

## Csillag István – Mihályi Péter: Kettős kötet: A stabilizáció és a reformok 18 hónapja

Globális Tudás Alapítvány, 2006. HU ISBN 963 229 809 8, 144 oldal, 1440 forint

Csillag István és Mihályi Péter *Kettős kötet: A stabilizáció és a reformok 18 hónapja* című kötete érdekes, fontos és nagyon aktuális munka. Funkcióját tekintve gazdaságpolitikai programjavaslat, műfaját illetően jól tagolt, jól szerkesztett politikai pamflet. Az orvosi analógiákat előszeretettel alkalmazó kötet („Előszó, megelőzni az infarktust”, „Részletes diagnózis”) először az aktuális makrogazdasági helyzet leírását adja, majd a követendő stratégiáról fogalmaz meg részletes programtéziseket. Mindez két jól felkészült, szakmailag magasan jegyzett, makrogazdasági és gazdaságpolitikai kérdésekkel évtizedek óta foglalkozó közgazdász tollából ered – a kötet létjogosultsága és jelentősége tehát aligha kérdőjelezhető meg.

Annyiban azonban mégis kicsit furcsa a helyzet, hogy a két elismert liberális szaktekintély a nyolcvanas évek technokrata hagyományát követve, mintegy a tiszta gazdaságpolitikai racionalitás nevében jegyzi a művet, és ezzel egyidejűleg nyilvánvalóan betöltötenek a gazdaságpolitikai racionalitást közvetlen politikai megfontolásokkal ötvöző, fontos tanácsadó-szakpolitikusi szerepeket is. Ami nem baj, sőt a koalíciós kormányzás szakmai színvonalára nézve bizonyára kifejezetten üdvös, ám nem biztos, hogy ebben az esetben érdemes szót emelniük az általuk javasolt intézkedéscsomagból való „szemezgetés” ellen,<sup>1</sup> mivel a politikai érdekegyeztetés lényege, a dolog természeténél fogva, maga a „szemezgetés”.

Ennél is szembetűnőbb azonban, hogy *Csillag István* személyében olyan társszerző jegyzi a könyvet, aki mint a 2002 és 2004 közötti időszak gazdasági és közlekedési minisztere maga is részt vett annak a gazdaságpolitikának a megalkotásában és végrehajtásában, amely napjaink komoly áldozatokkal járó stabilizációs kényszeréhez vezetett. A helyzet fonákságával nyilván *Csillag* is tisztában van: ezért a kissé kínos magyarázkodás az általa a kötethez fűzött Személyes utószóban (95–96. oldal).

A miniszterként, illetve a kisebbik koalíciós párt szakértőjeként szerzett élményeknek abban is lehet némi szerepük, ahogyan a szerzőpáros a reformok megvalósításának társadalmi-politikai feltételeit látja. A stabilizációs csomag társadalmi hatásaival foglalkozó fejezet (91–94. oldal) első bekezdésében felteszik a kérdést, hogy vajon „a reformok ügyében megvan-e az úgymond szükséges politikai és szakmai konszenzus”. Amire az a válasz, hogy „ilyen konszenzus valóban nincs és nem is lesz. Sem az elmúlt fél

<sup>1</sup> „Tisztában vagyunk azzal, hogy a könyvünkben felvázolt program vonz is és taszít is, és ezért nagy a kísértés a válogatásra. Az olvasók közül kinek ez, kinek az az elem fogja megragadni a fantáziáját. Szemezgetni fognak azok is, akik valamilyen megfontolásból indokolatlannak és/vagy megvalósíthatatlannak tartják a stabilizációt is meg a reformokat is. És azzal is számolunk – mert már nagyon sokszor előfordult –, hogy a felkínált reformcsomagból a kormány is csak részelemeket kíván megvalósítani. Szeretnénk felhívni a figyelmet az ilyen típusú mazzsolázás veszélyeire” (94. oldal).

évszázadban, sem az elmúlt 15 évben nem úgy születtek a nagy rendszerátalakító reformok, hogy a vitatott kérdésekben mindig mindenki mindennel egyetértett. Éppen ellenkezőleg, alapvető kérdésekben is mindig volt ellenvélemény, ráadásul olyan, amelyet az adott kérdésben elismert szakemberek fogalmaztak meg. A helyzet hasonlít arra, ahogyan az új tudományos elméletek teret nyernek a régiekkel szemben” (91. oldal).

Ez a szerkezetátalakító reformok (pontosabban egy-egy konkrét reformmegoldás) iránt elkötelezett, nyilvánvalóan jó szándékú, de talán túlságosan is magabiztos elkötelezettség éles ellentétben áll a reformok végrehajtását tanulási folyamatként értelmező, a kísérletezést a reformfolyamat szükségszerű velejárójának tekintő, a történelmileg és szociológiailag adott társadalmi tudás hasznosulását a szerkezetátalakítás ellenére is értéknek tekintő szemlélettel.<sup>2</sup> Ez utóbbi minden bizonnyal lassúbb és körülményesebb reformfolyamatot eredményez ugyan, az ebből fakadó költségeket azonban bőven ellensúlyozhatják a kiérleltébb döntésekből és a szélesebb körű konszenzusokból adódó előnyök.

Mindettől függetlenül érdemes azonban leszögezni, hogy a kötet szerzői kitűnő problémaérzékenységről tesznek tanúságot, az általuk javasolt megoldási alternatívákat pedig nagy meggyőző erővel felállított „Részletes diagnózis” alapozza meg. Kétségtelenül helyes a kötet alapprobléma-választása: „az államháztartás egészségtelen felpuffadása és nagyra nőtt hiánya.” Ne feledjük, hogy a kötet írásakor még javában zajlott a választási kampány, amikor kormánypárti és ellenzéki politikusok egyaránt szemérmesen hallgattak a fenntarthatatlan államháztartási gazdálkodásból fakadó stabilizációs kényszer kellemetlen vonatkozásairól. *Csillag* és *Mihályi* viszont őszintén beszél, és egyértelmű javaslatokat fogalmaz meg, vállalva a népszerűtlen intézkedések melletti határozott állásfoglalás kockázatát. Különösen fontos ebben az összefüggésben a kötet hat fő elméleti állítása közül az ötödik: „A szocializmus idején Magyarországon a hiány volt az ún. második (a szürke- és a fekete-) gazdaság alapja, ma a közteherviselés alóli kibújás lehetősége. A második gazdaság főszereplői – sokszor akarataik ellenére – a kis- és középvállalkozások. »Nem tudják, de teszik« – írná róluk Marx” (11. oldal).

A közteherviselés alóli módszeres kibújás gyakorlatának ádáz kritikája, az „elköltségelési” technikák és a méltányossági szempontból indokolhatatlan adókedvezmények elleni küzdelem a kötet talán legrokonszenvesebb vonása: a személyes autó-, telefon- és internetkiadások vállalkozási költségként való feltüntetésének ellehetetlenítésével *Csillag* és *Mihályi* ugyanis tudatosan lép az adókerülő középosztály tyúkszemére.

<sup>2</sup> Lásd például *Kornai János* hozzászólását az Új egyensúly program körüli vitához: „Mi az a »reform« amelyről – mint valami egyértelműen és világosan definiált kívánalomról – beszélnek? Egyáltalán nincs közmegegyezés sem országunkban, sem pedig világszerte, milyen irányban kellene változtatni a jelenlegi állapotban. Miközben például Budapesten a liberális gondolkodásúak az egészségügy finanszírozásának decentralizálását tartják a reform sarokpillérének, az USA-ban a liberális közgazdászok egy része éppen az ellenkező irányú reformot, nemzeti egészségügyi szolgálat kiépítését sürgeti. A változtatások kívánatos irányát illetően eltérnek egymástól a reformerek, elsősorban attól függően, milyen világnézet és politikai filozófia hívei. Az is más-más reformvizíót sugalmaz, hogy ki melyik csoport vagy réteg érdekeit szeretné védelmezni.” *Egyensúly, növekedés és reform (II.). A társadalom átalakításáról. Népszabadság*, 2006. június 29. Hasonló gondolatokat fejt ki *Csaba Iván* a *Beszélő* hasábjain az egészségügyi reformról: „Az én felfogásom szerint az ideális reform egy komplex rendszer esetében lehetőséget ad az önmozgásra, az önkorrekcióra és a szereplőknek a tanulásra.” „*Korai koraszülött jóléti államról beszélni...*” *Beszélő*, 2005. február. Az ellentét, a viszonylag gyors és nem feltétlenül konszenzusos reformok melletti érvelést lásd például *Bauer Tamás Reformok ideje (Népszabadság*, 2006. július 18.) című cikkében: „A reformok története azt mutatja, hogy a gazdasági és társadalmi rendszerekben bekövetkező változás nem adagolható tetszőlegesen, az átalakulás nem folytonos, hanem vannak kritikus mértékei, amelyeknél kevesebb könnyen feloldódik a változatlan környezetben. Ha létrejön egy országban egy, a szükséges reformok mellett elkötelezett kormánytöbbség, az akkor jár el helyesen, ha a törvényhozási ciklus során, amelyre a választói felhatalmazás szól, megvalósítja a reformnak azt a kritikus tömegét, amely érdemi változást alapoz meg, s amelyet egy esetleges következő kormány már nehezen tud meg nem történné tenni.”

A másik öt elméleti tétel – a költségvetés egyensúlykényszere, az állami túlköltekezésből fakadóan tízévenként ciklikusan visszatérő stabilizációs kényszer, a demográfiai változások súlyos társadalombiztosítási következményei, a lakossági megtakarítások hiányának generációkon átnyúló államadósság-növelő hatása és a globalizáció következtében beszűkült gazdaságpolitikai mozgáster – újdonságok megfogalmazása nélkül szögez le fontos összefüggéseket (10–11. oldal). Mivel a kiinduló tételek helyesek, az elemzés pedig pontos, a diagnózissal nincs mit vitatkozni.

Az autópálya-építési program finanszírozása körüli anomáliák ismeretében a szerzőknek az ál-PPP konstrukciók elleni állásfoglalása is igen rokonszenves, mint ahogyan az is, hogy a későbbi évekre halasztott költségvetési kiadásnövelés korlátozása érdekében a valódi magántőke részvételével megvalósuló PPP konstrukciók használatának is határt szabnának.<sup>3</sup>

A követendő stratégia hangsúlyos eleme az adóreform. A javaslat célja itt az ún. szektorsemleges adózás megteremtése, ami a szerzők elképzelése szerint a *flat tax* modellhez közelítve 20-23 százalék körül húzná meg a személyi jövedelemadó, az áfa, a társasági nyereségadó, sőt a tb-járulékok kulcsát is. Az eredmény a sokat emlegetett szlovák adórendszernél is „szektorsemlegesebb” lenne, mivel ott „az adózás nem vált szektorsemlegessé, »csak« annyit történt, hogy az adók egykulcsosak és lineárisak lettek, a tőke és a munka azonos mértékű terhelése sehol sem valósult meg, elsősorban az eltérő tb-kulcsok miatt” (64. oldal). A cél nyilván olyan alacsony, lineáris személyi jövedelemadókulcs meghatározása, ami a munkavállalói jövedelmek esetében nem eredményez a vállalkozói jövedelmekénél nagyobb adóterhelést, nem világos azonban, hogy az azonos szinten meghatározott tb-kulcs hogyan tenné ezt lehetővé, hacsak nem kívánják a szerzők a vállalkozási nyereséget is tb-járulékkal terhelni. Másrészt az is erősen kérdéses, hogy a tb-kasszák egyensúlyi helyzetét ismerve felmerülhet-e a tb-járulékok bármiféle csökkentése.

A szerzők rokonszenves módon hangsúlyozzák, hogy a cél nem a magasabb jövedelmű társadalmi csoportok alacsonyabb adóterhelése, hanem a kedvezményektől és kivételektől megtisztított, eva és ekho nélküli, átlátható és társadalmilag elfogadható adórendszer létrehozása. A progresszív személyi jövedelemadót felváltó lineáris adózás látszólag gyengébb szolidaritási teljesítményét egyrészt a ténylegesen befizetett – azaz a közteherviselésben, ha alacsonyabb kulccsal is, de az eddigiekkel ellentétben megjelenő – adók, másrészt célzott szociálpolitikai támogatások ellensúlyozzák. A legalacsonyabb jövedelemszinten élők nem fizetnének személyi jövedelemadót, a minimálbér adómentessége azonban megszűnne. További szolidaritást növelő elem, hogy a szerzők az örökösödés vagy ajándékozás útján szerzett vagyont progresszív illetékkulccsal terhelnék.

A legfontosabb hosszú távú cél, az egyensúlyközeli költségvetési gazdálkodás megteremtése mellett a szerzők rövid távú intézkedéseggyűttest javasolnak a gazdaságpolitika hitelességének visszaszerzése és a költségvetési folyamatok rövid távú fenntarthatóságának biztosítása érdekében. Ennek számos eleme azóta beépült az Új egyensúly programba, mint például az államigazgatás létszámának csökkentése és a fogyasztóiártámogatások visszafogása. Megvalósult a 15 százalékos áfakulcs megszüntetése és a költségvetési fejezetek tartalékainak zárolása is. A kötet szellemével összhangban a kormány igyekszik az „elköltségelésben” élen járó vállalkozások irányába kiterjeszteni a közteherviselést. Nem került viszont sor a kormány elé kerülő, illetve a kormány által az Országgyűlésnek beterjesztett költségvetési törvényjavaslatokat és beszámolókat véle-

<sup>3</sup> „A javaslatunk az, hogy az éves PPP-vállalás miatti támogatások formáját öltő térítési díjak ne haladják meg a költségvetési kiadások 2 százalékát, míg a PPP-keretben megvalósuló beruházások az éves felhalmozási jellegű kiadások 15 százaléka alatt maradjanak” (72. oldal).

ményező *Költségvetési Tanács* létrehozására – noha erre irányuló javaslat éppenséggel az ellenzék részéről is érkezett. Ezt az intézményt a kötet „kényszermegoldásnak” tekintette volna, aminek létjogosultságát a szerzők azzal indokolják, hogy „szükség van egy bűnbakra, akire a kormány átháríthatja a felelős kormányzás logikája szerint tőle elvárható felelősség egy részét” (58. oldal). Elképzelésük szerint a Költségvetési Tanács legfeljebb 18 hónapig, a kormány megalakulásától 2007. december 31-jéig működne, ami után az elindított reformok kedvező hatásának és a fiskális politika fegyelmezettebb válásának köszönhetően nem is lenne rá szükség.<sup>4</sup> A Költségvetési Tanács voltaképeni feladata ugyanis az államháztartási reform elősegítése, amire a szerzők szerint optimális intézményi keretek között elegendő másfél év, ami történetesen a 2010-es eurócsatlakozás szempontjából is éppen megfelelő időtáv volna. A javaslat megvalósítása esetén a kormány sajátos outsourcing megoldással egy megkérdőjelezhetetlen tekintélyű, senki által nem utasítható szakértői testületbe szervezné ki az államháztartási reform megvalósításának felügyeletét, ami mind elvi-demokratikus, mind praktikus-államigazgatási szempontból számos, a kötet által meg nem válaszolt kérdést vet fel.

A jelenlegi formájában fenntarthatatlan nyugdíj- és egészségügyi rendszer esetében a hangsúly az egyéni járuléktudatosságon van: „A biztosítás mindkét alrendszerében a fő feladat az egyéni számlavezetésre való teljes áttérés és a keresethez kapcsolódó járulékfizetés figyelembevételével a keresetek 100%-os felbruttósítása. Ez annyit jelent, hogy a tb-vel kapcsolatos minden járulékfizetés közvetlenül a munkavállalónál, a neki járó keresetből közvetlenül levonva jelenik meg, hasonlóképpen az szja-fizetési kötelezettséghez. (...) Minden tapasztalat azt igazolja, hogy az egyéni viselkedés szempontjából alapvető jelentősége van annak, hogy az állampolgár milyen mértékben rendelkezhet a keresetével. Még abban az esetben is, ha a járulékfizetés kötelező marad, és a biztosítási kockázatközösségen belül mindig érvényesül egyfajta újraelosztás, fontos az a tudat, hogy a járulék nem közpénz; az egyén maga választhat nyugdíj- és egészségbiztosítót, továbbá az, hogy az általa befizetett összegeket a nevére szóló számlán vezetik, s azzal – bizonyos határok között – szabadon rendelkezik” (74–75. oldal). Ami a kötet által el nem utasított kötelező társadalombiztosítási nyugdíjrendszer és egészségügy esetében persze alapvetően nem igaz. Ennél is messzebbre mutató kérdés, hogy miért ne lehetne az igenis közpénzként funkcionáló járulékokat közpénznek tekinteni: vajon nem éppen a közteherviselésben való nagyon is tudatos részvétel volna a közszolgáltatások minőségjavulását kikényszerítő állampolgári attitűd alapja?

A szerzők javasolják az állami vállalatok privatizációjának folytatását (Szerencsejárték Rt., Mavir, Paksi Atomerőmű, Földhitel- és Jelzálogbank, Volán-vállalatok, MÁV, Malév, Magyar Posta) és az állami földvagyon értékesítését. Az oktatásban a felsőokta-

<sup>4</sup> A javaslat szerint „a Költségvetési Tanács hétagú. Tagjai a pénzügyminiszter és a miniszterelnök által kinevezett szakteknétek, akiknek személyéről a miniszterelnök az Országgyűlésben képviselt politikai pártok frakcióvezetőivel, elnökeivel előzetesen konzultál. A Költségvetési Tanács tagjai – a pénzügyminiszter kivételével – nem utasíthatók. A Költségvetési Tanács többségi szavazással alakítja ki az adott kérdésben elfoglalt álláspontját. A Tanács kezdeményezheti törvény vagy kormányrendelet kidolgozását, valamely költségvetésből finanszírozott szakmai feladat, szolgáltatás hatásosabb, célzottabb jellegűt erősítő tervezet elkészítését. A Költségvetési Tanács első feladata a stabilizációs és magatartásmódosító átfogó javaslat irányelveinek, számszerű céljainak és a legfontosabb módosítandó költségvetési területek, részpolitikák kijelölése.

A Költségvetési Tanács által ellenőrzött időszak során kell azokat az intézkedéseket meghozni, illetve azokat a fenntartható növekedést megalapozó lényeges változásokra vonatkozó törvényeket elfogadni, amelyek hatására a nyugdíj-, az egészségügy, az önkormányzati szolgáltatásszervezés és az ehhez kapcsolódó finanszírozási rendszer hatássága és minősége lényegesen javul [...]. A Költségvetési Tanács ellenőrzése mellett kell átalakítani a költségvetési tervezés és a költségvetés végrehajtásának a rendszerét, a bevételi oldal megalapozottságát segítő adóreformot. A Költségvetési Tanács által kidolgozott és ellenőrzött intézkedések és reformok eredményeképpen az államháztartási hiány legkésőbb 2008. január 1-jétől 3% alá csökken” (58. oldal).

tásból az alap- és középfokú oktatásba való jelentős (legalább 100 milliárd forintnyi) forrásátcsoportosítást látnak szükségesnek, amit a felsőoktatási tandíjak felmenő rendszerű bevezetésével ellensúlyoznának. Sürgetik továbbá a túlságosan széttagolt, pazarló és súlyos egyenlőtlenségeket szülő önkormányzati rendszer racionalizálását.

Hogy mindebből mennyi valósul meg, ma még nem látható. Ám egy politikai pamfletbe oltott gazdaságpolitikai értekezés nem is feltétlenül arra való, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlói minden egyes javaslatát kormányzati cselekvéssé formálják. Az persze egyáltalán nem baj, ha gazdaságpolitikailag indokolt, politikailag pedig keresztülvihető intézkedések születnek – ezek létjogosultságának igazolásához mindig nélkülözhetetlen a hiteles szakvélemény. Egy komoly elméleti munka – és a kötet minden ellenkező látszat dacára ilyen – legfontosabb feladata azonban az adott körülmények között érvényes gazdaságpolitikai gondolkodás felmutatása, részint a kortársak, részint az utókor számára. Hogy az aktuálisan regnáló kormányzat mit fogad meg a tanácsokból, az már nem tartozik az elemzői felelősség körébe.

**Ádám Zoltán**

---

Ádám Zoltán, a Kopint-Datorg Zrt. tudományos munkatársa, a *Külgazdaság* főszerkesztője. E-mail: z.adam@kopdat.hu