paper* No. 3238. 2002. március.

MNB-tanulmányok 49.

2006. február

Nyomda: D-Plus

H-1033 Budapest, Szentendrei út 89-93.

