

Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka

Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon

Renewal of Public Finances and Change of the State Management Model in Hungary



Összefoglalás

Az állampénzügyek konszolidálása, az állam megerősítése és a biztos makrogazdasági alapok szükséges feltételei a jól irányított állam kialakításának, hiszen csak egy hatékony és erős állam képes a magánszektorra tartós együttműködés felé terelni. A válság előtti években Magyarországot fenntarthatatlan közpénzügyek, elhibázott és fenntarthatatlan költségvetési politika, illetve ebből adódóan gyenge gazdasági fundamentumok jellemezték. Ez szuboptimális állami működést jelentett, ahol az állam és a gazdasági szereplők közötti együttműködés alapjai érdemben sérültek. Az

DR. KOLOZSI PÁL PÉTER, PhD, főosztályvezető, Magyar Nemzeti Bank, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem MNB Tanszék, tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézet (kolozsip@mnb.hu), PROF. DR. LENTNER CSABA egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézetének vezetője, címzetes egyetemi tanár, Szent István Egyetem, egyetemi magántanár, Kaposvári Egyetem (Lentner.Csaba@uni-nke.hu), DR. PARRAGH BIANKA, PhD, a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja, egyetemi adjunktus, Óbuda Egyetem, tudományos munkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közpénzügyi Kutatóintézet (parraghb@mnb.hu).

évtized elejére ezért elengedhetetlenné vált az állami működés és kiemelten az állampénzügyek megújítása, aminek első és az állam működésének egészét átható lépése a közpénzügyi fejezetet is tartalmazó Alaptörvény elfogadása volt. Az Alaptörvényből, illetve az adósságszabályból levezethetően került sor a magyar közpénzügyek stabilizálására (a fiskális fordulatra, az önkormányzati konszolidációra, a társadalombiztosítási rendszer reformjára, illetve a közpénzügyi ellenőrzés megújítására), és közvetett módon ehhez kapcsolódik a 2013-ban elkezdett monetáris politikai, valamint az utóbbi években elindított, de részben még előttünk álló versenyképességi fordulat is. A 2010 óta meghozott állampénzügyi megújulás lehetővé teszi a magyar állam és a gazdasági szereplők tartós és hatékony kooperációját, ami megfelelő alapot jelent a jól irányított állam kiépítésére és arra a szemléletváltásra, ami a pozitív ösztönzőket aktívan alkalmazó, az érintettekkel partneri együttműködésre törekvő állami működéshez vezethet.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: H03, H21 E02, H83

Kulcsszavak: közpénzügyek, fiskális politika, monetáris politika, intézményrendszer, makroökómia, gazdasági szereplők viselkedése, kooperáció, Magyarország

Summary

Consolidation of public finances, strengthening of the state and sound macroeconomic basis are the preconditions of good governance, as only an efficient and strong state can move the private sector towards lasting cooperation. Before the global financial crisis, Hungary was characterized by unsustainable public finances, flawed and irresponsible fiscal policy, and consequently weak economic fundamentals. This represented a suboptimal state management, where the basics of co-operation between the state and the economic actors were seriously damaged. Therefore, by the beginning of the decade, the renewal of state management and, above all, public finances became essential, the first step of which was the adoption of the Fundamental Law with a chapter focused on public finances. The stabilization of Hungarian public finances (fiscal turnaround, consolidation of local governments, reform of the social security system and renewal of the control of public finances) can be derived from the Fundamental Law and the debt rule, and the reforms concerning monetary policy (from 2013) and competitiveness (launched in recent years, but partly ahead of us) can also be associated with these regulations. The revival of state finances since 2010 permits a lasting and effective co-operation between the Hungarian state and the economic actors. This is an appropriate basis for the creation of a well-managed state and the attitude change potentially leading to a state management actively leveraging positive incentives and seeking partnership with the relevant stakeholders.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: H03, H21 E02, H83

Keywords: public finances, fiscal policy, monetary policy, institutional system, macroeconomics, behavior of economic actors, co-operation, Hungary

BEVEZETÉS

A globális pénzügyi válság¹ súlyosan érintette Magyarországot, aminek egyik oka a rossz ösztönzőrendszer kialakító, nem megfelelő minőségű állami működés volt. A magyar gazdaságpolitika a válság előtti években olyan pályára állt, amit nagy államháztartási hiány, növekvő államadósság és a magánszektor eladósodása, magas adók, nagy adóelkerülés, alacsony foglalkoztatási szint, nem fenntartható növekedés és magas infláció, illetve a devizahitelezés miatt kiemelkedő külső sérülékenységi kitettség jellemezett. Ez vezetett oda, hogy 2008-ban a magyar állam nem tudta a működését a piacról finanszírozni, és az Európai Unióban elsőként volt kénytelen nemzetközi hitelcsoomagért folyamodni, amit megszorítások és politikai instabilitás kísért.

A magyar állam működésének megújítása az évtized elejére tehát kulcskérdéssé vált. Olyan állami keretek kialakítása vált szükségessé, amely egy magasabb dinamikájú és egyben fenntartható növekedési pályára állítja a magyar gazdaságot. Ennek alapfeltétele az állami szerepvállalás megerősödése, konszolidálása, a biztos makrogazdasági alapok megteremtése (fiskális, monetáris és növekedési, illetve előretekintve versenyképességi fordulat), ami elvezethetett egy olyan állami működéshez, amely képes érintett partnereit (kiemelten az állampolgárokat és a gazdasági szereplőket) kooperatív magatartás felé orientálni, és ezzel megteremteni egy új közpénzügyi állammodell alapjait.

Tanulmányunk először sematikusan bemutatja a kooperatív közpénzügyi állammodell kereteit, és felvázolja, milyen feltételek szükségesek ahhoz, hogy egy ilyen állammodell működésképes legyen. Ezt követően vázlatosan összegezzük, hogy jelen évtizedben milyen intézkedések születtek annak érdekében, hogy a magyar állam megerősödjön, és ezzel lehetővé váljon az állami működés tartós megújulása. A sikeres és hatékony állam kritériumainak feltárása nemcsak Magyarországon, hanem világszerte a döntéshozók és kutatói közösségek fókuszában van, valamint a kérdés aktualitását mutatja az is, hogy idén Richard Thaler személyében olyan közgazdász kapta a közgazdasági Nobel-díjat, aki kiemelten foglalkozott az állami működés és az egyéni, illetve társadalmi (közösségi) viselkedés összefüggéseivel.²

ELMÉLETI KERET

Tanulmányunk kiindulópontja és motivációja, hogy nincs egyenrecept a sikeres állami működés kialakítására, hiszen „nem egy stabil paradigmában, hanem a paradigmaváltások korában élünk”, miközben újra fel kell találnunk a „sikeres magyar államot” (Orbán, 2017). Jelen írásban arra nem vállalkozunk, hogy kidolgozzuk a sikeres állam működés receptjét, csak arra teszünk kísérletet, hogy bizonyos aspektusok megvilágításával hozzájáruljunk a sikeres magyar államról való közéleti gondolkodáshoz, támpontokat adjunk az útkereséshez.

Alaptézisünk, hogy az állampolgárokkal, az üzleti szférával, a bankokkal és minden egyéb érintettel (stakeholderek) kooperatív kapcsolatot kiépíteni képes állam sikeresebb lehet, mint az, amely ezt nem tudja elérni.³ Ebből adódóan, illetve elfogadva, hogy a társadalmi szükségletek magasabb szinten történő kielégítése szükségszerűen

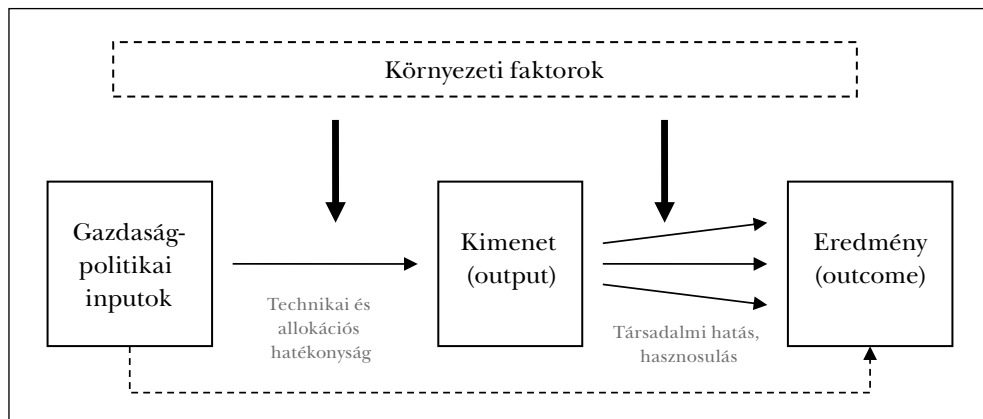
magával hozza a hatékony partnerség kialakításának igényét, azt a kérdést próbáljuk körüljárni, miképp kerülhet közelebb egy állam ehhez a kooperatív működéshez. Tanulmányunk az alábbi két feltételezésre épül:

1. Az állami intézkedések hatása nagyban függ a környezeti faktoroktól, melyek közül kiemelkedően fontos az állam és az érintettek közötti bizalom, kooperáció szintje.

2. Az állam és az érintettek közötti kooperáció megléte és hiánya alapján kialakuló „országállapotot” nagyban meghatározza, hogy az állam képes-e kooperatív viselkedésre ösztönözni az érintett társadalmi csoportokat.

Az állami intézkedések hatásmechanizmusát írja le Mandl–Dierx–Ilzkovitz koncepcionális modellje, amely eredetileg a közpénzügyi célszerűség, eredményesség, hatékonyság és hasznosság összefüggéseit mutatta be, de kiterjeszhető az állami feladatellátás egészének erőforrás–kimenet–eredmény összefüggéseire is. A kiterjesztett modell kereteit az 1. ábra mutatja be.

1. ábra: Állami intézkedések hatásmechanizmusa



Forrás: Saját szerkesztés

A kiterjesztett modell szerint minden gazdaságpolitikai intézkedés, cselekvés, program (input) egyfajta kimenetet (output) eredményez, amely hosszabb és mélyebb hatásait tekintve valamilyen eredménnyé (outcome) válik. A hatásmechanizmust nagyban meghatározzák a környezeti faktorok is, mint például az adott ország társadalmi-gazdasági háttere, gazdasági környezete, a közszféra általános működési határfoka, valamint idesorolható tanulmányunk fókusztemája, az állam és az érintettek közötti bizalom és kooperáció szintje is. Jelen elemzés a transzmissziós csatornákra fókuszál, és arra keresi a választ, hogy az állam a kooperáció szintjének emelésével miképp tudja biztosítani, hogy az intézkedések a lehető legjobb kimenetet és eredményt érik el.

– Miképp biztosítható, hogy az adott állami működés a megfelelő technikai és allokációs hatékonyságot biztosítva ahhoz az operatív állapothoz érkezen el, amit célul tűzött ki?

– Mi segítheti elő, hogy ennek az adott operatív célállapotnak a társadalmi hatása, hasznosulása megfelelő, a széles értelemben vett társadalmi eredmény pedig optimális legyen?

Tanulmányunk abból indul ki, hogy mind a kimenet, mind az eredmény érdemben javítható azáltal, ha a stakeholderek,⁴ kiemelten a piac és az egyéb állami szereplők

- érdekeltté válnak az állami intézkedések sikerében,
- azonosulnak az állami működés, adott állami intézkedés, program céljaival,
- elkötelezetté válnak az állami célok tekintetében.

A hatékony állami működés bizonyos szempontból e fenti „állapot” elérésének felel meg, hiszen ez az állam és a széles értelemben vett érintettek közötti együttműködést jelenti, ami feltételezésünk szerint hatékonyabb, mint a kooperáció hiányára épülő működési modell. Mivel a közbizalom erősítésével kölcsönösen előnyös érdekközösség jöhet létre, így az állami működés megújításának abba az irányba kell mutatnia, ahol az alapelvek, a célok, a célrendszer és a célstruktúra szintjén, illetve a gyakorlatban is megjelenik a kooperáció, a közbizalom erősítése, elősegítve nemcsak a konkrét cselekvés, hanem az állammal szembeni attitűd (gondolkodásmód, szemléletmód, értékrend) változását is.

Tanulmányunk másik feltételezése a kooperatív és a nem kooperatív viselkedések interakciójára vonatkozik. Ebben a keretben a két végletes állammodellt a kooperatív és a nem kooperatív állammodell jelenti. Kooperatív állami viselkedésnek, hozzáállásnak azt tekintjük, ha az állam úgy alakítja ki keretrendszerét és szabályait, hogy az a szabályokat betartó partnerek szempontjából legyen optimális. Nem kooperatív állami megközelítés ezzel szemben az, ha az állami működést az érintettekkel szembeni bizalmatlanság jellemzi, ezért a tipikus állami szabályozóeszköz a szabályokat betartók túlzott terhelése. A fenti leírások leegyszerűsítők, amit elsősorban az magyaráz, hogy a követett állammodell az egyes helyzetekben eltérő módon nyilvánulhat meg, illetve természetesen az egyes állami intézkedések esetében a releváns partnerek köre is eltérő lehet.⁵

Annak függvényében, hogy az állam viselkedésére az érintettek miképp reagálnak, sematikus modellünkben négy országállapot jöhet létre:

– kooperáló állam és kooperáló érintettek: ez a jól irányított állam modellje, amelyben az állam és az érintettek között kölcsönös együttműködés valósul meg (egy adózási példával élve: az állam alacsony adókat alkalmaz, az adófizetők oldaláról pedig magas az adótudatosság, az adófizetési hajlandóság);

– kooperáló állam, de nem kooperáló érintettek: az állam támogató jellegű viselkedésére az érintettek nem kooperatív módon reagálnak, azaz gyakorlatilag „kihasználják” az állami viselkedésből adódó mozgásteret (az előző példával élve: az adók alacsonyak, de nagy az adóelkerülés, a szürkegazdaság aránya);

– nem kooperáló állam, kooperáló érintettek: az előző állapot ellentettje, amelyben a társadalom (véltetően egy korábbi időszak állami kooperációjából adódóan) kooperatív, együttműködő, de az állam nem az (az adópolitikai példával élve: magas az adófizetési hajlandóság és képesség, amire az állam túladóztatással, még több jövedelem elvonásával reagál);

– nem kooperáló állam és nem kooperáló érintettek: ez a bizalmatlanság állapota, ahol sem az államot, sem a stakeholdereket nem kooperatív viselkedés jellemzi (az állam magas adókulcsokat alkalmaz, az adófizetői attitűd pedig az adóelkerülés).

Társadalmi szempontból optimálisnak a jól irányított állam állapota tekinthető, hiszen az együttműködés mind a kooperáló felek, mind áttételesen a társadalom egésze számára hasznot hoz, hiszen a közbizalom erősítése és a közjó mint legfelsőbb társadalmi cél megvalósítása irányába mutat. Az is belátható, hogy sem a „társadalmi bázisát felélő állam”, sem pedig a „naiv állam” nem fenntartható (nem egyensúlyi), szemben azzal az állapottal, amikor sem az állam, sem az érintettek nem kooperatívak, ez ugyanis szintén egyensúlyi állapot lehet, hiszen kizárólag saját viselkedésének megváltoztatásával senki sem képes a saját helyzetét javítani. A két egyensúlyi állapot közötti átmenet ugyanakkor nem triviális: a fő kérdés az, hogy az állam kooperatív magatartására mi lesz az érintettek reakciója.

1. táblázat: Az állam és a stakeholderek kooperációs mátrixa

	Kooperáló partnerek	Nem kooperáló partnerek
Kooperáló állam	„Jól irányított, ösztönző állam”	„Naiv, kihasznált állam”
Nem kooperáló állam	„Társadalmi bázisát felélő állam”	„Nem kooperáló, büntető állam”

Forrás: Saját szerkesztés

A mátrix jobb alsó sarkát jelentő szuboptimális pozícióból csak abban az esetben lehet eljutni a Pareto-optimumot jelentő bal felső sarokba, ha az állami kooperáció az érintett partnerek részéről is kooperálással találkozik (1. táblázat). Ez azt jelenti: a kooperáló állami modell eléréséhez az szükséges, hogy az állam biztos lehessen benne, kooperatív lépéseire együttműködő támogatás lesz a válasz, nem pedig a korábbi nem kooperatív magatartás folytatása.⁶ Ennek alapfeltétele pedig az állam megerősödése, hiszen tartós együttműködés csak egyenlő felek között képzelhető el, azaz

- egy gyenge állam nem tud kooperatív környezetet kialakítani,
- csakis egy hatékony és erős állam képes a magánszektort „rávenni” a tartós kooperálásra.

Figyelembe kell venni azt is, hogy az állam megerősödését megalapozó strukturális reformok esetében rövid távon a költségek meghaladják a hasznokat, de hosszabb távon a jótékony hatások kerülnek túlsúlyba.⁷

2. ábra: A kooperatív állami működés kialakításának lépései



Forrás: Saját szerkesztés

Jelen tanulmány azt járja körül, hogy az évtized eleje óta meghozott állami intézkedések miképp segítették elő a magyar állam megerősödését, azaz miképp alapozták meg, hogy a magyar állam el tudjon mozdulni a kooperatív működés irányába. A szerzők szándéka szerint jelen írást olyan elemzések követik majd, amelyek a jól irányított állam kiépítésének második szakaszára fókuszálnak, vagyis bemutatják, hogy mely területeken érhető tetten a kooperatív állami működés térnyerése.

MAGYARORSZÁG GAZDASÁGI HELYZETE A VÁLSÁG ELŐTT

A magas adósság és a sérülékeny finanszírozás miatt Magyarország gyenge növekedési potenciállal és komoly makrogazdasági egyensúlytalanságban érkezett meg a válság előszobájába. Pedig az évezred elején a magyar gazdaság mutatói régiós összevetésben alapvetően jók voltak: a folyó fizetési mérleg egyenlege nem lógott ki a környező országok átlagából, az államadósság ugyan magasabb volt a visegrádi átlagnál, de a kisebb államháztartási hiány miatt kedvezőek voltak a kilátások. Az infláció a régiós átlagnál enyhén magasabb volt, de ennek megfelelően a gazdaság is dinamikusabban nőtt, mint a kelet-közép-európai térségben.

A 2000-es években ugyanakkor olyan makrogazdasági folyamatok zajlottak le Magyarországon, amelyek régiós viszonylatban éllovasból sereghajtóvá tették a magyar gazdaságot (Matolcsy, 2008), és bebizonyították, hogy az egyensúly megbomlása a teljes gazdaságot fenntarthatatlan pályára tereli.

1. A gazdasági problémák kiindulópontja az elhibázott és felelőtlen költségvetési politika volt, amint azt Baksay–Palotai (2017) is taglalja. Régiós összevetésben kiemelkedő volt a költségvetés hiánya, az állam sokat költött szociális transzferekre, és keveset produktív célokra (a költségvetési kiadások több mint ötödét tették ki a nyugdíjkiadások). A magyar állam évről évre az adott évi gazdasági teljesítményének 6-8 százalékával többet költött, mint amennyi bevétele volt. Ezt a hiányzó összeget elsődlegesen külső hitelfelvételből kellett finanszírozni, aminek következtében a hiány magas szinten ragadása az államadósság érdemi emelkedését okozta. A magyar államadósság 2002-ben a GDP 55 százaléka volt, 2007-re 65 százalék fölé emelkedett a ráta, 2010-ben pedig elérte a GDP 80 százalékát. Nemcsak az államadósság abszolút értéke emelkedett meg jelentősen, hanem az adósság szerkezete is kedvezőtlen irányba változott (magas deviza- és külföldi adósság).

2. Az egyensúly megbomlása a gazdaság többi területén is érezte hatását, melyek közül kiemelkedően fontos volt a munkaerőpiac. A válságot megelőző évtizedben ugyan növekedésnek indult, de regionális összevetésben így is alacsony maradt az aktivitási ráta. Magyarországon a 15–64 éves korosztály alig több, mint 60 százaléka volt jelen a munkaerőpiacon, míg az EU-15-ök átlaga meghaladta a 70 százalékot, és Csehország is nagyjából ilyen munkaerőpiaci aktivitást tudott felmutatni. Mindebben egyértelműen tetten érhető az állam felelőssége, hiszen az alacsony foglalkoztatáshoz a munkát terhelő adók magas szintje és kedvezőtlen szerkezete, illetve a szociális transzferek rendszere is hozzájárult. Egy átlagkeresetű egyedülálló munkavállaló esetén a teljes adóterhelés, azaz az adóék 2007-ben meghaladta az 50 százalékot, amelynek két-

harmadát a munkaadói és munkavállalói járulékok tették ki. Az OECD-országok közül ennél magasabb adóék csak Belgiumban volt érvényben, miközben a cseh, a lengyel érték enyhén 40 százalék feletti, a szlovák pedig 40 százalék alatti volt.

3. A költségvetési hiány növekvő külső eladósodottsághoz vezetett, miközben a béremelés és a lakosságnak juttatott transferek a lakosság túlzott mértékű fogyasztásához és így alacsonyabb megtakarításához vezetett. A megugró hiány és csökkenő megtakarítás mellett nőtt a folyó mérleg hiánya, ami egyre nagyobb mértékű külső eladósodást okozott. Az állam finanszírozási igénye 2002 és 2006 között évről évre a GDP 7-8 százalékát tette ki, miközben a lakossági megtakarítások sosem haladták meg a GDP 2 százalékát.

4. Komoly veszélyeztetettséget jelentett, hogy a válság kitöréséig a lakossági hitelek gyors ütemben növekedtek, a háztartási szektor hitelállománya a rendelkezésre álló jövedelem arányában megközelítette a 80 százalékos szintet, miközben a régiós partnerországok ennél 20 százalékponttal alacsonyabb értékeket mutattak. Különösen problémás volt, hogy a hitelfelvétel a devizahitelek irányába tolódott el, a háztartások nyitott devizapozíciója 2008-ra megközelítette a GDP 20 százalékát, míg 2000-ben a magyar családok még nettó megtakarítók voltak a GDP több mint 5 százaléka erejéig.

5. Mindez magas és a régió átlagát érdemben meghaladó inflációval párosult, amit érdemi részben az adóemelések magyaráztak. A fiskális fegyelem lazulása miatt a monetáris politika szigorú volt, ami magas reálkamatokat eredményezett. Mindez erőteljesen támogatta a devizahitelezés felfutását (lásd fenn).

A válság előtti évek fenntarthatatlan fiskális és monetáris folyamataiból stabilitási és versenyképességi probléma nőtt ki, ennek következményeként Magyarország nem volt képes kiaknázni a 2004-es európai uniós csatlakozásból adódó lehetőségeket: a magyar növekedési adatok regionális összevetésben visszafogottak maradtak, a gazdaság dualitása – a kis- és középvállalati szektor nagyvállalatokétól érdemben elmaradó termelékenysége – a felzárkózás alapvető korlátjává vált.

A magas kiadások magas adókulcsokat tettek szükségessé, az OECD országai közül Magyarországon volt a második legmagasabb az átlagos adóék.⁸ A magas munkát terhelő adók a nagyvonalú szociális rendszerrel párosulva a munkavállalás ellenősztönzői voltak, ami azt eredményezte, hogy 2003-tól fokozatosan emelkedett hazánkban a munkanélküliség, és régiós összevetésben a legalacsonyabb hazai munkanélküliségi ráta 2008–2009-re a második legmagasabbra emelkedett. Mindeközben a növekvő eladósodásból finanszírozott, fogyasztásvezérelt növekedés elfedte a strukturális problémákat, az adósságspirál kialakulását pedig elősegítette, hogy a 2011 előtt hatályos magyar Alkotmány nem tartalmazott közpénzügyi fejezetet, azaz nem volt olyan alkotmányos szabály, ami korlátozta volna az állam túlzott eladósodását.

A MAGYAR ÁLLAMPÉNZÜGYEK MEGERŐSÍTÉSE

A gazdasági válság begyűrűzésekor, 2007–2009-ben fiskális kiigazítás kezdődött, és ezzel párhuzamosan a növekedés is visszaesett. A válság és a megszorítás együtt jelentős recesszióhoz vezetett, miközben Magyarország többszörös problémával szembesült:

egyszerre kellett stabilizálni egyensúlyi mutatóit, adósságpályáját, és javítani a növekedés strukturális feltételeit. Ezen kihívások kezelése csak a nem konvencionális gazdaságpolitikai eszköztár bevonásával volt elképzelhető (Matolcsy–Palotai, 2016).

Az Alaptörvény adósság szabálya mint a magyar gazdaságpolitika egészét átható norma

Az Alaptörvényt 2011 áprilisában fogadta el az Országgyűlés, ezzel új fejezet kezdődött – többek között – a közpénzügyi gazdálkodás tekintetében is Magyarországon, megalapozva a közpénzügyi rendszer egészének megújulását. Jelen elemzés szempontjából az Alaptörvény alábbi kitételei (amelyek együttesen az adósság szabály alapját alkotják) tekinthetők kiemelten fontosnak:⁹

„36. cikk (4) Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

(6) A (4) és (5) bekezdésben foglaltaktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.”

Az alkotmányos szintre emelt adósság szabály a gazdaságpolitika egészét átható előírás, hiszen a GDP-arányos államadósság csak abban az esetben tud fenntartható módon csökkenni, amennyiben a gazdaságpolitika minden ága ezt tekinti céljának. A GDP-arányos adósság csökkenéséhez az alábbiakra van szükség:

– egyensúlyban, egyensúly közelében lévő központi költségvetés, amely feltételezi az adórendszer teljes átalakítását és a munkaerőpiaci aktivitás érdemi növelését;

– egyensúlyban, egyensúly közelében levő társadalombiztosítás és önkormányzati rendszer, hiszen ezek nélkül a központi költségvetés sem tud fenntartható pályán maradni;

– hatékony és szabályos közpénzfelhasználást, illetve közvagyonhasználatot garantáló közpénzügyi ellenőrzési rendszer, a közpénzek és a közvagyon pazarló felhasználása, használata ugyanis már rövid távon is költségvetési hiányt szül, növelve az államadósságot;

– alacsony infláció, hiszen magas infláció magas kamatokat, és így magas állami kamatkiadásokat és az államadósság drága finanszírozását jelenti, illetve növekedéstámogató monetáris politika, amely ugyancsak elősegíti a GDP-arányos államadósság csökkentését;

– versenyképes gazdaság, amelyből magas növekedési ütem adódik, hisz ez növeli az adósságmutató nevezőjét, és így ceteris paribus csökkenti az adósságrátát.

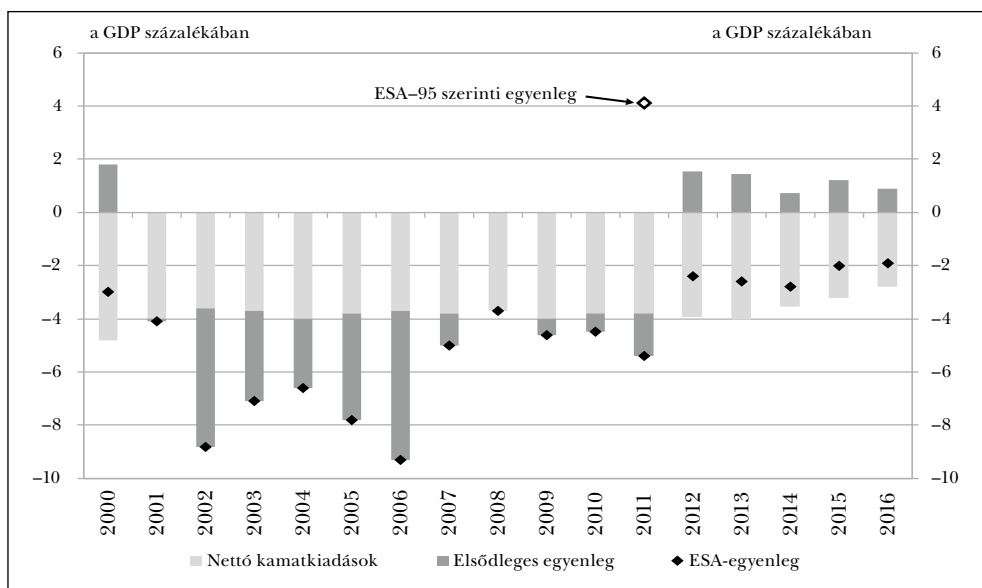
A továbbiakban az Alaptörvény közpénzügyi előírásaiból levezethető, a 2010 utáni megújulási időszak legfontosabb magyar gazdaságpolitikai intézkedéseit mutatjuk be vázlatosan.¹⁰

A magyar közpénzügyek stabilizálása

Költségvetési folyamatok, fiskális fordulat

A magyar közpénzügyi helyzet válság előtti romlásának egyik legegységesebb jele a költségvetési deficit megugrása és magas szinten való stabilizálódása volt. Ennek következménye volt az is, hogy Magyarország 2004 és 2013 között az EU túlzottdeficit-eljárása alatt állt. Az állampénzügyek rendbetétele 2010–2011-ben kezdődött el, amikor az akkor érvényes európai uniós módszertan szerint számított költségvetési többlet a GDP 4 százalékára ugrott.¹¹ 2012-t követően a költségvetés hiánya minden EU-kompatibilis mutatószám szerint a 3 százalékos GDP-arányos érték alatt maradt. A hiány csökkenésében szerepet játszott az elsődleges (kamategyenleget nem tartalmazó) egyenleg javulása, illetve a nettó kamatkidadások 2013-at követő csökkenése is.

3. ábra: Költségvetési egyenleg alakulása (2000–2016)



Forrás: Matolcsy, 2017b

A magyar fiskális egyensúly javulása nemzetközi összevetésben is kiemelkedő volt, a válságot követően a magyar költségvetés egyenlege mutatta a legnagyobb javulást az EU-tagállamok között. Magyarországon 2003 és 2007 között a fiskális deficit a GDP 7 százaléka körül alakult, amelyhez hasonló hiányt csak Görögországban lehetett látni, de 2014–2015-ben a magyar hiány 2 százalék közelébe csökkent, ami 5 százalékpontos javulásnak felelt meg – szemben a második legnagyobb javulást mutató Németországgal, ahol a javulás kevesebb mint 3 százalékpontos volt.

A 2010-et követően a költségvetést érintő legfontosabb fiskális és egyéb reformokat a 2. táblázat mutatja be.

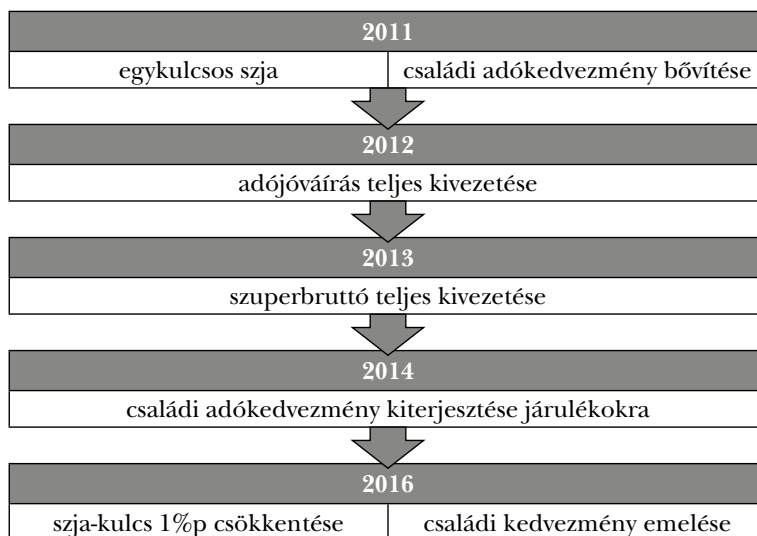
2. táblázat: Reformintézkedések 2010 után

Adóreform	Kiadáscsökkentés	Adósságkezelés	Egyéb intézkedések
Élőmunkát terhelő adók csökkentése Egykulcsos szja bevezetése Családi kedvezmény Munkahelyvédelmi Akcióterv Fogyasztási és forgalmi adók növelése Extraprofit adóztatása	Szell Kálmán Terv Rokkantsnyugdíjak felülvizsgálata Korhatár alatti nyugdíj szigorítása Munkanélküli-támogatás rövidítése	Államadósság tartós csökkentése Devizaarány mérséklése Belföldi befektetői bázis erősítése Átlagos futamidő növelése	Közmunka-program Devizahitelek kivezetése (forintosítás) Magánnyugdíjrendszer reformja

Forrás: Matolcsy, 2017a

Az intézkedések közül külön is indokolt kiemelni az adóreformot, melynek egyik ikonikus lépése volt a személyijövedelemadó-rendszer átalakítása, ami összességében a GDP 2,5 százalékának megfelelő mértékben csökkentette az adóterhelést.¹² Az egykulcsos szja 2011-es bevezetését követően a magyar adóék a 2009-ben mért csaknem 60 százalékos szintről 50 százalék alá mérséklődött, amivel a hazai adórendszer nemzetközi lemaradása is érdemben mérséklődött (Varga, 2017a).

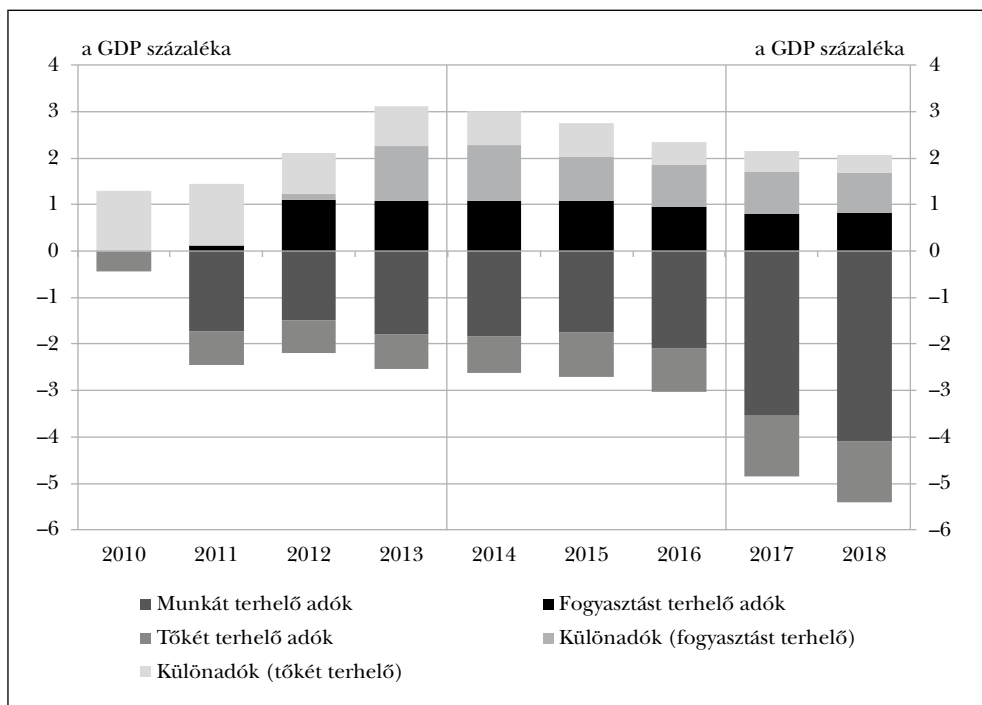
4. ábra: Az szja-rendszer átalakítása



Forrás: Matolcsy, 2017a

A munkát terhelő adókat fogyasztási adók váltották fel, az átlagbér átlagos szaakulcsa a 2009-es több mint 20 százalékos szintről 2016-ra 15 százalékra mérséklődött, amivel Magyarország az európai uniói átlagérték alá került. Új alapokra került a magyar adórendszer: a munkát és a tőkét terhelő adók csökkentek, a fogyasztást terhelő adókból és a különadókból származó bevételek emelkedtek (Palotai, 2017). Az adórendszer egyszerre lett fogyasztásközpontú és teljesítménycentrikus: megéri többet dolgozni és teljesíteni. A különadók érdemben segítették a költségvetést, ezek a bevételek 2013-ban a GDP 2 százalékát tették ki, és 2016-ban is csaknem 1,5 százalékát. A különadók közül 2010–2012-ben a pénzügyi szervezetek különadója (bankadó) és az energiaszektor jövedelemadója volt a domináns, 2013-at követően pedig a pénzügyi tranzakciós illeték lett a legjelentősebb tétel.

5. ábra: A 2010 óta végrehajtott adóváltozások kumulált statikus költségvetési hatása



Forrás: Palotai, 2017

Önkormányzati konszolidáció

Az önkormányzati adósság újratermelődésének elkerülése nemzetgazdasági érdek, miközben az önkormányzatok pénzügyi egyensúlyi helyzete 2007 és 2010 között jelentősen romlott, a pénzügyi kockázatok fokozódtak.¹³ Az önkormányzatok pénzügyi kapacitásaikat meghaladó mértékű kötelezettséget vállaltak, ezért a központi adósságrendezés elkerülhetetlenné vált, hiszen az önkormányzatok tömeges csődje belátha-

tatlan államháztartási és társadalmi problémákat okozott volna. A kormányzat az önkormányzatok adósságrendezésére három lépcsőben kerített sort:

– Az állam első lépésként az 5 ezer fő alatti települések adósságkonszolidációja keretében 1710 település adósságát vállalta át.

– Az adósságkonszolidáció második lépésében az állam az 5 ezer fő lakosság számot meghaladó települések települési önkormányzatának 2012 végén fennálló adósságállománya és ezen adósságnak az átvállalás időpontjáig számított járulékai összegét részben átvállalta.

– A települési önkormányzatok konszolidálásának utolsó fázisára 2014 tavaszán került sor, amikor az 5 ezer főnél nagyobb helyhatóságok megmaradt adósságállományát is átvállalta az állam. Az adósságkonszolidáció összköltsége több mint 1300 milliárd forintot tett ki.

Rögzítésre került az is, hogy a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét, illetve a helyi önkormányzat vállalkozási tevékenysége a kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti. 2012. január 1-jétől több korlátozás érinti a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteit (hitelfelvétel, értékpapír kibocsátása). Ezeket a szabályokat a stabilitási törvény tartalmazza. Az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet – szűk körű kivétellel – érvényesen csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthet. Ugyancsak az önkormányzati szektor pénzügyeinek stabilizálódását szolgálta, hogy 2013-tól az önkormányzati költségvetésekben nem tervezhető működési hiány. A megyei intézmények, valamint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában álló egészségügyi intézmények 2012. január 1-jével, a települési önkormányzatok által fenntartott kórházak pedig 2012. május 1-jétől állami fenntartásba kerültek.

Társadalombiztosítási rendszer reformja

Magyarország 2010 végére azzal a helyzettel szembesült, hogy a kötelező magánnyugdíjpénztárak által okozott költségvetési hiány egyre jelentősebb lett, miközben az európai uniós költségvetési hiánycélt tartani kellett. A kormányzati válasz az volt, hogy megszűnt a magánpénztárak feletti „állami védőernyő”, aminek következtében a pénztártagok nagy többsége visszalépett az állami nyugdíjrendszerbe. Az átalakításra mindenekelőtt azért volt szükség, mert a magánnyugdíjpénztári tagok után fizetendő nyugdíjjárulék mintegy negyede a pénztárakba áramlott, így a felosztó-kirovó rendszer lényegéből adódóan, a nyugdíjkiadások fedezetét képező folyó bevételek jelentősen lecsökkentek, az így keletkezett hiányt pedig a költségvetésnek kellett kipótolnia. Ez a mechanizmus automatikusan vezetett az államadósság emelkedéséhez abban a szakaszban, amíg a pénztártagok nyugdíjba nem mentek.¹⁴ Az állami nyugdíjrendszer fenntarthatóságának kérdése az átalakítás után is releváns maradt, amivel kapcsolatban demográfiai és foglalkoztatáspolitikai tényezőkre is figyelemmel kell lenni, miközben kihívást jelent, hogy hazánkban igen magas az alacsony keresetű munkavállalók aránya. A megoldás a gyermekvállalás ösztönzése és a foglalkoztatás növelése lehet, amire az utóbbi években számos kormányzati intézkedés született.

A tb-rendszer másik pillérét alkotó egészségügy mindenekelőtt az elérhető munkaerő mennyiségén és minőségén keresztül befolyásolja egy ország gazdasági teljesítőképességét a munkában eltöltött aktív időre és a munkaerő termelékenységére kifejtett hatás révén. A Semmelweis Tervben megfogalmazott koncepció – szervesen kapcsolódva az Új Széchenyi Tervhez – az egészségügy válságából való kilábalása és újjáépítése érdekében a forrásbevonást és a nagyobb állami felelősségvállalást helyezte a fókuszba.

– A Semmelweis Terv az állami egészségügyi intézményrendszer kiépítésével a betegútszervezésen és a funkcionális integráción keresztül célozta az ágazat hatékonyságának erőforrás-reallokáción keresztüli javítását.

– Az egészségügyi közkiadások reálértékének fokozatos növelése útján lehetőség nyílik a hibás és káros finanszírozási ösztönzők tompítására és kiiktatására, továbbá a szakképzett munkaerő megtartására. A Semmelweis Terv a gazdaságfejlesztési stratégia részeként az „egészségügyi ágazatra nem mint a közpénzek mértéktelen fogyasztójára, hanem mint a gazdaság egy fontos potenciális húzóágazatára tekint”.

– Az egészségügyi bérfejlesztés, az alapellátás finanszírozásának 70 százalékos emelkedése, a kórházi adósságrendezés és az adósság hosszú távú csökkentését célzó strukturális változtatások hozzájárulnak az egészségügy fenntartható működéséhez. A modernizálásában egyaránt döntő jelentősége lehet a közhiteles adatok, folyamatok kontrollálásának, illetve a betegek érdekeit, a betegbiztonságot az ellátórendszer érdekeivel szemben előtérbe helyező megújulásnak. Kulcsfontosságú a szabad szellemi foglalkozású orvoslás, az orvoslás presztízsének visszaállítása, a magánforrások ágazatba történő bevonása.

Közpénzügyi ellenőrzés megújítása¹⁵

Az Alaptörvény hatálybalépésével közjogi értelemben új időszakítás kezdődött a közpénzügyi fegyelem és ellenőrzés tekintetében is. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezettel bővült ki, amely több szigorú szabályt is tartalmaz a közpénzügyi gazdálkodással kapcsolatban (lásd korábban).

– Az Alaptörvény elfogadását követően az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény volt az első sarkalatos törvény, amelyet az Országgyűlés elfogadott. A 2011. július 1-jétől hatályos új szabályozási keret azt a célt szolgálja, hogy a Számvevőszék eredményesebben működjön, és az eddigieknél is hatékonyabban tudjon fellépni az adófizetők pénzének felhasználása és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Az ÁSZ az új törvény alapján a magyar demokratikus államműködést biztosító gazdasági fékek és ellensúlyok rendszerének egyik legjelentősebb eleme. Az új jogszabály számos fontos változást hozott, hiszen kiszélesítette az ÁSZ ellenőrzési jogosítványait, érezhetően megerősítette a szervezet függetlenségét, és a korábinál is átláthatóbbá tette a számvevőszéki munkát. A törvény széles körű ellenőrzési felhatalmazást ad az Állami Számvevőszéknek, azaz általános szabályként az ÁSZ-nak joga van minden közpénzfelhasználást és közvagyonhasználatot ellenőrizni.

– Az Alaptörvény az alkotmányi jogállással rendelkező szervek közé emeli, és az Állami Számvevőszékkel, illetve a Magyar Nemzeti Bankkal megegyező státuszt ad a

Költségvetési Tanácsnak. A Tanács ereje az Alaptörvényből eredeztethető, hiszen épp az a feladata, hogy az alkotmányos adósságszabályt érvényesítse, és az ne csak írott szó maradjon. Az Alaptörvény rögzíti, hogy az adósságállomány leszorítása érdekében a Költségvetési Tanács vétőjoggal rendelkezik, amivel a magyar jogalkotók kiemelkedő önkorlátozást vállaltak.

Ezen túl számos más törvény is újrakodifikálásra került, ezek közül kiemelkedik a szintén megújított és új alapokra helyezett államháztartási törvény.

Monetáris politikai fordulat

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) 2013-tól a monetáris politikai eszköztár megújításával és széles körű alkalmazásával (Parragh, 2017a) a válság következményeit aktív monetáris politikával enyhíteni kívánó jegybankok sorához csatlakozott, ahol a hagyományos megoldások új megközelítésű intézkedésekkel egészültek ki (Matolcsy–Palotai, 2014). Az MNB törvényben foglalt feladatának megfelelően több programmal támogatta a gazdaság stabilizálását és a kormányzat gazdaságpolitikai törekvéseit.¹⁶ Ezek közül a jól irányított állam kialakítása tekintetében az alábbiakat tekintjük a legfontosabbaknak. (A jegybanki intézkedések bemutatása Matolcsy–Palotai, 2016 és Kolozsi, 2017 nyomán történik.)

Kamatcsökkentési ciklusok, monetáris lazítás

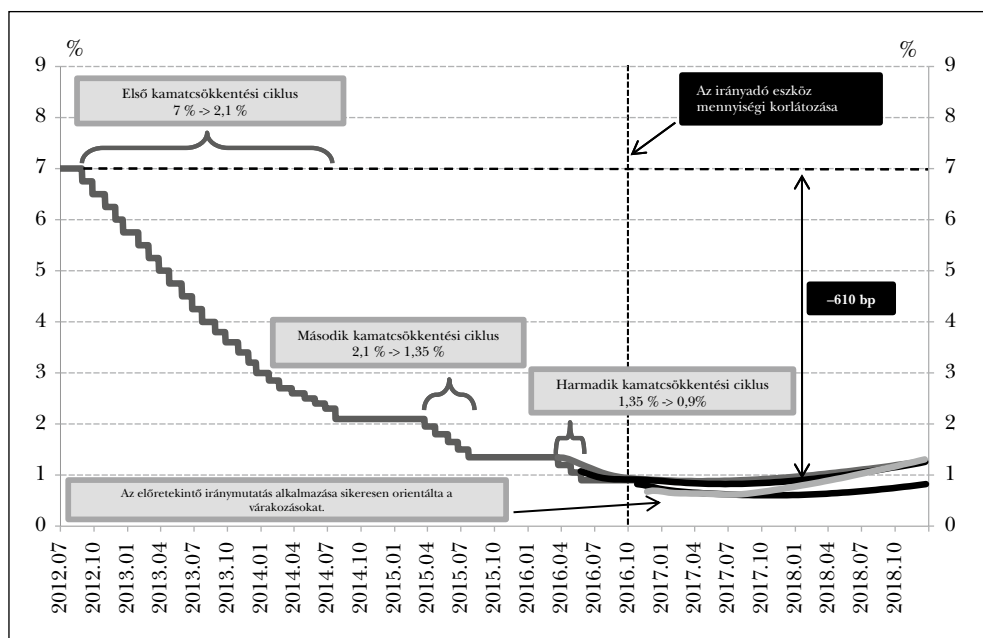
A Monetáris Tanács 2012 és 2016 között a kezdeti 7 százalékos jegybanki alapkamatot 0,9 százalékra csökkentette, három kamatcsökkentési ciklusban, összesen 32 kamatcsökkentési lépéssel, amivel párhuzamosan a hitelek kamatai és a pénzpiaci hozamok is csökkentek. Magyarországon ilyen hosszú ideig tartó lazítási ciklusra és ilyen alacsony nominális kamatszintre még nem volt példa a rendszerváltás óta. A kamatcsökkentési ciklus kezdetén az infláció 6 százalék közelében volt, majd 2013 elejétől az infláció is érdemben csökkenni kezdett. A 0,9 százalékos alapkamat elérése után az MNB az alapkamat tartósan alacsony szinten tartása mellett köteleződött el.

Az alapkamat csökkentése, illetve a monetáris kondíciók lazítása 1. mérsékelte a bankközi és állampapírpiaci kamatokat, 2. támogatta a gazdasági növekedést és az inflációs cél középtávú elérését, 3. csökkentette a hitelterheket, 4. megakadályozta a hitelállomány, a fogyasztás és a beruházás további drasztikus zuhanását. A monetáris kondíciók lazítása miatt 2017-ben 600 milliárd forint, 2013 óta összesen 1600 milliárd forint állami kamatmegtakarítás keletkezett.¹⁷ A kamatcsökkentések összességében mintegy 1,1 százalékponttal emelték a gazdasági növekedést.¹⁸

Hitelösztönző programok bevezetése

A 2013-as monetáris politikai fordulat egyik első intézkedéseként a Magyar Nemzeti Bank célzott hitelezési programot vezetett be annak érdekében, hogy a foglalkoztatási szempontból kiemelkedően fontos kis- és középvállalati szektorban megálljon a

6. ábra: A jegybanki alapkamat és kamatvárakozások alakulása



Forrás: Komlóssy – H. Váradi, 2017

hitelállomány csökkenése, és a hitelezési folyamatok normalizálódni tudjanak. A Növekedési Hitelprogram 2016 elejétől indult harmadik, kivezető szakasza mellett, 2015 végén a jegybank a piaci hitelezésre való átállást támogató programot is hirdetett, Piaci Hitelprogram néven.

A program egészében mintegy 1700 milliárd forintnyi hitel- és lízingügylet szolgálta új beruházások finanszírozását, az NHP 2013 és 2016 között 2 százalékponttal járulhatott hozzá a gazdasági növekedéshez, a foglalkoztatást pedig mintegy 20 ezer fővel növelhette. A Piaci Hitelprogram (PHP), az NHP-val közösen érdemben hozzájárul ahhoz, hogy a kvv-hitelezés bővülése a fenntartható gazdasági növekedéshez szükséges 5–10 százalék közötti sávban alakuljon.

Önfinanszírozási program, a külső sérülékenység csökkentése

Az önfinanszírozási program alatt, azaz 2014–2016-ban a megnövekedett forintkibocsátásoknak köszönhetően a magyar állam mintegy 11 milliárd euró (3400 milliárd forint) devizaadósságot fizetett vissza forintkibocsátásokból. Jelentősen nőtt a bankok finanszírozásban betöltött szerepe is: 2016-ra a forintállampapírok piacán a külföldi befektetők helyett a hazai bankrendszer vált a legjelentősebb tulajdonosi szektorrá. A forintállampapírok piacán 2011 és 2015 között a külföldi befektetők voltak a legnagyobb szereplők. 2017 első félévének végén ugyanakkor a belföldi szektorok aránya meghaladta a 80 százalékot. A hitelintézetek részesedése 30 százalékról 37 százalékra

emelkedett, a lakosság részesedése pedig 5 százalékos körüli értékről 20 százalékos fölé nőtt (a kormányzat 2012-ben stratégiai célként tűzte a lakossági állampapír-állomány emelését). Az államadósságon belüli devizaarány a 2014. márciusi 42 százalékról 2016 végére 25 százalékra csökkent, ami nagyságrendileg megegyezett a 2008-as, válság előtti értékekkel (Kolozsi–Hoffmann, 2016; Nagy–Kolozsi, 2017).

Lakossági devizahitelek kivezetése, forintosítás

A lakosság devizában való eladósodása a magyar gazdaság egyik kiemelt kockázati tényezője volt a 2000-as évek elejétől kezdve. A kockázatok és rendszerszintű problémák indokolták a fedezetlen lakossági devizahitelekkel szembeni állami fellépést (Nagy, 2010; Nagy–Prugberger, 2011), illetve 2014–2015-ben a deviza- és devizaalapú jelzáloghitelek kivezetését is.¹⁹ A devizahitelek kivezetésére két ütemben került sor (először a lakossági devizaalapú és deviza-jelzáloghitelek, majd az egyéb lakossági devizahitelek esetében), melyek keretében az MNB összesen mintegy 9,6 milliárd eurót adott el a bankoknak anélkül, hogy a jegybanki tartalékmegfelelés a nemzetközi sztenderdek elvárt szintje alá csökkent volna. A forintosítás és az elszámolás következtében jelentősen erősödött Magyarország pénzügyi stabilitása, a kockázatok „kézben tartottsága” érdemben nőtt. A lakossági devizahitelek kivezetése – kiemelten az önfinanszírozási programmal együtt – ezért lehetett az egyik olyan intézkedés, amelyet a hitelminősítők a magyar adósság befektetési kategóriába sorolásakor tételesen is a felminősítés indokaként nevesítettek.

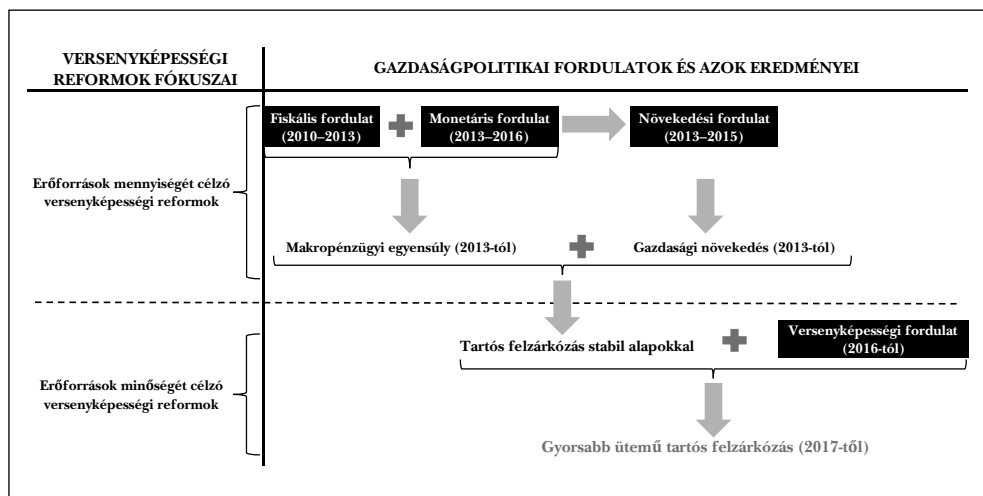
Versenyképességi fordulat

Egy nemzetgazdaság akkor versenyképes, ha a rendelkezésére álló humán, fizikai és természeti erőforrásait optimálisan hasznosítja a lehető legmagasabb szintű, de még fenntartható jólét elérése érdekében (MNB, 2017a:11). A versenyképes gazdasághoz nélkülözhetetlenek a szilárd alapok, a stabil makrogazdaság és finanszírozás, az erős és stabil intézményi háttér, az észszerű és hatékony szabályozás, a minőségi oktatási és egészségügyi ellátás, melyekre építve kialakítható a jól működő és kiszámítható, beruházásokat és innovációt ösztönző környezet, elindulhat a tartós gazdasági felzárkózás.

A 2010 óta végrehajtott költségvetési és monetáris politikai fordulatok helyreállították a versenyképesség javításához szükséges makropénzügyi egyensúlyt, és lehetővé tették 2013-tól az Európai Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedés elérését. A költségvetési és jegybanki intézkedések támogatták a gazdasági növekedést²⁰ és a foglalkoztatás bővülését,²¹ és a növekedésfókuszú gazdaságpolitika eredményeit a pénz- és tőkepiac mellett mára a nemzetközi szervezetek és a nagy hitelminősítők is elismerik. A gyorsabb és tartós felzárkózáshoz azonban az erőforrások minőségi jellemzőin is javítani kell. A közepesen fejlett gazdasági státusból való kitöréshez nélkülözhetetlen a felzárkózás felgyorsítása, amelyhez további, a versenyképesség főleg minőségi kritériumaira fókuszáló reformintézkedések szükségesek. A 2010 óta elért

eredmények megtartása és a tartós felzárkózás felgyorsítása céljából a további hatékonyság- és értékteremtő kapacitás, valamint a termelékenység növelésére való törekvés nélkülözhetetlen (versenyképességi fordulat). Magyarország korábbi régiós vezető versenypozíciójának visszaszerzésére és a közepes fejlettség csapdájából való kitörésre a korábbinál dinamikusabb felzárkózási pálya és növekedési modell további eredményes kiaknázásával és továbbfejlesztésével nyílhat lehetőség.

7. ábra: Versenyképességi reformok és gazdaságpolitikai fordulatok



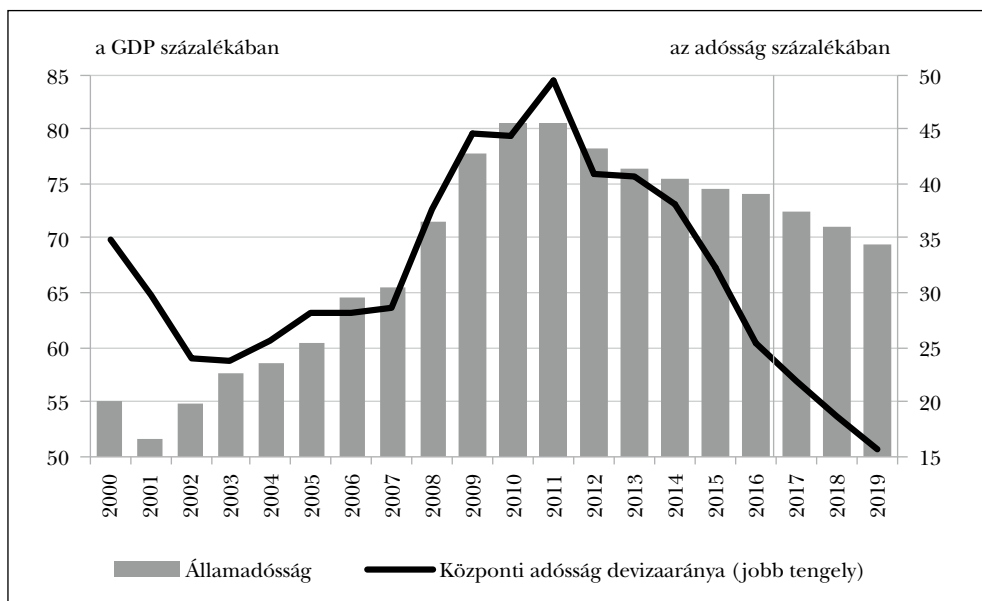
Forrás: Szalai–Kolozsi, 2016

ZÁRÓGONDOLATOK

Az állampénzügyi pálya fenntarthatatlanságának egyik jó fokmérője az államadósság alakulása. Magyarországon 2010-ig jelentősen nőtt az államadósság, majd innen csökkenésnek indult az adósságállomány: 80 százalék feletti értékről 2016-ra 75 százalék alá csökkent a GDP arányában mért államadósság, ami az adósság „tehetetlensége” miatt jelentős előrelépésnek tekinthető. Mindeközben a devizaadósság teljes államadósságon belüli aránya 50 százalék feletti szintről 25 százalékra csökkent, ami azt jelenti, hogy 5 év alatt arányaiban megfeleződött a devizaadósság, jelentősen csökkentve ezzel a devizakitettséget és az egész magyar gazdaság külső sérülékenységét. Az adósság csökkenése, illetve a fiskális stabilizáció és a monetáris politikai fordulat együttes hatásaként 2013-ban lehetővé vált, hogy Magyarország felzárkózása újrainduljon.

Az adósság nemcsak az állam viszonylatában csökkent. A külső finanszírozási képesség számottevő javulást mutatott Magyarországon, a folyó fizetési mérleg egyenlegének alkalmazkodása hazánkban volt az egyik legnagyobb az Európai Unió tagállamai közül. Mindez azzal járt, hogy Magyarország nettó külső adóssága a GDP 60 százalékáról 30 százalék közelébe mérséklődött, miközben a bruttó külső adósság 120 százalékról 70 százalék közelébe esett.

8. ábra: Az államadósság alakulása és várható pályája



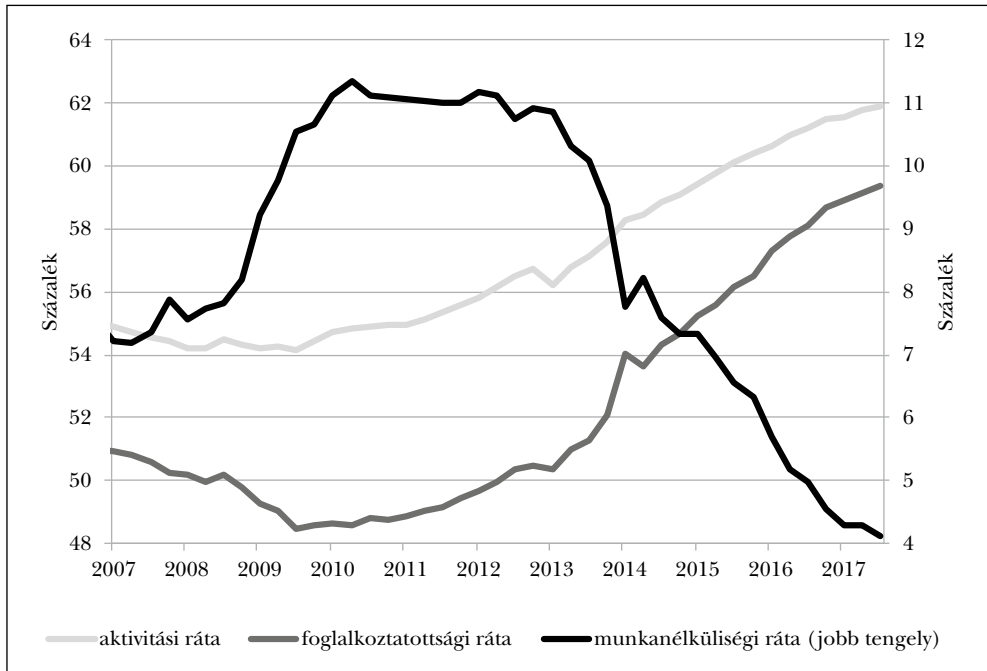
Forrás: MNB, 2017b

A magyar magánszektor adóssága a 2000-es évek elején a legalacsonyabbak közé tartozott, a válság kezdetekor azonban már a középmezőnyben állt. A túlzottan eladósodott vállalatok beruházásaik visszafogásával teremtették elő a törlesztéshez szükséges forrásokat, a lakosság átlagos eladósodása pedig ugyan nem volt kirívóan magas, de a devizahitelek miatt kiemelt kockázatot jelentett (Nagy, 2014; 2017). A háztartások és a vállalatok a válságot követően nettó hiteltörlesztővé váltak, ami jól példázza, hogy a belső kereslet, a beruházások visszaesése összefüggött a korábbi adósságfelhalmozással.

Mindeközben a reálgazdaságban sikerült érdemi fordulatot elérni, amiből indokolt kiemelni a munkapiaci fejleményeket. Az aktivitási és foglalkoztatottsági ráta 2014-re csaknem 6 százalékot emelkedett 2007-hez képest, ami egyike volt az Európai Unió legmagasabb növekedési ütemeinek. A válság kezdete óta az aktivitás elsősorban a jóléti transzferek és az adórendszer átalakítása miatt növekedett, a gazdasági növekedés újraindulását követve elindult a foglalkoztatottak számának bővülése is.

A fentiek egyértelműen mutatják, hogy 2010 és kiemelten 2013 óta a magyar állam megerősödött, a válság előtti időszak strukturális problémáinak kezelése érdemben előrehaladt, ami lehetővé teszi az állami működés egészét átható modellváltást. Az államnak már van tere olyan intézkedések meghozatalára, amelyek feltételezik mind a megfelelő mozgásteret, mind pedig azt az állami erőt, ami szükséges ahhoz, hogy az állami kooperációra az érintett partnerek részéről is kooperatív válasz érkezzon. Hangsúlyosan a teljesség igénye nélkül, az utóbbi években hozott intézkedések közül az alábbiakat emeljük ki, mint a jól irányított állam irányába tett fajsúlyos lépések példáit:

9. ábra: Munkaerőpiaci folyamatok (2007–2017)



Forrás: MNB, 2017b

– Adócsökkentési politika, ami az adófizetési fegyelem javulásával és az adóbeszedés megújításával (NAV 2.0 koncepció) kiegészülve egyszerre az állam megerősödésének jele, illetve egy olyan nagy tömegeket érintő kormányzati stratégia, ami az állam és az adófizetők közötti együttműködést testesíti meg. Az egykulcsos szja bevezetése előtt az adóalap a jövedelem 27 százalékkal megnövelt összege volt, az adókulcsok pedig 17, illetve 32 százalékot tettek ki, jelenleg pedig nincs adóalap-korrekción, azaz az adóalap több mint negyedével kisebb, az adókulcs pedig egységesen 15 százalék. Emellett kivezetésre került az adójóváírás rendszere, és jelentősen bővült az igénybe vehető családi adókedvezmény összege. Az adócsökkentés mértékéhez képest ugyanakkor az szja-bevételek mérséklődése kisebb volt: 2010-ben az szja-bevétel a GDP 6,4 százalékát tette ki, 2017-ben pedig 5,2 százalékát, ami nominális értelemben csaknem 200 milliárd forintos emelkedést jelentett. Ezeket az értékeket sok tényező alakítja, de a tendencia arra utal, hogy javulhatott az adófizetési morál (a fehéredés az áfa esetében még egyértelműbb volt).

– A monetáris és a fiskális politika közötti konstruktív együttműködés, ami szakítva a korábbi modellel, nem az egymással versengő és egymást ellentételező jegybanki és kormányzati működést, hanem a gazdaságpolitikai célok közös, szinergikus elérését célozza, a jegybanki függetlenség megtartása mellett. A fiskális és a monetáris politika által együttesen érintett gazdaságpolitikai területek, illetve közösen kezelt gazdaságpolitikai kihívások sora hosszú (erről részletesen lásd Matolcsy–Palotai, 2016), de a

konstruktív kooperáció talán legeklektánsabb példája a lakossági devizahitelek kivétele (forintosítás) volt, ami nem lett volna megvalósítható a kormány és a jegybank közös és koordinált fellépése nélkül.

– A bankok önkéntes együttműködésén alapuló jegybanki programok, ahol a programok sikerének alapja, hogy az MNB ösztönző lépéseire konstruktív és kooperatív banki válasz érkezik. A 2014-ben bevezetett önfinanszírozási program esetében az MNB eszköztár-átalakításai, az ÁKK negatív nettó devizakibocsátása és a bankszektor állampárpírci kereslete együttesen és egymást kiegészítve segíti elő az önfinanszírozási koncepció megvalósulását, azaz a külső sérülékenység csökkentését. A program révén az államadósság devizaaránya 50 százalékról 25 százalékra csökkent. A 2016-ban elindított Piaci Hitelprogram során a pozitív ösztönzést jelentő jegybanki eszközökhöz hozzáférő bankok hitelezési vállalatot tesznek, ami definíció szerint egyfajta bankrendszeri-jegybanki kooperációt jelent. A bankok által vállalt hitelezés lehetővé tette, hogy a kkv-hiteldinamika a korábbi csökkenésből az 5-10 százalékos éves emelkedés felé mozduljon el.

– A közpénzügyi ellenőrzés rendszerének átalakítása, amelyben a megerősített Állami Számvevőszék a közpénzfelhasználókat „terelő” programokat vezet be és működtet. Ezt példázza többek között az Integritás projekt, amelynek keretében az Állami Számvevőszék 2011 óta évente felméri a közsféra korrupciós kockázatait és a kezelésükre hivatott kontrollok szintjét. Ugyancsak ehhez a tanácsadói szerephez illeszkednek az ÁSZ jó közpénzügyi gyakorlatok megosztását célzó szemináriumai: a számvevők az ellenőrzések során nemcsak hibákat tárnak fel, hanem előremutató gazdálkodási megoldásokkal, jó gyakorlatokkal is találkoznak, amiket az ÁSZ *A jó példa legyen ragadós! Legjobb gyakorlatok a közpénzek felhasználásánál* című szemináriumsorozat keretében oszt meg az érintettekkel. Az ÁSZ 2011 és 2017 között 17 ilyen szemináriumot szervezett. Szintén egyfajta terelő szerepkört jelent, hogy az Állami Számvevőszék által üzemeltetett hírportál a számvevőszéki munka napi szintű követését teszi lehetővé, követendő példát állítva a transzparencia tekintetében a közpénzügyi rendszer egésze számára.

Az állam mint speciális gazdasági szereplő és szabályozó, sajátos pozíciójából adódóan érdemben képes hozzájárulni a nemzetgazdasági versenyképesség javításához. A versenyképesség emelése összehangolt, célzott intézkedéscsomagok hatékony alkalmazásával érhető el, aminek elengedhetetlen feltétele a 2010-től véghez vitt állami megújulás, a magyar állam jelen tanulmányban bemutatott megerősödése. Előretételezve stratégiai jelentőségű lehet az a szemléletváltás, ami a pozitív ösztönzőket aktívan alkalmazó, partneri együttműködésre törekvő állami működéshez vezethet. A megújult állami működés konkrét példákon keresztüli elemzése további tanulmányok témája lehet.

JEGYZETEK

- ¹ A globális pénzügyi válságot okozó subprime-válság indokairól lásd Kecskés–Halász, 2010.
- ² Thaler örökségének talán legrelevánsabb része azokra a kormányzati intézményekre vonatkozik, amelyeknek az a célja, hogy valamilyen módon abba az irányba terelje, lökje az egyéneket, ami közösségi szinten optimálisabb kimenetet jelent (nudge units).
- ³ Domokos, 2016 szerint az állam számára a jó kormányzás megvalósításához fokozatos reformok keretében, megbízható és hatékony partnerré válással, kétfázisú stratégia követésével nyílik lehetőség.

- ⁴ A stakeholderszemléletről lásd Kecskés, 2011:43.
- ⁵ A kooperáció keretében egyrészt személyek és szervezetek együtt tevékenykednek egy közös cél elérése érdekében, másrészt pedig az érintettek közötti megegyezési gyakorlat is fejlődik. A tagok közötti együttműködés lehetővé teszi a gazdasági és társadalmi haszon növelését.
- ⁶ Leegyszerűsítve, játékelméleti megközelítésben, a kérdés gyakorlatilag arra vonatkozik, hogy a kifizetési mátrix mikor válik fogolydilemma-szerűből szarvasvadászat-szerűvé. Ennek részletes kifejtésétől most eltekintünk.
- ⁷ A strukturális reformok a gazdaság és társadalom mélyrétegeiben hoznak változást azon keresztül, hogy változtatnak az intézményi kereteken, a jogszabályi környezetben és az intézményes szabályokon. Megváltoztatják a közgondolkodást, ahol az állam megerősödése egyben a közbizalom megerősítését hozza magával. Lásd Matolcsy, 2015:232.
- ⁸ Adóék alatt a munkát terhelő összes adó- és járulékteher teljes munkaerőköltség arányában mért értékét értve.
- ⁹ Lásd az Alaptörvény 36–44. cikkét (közpénzügyi fejezet).
- ¹⁰ Bár e szabályok a szuverén Magyar Országgyűlés jogkörét korlátozták, azonban elengedhetetlenek voltak az új közpénzügyi keret megteremtéséhez. Lásd Kecskés, 2015.
- ¹¹ Ezt mindenekelőtt a nyugdíjpénztári rendszer átalakítása miatti egyszeri költségvetési bevételek okozták, amit az egyéb módon számolt hiányban nem lehetett így kimutatni.
- ¹² A részletekről és következményekről lásd Baksay–Csomós, 2015.
- ¹³ Az önkormányzatok többségi tulajdonában álló gazdasági társaságok is jelentős összegű adósságot halmoztak fel úgy, hogy törvényi felhatalmazás hiányában 2011-ig az Állami Számvevőszéknek nem volt jogosultsága az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokat ellenőrizni. Az önkormányzatok pedig nem fordítottak kellő figyelmet a gazdasági társaságaik eladósodásának megelőzésére.
- ¹⁴ Az átalakítás mellett számos egyéb érv is felhozható (alacsony tényleges hozamok, tagokat terhelő magas költségek, hazai tőkepiac várt fejlődésének elmaradása stb.).
- ¹⁵ A következő összefoglaló alapja Kolozsi, 2014.
- ¹⁶ A jegybanki intézkedésekről részletesen lásd Lehmann–Palotai–Virág, 2017.
- ¹⁷ A kapcsolatról részletesen lásd Csomós–Kicsák, 2015.
- ¹⁸ Az MNB lazítási politikája 2017 végén már egyértelműen pozitív visszhangot váltott ki a piaci befektetők körében. Lásd Eder, 2017.
- ¹⁹ A forintosításra az első olyan időpontban került sor, amikor a jogi háttér és a gazdasági feltételek is adottak voltak (lásd Kolozsi–Banai–Vonnák, 2015).
- ²⁰ A gazdasági növekedés 2013-tól átlagosan meghaladja a 3 százalékot.
- ²¹ A foglalkoztatottak száma 2010 közepén 3,7 millió fő volt, míg 2016-ra 4,4 millió főre emelkedett.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baksay Gergely – Csomós Balázs (2014): Az adó- és transzferrendszer 2010 és 2014 közötti változásainak elemzése. *Köz-gazdaság*, 9. évf., 4. sz., 31–59.
- Baksay Gergely – Palotai Dániel (2017): Válságkezelés és gazdasági reformok Magyarországon, 2010–2016. *Köz-gazdasági Szemle*, 64. évf., 7–8. sz., 698–722., <https://doi.org/10.18414/ksz.2017.7-8.698>.
- Csomós Balázs – Kicsák Gergely (2015): *A jegybanki programok hosszú távú hatása az államháztartás kamatkiadásaira*. Szakmai cikkek, Magyar Nemzeti Bank, augusztus 18.
- Domokos László (2016): *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki tevékenység megújításán keresztül*. PhD-értekezés, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 16.
- Domokos László et al. (2016a): Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 2. sz. 185–204.
- Domokos, László et al. (2016b): Renewal of Public Management. Contributions of State Audit Office of Hungary to enhance corporate governance of state-owned enterprises. *Public Finance Quarterly*, Vol. 61, No. 2, 178–198.

- Domokos, László – Holman, Magdolna (2017): The Methodological Renewal of the State Audit Office of Hungary in Light of the Protection of Public Funds. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 83–99, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0306>.
- Eder, Marton (2017): Hungary's Central Bank Gets Forceful, and Creative, With QE. *Bloomberg*, December 12, www.bloombergquint.com/global-economics/2017/12/06/hungary-s-central-bank-gets-forceful-and-creative-with-qe-push.
- Jakovác, Katalin – Domokos, László – Németh, Erzsébet (2017): Supporting Good Governance in SAI's Audit Planning. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 64–83, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0305>.
- Kecskés András (2011): *Felelős társaságirányítás (Corporate Governance)*. HVG-ORAC, Budapest.
- Kecskés, András (2015): Inside and Outside the Province of Jurisprudence. *Rechtstheorie*, Vol. 46, No. 4, 465–479, <https://doi.org/10.3790/rth.46.4.465>.
- Kecskés András – Halász Vendel (2010): A siker díja vagy a bukás ára? A vállalati vezetők javadalmazásának elmélete a pénzügyi válság tükrében. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf., 4. sz., 180–191.
- Kolozsi Pál Péter (2014): *Államháztartási kontroll*. NKE VTKI, Budapest.
- Kolozsi Pál Péter (2017): Konstruktív összhang a gazdaságpolitikában – jegybanki programok és a jól irányított állam. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf., Különszám.
- Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs (2015): A lakossági deviza-jelzáloghitelek kivezetése: időzítési és keretrendszer. *Hitelintézési Szemle*, 14. évf., 3. sz., 60–87.
- Kolozsi Pál Péter – Hoffmann Mihály (2016): A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. A Magyar Nemzeti Bank jegybanki eszköztárának megújítása (2014–2016). *Pénzügyi Szemle*, 61. évf., 1. sz., 9–34.
- Komlóssy Laura – H. Váradi Balázs (2017): Kamatsökkentési ciklusok – fokozatos, óvatos lépésekkel jelentős lazítás. In: *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Szerk. Lehmann Kristóf, Palotai Dániel, Virág Barnabás, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Lehmann Kristóf – Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.) (2017): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Lentner, Csaba (2010): A few historic and international aspects of the Hungarian economic crisis and crisis management. *Public Finance Quarterly*, 55. évf., 3. sz., 581–606.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 3. sz., 330–344.
- Matolcsy György (2008): *Éllovasból sereghajtó. Elvesztett évek krónikája*. Éghajlat Könyvkiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Kairosz Könyvkiadó, Budapest.
- Matolcsy György (2017a): *Tíz évvel a válság után, 2007–2017*. Előadás az MKT Vándorgyűlésén. 2017. szeptember 17.
- Matolcsy György (2017b): *Versenyképesség, versenyképesség, versenyképesség*. Előadás az MKIK Gazdasági Évnyitóján. 2017. február 28.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2014): Növekedés egyensúlytalanságok nélkül. *Polgári Szemle*, 10. évf., 1–2. sz.
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2016): A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézési Szemle*, 15. évf., 2. sz., 5–32.
- MNB (2017a): *Versenyképességi jelentés*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MNB (2017b): *Inflációs jelentés*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2017. szeptember.
- Nagy, Márton – Kolozsi, Pál Péter (2017): The Reduction of External Vulnerability and Easing of Monetary Conditions with a Targeted Non-Conventional Programme: The Self-Financing Programme of the Magyar Nemzeti Bank. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 99–118, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0307>.
- Nagy Zoltán (2010): A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus 28., 229–243.
- Nagy Zoltán (2014): Az Európai Unió Bíróságának a devizahitelezéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból, In: *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Szerk. Lentner Csaba, Nemzeti Közigazgatási és Tankönyv Kiadó, Budapest, 435–452.

- Nagy Zoltán (2017): Problémafelvetések a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf., Különszám, 391–401.
- Nagy Zoltán – Prugberger Tamás (2011): A lakossági hitelezéssel kapcsolatos szabályozási problémák. *Competitio*, 10. évf., 1. sz., 44–51.
- Novoszáth Péter (2014): *A társadalombiztosítás pénzügyei*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- Orbán Balázs (2017): Az állam újrafeltalálása. *Mandiner*, november 6.
- Palotai Dániel (2017): Beérték a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai. *Portfolio.hu*, szeptember 18.
- Parragh Bianka (2017a): Monetáris hitviták. A megváltozott jegybanki szerepfelfogás eredményei. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 2. sz., 234–250.
- Parragh, Bianka (2017b): Competitiveness and Economic Stimulus. New Dimensions and Instruments of Monetary Policy. *Polgári Szemle/Civic Review*, Vol. 13, Special Issue, 151–166, <https://doi.org/10.24307/psz.2017.0309>.
- Szalai Ákos – Kolozsi Pál Péter (2016): Mit kell tennünk egy versenyképesebb magyar gazdaságért? Gondolatok a Magyar Nemzeti Bank Versenyképesség és növekedés című monográfiájával kapcsolatban. *Polgári Szemle*, 12. évf., 4–6. sz.
- Varga József (2017a): A magyarországi adószervezet átalakításának aktuális kérdései. In: *Pénzügy-számvitel-statisztika füzetek II. 2016*. Konferenciakötet (Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, 2016. december 1.), szerk. Bózsik Sándor, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 81–87.
- Varga József (2017b): Az adóteher-csökkenés és a gazdaság kifehéritésének pályája Magyarországon 2010 után. *Pénzügyi Szemle*, 62. évf., 1. sz., 7–20.
- Varga, József (2017c): Reducing the Tax Burden and Whitening the Economy in Hungary after 2010. *Public Finance Quarterly*, Vol. 62, No. 1, 7–21.
- Zéman Zoltán (szerk.) (2017): *Stratégiai pénzügyi controlling és menedzsment*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Zéman Zoltán – Tóth Antal (2015): Az önkormányzatok és közüzemi vállalatok teljesítményértékelése. In: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II*. Szerk. Lentner Csaba, NKE Szolgáltató Kft., 829–853.