

DEBRECENI EGYETEM
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FEGYELEM ÉS A NÖVEKEDÉS NÉHÁNY
ÖSSZEFÜGGÉSE AZ EU-BAN

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

VASS KITTI

TÉMAVEZETŐ: PROF. CSABA LÁSZLÓ

DEBRECEN, 2008

1. Témafelvetés, a kutatás bemutatása

Az 1980-as évek elején a nagy költségvetési deficit és a növekvő kormányzati adósság/GDP arány következtében a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás (fiscal sustainability) kérdése lett a közgazdaságtan legégetőbb problémája. Annak a meghatározása, hogy a fiskális politika fenntartható-e, rendkívüli fontossággal bírt a közgazdasági szakemberek és a politikusok számára egyaránt. Nem véletlen, hogy a kérdés megválaszolásával szakértő közgazdászok hada foglalkozik ma is. A témakör részletes elemzéséhez és a releváns tényezők felkutatásához a disszertációmban először bemutatom a magyar, az osztrák és a holland gazdaság (a 2. világháború utáni gazdaság alakulása, társadalmi partnerség vátozásai és szerepei, a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósulásának vizsgálata) és költségvetés fejlődésének útját, jellemzőit. Majd a három országban alkalmazott fiskális szabályozási gyakorlatot elemzem. Ezt követően pedig megpróbálom igazolni, hogy a fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét.

A magyar, az osztrák és a holland költségvetés összehasonlításakor nem csak az eltérő államformából szükségszerűen adódó eltérések jelentik a különbséget, hiszen azok a külső szemlélő számára inkább érdekességnek tűnnek, hanem a demokratikus berendezkedés kialakultsága, illetve szilárdsága eltérő fokának költségvetésbeni leképeződései. Az államforma eltérése – a magyar köztársasági, az osztrák szövetségi köztársasági, valamint a holland (parlamentáris) alkotmányos monarchia – persze alapvetően predestinálja az államberendezkedést. Mindhárom állam közös jellemzője azonban a parlamentáris hatalomgyakorlás. A parlamentáris berendezkedés valamint a kormányfői felelősség kiemelkedő voltának hasonlóságából következnek az összehasonlított országok költségvetéseinek azonosságai, párhuzamosságai. Alaptételként leszögezhető mindhárom költségvetés vonatkozásában, hogy a közpénzekkel való hatékony és ellenőrizhető gazdálkodás intézményeinek alkotmányos jelentőségük van. Ennek mértéke, nagyságrendje egyben hűen visszatükrözi az állam szerepfelfogását is.

A költségvetés parlamenti felügyelet alá helyezése tekintetében a Magyar Királyság az 1848-as forradalomnak köszönhetően megelőzte mind a vele akkor szükségszerűen szoros kapcsolatban álló osztrák császári, mind a holland királyi udvari költségvetést. Az 1848. évi. III. törvény 37. §-a az ország költségvetésének parlament alsóháza általi jóváhagyási, illetve vizsgálati jogát deklarálta. Az abszolutizmus időszaka alatt az osztrák és a magyar költségvetést együtt a császári kormány készítette. A kiegyezést követően az 1868. évi XXVIII. törvény az 1869. évre már újra önálló, a magyar parlament által felügyelt

költségvetést tett lehetővé. Ekkor kezdett kialakulni az a költségvetés kialakítására vonatkozó szokásjogi normarendszer is, amit aztán az 1897. évi XX. törvény emelt kötelező erőre¹.

Az osztrák és a magyar költségvetés fejlődésének közös ívét aztán a háború utáni rendszerváltás törte ketté. A majd ötven évvel későbbi demokratikus fordulatot követő költségvetési fejlődést pedig már a szélesebb körű tapasztalati alapokra építkezés, valamint a lehetőségek pillanatnyi politikai korlátai jellemezték. Az eltérő osztrák fejlődés nagy eredménye, hogy az osztrák szövetségi alkotmány (Bundes-Verfassungsgesetz) mellett, az állam – a szövetségi állam és az egyes tagállamok – pénzügyi viszonyait már 1948 óta külön pénzügyi alkotmány (Finanz-Verfassungsgesetz) rendezi. A pénzügyi viszonyok alkotmányi szintű szabályozása a szokásos államháztartási, önkormányzati stb. törvényekben rögzített, s ekképpen többször és könnyebben változtatható normarendszer mellett szilárd alapját képezi az állam pénzügyi rendszerének. A rendszer sajátossága, hogy ezeket a pénzügyi alkotmányi rendelkezéseket mindenkor a néhány évre érvényes pénzügyi kiegyenlítő törvény (Finanzausgleichgesetz) rendelkezései konkretizálják. A törvény valójában egy paktum a szövetségi állam, az egyes tagállamok, a városszövetségek és az egyéb települési szövetségek között².

A demokratikus fordulat óta eltelt több mint egy évtized alatt a magyar gazdasági és jogi szabályozás lényegében behozta az állampárti időszak alatt bekövetkező lemaradást. Fejlődéstani szempontból tehát a közös alapokból induló fejlődés a jövőben újra összeérhet, sőt a jelenkor politikai eseményeit nézve a magyar szabályozás meg is előzheti az osztrákot.

A holland költségvetés fejlődése ugyanakkor egészen más utat járt be. Sem az osztrák sem a magyar költségvetéssel nincsenek közös gyökerei. Míg azonban a magyar az osztrákkal a fejlődés kezdetén, addig a holland az osztrákkal a későbbiek fejlődése folyamán futott be – a szükségszerű eltérésektől eltekintve – párhuzamos utat. Jelenleg az unió ezen három tagországa az uniós előírásoknak alávetetten, a korábbi fejlődési tapasztalatait felhasználva készíti el költségvetését. A hasonló fejlődési lehetőségek ellenére, talán földrajzi helyzeténél, adottságainál, mentalitásánál, vagy korábbi államfelfogásánál fogva az osztrák költségvetésnek a magyarral lényegesen több közös vonása van.

A holland költségvetés alatt sokáig a királyi ház költségvetését értették, mely az egyszerű holland állampolgár számára nem volt megismerhető. A változást itt az 1849-es év jelentette, de egészen más apropóból, mint a magyar történelemben. 1849-ben meghalt II.

¹ Földes (2000:64) felhasználásával.

² Osztrák Pénzügyminisztérium (6) alapján.

Vilmos király és jelentős adósságokat hagyott maga után, mely meghaladta a királyi ház vagyonát³. A királyi ház belső és külső segítségre szorult mely nyilvánvalóan együtt járt előjogaik elvesztésével, mindenfajta kontrollszerep átadásával. Lényegében ettől fogva az uralkodó rászorult az állami segítségre. Habár időközben a királyi ház magánvagyonára megemelkedett, uralkodói feladataikból adódó kötelezettségeik ellátására a költségvetésben elkülönítetten, külön törvény alapján rendszeres apanázst kapnak⁴. Mára a királynő szerepe a költségvetési politikában, illetve a költségvetést elfogadó eljárásban a minden év szeptemberének harmadik keddjén, az úgynevezett „Prinsjesdag” napján elmondott beszédére korlátozódik, amikor ismerteti a következő évi költségvetést, valamint a költségvetési memorandumot, amely tartalmazza a kormány következő évre szóló költségvetési iránymutatásait⁵. Az uniós tagság Hollandia számára egy jövőbetekintően előre tervező, az uniós elvárásokat tiszteletben tartó költségvetési szemléletet és költségvetési politikát jelentett.

Mindhárom ország parlamentáris berendezkedésének egyenes következménye, hogy a költségvetést a parlamentnek kell elfogadnia. Míg azonban az a magyar egykamarás parlament esetében teljesen egyértelmű, addig az osztrákoknál ezzel a joggal kizárólag a nemzeti tanács (Nationalrat) rendelkezik⁶, Hollandiában pedig mindkét ház szavazata szükséges a hatálybalépéshez.

2. Tudományos puzzle és kutatásai kérdések

A jelen disszertáció központi kérdése („tudományos puzzle”) az: miként lehetséges, hogy a globális pénzpiacok fegyelmező ereje és az Európai Unió közös, szabályalapú fiskális politikája a tárgyalt három, egyformán kis, nyitott országban, azonos időszakokban ennyire eltérő eredményekre vezetett?

Az empirikus elemzés során a következő hipotéziseim igazolására teszek kísérletet:

³ A Holland Királyi Ház honlapja alapján.

⁴ A királyi apanázis joga a holland alkotmány 40. cikkelyén és az 1972. évi, a királyi ház finanszírozásáról szóló törvényen alapul.

⁵ Holland Pénzügyminisztérium (3) alapján.

⁶ Bundes-Verfassungsgesetz 51. §.

1. *hipotézis*: a szabályok szükséges, de nem elégséges feltételeit jelentik a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósításának, mert a demokrácia túlelosztási hajlammal bír.

2. *hipotézis*: az Európai Unió szükségesnek tartotta, ezért bevezette/bevezetette a fiskális szabályait, de ezek kikényszerítéséről/kikényszeríthetőségéről nem gondoskodott, melynek következményeként e tekintetben a 2001 és 2007 közötti időszakban végrehajtási válságról beszélhetünk. A szabálytalankodók fiskális teljesítményükért azonban növekedési áldozattal fizettek.

3. *hipotézis*: az átalakuló országokban – így Magyarországon is – a magasabb deficitet és adósságszintet transzformáció specifikus okokkal és a felzárkózással magyarázhatjuk.

4. *hipotézis*: a közgazdasági törvények érvényre-juttatásának politikai és kulturális feltételei vannak, amelyek nem vezethetők le a közgazdasági elméletekből, hanem utóbbi azt előfeltételezi. Ki kell emelni a szabálykövető magatartás és bizalom fontosságát.

5. *hipotézis*: a fiskális szabályok bevezetése ütközik a hagyományos jóléti állam alapvető rendeltetésével, mivel a legtöbb kiadás jóléti jellegű.

6. *hipotézis*: a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás feltételei megteremthetők demokratikus keretek között, de azok önmaguktól nem jönnek létre, mert sem a globalizáció, sem az Európai Unió önmagában nem jelent elegendő kényszerítő erőt. Az ennek kapcsán felmerülő alapvető kérdés az, hogy az EMU tagság, illetve az euró bevezetése jelentette stabilitás elég vonzerőt jelent-e az euró-övezethez még nem csatlakozott országok – így Magyarország - számára? A Magyarországgal az Európai Unióhoz együtt csatlakozó országok közül Málta, Szlovénia és Ciprus már EMU tag, Csehország teljesítette a kritériumokat, és Szlovákia illetve Lengyelország is közelít a tagsághoz. Lehetséges, hogy Magyarország útja az euró-övezethez való csatlakozáshoz egy mindenkiétől eltérő sajátos külön út?

3. A fiskális szabályok

A közgazdasági irodalomban két fő érv áll rendelkezésre a fiskális korlátozás szükségességének alátámasztására. Az egyik érv a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás biztosítása, a másik az optimális egyensúly megteremtése a monetáris és a

fiskális politika között. Megkülönböztethetünk törvényileg meghatározott számszerű fiskális szabályokat, eljárási szabályokat, amelyek a fiskális döntések meghozatalával kapcsolatosak, valamint általános költségvetési elveket. Az első csoportba tartozó fiskális szabályok különféle formában jelenhetnek meg, mint például a deficitfinanszírozásra vonatkozó korlátozások, kiadási plafon meghatározása, az egyenlegre vonatkozó számszerű célkitűzések, kölcsönfelvétellel kapcsolatos szabályok, az adósság nagyságával összefüggő megszorítások. A második csoportba tartozó eljárási szabályok egyrészt a fiskális politikai eszközrendszerrel, másrészt a fiskális politika végrehajtásával vannak kapcsolatban. A harmadik csoport pedig általános elveket tartalmaz.

A közgazdasági irodalomban számos érv az eljárási szabályok, míg mások a fiskális szabályok mellett szólnak. A gyakorlati tapasztalatok szerint legtöbbször az egyszerű numerikus szabályok a preferáltak. Ennek oka az lehet, hogy sem a politikusok, sem a társadalom nincs meggyőződve arról, hogy az eljárási reformok ugyanolyan fegyelmet eredményeznek, mint az egyszerű numerikus célok. A numerikusan meghatározott fiskális célok felállítását hitelesebbnek tartják, mintha a kormányzat egyszerűen bejelentené elkötelezettségét a deficit csökkentésére. Ez talán azzal indokolható, hogy a fiskális szabályok megléte a kormányzati elkötelezettség jelzőjének tekinthető (Drazen 2004). E dilemmán túllépve egyes gondolkodók az eljárási szabályok és a numerikus fiskális politikai szabályok helyett egyre inkább az intézményrendszer kiemelkedő fontosságát és a költségvetési eljárás egészét hangsúlyozzák (Schick 2004). Az érvelés lényege, hogy a fiskális problémák gyökere az intézményrendszer hiányosságaiban rejlik. Az ezzel kapcsolatos elméletek kiindulópontja, hogy a fiskális szabályok csak korlátozott mértékben oldják meg a fiskális problémákat, mivel a fiskális intézmények befolyásolják erősebben a költségvetési kiadásokat. Ezek a felfedezések arra ösztönözték a nemzetközi szervezeteket és nemzeti kormányzatokat, hogy a fiskális intézményekben keressék a megoldást a költségvetési fegyelem megerősítésére, a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósítására.

4. Fiskális konszolidáció hatása a jóléti államra

A második világháború után létrejött jóléti államról azt tartották, hogy felelős az emberek jólétéért. Ennek az elképzelésnek az egyik következménye az állami szektor felelősségének, funkcióinak és feladatainak növekedése lett egészen a hetvenes évek kezdetéig. A hetvenes évek kezdetétől – nem csak a pénzügyi források csökkenésének oka miatt, hanem a „gondoskodó állam” jelentős hátrányainak megjelenése miatt is – a kormányzat alapvető

feladatairól és kötelezettségeiről szóló viták mind-mind változásokat szorgalmaznak az állami szektor feladatainak területén. Másrészt, azonban az állampolgárok és a társadalom elvárásai nem csökkennek ugyanabban az arányban. Tehát nem csak az a kormányzat célja, hogy több feladatot lásson el kevesebb ráfordítással, hanem arra is megoldást kell találnia, hogy az állami feladatokat hogyan lehetne kevesebb ráfordítással még jobban ellátni. Nem beszélhetünk tehát általánosan a jóléti állam válságáról, csak újonnan jelentkező gondokról, melyek a jóléti kiadások átalakításának szükségességére hívják fel a figyelmet. Az évtizedek alatt a gazdaságban és a társadalomban bekövetkező változások a jóléti intézmények számos elemének újragondolását és reformját követelik meg, azonban ez nem jelenti az intézmények életképtelenségét vagy merevségét. A jóléti államokra a XXI. században az átstrukturálódás jellemző, ahol célként fogalmazódik meg – többek közt – az állami kiadások GDP-hez viszonyított aránya növekedésének megállítása, esetlegesen csökkentése.

Közép-Európa rendszerváltó országaiban a 90-es évek közepére lezárult az első (SLIP) rendszerváltási szakasz. Esetükben a legfontosabb kérdés már az, hogy miként és mikor tudják fölgyorsítani a jóléti és a közigazgatási reformot, azaz miként tudja az állam megvalósítani a saját gazdasági szerepének újragondolását, melyhez elsősorban a társadalmi közmegegyezés megteremtése szükséges, mivel a társadalom könnyen elutasíthatja, illetve akadályozhatja a reformokat. Ez szükséges ugyanis ahhoz, hogy a reformelképzelések, illetve megvalósításuk túlnyúlhasson a parlamenti ciklusokon, és így eredményre vezessen⁷. Ennek a második szakasznak az alapvető célja – mely megegyezik a fejlett európai államok feladataival – már a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása⁸. Az ehhez szükséges intézkedések nehezebben megvalósíthatóak, mint a SLIP feladatok esetében, mivel a döntések elindításához szükség van a politikai mechanizmusok mozgásba hozatalára. Ráadásul a kérdések szerteágazó volta és kultúra értékfüggősége miatt nincs egységes recept, valamint a reformok olyan területeken változtatják meg a status quo-t, ahol évtizedek óta bebetonozódtak a viszonyok, így a szakértők számára nyilvánvalóan szükséges módosítások elkerülhetetlenségét a közvélemény széles rétegei kétségbe vonhatják.

A második generációs feladatok közé elsődlegesen az államháztartás reformja, azaz a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósítása tartozik. Ennek elemi feltételei sérülnek a 2004. május 1-én belépett uniós tagországokban (tízek), ahol széles koalícióként működő általános értelemben vett néppártok uralják a közéletet, ami erősíti a krónikus

⁷ Csaba (2006: 114-122) és Csaba (2006: 189-197) alapján.

⁸ Csaba (1999), Csaba (2002) és Kornai (2000) alapján.

túlköltésre való hajlamot. Éppen ezért az állam gazdasági szerepvállalásának alkotmányos korlátozása szükséges a politikai céllal kezdeményezett túlköltés és a túladóztatás megfékezéséhez.

Az államháztartás reformja ugyanakkor nem valósítható meg a közigazgatás átalakítása nélkül. Erre sem lehet általános sablont alkalmazni, hiszen a történelmi, kulturális elemek határozzák meg a lehetséges megoldásokat. A közszektor kiterjedése a tizek országaiban nagyban eltér az optimálistól. A közigazgatás megújításához szorosan kapcsolódik ezen tagállamok területi reformja, ahol is célként a különféle területeken élő állampolgárok esélyegyenlősége, területi értelmű demokrácia-megteremtése, a városi központok aránytalan előnyének mérséklése fogalmazható meg.

A reformok következő eleme, a jóléti szolgáltatások átalakítása, megegyezik a régi EU tagállamok feladatával. Ezeket a feladatokat a csökkenő születésszám, az alacsony munkaerőpiaci aktivitás, a társadalom elöregedése hívja életre. Az előzőeken túl a második generációs feladatokhoz sorolhatjuk a vidékfejlesztést, valamint a társadalmi egybetartozás erősítését is, mivel közös értékrend, közös célok nélkül a demokráciák nem lehetnek működőképesek.

A tizek országai bár hozzáláttak a második generációs reformok véghezviteléhez, azonban 1997 és 2005 között jelentős lassulás figyelhető meg. A nyugdíjreformokat számos esetben visszafordították vagy felpuhították. A közművek magánkézbe adása is elindult, de sehol nem fejeződött be. Pedig a felsorolt feladatok teljesítése elengedhetetlen a magasabb ütemű növekedés és az ennek nyomán elérhető fenntartható jóléti rendszer megvalósításához⁹.

Magyarországon a reformfolyamat egyik mozzanata a nyugdíjrendszer 1997-ben végrehajtott átalakítása, ami magán nyugdíjpillér alapítását tette lehetővé. A reform idáig értelemszerűen nem vezetett az államháztartás egyenlegének számottevő javulásához, a nyugdíjkiadások fedezéséhez a befizetett járulékokon túl jelentős, a GDP 2 %-át kitevő költségvetési többletforrásra van szükség. A reform további területét a kormányzati tevékenység átalakítása jelenthetné, mellyel a kormányzati fogyasztás nagysága csökkenthető. Ennek érdekében a közszféra létszámát 2004-től kezdődően ugyan csökkentették, azonban az intézményrendszer szűkítése nem történt meg, épp ezért végeredményben a kormányzati kiadások nagysága nem változott. Pedig az államigazgatás reformja jelenthetné a legnagyobb mértékű, a GDP 2-3 %-ának megfelelő – megtakarítást a második generációs feladatok közül. Az egészségügyi alap újrastrukturálását 2006-ban a kormány célul tűzte ki, a reform

⁹ Csaba (2006a: 189-197) alapján.

véghezvitelével a deficit 1,5 %-kal lehetne csökkentető. A jelenlegi kormány továbbá célul tűzte ki az oktatási rendszer átalakítását is. A felsőoktatás ingyenességének megszüntetésével a becslések szerint az államháztartás egyenlege fokozatosan közel 1 %-kal javulhat. A fent említett reformok összességében 5-7 %-os javulást eredményezhetnek a költségvetés egyenlegében¹⁰.

A jóléti államok szerepvállalása nemzetközi összehasonlítása céljából a szociális közkiadások nagyságát gyakran használják. A teljesebb kép kialakítása végett azonban a magán szociális kiadásokat is figyelembe kell venni, melyeket vagy kötelezően előírtak a társadalom tagjai számára vagy önkéntesen valósul meg. Ki kell emelni, hogy a köz- és magán szociális kiadások alakulása nagyon különböző. A szociális közkiadások az 1960 és 1980 közötti időszakban csaknem az összes OECD országban megduplázódtak, azóta azonban a közkiadások szintje fluktuál a gazdasági ciklusokban. A magán kiadások trendje ettől lényegesen különbözik abban, hogy a magánkiadások 1980 óta növekszenek az OECD országokban.

A legtöbb országban azonban ez a növekedés kis mértékű, de nem így Hollandiában és az Egyesült Államokban. Az országok döntő hányadában a szociális közkiadások részesedése a teljes szociális kiadásokon belül 90% körül van, míg ez az arány Hollandiában és az Egyesült Királyságban 80 % körüli. A bruttó szociális közkiadások indikátor megmutatja, hogy a szociális kiadások az északi országokban (30%) és Európában általában (28%) magasabbak, mint a nem európai OECD országokban (18%)¹¹.

A szociális közkiadások az OECD országokban 1980 és 2003 között 16%-ról 21%-ra nőttek, bár a növekedés mértékében jelentős különbségek figyelhetők meg az egyes országok között. Hollandiában, a fiskális konszolidáció mintaországában a szociális jellegű közkiadások aránya összességében néhány %-ot csökkent, napjainkra a GDP 20 %-a körül mozog, azonban ezzel párhuzamosan folyamatosan nőtt az öngondoskodás aránya.

5. A kutatás eredményei

A költségvetési egyensúlyt az Európai Unió fiskális szabályok alkalmazásával próbálja megteremteni, mely kulcsfontosságú politikai eszköz lett a fiskális fegyelem betartásában, illetve betartatásában.

¹⁰ Erdős (2006) felhasználásával.

¹¹ Adema, W. – Ladaique, M (2005) és OECD (2007) felhasználásával.

1. tézis: a fiskális szabályok szükséges, de nem elégséges feltételét jelentik a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósításának, mert a demokrácia túlelosztási hajlammal bír.

A pusztán a fiskális szabályok alkalmazásához fűzött „csodavárást” egyértelműen cáfolom. Általuk a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósítható, de ezen összefüggésében „csak” mint egy elérendő nagyobb cél alapfeltételei vehetőek figyelembe. Nincs tehát véleményem szerint azoknak igaza, akik a fiskális szabályok önmagukban történő alkalmazása mindent-megoldó voltára helyezik a hangsúlyt.

2. tézis: az Európai Unió nem gondoskodott a fiskális szabályainak kikényszerítéséről, kikényszeríthetőségéről, ennek megfelelően a 2001 és 2007 közötti időszak tekintetében végrehajtási válságról beszélhetünk. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy a szabálytalankodók ezért növekedési áldozattal fizettek.

3. tézis: az átalakuló országokban a magasabb deficitet és adósság szintet nem magyarázhatjuk transzformáció specifikus okokkal és a felzárkózással.

Nyilván ezen állításomból az is kiolvasható, hogy a transzformációs specifikus okokra való hivatkozás valójában egy sikertelen gazdaságpolitika bűnbakkeresése. Egyszerűbb egy általános, jól hangzó, a társadalom szélesebb rétegei számára is könnyebben befogadható indokra hivatkozni, mint szembenézni hibákkal és feltárni a problémák valódi okát.

A társadalmi párbeszéd alapuló közmegegyezés szükségessége a disszertáció összehasonlított három kis országának fejlődéséből szembetűnő következtetésként vonható le. Meglátásom szerint a reformok társadalmi elfogadtatása egyértelműen nehezebb feladat, mint a fiskális szabályok bevezetése. A fiskális szabályoktól önmagukban eredményt várni ezért véleményem szerint csak diktatórikus jellegű államokban lehetne, a demokráciákban ez önmagában kevés.

4. tézis: a közgazdasági törvények érvényre-juttatásának politikai és kulturális feltételei is vannak (szabálykövető magatartás, bizalom), amelyek nem vezethetők le a közgazdasági elméletekből, hanem utóbbi azt előfeltételezi.

A siker kulcsa éppen a változtatni tudásban, a helyi viszonyok megfelelő értékelésében és adaptálásában, illetve a fiskális szabályok megfelelő testre szabásában keresendő.

5. *tézis*: a fiskális szabályok bevezetése nem ütközik a hagyományos jóléti állam érdekeivel, illetve céljával. A fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét, csupán átalakulását.

Megállapításom lényegében válasz azoknak, akik a fiskális konszolidációban kizárólag a megszorításokat, a társadalom számára korlátozó intézkedéseket látják. A jóléti államnak kiegészítő fogalma, garanciája lehet a fiskális szabályok megfelelő alkalmazása, amelyekkel a jóléti állam más minősége érhető el.

6. *tézis*: a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás feltételei megteremthetők ugyan demokratikus keretek között, de nem jönnek létre maguktól, mert sem a globalizáció, sem az EU önmagában nem elég ehhez.

A vizsgált összefüggésekből világosan következik – mellyel jelen disszertáció elején megfogalmazott puzzle-t feloldhatjuk – hogy az intézményrendszer, a belső erőviszonyok, a politikai felépítés és a pénzügyi stabilitás kultúrája együttesen alakítják a fiskális teljesítményt. Ezért lehetséges, hogy a globális pénzpiacok fegyelmező ereje és az Európai Unió közös, szabályalapú fiskális politikája a tárgyalt három, egyformán kis, nyitott országban, azonos időszakokban ennyire eltérő eredményekre vezetett. Ezért meglátásom szerint semmilyen determinisztikus, modellszerű vizsgálat nem adhat valós válaszokat. A külső és a belső hatások együtt, egymást erősítve (Hollandia) vagy lerontva (Magyarország) alakítják ki a fiskális végeredményt. Ismételten leszögezhetjük, a szabályrendszer által korlátozott fiskális politika szükséges, de nem elégséges feltétele a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósításának.

Kutatásaim folytatásaként azokra a kérdésekre lehetne választ találni, hogy miképp hozhatók létre a fiskális konszolidációhoz szükséges társadalmi és politikai feltételek, miképp működhet hatékonyabban a demokrácia, illetve mi szükséges ahhoz, hogy az Európai Unió végre tudja hajtatni, illetve be tudja tartatni a saját szabályait?

6. Összefoglaló

A disszertációmban összehasonlított három kis, nyitott ország gazdasági-társadalmi-kulturális berendezkedésének vizsgálatával választ akartam adni arra a kérdésre, hogy melyek azok a tényezők, amelyek ezen országok eltérő fiskális teljesítményét magyarázzák. Szerettem volna bemutatni, illetve egyértelművé tenni, hogy fiskális szabályokra szükség van, de azoktól a megoldást önmagukban hiába várjuk.

Továbbá célként fogalmaztam meg a hipotéziseim igazolása illetve cáfolata kapcsán, hogy az adott hipotézissel kapcsolatos közgondolkodást jellemző téves vélekedésekre, ellentmondásos állításokra is felhívjam a figyelmet, tisztázzam azokat, illetve szerettem volna bemutatni a másoknak már sikert jelentő utakat, lehetőségeket.

A 90'-es években létrejövő Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) a fiskális politika számára is új kereteket adott, hiszen makroökonómiai funkciójának biztosításához a tagállamok fiskális politikájának összehangolása is szükségessé vált. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény lett a szabálykövető gazdaságpolitika objektív, mindenkire egységes mércét alkalmazó kerete, mely formalizálja a stabilitás kultúrája melletti elkötelezettséget és elszámoltathatóvá teszi a közszereplőket anélkül, hogy merev automatizmusokat léptetne életbe. Napi megfontolások által nem befolyásolt, hosszú távon érvényben lévő szabályok által próbálja a gazdaságpolitika konzisztenciáját, elvszerűségét és hosszú távú voltát intézményesíteni¹².

A GMU a közös gondolkodási és viselkedési szabályok önkéntes követésére épül a kikényszerítés hatalmi eszközeivel szemben. A szabálykövető gazdaságpolitikát nem kényszerítheti ki független szervezet, illetve nem ellenőrizheti kellő hatékonysággal. A rendszerben ugyanakkor komoly erkölcsi kockázat is található, ami a laza fiskális politika folytatása irányába mutat¹³. Az egész euró-zónában – így Magyarországon is – ugyanis általánosnak tekinthető jelenség egyrészt, hogy a GMU tagságának kilátásával együtt járó piaci bizalom súlyosbítja a hajlamot a költségvetési hiányra, mely probléma megoldása csak a tagállamok teljes költségvetési fegyelem melletti elköteleződése esetén lehetséges, másrészt az euró-zóna költségvetési szabályai jellemzően addig bizonyulnak hatékonyak, amíg azok betartása a GMU-ba való belépés feltétele volt. A csatlakozás után azonban a fegyelem rendszerint fellazul. Mivel az utóbbi években megjelenő deficittek egyikét sem szankcionálták,

¹² Csaba [2005] felhasználásával.

¹³ Györffy [2007b] felhasználásával.

nyilvánvaló lett, hogy bár az unió szégyenpadján ülni egyik ország sem szeret, az Európai Unió szabályai közvetlenül nem kikényszeríthetők. A közvélemény és a nemzetközi piacok – közvetett kikényszerítő eszközként – viszont biztosíthatják a szabályok önkéntes betartását.

A disszertáció egymásra épülő fejezetei az általános elméleti megalapozástól kiindulva, az empirikus vizsgálaton keresztül jutnak el megállapításaim, következtetéseim ismertetéséhez.

Az első fejezetben a második világháborút követően alkalmazott gazdaságpolitikák bemutatására törekedtem, majd a gyakorlatban – az Európai Unióban és a feltörekvő piacokon egyaránt – alkalmazott fiskális szabályokat térképeztem fel, melyből megállapítást nyert, hogy gyakorlati és cáfolhatatlan érvek szólnak a fiskális korlátozás alkalmazása mellett és jelenleg a modern demokrácia új szakaszát, az önkéntes korlátozáson alapuló demokrácia korát éljük. Hozzá kell tenni azt is, hogy a fiskális politikai szabályrendszer önmagában nem varázspálca, ami védetté tenné a gazdaságot a makroökonómiai volatilitás és pénzügyi krízisek ellen, valamint fenntartja a gazdasági növekedés magas ütemét. Nyilvánvalóan az időzítés, a tervezés, a körülmények, az egész intézményi rendszer kulcsfontosságú a szabályrendszer-alapú megközelítésű fiskális politika sikeréhez.

Az első fejezetben mutatom be azt is – amire már korábban utaltam –, hogy a fenntartható gazdasági növekedés nem valósítható meg kiegyensúlyozott államháztartás nélkül. Beruházásokat kiszorító hatása azonban nemcsak a deficitese, hanem az egyensúlyban lévő államháztartásnak is van, ha aránya túl nagy és/vagy növekvő. A felhalmozott államadósság szintén kapcsolatban van a beruházások kiszorításával, mert kamatterhekkel jár. Az államadósság után fizetett kamat nemcsak deficitese, hanem egyensúlyban levő államháztartás esetén is veszélyezteti a szükséges beruházási ráta fenntartását, az eladósodottság pedig könnyen növekvő arányúvá válhat. Az államadósság továbbá növeli a gazdaság sebezhetőségét, hisz a piaci kamatláb változása változtatja az állampapírok keresletét és árfolyamát. Emiatt nyilvánvaló, hogy adott növekedési ütem nem fér össze akármekkora adósság/GDP aránnyal.

Az elméleti részt követően a három ország vizsgálata során a második fejezetben megfogalmazott hipotéziseim vizsgálata mellett arra próbáltam választ találni („tudományos puzzle”), hogy miként lehetséges, hogy a globális pénzpiacok fegyelmező ereje és az Európai Unió közös, szabályalapú fiskális politikája a tárgyalt három, egyformán kis, nyitott országban, azonos időszakokban ennyire eltérő eredményekre vezetett. A válasz megtalálásának érdekében mindhárom országban górcső alá vontam a második világháború

utáni társadalmi berendezkedést és gazdasági folyamatokat kiemelve az államháztartás állapotát meghatározó tényezőket, a fiskális teljesítmény alakulását.

A harmadik fejezetben, az országtanulmányok közül elsőként a minta-államnak tekintett Hollandiát vizsgáltam. Itt is, mint Európa többi államában a hatvanas évek végén kiépültek a jóléti állam intézményei, azonban külön ki kell emelni, hogy a földgáz-források kiaknázásából keletkező magas kormányzati bevételek mellett az erős baloldalra történő társadalmi elmozdulás tovább ösztönözte a bőkezű jóléti állam érvényesülését. 1962-től 1971-ig a kormányzati kiadások megháromszorozódtak, 1970-ben a kormányzati transferek elérték a GDP 22,5%-át, ami kétszerese az 1960-ban meglévőnek, és az egyike a legmagasabbaknak Európában. Kezdetben tehát a jóléti állam terjeszkedése a gáz eladásából származó növekvő bevételekből került finanszírozásra, de hamarosan adónövelés vált szükségessé és egy olyan folyamat indult el, amely alacsony növekedési ütemet és magas munkanélküliséget eredményezett a jelentős kormányzati beavatkozás mellett. Ez természetesen magas adóterhet és magas társadalombiztosítási hozzájárulást tett szükségessé a gázból adódó jövedelem dacára. Ekkor már a világ többi része a holland betegségről (dutch disease) beszélt, azaz munka nélküli jólétről, ami számos negatív gazdasági hatással jellemezhető. Ezek a tünetek és a jóléti állam modelljének fenntarthatatlansága a 80'-as évekre krízishez vezetett: gyors hanyatlás volt megfigyelhető a gazdasági teljesítményben, megjelent a növekvő államadósság és a krónikus munkanélküliség problémája.

1982-ben azonban a gazdasági krízis súlyosbodása jelentős változásokat eredményezett. A hatóságok és a társadalmi partnerek felismerték a komoly makroökonómiai és strukturális problémákat, emiatt pedig az alapvető változások szükségességét a gazdaságpolitikában. Reformtörekvések központi kérdése a fiskális konszolidáció, a közkiadások csökkentése lett. A konkrét politikai lépések 1982-83-ban kezdődtek a szociális piacgazdaság alapvető intézményi reformjával. Ennek következtében a 1980-as évektől kezdődően már nem holland betegségről, hanem holland csodáról (dutch miracle) beszélhetünk, amely egyenes következménye volt a „polder” modellnek, mely a politikának, a kultúrának és az intézményeknek Hollandiában egyedülálló kombinációjára vonatkozik. A kifejezés tehát amellett, hogy jellemzi a holland kultúrát, vonatkozik a gazdasági intézmények szerepére is és felhívja a figyelmet a konszenzus és a szolidaritás szükségességére. Ez a modell nem egy kreált modell, hanem a történelmi fejlődési folyamat eredménye.

A társadalmi megegyezés fontosságán túl a sikerben közrejátszott a közgazdálkodás területén bekövetkező szemléletváltozás, a közszolgálati kultúrában megfigyelhető változások, a társadalom struktúrájának megváltozása is az oktatás, a kommunikáció és a

növekvő jólét következtében. A holland populáció idősödő volta pedig a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás szükségességére tett közgazdasági felismerés gyakorlatba való átültetését még inkább szorgalmazta. A társadalmi partnerek közötti kooperáció és a javuló kommunikáció tette lehetővé, hogy a reformok széles körben elfogadottá és hosszú távon fenntarthatóvá váljanak.

A társadalmi változásokon túl a stabil holland koalíciós kormányzati struktúra is a kormányzati konszenzus megteremtésének irányába mutat, hisz erős társadalmi bázist tud teremteni a közzgazdálkodás számára. A megteremtett stabilitás és átláthatóság növeli a kormányzatba vetett bizalmat. Ezen kormányzati stílus ugyan radikális változtatásokat nem tesz lehetővé, az átfogó változásokra tett javaslatok helyett a folyamatos alkalmazkodás a jellemző a változó körülményekhez.

A holland tapasztalatok azt bizonyítják, hogy lehetséges a jóléti állam sikeres reformja, amely lényegesen különbözik a „laissez-fair” gazdaságpolitikától. A holland szabályozási reform fontos tanulság a többi ország számára az európai jóléti állam modernizációjáról és a közös valutaövezetbe integrálódásról. A reform nem egy átfogó elméleti kereten alapult, hanem gazdaságpolitikák sorozatának tekinthető. Megállapítható továbbá, hogy a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósítása szükséges, de nem elégséges feltétele a jóléti állam reformjának, a gyors gazdasági növekedésnek és a társadalmi sikernek, mely utóbbi gazdasági és társadalmi innováció függvénye.

A negyedik fejezetben az Európai Unió másik tagállamát, a korporatív gazdaság egyik példájának tekinthető Ausztria föderális berendezkedésű államát vettem górcső alá.

Az osztrák gazdaságot az olajválság után a fejlett ipari országok átlagánál dinamikusabb gazdasági növekedés állította a figyelem központjába. Az érdeklődés miatt ekkor került széles körű vizsgálat alá az osztrák modell, azaz az osztrák gazdaságpolitika és az intézményrendszer. Ezen teljesítmény magyarázatára a társadalmi partnerség intézménye szolgálhat, amely intézményesített kooperációnak tekinthető a munkapiac, az üzleti élet és a kormányzat között, s amely magába foglalja a gazdaság- és társadalompolitika minden fontos aspektusát.

Az osztrák társadalmi partnerség fejlődésének és szerepének megértéséhez figyelembe kell vennünk az osztrák politikai és gazdasági rendszer fő jellemzőit. Elsőként említem a nemzetgazdaság kis méretét, mely egyet jelent az exporttól való erős függéssel, valamint az ország mérete maga után vonja a politikusok kisebb számát is, akik ráadásul folyamatos kapcsolatban vannak egymással. Ugyanakkor szükséges a sajátos történelmi és politikai fejlődés hangsúlyozása is, hiszen a történelemből való tanulás ritka példájának tekinthetjük

azt, hogy a második világháború után a korábban ellenséges pártok létrehozták a szociáldemokraták és konzervatívok nagykoalícióját. Ennek következtében a gazdasági és társadalmi együttműködés nagymértékben javult a két tábor változatlanul eltérő ideológiája ellenére. Az új gazdasági és társadalmi együttműködés – meglepő módon – éppen a nagy koalíció szétesésekor nyert igazi jelentőséget. Az egyes pártokkal kapcsolatban álló gazdasági érdekcsoportok jelentős mértékben megtartották függetlenségüket és kiterjesztették az együttműködést számos gazdasági és társadalmi kérdésre is.

Az 1980-as évek elején Ausztriának is szembe kellett néznie a költségvetési deficit aggasztó mértékével és a növekvő kormányzati adóssággal, mely világossá tette, hogy az eddig folytatott gazdaságpolitika nem fenntartható. Az általános problémának számító magas adósságszinten túl azonban az osztrák demográfiai folyamatok változása is növekvő terheket ró a kormányzatra, így Ausztriának kiemelten szükséges kezelnie a jelentős népességöregedésből fakadó fiskális problémákat. Mindez jelentős nyomást gyakorol a közfinanszírozási rendszerre mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, aláásva a hagyományos jóléti állam finanszírozását.

A feladatok végrehajtását segítette, hogy a választópolgárok elégedetlenségét és a nagy pártok népszerűségvesztését érzékelve az osztrák néppárti vezető, Wolfgang Schüssel az 1999-es választások után nem folytatta tovább a korábbi néppárti-szocialista nagykoalíciós gyakorlatot, hanem a Szabadságpárttal lépett koalícióra, amely kiváltotta az Európai Unió diplomáciai bojkottját és egy egyedi, különutas politikát valósított meg. A különutas stratégia valójában a kényszerpályára kerülés pozitív kihasználását jelentette. Ausztria túlélte a bojkottot, a kényszerszülte külön út sikert hozott: reformokat és a növekedési ütem felgyorsulását, a gazdaságot pedig fiskális konszolidáció és a liberalizáció felé orientálta.

Lényegében ez a gazdasági integrációhoz kapcsolódó különutas politika adja meg a választ a belső változások bekövetkezésének időpontjára, illetve önmagában a változás lehetőségének megteremtődésére. Korábban a megfáradt nagykoalíció nem mert, vagy nem akart az államháztartást meghatározó alappillérekhez nyúlni, erejéből csak a megfontolt módosításokra, toldozásra-foltozásra telt. A politikában bekövetkező, osztrák viszonylatban radikális váltás, majd az ehhez kapcsolódó külső nyomás olyan belpolitikai helyzetet teremtett, mely nem csak lehetővé, de szükségszerűvé is tette az eddig halogatott reformintézkedések megkezdését. Lényegében az a furcsa helyzet állt elő, hogy az osztrák gazdaságot lendületbe hozó, az osztrák gazdaság számára végre pozitív változást jelentő intézkedéseket közvetetten egy külső negatív hatás váltotta ki.

A kormány célul tűzte ki a költségvetési egyensúly megvalósítását, az állami újraelosztás csökkentését, a népesség öregedéséből adódó problémák kezelését, valamint Ausztria növekedési potenciáljának erősítését. Ennek megvalósítása érdekében 2001-ben a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok megállapodtak az első Belföldi Stabilitási Paktumban, amely megtervezte az osztrák fiskális konszolidációs célok teljesítését. Ez előrehaladást jelentett az intézményi reform területén. A paktumban a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok megegyeztek az egyensúlyi célokban a kormányzat három szintjére vonatkozóan, akárcsak az arra az esetre vonatkozó szankciókban, ha a pártok engedetlenséget tanúsítanak a célok elérésével kapcsolatban. A célokat a kilenc tartomány összességére fogalmazták meg, ám a kevésbé gazdag államoknak kisebb többletet kell produkálniuk. A paktum értelmében az önkormányzatok kötelezettsége a költségvetésük egyensúlyban tartása négy éves periódusra vonatkoztatva, amely azonban szintén nem az egyes önkormányzatokra, hanem az önkormányzatok összességére, mint egységre vonatkozik.

A 2004-ben felállított Alkotmányozó Konvent intézményes keretbe helyezte volna az alkotmányos reformról szóló vitákat, lehetőséget adva a fiskális szövetségi kapcsolatok javítására, konszenzus azonban nem született a szövetségi kapcsolatokat egyszerűsítő alkotmány módosításában.

Számos kormányzati reform teljesítése ellenére maradtak olyan területek, melyeket a reformok még nem értek el, vagy a megkezdett reformokat még nem fejezték be. Összességében azonban megállapítható, hogy az 1999-ben hatalomra került néppárti-szabadságpárti koalíció jelentős kísérletet tett a hagyományos jóléti állam megreformálásra, melyben nagy szerepet játszott a Belső Stabilitási Paktum fiskális szabályai, de nem sikerült kialakítania a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás feltételrendszerét, melyhez a közgazdasági felismerésen túl politikai konszenzusra is szükség van, különösen egy cikluson túl.

Az ötödik fejezetben a magyar folyamatokat tettem a vizsgálat tárgyává. Itt is – éppúgy, mint a többi közép-európai országban – már a 90-es évek közepére lezárult az említett első generációs rendszerváltozási szakasz. A második generációs szakaszban – hasonlóan a többi nyugat-európai országhoz – mára már az a legfontosabb kérdés, hogy miként és mikor tudja az állam fölgyorsítani a jóléti és közigazgatási reformot, azaz miként tudja megvalósítani az állam saját gazdasági szerepének újragondolását. A második generációs feladatokhoz azonban a társadalmi közmegegyezés megteremtése, a közvélemény támogatása is szükséges, mivel az állampolgárok könnyen elutasíthatják, illetve akadályozhatják a reformokat. Az alkalmazandó gazdaságstratégia feladata mozgósító erejű

jövőkép felvázolása, az egyes intézkedések közötti összhang biztosítása, és mindezek által hozzá kell járulnia a reformok társadalmi elfogadottságához is. Ez szükséges ugyanis ahhoz, hogy a reformelképzelések, illetve megvalósításuk túlnyúlhasson a parlamenti ciklusokon, és így eredményre vezessen.

A második szakasznak az alapvető célja a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása. Az ehhez szükséges intézkedések nehezebben megvalósíthatóak, mint a SLIP feladatok esetében, mivel a döntések elindításához szükség van a politikai mechanizmusok mozgásba hozatalára.

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósításához szükséges elemi feltételek sérülnek Magyarországon. A magyar adósság és deficit nagyságát csak kisebb részben befolyásolják átalakulás-specifikus tényezők, nagyobb részben az intézményi hiányosságok, a fegyelmetlenség és a populizmus következménye. A transzformációs specifikus okokra való hivatkozás, valójában egy sikertelen gazdaságpolitika bűnbakkeresése.

A széles koalícióként működő általános értelemben vett néppártok uralják a közéletet, ami szintén erősíti a krónikus túlköltésre való hajlamot. Megoldásként Csaba (2006:257) a magyar alkotmány olyan kiegészítését javasolja, miszerint „a pénzügyminisztérium kötelessége az államháztartás kiegyensúlyozása a ciklus átlagában, a kimutatások teljeskörűségével, hitelességével és a demokratikus ellenőrzés megalapozása végett”, mely – véleménye szerint – alapot adna a populizmus megfékezésére.

Az országtanulmányokban levezetett elemzéseim megmutatták, hogy fiskális szabályok bevezetésének, illetve alkalmazásának elengedhetetlen feltétele a társadalmi közmegegyezés. A magyar jövőbeni siker kulcsa éppen ezért ugyancsak a helyi viszonyok megfelelő értékelésében és adaptálásában, illetve a fiskális szabályok megfelelő testre szabásában keresendő.

A magyar, az osztrák és a holland költségvetés összehasonlítására a hatodik fejezetben került sor. A három ország költségvetése fejlődésének bemutatása után ezen országban alkalmazott fiskális szabályokat térképezem fel. Az elmélet rövid áttekintése után először a numerikus fiskális szabályokat, majd a költségvetési eljárás szabályait, végül pedig az általános költségvetési elveket vizsgálom. Az összehasonlítás során megállapítható, hogy ugyan a numerikus fiskális szabályok valóban a kormányzati elköteleződést jelzik a fiskális konszolidáció mellett, és fiskális szabályrendszerre mindenhol szükség volt a sikerhez, de ez önmagában nem elég. Az eljárási szabályok ismeretében derül csak fény arra, hogy a fiskális konszolidáció melletti elköteleződés mélyen beágyazódott-e már a társadalomba, azaz a hosszútávú elköteleződés szinte biztosnak tekinthető-e vagy a költségvetési eljárási szabályok

lehetővé teszik a diszkrecionális fiskális politika folytatását, a pillanatnyi politikai érdekek dominálását. Utóbbi esetben az adott kormány magatartásának függvénye a fiskális szigor. A fiskális konszolidációhoz tehát alapvetően társadalmi konszenzus szükséges, mely leképeződik a költségvetési folyamat egészében.

Az államforma és a politikai irányultság nincs számottevő hatással a költségvetés szabályaira, de függ a politikai elit megosztottságától és a bizalmi viszonyoktól.

A fejezet második részében az Európai Unió szabályrendszerének vizsgálata során kifejtem, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elvben létrehozhatta volna – ámde nem tette – azt a keretet a felemelkedő Európa országai számára, amiben fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás létrehozásához szükséges gazdaságpolitikai intézkedéseket és reformokat foganatosíthatta volna. A fölemelkedő országokban ugyanis – a korábbi egyenlősítéssel szemben – a jövedelmi egyenlőtlenségek megjelenése melegágyát jelentette a populista osztogató gazdaságpolitikának, mely aláássa a növekedés feltételeit. Ezen országok számára a legnagyobb gondot az alulszabályozottság jelenti, ezért szükség van a szabálykövető gazdaságpolitika bevezetésére.

A fejezet harmadik részében pedig a három ország elemzésével bemutatom, hogy a fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét. A jóléti államok szerepvállalása nemzetközi összehasonlítása céljából a szociális közkiadások nagyságát használtam. A teljesebb kép kialakítása végett azonban a magán szociális kiadásokat is figyelembe vettem, melyeket vagy kötelezően előírtak a társadalom tagjai számára vagy önkéntesen valósul meg. A szociális közkiadások az 1960 és 1980 közötti időszakban csaknem az összes OECD országban megduplázódtak, azóta azonban a közkiadások szintje fluktuál a gazdasági ciklusokban. A magán kiadások trendje ettől lényegesen különbözik, a magánkiadások 1980 óta növekszenek az OECD országokban. Hollandiában, a fiskális konszolidáció mintaországában a szociális jellegű közkiadások aránya összességében néhány %-ot csökkent, napjainkra a GDP 20%-a körül mozog, azonban ezzel párhuzamosan folyamatosan nőtt az öngondoskodás aránya.

A disszertáció egyes elemzéseiből kapott eredmények összefüggései megmutatták, hogy az intézményrendszer, a belső erőviszonyok, a politikai felépítés és a pénzügyi stabilitás kultúrája együttesen alakítják a fiskális teljesítményt. Ezzel feloldásra került a korábban megfogalmazott puzzle, mert megkapjuk a választ, hogyan lehetséges a három kis, nyitott állam ennyire eltérő fiskális teljesítménye. Nem lehet ezért elégszer hangsúlyozni azt a nyilvánvaló eredményt, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény csupán egy keret, mely segíthet a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósításában, valójában a külső

és a belső hatások együtt, egymást erősítve (Hollandia) vagy lerontva (Magyarország) alakítják ki a fiskális végeredményt. A magyar politikai - szakmai elit vezetésével a társadalmunknak ki kell lépnie az országot jelenleg jellemző bizalmatlanság „ördögi köréből”, és lépéseket kell tennie a pozitív példaként megismert holland konstruktivitás irányába. Megítélésem szerint az ehhez szükséges lépések: szakmai megegyezés, legalább részleges politikai egyetértés, a társadalmi támogatás megszerzése és az ehhez szükséges – euróhoz kötött – kommunikáció a jó ügyek (pl. árstabilitás) érdekében, valamint a felelőtlen ígérgetés, a napi – rövid távú – népszerűség elérése okán fogant javaslatok mellőzése (pl. nyugdíjnövelés). Míg Ausztriában a hosszú távú fenntarthatóság kényszere, mint pénzügyi erő készíti a politikát a jó útra, addig lehet, hogy a fentiek hiányában Magyarország számára egy kényszerhelyzet szükséges, azaz például egy pénzügyi válság, mint ahogy Argentína és Svédország esetében is történt.

Persze tisztában vagyok vele, hogy a kapott eredmények, azok megalapozottsága ellenére nem fogják egyik pillanatról a másikra megreformálni a fenntartható államháztartásról, a fiskális szabályok alkalmazásáról kialakult hazai köz- és szakmai gondolkodást, de hiszem, a jelen disszertációm egyik építőköve lehet egy nagyobb egésznek, amelynek eredménye akár a fenntarthatóan sikeres magyar (külön?) úthoz vezet.

Tézisfüzet hivatkozásai

- ADEMAW. – LADAIQUE, M. [2005].: Net social expenditure. More comprehensive measures of social support. OECD Social, Employment and Migration working papers.
Letöltés helye: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/2/35632106.pdf>, Letöltés ideje: 2007. jún. 7.
- BRAUN, M. – TOMMASI, M. [2004]: Subnational fiscal rules: a game theoretic approach.
In: Kopits, G. (szerk.): Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 183-197.
- CSABA, L. [1999]: A rendszerváltozás elmélete és/vagy a közgazdaságtan kudarca.
Közgazdasági Szemle, XLVI. évf., január, 1-19.
- CSABA, L. [2002]: Az átalakulás fejlődéselmélete. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf.,
április, 273-291.
- CSABA, L. [2002]: Az átalakulás fejlődéselmélete. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf.,
április, 273-291.
- CSABA, L. [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó.
- DRAZEN, A. [2004]: Fiscal rules from a political economy perspective. In: Kopits, G.
(szerk.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Houndmills, Palgrave Macmillan,
15-29.
- ERDŐS, T. [2006]: Növekedési potenciál és az államháztartás átfogó reformja. Fejlesztés és
finanszírozás, 2006/2, 3-12.
Letöltés helye: <http://ffdf.mfb.hu/2006/2/novekedesi-potencial-es-az-allamhaztartas-atfogo-reformja.pdf>, Letöltés ideje: 2007. január 20.
- FÖLDES, G. [2000]: Pénzügyi jog. Budapest, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.
- HOLLAND KIRÁLYI HÁZ: Historical background. Letöltés helye:
<http://www.koninklijkhuis.nl/english/content.jsp?objectid=13344>, Letöltés ideje: 2007.
március 3.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTERIUM [3]: Budget day and Accounting day. Letöltés helye: <http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-day-and-accounting-day/Budget-day.html>, Letöltés ideje: 2007. március 3.

KORNAI, J. [2000]: A költségvetési korlát megkeményítése a posztszocialista országokban. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., január, 1-22.

OECD [2007]: The social expenditure database. Letöltés helye: http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, Letöltés ideje: 2007. június 7.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTERIUM [6]: Lesehilfe zum Budget. Letöltés helye: https://www.bmf.gv.at/Budget/Lesehilfe_Budget.pdf; Letöltés ideje: 2007. augusztus 13.

SCHICK, A. [2004]: Fiscal institutions versus political will. In: Kopits, G. (szerk.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 81-95.

Publikációk

- (1) *Fiskális politikák*. Recenzió: Kopits György (szerk.): Rules-based fiscal policy in emerging markets. *Külgazdaság*, L. évf. 1. szám (2006/1)
- (2) *Néhány szó a szabályrendszer által korlátozott fiskális politikáról*. *Competitio*, V. évf. 1. szám (2006/03)
- (3) *Jóléti állam a XXI. században*. Tavaszi Szél Konferencia (2006), 404-407.
- (4) *Külön út – külön siker*. *Competitio*, VI. évf. 1. szám (2007/06)
- (5) *Fenntartható-e a magyar államháztartás?* *Köz-gazdaság*, II. évf. 3. szám (2007/10)
- (6) *The Dutch, the Hungarian and the Austrian budget and welfare state*. In: *Economic Dimensions of Global and Regional Governance*, Wroclaw Publishing House (megjelenés alatt).