

A felzárkózás fiskális feltételei

Az államháztartás átalakítása terén Magyarországon a kilencvenes évek második felében jelentős lépésekre került sor, ami – egyrészt a finanszírozási igény jelentős mérséklése, másrészt a piaci feltételekkel való finanszírozásra való átállás révén – hozzájárult egy tartósan magas növekedéssel jellemezhető fejlődési pálya megalapozásához. A nemzetközi tapasztalatok és az átalakuló gazdaság jellemzői egyaránt azt jelzik, hogy az európai monetáris unióhoz vezető konvergencia-időszakban továbbra is a fiskális alkalmazkodásra hárul a kulcsszerep az árstabilitás–gyors növekedés „kettős cél” megvalósításában.

Magyarországon az államháztartás piaccgazdasági normáknak megfelelő átalakítása terén a kilencvenes években bevezetett reformok hátterében, nagyon leegyszerűsítve, az az alapelv állt, hogy az állami jövedelem-újraelosztás mértéke a társadalmi szükségletekhez igazodva mérséklődjön, és megszűnjön az állam (kötségvetés) megkülönböztetett adópozíciója a hitelpiacokon. A reformok elégségsége és ütemezése, a konszolidációt követő megtorpanása vitatható ugyan, de ez nem változtat a lényegen: ami a fiskális politika kereteinek átalakításában „megtörtént”, az kimagasló szerepet játszott a piaccgazdasági átalakulás visszafordíthatatlanságában.

Az átalakulás szerteágazó és eltérő mértékben érintette a különböző alrendszereket (központi költségvetés, elkülönített alapok, társadalombiztosítás, önkormányzatok). Az eredmények nemzetgazdasági szinten mégis két pontba sűrítethetők. Az első az, hogy az 1995. évi nagymértékű kiigazítással az államháztartás finanszírozási szüksége összhangba került a finanszírozhatósággal; azaz a költségvetési hiány jelentősen mérséklődött, megteremtve egy hosszabb távon is fenntartható fejlődési pálya egyensúlyi hátterét. Az államháztartási gazdálkodás kereteit megszabó második alapvető jellegzetesség az, hogy mára az államháztartás finanszírozásában a piackonform elemek dominálnak; azaz a hiányt finanszírozó kedvezményes kamatú jegybanki hiteleket piaci kamatú állampapírok, valamint belföldi és külföldi kormányzati hitelfelvétel váltotta fel.

Ez egyben az a két pont, amely a jövőben – az EU-csatlakozáshoz vezető időszakban – is a legtöbb figyelmet igényli. Nevezetesen, az államháztartási finanszírozási igény meghatározása az egyensúlyi növekedést meghatározó egyik alapkérdés a jövőben is, amely azonban ma másfajta megfontolásokat igényel, mint tíz, öt, vagy akár két évvel ezelőtt. Elsődleges kérdés a transzparencia, amely megköveteli, hogy az államháztartás finanszírozási igényét érintő összes intézményre (az ÁPV Rt, az MFB stb.) kiterjedjen a számbavétel. A másik kritikus pont a finanszírozás. A költségvetés finanszírozása alapvetően ma már piaci áron (kamat) történik ugyan, de még az elmúlt években is jelentős államadósság-növekedés származott az „extra” költségvetési kötelezettségvállalásokból, állami garanciabeváltásokból (adósságátvállalások, konszolidációs veszteségekhez kapcsolódó zárt kibocsátások), amelyek terebélyesedését meg kell akadályozni. A hivatalosan prezentált államháztartást megkerülő kiadásokból származó rejtett hiány és a hiányfinanszírozáson kívüli állami adósságkibocsátás az a két fő veszélyforrás, amely látensen

hátráltathatja vagy alááshatja a fejlett országokhoz való gazdasági felzárkózás feltételeinek teljesülését.

Visszatérően felmerül az a kérdés, hogy létezik-e olyan „univerzális” szabályrendszer („összhangzattan”), amelyet bármely kormánynak követnie kell a fiskális politika kialakításakor, függetlenül attól, hogy a konkrét kormányok éves költségvetései nem mentesek (de még a középtávra vonatkozó fiskális elképzelései sem mentesek) a politikai szándékoktól. Épp ellenkezőleg, azt állíthatjuk, hogy egy adott költségvetés politikai döntések sorozataként alakul ki, és politikai preferenciáktól függő konzisztenciát takar. Ugyanakkor az is könnyen belátható (hazai és nemzetközi példák sorozata szolgáltató bizonyítékot), hogy rosszul súlyozott és sorrendezett preferenciákból legfeljebb átmenetileg (ha egyáltalán) keverhető ki a hosszabb távon fenntartható, egyensúlyi pályával összhangban álló államháztartási pozíció. A fiskális expanzió okozta egyensúlyi és eladósodási problémák még relatíve magas növekedéssel jellemezhető fejlődési pálya esetén sem orvosolhatók áldozatmentesen.

Mindebből az következik, hogy a nominális és reálgazdasági konvergenciát támogató fiskális politikának mindenképpen összhangban kell állnia a makrogazdasági kritériumok szabta feltételekkel, másrészt azonban a politikai prioritások alapján adódó költségvetési szerkezetben a fenntarthatóság kritériumainak kell érvényesülniük. A fiskális politikának ezek az „univerzális szabályai” ma meglehetősen világosan megfogalmazva állnak rendelkezésünkre az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményében (*Stability & Growth Pact* – *SGP*). A követendő „összhangzattan” tehát létezik, és EU-kompatibilis.

A maastrichti kritériumokban összegzett és az SGP-ben lefektetett elvekről mindjárt előljáróban azt kell leszögezni, hogy követésük szükségességét nem Magyarország csatlakozási szándéka indokolja, hanem ezek olyan elvek, amelyek egybevágóan az ország felzárkózási szándékával. Olyan elvek, amelyek konkrét megvalósítását körültekintő, a makro- és mikrotényezők összehangolására hangsúlyt helyező és a középtávú, átfogó ütemezést is tartalmazó munkaprogrammal kell megvalósítani. Ebből tehát adódik a több évre vonatkozó államháztartási tervezés szükségessége. De nem a mai gyakorlat szerint. Nem úgy, hogy több évre, irreális feltételekre épülő büdzsét hagy jóvá a parlament, kiiktatva minden további kontrollt, hanem az éves költségvetéseket szükséges mindenkor beágyazni a gazdasági „konvergencia” rendszeresen felülvizsgált és felújított, középtávú programjába.

Az államháztartási összhangzattan makrogazdasági szintű részének alapszabálya nagyon egyszerű: a felzárkózás relatíve magas (termelékenységnövekedéssel megalapozott) növekedéssel érhető el, aminek tartósságát az export- és a beruházásvezéreltség biztosíthatja. Ez a relatíve magas növekedéssel jellemezhető forgatókönyv a magánszektor finanszírozási igényének bővülését feltételezi, s egyzersmind az ország külső finanszírozás iránti növekvő igényét is előrevetíti!¹ Hacsak a költségvetés nem alkalmazkodik ehhez a folyamathoz oly módon, hogy fokozatosan mérsékli az állam finanszírozási szükségletét, úgy hogy az ország eladósodottsága ne kerüljön ismét egy felpörgő pályára. Nehezíti ezt az alkalmazkodást több, a piacgazdasági átmenettel járó tényező is: a relatíve magas, csökkentendő adószint, a relatíve magas, múltban felhalmozott államadósság

¹ Az elemzők és gazdaságpolitikusok gyakran csupán az úgynevezett nem adóssággeneráló külföldi hitelfelvételre „érzékenyek”, s nem tartják problémának, ha a folyó fizetési mérleg növekvő hiányát a beáramló működőtőke finanszírozza. A jövőt tekintve, kifinomultabb mérlegelésre van szükség, mert egy bizonyos idő után a működőtőke-befektetések esetén is számolni kell a profitok újrabefektetésének mérséklődésével. Az mindenképpen fontos változás lesz az EU-tagságra ma pályázók életében, hogy a monetáris uniós tagság elérésével – az önálló valuta és a hozzá kapcsolódó kockázat megszüntével – a folyó fizetési mérleg korláta már nem fog kiemelt szerepet játszani a piaci szereplők értékítéletében.

vagy a magánszektor megtakarítási hajlandóságának a lanyhulása irányába ható tényezők stb. Az államadósság GDP-hez mért aránya (az adósságráta) Magyarországon több mint 25 százalékkal csökkent ugyan a kilencvenes évek második felében, és ma már abszolút nagysága is „EU-kompatibilis”, mégis további csökkentésére van szükség ahhoz, hogy a fejlett országokhoz viszonyítva még mindig jelentős fejlettségi rés² minél gyorsabban mérséklődjön.

Az export és beruházás tartós felfutása elképzelhetetlen stabilitás nélkül, azaz a ma még tíz százalékhoz közeli infláció jelentős mérséklése nélkül. A dezinflációt viszont nem lehet csupán monetáris politikai kérdésként kezelni. A tartós árstabilitás csak a fiskális és a monetáris politika megfelelő keveréke mellett valósulhat meg. Vélhetően az egyre szigorodó fiskális és a nem laza, de nem is „túlzottan” szigorú monetáris politika keveréke vezet a legkisebb növekedési veszteséghez az árstabilitás megvalósítása időszakában. Milyen tényezők befolyásolják a fiskális és monetáris politika hatásmechanizmusát? Az átalakuló, kis, nyitott gazdaságban a kamatpolitika hatásfoka viszonylagosan gyengébb a belföldi kereslet szabályozásában, mint egy lecsillapodott szerkezetű, nagyobb és relatíve zárt gazdaságban. Az új hitelcsatornák megnyílásával oldódó likviditási korlátok a magánszektor nettó megtakarításainak csökkenését váltják ki, amit csak drasztikus kamatemeléssel lehetne megtorpanítani. Ez azonban – kivéve, ha komoly válsághelyzetről van szó – nyilvánvalóan nem kívánatos, sőt károsan befolyásolná a gazdasági fejlődést, beruházást fékező lépés lenne. Az sem közömbös, hogy legérzékenyebben a lefelé fordított szereplőt, az államot érintené a megugró reálkamat. A monetáris szigorítás másik csatornája, a reálárfolyam felértékelődése a magánszektor, azon belül is a külpaci versenyben közvetlenül részt vevő vállalkozások teljesítményét fogja vissza, és így a növekedést jelentősen is lassíthatja. Különösen akkor, ha váratlan, nagymértékű nominális felértékelődésnek nyílik tere a kamatemelés és/vagy a spekulatív tőkeáramlás hatására. A túlzott³ monetáris szigor tehát még a konvergencia korai szakaszában sem lehet hatékony eszköz, a későbbi szakaszban pedig, a monetáris unióhoz közeledvén, a kamatkonvergencia miatt lehetetlen is. A monetáris szigorításra alapozott politika korlátai folytán a fiskális politika szigorítása elkerülhetetlen feltétele a konvergenciának. A fiskális alkalmazkodás ütemezésében van némi mozgástér.

Összehasonlításként álljanak itt az Európai Unió belüli felzárkózó gazdaságok, az úgynevezett perifériaországok gazdasági és fiskális alkalmazkodást tükröző mutatói (1. táblázat).

Az átlag fölött növekvő, illetve a kilencvenes évek közepén még magasabb inflációjú EU-tagállamok a monetáris unió kialakítása előtti négy évben mindannyian az EU-átlag feletti költségvetési kiigazítást és államadósság-mérséklést hajtottak végre. Az államadósságra fizetett reálkamatokat még akkor sem sikerült jelentősen mérsékelni, amikor az adósságrátájuk már jóval alacsonyabb volt, mint a maastrichti 60-os küszöb. Az adósságráta explozív növekedését kiváltó úgynevezett hólabdahatást – amely a GDP növekedési ütemnél magasabb reálkamatok esetén érvényesül – csak néhány országban sikerült „megfordítani”, azaz „kinőni az adósságot” (amit a 2. táblázat utolsó két oszlopában a negatív előjel jelez). De még ezekben az országokban (Írország, Finnország) is elkerülhetetlen volt a költségvetés elsődleges egyenlegének jelentős szigorítása

² Vásárlóerő-paritáson számítva 1999-ben Magyarországon az egy főre jutó GDP az EU-átlag 53 százaléka volt tehető. Csehországra ez a szám 59 százalékot, Lengyelországra 37 százalékot, Szlovéniára pedig 71 százalékot ért el (az EU Commission számára 2000. decemberben bemutatott jelentések – *Regular Report* – szerint).

³ A gyorsan növekvő, felzárkózó gazdaságokat jellemzi a gyors termelékenység-növekedés, ami tükröződik az egyensúlyi reálárfolyam felértékelődésében (a Balassa-Samuelson-hatás néven ismert összefüggés). A monetáris feltételek alakulásának, szigorúságának megítélésakor ezt figyelembe kell venni.

1. táblázat
A felzárkózó EU-tagállamok főbb makromutatói

Ország	GDP növekedés		Fogyasztói árindex (éves átlag)		Államháztartási hiány/GDP**		Bruttó állam- adósság/GDP	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Írország	11,8	8,6	2,5	2,1	-1,2	1,2	80,8	55,6
Finnország ⁺	4,0	5,3	0,8	1,4	-0,6	0,6	57,1	49,0
Görögország ⁺ **	2,1	3,4	8,9	2,1	-9,8	-1,6	111,3	104,4
Hollandia	2,3	4,1	1,9	0,8	-3,2	-0,5	75,5	67,0
Olaszország	2,9	1,6	5,2	2,0	-7,6	-2,5	123,2	116,3
Spanyolország ⁺	2,7	4,3	4,7	1,8	-6,3	-2,3	68,0	64,9
Portugália	2,9	3,8	4,2	2,2	-3,7	-2,0	64,7	56,5
EU-11 ⁺	2,2	2,7	3,2	1,0	-4,7	-1,6	71,6	72,3
Magyarország 2000-ben		5,2		9,8		-3,8		56,7

* Görögország 1995, 1999.

** Ciklikusan igazított pozíció.

A + jellel jelölt országokban az adósságráta növekedése 1996-ban érte el a csúcst.

Forrás: European Economy, 2000. 3. sz.

Magyarországra nem igazított GFS mutató.

Forrás: MNB Éves jelentés, 2000.

a dezinflációs, árstabilitási cél elérése érdekében. Mindez jól tükrözi, hogy az uniós norma, a ciklikusan igazított „zéró költségvetés”, ami mellett a gazdasági fellendülést és lanygulást anticiklikusan követi a költségvetési hiány csökkenése és növekedése, a gyorsan növekvő gazdaságokra nézve az átlagosnál nagyobb fiskális szigorot implikál. Habár a táblázatok utolsó sorában található magyar adatok jól tükrözik az 1995. évi fiskális kiigazítást követő konszolidáció eredményeit – figyelembe véve a dezinfláció terén mutatkozó „relatív lemaradást” –, nagy valószínűséggel Magyarország előtt is hasonló alkalmazkodási követelmények állnak a monetáris unióhoz való közeledési időszakban, mint amit a kiválasztott (gyorsan növekvő – dezinfláló) EU-országok hajtottak végre 1995–1999 között.

Anticiklikus költségvetési politika, alacsony hiány, mérséklődő állami újraelosztás és mérsékelt államadósság – a hitelesség és a tartós fejlődés kulcsa. Mindennek alapfeltétele a transzparencia, az „államháztartási összhangzattan” alapja az, hogy az elfolyó közpénzek gyakorlatának létalapja felszámolódjon. A transzparencia azt jelenti, hogy nem kerülhetnek ki az államháztartás köréből magánosított (rt.-sített), közpénzekkel gazdálkodó és finanszírozást igénylő intézmények. Nem keletkezhetnek hiányfinanszírozáson kívüli, felelőtlen garanciavállalással generált állami adósságok. A gazdaságpolitikai programok kialakításakor használt mutatók pedig feleljenek meg az államháztartás teljes finanszírozási igényének. A mindezek figyelembevételével növekvő költségvetési szigor segít csökkenteni és alacsonyan tartani a kamatokat, ami befektetést és növekedést generálhat. A fiskális politikának arra is fel kell készülnie, hogy a monetáris unióba való belépés után még több feladatot kell ellátnia: az önálló valutaárfolyam mint gazdaságpolitikai eszköz „elvesztése”⁴ miatt ugyanis a fiskális politikára hárul majd az a feladat, hogy a különböző váratlan sokkokat és az üzleti ciklus ingadozásait kezelje. Magas adókkal és államadóssággal, a növekedést nem támogató kiadási szerkezettel ez nem megy. Ezért az

⁴ A kamat és árfolyam-politika mozgásteret egy kis, nyitott gazdaságban egyébként is korlátozott.

2. táblázat
A fiskális kiigazítás jellemzői egyes EU-tagországokban

Ország	Elsődleges egyenleg/GDP		Implicit reákkamat (százalék)		Hólabdahatás** /GDP	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Írország	2,9	5,6	3,8	4,0	-4,2	-5,1
Finnország	0,1	5,0	8,7	5,2	0,3	-0,3
Görögország*	2,3	5,8	3,9	5,3	0,5	1,0
Hollandia	1,9	4,1	6,0	6,4	2,9	1,1
Olaszország	3,6	5,3	4,4	4,9	2,3	3,2
Spanyolország	-1,7	1,8	4,6	5,0	0,9	0,4
Portugália	0,6	1,5	6,2	4,1	1,6	-0,8
EU-11	0,6	2,7	4,9	5,5	2,9	1,6
Magyarország 2000-ben		1,3		7,6		1,3

* Görögország 1995, 1999.

** Az adósságráta növekedése a növekedést meghaladó reákkamat miatt: $(r - g)/(1 + g) \times B(t - 1)$, ahol r a reákkamat, g a növekedés és B az adósságráta.

Forrás: European Economy 2000. 3. sz., Magyarországra saját számítás a nettó államadósság alapján.

előttünk álló négy évben a fenntartható növekedéssel harmonizáló, a transzparencia követelményeinek betartásával meghatározott makroarányok szabta kereten belül, a legfontosabb, hogy folytatódjon az államháztartási szerkezeti átalakítása, az alrendszerek reformja, amelyek tárgyalása meghaladná egy rövid hozzászólás kereteit. Ezek további elodázása ugyanis már a csatlakozási feltételek teljesítését veszélyeztetheti.

Neményi Judit