DEBRECENI EGYETEM

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

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

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

VASS KITTI

TÉMAVEZETŐ: PROF. CSABA LÁSZLÓ

DEBRECEN, 2008. OKTÓBER

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezető 8

I. Gazdaságpolitikai áttekintés 12

1. Keynesi közgazdaságtan válsága és a monetarizmus 15
2. Globalizáció hatása a jóléti államra 18
3. A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás 21
3.1. Az elméleti irodalom 22
3.2. A gyakorlat 25
4. A fenntartható gazdasági fejlődés 28
5. A szabályrendszer által korlátozott fiskális politika 32
5.1. A fiskális politika 35
5.2. A fiskális szabályok szükségessége 38
5.3. Törvény versus alkotmány 41
5.4. A fiskális szabályoktól az intézményrendszerig 42
5.5. A Gazdasági és Monetáris Unió 45
5.6. A feltörekvő piacok gazdaságai 48
6. Konklúzió 50

II. Kutatási kérdések 52

III. A holland jóléti állam 54

1. Hollandia gazdasága a világháború után 54
2. Társadalmi partnerség és eredményei 60
3. Hollandia gazdasága a 80'-as évek után 65
4. Az államháztartás 67
5. A közigazgatás reformja 72
6. Szektorális reformok 77
6.1. Az MDW működésének céljai 79

7. Konklúzió 81

IV. Külön út – átmeneti siker? 84

1. Auszria gazdasága a világháború után 85
2. Társadalmi partnerség és eredményei 89
3. Ausztria gazdasága a 80-as évek után 92
3.1. Fiskális kapcsolatok reformja 97
4. Az államháztartás 101
5. Gazdasági integráció 109
6. Konklúzió 112

V. Fenntartható-e a magyar államháztartás? 116

1. Magyarország gazdasága a világháború után 116
1.1. Szocialista rendszerváltozások 118
1.2. A rendszerváltozás Magyarországon 121
2. A társadalmi partnerség és eredményei 126
3. Magyarország gazdasága a rendszerváltás után 130
3.1. A második generációs reformok 133
3.2. Az intézményi változások szükségessége 137
4. Az államháztartás 139
5. A hatékony fiskális szabályozás megteremtésének lehetősége Magyarországon 146
6. Konklúzió 151

VI. A holland, a magyar és az osztrák költségvetés és jóléti állam 155

1. A fiskális szabályok 157
2. Fiskális szabályok a gyakorlatban 159
2.1. Numerikus szabályok 159
2.2. Eljárási szabályok 161
2.3. Általános költségvetési elvek 170
3. Az Európai Unió és a szabálykövető gazdaságpolitika 173
4. Fiskális konszolidáció hatása a jóléti államra 176

5. Konklúzió 185

VII. Következtetések 187

VIII. Összefoglaló 190

Hivatkozások 200

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A kitermelt földgáz, az export és az import mennyisége Hollandiában (1960-2002) 56
2. ábra: A földgáz értékesítéséből származó kormányzati bevétel Hollandiában (1970-2006) 56
3. ábra: A fogyasztói árindex alakulása Hollandiában (1970-2006) 58
4. ábra: A GDP növekedési üteme Hollandiában (1970-2006) 59
5. ábra: A munkanélküliségi ráta Hollandiában (1970-2006)..... 59
6. ábra: Az egy éven túli munkanélküliek aránya Hollandiában (1983-2004)..... 60
7. ábra: A bérek alakulása a piaci szektorban Hollandiában (1970-2006)..... 62
8. ábra: A részmunkaidő aránya Hollandiában (1983-2005)..... 62
9. ábra: A munkaidő hosszának alakulása Hollandiában (1969-2006)..... 63
10. ábra: Nem a munkából élők száma Hollandiában (1969-2006)..... 66
11. ábra: A termelékenység alakulása a piaci szektorban Hollandiában (1970-2006) 67
12. ábra: A bruttó kormányzati kiadások nagysága Hollandiában (1970-2006).... 68
13. ábra: A kormányzat adósságállománya Hollandiában (1970-2006)..... 69
14. ábra: A kormányzati egyenleg Hollandiában (1970-2006) 69
15. ábra: A központi kormányzat adósságállományának összetétele Hollandiában (1980-2004) 70
16. ábra: Az eladósodás iránya Hollandiában (1980-2002)..... 71
17. ábra: A foglalkoztatottak száma a kormányzati szektorban Hollandiában (1969-2006) 76
18. ábra: A reál GDP változása Ausztriában (1970-2003) 87
19. ábra: A munkanélküliségi ráta Ausztriában (1960-2005)..... 87
20. ábra: A GDP deflátor Ausztriában (1973-2005) 88
21. ábra: Az átváltási arány Ausztriában (1980-2004)..... 89
22. ábra: A korcsoportok aránya Ausztriában (1960-2002) 94
23. ábra: A hosszútávú munkanélküliség Ausztriában (1994-2005) 95
24. ábra: Az államháztartás bevételei és kiadásai Ausztriában (1976-2004) 102
25. ábra: A szövetségi kormányzat adósságállománya Ausztriában (1980-2002) 103
26. ábra: A kamatkiadások Ausztriában (1976-2004)..... 104
27. ábra: A költségvetés egyenlege Ausztriában (1976-2004) 105

28. ábra: A központi kormányzat adósságállományának összetétele Ausztriában (1980-2004) 106
29. ábra: A forgalomképes adósságeszközök birtoklása Ausztriában (1980-2004) 107
30. ábra: A gazdaság nyitottsága Ausztriában (1973-2004)..... 111
31. ábra: A GDP növekedési üteme Magyarországon (1986-2005)..... 124
32. ábra: Az infláció Magyarországon (1994-2005)..... 125
33. ábra: A gazdaság nyitottsága Magyarországon (1991-2005)..... 125
34. ábra: A munkanélküliség Magyarországon (1992-2004) 126
35. ábra: Kormányzati fogyasztás Magyarországon (1994-2006)..... 135
36. ábra: A korcsoportok aránya Magyarországon (1960-2002) 136
37. ábra: A kormányzati kiadások Magyarországon (1997-2005) 141
38. ábra: A bruttó adósságállomány Magyarországon (1990-2010) 142
39. ábra: Az államháztartás hiánya Magyarországon (1991-2010) 143
40. ábra: A fizetési mérleg hiánya Magyarországon (1995-2005) 144
41. ábra: A forgalomképes adósságeszközök finanszírozása Magyarországon (1994-2006) 145
42. ábra: Szociális közkiadások (1980-2004)..... 180
43. ábra: Önkéntes magán szociális kiadások (1980-2004)..... 180
44. ábra: Kötelező magán szociális kiadások (1980-2004) 181
45. ábra: Szociális közkiadások – egészség (1980-2004)..... 181
46. ábra: Szociális közkiadások – munkaképtelenség (1980-2004) 182
47. ábra: Szociális közkiadások – munkanélküliség (1980-2004)..... 182
48. ábra: Szociális közkiadások - aktív munkapiaci program (1980-2004)..... 183
49. ábra: Szociális közkiadások – család (1980-2004) 183
50. ábra: Szociális közkiadások – lakás (1980-2004) 184
51. ábra: Szociális közkiadások – idősek (1980-2004) 184

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat: A tervezett és a tényleges deficit..... 138

Köszönettel tartozom Csaba László Professzor Úrnak, aki végtelen türelemmel segítette disszertációm megszületését, valamint támogató bírálóimnak, Antal László és Benczes István Uraknak értékes észrevételeikért.

„A költségvetés legyen kiegyensúlyozott,
a kincstár legyen feltöltve, a közadósság
csökkenjen.”

Cicero [63 Kr. e.]

Bevezető

Évről évre nagyszámú közgazdasági szakember működik közre országa költségvetésének elkészítésében, szakmai megalapozásában. Ennél már csak azon közgazdászok száma nagyobb, akik az így elkészült művet szakmai vizsgálat és bírálat tárgyává teszik. Mitől lesz jó egy költségvetés? Mitől lesz kiegyensúlyozott egy ország államháztartása, gazdálkodása? Miként biztosítható az ország állampolgárait leginkább szolgáló jóléti állam fenntartása?

Kérdések, melyekre egyértelmű válasz talán nem is adható. Disszertációmban három ország, Hollandia, Ausztria és Magyarország összehasonlításán keresztül mutatom be ezen országok eltérő fiskális teljesítményének okait, melynek kapcsán vizsgálom a társadalmi, gazdasági és kulturális környezet adott ország gazdaságára, gazdálkodására gyakorolt hatásait. Az így kapott eredmények és az azokból levont következtetések talán magyarázatul szolgálnak a jelenlegi gazdasági helyzetükre, s talán rámutatnak az egymáshoz képesti fejlődési lehetőségeikre. A vizsgálat nyilvánvaló célja ugyanakkor az, hogy Magyarország számára mutassa meg a fiskális teljesítménye növelésének lehetőségeit, a továbblépés irányait.

Az összehasonlító országok kiválasztása során szempont volt a hasonló, kis nyitott gazdaságuk, a méretek megfeleltethetősége, az, hogy Hollandia és Ausztria az EU tagságon túl már a Magyarország számára elérendő célként meghatározott GMU tagja is egyben. Mindemellett Ausztria Magyarországgal közös történelme és számtalan kapcsolódási pontjával lehet jó viszonyítási alap, szemben az ilyen hatásoktól független és éppen ezért a semleges összehasonlítást biztosító példa-ország Hollandiával. Mindemellett nem hagyható figyelmen kívül, hogy ezek az országok eltérő fiskális teljesítménnyel rendelkeznek.

Hollandiában már a hatvanas évek végén kiépültek a jóléti állam intézményei és 1983-tól megvalósult az árstabilitás, de ekkorra már megjelentek a fiskális fenntarthatatlanság tünetei is. A közigazgatásban és a közgazdálkodásban bekövetkező

változások, valamint a kormányzati funkciók újradefiniálása következtében a jóléti állam intézményeinek felszámolása nélkül sikerült megvalósítaniuk a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás feltételrendszerét, és jelenleg Hollandia az euró-övezet tagjaként meglehetősen jó fiskális mutatókkal rendelkezik.

Ausztria a korporatív gazdaság egyik példája, ahol a második világháború utáni újjáépítési periódust viharos gazdasági expanzió jellemezte, az olajválságot követően pedig a fejlett tőkés országok között egyedülálló módon alacsony infláció és alacsony munkanélküliség, valamint az átlagosnál dinamikusabb gazdasági növekedés állította az országot a figyelem központjába. A felfokozott külső gazdaságpolitikai érdeklődés miatt ekkor került széles körű vizsgálat alá az osztrák modell, azaz az osztrák gazdaságpolitika és az intézményrendszer. Az 1980-as évek elején azonban a gazdaságban strukturális problémák jelentkeztek, melynek eredményeként a növekedési ütem jelentős mértékben lelassult, míg a 2000-ben bekövetkező politikai változások végre ismét kedvező gazdaságpolitikai fordulatot hoztak.

Magyarország, ahol – éppúgy, mint a többi közép-európai országban – a 90-es évek közepére lezárult az első generációs rendszerváltozási szakasz (a stabilizáció - a liberalizáció - az intézményépítés - és a privatizáció teljesítése), mely a piacgazdaság létrejöttéhez voltak szükséges. A második generációs szakaszban 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. Az átalakulás ezen feladataihoz azonban a társadalmi közmegegyezés megteremtése, a közvélemény támogatása is szükséges, mivel az állampolgárok könnyen elutasíthatják, illetve akadályozhatják a reformokat. Ezen második szakasznak az alapvető célja a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása.

Az összehasonlításban külön kitértem arra is, milyen szerepe lehet ezen országok eltérő államformájának a fejlődésükre. Magyarország, Ausztria és a Hollandia összehasonlításakor ugyanis az eltérő államformából szükségszerűen adódó eltérések is különbséget jelenthetnek, melyek a külső szemlélő számára inkább érdekességnek tűnnek. Az államforma eltérése – a magyar köztársasági, az osztrák szövetségi köztársasági, valamint a holland (parlamentáris) alkotmányos monarchia – persze alapvetően predesztinálja 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 disszertáció egyrészt arra keresi – és reményeim szerint adja meg – a választ, hogy a fiskális konszolidáció milyen hatással van a jóléti államra, illetve azt a feltevésemet igazolom, hogy a fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét, csupán átalakulását. Másrészt ezen vizsgálatok során a három ország eltérő fiskális teljesítményére keresem a magyarázatot.

A disszertáció egymásra épülő fejezetei az általános elméleti megalapozástól kiindulva, az empirikus vizsgálaton keresztül jutnak el megállapításaim, következtetéseim ismertetéséhez. Bemutatom, hogy a 60'-as években kiépült jóléti államberendezkedés alapvetően magas adóztatással és a jövedelmek magas újraelosztási arányával kívánta csökkenteni a társadalmi egyenlőtlenségeket. Azonban az évtizedek alatt a gazdaságban és a társadalomban bekövetkező változások a jóléti intézmények számos elemének újragondolását és reformját követelték meg. A fiskális szabályrendszer lett a kulcsfontosságú politikai eszköz a fiskális fegyelem betartásában.

Ennek megfelelően az első fejezetben a második világháborút követően alkalmazott gazdaságpolitikákat mutatom be, fókuszálva a vegyesgazdaság közgazdasági elméletére, a jóléti államok kialakulására, a keynesi közgazdaságtan térhódítására és válságára, valamint a monetarizmus irányzatára. Az 1980-as évektől kezdődően a figyelem középpontjába a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás, illetve a fenntartható gazdasági növekedés megvalósításának szükségessége került, melyek aspektusait, mint elérendő célokat mutatok be, majd az említett célok eléréséhez alkalmas eszközként a szabályrendszer által korlátozott fiskális politika területét veszem górcső alá, mellyel közelebb kerülhetünk a témakör megértéséhez, esetlegesen egy saját magunk által megfogalmazott válasz adásához.

A kutatási kérdések megfogalmazását követő három fejezet három ország-tanulmányt – holland, osztrák, magyar – foglal magába, melyekben a II. világháborút követő társadalmi változásokat és gazdasági folyamatokat vizsgálom, különös tekintettel a második generációs feladatok megvalósulására, illetve a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás feltételrendszerére.

Az utolsó fejezetben a három ország költségvetésének megalkotására irányadó fiskális szabályokat (numerikus szabályok, eljárási szabályok, általános költségvetési elvek) veszem górcső alá, és vonok le következtetéseket.

Ki szeretném emelni, hogy a szabályrendszer által korlátozott fiskális politika kérdéskörét a legújabb közgazdasági irodalom [Kopits 2007] már költségvetési felelősség keretrendszer részeként kezeli, mely egy újabb kutatási területet jelenthet a disszertációmon túl.

I. Gazdaságpolitikai áttekintés

A fejezet első részében a második világháborút követően alkalmazott gazdaságpolitikákat mutatom be, fókuszálva a vegyesgazdaság közgazdasági elméletére, a jóléti államok kialakulására, a keynesi közgazdaságtan térhódítására és válságára, valamint a monetarizmus irányzatára. Az 1980-as évektől kezdődően a figyelem központjába a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás, illetve a fenntartható gazdasági növekedés megvalósításának szükségessége került, melyek aspektusait a jelen fejezet 3. és 4. alpontjaiban mint elérendő célokat mutatok be, majd az 5. alpontban ezen célok eléréséhez alkalmas eszközként a szabályrendszer által korlátozott fiskális politika területét veszem górcső alá, mellyel közelebb kerülhetünk a témakör megértéséhez, esetlegesen egy saját magunk által megfogalmazott válasz adásához.

Az ötvenes évek közepére sikeresen befejeződött a háború utáni újjáépítés Nyugat-Európában[1]. Ennek a korszaknak az uralkodó gazdaságpolitikai irányzata a neoklasszikus szintézis, avagy a vegyesgazdaság közgazdasági elmélete[2], amely a keynesi modellt a neoklasszikus[3] elméletbe építette. A „vegyesgazdaság" fogalma alatt

[1] Ezeket az éveket a teljes foglalkoztatáshoz közeli állapot jellemezte. Nem véletlen, hogy a nemzetgazdasági elszámolások rendszere is (SNA System of National Accounting) ezen időszakban került pontosításra. A statisztikai forradalmi változásokkal egybeesett Keynes törekvése is, hogy elméletének kategóriáit és változóit operacionalizálható módon fejezze ki, azok gyűjthető adatokra vonatkozzanak. Colin Clark 1932-ben, Simon Kuznetz 1934-ben készített nemzetijövedelem-számításokat. A változások következtében az 1939-es évben már 33 országban létezett hivatalos vagy becsült nemzetijövedelem-számítás és a második világháború után minden fejlett állam a Keynes által megalkotott formában prezentálta nemzeti számlarendszerét [Bekker 2000].

[2] Az eszmerendszer legjelentősebb képviselői: Paul Anthony Samuelson, Kenneth Arrow, Gerard Debreu voltak.

[3] A neoklasszikus közgazdaságtan a XIX. század vége XX. század elejének uralkodó közgazdaság-elméleti irányzata. A klasszikus közgazdaságtanból és a mikroökönómiából indul ki és dolgozza ki saját filozófiáját, amely szerint a gazdaságban általában egyensúly van és ugyan az államnak vannak alapvető feladatai a piaci kudarcok kezelése területén, alapjaiban nem szabad megzavarnia a piaci mechanizmusokat. A neoklasszikusok, mint minden piacon, a munkapiacon is tökéletes versenyt, egyensúlyi állapotot tételeztek fel. Az irányzat kudarca éppen ezen a területen lett leginkább szembetűnő, hisz a XX. század elejét a tömeges munkanélküliség jellemezte. Mindez szükségszerűen vonta maga után a neoklasszikus közgazdaságtanba vetett hit megrendülését, mivel az elmélet nem tudott magyarázatot adni és megoldást találni a kor problémáira. A neo-klasszikus közgazdászok a kereslet-kínálat

az irányzat képviselői azt értették, hogy egyes gazdasági tevékenységeket a magánszektor végez, míg mások a kormányzati szektorban zajlanak. A vegyesgazdaság hívei szerint a kormányzat intézkedései kedvező hatást gyakorolhatnak a gazdasági teljesítményre. A kormányzat feladata tehát olyan intézkedések meghozatala, melynek eredményeként az aktuális kibocsátás jól közelíti a potenciális outputot. A költségvetési és pénzügyi politika segítségével a kormányzat befolyásolhatja a kibocsátás, a munkanélküliség és az infláció alakulását, a növekedés ütemét, az összkiadások szintjét, valamint az árszínvonalat. Visszatekintve megállapítható, hogy ennek a gazdaságpolitikának az eredménye lett a fejlett ipari országok gazdaságának két egyértelműen sikeres évtizede.

A hatvanas évektől Nyugat-Európában szocialista illetve szociáldemokrata kormányok kerültek hatalomra, ekkor épültek ki a mai értelemben vett jóléti államok[4]. A jóléti állam célkitűzéseinek megvalósításához a kormányok Keynes elméletén alapuló gazdaságpolitikát követték, azaz az egyenlőtlenségeket csökkentő rendszerek gyors expanziója, az erősen soklépcsős progresszív személyi adóztatás, szerteágazó adókedvezmény-rendszerek jellemezték ezeket a gazdaságokat.

---

mechanizmusának leírásában nem vették figyelembe az intézményrendszert (institutional blind), amiért számos kritika érte őket. Ezen a kritikák vezettek el az új intézményi közgazdaságtan (new institutional economics) kialakulásához, amely intézményi dimenziót adott a közgazdaságtanhoz. Ebben a speciális értelemben a piac fogalmát olyan társadalmi berendezkedésnek nevezhetjük, amelyet törvényi-intézményi tulajdonságok, azaz bizonyos játékszabályok (rules of games) határoznak meg. Ezen elveket követő közgazdászok alkotmányos rendszernek (constitutional system) tekintik a piacot. Kiemelkedő fontossággal bír számukra a kormányzat és az állam szerepének vizsgálata, valamint olyan törvényi-intézményi keret létrehozása és annak fenntartása, amin belül a piaci erők működnek. Speciálisabb megfogalmazásban az új intézményi közgazdaságtan egyik ágaként az alkotmányos politikai gazdaságtanról (constitutional political economy) beszélhetünk. Ezen a területen munkálkodott a Nobel-díjjal kitűntetett Buchanan, aki alapvetően a szabályok közötti választásokra fókuszált, valamint rámutatott az állami költekezés törvényszerűségeire.

[4] Szamuely László [2004] szerint a jóléti állam feladata a jövedelem, a táplálkozás, az egészségügyi ellátás, a lakás és az oktatás minimális mértékének állami szavatolása minden állampolgár számára állampolgári jogon vagy az állam által kötelezővé tett társadalombiztosítás, azaz a nemzeti össztermék rendszeres újraelosztása (redisztribúciója) útján. Ebből következően a jóléti állam tevékenységének fő területei a nyugdíj és a szociálpolitika, az egészségügy és az oktatás. A jóléti állam eredményességét pedig a szegénység és jövedelmi egyenlőtlenség mérséklésében látta, ahol az állam a létbiztonság garanciája.

A jóléti állam, mint intézmény gyökerei azonban lényegében a 19. század végére nyúlnak vissza. Németországban Bismarck egyszerűen átvette a szociáldemokraták programját és nekilátott a megvalósításának. A világon elsőként 1883-ban bevezette a betegbiztosítási programot, 1884-ben a kötelező ipari balesetbiztosítást, majd 1889-ben a nyugdíj és rokkantsági nyugdíj intézményeit. Ezek a szociális ellátások azonban ekkor még nem állampolgári jogon jártak, hanem csak az ipari munkásokra vonatkoztak. Az intézkedések nagy nemzetközi visszhangot eredményeztek. A svéd király már 1884-ben, Dánia pedig 1885-ben bizottságot hozott létre a német rendszer tanulmányozására. A bizottságok működésének eredményeként pedig 1891 és 1913 között a skandináv országokban mindenhol megvalósult a betegség- és balesetbiztosítás, valamint a nyugdíj intézménye. Ezek a jóléti intézmények azonban már az egész társadalomra kiterjedtek. Magát a „jóléti állam" kifejezését egyébként 1941-ben használta először az angol Temple érsek[5]. Az Egyesült Államokban Roosevelt elnök[6] vezette be a társadalombiztosítás (social security) intézményét a nagy válság után. A jóléti állam mintapéldája pedig Svédországban jött létre a nagy válság nyomán 1932-től kezdődően, amikor is szociáldemokrata kormány került hatalomra[7]. A jóléti állam példájának társadalmi sikere más kormányokat is azonnali cselekvésre késztetett. Nagy-Britanniában az első átfogó törvényhozási tervet, a jóléti állam koncepcióját a Churchill-kabinet tagja, Lord William Beveridge dolgozta ki 1942-ben. A terv többek közt azt tartalmazta, hogy minden állampolgár ingyenes egészségügyi ellátást kap, a gyermekek után támogatást kell nyújtani a családoknak és nyugdíjat kell folyósítani. A koncepcióját a Labour Párt kormánya valósította meg 1945-től kezdődően. Ezzel egyező mintára az USA-ban a „Nagy Társadalom" programja volt a jóléti állam megvalósulásának tervezete. Hasonló jóléti intézményeket vezettek be Belgiumban, Franciaországban, Svájcban és Németországban. A jóléti állam újrafogalmazta az

[5] Berend T. Iván [2003] alapján.

[6] Franklin D. Roosevelt, 1933 és 1945 között az Egyesült Államok 32. elnöke.

[7] A már kialakított jóléti állam sikereinek folytatásaként a második világháborút követően Svédországban egyszerre valósult meg a gyors GDP növekedés (a hetvenes évekig), a teljes foglalkoztatottság (kilencvenes évek elejéig), a gazdasági biztonság (kilencvenes évek elejéig) és a jövedelmek kiegyenlített elosztása (nyolcvanas évek közepéig). A jövedelmek újraelosztását az 1971-es erősen progresszív adóreform segítette. A háborút követően a szociáldemokrata párt és a szakszervezetek uralták a svéd társadalmat. Az 1960-70-es évekre teljesedett ki általánosan a jóléti állam, ettől kezdve már a svéd modellről beszélhetünk. Az állam nagyvonalúan gondoskodott állampolgárairól, a legtöbb juttatás alanyi jogon járt [Lindbeck 1998a].

állampolgári jogokat immár a jóléti ellátás jogával kiegészítve. A juttatások köre kiszélesedett, általánossá vált a fizetett szabadság, rövidebb munkaidő, iskolázás, egészségügyi ellátás, nyugdíj, átképzési programok, fizetett szülési szabadság, szubvencionált lakásbérlet. A jóléti állam alapvetően a magas adóztatással és a jövedelmek újraelosztásával kívánta csökkenteni a társadalmi egyenlőtlenségeket.

Nyugat-Európában a jóléti államok társadalmi békét teremtettek és hatalmas sikereket értek el az egészségügyben, az oktatásban és a foglalkoztatásban. Sikerült visszaszorítani az alultápláltságot, megfékeztek számos betegséget, általánossá vált az olvasás-írás, megnőtt a várható élettartam. Közkiadások bővülése mellett ugyanakkor párhuzamosan megszaporodtak a gazdálkodást érintő törvények és előírások. Nem vitatható, hogy ugyanakkor a jóléti állam terhet is jelent egy nemzetgazdaság számára példaként említve a magas adókat.

1. Keynesi közgazdaságtan válsága és a monetarizmus

A jóléti államokban a hatvanas évek végén jelentkeztek először elszórtan dekonjunkturális tünetek, amelyek a hetvenes évekre erőteljesebbé és tömegessé váltak. Megjelentek a keynesiánizmus krónikus mellékhatásai: az alacsony profit és a magas infláció.

Az Egyesült Államokban ez a periódus Jimmy Carter elnöksége idejére esett (1977– 1981), amikor is az infláció jelentősen megnőtt, az 1976-os 4,8%-ról 1977-re 6,8%-ra, 1978-ra 9%, 1979-re 11%, a választások évében 1980-ban pedig 12%-ra nőtt. Bár Carter elkötelezte magát a deficit csökkentése mellett, az 1979-ben mért 27,7 billió amerikai dollárról 1980-ra 59 billió amerikai dollárra nőtt. Ezen kedvezőtlen folyamatok mellé gazdasági stagnálás és jelentős munkanélküliség is társult, a második olajválság (1979) következményeként pedig magasba szöktek az energiahordozók árai.

A kínálatoldali iskola azt állította, hogy a nagy határadókulcsok felelősek a bajokért, ideértve az alacsony megtakarítási szintet, a recessziót, a stagnáló termelékenységet és a magas inflációt. Arthur Laffer és munkatársai a kis határadókulcsok szerepét hangoztatták a jó gazdasági teljesítményben. Az általuk megalkotott Laffer-görbe azt mutatja be, hogy az adók miként idézhetnek elő olyan torzulásokat és fékező tényezőket, hogy egy pont után az adókulcsok növelésével az

adóbevétel abszolút nagysága fokozatosan csökken[8]. A kínálat-oldali közgazdászok azt állították, hogy az Egyesült Államokban alkalmazott adóráta nagysága a Laffer-görbe bal oldalán helyezkedik el, tehát az adóráta csökkentése az adóbevétel növekedését eredményezné. Természetesen ezzel ellentétes vélemények is születtek. Fullerton [1982] például a Laffer-görbével kapcsolatos vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Laffer-görbe erősen jobbra dől, és az Egyesült Államokban alkalmazott adórendszer esetében az adókulcsok kismértékű lefele és felfele mozgatása nagyjából azonos arányban változtatná az adóbevétel abszolút nagyságát.

Az ellentétes vélemények dacára a gazdaságpolitika érdeklődésének fókuszába került az adóbevételek csökkentésének lehetősége, melyet Reagen elnök[9] valósított meg, amikor a személyijövedelemadó-kulcs 25%-os csökkentését vezette be három lépcsőben[10]. A várt eredmény azonban elmaradt, ráadásul a lépés nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az 1980-as évek közepére a deficit mértéke ismét ugrásszerűen megnőtt[11]. A gazdasági növekedés ütemére az ekkor tapasztalható belső endogén fejlődés és az ázsiai és közel-keleti megtakarítások beáramlása gyakorolt jótékony hatást

A keynesiánus gazdaságpolitikákkal együtt járó magas inflációval szemben kialakult irányzat a Hayek[12] és Friedmann[13] nevével jelzett monetarizmus[14], mely

[8] A Laffer-görbe a teljes adóbevétel alakulását mutatja az adókulcs nagyságának függvényében. Nulla adókulcsnál természetesen nincs adóbevétel, ha 100%-os az adókulcs, akkor persze senki sem dolgozik, így szintén nincs adóbevétel. A két szélsőérték között az adókulcs növelésével kezdetben nő az adóbevétel, majd egy bizonyos ponttól pedig az emberek kevesebbet dolgoznak, kevesebb lesz a megtakarításuk, gazdasági tevékenységük egy részét pedig a szürke, illetve feketegazdaságba helyezik át. Ekkor az adókulcs nagyságának visszafogó hatása felülmúlja a bevételi hatást. A Laffer-görbe az 50%-os adókulcsnál éri el csúcspontját.

[9] Ronald Reagan 1981-től 1989-ig az Egyesült Államok 40. elnöke. Reagan gazdaságpolitikai koncepcióját kezdetben a vele versengő George Bush hasonlította a vudu mágiához (woo-doo economics), és ez a megítélés a következmények ismeretében csak megerősödött a szakmai berkekben.

[10] Samuelson – Nordhaus [1992] alapján. Ezzel párhuzamosan Margaret Thatcher brit kormányfő is jelentős adócsökkentést hajtott végre, Franciaországban és Németországban is végrehajtottak az előbbiekhez képest kevésbé radikális adócsökkentést.

[11] Jimmy Carter elnöksége idején (1977– 1981) kétszámjegyű infláció mellé gazdasági stagnálás és jelentős munkanélküliség társult. A második olajválság (1979) következményeként pedig magasba szöktek az energiahordozók árai.

[12] Adam Smith és a klasszikus liberalizmus tizenkilencedik századi alapítói a törvényhozás tudományát (science of legislation) próbálták leírni, valamint a társadalmi rend működését próbálták feltérképezni és meghatározni a lehetőségeket a javításukra. Hayek arra törekedett, hogy új életre keltse ezt a klasszikus

szerint az állami beavatkozás kártékony. Ez az irányzat egyfajta laissez faire elveket vall. Vitatják a fiskális politika hatásosságát, mivel a kormányzati – a gazdaságot egyensúlyától eltérítő – beavatkozásokat a pénzpiac a kamatok és az infláció változásával (a pénz értékének változásával) korrigálja. A munkanélküliség okaként a szakszervezeteket jelölték meg, mert túl magas bérszínvonalra törekedtek. Azt vallották, hogy a munkanélküliség problémáját a piac megoldja. A gazdaságpolitika egyetlen célja a pénz értékének stabilizálása, küzdeni kell az államadósság és az infláció ellen. A pénzpiacokon meg kell szűntetni az állami beavatkozást, és a dereguláció szükségességét hangsúlyozták. Az irányzat hívei szerint az inflációt, vagy defációt – ellentétben a keynesi gondolatokkal – nem aktív keresletszabályozó politikával érdemes kordában tartani, hanem a gazdaság pénzkeresletéhez igazodó és előre kiszámítható pénzkínálattal.

Ezen javaslatokat a monetarizmus politikai hívei igyekeztek a gyakorlatba is átültetni. Ennek nyomán az egész világban deregulációs verseny indult meg. A 70'-es évek végén a jegybankok politikája lényegesen megváltozott, feladták a kamatlábak stabilizálásának célját és a monetarizmus elveit fogadták el, azt a gyakorlatot követték, mely a pénz mennyiségének szabályozására irányul.

---

fogalmat. Egyrészt célul tűzte ki a liberális szellemi erők erősítését a túlnyomóan nem-liberális környezetben, másrészt, felhívja a figyelmet arra a pozitív kormányzati szerepre, miszerint szükséges biztosítani és fenntartani a szabályok és az intézmények kereteit, amelyek biztosítják a spontán rend létrejöttét. Ez magába foglalja a szabályrendszer folyamatos fejlesztésének szükségességét is oly módon, hogy a körülmények későbbi megváltozásához mindenkor alkalmazkodni tudjon. Hayek a kormányzat alapvető szerepének azt tartotta, hogy létrehozza és fenntartsa a szabályok alkalmas keretét, amin belül az egyének – egyedül vagy csoportban – sikeresen tudják céljaikat elérni. A kormányzat második feladatának látja a szolgáltatási funkcióját (service function), azaz azon szolgáltatások nyújtását, amelyeket a spontán rend nem tud megfelelően előállítani. Hogy milyen jól tudja a kormányzat végrehajtani ezeket a funkcióit, az a szervezeti struktúrájától függ. Amellett tehát, hogy Hayek hangsúlyozza a szabályok és az intézmények spontán fejlődését, felismerte a politikai vagy kollektív döntéseken keresztül megvalósuló törvényhozás és a megfontolt intézményi reform szerepét. Értelmezésében mind a kulturális fejlődésnek, mind a törvényhozásnak megvan a szerepe [Vanberg 2001].

[13] Milton Friedman (1912 - 2006) neoliberális amerikai közgazdász, a chichagói iskola vezéralakja, az ún. monetáris ellenforradalom legismertebb képviselője. Nixon elnöksége idején (1969-1974) az USA kormányának egyik legbefolyásosabb gazdasági tanácsadója volt. 1976-ban Nobel-díjjal tűntették ki.

[14] A monetarista irányzat képviselői szerint magát az alapvető problémát a magas adók jelentik, amelyek eltorzítják az erőforrások allokációját, valamint csökkentik a megtakarításokat.

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 csökkentésének 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. Várhatóan azonban a jóléti államokra jellemző viszonylagosan nagy újraelosztási szint meg fog maradni.

2. Globalizáció hatása a jóléti államra

Az 1990-es évek óta a politikatudósok heves vitákba bocsátkoztak a gazdasági globalizációnak[15] a jóléti államra gyakorolt jelentőségéről. Az ő közreműködésük

[15] Csaba László [2005a] szerint a globalizáció túlideologizált, jelensége tudományos igényességgel még nem igazán tisztázott. A globalizáció jelenségét a piacok, különböző szervezetek, normák és standardok, valamint a kommunikáció nemzetközivé válásával értelmezi. A globális problémák közül néhány az infokommunikációs technológia robbanásszerű fejlődésével kapcsolatos, amely számos előnye mellett veszélyeket is szül, ilyennek tekinthető például a terrorizmus koordinációs eszközeinek javulás, valamint a hálózat növekvő sebezhetősége (pl. vírusok), másokat pedig a terrorizmus és annak hálózatos formája okozza, amely ellen a hagyományos honvédelem képtelen hatékonyan fellépni. A szerző [Csaba 2000] a globalizáció folyamatának és a kis államok esélyeinek összevetése kapcsán arra a következtetésre jutott, hogy a globalizáció új esélyt ad a kicsiknek, életképesebbé teszi a meglévő kis nemzetgazdaságokat. A műszaki fejlődés, valamint a nemzetközi pénzügyek reformja megnövelheti a kis nemzetállamok

nyomán a viszonyrendszer meghatározására három mértékadó iskola alakult ki[16], melyekkel kapcsolatban a szerző jelen disszertáció keretei között nem foglal állást, csupán azok bemutatására törekszik.

Az első, a globalizációs teória azzal érvel, hogy a globalizáció, a gazdaság nemzetköziesedése az okozója a jóléti állam válságának. A nemzeti gazdaságok a nemzetközi piac felé nyitnak, a kormányokat a nemzetközi verseny a költségintenzív jóléti programok megnyirbálására kényszeríti, ugyanakkor a globalizáció aláássa a jóléti állam életképességét, hatékonyságát. A megjósolt eredmény a jóléti állam felszámolása és a nemzetközi konvergencia a minimális „versenyző állam" struktúrájához. Ez az irányzat az évtized első éveiben volt nagyon népszerű. A második irányzat, a globalizáció szkeptikus teória a 90'-es évek közepén kezdte el kritizálni a globalizációs elméletet. Azzal érvelt, hogy akármi is az oka a jóléti állam válságának, a globalizáció nincs az okok között. Véleményük szerint ugyanis nincs se elméleti ok, se empirikus tapasztalat, ami alátámasztaná a nemzeti autonómia csökkenését a növekvő gazdasági kölcsönös egymásrautaltság következtében. Szerintük a jóléti állam nem szűkül össze. A harmadik irányzat, a revizionisták képviselői a 90'-es évek végétől azt állították, hogy a jóléti állam a problémáit elsősorban saját maga okozza. A nemzetközi piac ereje segít a kormányzatnak ellenőrizni a jóléti politika hibás dinamikáját és ezért segít megóvni a jóléti államot saját magától.

A három iskola képviselői eltérő megközelítési módjaik ellenére azért néhány dologban közös álláspontra jutottak. Mindegyik megközelítésben a globalizáció az áru, a szolgáltatás és a tőkepiac nemzetközi integrációjára vonatkozott. A globalisták a globalizációt drámaibbnak és szükségszerűbbnek észlelték, mint a szkeptikusok. A szkeptikusok és a globalisták egy része ugyanakkor egyetért abban, hogy a jelenlegi gazdasági integráció nem példanélküli (az első világháborúig a nemzetközi kereskedelem hasonló rátákkal nőtt, míg a nettó tőkemozgások jelentősen magasabbak voltak). Az igazi különbség nem a globalizáció mikéntjében, annak hatásaiban rejlik, hanem a jóléti állam különféle megközelítéseiben.

életképességét a politikai integrációba történt beágyazódásuktól függetlenül. A regionális együttműködések szerepe pedig ezzel párhuzamosan lecsökken. Ajánlása szerint a kis országoknak még inkább globális, kifelé forduló stratégiát kell folytatniuk mind a kereskedelem, mind a pénzügyek területén.

[16] Philipp Genschel [2004] alapján.

A globalisták alapvető feltevése szerint tehát a globalizáció aláássa a jóléti államot. Ennek egyik okaként azt látták, hogy a tőke nemzetköziesülése megfosztja a monetáris politikát a kamatlábak feletti szuverenitásától. A másik ok pedig a tőkemobilitásnak a fiskális politkára gyakorolt káros hatása. Ez háromféleképp csökkenti az aktív fiskális politika folytatásának szabadságát, miközben költségesebb, kevéssé hatékony anticiklikus fiskális politikát teremt. Az első probléma az, hogy a kormányok a fennálló világrátát fizetik fiskális deficitjeik finanszírozásakor. Ha ez magas, akkor az expanziós fiskális politikának nagy a költsége. A másodikként említhetjük, hogy a tőkemobilitás növeli a tőketulajdonosok alkuerejét. Abban az esetben tehát, ha a nemzeti kormány fiskálisan meggondolatlan, a tőketulajdonosok más országok deficitjét fogják finanszírozni. Ez a nagy deficittel rendelkező országokat arra kényszerítheti, hogy extra kockázati prémiumot fizessenek ki a globális ráta felett. Harmadik hatásként a valutaárfolyamra gyakorolt felfelé irányuló nyomást említhetjük, amennyiben az államadósság finanszírozására külföldi tőkét vonnak be. Ennek azonban negatív hatásai lehetnek az exportkeresletre, aláásva egy deficitfinanszírozott fiskális expanzió stimuláló hatását.

A szkeptikusok mindezeket elutasítják. Szerintük a tőke nemzetköziesedése az állami hitelfelvételt olcsóbbá teszi, fokozza a tulajdonosok közötti versenyt, így csökkenti a hitel kamatrátáját és a kockázati prémiumot. Kétségbe vonják azt az állítást, miszerint a tőke globalizációja aláássa a monetáris politika autonómiáját. A nemzeti monetáris politika még mindig hathat a hazai gazdaságra, de nem a kamatrátán, hanem a valutaárfolyamon keresztül: a pénzkínálat növekedése a kamatráta csökkenése helyett a tőke kiáramlását váltja ki, ami a nemzeti valuta leértékelődéséhez vezet. Ez kedvez az exportnak és lassítja az importot, ezen keresztül növeli az aggregált keresletet a hazai piacon.[17] Szerintük a globalisták tévednek abban, hogy a kormányoknak fix árfolyamot kell fenntartaniuk, mikor a tőkemobilitás magas (pedig az 1980-as évek óta Európában ez a trend).

A revizionisták szerint ugyanakkor a kormányzatok tudják mit csinálnak. Tőkeliberalizációt és árfolyamstabilizációt folytattak párhuzamosan a keynesi politika megvalósítása érdekében, a keynesi politika pedig nézeteik szerint önmegsemmisítő.

[17] Csupán egy eset van, amikor a piaci integráció hatása aláássa a makroökonómiai kontrollt: nyitott határok és fix árfolyam esetén. Mundell-Flemming modell szerint a monetáris politika autonómiája, a nemzetközi tőkemobilitás és a stabil valutaárfolyamok nem állhatnak fenn egyidejűleg.

Abban az értelemben az, hogy a kormányok elveszítették a makoökonómiai önállóságukat, ami a saját választásuk volt.

A globalisták szerint a piacok integrációjával könnyebbé válik a humán-, a reál- és a pénztőke határokon keresztüli mozgatása, ezáltal nehezebb adóztatni. Az adóterhek ennek köszönhetően elmaradnak a jóléti állam igényeitől. Ha pedig a hazai adók magasak, akkor a tőke szükségszerűen elmenekül. Ez elvezet az alacsonyabb adókért való versengéshez. Ennek következtében az adórendszer újraelosztó funkciójának hatásossága csökken. Ez akár a jóléti állam eróziójához is elvezethet.

A fenti tézist túlzottnak mondták a szkeptikusok. Így, még ha a globalizáció csökkenti is az adóztatásból származó jövedelmet, a jóléti állam fiskális életképességére csekély hatást gyakorol. Szerintük a gazdasági nyitottság és a tőke adóztatása közötti kapcsolat inkább pozitív, mint negatív. A szoros integrációban lévő országoknak a nemzetközi gazdaságban a tőkéből származó adójövedelme magasabb, mint az integráció alacsonyabb fokán állóknak. A szkeptikusok azt a tanulságot vonták le, hogy még a globális gazdaságban is megőrzi a jóléti állam az adóztatási képességét.

Ezzel lényegében a globalizációs vita új fázisához érkeztünk. A globalizációval foglalkozó közgazdászok feladták a reményt, hogy olyan okot találjanak, amely az összes problémát és a fejlett jóléti államok elmúlt harminc évben bekövetkezett változásait megmagyarázza. A globalizációra való reakciókat maga a globalizáció nem programozza előre, hanem az az adott hazai gazdasági és politikai struktúrától függ. A globalizáció talán nem kényszeríti a jóléti államokat arra, hogy hasonlókká váljanak, de arra mindenképpen készteti őket, hogy a többiek makroökonómiai teljesítményéhez igazodjanak.

3. A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás

A második világháború utáni fiskális politika magas és egyúttal állandó költségvetési deficitet eredményezett. Az adósságállomány növekedett, valamint az üzleti ciklusok elsimítása helyett inkább a prociklikus gazdaságpolitika vált gyakorlattá, ami néhány országot a fizetésképtelenség közelébe sodort. A közszektor aránya a gazdaságon belül sok helyen túlzott volt, miközben ezt egyre növekvő adóteher kísérte, ami hátráltatta a növekedést és munkahelyteremtést.

A 80-as évek elején a nagy költségvetési deficit és a növekvő kormányzati adósság/GDP arány következtében a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás[18] (fiscal sustainability) kérdése lett a közgazdaságtan legégetőbb problémája. A közgazdasági irodalomban napvilágra került elméletek mind arra fókuszálnak, hogy a jelenlegi fiskális politika folytatható-e a távoli jövőben anélkül, hogy az a kormányzat fizetőképességét[19] veszélyeztetné. 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 ezekben az országokban. Ajánlásuk egyértelmű. az adott gazdaságoknak fegyelmezettebb fiskális politikát kell folytatniuk, fokozatosan csökkenteniük kell az adósság/GDP arányát.

3.1. Az elméleti irodalom

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartással kapcsolatos közgazdasági irodalom az 1980-as évekre nyúlik vissza. Az elmélet arra a kérdésre fókuszál, mint már az előző pontnál is hivatkoztam, hogy a jelenlegi fiskális politika folytatható-e a távoli jövőben anélkül, hogy az a kormányzat fizetőképességét veszélyeztetné. Horne [1991] arra hívta fel a figyelmet, hogy az adósság/GDP arány változásának mérése egy adott ország fizetőképességének vagy a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás feltérképezésében félrevezető lehet, ugyanis az adósságarány[20] növekedése nem vonja szükségszerűen maga után a kormányzat fizetőképtelenségét. A kormányzat fizetőképessége pedig szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy a fiskális politika fenntartható legyen. A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás

[18] A magyar közgazdasági irodalomban Csaba László [2001] a „fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás"-ként definiálta a „fiscal sustainability" fogalmát, amely szóhasználatot ebben a tanulmányban is követek. Tágabban értelmezve azzal hozta összefüggésbe, hogy miképp lehet a valóban közfeladatok fenntartása után maradó gazdasági mozgástérben az összesség jólétét legnagyobb mértékben javítani. Véleménye szerint ehhez a közhatalom gazdasági szerepvállalásának újragondolása szükséges.

[19] Egy entitást akkor nevezhetünk fizetőképesnek, ha a folyó és jövőbeli elsődleges kiadások diszkontált jelen értéke (present discounted value) nem nagyobb, mint a jelenlegi és jövőbeni bevételek diszkontált jelenértéke csökkentve a kezdeti eladósodottsággal [IMF 2002].

[20] Az adósság fenntarthatósága olyan szituációként értelmezhető, amelyben a kölcsönvevőtől várják, hogy képes legyen az adósság törlesztésére a mérlegének irreálisan nagy jövőbeli korrekciója nélkül [IMF 2002].

megvalósításához nem követelmény a költségvetési egyenleg vagy a kormányzati adósságállomány nagyságának optimális volta. Különbséget kell tenni tehát a kormányzat fizetőképessége és a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás között. A fizetőképesség követelménye ugyanis egymagában alkalmatlan a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megállapításra. A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás azt feltételezi, hogy a kormányzat tudja folytatni a végtelenségig a költségvetési politikáját.

Croce és szerzőtársa [2003] Horne-nal összhangban úgy gondolják, hogy a fizetőképesség csak egy szükséges feltétel a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás létrehozásához és a gondolatot továbbfejlesztve feltételezik azt, hogy az adott kormányzat az adósságállományt teljes mértékben visszafizeti valamikor a jövőben, még akkor is, ha az aktuális politika nem elégíti ki a kormány intertemporális költségvetési korlátait. Szükségesnek tartják a jövőbeni adók és kiadások előrejelzését, a GDP növekedésének és a reálkamatláb változásának előrejelzését is.

Az 1990-es években a fenntarthatóság témakörében született elemzések stabil gazdasági-politikai-társadalmi-természeti környezetet tételeztek fel. Chalk és Hemming [2000] a fenntarthatóság és a bizonytalanság (sustainability and uncertainity) kérdéskörét vizsgálva megállapították, hogy azok a politikák, amelyek fenntarthatónak bizonyulnak stabil környezetben, nem biztos, hogy fenntarthatóak bizonytalan környezetben is. Különbséget tettek a fiskális és külső fenntarthatóság (fiscal and external sustainability) között is. Fontos megjegyezni, hogy nincs szükségszerűen közvetlen összefüggés a fiskális deficit és a folyó fizetési mérleg deficitje között. Éppen ezért nincs közvetlen összefüggés a fiskális és külső fenntarthatóság között sem, bár a két tényező nem teljesen független egymástól. Létezik olyan eset, amikor külső pozíció fenntarthatatlan, de a fiskális pozíció fenntartható. Ekkor a kormányzat a növekvő deficitjét a hazai adósság növelésével finanszírozza. Ez pedig elkerülhetetlenül kormányzati fizetésképtelenséget eredményezhet a hazai szolgáltatások területén. Továbbá kiemelték a nem konszolidált nyugdíj kötelezettségek[21] jelentőségét, ugyanis a demográfiai folyamatok változása növekvő terheket ró a kormányzatokra, valamint a megújuló és nem megújuló erőforrások problémakörét. Felhívták a figyelmet arra, ha

[21] A nyugdíjbiztosítási rendszer nettó nyugdíj kötelezettsége az előre jelzett elsődleges kiadásoknak és bevételeknek (hozzájárulás jelenlegi arányában) a jelen értékét jelenti [Chalk – Hemming 2000].

egy ország gazdasága nem megújuló erőforrásokra építkezik, akkor azok kimerülése megtörheti a gazdasági fejlődés dinamikáját.

A szerzőpáros adott ország pontos adósságállományának meghatározása céljából megkülönböztette a bruttó (kormányzat kötelezettségeinek teljes állománya) és nettó adósságállomány nagyságát. Legtöbb esetben az adósságállomány névértéken kerül értékelésre, mert az adósságállomány jelenértékének összege néhány ország számára meghatározhatatlan. Éppen ezért kétséges, hogy a gyakorlati számítások valójában kifejezik-e a kormányzat adósságállományának gazdasági értékét. Ezen számítási módszerektől függetlenül pedig az is megállapítható, hogy a bruttó adósság meghatározása félretájékoztathat a kormányzat fiskális fenntarthatósági pozíciójáról, mivel a kormányzat gyakran rendelkezik olyan tőkevagyonnal, amit gyorsan likviddé[22] tehet az adósság visszafizetése céljából.

Horne [1991] fenntarthatóság és a magánszektor közötti kapcsolat vizsgálata során arra a következtetésre jutott, hogy a politika kölcsönhatásban áll a magánszektor megtakarításával és a beruházási viselkedésével, illetve ezek együttesen meghatározzák a kamatrátákat és a gazdasági növekedést. A fiskális konszolidációs program tehát hatást gyakorol a kamatrátára és a gazdasági növekedésre (közösségi kiadások, adók, gazdasági növekedés).

Politikusok, akadémikusok és a pénzügyi intézetek egyre jobban érdeklődnek a közszektor sebezhetőségének[23] mérése iránt, különös tekintettel a fejlődő országokra, amelyek jobban ki vannak téve a tőkemobilitás magas fokának. A fiskális kockázat becslésére alapvetően a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósítását használják általánosan, valamint hipotézissel élnek a jövő makroökonómiai trendjére vonatkozóan, kiegészítve azokat demográfiai és környezetvédelmi aspektusokkal. Ebből a szemszögből a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartást az elsődleges költségvetési egyenleg és a kulcsparaméterek (növekedési ráta és kamatráta) közötti relációként határozhatjuk meg, valamint a fiskális sebezhetőség a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás egymás szinonimái, melyeket rendszeresen a

[22] Egy entitást akkor tekinthetünk likvidnek - tekintet nélkül arra, hogy vajon ez kielégíti a fizetőképesség kritériumait - ha a likvid eszközei és a rendelkezésre álló finanszírozási források alkalmasak az esedékes kötelezettségeket rendezésére [IMF 2002].

[23] Az IMF [2002] fogalom-meghatározása szerint a sebezhetőség annak a kockázata, hogy a likviditás vagy a fizetőképesség feltételei sérülnek és a kölcsönvevő válsághelyzetbe kerül (előre nem látható működési zavarok, sokkhatások, spekulatív támadások).

kormányzati adósság (inkább, mint a kormányzat bevételeivel és kiadásaival) szintjével lehet értékelni. Ahhoz tehát, hogy a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartással kapcsolatosan becslésekbe bocsátkozzunk, természetesen az adósságállományt kell elemezni széles makroökonómiai kontextusban, beleértve a háztartási szféra megtakarítási hajlandóságát és a növekedési és kamatráták jövőbeli előrejelzéseit. Egyes elemzések az adósságállományt kiegészítik kevésbé nyilvánvaló fiskális kockázati indikátorokkal, úgymint kvázi-fiskális tevékenység minőségi és mennyiségi paramétere ide értve pl. a kormányzati kezességet, az egyéb kötelezettségeket és a bevételi struktúrát [Barnhill, et.al. 2003].

3.2. A gyakorlat

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás értelmezése a gyakorlatban a fenntarthatósági tesztekre (sustainability test) és a fenntarthatósági indikátorokra (sustainability indicator) vonatkozik. A fenntarthatósági tesztek azt vizsgálják, vajon a fizetőkésesség kritériumai fennállnak-e a múltban történt költségvetési politika állapotára vonatkozó vizsgálat óta és ebből megpróbálnak következtetni a jövőre. A teszt nagyon érzékeny a felhasznált adatok mennyiségére és minőségére, illetve nagyon érzékeny az adatok előállítására alkalmazott statisztikai eljárás módjára. A teszt fő korlátja, hogy a mintában szereplő időtartamra vonatkozó fizetőképességi kritériumok megvalósulása nem garantálja a jövőbeni megvalósulásukat is [Croce, et.al 2003]. Alapvetően a nem növekvő kormányzati adósság kritériumának indikátorát használják a fenntartható és a nem fenntartható fiskális politika megkülönböztetésére. Fenntarthatóság kritériumai közé sorolhatjuk annak a kritériumát is, hogy a jelenlegi kormányadósság nagysága összhangban legyen a jövőbeli elsődleges költségvetési szufficit és a jövőbeli elsődleges deficit nagyságával jelenértékben számítva.

A Present Value Budget Constraint (PVBC) analitikai megközelítés szerint magas elsődleges deficit vagy magas adósságszint esetén is létezhet fiskálisan fenntartható gazdaság. A kritériuma mindössze az, hogy az adósság ne növekedjen gyorsabban a kamatrátánál. Ugyanis adott periódus esetén – ahol a kamatráta magas – az adósság gyorsabban növekedhet, mint ahogyan a gazdaság növekszik. A modell elfogadhatónak tart korlátlan adósság/output arányt is. Chalk és Hemming [2000] ezzel szemben úgy tartják, hogy szükséges az elsődleges fiskális deficit korlátozása, mert a

kormányzatnak nem lehet több bevétele, mint amennyit a gazdaság jövedelemként generál.

Az empirikus irodalom egy önálló ága az indikátorokra[24] fókuszál. Azt próbálják számszerűsíteni, hogy a jelenleg alkalmazott fiskális politika mennyire tér el a fiskális politika fenntartható állapotától. A fiskális indikátorokkal kapcsolatosan több igény merült fel a gyakorlatban. Egyrészt a fiskális pozícióban bekövetkező változások leírására kell alkalmasnak lennie, valamint annak megállapítására, hogy a jelenlegi fiskális pozíció fenntartható-e? Másrészt leírja a fiskális politika gazdasági teljesítményre gyakorolt hatását, valamint a deficit- és adósságfinanszírozáson keresztül gyakorolt egyéb makroökonómiai hatásait [Blanchard 1990].

Legelőször az 1980-as években az OECD a ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleget (cyclically adjusted budget balance CAB) használta a fiskális politika indikátoraként. Később az országok elégedetlensége miatt az OECD inkább a CAB változását publikálta, mint magának a CAB-nak az értékét. Azonban több alapvető probléma volt ezzel a mutatóval, például nem adott választ a fiskális politika fenntarthatóságára vonatkozóan.

Blanchard [1990] az indikátorokat a fenntartható ráta és a jelenlegi ráta közötti különbségként („gap") definiálta. Különböző időhorizontok alapján csoportosította az indikátorokat. Az első az ún. „short-term gap", ami nagyon rövid távú időhorizontra vonatkozik. Ezt az időtartamot egy évben határozta meg. Az indikátor legnagyobb előnye, hogy könnyen, előrejelzések használata nélkül előállítható. Hátránya, hogy rövidlátó és nem számol a jövőben bekövetkező változásokkal. A kormányzat azonban hosszabb időtávon megváltoztathatja kiadásainak és transzferjeinek szerkezetét és nagyságát. Ennek alapvetően két oka lehet. Az egyik a ciklikus kiigazítás gazdasági recesszió idején, például a kiadások és a transzferek GNP-hez viszonyított arányát automatikusan megnövelhetik. A második ok (hosszabb időtávon) a népesség struktúrájában bekövetkező változások vagy a kormányzati ellátás vagy szubvenciók relatív árának a megváltoztatása lehet. Ez vezetett el a „medium-term gap" és a „long-term gap" konstruálásának szükségességéhez.

A „medium-term gap" öt éves időhorizontot fog át. Megalkotását az az igény motiválta, hogy előrejelezhető ciklikussággal számoljon a kiadások és a transzferek

[24] Az indikátorokat a fenntarthatóságra vonatkozó definícióktól eltérően alakították ki [Chalk, et.al. 2000].

GNP-hez viszonyított arányában. Számos ország ugyanis középtávú tervet készít. A helyes középtávú terv a fiskális egyenleg és a fenntartható és optimális adósság endogén meghatározására irányul azzal a céllal, hogy maximálják a kormányzat intertemporális szociális jóléti funkcióját a fizetőképesség követelményét szem előtt tartva.

A „long-term gap" negyven éves időtávra vonatkozik. Elsősorban a népesség korösszetételének megváltozására fókuszál. Megkísérli számszerű adatokkal leírni a lassabb, de biztosan bekövetkező változásokat a kiadásokban és a transzferekben, melyek a rendszer fenntarthatóságával kapcsolatosan bírnak jelentőséggel. Ilyen változások például a 80'-as években elhanyagolt infrastruktúra korszerűsítésével kapcsolatos kiadások, a környezetvédelmi projektek pótlólagos kiadásai, a védelmi költségek csökkentése, a népesség korösszetételének változása s ennek későbbi hatása a nyugdíjrendszerre és a közgyógyellátásra.

Számos kutatás a diszkrecionális fiskális politika rövidtávú indikátorainak fejlesztésére tett kísérletet, ami a költségvetés hatását mutatja az aggregált keresletre. Mindemellett olyan indikátorok megalkotása is szükségszerű, amelyek nemzetközileg összehasonlíthatóak és a fiskális politika közép vagy hosszútávú erősségének értékelésére is alkalmasak. Az összefoglaló indikátorok a fizetőképességgel vannak összefüggésben és a jelenlegi fiskális kiigazítás nagyságát mérik, mely az adott év adósság/GDP arányának stabilizálásához szükséges [Horne 1991].

Az egyik ilyen általánosan ismert indikátort Buiter [1985] alkotta meg, aki azzal érvel, hogy a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósításához a közszektor nettó értékének (ratio of public sector net worth)[25] az arányát kell fenntartani a kibocsátáshoz viszonyítva a jelenlegi szinten. Modell előnye, hogy jól interpretálható, a hátránya, hogy általában nehéz pontos információt gyűjteni a kormányzat nettó értékének valós nagyságáról.

Blanchard [1990] ezt a problémát járta körül. A politikai életben felmerült a jelenlegi adósságarány fenntartásának kívánalma. Két indikátort fejlesztett ki. Az egyik a „primary gap indicator"[26], amely állandó elsődleges deficiten alapult, ami az

[25] A közszektor nettó értékét a következőképpen határozta meg: közszektor vagyonértékei mínusz a közszektor adóssága, plusz az adók és a seigniorage jelenértéke, plusz a közszektor tőkeképzése, mínusz a nettó kötelezettségek.

[26] Az elsődleges többlet mínusz adósság/GNP arány megszorozva a reál kamatláb és a növekedési ráta különbségével fejezhető ki. Az indikátor negatív értéke a fiskális politika fenntarthatatlanságát fejezi ki, azt, hogy a jelenlegi elsődleges deficit túl nagy.

adósságarány stabilizálásához szükséges, miközben nincs szükség előrejelzésre. A másik a „tax gap indicator”[27], melynek megalkotásához már szükséges az elkövetkező két év kiadásának és adóbevételének az előrejelzése. Mindkét indikátor nyilvánvalóan ugyanaz, de eltérő dolgot hangsúlyoznak. Az első azt hangsúlyozza, hogy a fenntartható adósságállományhoz az elsődleges deficit csökkentése szükséges, míg a második, hogy növekvő adófizetési arány szükséges az adósságkezelés fenntarthatóságához adott jelenlegi kiadási politikát tekintve. Ezen indikátoroknak legnagyobb előnyük, hogy egyszerűek. Az egyszerűségük és könnyű interpretálhatóságuk ellenére az alapvető hátrányuk az, hogy a fenntarthatóság önkényes definícióján alapulnak, nevezetesen a nettó érték vagy az adósság és az output konstans arányán.

Blanchard [1990] szerint érdemes lenne egy harmadik, az ún. „long term tax gap”[28] indikátor megalkotása is, annak ellenére, hogy ez sok nehézségbe ütközne. Az adórendszerben tervezett későbbi változásokat is tartalmazó transzferprogramokra fókuszálna és egyszerű feltételezésekkel élne más programokra vonatkozóan.

A fejlett ipari országokban a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartással kapcsolatos, fentebb bemutatott elemzések eredményei a tényleges döntési gyakorlatot befolyásolják, részévé váltak a döntés-előkészítésnek.

4. A fenntartható gazdasági fejlődés

Adott nemzetgazdaság gazdaságpolitikájának végső céljának a hosszú távú, fenntartható gazdasági fejlődést jelölhetjük meg. Ebben a részben a téma vezető gondolkodóinak interpretálásában a megvalósításához szükséges tényezőket – a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás és a fiskális korlátozás szükségességén túl – veszem sorba.

Legelőször is szükséges definiálni a fenntartható fejlődés fogalmát. Erdős Tibor [2003:11-20] a fenntartható növekedés alatt olyan gazdasági növekedést ért, amelyre

[27] A folyó év és a következő két év kiadásainak és transzferjeinek átlagának GDP-hez viszonyított aránya, plusz adósság/GDP arány szorozva a kamatláb és a növekedési ráta különbségével; mínusz a jelenlegi adóráta nagysága. Az indikátor negatív volta azt fejezi ki, hogy a jelenlegi adó túl alacsony hogy stabilizálja az adósságarányt adott jelenlegi kiadási politikát tekintve.

[28] Úgy definiálható, mint az elkövetkező 50 év kormányzati kiadásainak és transzferjeinek összegének átlagának GNP-hez viszonyított aránya, plusz az adósság/GNP arány, megszorozva a reálkamatláb és a növekedési ráta különbségével, mínusz a jelenlegi adóráta.

nem jellemző a ciklikusság, mert körültekintő gazdaságpolitikával a recessziók megelőzhetőek. Antal László [2004:22,51] a fenntartható gazdasági növekedés fogalmát a fejlett világban formálódó, az éppen átalakuló országokban pedig egy születőben lévő új makroszintű döntési gyakorlatként definiálja. Fenntarthatóság kritériumaként említi, hogy a múltban született döntések jövőben keletkező relatív költségei és az adósság/GDP arány tartósan nem emelkedhetnek, a múltból adódó jövőbeli kötelezettségek és a jövőbeli jövedelmek jelenértékének pedig összhangban kell lennie egymással. Fenntarthatóság, mint makrokategória kiterjedt a meg nem újítható erőforrásokra, ökológiai egyensúlyra, társadalmi önreprodukció kérdésére is. Ekkor már fenntartható fejlődésről beszélnek, ami már nem írható le a közgazdaságtan hagyományos eszköztárával. A szerző szerint a fenntartható növekedés olyan növekedési folyamat, amely a nevéből adódóan képes önnön kiinduló feltételeinek ismétlődő reprodukálására. Leglényegesebb jellemzői (termelési tényezők hozama, teljes tényezőtermelékenység) rövidebb-hosszabb időszakon keresztül állandóságot mutatnak. A hosszú távú fenntartható növekedés modellje azt tükrözi, hogy a gazdaság fejlődése az erőforrások mennyiségi növekedésének és a teljes tényezőtermelékenység (total factor productivity) növekedésének együttes eredménye. A nyugati irodalomban a fenntartható növekedés fogalmát a hosszú távú növekedés fogalmához kapcsolják, amelyet természetszerűleg recessziók szakíthatnak félbe. A fenntartható növekedés a „steady state" állapotú növekedéshez kapcsolódik, ami elméletileg feltételezett növekedésre utal, amelyre az állandóság, egyenletesség, folyamatosság, szilárdság és dinamikus, tendenciaszerűen megvalósuló egyensúly a jellemző. Fejlett országokban hosszú időszakot tekintve a gazdasági növekedés üteme 1,5-2%-ra tehető (steady state állapotú pályán) évente. Amikor ugrás következik be, ez az érték legfeljebb 3-4%-ig nőhet. Kiugró növekedést elért országok (gazdasági csodák) mindenkor tranzíciós pályán mozognak, ezen való tartózkodási idő rövid, mindössze 1-2 évtized [Erdős 2003:11-20].

Erdős Tibor [2003:134] szerint az állam gazdaságpolitikája nem határozhatja meg közvetlenül a gazdasági növekedés ütemét, közvetve azonban jelentős hatást gyakorol. Legfontosabb közvetett hatással az állam által kiépített intézményrendszer[29], illetve annak alkalmazkodóképessége bír. Az intézményi alkalmazkodó-képességet a

[29] Az intézmények kiemelkedő szerepét hangsúlyozó közgazdasági irányzat az institucionizmus. Fő képviselői: Th. B. Veblen (1857-1929), W.C.Mitchell (1874-1948) és J.R. Commons (1862-1945).

potenciális növekedést magyarázó hosszú távú tényezők közé (termelési tényezők növekedése, beruházások aránya és a technikai fejlődés dinamikája) sorolják, amely nem következménye, hanem előidézője a tartósan gyors fejlődésnek[30]. Ettől függ a technikai fejlődés által adott növekedési potenciál kihasználásának a képessége és e potenciál nagyságát nagyban meghatározza a relatív fejlettségi szint [Antal 2004:22,51].

Az intézményrendszer mellett az eltérő társadalmi, gazdasági és politikai feltételek, történelmi fejlődés, nemzeti sajátosságok magyarázzák, hogy azonos gazdasági fejlettség ill. elmaradottság mellett különböző ütemű gazdasági fejlődés mehet végbe az egyes országokban. Ezek közül a fontosabb tényezőként a gazdasági környezet stabilitása, a törvényes rend betartatása és a közbiztonság jelölhető meg, amely a kiszámíthatóságot és a stabilitást jelent egy nemzetállam számára.

A fenntartható gazdasági növekedéshez a technikai fejlődés megfelelő üteme és a hozzá szükséges beruházások[31] megfelelő nagysága is szükséges. A beruházások megfelelő nagyságát különösen a tranzíciós pályán nehéz biztosítani, ehhez a kielégítő háztartási, vállalati és állami megtakarítás[32] nélkülözhetetlen. Az egyik beruházást korlátozó tényező az állami hitelfelvétel, mivel az állam a tőkepiacon a vállalatok versenytársaként lép fel. Így beszélhetünk az államnak a beruházásokat „kiszorító hatásáról". Ugyanis az állami hiteligény miatt a beruházások összege és aránya a gazdaságban mérséklődik[33]. A kiszorítási hatás klasszikusan a kamatláb-mechanizmuson keresztül vezethető le: ha a költségvetési hiány nő, akkor a kormányzat és a magánbefektetők egymás versenytársai lesznek a megtakarítások piacán. Ekkor természetszerűleg a kamatláb emelkedik. Magasabb kamatláb mellett a beruházások kondíciói kedvezőtlenebbül alakulnak, ami a beruházások csökkenéséhez vezet.

A fenti gondolatmenet azon tétele, hogy állami hiteligény esetén az összes finanszírozási igény nő, kétségbe vonható. Ugyanis az állami hiteligény és a deficittel

[30] Az intézményrendszer széles értelemben az egyének és vállalatok tevékenységét irányító szabályok, íratlan törvények rendszere és azok a mechanizmusok, szervezetek, szankciók és társadalmi értékrendek, amelyek biztosítják a betarthatóságukat. Az intézmények ölthetnek dologi formát (pénz) és dologi forma nélkül is létezhetnek (szabályok, törvények) [Erdős 2003:134].

[31] Tapasztalatok szerint a beruházási ráta és a gazdasági növekedés üteme között laza korreláció van. Fejlett országokban az állami beruházások elérik az összes beruházás 20-30%-át (Erdős 2003:160-209).

[32] Megtakarításról az állam esetében is akkor beszélhetünk, ha jövedelmének egy részét nem költi fogyasztásra. Az állam lehet megtakarító és hitelfelvevő is.

[33] Az állami hiteligény mellett a túl nagy arányú fogyasztásnak is lehet beruházásokat kiszorító hatása.

finanszírozott kereslet egyszerre jelentkezik. A deficit megnöveli a vállalati szektor profitját, ezért a vállalatok megtakarítása is emelkedik. Emiatt a vállalati finanszírozási igény kisebb lesz.

Az sem bizonyítható egyértelműen, hogy az államháztartás deficitje szükségképp a kamatláb emelkedéséhez vezet.

Más megközelítésben az állami hitelfelvétel esetén a deficittel finanszírozott állami kereslet megnöveli a vállalatok profitját, aminek következtében csökken ill. megszűnik a finanszírozási igényük változatlan kiadási (vásárlási, beruházási) szándék mellett. Ebben az esetben a megnőtt állami kiadások erőforrásokat vonnak el más tevékenységektől — köztük a beruházásoktól. Ha a gazdaság teljes foglalkoztatás állapotában van, akkor a tartalékkapacitás hiányában nincs lehetőség az aggregált kínálat gyors növelésére. (Az erőforrások elvonása akkor is megtörténik, ha az állami keresletnövelés nem emeli az árszínvonalat.) Nominálisan megnő a vállalati szektor nyeresége, de ezzel együtt a javak (köztük a beruházások) és a szolgáltatások ára is. Ezért a megemelkedett vállalati profit nem elég a szándékolt vállalati beruházásokra. Mindenképpen a vállalati beruházás szorul ki, nagysága kisebb lesz, mint államháztartási deficit nélkül volna.

Beruházásokat kiszorító hatása azonban nemcsak a deficites, hanem az egyensúlyban lévő államháztartásnak is van, ha aránya túl nagy és/vagy növekvő. Ennek ellenére az a következtetés sem helytálló, hogy a kisebb állam a jobb, ugyanis a dinamikus gazdasági növekedéshez bizonyos állami feladatok elvégzése nélkülözhetetlen (szociális biztonság, infrastruktúra, közbiztonság, oktatás, kutatás, honvédelem). Ezért az államháztartás arányának csökkenése egy idő után inkább fékezné, mintsem növelné a beruházások arányát, ezáltal pedig a növekedési ütemet. Ez a ciklikussággal van összefüggésben (spontán hatású anticiklikus tényezőnek tekinthető a szolgáltatások arányának növekedése a GDP arányában, valamint a stabil adórendszer). Az államháztartás GDP-hez viszonyított arányának csökkenése kettős hatással bír. Egyrészt csökken a kiszorítási hatás, emiatt nőhet a beruházások aránya. Másrészt növekszik a beruházások kockázata, mert növekszik a termelés fluktuációja[34] [Erdős 2003:160-209].

[34] Így jogos feltennünk azt a kérdést, hogy mekkora az állam optimális részesedése a GDP arányában? Az állam részesedésének aránya a GDP-ből ideológiai megfontolások, fejlettségi szint alakulása, valamint ad hoc mérlegelés függvénye. Általánosan elfogadott nézetek szerint arányának 20% és 70% között kell

A felhalmozott államadósság — hasonlóan az állami hitelfelvételhez — kapcsolatban van a beruházások kiszorításával, mert kamatterhekkel jár. Az államadósság után fizetett kamat nemcsak deficites, 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[35], hisz a piaci kamatláb változása változtatja az állampapírok keresletét és árfolyamát. Emiatt nyilvánvaló, hogy adott növekedési ütem nem fér össze akármekkora adósság/GDP aránnyal. A felhalmozott adósság csökkentése (az elsődleges egyenleg szufficitje révén) rövidtávon restrikciós hatású, ami szintén nem kedvez a gazdasági növekedés ütemének.

Kompromisszumos célt jelenthet tehát az államháztartási deficit GDP-hez viszonyított arányának fenntartása. Ekkor az adósság stabilnak nevezhető, a megengedhető deficit/GDP aránya számtanilag egyenlő az adósság/GDP arány és a növekedés ütemének szorzatával.

A fejlett ipari országokban az államadósság kezelésének az elemzései, annak eredményei a tényleges döntési gyakorlatot befolyásolják, részévé váltak a gazdaságpolitikai döntés-előkészítésnek.

5. A szabályrendszer által korlátozott fiskális politika

Buchanan [1992] egyfajta utópiaként elképzelhetőnek tartja egy olyan ideális társadalom létrejöttét, ahol az egyéneknek jól körülhatárolt és kölcsönösen tiszteletben tartott jogai vannak és minden formalizált politikai struktúra nélkül is képesek együtt élni és dolgozni. Mivel azonban tisztában van ezen elképzelés megvalósíthatatlanságával, kénytelen megelégedni az egy szinttel lejjebb elhelyezett gyakorlati társadalom vizsgálatával. Az ideális társadalom és a gyakorlati társadalom

---

lennie. Közép-Afrikában ez az arány 16% körül van, az Egyesült Államokban, Írországban, Latin-Amerika országaiban és Új-Zélandon a 30% – 35%-os arány a jellemző.

[35] Sebezhetőségnek az előre nem látható működési zavarok, sokkhatások, spekulatív támadások, a befektetői várakozásokban hirtelen bekövetkező változások estén van jelentősége. Antal [2004:22,51] szerint a sebezhetőség esélye a kis, nyitott gazdaságokban sokkal nagyobb, mint zártabb vagy nagyobb gazdaságok esetében. Emiatt elképzelhető, hogy akár egy sikeresen stabilizálódott gazdaság lesodródjon a fenntartható növekedési pályáról, még akkor is, amikor nem külső sokkhatás, hanem konkrét belpolitikai helyzet vagy a gazdaságpolitika lehetőségeinek túlértékelése okozza.

különbségét akként szemlélteti, hogy míg az ideális esetében az emberi jellemet kell módosítanunk a cél elérése érdekében, addig a gyakorlat esetében az intézményeket kell megváltoztatnunk. Véleménye szerint azonban nincs más választásunk, mint a szabályok szükségességébe való beletörődés[36].

Buchanan [2000] hangsúlyozza, hogy a demokráciák túlköltenek, a politika eredendő feladatain és hatáskörén túlterjeszkedik, a tényleges politikai egyenlőség csak a politikai cselekvés alkotmányos korlátozásával biztosítható, mivel erre természetes korlát nem létezik. Az ilyen túlterjeszkedés – nézetei szerint – úgy előzhető meg, ha a politika, az állami vagy kormányzati tevékenység terjedelmét alkotmányos korlátoknak vetjük alá[37].

Buchanan és Wagner [1977] korábban már részletesen bemutatta azt is, hogy az állampolgárok rövidtávú szemlélete a másik okozója a demokráciák túlköltésének. Ugyanis az állampolgárok inkább preferálják a deficites költségvetést, amely nem ró rájuk plusz terheket és az állam által nyújtott szolgáltatásokból is maradéktalanul részesedhetnek rövid távon. Ezen szemlélet az okozója, hogy nagyobb népszerűségnek örvendenek azok a politikusok, akik inkább túlköltenek, mintsem megszorításokkal terheljék az állampolgárokat. Emellett persze a hosszú távú szemlélet szükségszerűen a háttérbe szorul. Ezért, a fiskális egyensúly megteremtése érdekében alkotmányos előírásokat javasolnak. Buchanan [2000] az újfajta demokrácia[38] kialakulásának okát

[36] Buchanan [1992] azt állítja, hogy a gazdaság sem független a politikai és jogrendtől. Véleménye szerint bizonyos politikai szerepre szükség van az egyéni jogok és a szerződések érvényesítéséhez, illetve a közösségi javak és szolgáltatások előállításához. Nem létezik azonban olyan természetes korlát, amely garantálná, hogy a politika a közjavak szabta igények keretei között marad, sőt éppen az ellenkezője látszik a politikai élet valóságában. Az állam nincs tekintettel a kormányzati tevékenység elfogadható határaira, amikor a hatalmát sajátos koalíciók tagjai többlethaszna biztosítására használja. Épp ezért a politikát alkotmányos szabályoknak kell korlátoznia. Kérdés az, hol húzódjanak ezek a szabályok. Míg egyetértés van a rend fenntartásának szükségességében, és a magánszféra határainak tiszteletben tartásában, vitás, mekkora legyen az állam szerepe az ezekhez képesti közbülső területeken.

[37] Természetesen vannak, akik másként értékelik a kialakult helyzetet. Musgrave [Buchanan, et.al 2000] szerint például az állam hatékonyan kezeli az externáliák problematikáját és úgy véli, hogy a kormányzat terjeszkedése valójában a növekvő társadalmi igényekre adott válasz.

[38] A költségvetés, a fiskális politika olyan kérdések, mely esetekben a nép még közvetett módon is ritkán van felelősségteljes döntési helyzetben. A szabályok ezen esetben fontos szerepűek, a fiskális korlátozások külön jelentőséget nyernek. Korlátozott fiskális politikával a demokrácia önmagát korlátozza. A rövid és a hosszú távú szemlélet problématikája, meglátásom szerint valójában abban a kérdésben gyökeredzik, hogy az állampolgárok kellően tájékozottak-e döntéseik hatásairól, azok

abban látja, hogy az egyre növekvő kormányzati költségvetések a huszadik században demoralizálták a társadalmat. A gyógyír erre az állam visszaszorítása.

A 2004. évi Nobel-díjjal kitűntetett norvég Kyland és az amerikai Prescott mindemellett kifejtette[39], ha a gazdaságpolitikusok nem kötelezik el magukat előre egy meghatározott gazdaságpolitikai szabályrendszer mellett, akkor később gyakran nem biztos, hogy a legkívánatosabb gazdaságpolitikát folytatják majd. Érvelésük szerint az átlagos választó nem látja át a kormányzati tevékenységek valós költségeit. Ezért – Buchanan elméletéhez hasonlóan – alkotmányos előírásokat javasolnak a fiskális egyensúly megőrzése érdekében. A hosszú távú szemlélet szükségességét hirdetik a rövid távú előnyökkel szemben. Ezen elméleteknek köszönhetően nyert teret az a közgazdasági felismerés, miszerint a fiskális politikát korlátok közé szükséges szorítani.

Természetesen vannak az alkotmányos fiskális korlátozásnak ellenzői is. Goldstein és Woglan [1992] ugyan elismeri, hogy a hatékony monetáris politikához elengedhetetlen a fiskális fegyelem[40], azonban véleményük szerint a fiskális politika korlátozását és annak kontrollját alkotmányos korlátozás helyett a piaci erőkre kell hagyni, ugyanis ez hatékony eszköznek bizonyulhat a fiskális koordináció szükséges szintjének biztosításához. Empirikus vizsgálatuk során azt találták, hogy az Egyesült Államok azon államaiban, amelyek megfontoltabb fiskális politikát folytattak, a piaci szereplők felismerték, hogy alacsonyabb fizetésképtelenségi kockázattal bírnak és következésképp alacsonyabbak a kölcsönfelvétellel együtt járó költségeik. Ebben a

---

mibenlétéről és a felismerés mellett képesek-e az előnyöket és hátrányokat mérlegelve felelősségteljesen dönteni. Tehát a demokrácia fejlődése mellett, felmerül az állampolgári lét fejlődésének kérdése is. Míg a közvetlen demokráciáról, a képviseleti demokráciára való áttérést valójában a puszta állampolgári létszámnövekedés, azaz egy mennyiségi váltás és a vele együtt járó abszolút közös megegyezés megteremtése lehetőségének ellehetetlenülése generálta, addig a korlátozott képviseleti demokrácia létrejöttének már minőségi okai vannak. Itt nincs másról szó, mint, hogy a nép – megkerülhetetlen szabályok bevezetésén keresztül – egy adott alkalmas pillanatban olyan helyzetet igyekszik teremteni, hogy senki ne kerüljön olyan helyzetbe, hogy akár legjobb meggyőződése ellenére vagy a körülmények szerencsétlen alakulása folytán kvázi kárt okozzon a nép egészének. A nép tehát azért korlátozza önként a meglévő jogait, hogy ezekkel a jogokkal ezen korlátozásokra építve később mindenkor élni tudjon.

[39] Munkásságuk jelentette a kiindulópontot a gazdaságpolitika hitelességét és megvalósíthatóságának vizsgálatát végző kutatási programok sorozatának, melyek megváltoztatták a gazdaságpolitikáról folytatott vitákat a figyelmet az egyes gazdaságpolitikai intézkedésekről a politika alakításának intézményrendszere felé fordítva.

[40] Ezt Győrffy [2005a] tanulmányában részletesen bemutatta.

kontextusban a megfontoltabb fiskális politika egyrészt alacsonyabb adósságállományt és az adósság ráta csökkenő trendjét eredményezi[41].

A fenti empirikus alapú észrevételek ellenére az elmúlt évtizedben néhány fejlett gazdaság a diszkrecionális (discretion-based) fiskális politika helyett inkább áttért a szabályrendszer által korlátozott (rules-based) fiskális politikára[42] [Kopits 2004]. Éppen ezért fontos összegezni, rendszerezni és nem utolsó sorban megosztani a tapasztalatokat a szabályrendszer által korlátozott fiskális politikára vonatkozóan.

5.1. A fiskális politika

A fiskális politika részletes vizsgálatához szükséges legelőször is annak szerepei szerinti megkülönböztetése. Ezek az automatikus stabilizáló fiskális politika, a gazdaság állapotára reagáló diszkrecionális fiskális politika, valamint az a diszkrecionális fiskális politika, amit más okból valósítanak meg, mint a gazdaság jelenlegi állapota. Innen eredeztethető a közgazdaságtudomány azon kérdése, hogyan lehet megtervezni azt az intézményrendszert, ami korlátozza a fiskális politika használatát anélkül, hogy az automatikus stabilizáló funkciót kikapcsolná? Amíg a hasonló analízis a monetáris politikában arra a következtetésre jut, hogy a monetáris politikát a kormányzattól független szervezetekre kell bízni, addig a fiskális politika esetében az eredmény nem ennyire nyilvánvaló. Annak ennél sokkal összetettebb és több makroökonómiai aspektusa van, ami túlmutat az üzleti ciklusok stabilizálásán. Figyelemreméltó vita folyik a közgazdászok között az intézményrendszer és a fiskális politika közötti összefüggésekről is.

Fatás és Mihov [2003] valamennyi megismert elmélettől és vizsgálati metodikától eltérően, a tapasztalati eredményekre hagyatkozva 91 ország 1960 és 2000 közötti statisztikai adatait vizsgálva – többek közt – arra kereste a választ, hogy monetáris és a fiskális politika alkalmazása milyen mértékben befolyásolja az állami kiadások alakulását, és megállapították: az önkényesség a fiskális politikában árt a

[41] Ebben a kérdéskörben sokan a demokratikus döntési folyamat alkotmányos garanciáinak fontosságát hangsúlyozzák. Ez azért különösen fontos, mert hatékony garanciák hiányában a többségi koalíció hivatalba lépése után akár el is törölhetne minden választást. Nézeteltérés lehetséges a közgazdászok között az alkotmány tervezetére vonatkozóan is, az állami és politikai cselekvés határainak meghatározásában.

[42] Ilyen például Új-Zéland, Egyesült Királyság, Ausztália és az Európai Unió is.

makroökonómiai teljesítménynek. Bemutatják, hogy a fiskális politika agresszív használata nemkívánatos volatilitást generál, ami alacsonyabb gazdasági növekedéshez vezet, valamint szignifikáns makroökonómiai instabilitást idéz elő. Azt nem tudják bemutatni, hogy a mennyiségi korlátozások – a deficit maximumának vagy a költségvetés egyenlegének a meghatározása – segítenek-e, de azt igen, hogy a politikailag korlátozott politikusok kisebb volatilitást generálnak. Ezen megállapításukat számadatokkal is kifejezték, mely szerint 1%-os csökkenés a politika volatilitásában 0,8% és 1,2% közötti csökkenést idéz elő az output volatilitásában. Az intézményi és a politikai faktorok hatására túlterjeszkedő diszkrecionális fiskális politika tehát szignifikáns változásokat indukál a gazdasági működésében. Fejlődő országok esetében azt is megállapították, hogy minden százalékpont csökkentés a politika által indukált output volatilitásának változásában 1,28%-os növekedést generál a gazdasági növekedés rátájában, míg gazdag országok esetében ez a hatás csak 0,51%. Azok az országok, akik több politikai korlátozó tényezővel rendelkeznek kisebb politikai volatilitással bírnak.[43]

A diszkrecionális fiskális politika destabilizáló hatása tehát nyilvánvaló, és az is egyértelmű, hogy az aszimmetrikus költségvetési politika kisimítja az üzleti ciklusok ingadozásait a közkiadások növelésével recesszió idején, illetve visszahúzódó politikával expanzió esetén. A kormányok a gyakorlatban óvatosan élnek a költségvetési expanzió révén történő konjunktúraélénkítés lehetőségével, ugyanis fáziskésés miatt elsősorban középtávú célok érdekében tartják bevethetőnek, ehelyett inkább az állami támogatások[44] szerepe kiemelkedő. Fontos célkitűzés lehet az eladósodott országok számára a deficit csökkenését irányzó fiskális konszolidáció[45],

[43] Ezek az eredmények közel állnak Ramey és Ramey [1995] megállapításaihoz. Vizsgálatuk során ők két mintát használtak. Egy 92 országból álló mintát és egy kisebbet, a 24 OECD országot tartalmazót, melynek adatait 1960 és 1985 között, illetve 1950 és 1988 között vizsgálták. Megállapították, hogy kormányzati kiadások által gerjesztett volatilitás negatívan hat a növekedési ütemre.

[44] Állami támogatásról olyan kormányzati intervenciók esetén beszélhetünk, ahol meghatározott cégek vagy iparágak a kedvezményezettek, tehát szelektív támogatásról van szó. Az intézkedés a kormány számára konkrét pénzügyi teherviseléssel jár.

[45] A fiskális konszolidációt egy olyan folyamatnak nevezhetjük, amelyben a ciklikusan igazított deficit csökken (vagy többlet nő) legalább a ciklikusan kiigazított GDP 1,25%-ával két egymást követő évben vagy a változás 1,5%-nál nagyobb egy évben és legalább pozitív volt a megelőző és azt követő évben. A konszolidáció folyamatosnak mondható olyan hosszú időtávra, amíg a költségvetési egyenleg helyzete nem lesz kevesebb, mint a mérleg 75%-a a konszolidáció első évében.

amely abban az esetben tekinthető sikeresnek, ha a deficit GDP-hez viszonyított aránya csökken. Ezen tényezőkre vonatkozó kutatások kulcsmegállapítása, hogy a konszolidáció sikeressége akkor valószínűbb, ha elsősorban a költségeket faragják le, mintsem a bevételeket növelik. Empirikus eredmények alapján megállapítható, hogy a kiadások szerkezetét tekintve a legeredményesebb konszolidációt az eredményezi, ha azt a juttatások és a közszektor munkabéreinek csökkentésén keresztül és nem pedig a beruházási kiadások csökkentése által valósítják meg [Fatás, et.al. 2003]. Az endogén növekedési elméletek általánosan azt javasolják, hogy a jövedelem adóztatása helyett a fogyasztás adóztatását kell célként kitűzni. A konszolidáció sikerességének az a kormányzati szándék is előfeltétele, hogy a politikailag nem mindig népszerű változtatásokat véghezvigyék. Ezen elveknek a követésével a közösségi pénzügyek minőségére helyeződik a hangsúly.

Jelenleg Európában a fiskális politikával kapcsolatos viták főként azt állítják a középpontba, hogy hogyan lehet elősegíteni az automatikus stabilizátorok működését, miközben megvalósul a fiskális konszolidáció. Ezek a viták különösképp arra fókuszálnak, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezményben megállapított GDP 3%-os deficitkorlátjának nagysága elég lesz-e erős sokkhatás esetén is az anticiklikus gazdaságpolitikát folytató országok számára. Pontos, általános megegyezésen alapuló válasz még nem ismert, de az unió közgazdászai bíznak abban, hogy a felállított szabályok esetleges alkalmatlanságát nem a gyakorlat fogja igazolni. Széles körű egyetértés tapasztalható ugyanakkor a téma szakértői között az Európai Unión belül a fiskális politika, mint anticiklikus eszköz kiemelkedő fontosságáról, mivel a monetáris politika az unión belül többé nem tölti, illetve töltheti be ezt a szerepet.

A legtöbb jelenkori közgazdasági tanulmányban, illetve ajánlásban a fejlett országok tapasztalataiból vonnak le következtetéseket a fiskális politikával kapcsolatosan. Ezen érvelések szerint a tapasztalatokból levezethető következtetések a feltörekvő piacokra vonatkozóan is ugyanazok [Perry 2004]. Az így levont következtetésekből minták, sémák felállításával igyekeznek ajánlásokat megfogalmazni, és elkerülni a fejlett országok negatív eredményt adó próbálkozásait. Más nézetek szerint ugyanakkor a feltörekvő piacok esetében a fiskális politika szabályrendszerének átvétele erősen korlátozott, főleg Latin-Amerikában. Néhány esetben a szabályokat csak pénzügyi krízist követően vezetik be, máshol pedig a sebezhetőség és a krízis lehetőségének csökkentése érdekében. Előfordul az is, hogy ad-hoc jellegű döntésekkel próbálják megakadályozni az adósság növekedését, visszaállítani a fenntarthatóan

kiegyensúlyozott államháztartást és növelni az országvezetés hitelességét. A feltörekvő gazdaságokban a politikai folyamatok és a költségvetés intézményrendszere relatív törékeny és még kifejlődés alatt áll. Ezekben az országokban a fiskális politikai szabályokra különösképp nagy szerep hárul, hogy megfékezzék az eladósodás folyamatát [Kopits 2004].

5.2. A fiskális szabályok szükségessége

A fiskális teljesítménnyel kapcsolatos makroökonómiai problémákat Braun és Tommasi [2004] két osztályba sorolta: az egyik az ún. megbízó-ügynök (principal-agent) probléma, a másik a kooperáció (cooperation) problematikája. A megbízó-ügynök problémakör a polgárok közötti és az általuk választott képviselők közötti viszonyt foglalja magába. Ezen problémakört boncolgató szakemberek szerint a meggondolatlan fiskális viselkedés gyakran a közhivatalnokok cselekedeteinek eredménye, akik nem maximalizálják a választóik jólétét. A közhivatalnok és a választó ebben a viszonyrendszerben ellenérdekelt, mely ellenérdekeltségnek a racionális fiskális politika a szenvedője. A kooperáció problematikája a többoldalú szubnacionális és a nemzeti politikai résztvevők cselekedeteiből adódik. A kooperációs problémakör összességében azon változókat foglalja magába, amelyek a fiskális rendszerhez és amelyek a politikai rendszerhez tartoznak szélesen vett értelemben.

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.

A fiskális politika elsődleges céljaként a túlzott eladósodás megakadályozását lehet megjelölni nemzeti illetve regionális szinten. Empirikus tapasztalatok szerint a ciklus felszálló ágában történt megtakarítások nincsenek összhangban a ciklus leszálló ágát jellemző többletkiadásokkal. A nem fenntartható közösségi pénzügyek az országok gazdasági teljesítőképességében okoznak kárt. Ezen megfontolások hirdetői javasolnak adósság konszolidációt vagy adósság limit bevezetést. Másrészről fontos kiemelni, hogy a fiskális és a monetáris politika megalkotói különböző preferenciarendszereinek koordinációja szükséges a Pareto-optimális állapot eléréséhez. Valutaunióban vagy föderális rendszerben, jelentős regionális asszimetria esetén a fiskális politika túlzott használata a jellemző (relatív a monetáris politikához) a regionális stabilitás érdekében,

ugyanis a fiskális politika az egyetlen eszköz ami erre a célra alkalmazható a valutaunió összes tagországa számára. A közösség ebben az esetben elvárja a fiskális politika használatát. Az utóbbi probléma kerül előtérbe, amikor a fiskális politika alárendelt a választási preferenciáknak vagy a szociális politikát illetve a közösségi beruházásokat ennek érdekében használják [Huges-Hallett, et.al. 2003a]. Általánosan itt is érvényesül a szabály, hogy a fiskális és monetáris hatóságok közötti kooperáció hiánya rosszabb gazdasági teljesítményt eredményez, mintha a két hatóság összehangolná a tevékenységét. Ebben az értelmezésben a korlátozás a fiskális politika területén szükséges az egyensúly létrehozása érdekében. Fontos megemlíteni azt is, hogy a valutaunióban a fiskális hatóságok is okozhatnak externáliákat, amely pareto-hatékonyság alatti kibocsátási szintet eredményez. Ilyen a bért terhelő adók csökkenése, hisz ebben az esetben az adott ország növeli a versenyképességét mások kárára. Ez okozza azt, hogy más államok is hasonlóan cselekednek, ők is csökkentik a bért terhelő adókat és ezáltal rontják a fiskális pozíciójukat [Nayyar 2002].

A téma kutatóinak kezdeti feltevései szerint a politikusok abban az esetben maximalizálják a társadalmi jólétet, amikor szabadon választanak gazdaságpolitikát mindenféle korlátozó tényező nélkül, azaz szabad megítélésük szerint cselekedhetnek. Ekkor a politikusoknak lehetőségük nyílik arra, hogy eltérjenek az előre meghatározott irányvonaltól. Amennyiben ugyanis a politikusnak lehetősége van a kijelölt irányvonal megváltoztatására, akkor – kedvező esetben a társadalmi jólét megteremtése érdekében – valószínűleg él is vele. Ennek következtében gyakori az is, hogy mire elérkezik az idő a korábban meghirdetett politika végrehajtására, addigra új politikai irányvonalat határoznak meg. Ez a jelenség az ún. „időbeli következetlenség” (time inconsistency) problémája, amelyet Prescott és a Kyland mutatott be részletesen, hozzájárulva a monetáris és fiskális politika alakításának gyakorlatához. A tapasztalatok szerint azonban, a jelenségnek – a korábbi feltevésekkel éppen ellentétesen – a társadalmi jólét megteremtésére kedvezőtlen hatásai vannak. Az emberek ugyanis eszerint alakítják ki elvárásaikat a jövőbeli politika irányvonalával kapcsolatosan, tehát eleve feltételezik, hogy a kormányzat el fog térni a bejelentésétől. A diszkrecionalitás megléte, a változtatás lehetősége alacsonyabb jólétet eredményez annál, mintha a kormányzat hitelesen elkötelezné magát egy adott politikai irányvonal mellett. Ebben az esetben tehát a szabályok nagyobb társadalmi jólétet eredményeznek a diszkrecionalitásnál, mivel a hitelt érdemlő szabályok a fiskális politikát előrejelezhetővé, kiszámíthatóvá

teszik. Legfontosabb érv a fiskális szabályok mellett, hogy a változtatásban korlátozott politikusok csökkentik vagy megszűntetik a költségvetési deficit növekvő tendenciáját.

Másrészt a politikusok a költségvetési eljárás során igyekeznek növelni forrásaikat a politikai céljaik elérése érdekében. Politikai céljaik közé sorolható a választási esélyek növelése is, melynek érdekében igyekeznek növelni a kormányzati kiadásokat a választások évében. Ezen fiskális manipuláció alkalmazása különösen a fejlődő országokban jelentős. Az emberek mindenütt hajlamosak a kormányzati kiadások és a kormányzat méretének, valamint a deficit mértékének alábecslésére (fiskális illúzió). A deficittel finanszírozott kiadásokkal – mint ahogy Buchanan és Wagner [1977] is említi – kapcsolatosan a választók túlbecsülik a jelenlegi költekezések értékét és ugyanakkor alábecsülik a jövőbeli terheket. Az egyének természetesen szívesen veszik a kormányzati kiadásokat, de ezzel együtt annak az árát nem ők akarják megfizetni, mivel nem értik a kormány intertemporális költségvetési korlátait. Egyes értelmezésekben itt már deficit illúzióról beszélhetünk.

Konfliktusok adódnak a különféle érdekek érvényesítésére való törekvésből is, mint például abból, hogy melyik csoport költségvetési kiadásainak csökkentése vagy adónövelése révén valósuljon meg a deficit mértékének csökkenése. A deficit természetesen a jogutód kormányok mozgásterét korlátozza.

A fiskális szabályok ezek miatt fontos szerepet játszhatnak a deficit mértékének csökkentésében, illetve megszűntetésében, a kormányzati adósság növekedésének kontrollálásában azáltal, hogy korlátozzák a politikusok mozgásterét. Tágabban értelmezve a fiskális szabályok szerepét, megállapíthatjuk, hogy ténylegesen elősegítik a kormányzati tevékenység kedvező megítélését (reputation)[46], ugyanis jelentős összefüggés mutatható ki a kormányzat tevékenységének társadalmi megítélése és a fiskális fegyelem betartása illetve a fiskális szabályok alkalmazása között. Pusztán a fiskális szabályok azonban önmagukban nem elegendőek a kormányzat kedvező megítélésének kialakításához, ez csak az egyik, fontos tényező, hisz más tényezők mellett a fiskális eredmény is a politikusok preferenciáját közvetíti a társadalom felé [Drazen 2004].

A szkeptikusok a fiskális szabályok alkalmazásával kapcsolatosan – nem minden tapasztalati alap nélkül – a kreatív könyvelés gyakorlatát emlegetik. Néhány országban,

[46] A kormányzat megítélése a múltbeli eseményektől függ, az emberek kormányzatba vetett bizalmát jelenti.

ahol a fiskális célokat számszerűleg határozzák meg, kreatív könyvelési trükkök segítségével kozmetikázzák a valós eredményeket. Ezek természetesen jelentős torzítást eredményeznek, így ez a jelenség a fiskális szabályok tervezésében és alkalmazásában figyelembeveendő. Megjegyzendő, hogy a kreatív könyvelést részben a transzparencia hiányával is összefüggésbe hozható. A valós eredmények ilyetén manipulálása csak a szabályozottság illúzióját teremti meg.

5.3. Törvény versus alkotmány

A gyakorlatban a fiskális szabályokat keretjellegű jogi normákban (India) határozták meg vagy magas szintű törvényben (Brazília) vagy magában az alkotmányban (USA legtöbb állama, Mexikó, Lengyelország) rögzítik. A törvény ettől függetlenül természetesen lehet részletes, mint például Brazíliában, ami nem csak a politikai szabályokat határozza meg, hanem kitér az eljárási szabályokra is. A legtöbb fiskális politikai szabály magában foglalja a költségvetési eljárást, a könyvviteli egyezményt, a periódikus riportot és az előrejelzést, illetve a büntetést a nem-teljesítés esetére. A büntetés lehet kifejezetten bűntetőjogi jellegű, mint a már említett Brazília esetében, valamint polgári jogi jellegű pénzbüntetés[47]. A legtöbb országban természetesen a büntetés a nem-teljesítés esetén, főleg a nemzeti kormányzat esetében, a kormányzat tevékenységének kedvezőtlen megítélését jelenti.

A leggyakrabban alkalmazott szabályozási jelleg az átfogó Fiscal Responsibility Law (FRL), amely az 1994-ben Új-Zélandon bevezetett törvény után kapta a nevét [Kopits 2004]. Az USA-ban a költségvetési deficit csökkentése érdekében előterjesztett Gramm-Rudman-Hollings Deficit Reduction Act megbukott, mert Kongresszus a későbbiekben módosította a célkitűzéseit. Izraelben az 1991-es Deficit Reduction Law-t hasonlóképpen módosították néhányszor a bevezetése óta, mivel az újonnan megválasztott kormányzatok többször megváltoztatták azon célkitűzéseiket, amelyeket még az elődeik a költségvetésekben benyújtottak.

Ha a szabály folyamatosan változik, akkor az nem lehet mértékadó szabály. A mértékadó szabályok kialakulásához az szükséges, hogy az egymást követő

[47] Például Stability and Growth Pact, Excessive Deficit Procedure az EU-ban; külső monitoring és audit és beszámolási követelmények Ausztráliában, Kanadában, Új-Zélandon és Egyesült Királyságban; Gramm-Rudman-Hollings Deficit Reduction Act 1995 az Egyesült Államokban, amely explicit deficitcélokat állít fel az elkövetkezendő 5 évre; a többi fiskális szabály is hasonló.

kormányzatoknak meglegyen a szándéka a szabályok állandó alapokon való alkalmazására. Ha a szabályokat az egymást követő kormányzatok betartják, akkor alaposan feltételezhetően az adott ország elkötelezett a fiskális szabályok mellett. Ehhez alkotmányos szintű törvénykezés szükséges (constitutional law), amelynek szigorúbb módosítási eljárása van, mint más törvényeknek [Drazen 2004].

Vannak olyan esetek, amikor sem törvény, sem az alkotmány nem szabályozza a fiskális politikát, pusztán a politikai irányvonalak kerülnek meghatározásra. Ilyen politikai vonalak menti fiskális szabályokkal találkozhatunk például Chilében, Észtországban és korábban Indonéziában is, ami nem köti a következő kormányzat kezét. Az országok, illetve kormányaik mindazonáltal növelik hitelességüket azáltal, hogy szigorúan betartott politikai szabályokat alkalmaznak és mindemellett folyamatosan biztosítják a transzparenciát is.

5.4. A fiskális szabályoktól az intézményrendszerig

A fiskális szabályok természetének mind teljesebb bemutatásához szükséges a lehetséges eredetüket is feltérképezni, ami néhány példával bemutatható.

Erősen központosított rendszer esetén a központi kormányzat írja elő a fiskális szabályokat a szubnacionális kormányzat részére. Létezhet ugyanakkor kivételesen olyan eset is, amikor az állampolgárok írnak elő szabályokat az országot vezető politikusaik részére. Mindemellett a politikai szereplők jelenlegi generációja is alkothat a szabályokat a jövőbeli generáció részére. Természetesen a kormányzat is alkothat szabályokat saját maga részére, valamint a szubnacionális egységek közötti fiskális megállapodások is állíthatnak fel bizonyos elvárásokat.

Egy másik csoportosítást képezhetünk aszerint, hogy a fiskális szabályt egyoldalúan hozzák-e létre vagy az a szerződő partnerek többoldalú egyezségéből születik. Az első néhány szabály megpróbálhatja meghatározni más szereplők jövőbeni viselkedését. Ezek a vertikális szabályok (vertical rules), amelyek a hagyományos „megbízó-ügynök” problematika alapján elemezhetők. A horizontális szabályok (horizontal rules) kölcsönös kompromisszumok árán születnek, éppúgy, mint más megállapodások. Ez a szituáció az olyan magánszerződésekhez hasonlítható, amelyeket a bíróság kényszerít ki [Braun, et.al. 2004].

Más szempontok szerint megkülönböztethetünk törvényileg meghatározott számszerű fiskális szabályokat és azon eljárási szabályokat, amelyek a fiskális döntések

meghozatalával kapcsolatosak. Az első csoportba tartozó fiskális szabályok különféle formában jelenhetnek meg, mint például a deficitfinanszírozásra vonatkozó korlátozások, kiadási plafon meghatározása, fiskális eredményekre vonatkozó számszerű célkitűzések, kölcsönfelvétellel kapcsolatos szabályok, adóssággal kapcsolatos megszorítások. A második csoportba tartozó eljárási szabályok egyrészről a fiskális politikai eszközrendszerrel, másrészről a fiskális politika végrehajtásával vannak kapcsolatban.

Kopits és Symansky [1998] ugyanakkor teljesen egyedi felosztás szerint három csoportba sorolta a szabályokat. Eszerint megkülönböztetnek kiegyensúlyozott költségvetésre vagy a deficit nagyságára vonatkozó szabályokat, hitelfelvételi szabályokat illetve az államadósság vagy a tartalékalapok[48] nagyságára vonatkozó szabályokat.

A közgazdasági irodalomban számos érv az eljárási szabályok, míg mások az anyagi jogi fiskális szabályok mellett szólnak. A gyakorlati tapasztalatok szerint legtöbbször az egyszerű numerikus szabályok a preferáltak[49]. 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

[48] Ide értjük a jövőbeli kötelezettségek (pl. társadalombiztosítás) teljesítésére szolgáló felhalmozásokat.

[49] A jelenleg általánosan alkalmazott numerikus szabályok az államháztartás egyensúlyára és az államadósság nagyságára vonatkoznak, rendszerint a GDP arányában megadva. A költségvetési egyensúlyra vonatkozó szabályoknak ugyanakkor több változatával találkozhatunk. Ezek többek közt a teljes egyenlegre, folyó egyenlegre, néhány esetben - például Argentínában, Peruban és Indiában - a teljes egyenleg számszerű korlátaira vagy például Chilében a minimális szufficit nagyságára vonatkoznak. A jelenlegi egyensúlyra vonatkozó szabály (golden rule) betartása - többek közt Brazília, Mexikó és India gazdaságaiban - megakadályozza a beruházások kiszorítását. Néhány országban, ahol a szabályok a teljes kormányzati kiadásokra vonatkozó korlátozásokkal vannak kapcsolatban, az elsődleges (nem kamat jellegű) kiadások (Argentína, Ecuador, Peru), a kamatkiadások (Kolumbia) és/vagy bértömeg (Brazília, Kolumbia) nagyságát korlátozták annak érdekében, hogy fékezzék a fiskális egyensúlytalanságot. Más országokban – például Észtországban - a ciklikus tényezőket veszik figyelembe, így a ciklikusan kiigazított egyenleget veszik irányadónak, ebből következően a szabályok a ciklikusan és strukturálisan kiigazított egyenlegre vonatkoznak. Ecuadorban és Venezuelában, ahol többéves vagy középtávú egyensúlyi kritériummal próbálják fenntartani a fiskális fegyelmet, az ország vezetőinek nem csak az automatikus stabilizátorok működtetésére, hanem néhány anticiklikus diszkrcionális lépésre is lehetőségük nyílik. Népszerű cél az adósság/bevétel arány (Brazília) vagy az adósság/GDP arány (Lengyelország) csökkentése [Kopits 2004].

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]. Ezen a 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]. Ezen érvelés lényege, hogy a fiskális problémák gyökere – úgymint például az elégtelen szövetségi adómegosztási rendszer által okozott fiskális kicsapongásra való késztetés szubnacionális szinten vagy például hivatalnokok törekvése a közkiadások növelésére a választások évében – 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. Ezzel szolgáltak magyarázatul arra, hogy egyes országokban miért valósul meg a fiskális fegyelem, másokban pedig miért nem. Ezek a felfedezések ösztönözték arra a nemzetközi szervezeteket és nemzeti kormányzatokat, hogy a fiskális intézményekben keressék a megoldást a költségvetési fegyelem megerősítésére, a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósítására. Ennek eredményeként egyre több tanulmányban találkozhatunk a pénzügyminiszter kiemelkedő szerepének hangsúlyozásával. Ezen megfontolások szerint az erős pénzügyminiszter, és az általa megjelenített egységes kormányzati akarat elősegíti a fiskális fegyelmet és általánosan az a következtetés vonható le, hogy a többségi kormányzati (majoratian) rendszer politikai elkötelezettség esetén több sikerrel jár, mint a – kényszerű kompromisszumokat feltételező – koalíciós kormányzati rendszerek az államháztartás egyensúlyban tartásának területén. Más tanulmányok ugyanakkor a kötelezettségek kikényszerítésének eltérő módja alapján tesznek különbséget a kormányzatok között és ezzel a megkülönböztetéssel magyarázzák az olyan eseteket amikor a koalíciós rendszerek fiskálisan fegyelmezettebbek a többségi rendszereknél [Schick 2004]. Léteznek olyan megközelítések is, amelyek szerint a szabályok intézményi terjedelme a fiskális decentralizációtól és az egyes kormányzati szintek autonómiájától függ. Ezen nézetek azt hangsúlyozzák, hogy a relatív centralizált kormányzati rendszerben a fiskális rendszer szabályai csak a központi kormányzatra hatnak (Chile és Peru), míg a föderális rendszerben a szabályok a nemzeti és szubnacionális szinteket is magukba foglalják illetve a szubnacionális autonómiától függően felülről lefelé az összes

szubnacionális normát (Brazília, Kolumbia, Mexikó, Lengyelország). Föderális rendszerben tehát nagyobb figyelmet kell szentelni a numerikus politikai szabályok kikényszeríthetőségére a kormányzat valamennyi szintjén. Azon országokban – például Brazíliában –, ahol a fentről lefele irányuló megközelítés érvényesül, a politikák és az eljárási szabályok egységessé tételére törekszenek. Fel kell hívni ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy sokkal nehezebb konzisztens fiskális szabályokat alkotni egy alulról felfelé tartó megközelítéssel megvalósuló decentralizált rendszerben, mint például Argentína és India esetében [Kopits 2004].

Én magam a jelen disszertációban a fenti elméletek feldolgozása mellett egy új elemet, mégpedig az összehasonlításra kerülő országok államformáját is figyelembe vettem és vizsgáltam, mint az intézményrendszer fiskális teljesítményre gyakorolt hatásait.

Érvek sokasága mutatja, hogy az általánosan érvényesülő demokrácia-korlátozás a közgazdaságtan vonatkozásában különös értelmet nyer. Az önkorlátozás alkalmazása alapjaiban befolyásolja az egyes nemzetek gazdasági folyamatait. Az alkalmazás hiánya, azaz a fiskális szabályozók elvetése szinte szükségszerűen eredményez negatív eredményeket, míg az önkorlátozással járó szabályalkotás és annak a következetes betartása kivétel nélkül a siker jelentős alkotói. Fel kell ismerni, hogy gyakorlati és cáfolhatatlan érvek szólnak a fiskális korlátozás alkalmazása mellett. Mindezekre tekintettel véleményem szerint megállapítható, hogy az antik demokrácia után, a modern demokrácia új szakasza, az önkéntes korlátozáson alapuló demokrácia korát éljük.

5.5. A Gazdasági és Monetáris Unió

A 90’-es években létrejött Gazdasági és Monetráis Unió (GMU) nemcsak a monetáris, hanem a fiskális politika számára is új kereteket adott. A Delors jelentés kifejezetten azzal érvelt, hogy a fiskális fegyelem hiánya alááshatja az új valuta stabilitását, valamit hangsúlyozta, hogy a GMU makroökonómiai funkciójának biztosításához a tagállamok fiskális politikájának összehangolása szükséges. Mindemellett a ciklikusság mérséklésére szükségesnek találta a közösségi források felhasználását is, azaz, hogy a ciklikus fellendülés állapotában lévő tagállamoktól a leszállóágban lévőkhöz juttasson forrásokat. A GMU-ban a fiskális politika – megszorításokkal ugyan, de – a tagállamok kompetenciájában maradt. A „túlzott deficit eljárás” (Excessive Deficit Procedure:

EDP) részletes eljárást ír elő a tagállamok pénzügyi tevékenységének felügyeletére, a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás biztosítására. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény pedig finomítja és konkretizálja az EDP eljárását.

A GMU közismert alapvető jellemzője az erős fiskális fegyelem, mivel a nemzeti monetáris függetlenség hiánya akadályozza a ciklikus stabilizációt. Tekintettel arra, hogy nemzetközi viszonylatban véve a GMU még gyerekkorát éli, néhány intézményi tulajdonság megerősítése még várat magára. A fiskális szabályokat vizsgálva ugyanakkor a közgazdászok már számos következtetést levontak. Az egyik ilyen megállapítás az egymást kiegészítő numerikus és eljárási szabályokkal kapcsolatos. E szerint a numerikus célok alkalmasabbak a fiskális korlátozásra[50]. Másik fontos megállapítás, hogy a maastrichti kritériumok ténylegesen hozzájárulnak a fiskális konszolidációhoz, a politikai és gazdasági jellemzők kulcsszerepet játszanak a sikerességükben és valószínűleg ez a tendencia a jövőben is folytatódni fog. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény tehát sokak szerint hatékony keretnek bizonyul a fiskális konszolidációhoz. A továbbiakban mindemellett szükséges a középtávú célok pontosabb meghatározása, a következetesebb intézményi reform nemzeti szinten, és a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósítása többoldalú felügyelet mellett [Buti, et.al. 2004].

A fiskális szabályokkal kapcsolatos vitákban jelentős figyelmet érdemel az adott ország mérete. Ezek szerint a nagy országok (Németország és Franciaország, ide nem értve a skandináv országokat) nagyobb politikai befolyás miatt elnézőbb elbánásban részesülnek a szabályok megszegése esetén, mint a kisebb országok (Portugália vagy Ausztria)[51]. A kis országoknak pedig nagyobb erőfeszítéseket kell tenniük a szabályok betartásához, emiatt pedig kisebb kontrollal rendelkeznek a saját fiskális bázisukon. A fiskális korlátozások a kisebb országok esetében hatékonyabbak. A Stabilitási és Növekedési Egyezményben – ahol a tanács szabja ki a bírságokat, ahol esetlegesen a vétkesek ítélkeznek vétkesek felett – a nagy országok azt gondolhatják, hogy ők túl nagyok ahhoz, hogy eltérhessenek a szabályoktól (konszolidációs fásultság). Valamint a kis országok gyakran tartanak attól, hogy esetlegesen nekik több vesztenivalójuk van

[50] Ezt a megállapítást támasztja alá Benczes [2004] is, aki a numerikus szabályok mellett tette le voksát az GMU-ban, ami – véleménye szerint – hosszú távon stabil egyensúlyt teremthet, annak ellenére, hogy nem ezt tartja a politikai-gazdasági együttműködés optimális formájának és hozzátette azt is, hogy nem várható, hogy a fiskális szabályokat felváltanák egyéb, intézményi jellegű előírások.

[51] A közepes méretű országok viselkedése inkább a kis országokéhoz hasonló.

azon következmények miatt, amit a nagy szomszédjuk okozhat a büntetésként kivetett szankció okozta recesszióval. Egy kis EU országban – amely a térség összes GDP-jének 8-20%-át termeli – végbemenő fiskális válság nem valószínű, hogy a térség gazdasági stabilitását vagy a közös valutát veszélyeztetné, mint ahogy egy nagy országban végbemenő válság [Huges-Hallett, et.al. 2003b].

A GMU kritikusai különösen a következő dolgokra tartották szükségesnek felhívni a figyelmet. Egyrészt fontosnak tartották kihangsúlyozni, hogy amíg a GMU szabályai csak a központi kormányzatra vonatkoznak és csak a központi kormányzat egyedül elszámoltatható, addig a szabályok teljesítése a kormányzat összes szintjének a magatartásán múlik. Ez az aszimmetrikusság természetszerűleg gyengíti a központi kormányzat pozícióját a szubnacionális kormányzatokkal szemben a teljesítésre vonatkozó felelősség területén és épp ezért egyre nő az igény olyan szabályok iránt, amelyek már az alacsonyabb kormányzati szintekre is vonatkoznak az egyes országokon belül. A másik ellentmondásosság a GMU szabályai által megkövetelt középtávú egyensúlyi költségvetéssel kapcsolatosan az, hogy a szubnacionális hatóságok feladatkörébe tartozik az infrastruktúrának bizonyos mértékű finanszírozása, ami nem minden esetben valósítható meg adósságfelhalmozás nélkül. Mindezeken kívül még egy technikai nehézséggel is találkozhatunk, mivel az GMU szabályok végrehajtása a ciklikusan kiigazított egyenlegre vonatkozik, aminek a mérése szubnacionális szinten nehézségekbe ütközik.

Buti és szerzőtársai [1997] empirikus vizsgálata szerint az EU tagországok többségében a ciklikusan kiigazított deficit GDP-hez viszonyított nagysága 0% és 1%-a között elfogadható[52]. Noord [2002] pedig az OECD országok gazdasági aktivitásában bekövetkezett változás és a fiskális egyenlegben bekövetkezett változás közötti kapcsolatot vizsgálva kimutatta[53], hogy GDP 1%-os csökkenése a fiskális deficitet 0,5%-kal növeli a GDP arányában számítva[54]. Tehát annak az országnak, amelynek a kezdeti deficitje közel volt nullához, a GDP 6%-os csökkenését kellett tapasztalni ahhoz, hogy átlépje a Stabilitási és Növekedési Egyezményben megállapított 3%-os deficitküszöböt. Ilyen visszaesés egyetlen ország viszonylatában sem volt még

[52] Ez az empirikus eredmény a középtávú fiskális célok választására vonatkozik. Ezt az eredményt Barrell, R. és Dury, K. [2001] is vizsgálta.

[53] Hasonló vizsgálatokat végzett és hasonló következtetésekre jutott Tanzi [2004] is.

[54] Az északi országoknál ez a hatás nagyobb, kb. a GDP 0,7%-a és a hatás kisebb az Egyesült Államokban és Japánban (kb. 0,3%).

tapasztalható a GMU-ban. Ha ez megtörténne, azt az esetet nevezhetnénk kivételes körülménynek (exceptional circumstances). Huges-Hallett és szerzőtársai [2003a] empirikus vizsgálatukban az EU tagországok költségvetését terhelő magas adósságarány és a Stabilitási és Növekedési Egyezményben megfogalmazott 3%-os költségvetési deficitküszöb átlépésének a valószínűsége közötti összefüggést vizsgálták[55] és arra a következtetésre jutottak, hogy a nemzetállamok költségvetését terhelő magas adósságarány megnöveli a valószínűségét a 3%-os deficitküszöb átlépésének. Ez a megállapítás fordítva is igaz, azaz a (ciklikusan kiigazított) költségvetési többlet csökkenti a 3%-os deficitküszöb átlépésének valószínűségét.

Az unió elképzelhetetlen egymást keresztező nemzeti költségvetési gyakorlat mellett, de természetesen önálló nemzeti költségvetési politikára még hosszú ideig szükség lesz. A tagországok fiskális autonómiáját a gazdasági monetáris unió megengedi, és meg is követeli. Ily módon remélhető, hogy az aszimmetrikus sokkok nem feszítik szét az uniót. A tagállamok feladata a támogatási koncepciók kialakítása, azok finanszírozása és megvalósítása. Az EU szervek egyrészt a monetarista felfogással egyetértésben szűk korlátok közé kívánják szorítani a nemzeti költségvetési politika mozgásterét, másrészt az unión belül a szubszidiaritás elvének érvényesülését e politika nemzeti önállóságával biztosítják. E területen a nemzeti kormányok jelentik a legracionálisabb döntési fórumot. Az uniós tagok számára a nemzeti költségvetés jelenti a sokkfelszívásra alkalmas egyetlen nemzeti politikai eszközt [Fatás, et.al. 2003].

5.6. A feltörekvő piacok gazdaságai

A közgazdasági irodalomban a GMU keretei között gyűjtött tapasztalatokból levont megállapításoknak megfelelő ajánlásokkal is találkozhatunk a decentralizált feltörekvő piacok gazdaságára vonatkozóan. Ezek szerint a nagyobb szubnacionális kormányzatoknak a Stabilitási és Növekedési Egyezmény másolatát – magában foglalva az egyértelmű pénzügyi szankciókat – kellene bevezetnie, hogy megbirkózzanak az aszimmetrikus ösztönzés problémájával és a ciklikus hatások tompításának szükségességével. A kisebb szubnacionális kormányzatoknál az adóalap gondos

[55] Tanulmányuk során 15 olyan országot figyeltek meg, amelyek már a közös valuta bevezetésekor is az Európai Unió tagjai voltak. Az említett 15 tagország 1960 és 2002 közötti statisztikai adatait vonták vizsgálatuk alá.

kiválasztása segíti megtisztítani a költségvetést a ciklikus hatásoktól. Ebben az esetben a költségvetési egyensúly megtartása szükséges ahhoz, hogy megoldja az ösztönzés problémáját a prociklikus viselkedés indukálásának kockázata nélkül. Ahhoz, hogy a feltörekvő gazdaságok elkerüljék a beruházási szint csökkenését, a kompenzált „aranyszabály" (golden rule) bevezetése és a kooperatív mechanizmus alkalmazása szükséges, hogy a különböző kormányzatok hitelfelvételének allokációja hatékony legyen [Balassone, et.al. 2004].

Tapasztalatok szerint a piacok jóval alacsonyabb toleranciát mutatnak a relatív nagy államadósság/GDP arány irányában a feltörekvő piacgazdaságokban, mint a fejlett gazdaságokban. A közgazdászok között általánosan elfogadott nézet, hogy a feltörekvő gazdaságok esetében a fiskális szabályokat úgy kell megtervezni, hogy különös figyelemmel kell számításba venni a makroökonómiai volatilitást. Szükséges a kiegyensúlyozott költségvetés vagy a kiadási szabályok hozzáillesztése a külső sokkhatásokhoz és a ciklikus fluktuációkhoz azáltal, hogy az automatikus stabilizátorokat működni hagyják és anticiklikus diszkrecionális politikát alkalmaznak. Azonban az ilyen szabályokat szimmetrikusan kell alkalmazni, éppen ezért gazdasági visszaeséskor megengedhető a deficit, azonban fellendülés esetében már szufficit szükséges. Minden esetben a strukturálisan vagy ciklikusan kiigazított költségvetési egyensúlyi szabályok követése szükséges egy moderált adósságarány eléréséhez.

Az általánosan vallott nézetek mellett vannak olyan vélemények is, amelyek azt hangsúlyozzák, hogy a feltörekvő piacok gazdaságaiban, éppúgy, mint a fejlett világban, a fiskális szabályoknak figyelembe kell venniük a ciklusonkénti választásokat, úgy kialakítani a szabályokat, hogy a hivatalok, illetve hivatalnokok politikai akaratát legyengítse vagy összeomlassza. Első lépésként tehát informális vitán alapuló konszenzus szükséges a szabályok előnyeiről és hátrányairól. Preferálható megőrizni a fiskális szabályok változatlanságát az alkotmányban vagy más magas szintű jogszabályban, azonban az informális szabályok ugyanolyan hatékonyak lehetnek, attól függően, hogy milyen mértékű társadalmi konszenzuson alapulnak. Formális szabályok mellett, a legsikeresebb szabályok a feltörekvő piacok gazdaságaiban egyszerűen politikai irányvonalakból állnak. Következésképpen, ezen nézetrendszer követői szerint a kormányoknak távol kellene tartani magukat a kötelezettségek törvénybe iktatásától egy saját maguk által megalkotott politikai irányvonal kipróbálási periódusáig [Kopits 2004].

6. Konklúzió

A jelen fejezetben megismert elméletek alátámasztják azt az elképzelést, miszerint a diszkrecionális fiskális politika káros a makroökonómiai teljesítményre, illetve a fiskális szabályok segítenek depolitizálni a makroökonómiai kereteket. Ennek következtében a fiskális szabályokat egyre inkább kulcsfontosságú politikai eszköznek tartják a fiskális fegyelem betartásában. Hatékonyságukat azonban az mutatná meg igazán, ha bizonyítani tudnánk, hogy nélkülük a fiskális teljesítmény rosszabb lenne.

A szabályrendszer meghatározza a fiskális politika kereteit, azonban nincs hatással az állami újraelosztás mértékére[56]. Ennek az aránynak a meghatározása a nemzetállamok kompetenciájában maradt, az adott nemzeti társadalom döntésének megfelelően kerül kialakításra. Befolyásoló tényezőként említhetjük az ideológiai megfontolásokat, fejlettségi szintet, valamint az ad-hoc mérlegelést is. A fiskális szabályok megléte mellett tehát a gazdaságpolitikának elég mozgástere marad saját preferenciarendszere felállítására.

Az EU tapasztalata már egyértelműen és világosan bizonyította a szabályalkotás hasznosságát, a nagyobb fiskális fegyelem gyakorolásának szükségességét a feltörekvő piacokon is. A feltörekvő piacok gazdaságainak meg kell majd tervezniük a saját politikai ösztönző rendszerüket és a fiskális szabályok átvételéhez szükséges korrekciókat. Korábban hallani lehetett olyan véleményeket is, melyek szerint a feltörekvő piaci gazdaságok hitelessége egyértelműen megnő a fiskális szabályrendszerek átvételével. Azonban ezzel vitába szállva olyan érvelésekkel is találkozhatunk a közgazdasági irodalomban, miszerint 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. Azon gazdaságoknak pedig, amelyek jelentős nem-megújuló erőforrás-készlettel rendelkeznek, mindemellett szükséges bizonyos megtakarítási alappal is rendelkezniük, amivel finanszírozni tudják az infrastruktúra fejlesztését, amelyek kielégítik a szociális igényeket vagy kezelik a társadalom idősödő voltából

[56] Közgazdászok konszenzusra jutottak a tekintetben, hogy az újraelosztás mértékének 20% és 70% között kell mozogjon, ekkor lehet a rendszer fenntartható.

fakadó problémákat. Szükséges feltérképezni azokat a szabályokat, amelyek megerősítik a politikai akaratot és javítják a költségvetés eredményét.

A makroökonómiai politikai szabályok – akár fiskális akár monetáris területen – csak akkor lehetnek életképesek, ha erős eljárási szabályokkal támasztották alá őket, beleértve az átláthatóság és az elszámoltathatóság kritériumait is. A transzparencia hiánya ugyanis az összes politikai szabály ellehetetlenülését jelentheti. A közgazdasági felismerés a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás szükségességére, illetve a szabályrendszer megléte azonban nem elég a megvalósításhoz. Ehhez egy újabb tényező, a politikai akarat is szükséges. A szabályok és a politikai akarat alapján is meg kell különböztetni a fejlett államokat és a feltörekvő piacokat, tekintetbe kell venni az intézményrendszer és a politikai vagy a gazdasági fejlettséget.

II. Kutatási 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:

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 is vannak, amelyek nem vezethetőek 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 megteremthetőek 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 a GMU 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 GMU 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?

III. A holland jóléti állam

Ebben a fejezetben annak az igazolására teszek kísérletet, hogy a keynesi közgazdaságtan válsága és a globalizációs folyamatok hatásai nem jelentik egyben a jóléti állam válságát is. A gazdaságban és a társadalomban bekövetkező változások a jóléti intézmények számos elemének újragondolását és reformját követelik meg. Ennek megvalósulását legszembetűnőbben Hollandia gazdaságában érhetjük utol, abban a kis nyitott gazdaságban, ahol a hatvanas évek végén kiépültek a jóléti állam intézményei, 1983-tól megvalósult az árstabilitás, viszont ekkorra már megjelentek a fiskális fenntarthatatlanság tünetei is. Azonban a közigazgatásban és a közgazdálkodásban bekövetkező változások, valamint a kormányzati funkciók újradefiniálása következtében a jóléti állam intézményeinek felszámolása nélkül sikerült megvalósítaniuk a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás feltételrendszerét, és jelenleg Hollandia az euró-övezet meglehetősen jó fiskális mutatókkal rendelkező tagja. A következőkben a holland gazdaság feltérképezése után a megvalósult programokat veszem górcső alá és annak a megválaszolására teszek kísérletet, hogy a holland példa egyedi eset-e Nyugat-Európában vagy általánosan, bármely nemzetgazdaság számára alkalmazható modellnek tekinthető.

1. Hollandia gazdasága a világháború után

Hollandia[57] a XVII. században jelentős gyarmatbirodalmat épített ki, amely hatvanszor akkora volt, mint az anyaország. Az Egyesült Németalföldi Királyságot az 1815-ös bécsi kongresszus hozta létre, amiből Belgium 1830-ban vált ki, a holland-luxemburgi perszonálunió pedig 1890-ben szűnt meg. Az első világháborúban Hollandia semleges volt, míg a másodikban a németek 1940. nyarán megszállták, s csak 1945-ben szabadult fel. A háború után Hollandia gyarmatai elvesztek, ma csak két függő területe van: a

[57] Az 1848-ban elfogadott – többszöri módosításokkal ma is érvényben levő – alkotmány szerint Hollandia államformája alkotmányos monarchia, kormányformája parlamentáris demokrácia, melyben a végrehajtó hatalom a törvényhozásnak felelős kormány kezében van. Hollandia uralkodója 1980. április 30. óta az Orániai-Nassau házból Beatrix királynő. A királynő nevezi ki a miniszterelnököt és a minisztereket, de jogköre formális, gyakorlatban a parlamenti többséggel rendelkező párt vezetőjét bízza meg kormányalakítással.

Holland Antillák 1954. óta teljes belső autonómiával és Aruba, amely 1986. január 1-jétől a királyság önálló területe[58].

Az 1929-33-as nagy világgazdasági válság és a második világháború pusztításai jelentős veszteségeket okoztak az országnak. A háború utáni holland gazdasági stratégia az exportvezérelt növekedésen és a szociális piacgazdaságon alapult. A piaci nyitottságot egyrészt az EU és a GATT tagság határozta meg, másrészt a rögzített átváltási ráta. Hollandia mindemellett megtartotta történelmi szerepét a hajózás területén, világszínvonalú tengeri kikötője, szárazföldi útjai és vízi szállítási kapacitása disztribúciós központtá tette.

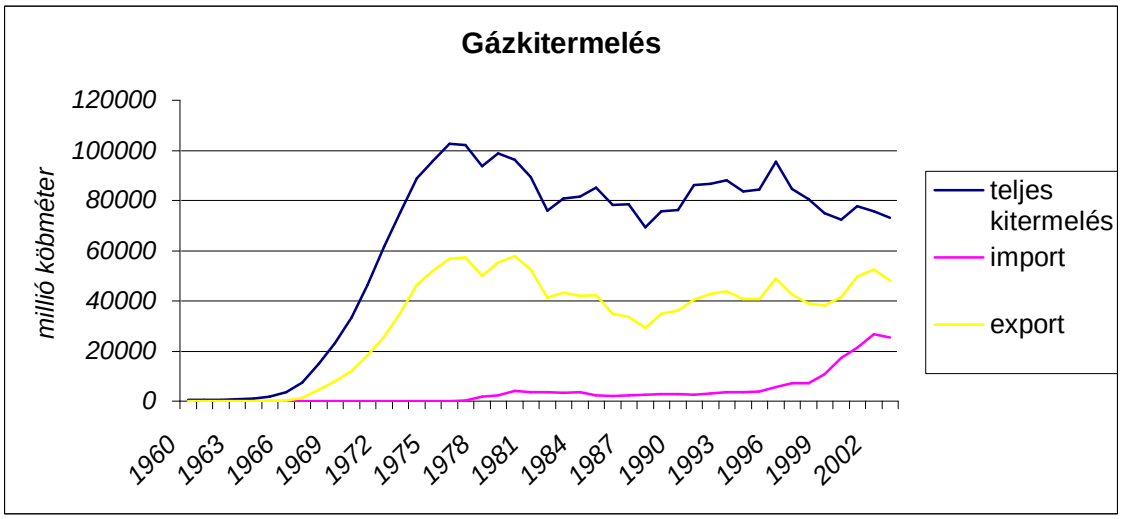
Az 1959-ben Hollandiában feltárt gázmezőkről akkoriban azt hitték, hogy a világon a második legnagyobb, így a holland kormányzat agresszív energiaimportot helyettesítő stratégiához kezdett. Olyan új iparágak alakultak ki majdnem a semmiből, mint például az alumíniumipar. Más iparágak, mint a vegyészet, fellendülőben voltak az olcsó gáz miatt. Mindennek eredményeként 1963 és 1973 között Hollandia a világ leginkább energia intenzív gazdaságává vált. A gázforrások kiaknázása természetesen tekintélyes bevételt eredményezett a kormányzatnak, ami a közkiadások jelentős bővülését, a jóléti állam bőkezűségét is eredményezte[59].

Az 1. ábra bemutatja a gázkitermelés felfutását, a 2. ábra pedig a gázeladásból származó kormányzati bevétel százalékos értékét szemlélteti.

[58] Hollandia 1948-ban aláírta a brüsszeli egyezményt, amely gazdasági, szociális és kulturális együttműködést intézményesített Nagy-Britannia, Belgium, Hollandia és Luxemburg között. Az 1944-ben Londonban az emigráns kormányok által aláírt Benelux-szerződés 1948-ban lépett életbe. Ez volt az első sikeres vámlebontás és gazdasági társulás Európában a XX. században.

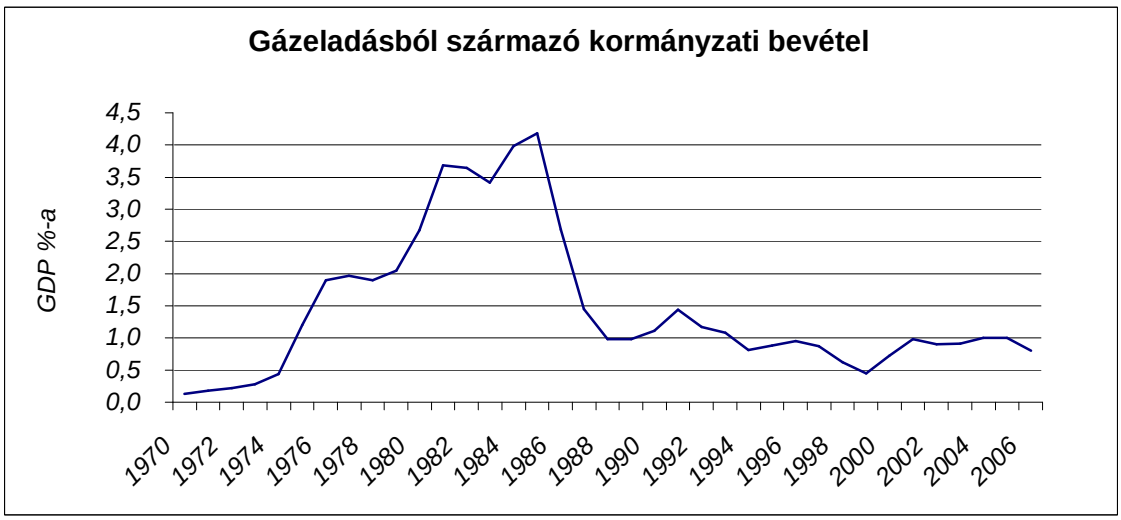
[59] A gázeladás következtében a tradicionális iparágak termékeinek exportja, mint a hajóépítés, cipőkészítés, ruházat, elektronika, valamint a holland versenyképesség erodálódott. Az importált javak vonzóbbak lettek a csökkenő áraik miatt, a helyi termelés hátrányba került.

1. ábra: A kitermelt földgáz, az export és az import mennyisége Hollandiában (1960-2002)



Forrás: OECD Statistical Database

2. ábra: A földgáz értékesítéséből származó kormányzati bevétel Hollandiában (1970-2006)



Forrás: Central Planbureau [3]

A magas kormányzati bevételek mellett az erős baloldalra történő társadalmi elmozdulás is ösztönözte a bőkezű jóléti állam érvényesülését. Olyan társadalmi törvények kerültek bevezetésre, mint az Általános Segélynyújtásról szóló törvény (General Assistance, 1965), a Rokkantbiztosítás (Disability Insurance, 1969), Betegbiztosítási rendszer (Sickness Benefit, 1967). 1962-től 1971-ig a kormányzati kiadások megháromszorozódtak, nagy részben az oktatás, az egészségügy, a háztartásoknak jutatott állami támogatások miatt. 1970-ben a kormányzati transzferek elérték a GDP 22,5%-át, ami kétszerese az 1960-ban meglévőnek, és az egyike a legmagasabbaknak Európában. Annak érdekében, hogy a kormányzat fenntartsa a kiadások magas szintjét növelte az adórátákat, különösképp a magas keresetűekét. A

leggazdagabbakat érintő 72%-os legmagasabb adóráta a vagyon jelentős újraelosztási arányát jelentette.

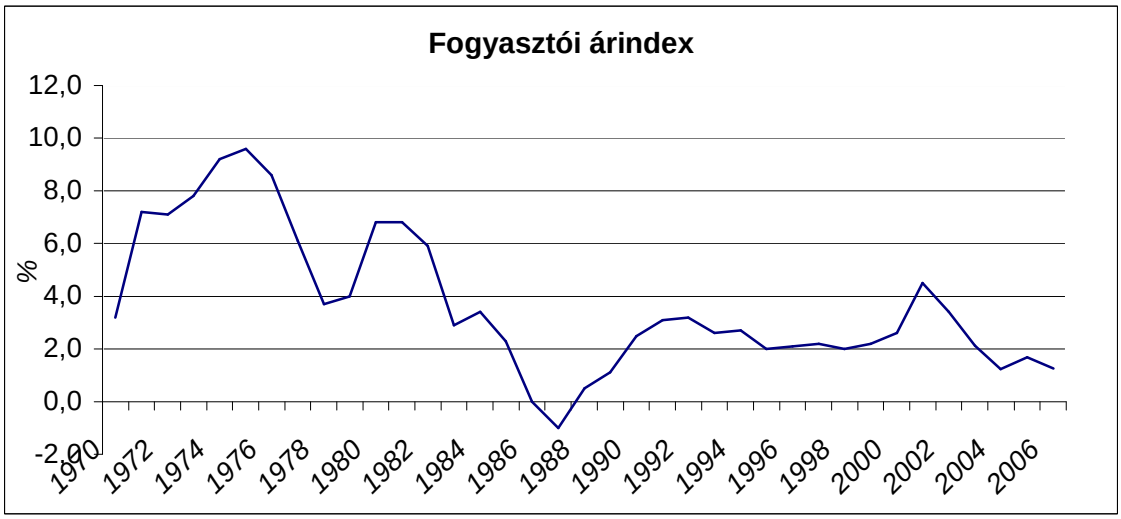
Az 1973-as és 1978-80-as olajválság hatásaként jelentős növekedés volt tapasztalható a bérekben, a kormányzat expanziós politikát folytatott, az infláció nőtt, a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság növekedése lassult, a jóléti állam pedig tovább terjeszkedett. A kormányzat szabadon engedte az inflációt ahelyett, hogy a válságra költségcsökkentéssel reagált volna. Hollandiában a válság a hagyományos ipari szektort keményebben sújtotta, a holland mezőgazdasági és szolgáltatási szektort kevésbé[60].

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[61]. Ekkor már a világ többi része a holland betegségről (dutch disease) beszélt, azaz munka nélküli jólétről, ami a következő gazdasági hatássokkal jellemezhető. Egyrészt megfigyelhető volt az erőforrások (tőke, munka) elmozdulása a holland hagyományos termelő szektortól az energiaszektor felé. A képzett munkaerő hiánya a tradicionális iparágakban a bérek növekedéséhez vezetett. Az irányított bérpolitika rendszere, ami meghozta a sikert az 1950-es években, a 60-as évek elején pedig összeomlott. 1964-ben ugyanis a reálbérek több mint 15%-kal emelkedtek az energiaszektor növekvő kereslete által, ami jelentős veszélyt jelentett a gazdaság nemzetközi versenyképességére. Másrészt az energiaszektor által generált pótlólagos jövedelem növelte a vásárlók keresletét az olyan non-trading áruk és szolgáltatások iránt, mint például az ingatlan, oktatás, egészségügyi szolgáltatások. A növekvő kereslet, valamint a munkaerő magas költsége megnövelte az árakat, ezzel párhuzamosan pedig az inflációt, melynek alakulását a 3. ábra szemlélteti.

[60] Pill, et. al. [2002] alapján.

[61] Az olaj árának emelkedésével párhuzamosan az azt helyettesítő gáz ára is emelkedett.

3. ábra: A fogyasztói árindex[62] alakulása Hollandiában (1970-2006)



Forrás: Central Planbureau [4]

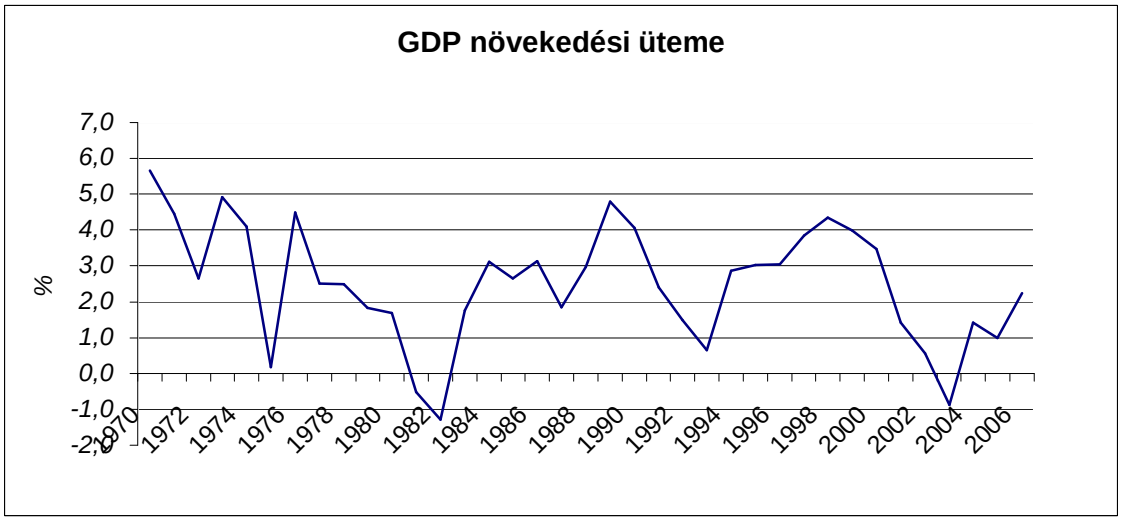
Az 1980-as évek elején – többek között – a jóléti állam modelljének fenntarthatatlansága és a verseny hiánya krízishez vezetett[63]. Gyors hanyatlás volt megfigyelhető a gazdasági teljesítményben: alacsony jövedelmezőség, alacsony beruházási szint, tőkeállomány növekedésének alacsony szintje, alacsony termelékenység, munkaerőt terhelő növekvő munkaköltségek, növekvő munkanélküliség különösen a fiatalabb korosztályban, mely egyrészt a munkapiac keresletének és kínálatának eltéréseire vezethető vissza. A növekedési ütem lassulásával megjelent a növekvő államadósság és a krónikus munkanélküliség problémája, az üzleti cégek pedig éppen csak jövedelmezőek voltak.

A fent említett folyamatokat az alábbiakban statisztikai adatok szemléltetik. A gazdasági fejlődés ütemének alakulását a 4. ábra mutatja be, a munkanélküliségi ráta alakulását az 5. ábra, a tartós munkanélküliek arányát pedig a 6. ábra tartalmazza az 1970 és 2006 évek közötti periódusra vonatkoztatva.

[62] Az ábra nem tartalmazza a 2001. évi adatot.

[63] A reálbérek nagysága és a kompenzáció szintje a legtöbb szektorban gyorsabban nőtt, mint a termelékenység, valamint a minimálbér szintje is folyamatosan emelkedett az 1970-es években.

4. ábra: A GDP növekedési üteme Hollandiában (1970-2006)

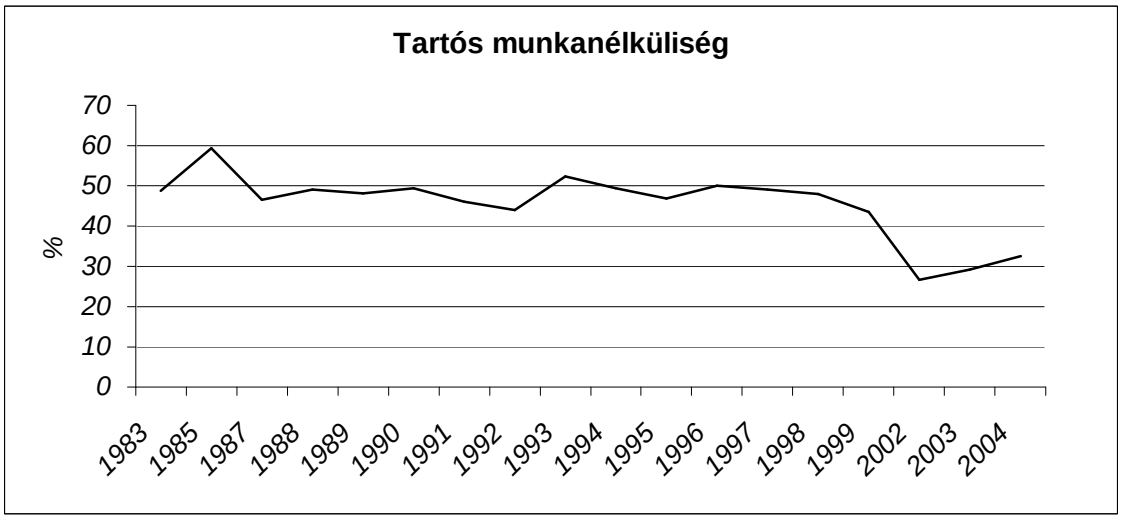


Forrás: Central Planbureau [1]

5. ábra: A munkanélküliségi ráta Hollandiában (1970-2006)

Forrás: Central Planbureau [2]

6. ábra: Az egy éven túli munkanélküliek aránya[64] Hollandiában (1983-2004)



Forrás: Central Planbureau [2]

A rossz gazdasági helyzet nagyobb kormányzati kiadásokhoz vezetett, egyre nagyobb terhet rakva a magánszektorra. Az export stagnált, az üzleti beruházások és a fogyasztás erősen visszaesett, a munkapiaci feltételek romlottak, csökkent a fogyasztók jóléte. 1979 és 1983 között a GDP növekedése közel nulla volt, a munkanélküliségi ráta 3%-ról 9,3%-ra emelkedett. 1982-re a deficit elérte a 6,2%-os értéket.

2. Társadalmi partnerség és eredményei

1982-ben 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[65]. Reformtörekvések központi kérdése a fiskális konszolidáció, a közkiadások csökkentése lett. Szükségessé vált a bérek mérséklése a munkanélküliség csökkentése a versenyképesség visszaállítsa érdekében. A konkrét politikai lépések 1982-83-ban kezdődtek a szociális piacgazdaság alapvető intézményi reformjával.

A szociális piacgazdaság reformjához szükséges – példa nélkülinek mondható – társadalmi konszenzus megteremtésében két szervezet játszotta a főszerepet[66]. Az egyik az 1945. májusában a munkavállalók és szakszervezetek által létrehozott Munkaerő Alapítvány (Stichting van de Arbeit), amely célul tűzte ki a nemzetgazdaság

[64] Az 1984, 1986, 2000, 2001 évi adatokat az ábra nem tartalmazza.

[65] Watson [1999] alapján.

[66] Schettkat, et.al. [2000] alapján.

teljesítményének értékelését, gazdasági-társadalmi kérdésekben, valamint az iparszerkezet kívánatos struktúrájával kapcsolatos tanácsadást, a munkaadók és a munkáltatók közötti kooperáció megteremtését számos ipari szektorban. A másik, a holland kormány által már kifejezetten a társadalmi konszenzus megteremtése érdekében 1950-ben létrehozott Társadalmi Gazdasági Tanács (Sociaal Economische Raad, SER) olyan háromoldalú szervezet, amely magába foglalja a szakszervezeteket, munkáltatókat és az ún. korona-tagokat is, akiket az államirányítás jelölt a tanácsba a gazdasági és politikai szaktudás biztosítása érdekében.

1982. őszén a választások után jött létre a bérek korlátozásáról szóló konszenzus a szakszervezetek[67] és a munkaadók között a Wassenaari[68] megegyezés keretében. A megegyezés sikerében közrejátszott a szakszervezetek azon aggodalma is, hogy a megegyezés hiányában elveszthetik befolyásukat és ezért inkább a bérkorlátozást választották, mintsem a bérek kormányzat általi meghatározását. Megegyezés született a munkaidő csökkentésében is a gazdasági növekedés érdekében, valamint fontos célként emelték ki a foglalkoztatottság növelését[69]. A kormányzat továbbá befagyasztotta (aztán csökkentette) a szociális juttatásokat, a minimálbért és a közszektor fizetését. Ez a folyamat néhány éven keresztül folytatódott. A társadalmi reformokat tehát fiskális reformokkal egészítették ki, különös tekintettel az adórendszerre. A társasági adót például 48%-ról 35%-ra csökkentették. Az alacsonyabb képzettségűek munkanélküliségének csökkentéséért a munkaadók által fizetendő adót gyakorlatilag eltörölték. Az intézkedések eredményeként növekedett a részmunkaidő aránya, nőtt a cégek jövedelemtermelő képessége, amely alapot teremtett a gazdaság újraélesztésére. Általánosan megfigyelhető volt a beruházásokat terhelő adók csökkentése, a közszféra beruházási kiadásainak növekedése, az ipar közvetlen támogatása. A munkapiaci reform és a társadalmi jólét programja az 1990-es években is folytatódott[70].

A megegyezést követően a reálbéreknek csak mérsékelt növekedése figyelhető meg, és pozitív fordulatként a foglalkoztatottság növekedni kezdett. Tényként rögzíthető, hogy a társadalmi megegyezést követően az 1980-as években a gazdasági

[67] A holland szakszervezetek tradicionálisan hajlanak a kooperációra. Európa többi részéhez viszonyítva a holland szakszervezetek későn jelentek meg.

[68] Amszterdamtól 53 km-re levő város kb. 26.000 lakossal.

[69] A munkapiaci reformok elősegítették az ideiglenes-, a rész- és a rugalmas foglalkoztatás elterjedését és alacsonyabb foglalkoztatási költséget eredményeztek.

[70] OECD [1999a] alapján.

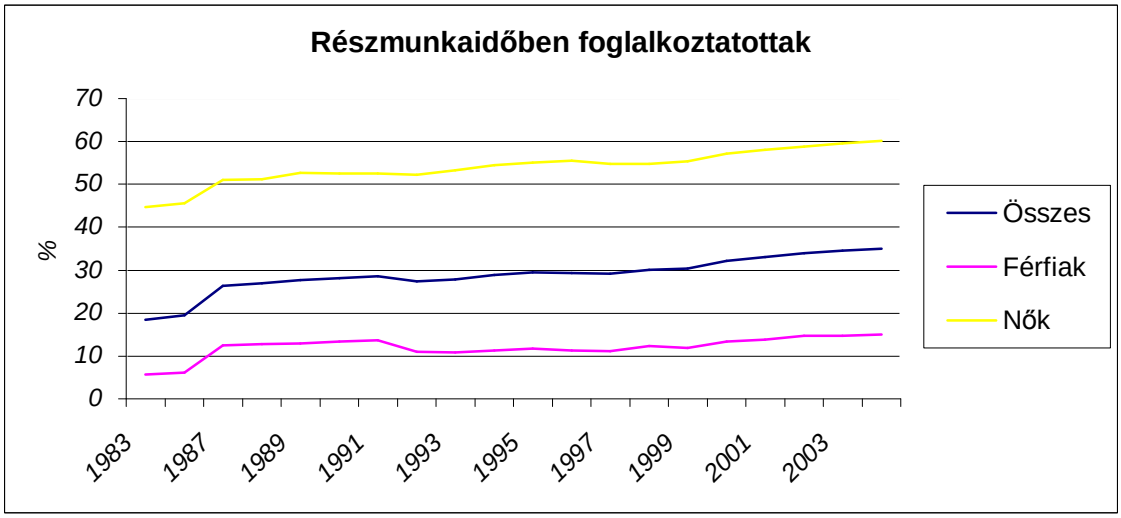
teljesítmény javítása nemcsak a kormányzat, hanem a munkaadók és a munkavállalók közös felelőssége volt[71].

Az alább található 7. ábra a bérek alakulását szemlélteti a piaci szektorban, 8. ábra a részmunkaidőben foglalkoztatottak arányának növekedését, a 9. ábra pedig a munkaidő csökkenését mutatja be az elmúlt három évtizedben.

7. ábra: A bérek alakulása a piaci szektorban Hollandiában (1970-2006)

Forrás: Central Planbureau [1]

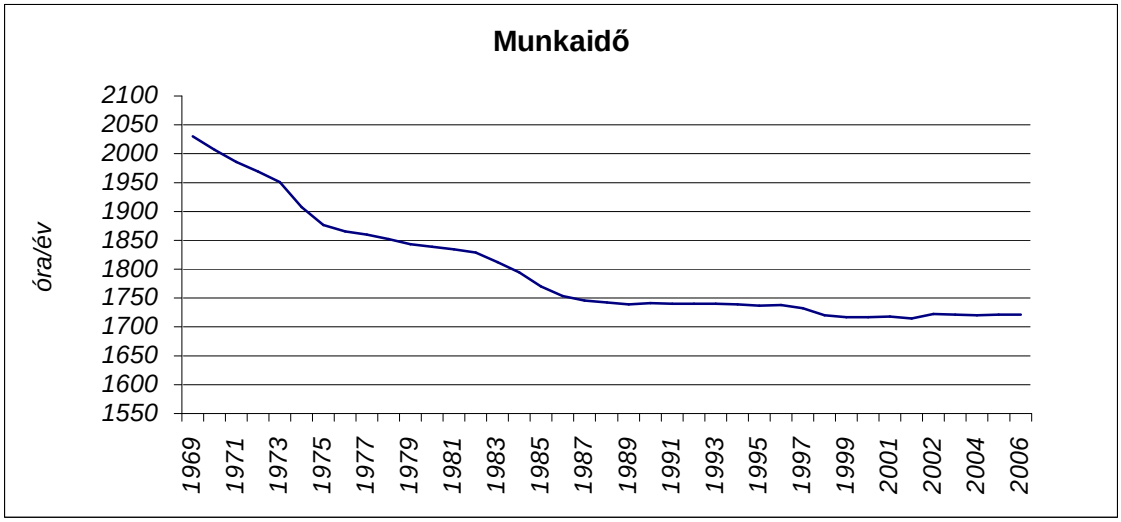
8. ábra: A részmunkaidő aránya Hollandiában (1983-2005)



Forrás: OECD Statistical Database

[71] 1993-ban újabb megegyezés jött létre, amelyet „A New Course”-nak hívnak és új tervet tartalmaz a jövőbeli konzultációra a munkavállalási feltételekben.

9. ábra: A munkaidő hosszának alakulása Hollandiában (1969-2006)



Forrás: Central Planbureau [2]

A változások kezdetét tehát 1982-re tehetjük, amit a kormányzati deficit és a munkanélküliség drámai növekedése váltott ki. A Wassenaari megegyezést követően 1983-ban a Holland Központi Bank (Nederlandse Bank) az árstabilitás biztosítása érdekében a holland forintot a német márkához kötötte[72]. Az euró bevezetéséig Hollandia és Németország kvázi valutauniót alkottak.

A kormányzati pénzügyek reorganizációja keretében 1986-ban a munkából kiesők jövedelmének pótlási arányát 80%-ról 70%-ra csökkentették, 1990-ben pedig a második világháború óta legnagyobb adóreformot hajtották végre (Oort operation). Ennek keretében az adórátákat jelentős mértékben egyszerűsítették: az eredeti kilenc rátát a jelenlegi hárommal helyettesítették: 36%, 50%, 60%. A legnagyobb kulcs 72%-ról 60%-ra csökkent. Emellett jelentős mértékben csökkent a társadalombiztosítási hozzájárulás mértéke is. Megvalósították a közkiadások csökkentését, melynek egyik eszköze a társadalombiztosítási (Sickness Act – Ziektewet ZW) intézmények privatizálása volt. A második Kok kormány (1998-2002) a „A 21. század fiskális terve” alapján (Belastigplan 21ste Eeuw) a két felső adórátát 50% és 60%-ot tovább csökkentette 42% és 52%-ra. Másik fontos eleme a fiskális tervnek, hogy a hangsúly a közvetlen adókról a közvetett adókra tevődött át. A forgalmi adó (17,5%-ról 19%-ra) és a környezetvédelmi adó ugyan emelkedett, de ezt az adónövekedést túlkompenzálta a

[72] A holland forint részt vett az 1979-ben létrejött Európai Pénzügyi Rendszerben (EMS), amelynek célja az árfolyam-ingadozások meghatározott sávon belüli tartása volt. 1983-ban a holland gulden árfolyamát a német márkáéhoz kötötték, az árfolyamingadozási sávot a megengedettnél (2,25%) lényegesen szűkebbre, 1, 5%-on belül rögzítették. Jelenleg Hollandia már tagja az euró-övezetnek.

jövedelemadó csökkenése. A 2001-es adóreform fontos eredménye, hogy megtörtént a váltás: a juttatások nyújtása helyett inkább az inaktív emberek munkavállalását ösztönözték. Emiatt pedig nőtt a jövedelmi különbség a járulékból élők és dolgozók között[73].

A 1980-as évektől kezdődően tehát már nem holland betegségről, hanem holland csodáról (dutch miracle) beszélhetünk, amely egyenes következménye volt a „polder" modellnek, mely két évtizeden keresztül kiválóan működött. De mi is valójában ez a megoldást jelentő polder modell? Néhányan azt mondják, hogy nem több mint erős vágy és elkötelezettség a konszenzus iránt. Szigorúbban értelmezve azonban azokat az intézményi berendezkedéseket is magába foglalja, ami lehetővé tette a Wassenaari megegyezés létrejöttét[74].

Delsen [2002a] értelmezésében a polder modell a politikának, a kultúrának és az intézményeknek Hollandiában egyedülálló kombinációjára vonatkozik, mely mintapéldája a sokat emlegetett harmadik útnak. A holland tapasztalatok azt mutatják, hogy a jóléti állam elég rugalmas ahhoz, hogy alkalmazkodjon a megváltozott körülményekhez és a holland társadalmi attitűd a politikai tanulási folyamat mintapéldája. Napjainkra a polder modell Hollandia éppolyan fontos export termékévé vált, mint a tulipán.

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. Hangsúlyozza, hogy Hollandia kulturális teljesítménye szoros összefüggésben van a polder[75] kis közösségével, amelyik szembeszegül a tengerrel. A polder modell tehát nem egy kreált modell, hanem a történelmi fejlődési folyamat eredménye. A hollandokról úgy tartják, hogy számukra a társadalmi megegyezéshez makroszinten három feltétel szükséges: a probléma ismerete, a megfelelő intézmények és a kulturális alap.

A polder modell másik aspektusa a politikai tanulási folyamat olyan tudatos és megfontolt stratégiára vonatkozik, ami lehetővé teszi az új célokhoz való alkalmazkodást a múltbeli tapasztalatokon alapuló politikai módszerekre támaszkodva,

[73] Delsen [2002b] alapján.

[74] The Economist [2002] alapján.

[75] A szó eredeti jelentésében a tengertől elhódított területeket jelöli Hollandiában.

azt kiegészítve új információkkal. A politikai tanulási folyamat szükséges feltétele a teljesítményt hangsúlyozó új szemléletmód.

Egy olyan áttörés, mint a Wassenaari megegyezés vagy a GMU kritériumok teljesítése nem jöhetett volna létre a társadalmi konzultáció intézményesített formája és történelmi háttere nélkül. A konszenzusra való képesség tehát nem egy társadalmi adottság, hanem valami más, amiért napi szinten kell tenni. A konszenzus és a kooperáció szorosan összefonódik a kölcsönös bizalommal, ami a szereplők múltbeli viselkedésének alapján fejlődik ki.

3. Hollandia gazdasága a 80'-as évek után

Az 1990-es években a holland konzultatív gazdaság a legnagyobb válságát élte meg. 1995-ben a holland parlament eltörölte a kormányzatnak a törvényen alapuló azon kötelezettségét, hogy minden gazdasági kérdés ügyében konzultáljon a SER-rel. Ehelyett a SER csupán ajánlásokat fogalmazhat meg a kormányzat számára. 1996 elején a SER és a Munkaerő Alapítvány küldötteinek a számát csökkentették 45-ről 33-ra, illetve 20-ról 16-ra, mely csapást jelentett a polder modell számára. A konzultatív gazdaság részbeni elhagyása és helyettesítése a piaci koordináció által bizonyos decentralizációs folyamatok eredményének tekinthetőek. Ellentétben az 1982-1983-as években lezajlott folyamatokkal, a kormányzat már nem tud érvényre juttatni hasonló konszenzust a bérmérséklésre vagy hatékonyságnövelésre vonatkozóan. A kormányzat növekvő mértékben a társadalmi partnerek decentralizált szinten elért konszenzusára van utalva[76].

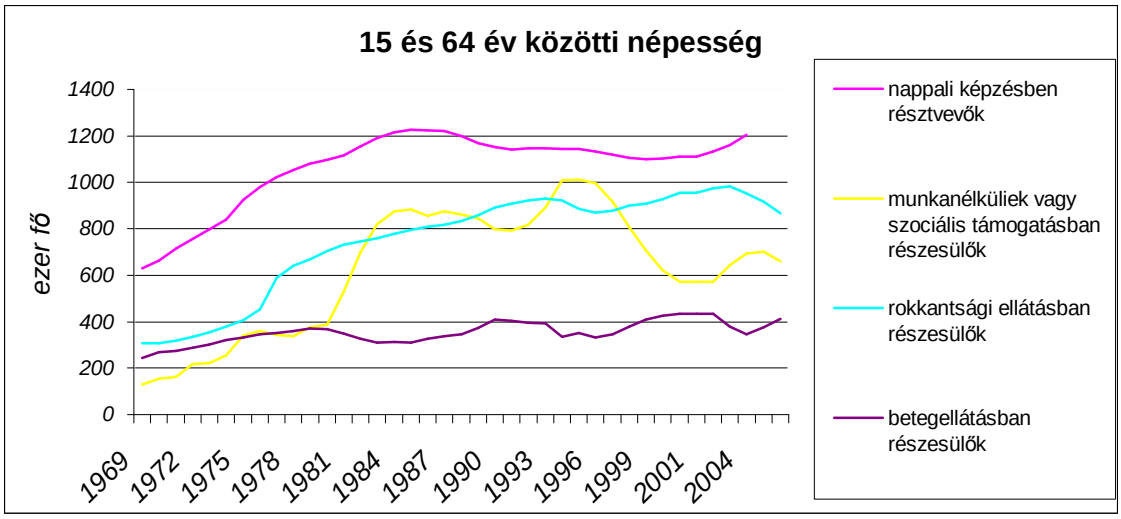
Hollandiában továbbra is jelentős problémát okoz a munkanélküliség, ami nem egyformán súlyt minden társadalmi csoportot. A munkanélküliek aránya az őslakosok között jóval alacsonyabb, mint a bevándorlók vagy az alacsony iskolázottságúak között. A 7. ábrán feltűntetett statisztika csak a regisztrált munkanélkülieket tartalmazza, a rejtett munkanélküliek nagy csoportját azonban nem. Ez a kategória egyrészt azokat az embereket foglalja magába, akik hajlandóak lennének elfogadni egy állást, de nem regisztráltak munkanélküliként, mivel más állami juttatásban részesülnek. másrészt azokat akik rokkantsági ellátásban részesülnek, de bizonyos munkafeladatokat el tudnának látni. Éppen ezért a valódi munkanélküliek száma jóval magasabb, mint a

[76] Delsen [2002a] alapján.

regisztráltaké. A rejtett munkanélküliséget is magába foglalva, manapság közel 1 millió embernek nincs munkája Hollandiában. Mindezek mellett fontos kiemelni a munkatermelékenység nem kielégítő voltát, ami jelentősen elmarad más országokétól. Ugyanis negatív kapcsolat van a foglalkoztatottság növekedése és a termelékenység között. A foglalkoztatásra irányuló gazdaságpolitika eredményét csak akkor tarthatnánk kielégítőnek, ha a foglalkoztatottság növekedése magas termelékenységű munkahelyeken történne, elsősorban a szolgáltatási szektorban. Ez a gazdasági csoda hátulütője[77].

A 10. ábra bemutatja a regisztrált és a rejtett munkanélküliség növekedését, azaz, hogy a 15 és a 64 év közöttiek növekvő aránya részesül szociális támogatásban, rokkantsági ellátásban, illetve betegellátásban. A 11. ábra pedig a termelékenység alakulását szemlélteti a piaci szektorban.

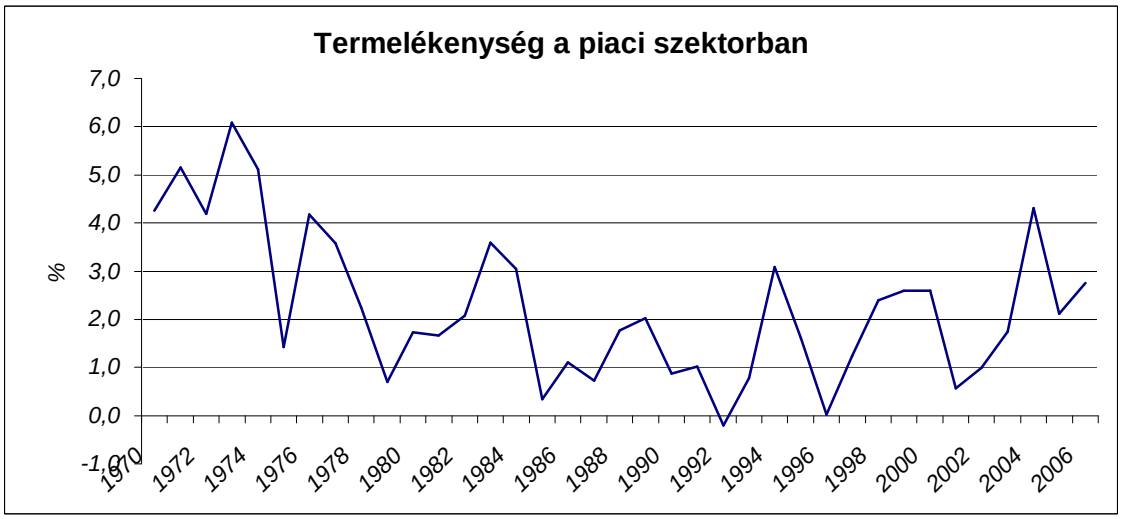
10. ábra: Nem a munkából élők száma Hollandiában (1969-2006)



Forrás: Central Planbureau [2]

[77] Részben Delsen [2002c] alapján.

11. ábra: A termelékenység alakulása a piaci szektorban Hollandiában (1970-2006)



Forrás: Central Planbureau [5]

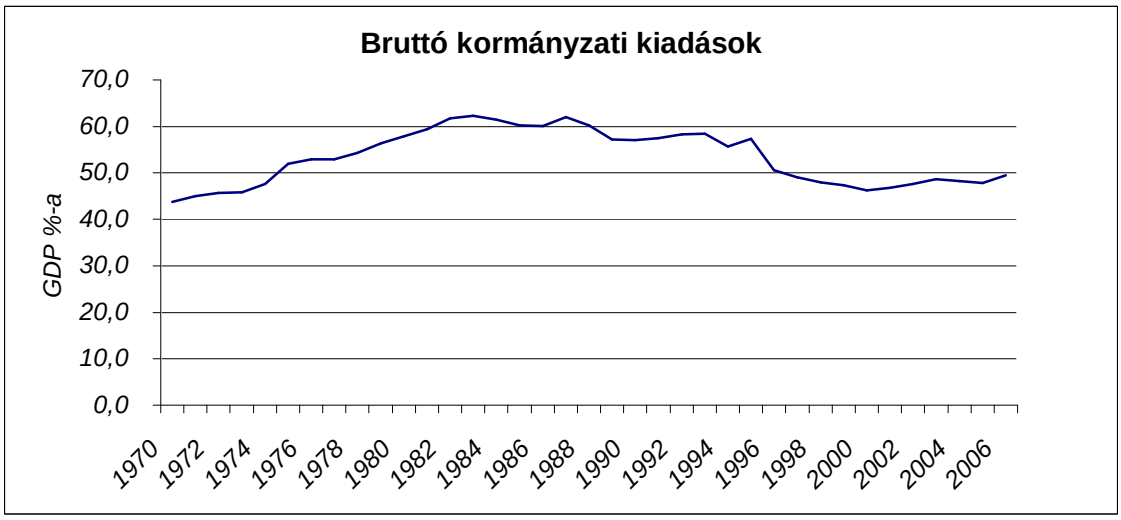
A fentiekben bemutatott negatívumok kiküszöbölése napjaink gazdaságpolitikai feladatának tekinthető.

4. Az államháztartás

Az állam részesedésének arányát a GDP-ből ideológiai megfontolások, a fejlettségi szint alakulása, valamint az ad hoc mérlegelések alakítják. Általánosan elfogadott nézetek szerint ennek az aránynak 20% és 70% között kell lennie. Ez nem lehet lényegesen kisebb, mert akkor megnő a valószínűsége a gazdasági növekedést bizonytalanná tevő gazdasági kilengéseknek, valamint nem szabad ezt az arányt meghaladnia sem, mert az a vállalati beruházások jelentős mértékű kiszorítását okozza, és ez a fenntartható növekedés ütemének csökkenéséhez vezet.

A bruttó kormányzati kiadások alakulását 1970 és 2006 között a 12. ábra szemlélteti, ahol látható, hogy az tetőfokát az 1980-as évek elején érte el.

12. ábra: A bruttó kormányzati kiadások nagysága Hollandiában (1970-2006)

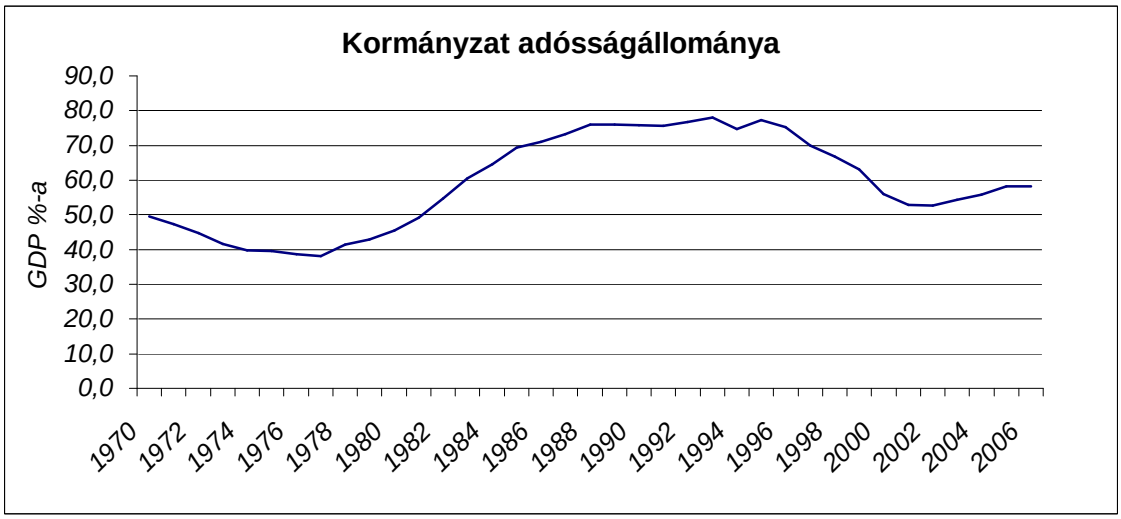


Forrás: Central Planbureau [3]

A fenntartható gazdasági növekedés megvalósításához egyrészt a technikai fejlődés megfelelő üteme szükséges, másrészt az ahhoz szükséges beruházások megfelelő nagysága is előfeltétel, melyhez a kielégítő háztartási, vállalati és állami megtakarítás nélkülözhetetlen. Az egyik beruházást korlátozó tényező az állami hitelfelvétel, mivel az állam a tőkepiacon a vállalatok versenytársaként lép fel, ezért beszélhetünk az államnak a beruházásokat „kiszorító hatásáról". A felhalmozott államadósság – hasonlóan az állami hitelfelvételhez – kapcsolatban van a beruházások kiszorításával, mert kamatterhekkel jár. Az államadósság után fizetett kamat nemcsak deficites, hanem egyensúlyban levő államháztartás esetén is veszélyezteti a szükséges beruházási ráta fenntartását, az eladósodottság pedig könnyen növekvő arányúvá válhat.

A 13. ábra Hollandia adósságállományának 1980 és 2003 közötti alakulását mutatja be a GDP %-ában mérve.

13. ábra: A kormányzat adósságállománya Hollandiában (1970-2006)

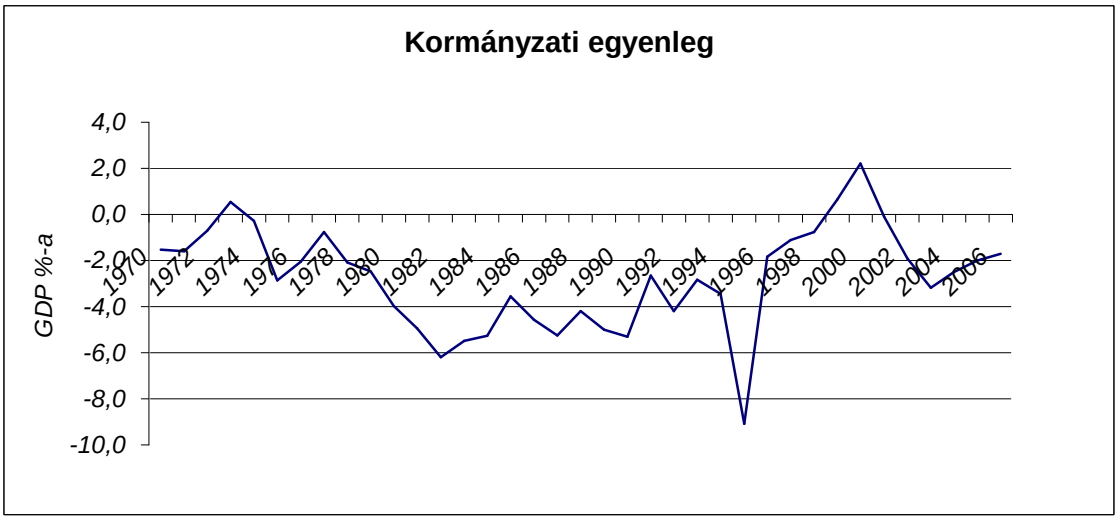


Forrás: Central Planbureau [1]

Az ábrán látható, hogy míg a holland adósságállomány 1970-ban a GDP 50%-át tette ki, a 70'-es évek közepéig fokozatosan csökkent, majd csúcspontját (közel a 80%-hoz) a 90'-es évek derekán érte el, majd csökkenésbe kezdett és az utóbbi években mutat csak némi emelkedést. A felhalmozott adósság csökkentése (az elsődleges egyenleg szufficitje révén) rövid távon restrikciós hatású, ami nem kedvez a gazdasági növekedés ütemének. Kompromisszumos célt jelenthet tehát az államháztartási deficit GDP-hez viszonyított arányának fenntartása.

A 14. ábra Hollandia 1970 és 2006 közötti költségvetési egyenlegének alakulását mutatja be, melyen látható, hogy az igencsak tág határok között mozog a vizsgált időszakban.

14. ábra: A kormányzati egyenleg Hollandiában (1970-2006)

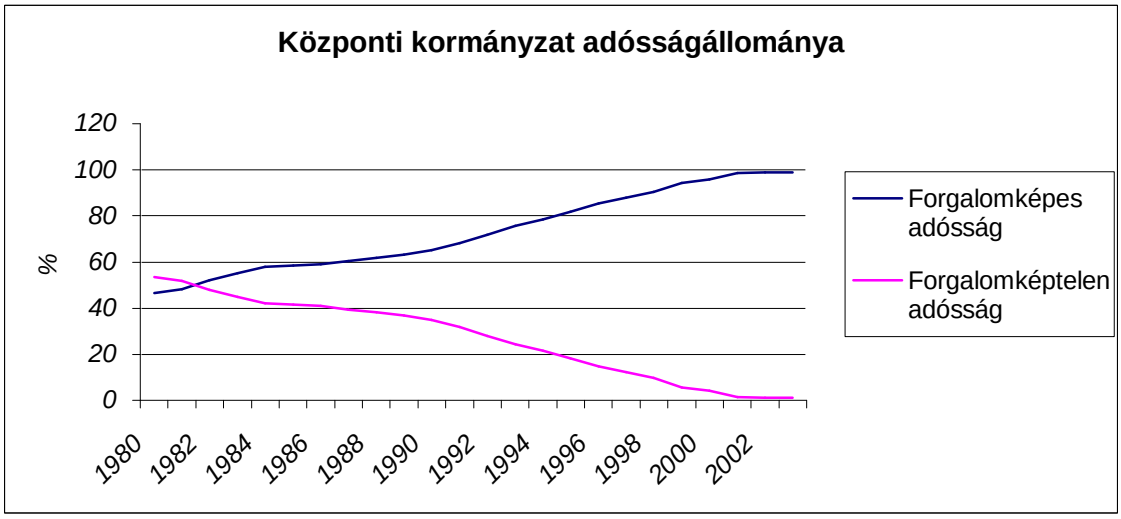


Forrás: Central Planbureau [1]

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósítására tett kísérletek feltételezik a fegyelmezett fiskális politika biztosítását, valamint az államadósság GDP-hez viszonyított arányának fokozatos csökkentését. Az alábbiakban a holland központi kormányzat adósságállományának szerkezetét térképezem fel részleteiben, statisztikai mutatószámok segítségével.

Az államadósság összetétele szempontjából megkülönböztetünk forgalomképes adóssságeszközöket (total marketable debt) és nem forgalomképes adóssságeszközöket (non-marketable debt). Ezen eszközök százalékos arányának alakulását mutatja be az alábbi 15. ábra az 1980 és 2003 közötti periódusban.

15. ábra: A központi kormányzat adósságállományának összetétele Hollandiában (1980-2004)



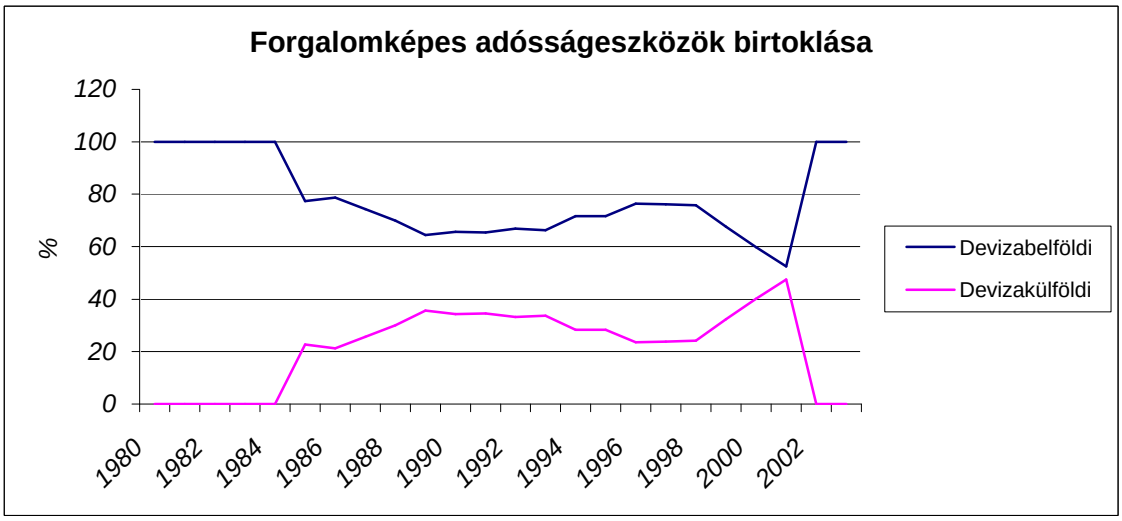
Forrás: OECD Statistical Database

Az ábra megmutatja, hogy amíg az 1980-as évek elején az adósságállomány megközelítőleg 50-50%-ban tartalmazott forgalomképes és nem forgalomképes adóssságeszközöket, addig 2003-ra ez az arány jelentősen megváltozott, az államadósság közel 100%-a forgalomképes adóssságeszközökből áll.

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás azt feltételezi, hogy a kormányzat a végtelenségig képes folytatni a költségvetési politikáját, melyhez hozzátartozik a fizetőképesség kritériuma is. Szükséges különbséget tenni a fiskális és a külső fenntarthatóság (fiscal and external sustainability) kérdéskörében is. Éppúgy, ahogy nincs szükségszerűen közvetlen összefüggés a fiskális deficit és a folyó fizetési mérleg deficitje között, úgy nincs közvetlen összefüggés a fiskális és a külső fenntarthatóság között sem, bár a két tényező nem teljesen független egymástól. Létezik olyan eset, amikor a külső pozíció fenntarthatatlan, de a fiskális pozíció fenntartható.

Ekkor a kormányzat a növekvő deficitjét a hazai adósság növelésével finanszírozza, ami elkerülhetetlenül kormányzati fizetésképtelenséget eredményezhet a hazai szolgáltatások területén. Ez az eset Hollandiában nem állhat elő, hiszen ahogy a 16. ábrán látható, mára a holland forgalomképes államadósságot – mely a teljes államadósság közel 100%-át teszi ki – csaknem 100%-ban devizabelföldi tőke finanszírozza.

16. ábra: Az eladósodás iránya Hollandiában (1980-2002)



Forrás: OECD Statistical Database

Általánosságban elmondható, hogy az államadósságot kezelők felelősségébe tartozik a kormányzat hiteligénye alapján meghatározott adósságeszközök kibocsátása. A kibocsátott adósságeszközök nagyságának alakulása nem csak a kölcsönvételi igény mennyiségétől függ, hanem a pénzügyi és makroökonómiai környezettől is. Amszterdamban székel a Holland Államkincstár (Dutch State Treasury Agency - DSTA), amely a holland pénzügyminisztérium egyik divíziója. Célja a központi kormányzat hiteligényének finanszírozása mind a tőkepiac, mind a pénzpiac felhasználásával[78].

A hitelfelvételben rejlő kockázat kezelése természetesen összefüggésben van az államadósság nagyságával. A kockázatkezelési stratégia – összefüggésben az

[78] A központi kormányzat hitelfelvételi igénye adott évben magába foglalja egyrészt a fennálló hosszú távú adósság törlesztését, másrészt az adott év költségvetési egyenlegét. Minden szeptemberben a költségvetési évet megelőzően benyújtják a parlamentnek a költségvetési egyenleg hivatalos becslését az állami költségvetés keretében (State Budget). A költségvetési év alatt természetesen változhat a költségvetési egyenleg.

államadósság kezelésével – célul tűzte ki a kamatkockázat ellenőrzését, valamint a kamatteher alakulásának figyelemmel kísérését a költségvetésben. A kockázat nagyságának ellenőrzése – amelyet a GDP százalékos nagyságával mérnek – mellett a hangsúly azon kényes egyensúlynak a megteremtésén van, hogy az alacsonyabb költségű kölcsönfelvételt preferálják-e (rövid táv) vagy az alacsonyabb kockázatot (hosszú táv). A nemzetközi irányelvekkel és a nemzetközi standardokkal összehangolva a holland kormány politikája a lehető legkisebb költségen elfogadható kockázat mellett finanszírozza az állami hitelfelvételt.

A költségvetés egyenlegében bekövetkező nem várt változások finanszírozási igényét a pénzpiac finanszírozza. A pénzpiaci portfolió éppen ezért egyfajta pufferként működik. A portfolió mérete a 2003. év végén 28.345,5 millió amerikai dollár, ami garantálja a likviditást. Az állami hiteligény fennmaradó része a tőkepiac által finanszírozott az év teljes részében egyenletesen elosztva[79]. A finanszírozás a Dutch State Loan (Holland Állami Kölcsönök Intézménye) működésén keresztül kerül megvalósításra. Végül, a kombinált devizaügyletek (swap) portfolióján keresztül finom-hangolják a kockázat nagyságát[80].

5. A közigazgatás reformja

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás szükségességére tett közgazdasági felismerésnek fontos hatása volt a holland közgazdálkodásra. Az elérendő célok közé elsősorban a társadalmi- és fiskális reformokat sorolták, amelyek elősegítették, hogy a holland gazdaság fenntartható növekedési pályára kerüljön. Ezek megvalósítására jelentős változtatásokra volt szükség a politikai döntéshozatali folyamatban, valamint fokozni kellett a közigazgatás lendületességét. A kormányzat feladata lett a hatékonyság, az eredményesség és a minőség javítása az állami szektorban. Ennek érdekében a kötelezettségek és a feladatok piacihoz hasonló modellezését próbálták megvalósítani. Ebben a részben a közigazgatás területén végbement változásokat foglalom össze[81].

[79] Hollandiában a fiskális év megegyezik a naptári évvel.

[80] OECD Statistical Database alapján.

[81] Az 1998-as politikai program – a szociáldemokrata és a mindkét liberális párt koalíciója – azt hangsúlyozta, hogy a legfontosabb cél a kormányzati hatékonyság, a megbízhatóság és a takarékosság. A

A holland közigazgatás reformja több módon és formában valósult meg a különböző szinteken és mértékben[82]. Az egyik korszerűsödést jelző folyamat a privatizáció előtérbe kerülése. Ennek keretében a kormányzat a feladatait teljes mértékben vagy részlegesen a magánszektorra bízta, miközben a közjavak piaci termelését szabályozás, szubvenció vagy egyéb feltételek által közvetlenül meghatározhatta[83]. Példaként említhetjük a postai szolgáltatások, a telekommunikáció, a vasúti szállítás, valamint az egészségügy és a társadalombiztosítás területén bekövetkezett változásokat. A privatizáció folyamata nemcsak nemzeti, hanem tartományi, helyhatósági szinten is megfigyelhető volt.

Kiszervezéssel (contracting out) a kormányzat feladatait más szervezetekre bízta. Ez a gyakorlatban tenderek kiírásán keresztül zajlott a kormányzati feladatok végrehajtására bizonyos minőségi kritériumokat meghatározva. Például a holland helyhatóságok kiszerveztek olyan feladatokat, mint a mozgássérültek szállítása vagy a közmunka, a tartományok pedig kiszervezték a hulladékkezelést[84]. A kiszervezés egyik mutáns formájának tekinthető ugyanakkor a képviseletek létrehozása, amikor a kormányzati szervezeteken belül lévő osztályok nagy függetlenséggel képviseletté alakulnak. Az első négy képviseletet nemzeti szinten 1994-ben hozták létre. 1999-re ez a szám már 21-re nőtt.

A többé-kevésbé technikai vagy rutin jellegű munkát jelentő feladatokat egyre gyakrabban ún. autonóm adminisztratív egységek látják el a közszféra által finanszírozva. Ezek száma eléri a néhány százat. Fontos feladat ezen egységek elszámoltathatóságának kialakítása, a jogi keretek megalkotása, valamint a feltételek és igények meghatározására. Létezik azonban olyan szituáció is, amikor nem alkalmas vagy nem hatékony a piac a közpolitikai feladatok végrehajtására. Ezekben az esetekben

---

parlamentben a közigazgatás modernizálását említették, mint az új kormányzás megteremtésének kritériumát.

[82] OECD [1999b] alapján.

[83] Ezen a területen végbemenő politikai és tudományos viták arra a kérdésre irányultak, hogy milyen intenzív kormányzati beavatkozás szükséges és megvalósítható a közjavak piaci termelésébe.

[84] A kutatások továbbra is arra fognak irányulni, hogy feltárják minél több kormányzati szolgáltatás megvásárlásának lehetőségét a piacon.

minőség és eredmény-orientált menedzsmentnek kellene közvetlen és átlátható kapcsolatot biztosítania a szereplők között (piaci szimuláció)[85].

A fent említett piac-közeli megoldások használata a kormányzati kötelezettségek teljesítésének területén az összes vonatkozásban kereslet-oldali. A kormányzati tevékenység azáltal is javítható, hogy a javak és szolgáltatások szállítása megváltozik. A költségvetés ugyanis lehetővé teszi az állampolgároknak és a különféle szervezeteknek, hogy bizonyos termékekhez vagy szolgáltatásokhoz hozzájussanak. Utalványok kibocsátásával a kormányzat nem csak az állampolgárokat vagy a szervezeteket jogosítja fel igényeik meghatározására, hanem arra készteti a gyártókat és a szolgáltatókat, hogy a legjobb minőségben a legjobb áron szállítsanak. Hollandiában az ilyen utalványokat a szociális szolgáltatások és az oktatás területén vezették be.

A kormányközi, a társadalmi szervekkel, valamint lakossággal folytatott kommunikáció reformja fontos eleme a közigazgatás átalakításának. Az alkotmány Hollandia közigazgatását három részre osztja: nemzeti kormányzás, tartományok (12), helyhatóságok (538). Az elmúlt évtizedben a decentralizációs tervek kerültek átültetésre a gyakorlatba, aminek a célja a helyhatóságok erősítése volt, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak az állampolgárokkal. Nagy változást jelentett, hogy pénzügyi eszközöket jelentős mértékben átcsoportosítottak a helyi és a tartományi hatóságokhoz. Megfigyelhető a helyhatóságok számának jelentős csökkentése is, a második világháború utáni 1200-ról 1998-ra a számuk 546-ra csökkent.

Változásokat figyelhetünk meg a politikai eszközökben is. A nyolcvanas években kezdődött deregulációs folyamat fokozatosan ment végbe a szabályozási rend minőségének javításával együtt. 1994-ben programot hirdettek a hatalmi ágak áttekintésére. 1997-ben az Európai Bíróság (European Court of Justice) felhívta a figyelmet a nemzeti szabályozás uniós szabályozással történő összehangolására. A szükséges változásokat néhány hónapon belül kieszközölték.

A második világháborút követő újjáépítés befejeződésével a hatvanas években Hollandiában, csakúgy mint más országokban „demokratizálódási” hullám söpört végig. A tradicionális döntéshozatali struktúrát és eljárásokat olyan módon kellett

[85] Ha kormányzati szerveknek szükségük van bizonyos javakra vagy szolgáltatásokra, előfordul, hogy kötelesek azt egy másik kormányzati szervtől beszerezni. Például, hivatalos külföldi utat a kormányzat utazási irodáján keresztül kell foglalni, még akkor is, ha ugyanezt a szolgáltatást egy kereskedelmi utazási iroda olcsóbban és jobb minőségben biztosítaná. Ilyen monopóliumok megszűntetése azt eredményezné, hogy javakat és szolgáltatásokat piaci áron lehetne beszerezni.

megváltoztatni, hogy az állampolgárok nagyobb lehetőséget kapjanak a közösségi döntések befolyásolására. Ez vezetett el a „társadalmi véleményezés” (public comment) intézményéhez és az aktív állampolgári részvételhez. Ezzel párhuzamosan megnövelték a kormányzati döntésekkel szembeni helyi ellenállás lehetőségét. Az alkotmány egy újonnan elfogadott cikkelyére alapozva a kilencvenes évek elején hatályba lépett az általános közigazgatási törvény (General Administrative Law), mely általános szabályokat állított fel az alapszintű döntéshozatal átláthatóságára és a fellebbviteli szintre vonatkozóan is. Az elmúlt években mind nagyobb teret nyert az interaktív kormányzási forma, azaz a kormányzati döntések meghozatala előtt a döntéshozók konzultálnak és együttműködnek az érdekeltekkel. A tapasztalatok szerint a helyhatóságok és az állampolgárok közötti viszony szorosabbá vált. Az interaktív kormányzás nemcsak nemzeti, hanem helyi szinten is megjelent. A demokrácia szempontjából ezek a változások elkerülhetetlenek és egyben kívánatosak voltak, és ezzel együtt formális és informális lehetőségek sokasága nyílt meg a kormányzati döntések befolyásolására.

A változások a közigazgatás szervezeti struktúrájára és kultúrájára (munkastílus) is vonatkoztak. Ennek részeként az elmúlt néhány évtizedben újraszervezték a minisztériumokat és csaknem a teljes közigazgatást megreformálták a szervezeti struktúra területén[86]. Hollandiában a szervezetek (minisztériumok) közötti koordináció mindig problematikus volt, ráadásul a reform a koordinációs igényt tovább növelte. Ez vezetett el a projekt-szemlélet kialakulásához[87], mely ugyan nem oldott meg egy csapásra minden problémát, de a szervezeten belül nagyobb rugalmasságot eredményezett.

Említést érdemelnek még a humán erőforrás menedzsmentben az elmúlt évtized során bekövetkező változások is. Az állami alkalmazottaktól egyre nagyobb rugalmasságot vártak el, nemcsak a napi munkateljesítményük, hanem a feladatkörük változékonysága területén is. Míg korábban az állami alkalmazottak az egyes minisztériumok alkalmazásában álltak, addig néhány éve nemzeti szinten a magas és

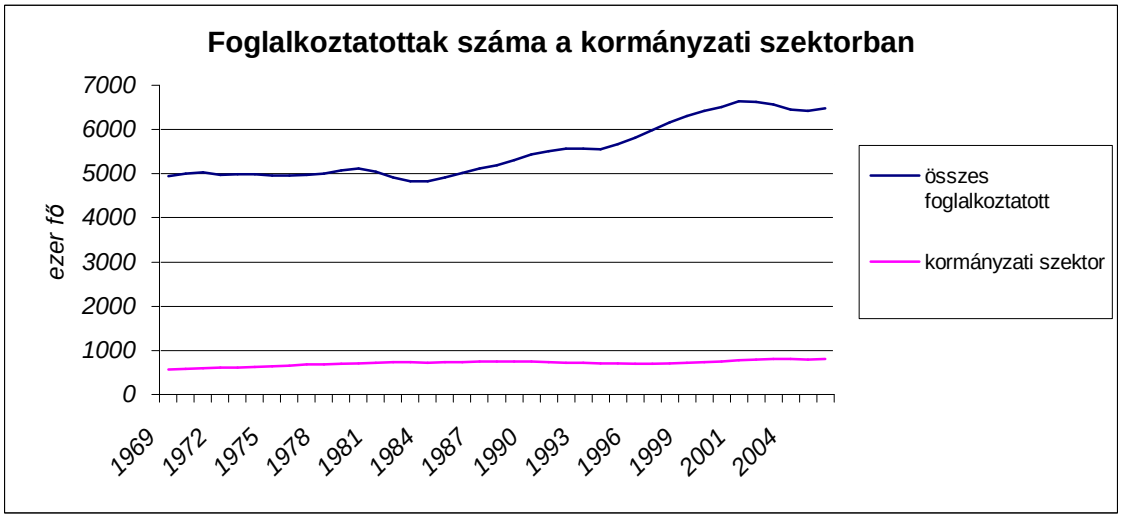
[86] Általánosan megfigyelhető a „clerk modell”-től az ún. „service modell” felé való elmozdulás, ami a hierarchikus szervezetben kevesebb szintet jelent. Ez értelemszerűen közelebbi kapcsolatot eredményez a döntéshozók és a megvalósítók között.

[87] Az állami alkalmazottak körében terjedt a projekt-csoportokban való munkavégzés (osztályok között vagy osztályon belül), ami nemcsak a hatékonyságot növelte meg, de a közhivatalnokok jelentős része is szívesebben dolgozik ebben a formában.

közepes fizetési kategóriával rendelkező közszolgák a kormányzat általános szolgálatában állnak (general service), így megnőtt a lehetősége a közhivatalnokok minisztériumok közötti átjárásának[88].

Az alábbi ábra mutatja, hogy a foglalkoztatottak számának növekedése mellett az elmúlt években a kormányzati alkalmazottak száma nem nőtt tovább. Tehát ez azt jelentette, hogy a változatlan számú állami alkalmazott létszámaránya az összes, folyamatosan növekvő számú foglalkoztatotthoz képest csökkent és a kormányzat még ennek is a további csökkentését tűzte ki célul.

17. ábra: A foglalkoztatottak száma a kormányzati szektorban Hollandiában (1969-2006)



Forrás: Central Planbureau [2]

A nemzetgazdaság stabilitásának megvalósítása érdekében nemzeti kormányzati szinten 1994-ben új költségvetési rendszert vezettek be. Jelenleg a központi kormányzat költségvetése három részre oszlik: nemzeti költségvetés (14 minisztérium költségvetésének összessége), a társadalombiztosítás költségvetése és az egészségbiztosítás költségvetése. Ezen egységek költségvetése elkülönítetten kezelendő, és szükséges, hogy külön-külön is egyensúlyban legyenek. A központi kormányzat tevékenységeinek piaci alapokra helyezése érdekében szükséges lépés volt a pénzügyek

[88] A Senior Civil Service feladata azon kormányzati politika megvalósítása, melynek célja a legkiválóbb közhivatalnokok (főigazgató, főtitkár) minisztériumok közötti rotációjának megvalósítása. A kormányzat további célja ezen rotációs rendszer kiterjesztése az alacsonyabb fizetési kategóriába eső közhivatalnokok (igazgatók) között is. Ez azonban csak önkéntes alapon valósítható meg, mert a Senior Civil Service-nek nincs kényszerítő ereje. Mióta bevezették ezt a politikát, a legmagasabb szinten a mobilitás 10% körül van évente. Ezáltal nő a minisztériumok közötti rugalmasság.

területén eredmény-orientált menedzsment létrehozása a hatékonyság és az átláthatóság növelése céljából[89].

A strukturális, eljárási és ügyrendi reformok mellett a közigazgatás és a közgazdálkodás kultúrájának területén is jelentős változások mentek végbe. Ide sorolandó a szolgáltatás-orientált és eredmény-orientált attitűd térnyerése főleg azoknál a szervezeteknél, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak az állampolgárokkal és a különféle társadalmi csoportokkal. Példaként említhetjük az adóhivatal (tax department) humoros kommunikációját, melynek keretében azt hirdették, hogy „nem tudjuk ezt önnek megszépíteni, de könnyebbé tesszük", valamint ide sorolhatjuk azt is, hogy a rendőrség mindig felhívja az állampolgárok figyelmét, hogy az elkövetkezendő napokban hol lesz traffipax.

Fontos kulturális változásnak tekinthető mindemellett a közhivatalnokok viselkedésmódjának szabályozása, ami rendelkezik a helyénvaló viselkedésről és szankciókat határoz meg az előírások megsértése esetére, továbbá a közigazgatási szervezetek önkéntes etikai kódexeket fogadtak el hivatalnokaik viselkedésének meghatározására.

6. Szektorális reformok

Hollandiában a reformok 1994-ig főként a közszektor területén valósultak meg. A közszektor szolgáltatásainak egyesítése és privatizálása növekvő bevételeket eredményezett, valamint csökkentette a kormányzati költségeket a hatékonyság növekedése mellett. A szabályozási reformfolyamat[90] továbbra is a kormányzat

[89] A kormányzat célul tűzte ki az átlátható kapcsolat létrehozását a felhasznált anyagi eszközök és az eredményezett tevékenység, szolgáltatás között. Az eredmény-orientált irányítás megvalósításával nő a hatékonyság. A hatékonyság mérésére 1997-1998 között létrehozták az ún. teljesítményegységre eső indexet (total cost per unit of performance), melyet 1999-ben alkalmaztak először.

[90] A szabályozás (regulation) fogalma nem határozható meg egyértelműen, nincs általánosan elfogadott definíciója. A szabályok magukba foglalják a törvényeket, formális és informális rendelkezéseket és egyéb más szabályokat amelyeket a kormányzat valamelyik szintje bocsát ki, valamint ide értendőek a nem kormányzati és önszabályozó szervek által kibocsátott szabályok is. Háromféle szabályozási formát különböztethetünk meg. 1.) Gazdasági szabályozás: piaci döntésekbe közvetlenül történik a beavatkozás, mint például az ármeghatározás, verseny, piaci belépés vagy kilépés. A reform célja a gazdasági hatékonyság növelése. 2.) Társadalmi szabályozás: a közösség érdekeit védi, mint például az egészség, biztonság, környezet és társadalmi kohézió. A reform célja az olyan szabályozási eszközök megtervezése,

fókuszában maradt, ami elősegítette a munkapiaci reform és a makroökonómiai kiigazítás hatásainak megszilárdítását.

A szektorális reformokra 1994 után helyeződött a hangsúly, melynek célja a gazdaság alkalmazkodóképességének és rugalmasságának növelése a nemzetközi versenyképesség fenntartása érdekében, a növekedés és az innováció elősegítése a szolgáltatási szektorban és ennek következtében a foglalkoztatottság növelése, valamint a kormányzati szolgáltatások hatékonyságának növelése[91]. Az első Lubbers kormány (1982-1986) mottója „több piac, kevesebb kormányzat" volt, melyhez kapcsolódó eszközök a privatizáció és a dereguláció voltak.

A neoklasszikus gazdasági elméletek szerint a piaci erők növekedése a termékpiacon és a munkapiacon alacsonyabb árakat és béreket eredményez, emellett pedig növekszik a hatékonyság, valamint a gazdasági növekedési ráta emelkedik. A verseny növelése növeli a jólétet és a foglalkoztatottság szintjét. Ez Hollandiában a versenytörvényen, a trösztellenes törvényeken és a liberalizált társaságalapítási törvényen keresztül (Establisment Law) valósult meg, ami az induló vállalkozások számára ír elő minimális képzettségi feltételeket[92].

A szabályozási reform programja középpontba állította a versenyt, mivel a nemzeti jólét növekedéséhez elengedhetetlen, hogy a holland gazdaság lépést tudjon tartani a nemzetközi fejlődéssel. A kormányzat hozzákezdett a versenyellenes szabályozás felülvizsgálatához és korrekciójához, növelték a fennálló versenytörvény kikényszeríthetőségét. A kormányzat megpróbálta tiltani a kartellezés legkárosabb elemeit a már fennálló jogi struktúra alapján. 1993-ban lépett életbe az árrögzítés és 1994-ben a piacfelosztáson és összejátszáson alapuló versenyzés általános tiltása. A törvény akkor még engedte a kartellek kialakítását, kivételt csupán néhány speciális eset

---

mint például a piaci ösztönzők. 3.) Közigazgatási szabályozás: a kormányzat az összegyűjtött információk alapján beavatkozik a gazdasági döntésekbe, melyek jelentős hatást gyakorolhatnak a magánszektor teljesítményére. A reform célja a modernizálás és az átláthatóság javítása. A szabályozási reform célja a szabályozás minőségének javítása, a teljesítmény fokozása, a költséghatékonyság növelése. A szabályozási reform vonatkozik egyrészt a jelenlegi szabályozási- és intézményrendszer felülvizsgálatára, újraépítésére vagy bizonyos szabályozási folyamatok javítására. Emellett a dereuláció is a szabályozási reform része, célja a gazdaság teljesítményének javítása [OECD 1997].

[91] OECD [1999a] alapján.

[92] 1993-ban a kormányzat hozzáfogott a versenypolitika megszigorításához, 761 hivatalosan nyilvántartott kartell létezett. Ezen számadatok tekintetében nem csoda, hogy a régi gazdasági versenytörvény alapján a holland gazdaságot az 1980-as években a kartellek paradicsomának tekintették.

képezett. Az új versenytörvényhez éppen ezért alapvető jogi és intézményi változások voltak szükségesek.

A reform mindenekelőtt a fogyasztók érdekeit tartotta szem előtt. A versenypolitika célja olyan környezet biztosítása, melyben a vállalatok nem korlátozzák vagy torzítják a versenyt és nem korlátozzák a fogyasztó választását. A fogyasztói politikák célja a vállalatok ösztönzése a teljesítményjavításra a fogyasztók választásai által. Ezen két politika kölcsönösen erősíti egymást.

Az új versenytörvény (Competition Law) 1998. január 1-én lépett hatályba és a kartellek tiltásán alapult[93]. A fúziós kontroll által a törvény megakadályozta meghatározó pozíció engedély nélküli létesítését a piacon, így akadályozva meg például túlzottan magas ár felszámítását. A törvény továbbá tiltja a vállalatok versenyt korlátozó megállapodását. A versenytörvény az összes gazdasági tevékenységre vonatkozik Hollandiában, bevezetése pedig jelentős intézményi változásokat eredményezett[94].

A gazdasági minisztérium (Ministry of Economic Affairs) a Kok kormány (1994-1998) ideje alatt elindította az MDW (Competition, Deregulation and Legislative Quality Operation) projektet, ami a második Kok kormány (1998-2002) ideje alatt is folytatódott.

6.1. Az MDW működésének céljai[95]

Az MDW működésének középpontjában a verseny javítása, a versenyt akadályozó tényezők eliminálása áll törvénykezési vagy egyéb szabályozási eszközök megváltoztatása által. A cél egy jól működő gazdaság megteremtése, ahol a jólét szintje és a foglalkoztatási lehetőségek száma növekszik. Az MDW működésének kiindulópontja, hogy a szabályozás törvényes módozata szoros összefüggésben áll bizonyos gazdasági aspektusokkal. A törvénykezés átláthatósága például hatással van a fogyasztók piaci pozíciójára és ennél fogva a versenyre is. A kölcsönös függés miatt kapcsolták össze a törvényi és a gazdasági aspektusokat az MDW projekten belül. A projekt 1994-ben kezdődött a holland törvényi szabályozás vizsgálatával. Az MDW- t

[93] Az új versenytörvény a Római szerződés alapján készült harmonizálva az európai törvénykezéssel.

[94] Department of Economic Affairs [1998] és az OECD [1999c] alapján.

[95] Department of Economic Affairs [1998] alapján.

sokoldalú, multidiszciplináris és célorientált megközelítés jellemzi erős politikai és közigazgatási felügyelet mellett, erőssége, hogy projektként működik.

A fennállása során véghezvitt reformok közé tartozik az 1996-ban elfogadott nyitvatartási időt szabályozó törvény (Shopping Hours Act), aminek a keretében engedélyezték a hosszabb bolti nyitvatartási időt. Az eredmény pozitív, a vásárlók elégedettek a megnövelt nyitvatartási idővel. A Central Bureau for the Foodstuffs Industry kutatása szerint a szupermarketek 3%-kal nagyobb forgalmat regisztráltak a hosszabb nyitvatartási idő miatt[96].

Kiemelkedő jelentőségű projektnek tekinthető a társaságalapítással és fenntartással kapcsolatos adminisztratív költségek csökkentése, mely fontos a gazdaság dinamikájának szempontjából, hisz belépési korlátot jelenthet azok számára, akik új vállalatot akarnak indítani. A cégek alapítását szabályozó törvény a holland kis és középvállalatok 50%-át érinti, ezek közül is főként a kiskereskedelmi szektorban tevékenykedőket. A törvény tiltja az új vállalatok engedély nélküli alapítását, mely belépési korlátot jelent az újonnan érkezők számára. Az engedélyezést számos előfeltételhez kötik (néhány esetben ez szakmai képzettséget jelent). A törvényt 1996-ban liberalizálták, melynek keretében az új cégek alapításához szükséges feltételek számát 88-ról 8-ra csökkentették.

Az üzleti tevékenység engedélyezéséhez szükséges előfeltételeket is felülvizsgálták 1996-ban, csökkentve a belépési korlátokat. Korábban a holland üzleti tevékenység engedélyezése minden részletre kiterjedő és szigorú volt, meghatározott szükséges végzettséget és gyakorlatot az olyan szektorokban, mint az építkezés, kiskereskedelem, különböző szolgáltatások. Az új törvény szerint, néhány szektort felszabadítottak a szabályozás alól, míg másokban már csak az alapvető üzleti képességeket követelik meg.

Néhány hivatással kapcsolatban az arra vonatkozó teljes szabályozási rendszer is felülvizsgálatra került, mint például az ügyvédek, bírósági végrehajtók, könyvelők, biztosítási brókerek esetében. Ezen szakmák tekintetében vizsgálták, hogy valóban szükséges e a továbbiakban is a jogilag védett státusz biztosítása.

[96] 1996-tól a bolti nyitva tartás reggel 6-tól este 10-ig engedélyezett. Hollandiában a nyitvatartási idő hosszabb, mint Németországban vagy mint Belgiumban, azonban 40%-kal rövidebb, mint az Egyesült Királyság vagy az USA terültén.

Általánosan elmondható, hogy a szabályozásban történt változások az egyes szektorokban a piaci erőket erősítették. Az 1994-ben elfogadott kormányzati kezdeményezés a piaci működés tökéletesítését, a deregulációt, valamint a szabályozás minőségének javítását tűzte ki célul. Fennállása alatt megközelítőleg harminc szektor működését vizsgálták meg.

7. Konklúzió

A holland szabályozási reform célja egy nyitott, versenyképes gazdaság létrehozása volt a szociális biztonság megvalósítása mellett, ahol a középpontban a gazdasági alkalmazkodóképesség javítása és az innováció támogatása állt. A siker létrejöttében olyan makroökonómiai tényezők játszottak szerepet, mint az államháztartás konszolidációja, a gazdasági nyitottság magas foka, a bérkorlátozás, a munkaidő csökkentése, a holland forint német márkához való árfolyamrögzítése és kereskedelmi többletet eredményező relatív értékcsökkenése, a növekvő munkapiaci rugalmasság és a társadalombiztosítási reform. A költségstruktúra javításával növekedett az állam versenyképessége mind Európában, mind a globális piacokon. A növekvő hatékonyság pedig különösen nagy szerepet játszik az olyan kis nyitott nemzetgazdaságokban, mint Hollandia. A rugalmasság a nyitott európai piacokon a verseny intenzívebbé válása mellett szintén jelenős versenyelőnyt biztosít. A termékek és szolgáltatások árának csökkenése és ezzel párhuzamosan a minőség javulása a fogyasztók érdekeit szolgálják[97]. Végül kiemelendő a szabályozási protekcionizmus magas szintjének létrehozása és fenntartása olyan területeken, mint az egészségügy és a biztonság, a környezetvédelem, illetve a fogyasztók védelme rugalmasabb és hatékonyabb szabályozási és egyéb eszközök bevezetése által a piacihoz hasonló működési mechanizmussal[98].

Az időközben lezajló társadalmi változások is nagy szerepet játszottak a sikerben. A Wassenaari társadalmi megegyezés fontosságán túl ide sorolható nemcsak a közgazdálkodás területén bekövetkező szemléletváltozás és a közszolgálati kultúrában megfigyelhető változások, hanem a társadalom struktúrájának megváltozása is az

[97] Például a villamosenergia árának és a szállítási költségek csökkenése vagy az egészséggondozás területén megnövekedett választék minőségjavulást eredményezett. Az üzletek hosszabb ideig való nyitvatartása pedig a fogyasztók kényelmét szolgálja.

[98] Részben az OECD [1999d] felhasználásával.

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 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 közgazdálkodás 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 gazdasági struktúrában bekövetkező változások szintén jelentős szerepet játszottak a siker létrejöttében. Az új versenytörvény és az MDW projektjei a gazdaság egészében és a különböző szektorokban a gazdasági liberalizációt, a gazdaság dinamikájának a növelését hivatottak megvalósítani. Ez a törekvés vezetett el az 1994 után bekövetkező reformokhoz. A megfelelő szabályozás elősegíti a változó feltételekhez való alkalmazkodást mind Európában mind a nemzetközi piacokon.

A monetáris politikában a stabilitás 1983-tól kezdődően megvalósult, amióta a holland forint árfolyamát a német márkáéhoz kötötték. Az államháztartás stabilitását szolgálja a fent említett reformokon túl az adósságarány csökkentése, a deficit csökkentése, amely megteremtette az alapot a jó gazdasági teljesítményhez.

A gazdasági reformot ugyanakkor nem tekinthetjük befejezettnek. Napirenden van a hosszútávú, alacsony szakértelmű munkanélküliség kezelése, a termelékenység növelése, a szociális juttatásban részesülők számának csökkentése, a közfinanszírozás egyensúlyban tartása, hosszútávon az adósságarány és a kamatteher csökkentésére, a munkapiac túlszabályozottságának megszűntetése, a piaci mechanizmusok szélesebb alkalmazása. A további makroökonómiai reformok pedig fokozhatják a gazdaság teljesítőképességét.

A korábban felsorolt feladatok mellett a gazdaság olyan új kihívásokkal néz szembe a közös valutatérségen belül, ami a globalizációs folyamatokból, a gyors technológiai fejlődésből, a nemzetgazdaságok strukturális változásaiból adódik. A konszenzuskeresési és tárgyalási rendszer, valamint a döntéshozatali folyamatok további korszerűsítése szükséges, amely esetenként lassú és inkoherens.

A holland tapasztalatok azt bizonyítják, hogy lehetséges a jóléti állam sikeres reformja, amely lényegesen különbözik a „laissaz-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 szükséges, de nem elégséges feltétele a gyors gazdasági növekedésnek és a társadalmi sikernek, mely utóbbi gazdasági és társadalmi innováció függvénye. Ennek megvalósulását Hollandiában a túlzott egyenlősítés, a munkapiac túlszabályozása, az emberek önállótlansága gátolta. Mindazonáltal, érdemes ezen tapasztalatból tanulni annak érdekében, hogy leszűrjük azokat az elemeket, amelyek relevánsak lehetnek más országok számára.

IV. Külön út – átmeneti siker?

Ebben a fejezetben az Európai Unió egyik tagállamát, a korporatív[99] gazdaság egyik példájának tekinthető Ausztria[100] kis, nyitott, föderális berendezkedésű államát veszem górcső alá.

Az osztrák gazdaságban a második világháború utáni újjáépítési periódust viharos gazdasági expanzió jellemezte; az olajválságot követően pedig a fejlett tőkés országok között egyedülálló módon alacsony infláció és alacsony munkanélküliség, valamint az átlagosnál dinamikusabb gazdasági növekedés állította az országot a figyelem központjába. A felfokozott külső gazdaságpolitikai érdeklődés miatt ekkor került széles körű vizsgálat alá az osztrák modell, azaz az osztrák gazdaságpolitika és az intézményrendszer. Az 1980-as évek elején azonban a gazdaságban strukturális problémák jelentkeztek, melynek eredményeként a növekedési ütem jelentős mértékben lelassult, míg a 2000-ben bekövetkező politikai változások végre ismét kedvező gazdaságpolitikai fordulatot hoztak.

Az alábbiakban elsőként a második világháború utáni újjáépítés során kialakult gazdasági helyzetet mutatom be, majd az osztrák társadalmi partnerség kialakulását, változásait és szerepét vizsgálom. Ezt követően napjaink Ausztriáját elemzem a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás szempontjából, fókuszálva az államháztartás helyzetére és a szövetségi berendezkedésből adódó komplex fiskális kapcsolatokra.

---

[99] A kapitalista gazdaság két történeti típusa – a szabadversenyes piacgazdaság, illetve az állami beavatkozással összekapcsolódó vegyesgazdaság – között foglal el köztes helyet a tárgyalásos (neokorporatív) gazdaság. Jellemzője, hogy az állam nem autonóm szereplő, hanem a magángazdaság érdekcsoportjainak befolyása alatt áll, a gazdaság koordinációja pedig a kulcsfontosságú gazdasági szereplők érdekszervezetei között létrejött alkuk révén valósul meg. A sikeres döntéshozatal előfeltétele a kevés számú kompetens, megbízható szereplő részvétele az alkufolyamatokban, melyek az egyes érdekcsoportok, állami bürokrácia és a politikai pártok között folynak. A neokorporatív rendszer fénykora az 1950-es és az 1980-as évek közé tehető, napjainkra pedig jelentős változásokon ment keresztül. A decentralizációs hullám, a világgazdasági változások következtében a makroszintű érdekegyeztetést felváltotta az alacsonyabb, mezo-, illetve mikroszintű egyeztetési rendszer [Gedeon 2000].

[100] Az Osztrák Szövetségi Köztársaság kilenc tartományból áll, melyeket 84 körzetre tagoltak, majd pedig további közösségekre osztottak fel.

1. Ausztria gazdasága a világháború után

Az 1945. április 29-én megalakult második Osztrák Köztársaságnak szembesülnie kellett a második világháború következményeivel: megsemmisült a nemzeti vagyon számottevő része, élelmiszerhiány és vágtató infláció lépett fel, virágzott a feketepiac, valamint bevezették a jegyrendszert. Az újjáépítési periódust hátráltatta az ország megszállási övezetekre való felosztása,[101] hiszen a nemzetközi helyzet rendezetlensége miatt nehezen indultak meg a beruházások[102].

Az osztrák gazdaságnak az ötvenes évek elejéig tartó helyreállítási periódusában az ipari szektor rekonstrukciója és fejlesztése gyorsabb ütemben történt, mint a mezőgazdasági szektoré, mivel a nemzetközi segélyek[103] – melynek következtében nem volt tőkehiány – azt támogatták jobban. A nyugati tartományok iparosítása révén az ipari létesítmények a korábbinál arányosabban oszlottak el az ország területén, bár a Bécsi-medence továbbra is a legnagyobb ipari övezet maradt. Megjegyzendő, hogy 1946 és 1947 között Ausztriában is jelentős államosítási hullám söpört végig[104].

A második köztársaság újjáépülő gazdaságának talán legsajátosabb vonása volt, hogy a világháború utáni időszakban – a hasonló helyzetű országoktól eltérően – nem beszélhetünk tömeges munkanélküliségről. Az 1952–1953-as stabilizációs válság – melyet restrikciós intézkedéssorozattal fékeztek meg, és amelynek keretében megvalósult a deficit mértékének csökkentése adóemelésen és kiadáscsökkentésen keresztül – és az időszakos ingadozások kivételével fokozatosan megvalósult a teljes foglalkoztatottság. Sőt később, a hatvanas években a növekvő gazdaság igényeit már külföldi vendégmunkásokkal (török, jugoszláv) kellett fedezni[105]. A munkaerő-piaci helyzet csak a nyolcvanas évek felé vett kedvezőtlen fordulatot.

---

[101] Tirol és Voralberg francia, Stájerország és Karintia angol, Salzburg és Felső-Ausztria Dunától délre eső területe amerikai, Felső-Ausztria északi része és Alsó-Ausztria és Burgenland szovjet megszállási övezet volt. Bécset szintén négy övezetre osztották fel, a belvárost a négy győztes hatalom közösen irányította.

[102] Az egyenlőtlen regionális fejlődésnek részben következménye, részben kiváltója, hogy a fiatal mobil szakképzett munkaerő egy része átvándorolt a nyugati területekre.

[103] Meghatározó szerepe volt az 1952-ig nyújtott Marshall-segélynek.

[104] 1946-ban született törvény a kulcsfontosságú ipari ágazatok és a nagybankok államosításáról.

[105] Ausztriában foglalkoztatott külföldiek számát csak 1974-től kezdték el fokozatosan csökkenteni.

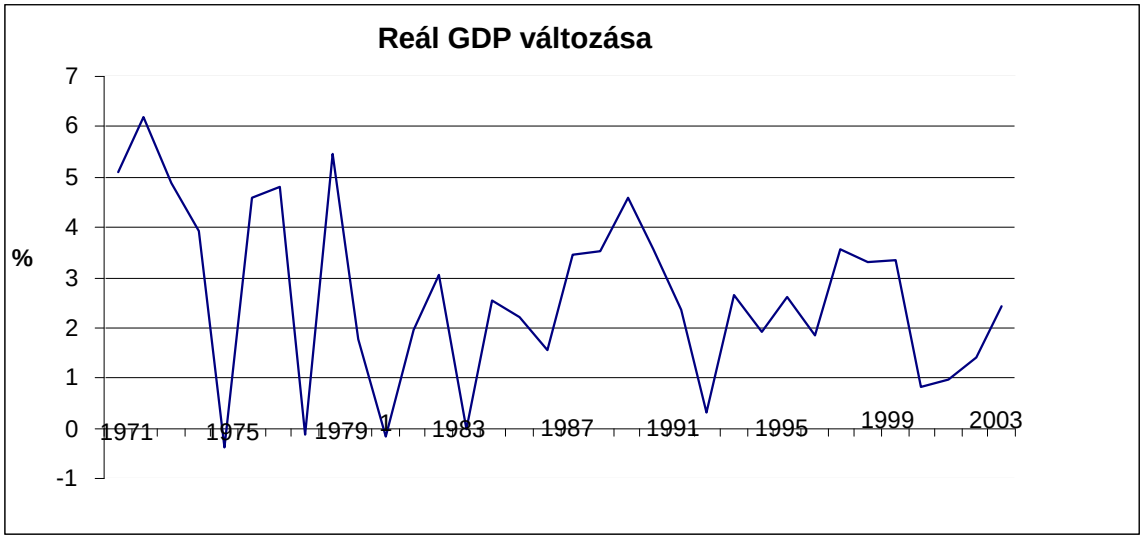
Az újjáépítési periódust viharos gazdasági expanzió jellemezte, az ezt kísérő inflációt pedig az 1951–52-ben végrehajtott stabilizációs intézkedések fékezték meg véglegesen. A stabilizációval egy időben lezárult a Marshall-segély folyósítása, ezután az ország már csak a saját erejére támaszkodhatott. A korabeli sajtó által osztrák csodának nevezett jelenség 1953-ban kezdődött és 1954-ben bontakozott ki. Az átmeneti 1967–68-as recessziót követő újabb fellendülés végét az 1973-as energiaár-robbanás jelentette, ami egyben így egy hosszú fejlődési szakasz vége is volt.

Az olajválság után a fejlett tőkés országok között egyedülálló módon az alacsony infláció és az – immár jellemző sajátosságnak nevezhető – alacsony munkanélküliség, valamint az átlagosnál dinamikusabb gazdasági növekedés állította a figyelem központjába az osztrák gazdaságot. Az érdeklődés miatt ekkor került széles körű vizsgálat alá az osztrák modell, azaz az osztrák gazdaságpolitika és az intézményrendszer.

Az osztrák gazdaság teljesítményét az 1971 és 2004 közötti periódusban az 18. ábra mutatja be, míg a munkaerő-piaci helyzet 1960 és 2004 közötti alakulását a 19. ábra szemlélteti. A 20. ábra pedig az árszínvonal alakulását bemutató GDP-deflátor[106] 1971 és 2004 közötti alakulását ábrázolja.

[106] A GDP-deflátort a folyó áras (adott évi árakon) GDP és a változatlan áras reál-GDP hányadosaként számítják. Értéke megmutatja az egész gazdaságra jellemző árszínvonal-változást.

18. ábra: A reál GDP változása Ausztriában (1970-2003)

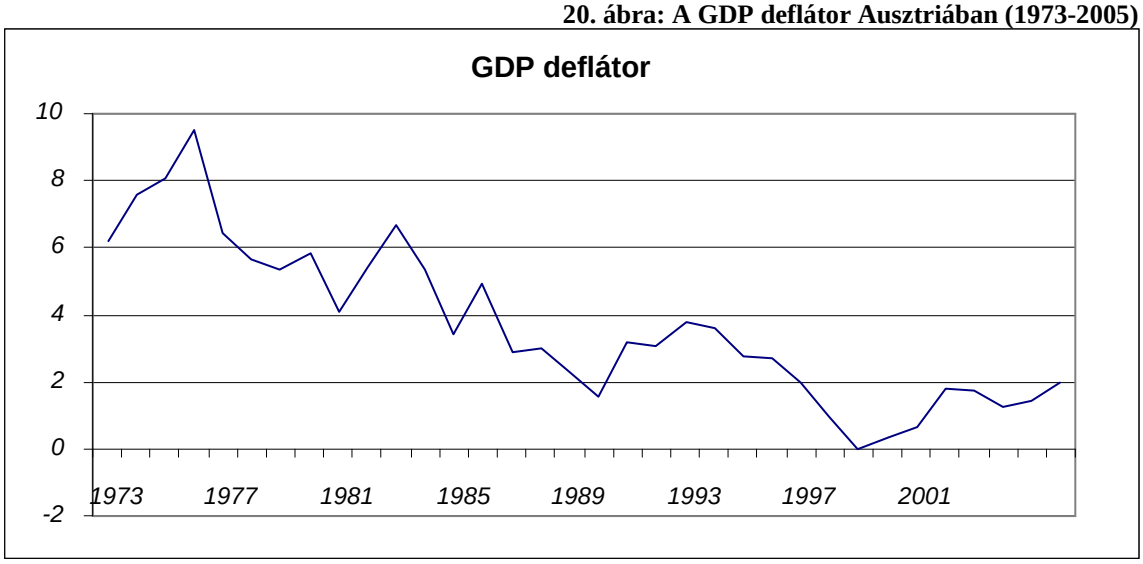


Forrás: OECD Statistical Database

19. ábra: A munkanélküliségi ráta Ausztriában (1960-2005)

Forrás: OECD Statistical Database

20. ábra: A GDP deflátor Ausztriában (1973-2005)



Forrás: OECD Statistical Database

Az osztrák gazdaságnak tehát az olajárrobbanást követő recesszióból úgy sikerült kilábalnia, hogy megtartotta a foglalkoztatás magas szintjét és az árszínvonal stabilitását. Az osztrák gazdaságpolitika emellett sikeresen tompította a konjunkturális ingadozásokat[107]. Az ország gazdasági teljesítményének kedvező alakulásában az osztrák szociális partnerség intézménye is nagy szerepet játszott.

A gazdasági stabilizáció sarokköve volt, hogy a schillinget – stabilitása érdekében – 1971 elején a dollárral szemben felértékelték, majd Ausztria volt az első ország, amely valutájának lebegtetése mellett döntött. 1973 és 1976 között követték az európai országok egyezménye alapján kialakított valutakígyót,[108] majd – több nyugat-európai ország gyakorlatához hasonlóan – a schillinget az egyik legkevésbé inflálódó valutához, a nyugatnémet márkához kötötték. A valuta stabilitása nagyban hozzájárult Ausztria kedvező nemzetközi megítéléséhez. A fizetési mérleg eredményének javításához az 1977-ben megtett intézkedések – belső kereslet csökkentése, export növelése – eredményesnek bizonyultak.

Az 1980-as évek elején azonban az osztrák gazdaságban strukturális problémák jelentkeztek, melynek eredményeként a növekedési ütem jelentős mértékben lelassult.

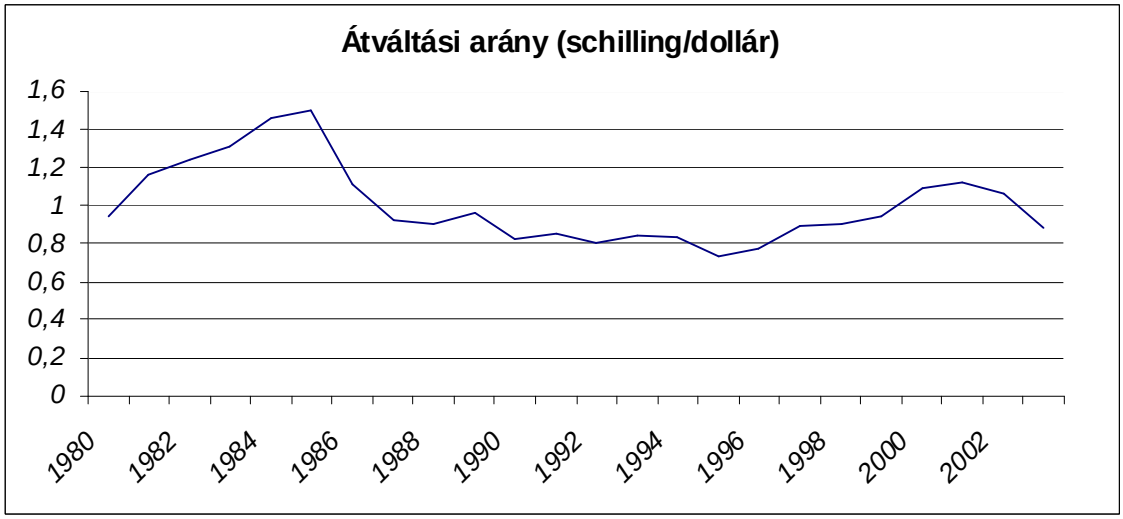
[107] A gazdaságpolitika céljai szinte azonosak voltak más jóléti államok politikájával. Ide sorolható a külső egyensúly biztosítása, a teljes foglalkoztatottság megvalósítása, gazdasági növekedés, pénzstabilitás.

[108] 1972 és 1977 között számos EK-országban a valuták egymás közti árfolyamát egy szűk sávon belül tartották, de más országok valutjáához képest az árfolyamok szabadon mozogtak. Ennek grafikus ábrázolása egy tekergő kígyóra emlékeztet.

Az árszínvonalat továbbra is kedvezőnek tekinthetjük, valamint a 4% körüli munkanélküliségi ráta is alacsonyabb az OECD átlagához képest[109]. 1980-ban a schilling a dollárral szemben kissé felülértékeltté vált, így szükség volt az árfolyam korrekciójára[110].

A 21. ábra a schilling dollárhoz viszonyított éves átlagos átváltási arányát mutatja az 1980 és 2003 közötti időszakban.

21. ábra: Az átváltási arány Ausztriában (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

A továbbiakban az 1970-es évek olajválságát követő gazdasági modell létrejöttében nagymértékben szerepet játszó társadalmi partnerség kialakulását és szerepét vizsgálom.

2. Társadalmi partnerség és eredményei

A társadalmi partnerség Ausztriában intézményesített kooperációnak tekinthető a munkapiac, az üzleti élet és a kormányzat között, amely magába foglalja a gazdaság- és társadalompolitika minden fontos aspektusát[111]. Az osztrák társadalmi partnerség

[109] A foglalkoztatási szintre kedvezően hatott a munkaidő többszöri csökkentése, valamint az 1980-as évek elejétől bevezetett korkedvezményes nyugdíj intézménye.

[110] Richter–Székffy [1987:25-62] felhasználásával.

[111] A nyugati iparosodott államok között Ausztria mutatta a legerősebb korporatív jellemzőket. Ez segítette hozzá Ausztriát, hogy az OECD-országok között itt éltek a legkevésbé a sztrájk eszközével. Az egy alkalmazottra eső sztrájk ideje Ausztriában 1965 és 1991 közötti időperiódusban 122,2 perc összesen, míg szintén a szociális korporatizmus példájának tekinthető Norvégiában ez a szám 707,5, Dániában

jellemzője, hogy a résztvevők elsődleges célként a gazdasági növekedést és a teljes foglalkoztatást jelölik meg, míg a jövedelem elosztásával vagy az újraelosztással kapcsolatosan nem fogalmaznak meg célokat.

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 – hazánkban inkább utópiaként ható – példájának tekinthetjük azt, hogy a második világháború után a korábban ellenséges pártok létrehozták a szociáldemokraták[112] és konzervatívok nagykoalícióját[113]. 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[114]. Az egyes pártokkal kapcsolatban álló gazdasági érdekcsoportok jelentős mértékben megtartották függetlenségüket és kiterjesztették az együttműködést számos gazdasági és társadalmi kérdésre is. Megfigyelhető volt a megegyezésre törekvő, folyamatos gazdaságpolitika felé való elmozdulás, mely által az egypárti kormányzás kockázatai mérsékelhetőek voltak mind a kormányzó, mind az ellenzéki pártok számára. Végül fontos kiemelni, hogy az osztrák nemzetgazdaságban mind a külföldi tőke, mind az állami szektor lényeges érdekeltségekkel bírnak[115].

---

pedig 2223. Liberális korporatív országokban, mint Svájcban 14 perc, Hollandiában 315 perc ugyanebben a periódusban, míg Belgiumban 1965 és 1980 között 1548 perc az egy alkalmazottra jutó sztrájk ideje összesen [Butschek 1991]. Ez a helyzet csak 2000 februárjában, a néppárti–szabadságpárti kormány megalakulása után változott meg fokozatosan Ausztriában. Az elsőként hatalomra került Szabadságpárt szerint elérkezett az idő az eltérő érdekek nyílt ütköztetésén alapuló akaratnyilvánítás meghonosítására [Földvári 2001].

[112] 1991. június 15-től az Osztrák Szocialista Párt névmódosítással felvette az Osztrák Szociáldemokrata Párt nevet.

[113] Leopold Figl kancellársága (ÖVP) és Adolf Scharf (SPÖ) alkancellársága mellett három kormány, majd Julius Raab kancellársága mellett négy kormány is alakult.

[114] Josef Klaus második kormánya már csak kizárólag néppárti tagokból állt (1966–1970). 1970-től 1983-ig Bruno Kreisky négy kormányt vezetett kizárólagosan szocialista párti alapon.

[115] Nowotny [1993] alapján.

Az osztrák társadalmi partnerség makroökonómiai szempontból vizsgált leglátványosabb sikerét 1968 és 1975 között érte el, amikor a gazdasági növekedés fenntartásában az osztrák export bérköltségeiben megmutatkozó komparatív előny megszerzésében nagy szerepet játszott a szakszervezeti bérpolitika. A bérek mérsékelt növekedése következtében ugyanis az osztrák gazdaság viszonylag gyorsan túljutott a világgazdasági válságon, valamint nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az osztrák gazdaság az 1980-as években is megőrizte ezen a területen komparatív előnyét[116]. A munkaerő-piaci gondok mérséklésére 1973 után fokozatosan csökkentették a vendégmunkások számát, 1975-ben 2 órával csökkentették a heti munkaidőt (40 órára), növekedett a részmunkaidőben foglalkoztatottak száma, korkedvezményes nyugdíjat vezettek be.

Mikroökonómiai szempontból azonban az osztrák társadalmi partnerség nem mutat a fentiekhez hasonló eredményességet. Ennek okaként egyrészt a nem hatékony erőforrás-allokációt nevezhetjük meg, másrészt pedig bizonyos szektorok és csoportok érdekében létrejött túlzott szabályozottságot[117]. A két nagy párt hosszú koalíciója alatt kialakult jelentős pártbefolyás[118] mellett Ausztria az egyesületek, az egyesülések, a különböző – természetesen polgári, civil – „titkos szervezetek" országává is vált. A szabadkőművesség a legmagasabb politikai, gazdasági szintekig ért, de például a katolikus diákegyesületek, a Burschenschaftok öregdiákjai is sajátosan összetartanak, egyengetik egymás útjait.

A társadalmi partnerség a 80-as években elvesztette makroökonómiai befolyását és népszerűségét, megváltozott a szerepe a politikaformálás területén, melynek jelentős hatása volt az osztrák korporativizmusra. Mára az osztrák gazdaságpolitikában makroökonómiai szinten már csak ritkán jelenik meg összehangolt érdekvédelem, szinte csak a bérpolitika, a munkajog és egyéb munkaerő-piaci kérdések területére korlátozva. A társadalmi partnerség makroökonómiai beszűkülése okának tekinthetjük, hogy az

[116] Külön specifikumként említhető, hogy Ausztriában a társadalmi partnerség alapelveit külön jogszabályokban nem rögzítették, az együttműködés kereteit az alapegyezmények jelentik.

[117] Az utóbbi években megindult változások közé sorolhatjuk azokat a mérsékelt lépéseket, melyek arra irányulnak, hogy lecsökkentsék a szubvenciókat, valamint deregulációs folyamatokat indítsanak el.

[118] „Akarja tudni, mi az az osztrák arányossági rendszer? Ha az ember végigmegy az Argentinierstrassen (ahol egykor az osztrák rádió székháza állt), s kezet akar fogni a rádió egyik felelős vezetőjével, megdöbbenve tapasztalja, hogy hirtelen két kezet kell megráznia". Ez a kijelentés az egykori osztrák kancellártól, Julius Raabtól származik 1956-ból, amikor a pártbefolyást igyekezett megvilágítani [HVG 1994b].

érdekegyeztetés előfeltételei a politika makroszintjén megváltoztak. Amíg a különböző szövetségek és kamarák tagjainak szintjén az érdekhelyzetek heterogenizálódtak, a csúcsszervezetektől való növekvő távolságuk egyre inkább kritikai szemlélettel párosult[119]. Ez egyrészt megnehezíti a szövetségen belüli érdekegyeztetést, másrészt hatása van a szövetségek közötti viszonyokra is.

A fontos döntésekben (pl. nyugdíjreform) az utóbbi időben az eljárást és a tartalmi részeket a kormánypártok határozták meg, a szövetségeknek egyre inkább csak legitimációs funkciója van[120].

3. Ausztria gazdasága a 80-as évek után

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 az eldöntése, hogy az adott fiskális politika fenntartható-e, rendkívüli fontossággal bír a közgazdasági szakemberek és a politikusok számára egyaránt. Nem véletlen, hogy a kérdés megválaszolásával szakértő közgazdászok hada foglalkozik ma is. Ajánlásuk egyértelmű: az adott gazdaságoknak fegyelmezettebb fiskális politikát kell folytatniuk, fokozatosan csökkenteniük kell az adósság/GDP arányát, kezelni kell a népesség öregedéséből adódó problémákat, valamint olyan strukturális változásokra van szükség, melyek a piaci erők működésének bekapcsolását, a kormányzati szektor hatékonyabbá tételét,[121] a költségvetési eljárás javítását[122] és a fiskális kapcsolatok megreformálását[123] feltételezik.

---

[119] A változásokat jól jelzi az osztrák Munkáskamara (Arbeiterkammer) tevékenységének megváltozása. Az 1992-es reform óta ugyanis ingyenes jogszolgálatot nyújt, ösztöndíjakat oszt és lakásépítési garanciát nyújt, emellett kulturális fórumokat finanszíroz és könyvtárakat tart fenn [HVG 1994a].

[120] Richter–Székffy [1987:11-24], Richter–Székffy [1987:63-108], Tálos [2003], Földvári [1993] és Guger [1990] felhasználásával.

[121] A közigazgatási reform részét kell képezze a közszférában való rugalmas munkavállalás megteremtése, valamint a közhivatalnokok nyugdíjrendszerének összehangolása az általános szabályokkal.

[122] Emellett pedig fejleszteni szükséges a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megteremtésére vonatkozó számításokat.

[123] Tanzi [2000] megfigyelése szerint néhány országban a gazdasági tevékenységekre vonatkozó rendelkezések nagy részét nem a nemzeti, hanem a szubnacionális kormányzatok hozzák létre. Ezt azzal magyarázza, hogy a kormányzat összes szintje szükségességét érzi annak, hogy kiadásait növelje és

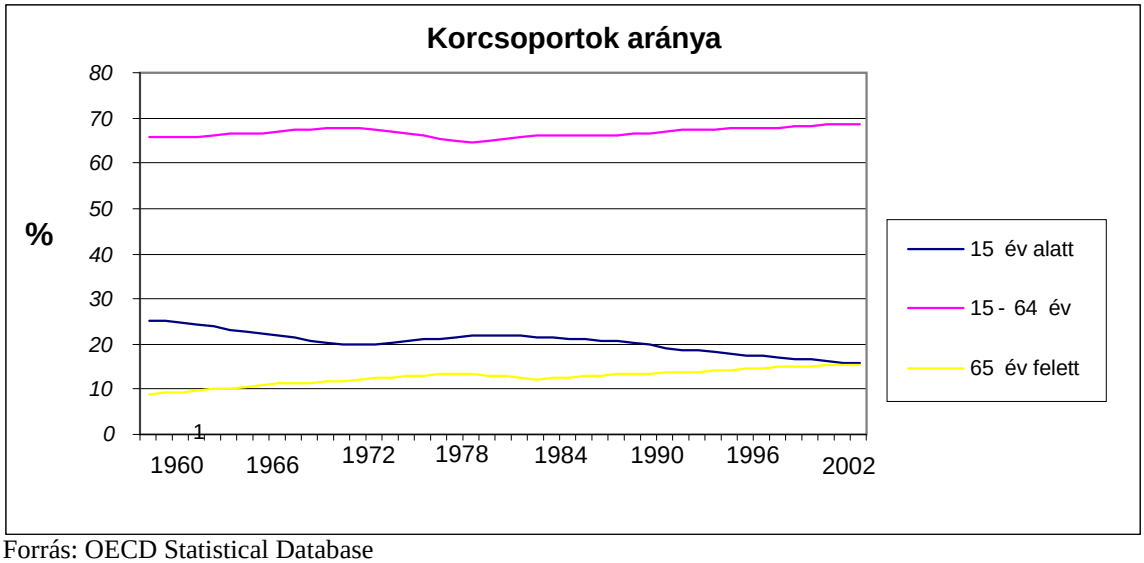
Ausztriában is csak a 80-as évek elején tudatosult a kormányzatban, hogy a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás biztosítása szempontjából az államadósság szintje magasnak tekinthető. Az általános problémának számító magas adósságszinten túl azonban az osztrák demográfiai folyamatok változása is növekvő terheket ró a kormányzatra, így Ausztriának kiemelten szükséges kezelnie a jelentős népességöregedésből fakadó fiskális problémákat, mivel – becslések szerint – 50 év múlva várhatóan a 64 év felettiek aránya kétszerese lesz a jelenleginek. Természetszerűleg ez nemcsak növekvő nyugdíj- és egészségügyi kiadásokat jelent, hanem csökkenő adó- és társadalombiztosítási bevételeket is. Mindez jelentős nyomást gyakorol a közfinanszírozási rendszerre mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, aláásva a hagyományos jóléti állam finanszírozását[124].

Az osztrák népesség korösszetételét a teljes populáció százalékos arányában a szemléltetés érdekében az 1956 és 2004 közötti időszak vonatkozásában az 22. ábra mutatja be.

néhány tevékenységet szabályozzon. Feltételezése szerint, a decentralizált kormányzatok működésével és a normaalkotás több szintjének létrejöttével a szabályozások száma is megnő. Néhány szabályozás természetesen szükséges és hasznos, azonban néhány kevéssé szükséges vagy egyenesen káros hatású. Mindennek az oka tehát az, hogy minden egyes közigazgatási szint saját céljait igyekszik megvalósítani, és ez a szabályozásra is hatással van. Ezért – véleménye szerint – újabb kormányzati szintek létrejötte – regionális vagy helyi – valószínűleg a káros szabályozás mennyiségét növeli. Emellett említést érdemel az is, hogy egyrészt nehezebb biztosítani a fiskális transzparenciát, amikor a szubnacionális szintek nagy jelentőségűek és függetlenül működnek a központi kormányzattól, valamint a decentralizált struktúra növeli az állami alkalmazottak számát és korlátozottak a lehetőségek a méretgazdaságosság előnyeinek kiaknázására.

[124] Eskesen [2002] alapján.

22. ábra: A korcsoportok aránya Ausztriában (1960-2002)



Forrás: OECD Statistical Database

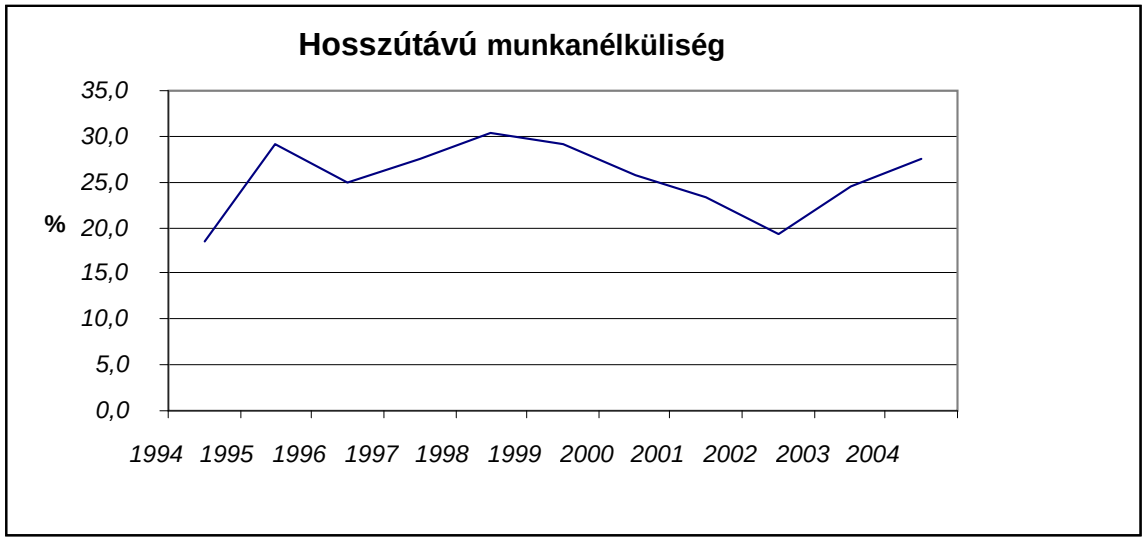
Az ábrán látható, hogy a vizsgált periódusban a 64 év felettiek aránya fokozatosan nő, az 1956-os 11,6%-ról 2004-re 15,7%-ra, és ez a tendencia várhatóan folytatódni fog. Ezzel párhuzamosan pedig a 15 év alattiak részaránya az 1970-es évektől kezdődően fokozatosan csökken, 2004-ben 16,2%-ot ért el.

A demográfiai változásokkal szoros kapcsolatban álló munkanélküliség nagysága Ausztriában – melynek alakulása a 23. ábrán látható – továbbra is alacsony, bár az 1970-es évek kezdete óta fokozatosan növekszik. A munkapiac általánosan jól működő, feszültségforrást főként a magas szezonális és a fiatalok körében megnövekedett munkanélküliség jelentett, miközben a hosszú távú munkanélküliség aránya még mindig alacsony. A munkanélküliségi ráta alacsonyan tartásának egyik eszközét az idősebb munkavállalók korai nyugdíjazása jelentette[125].

A 23. ábra az egy éven túli munkanélküliek százalékát mutatja be a teljes munkanélküliség arányában az 1994 és 2004 közötti időszakra vonatkoztatva.

[125] Az osztrák munkapiac relatív rugalmas, de az idősebb munkaerő részvételi aránya a legalacsonyabbak között van az EU-ban.

23. ábra: A hosszútávú munkanélküliség Ausztriában (1994-2005)



Forrás: OECD Statistical Database

A hosszas várakozások után 2003-ban elkezdett nyugdíjreform – a korábban kifejtettek miatt – értelemszerűen jelentősen javítja a hosszú távú fiskális pozíciót azáltal, hogy biztosítja a szükséges csökkenéseket a nyugdíjkiadásokban, annak ellenére, hogy a populáció öregedése nyomást gyakorol a nyugdíjrendszerre, és az növeli az egészségügyi és egyéb kiadásokat. Számos teendő maradt azonban még ezen a területen. Ide sorolható az egyes nyugdíjrendszerek harmonizációja – mely nemcsak az egyenlőtlenségeket csökkentené, hanem hosszú távon megtakarításokat generálna –, a rokkantsági nyugdíj rendszerének felülvizsgálata, valamint az idősebb dolgozók munkapiaci integrációjának elősegítése.

Jelentős gazdaságpolitikai problémára világít rá az is, hogy a kiskereskedelmi szektorban a rugalmasabb nyitvatartási időről 2003-ban ugyan végre törvényt alkottak, azonban a végrehajtás az államok hatáskörébe tartozik[126]. A kereskedelmi szektoron kívül egyes hivatások gyakorlása is komplex szabályozás alatt áll, ide értve az állami rendelkezéseket és az önszabályozást is. A mindenre kiterjedő szabályozás egyrészt magasabb árakat eredményez, másrészt ezzel áll összefüggésben az is, hogy meglehetősen kevés a piacról kilépő vállalkozás száma. Mindezek fényében érthető módon alapvetően szükséges a szabályozás versenyre gyakorolt torzító hatásának minimalizálása.

[126] Bár a szövetségi kormányzat megteremtette a törvényes lehetőségét annak, hogy az egyes államok megnövelhessék a területükön működő üzletek nyitvatartási idejét, ennek ellenére összességében az üzletek átlagos nyitvatartási ideje mégis itt a legrövidebb az EU-tagországok között.

Ausztriában meglehetősen nagy a nemzetközi versenynek kitett termelési folyamatok és a szolgáltatási szektor gazdasági teljesítménye közötti különbség[127]. Míg a termelés teljesítménye jónak mondható nemzetközi összehasonlításban is, a szolgáltatói szektor teljesítménye átlag alatti, melyre elsősorban a túlzottan korlátozó szabályozás szolgálhat magyarázatául, és pusztán már a belépési korlátok csökkentése által elérhető lenne a verseny fokozása[128]. A termékpiaci verseny erősödését tehát számos törvényi korlátozás eltörlése szolgálná, ami nemcsak a termelékenység javulását eredményezné, hanem a foglalkoztatás növekedését is, valamint növelné a fogyasztói jólétet. Néhány reformot már sikeresen bevezettek ezen a területen, de a számos, továbbra is meglévő jogi korlát a verseny gyengítését szolgálja[129]. A versenytörvény és a kartelltörvény (2002) reformja éppen ezért különösen nagy lépést jelentett az európai főáram irányába.

A szabályozási korlátok lebontása és a munkapiac kérdése hatásaiban a munkapiac liberalizációjának problémájában ér össze. A munkapiac liberalizálásának érdekében a hatóságok társadalmi párbeszédet kezdeményeztek a rugalmasabb munkaidő bevezetéséről, ami alacsonyabb túlóradíjakat eredményezhetne. A magán-munkaerőközvetítők segítségével történő elhelyezkedést megtiltó törvényt 2001-ben eltörölték. A 2003-as költségvetésbe már belekalkulálták a képzés fejlesztésére és a reintegrációra irányuló intézkedéseket is, az idősebb munkavállalók nem bérjellegű munkadíját pedig lecsökkentették.

Ezenkívül egyéb intézkedésként természetesen szükséges a bürokrácia további csökkentése, a Szövetségi Versenyhatóság (Federal Competition Authority) szerepének

[127] A termelékenység növeléséhez elengedhetetlen az oktatási rendszer hatékonyságának növelése, valamint az élethosszig tartó tanulás ösztönzése.

[128] A villamossági szektor liberalizációja 2001-ben, a gázszektor liberalizációja pedig 2002-ben történt az EU irányelveinek megfelelően.

[129] A kormányzat két lépésben megvalósította a nyugdíjrendszer reformját, valamint a közigazgatás rugalmasságának növelésére is tett lépéseket. Ezeken túl szükséges a rokkantsági járulékot igénylők képességeinek felülvizsgálata, valamint annak a lehetőségnek a megteremtése, hogy az adott állampolgár kötelezhető legyen az egészségi állapotának megfelelő munka elfogadására. Az adóreform csökkentette a társasági adót és a háztartások adóterheit, azonban szükséges az adórendszer egyszerűsítése, valamint torzító hatásának csökkentése. Indokolt a családok adóterheinek kiegyenlítésére szolgáló alap (Family Burden Eqalisation Fund) rendeltetési megjelölésének eltörlése és integrálása a szövetségi költségvetésbe [OECD 2005d].

erősítése, a privatizációs folyamatok folytatása és a kutatás-fejlesztés erősítése a gazdaság növekedési potenciáljának erősítése érdekében[130].

3.1. Fiskális kapcsolatok reformja

Az utóbbi években részben a globalizáció hatásaként, részben a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás szükségességére tett közgazdasági felismerés következtében az átalakuló jóléti államokban decentralizációs hullám söpör végig. A fiskális decentralizáció tehát mára igencsak divatossá vált mind az iparosodott, mind a fejlődő országok körében a közszektor teljesítményjavítása érdekében. Az általános feltételezés szerint, a helyi kormányzatok közelebb vannak az állampolgárokhoz, ezért fogékonyabbak a választókerületeik egyéni preferenciáira, valamint a közszolgáltatásokat is jobban meg tudják oldani,[131] mint a központi kormányzat, mivel a távolság csökkenti és torzítja a döntéshozatalhoz szükséges információkat. Ez az érv elég erős ahhoz, hogy semlegesítse a méretgazdaságosságból származó előnyöket a közjavak biztosítása területén. Ha tehát ezeket az érveket elfogadjuk, akkor egyet kell értsünk azzal is, hogy a kisebb országok sikeresebbek a nagyobbaknál a népesség szociális szükségleteinek kielégítése területén. A közszektor újrastrukturálása érdekében azonban a decentralizáció mellett a kötelezettségek és a rendelkezésre álló fiskális eszközök összehangolása is szükséges.

Ez az elméleti keret azonban meglehetősen általánosan nyújt precíz meghatározást a kormányzat bármely szintjén nyújtott speciális termékek vagy szolgáltatások – mint például az oktatás, egészségügy – biztosításának eseteire, amelyekről a mai napig viták folynak. A kormányzat különböző szintjeihez tartozó feladatok ellátásához pedig fiskális eszközöket szükséges rendelni. Ennek legkézenfekvőbb módja az adószedés, de ezenkívül említést érdemel a föderális rendszer azon sajátossága, hogy lehetőség nyílik a rendelkezésre álló források elosztására a közszféra különböző szintjei között (kormányközi szubvenció[132]). Ez

[130] OECD [2003a], OECD [2003b], OECD [2005a], IMF [2003] és IMF [2005] felhasználásával.

[131] Az Egyesült Királyságban (Skóciában és Walesben is) választottak a Blair-kormányzat alatt saját regionális parlamentet.

[132] A kormányközi szubvenciók fontos szerepet töltenek be a fiskális föderalizmusban, ami számos funkciót szolgálhat. Ilyen funkciók lehetnek a spillover előnyök internalizálása, a fiskális egyenlősítés, az adórendszer általános javítása. A kormányközi szubvenciók két általános formája különböztethető meg.

abban az esetben válhat valóra, ha egy kormányzati szint adóbevételei meghaladják a kiadásait, és többletét átruházza más kormányzati egység számára a költségvetése egy részének finanszírozására[133].

A közszektor tevékenységének vizsgálatához tehát szükséges áttekinteni a kormányzati szintek között meglevő komplex fiskális kapcsolatokat, hiszen a feladatok elosztása, illetve az ezt szabályozó alapelvek felülvizsgálata nagyban képes javítani a közszektor hatékonyságát. A kis önkormányzatok egybeolvasztása például a méretgazdaságosságból fakadó előnyök kiaknázását jelentené. Az önkormányzatok adóbeszedési jogosultságának kiterjesztése, az adómegosztási szabályok reformja, a költségvetési eljárási folyamat javítása által a közszolgáltatások kínálatát jobban összhangba hozhatná a helyi kereslettel és javíthatná az elszámoltathatóságot is.

Az osztrák szövetségi állam három kormányzati szintre tagolódik – a szövetség (der Bund), a tartományok (die Länder) és az önkormányzatok (die Gemeinden) –, melyeket önálló választott kormányzati intézmények, független döntéshozatal és költségvetési autonómia jellemez. A tartományok[134] önálló törvényhozói hatalommal rendelkeznek, az önkormányzatok autonómiáját pedig helyi ügyekben az alkotmány is garantálja. A decentralizált döntéshozói hatalom lehetővé teszi a helyi érdekek szem előtt tartását. Mint a legtöbb föderációban, az adóbevételek itt is szövetségi szinten központosítottak, míg a kiadások decentralizáltak[135]. Következésképpen a vertikális

---

Az első a feltételes szubvenció (conditional grant), vagyis a források felhasználása bizonyos feltételekhez kötött, a második pedig a feltétel nélküli szubvenció (unconditional grant), amikor a felhasználás nincs korlátozva. A feltételes szubvenció a helyi szolgáltatások biztosításához nyújt segítséget, míg a feltétel nélküli szubvenció tipikusan a fiskális egyenlősítés céljaira alkalmas. Az ilyen transzferek alkalmazása előtt szükséges megismerni az egyes tartományok, államok fiskális szükségleteit és fiskális kapacitásait [Oates 1999].

[133] Oates [1999] alapján.

[134] A tartományok alkalmazzák a három szint kormányzati munkavállalóinak legnagyobb részét, kb. 43%-át, a szövetségi kormányzat és az önkormányzatok pedig a maradék 38%, illetve 19%-ot.

[135] Az államszervezet eltérő felépítése (centrális, decentralizált vagy föderális) a források eltérő központosítását engedi meg az államnak. Ezzel kapcsolatban találkozhatunk olyan elméletekkel, mely szerint a föderális rendszer erősen decentralizált struktúrájában az állami bürokrácia terjeszkedésére nagyobb lehetőség nyílik a politikai ellenőrző mechanizmusok gyengébb működése miatt. Ezzel ellentétben olyan érvelésekkel is találkozhatunk, miszerint a centralizált forma eredményez magasabb kiadásokat. Gedeon [2000:103] nemzetközi összehasonlítások alapján azt a következtetést vonta le, hogy a decentralizált, föderalista államszerkezet korlátozza az állami kiadások növekedését, mert a különböző kormányzati

egyenlősítő transzferek mennek végbe, valamint szövetségi szinten a döntéshozatal koncentrációja figyelhető meg. A kiadások decentralizációjának szintjét illetően Ausztria középső pozíciót foglal el az OECD-országok között, ámbár a tartományok kiadásai némileg alacsonyabbak más szövetségi rendszerű tagállamokénál[136]. Mivel a szövetségi fiskális kapcsolatok nem nevezhetőek hatékonynak az erőforrások elosztásában, megreformálásuk kiemelkedő fontossággal bír, összekapcsolva a közszféra reformját a fiskális konszolidációval[137].

Az osztrák szövetségi alkotmány (Bundes-Verfassungsgesetz) mellett az állam – a szövetségi állam és az egyes tartományok – pénzügyi viszonyait már 1948 óta külön pénzügyi alkotmányban (Finanz-Verfassungsgesetz) rendezi. A pénzügyi viszonyok alkotmányi szintű szabályozása a szokásos államháztartási, önkormányzati stb. törvényekben rögzített, s eképpen a többször és könnyebben változtatható normarendszer mellett szilárd alapját képezi az állam pénzügyi rendszerének. A rendszer sajátossága, hogy ezeket a pénzügyi alkotmányi rendelkezéseket mindenkor a négy évre érvényes pénzügyi kiegyenlítő törvény (Finanzausgleichgesetz, FAG) rendelkezései konkretizálják,[138] amely definiálja a kormányközi kapcsolatokat. A törvény a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok közötti megállapodás alapján születik. Meghatározza a kormányzat három szintje között megosztott adók típusát és az elosztási

---

szintek megakadályozzák azt. A centralizált államberendezkedés pedig több eszközzel rendelkezik a kiadásokat csökkentő reformpolitikák véghezvitelére.

[136] A kormányzati kiadások tartományi része 1985 és 2002 között növekedett, amíg az önkormányzatok része csökkent.

[137] Néhány évtizeddel ezelőtt a fiskális föderalizmus témaköre csupán csekély jelentőséggel bírt a közgazdasági irodalomban. Alexis de Toqueville azonban már több mint egy évszázaddal ezelőtt a fiskális föderalizmus meghatározása kapcsán lejegyezte, hogy a szövetségi rendszer létrehozásának elsődleges szándéka az országok eltérő méretéből fakadó különböző előnyöknek a kombinációja. A különböző előnyök realizálásához azonban szükséges feltérképezni, hogy mely kormányzati funkciók és hozzájuk tartozó eszközök működnek jobban centralizálva, és melyek a kormányzat decentralizált szintjén. Ez a hagyományos elmélete tehát egy általános keretet jelöl ki a funkciók átruházására a kormányzat különböző szintjein, és azokhoz alkalmas fiskális eszközöket is rendel. A központi kormányzat felelősségi körébe sorolja a makroökoómiai stabilizációt és a jövedelem újraelosztását. A kormányzat decentralizált szintjeinek feladata pedig a javak és a szolgáltatások biztosítása az egyéni választókerületek preferenciái és az adott körülmények függvényében. Ezáltal tudja a decentralizált szolgáltatás növelni a gazdasági jólétet.

[138] A törvény valójában egy paktum a szövetségi állam, az egyes tartományok, a városszövetségek és az egyéb települési szövetségek, önkormányzatok között.

arányokat,[139] valamint specifikálja a fő transzfereket a kormányzat szintjei között. A FAG azt is meghatározza, hogy milyen adófajtákat állapíthatnak meg önállóan a tartományok vagy az önkormányzatok. A megosztott adók – amelyeknek a beszedésére a szövetségi kormányzat jogosult – és a szövetségi kormányzat transzferei a szövetségi kormányzat alatt levő kormányzati szintek jelentős bevételi forrását jelentik. A transzferek nagy része meghatározott rendeltetésű, speciális programokhoz kapcsolódik. Az egyes programok megvalósításának gyakori megoldása az önkormányzatok és az állam közötti társfinanszírozás. A szövetségi kormányzatra jellemző bevételek újraelosztásának bonyolult rendszere ugyanakkor csökkenti az átláthatóságot.

Az alkotmányban rögzítve vannak azok a területek, ahol csak a szövetségi parlament hozhat törvényeket,[140] a többi terület a tartományi törvényalkotás[141] felelősségi körébe tartozik. A felelősségi területek azonban részben átfedésben vannak[142]. A szövetségi alkotmány az összes kormányzati szinthez rendel pénzügyi forrásokat a kijelölt feladataik teljesítéséhez, valamint előírja, hogy a kormányzat különböző szintjei kötelezettségeinek összhangba kell lennie a lehetőségeikkel (Konnexität). Jelenleg a kormányzati kiadások kb. 30%-át a szubnacionális kormányzatok költik el.

A 2004-ben felállított Alkotmányozó Konvent (Österreich Konvent) intézményes keretbe helyezte az alkotmányos reformról szóló vitákat, lehetőséget adva a fiskális szövetségi kapcsolatok javítására. A konventben a kormányzat, a politikai pártok és a társadalmi partnerek is képviseltették magukat. Feladatuk az volt, hogy átfogó javaslatot tegyenek a szövetségi kapcsolatokat egyszerűsítő alkotmányos reformra, de az alkotmány módosításáról végül nem született konszenzus.

---

[139] A legfontosabb típus a megosztott adók (gemeinschaftliche Bundesabgaben), úgymint a személyi jövedelemadó, társasági adó és az általános forgalmi adó, amit a szövetségi törvényhozás határoz meg. Más adóbevételek nem megosztottak, hanem helyi és tartományi kormányzatok rendelkezésére állnak (ausschliessliche Landesabgaben). Ezek a saját adók csak az önkormányzatok esetében játszanak jelentős szerepet, pl. a kommunális adó (Kommunalsteuer). Az ingatlanadó rátája az egyetlen jelentős adó, amit önállóan a szubnacionális kormányzat állapít meg.

[140] A szövetség felelősségi körébe tartozik a magasabb oktatási és a szakmai gyakorlati képzés, a szociális politika néhány területe, mint például a családok támogatása.

[141] A tartományok felelőssége biztosítani a társadalmi jólétet, az egészséggondozást a kórházi szektorban, az általános és a középiskolai oktatás néhány területét, ide tartozik még a természetvédelem, az építési szabályok, regionális infrastruktúra tervezése. A helyi hatóságok feladata a helyi tervezés, a helyi infrastruktúra biztosítása, a helyi szociális szolgáltatások.

[142] Például mind az államok, mind a helyi kormányzatok felelősek az iskolák fenntartásáért.

Az alkotmányos reformra pedig nagy szükség lenne, mert az elmúlt 10 évben összkormányzati szinten kiemelkedő szerephez jutottak az extra költségvetési egységek, ami tovább növelte a szövetségi fiskális kapcsolatok komplexitását, erősítve a transzferek növekedését a kormányzat és a nem kormányzati közszektor szereplői között.

Önmagában már a konzultációs mechanizmus javításával számba kellene venni a pozitív és a negatív externáliákat, ezáltal generálva költségmegtakarítást más kormányzatoknak. Ezzel egyidejűleg ugyanakkor a szövetségi fiskális kapcsolatok alapjainak reformja is szükséges. A kormányzatok közötti bevétel elosztási rendszernek sikerült ugyan elérnie a jövedelem kiegyenlítés magas fokát, a rendszer azonban mára már túlzottan összetett és átláthatatlan. A szövetségi fiskális rendszer reformjának erősítenie kellene az összhangot a kötelezettségek és a bevételek között. Végül szükséges eldönteni, hogy mely szolgáltatásokat képes a magánszektor a kormányzati szektornál jobban ellátni, és a kormányzat melyik szintje alkalmas leginkább a közszolgáltatások nyújtására[143].

4. Az államháztartás

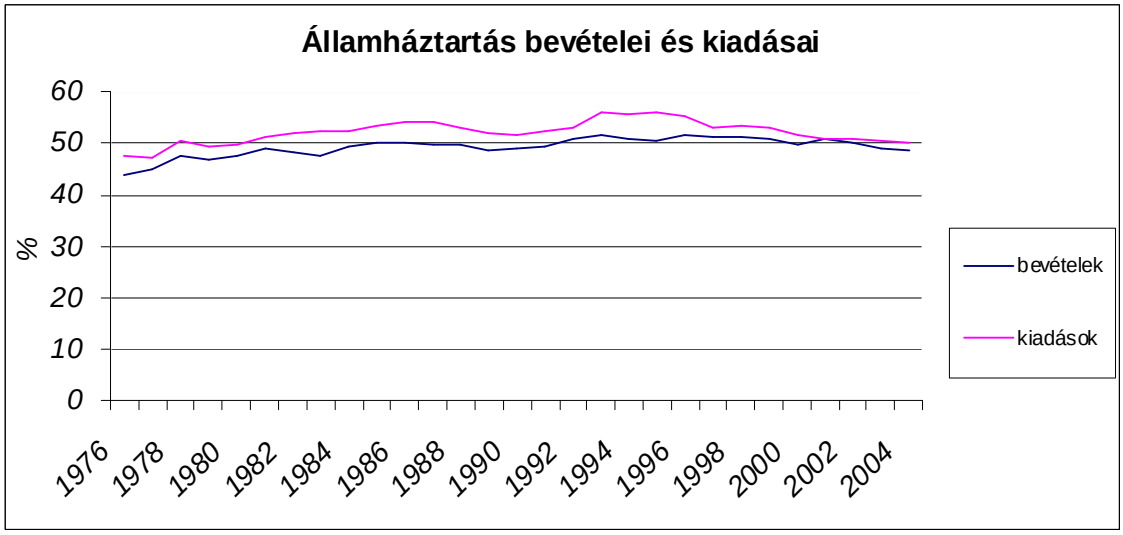
Örökzöld közgazdasági aggálynak tekinthető az állam nagyságának növekedése, túlzott beavatkozása a gazdasági folyamatokba. Mint ismeretes, az állam részesedésének arányát a GDP-ből ideológiai megfontolások, a fejlettségi szint alakulása, valamint az ad hoc mérlegelések alakítják. Általánosan elfogadott nézetek szerint ennek az aránynak 20% és 70% között kell lennie. Ez nem lehet lényegesen kisebb, mert akkor megnő a valószínűsége a gazdasági növekedést bizonytalanná tevő gazdasági kilengéseknek. Az államháztartás jövedelmi részesedésének nem szabad ezt az arányt meghaladnia sem, mert az a vállalati beruházások jelentős mértékű kiszorítását okozza, és ez a fenntartható növekedés ütemének csökkenéséhez vezet. Az állami kiadások GDP-arányos nagysága Ausztriában a 90-es évek közepéig növekedett (amikor az EU-ban jelentősen visszaesett), 1995-ben érte el a csúcspontját (56%-ot), majd 1996-tól fokozatosan csökkent, 2004-ben pedig a GDP 50%-a volt. Ez egy erőteljesen újraelosztó államberendezkedésre utal, melyhez hasonló a skandináv államokban jelenik meg. A hasonlóság ugyanakkor ebben kimerülni is látszik, mivel a skandináv államokban az

[143] OECD [2005c], OECD [2003a] és IMF [2005] alapján.

újraelosztás mértéke csökkenő tendenciát mutat. Svédországban például az elmúlt évtizedben 15%-ot meghaladó csökkenést realizáltak, ami egyértelmű gazdaságpolitikai váltás jelent: a fenntarthatóan kiegyensúlyozott háztartás megvalósítását tűzték ki célul[144].

A 24. ábra mutatja be az államháztartás kiadásainak alakulását az 1976 és 2004 közötti periódusban.

24. ábra: Az államháztartás bevételei és kiadásai Ausztriában (1976-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

A skandináv országok hagyományosan nagyobb kormányzati szektorral rendelkeznek, és ezzel párhuzamosan szociális kiadásaik is jóval nagyobbak nemcsak az ún. kontinentális országokban tapasztaltaknál, ahová Ausztria is tartozik, hanem az európai átlaghoz viszonyítva is. Náluk azonban az elmúlt 15 évben jelentős konvergencia tapasztalható a kiadások területén[145]. Aiginger [2006] vizsgálata szerint a kontinentális és a skandináv országok bevételeinek elosztásában az 1990-es években meglévő 7%-os különbség nem változott, azonban a közkiadások nagyságában levő különbség 4%-ról 1%-ra csökkent.

A fenntartható gazdasági növekedés megvalósításához nemcsak a technikai fejlődés megfelelő üteme, hanem az ahhoz szükséges beruházások megfelelő nagysága

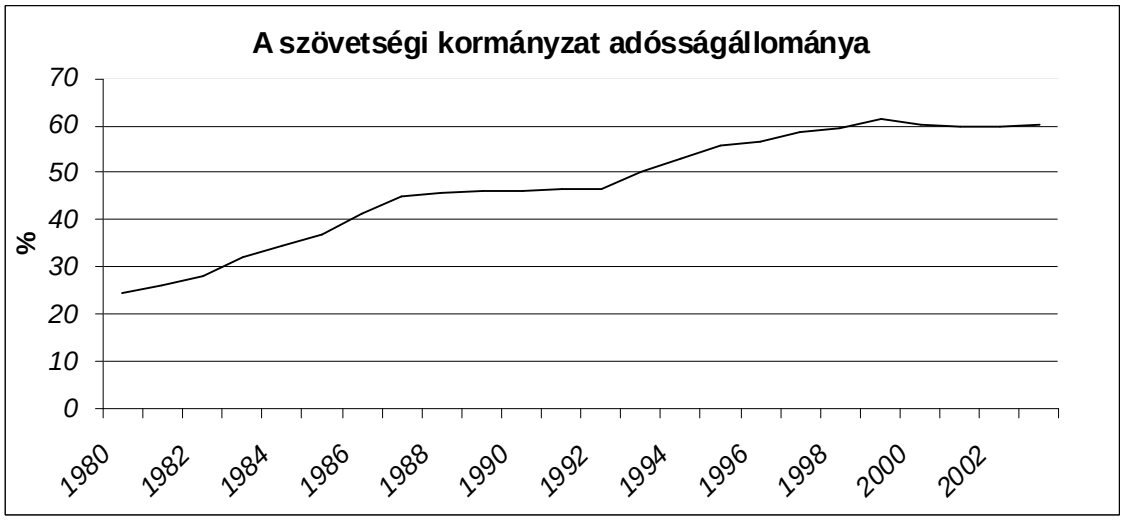
[144] Bartha [2005:157] alapján.

[145] Aiginger [2006] a kontinentális országok közé sorolta Olaszországot, Franciaországot, Németországot, Belgiumot és Ausztriát. A skandináv országok közé sorolta Dániát, Hollandiát, Svédországot, Finnországot és Norvégiát.

is előfeltétel, melyhez a kielégítő háztartási, vállalati és állami megtakarítás nélkülözhetetlen. Az egyik beruházást korlátozó tényező az állami hitelfelvétel, mivel az állam a tőkepiacon a vállalatok versenytársaként lép fel, ezért beszélhetünk az államnak a beruházásokat „kiszorító hatásáról". A felhalmozott államadósság – hasonlóan az állami hitelfelvételhez – kapcsolatban van a beruházások kiszorításával, mert kamatterhekkel jár. Az államadósság után fizetett kamat nemcsak deficites, hanem egyensúlyban levő államháztartás esetén is veszélyezteti a szükséges beruházási ráta fenntartását, az eladósodottság pedig könnyen növekvő arányúvá válhat.

A 25. ábra Ausztria adósságállományának 1980 és 2003 közötti alakulását mutatja be a GDP %-ában mérve.

25. ábra: A szövetségi kormányzat adósságállománya Ausztriában (1980-2002)



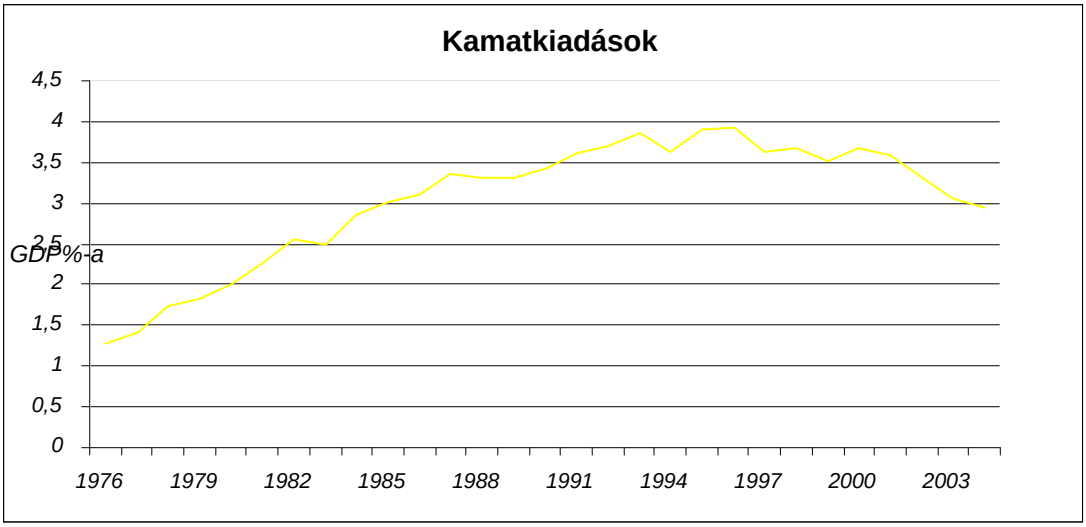
Forrás: OECD Statistical Database

Az ábrán látható, hogy míg a szövetségi kormányzat adósságállománya 1980-ban a GDP 24,7%-át tette ki, 1999-ig fokozatosan nőtt, illetve akkorra érte el csúcspontját (61,41%-ot), majd csökkenésbe kezdett. Ez a tendencia nagyban hasonlít a Hollandiában megfigyeltekhez, ahol az államadósság megugrása szintén a 80-as évek elejére tehető. A felhalmozott adósság csökkentése (az elsődleges egyenleg szufficitje révén) rövid távon restrikciós hatású, ami nem kedvez a gazdasági növekedés ütemének. Kompromisszumos célt jelenthet tehát az államháztartási deficit GDP-hez viszonyított arányának fenntartása.

A 26. ábrán látható, hogy az állami kiadások minél nagyobb részét teszik ki az államadósság után fizetett kamatkötelezettségek, melynek GDP-arányos nagysága

1996-ban érte el a csúcspontját (3,9%-ot), majd fokozatos csökkenés után 2004-ben már csak 2,94% volt.

26. ábra: A kamatkiadások Ausztriában (1976-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

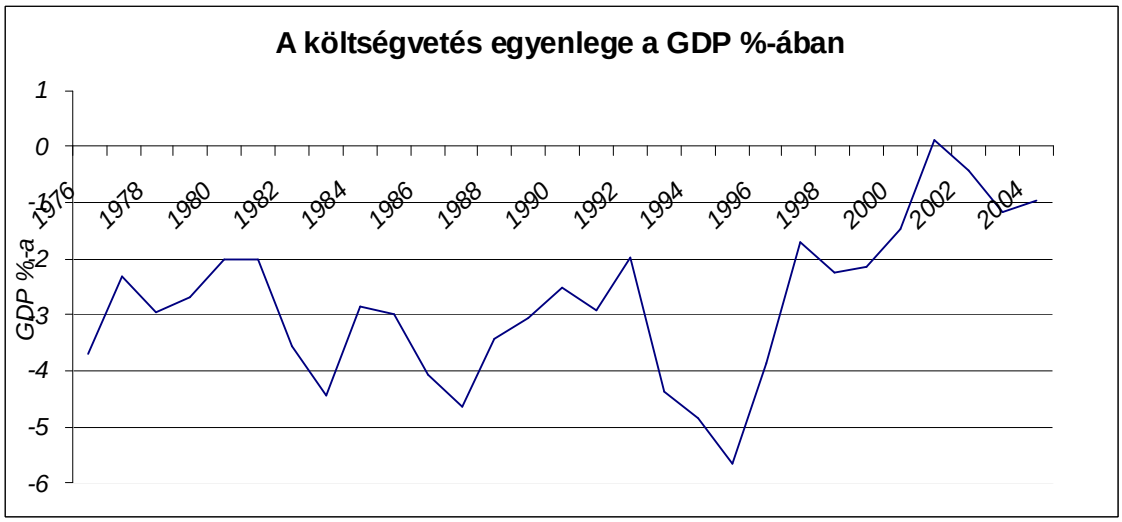
A 27. ábra Ausztria 1976 és 2004 közötti költségvetési egyenlegének alakulását mutatja be, melyen látható, hogy a deficit nagysága csökkenő. A szövetségi kormányzat költségvetésének egyensúlyát 2001-re – a tervezettnél egy évvel korábban – sikerült megteremteni. Ezt nagy kiadási korlátozások nélkül, főleg a bevételek növekedésével valósították meg. Ez a megoldás szemben áll a közgazdasági irodalomban javasoltakkal. Ott ugyanis olyan érvelésekkel találkozhatunk,[146] melyek azt hangoztatják, hogy a fiskális konszolidáció sikeressége[147] nagyban függ a költségvetési korrigálások felvállalásától, valamint nagyobb valószínűséggel lesz sikeres a konszolidáció, ha elsősorban a költségek lefaragásával érik el, mintsem a növekvő pótlólagos bevételekkel. A kiadások általános kategóriáin belül pedig a különféle juttatásokban és a közszektor munkabéreiben végbemenő csökkenések valószínűbben eredményeznek sikeres konszolidációt, mint a beruházási kiadások csökkenése. A beruházásokban megvalósuló csökkenés pedig azért jelent problémát, mert hátráltatja a gazdasági növekedést. Épp ezért kiemelkedő jelentőségű a közszféra reformjának – beleértve a

[146] Von Hagen [2003] alapján.

[147] Ezekben az irodalmakban a sikert a fiskális konszolidáció hosszútávon való fenntartása jelenti, azaz a deficit arányának csökkenése nem tűnik el.

társadalombiztosítási rendszer reformját – folytatása. Nem véletlen tehát, hogy a siker után 2002-ben ismét hiányt realizáltak.

27. ábra: A költségvetés egyenlege Ausztriában (1976-2004)

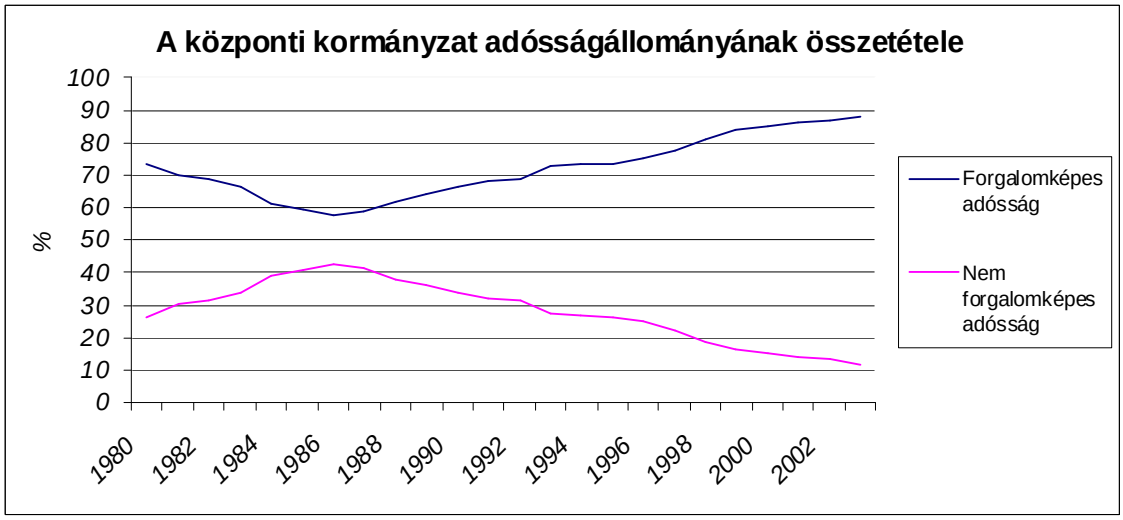


Forrás: OECD Statistical Database

Visszatérve a skandináv országokkal való hasonlósághoz, Aiginger [2006] a skandináv és a kontinentális államok elmúlt évekbeli gazdasági teljesítményét vizsgálva a legdrasztikusabb változást a költségvetési deficit alakulásában találta. A skandináv országokban a fiskális deficit a legmagasabb szintjét (5%-ot) 1993-ban érte el, ezzel szemben 2005-ben 2,5%-os többlettel zártak. A kontinentális modell országai – különösen Németország és Franciaország – alacsony deficittel rendelkeztek 1990-ben, de a csoport mindhárom nagy országának deficitje meghaladta a 3%-os szintet, és a csoport átlagát vizsgálva elérte a 3,5%-ot. Ez jelenleg 6%-os különbséget jelent a kontinentális és a skandináv modell országai között, mely világossá teszi, hogy sikeres a skandináv országok új stratégiája, melynek központi elemét jelenti a fiskális megfontoltság.

A 28. ábra bemutatja, hogyan változott az osztrák államadósság összetétele – forgalomképes (marketable) és nem forgalomképes (non-marketable) adósságeszközök viszonylatában – összhangban a nemzetközi tendenciákkal. Napjainkra már a forgalomképes adósság teszi ki a teljes államadósság döntő hányadát.

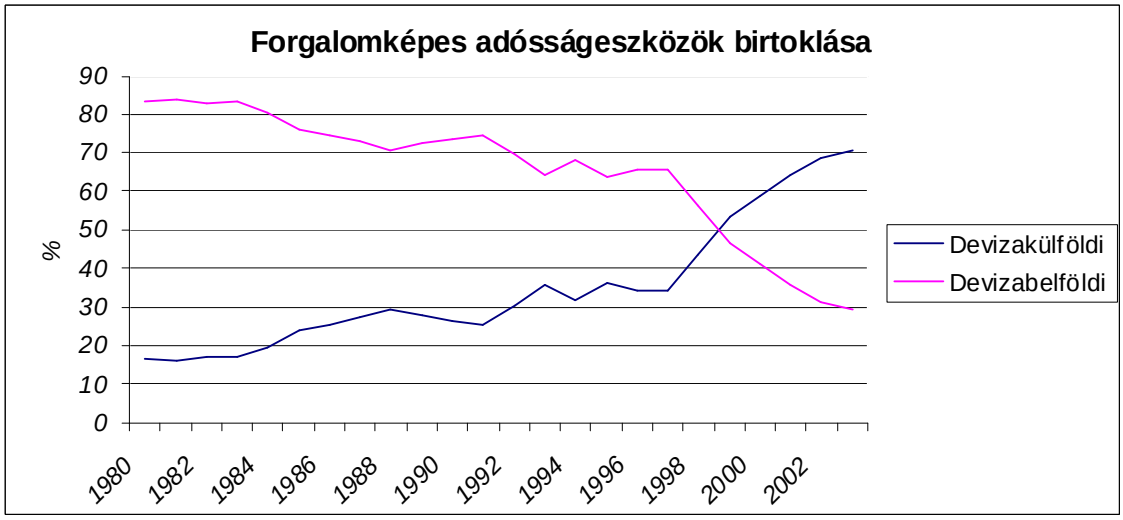
28. ábra: A központi kormányzat adósságállományának összetétele Ausztriában (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás azt feltételezi, hogy a kormányzat a végtelenségig képes folytatni a költségvetési politikáját, melyhez hozzátartozik a fizetőképesség kritériuma is. Szükséges különbséget tenni a fiskális és a külső fenntarthatóság (fiscal and external sustainability) kérdéskörében is. Éppúgy, ahogy nincs szükségszerűen közvetlen összefüggés a fiskális deficit és a folyó fizetési mérleg deficitje között, úgy nincs közvetlen összefüggés a fiskális és a külső fenntarthatóság között sem, bár a két tényező nem teljesen független egymástól. Létezik olyan eset, amikor a külső pozíció fenntarthatatlan, de a fiskális pozíció fenntartható. Ekkor a kormányzat a növekvő deficitjét a hazai adósság növelésével finanszírozza, ami elkerülhetetlenül kormányzati fizetésképtelenséget eredményezhet a hazai szolgáltatások területén. Ez az eset Ausztriában nem állhat elő, hiszen ahogy az a 29. ábrán látható, mára az osztrák forgalomképes államadósságot – mely a teljes államadósság közel 90%-át teszi ki – közel 70%-ban devizabelföldi tőke finanszírozza.

29. ábra: A forgalomképes adósságeszközök birtoklása Ausztriában (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

Az osztrák államadósságot az 1992-ben alapított Osztrák Szövetségi Pénzügyi Ügynökség (Austrian Federal Financing Agency – AFFA) kezeli, amely az Osztrák Szövetségi Köztársaság nevében és javára jár el. Az osztrák szövetségi pénzügyi törvény (Austrian Federal Financing Act) 2. paragrafusa szerint az AFFA irányítja a kincstárat és kezeli az államadósságot, finanszírozza a költségvetés hiányát, részt vesz swap és más tranzakciókban, felkészül a szükséghelyzetek finanszírozására (Emergency Fund), tájékoztatja a pénzügyminisztert a kockázatkezelési stratégiáról és véleményt alkot a konszolidációs tervekről, melyen keresztül befolyásolja a szövetségi költségvetést[148]. Az AFFA mellett az 1970-ben alapított Kormányzati Adósság Bizottsága (Government Debt Committee) szintén részt vesz a nemzeti adósság kezelésében. Feladatának tekinthető a jelenlegi és a jövőbeli pénzügyi és politikai szituáció elemzése, a pénzpiaci működés nemzetgazdaságra gyakorolt hatásának analízise, a költségvetési politika fenntarthatóságának analízise és az ezzel kapcsolatos ajánlások megfogalmazása, évenkénti beszámoló tétele a szövetségi pénzügyminiszternek, javaslattétel az adósságkezeléssel kapcsolatban[149].

Bonyolítja a költségvetés politikai tervezését és értékelését, hogy nincs olyan érvényes középtávú keret, ami a bevételi és a kiadási tételek jövőbeli változásaival számolna. Emellett a kormányzatok közötti bevételmegosztás és a deficitcélok ellentétbe kerülhetnek a tartományok kötelezettségeivel. Ez nemcsak a kormányzati kiadások

[148] Austrian Federal Financing Agency honlapja alapján (http://www.oebfa.co.at).

[149] Lehner [2002] alapján.

minőségét, hanem a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás biztosítását is veszélyezteti. Emellett szükséges, hogy a költségvetési eljárás programorientált, a szövetségi közigazgatás pedig teljesítményorientált legyen. A törvényhozás az inputok parlamentáris ellenőrzésére kellene, hogy fókuszáljon, ellentétben a költségvetés program vagy tevékenység alapján történő felosztásával. 1980 óta, az osztrák gyakorlattal ellentétben, néhány OECD-ország – mint az Egyesült Királyság, az észak-európai államok, Új-Zéland, az Egyesült Államok – enyhítették az inputkontrollt, és újratervezték a költségvetési rendszerüket, ami immár az eredményekre fókuszál. Ebben az új rendszerben a decentralizált menedzsmenteknek nagyobb a felelősségük a kitűzött célok teljesítésében. A költségvetési törvény megváltozott, egyszerűsítette a költségvetés felosztásának struktúráját. Az osztrák költségvetési rendszer további hibájának tekinthető, hogy míg a nagy elszámolási alapelvek érvényesek a kormányzat összes szintjére, ezek közül néhány nem teljesen harmonizál a különböző szintű kormányzatok között.

Az új koalíciós kormányzat[150] célul tűzte ki a költségvetési egyensúly megvalósítását, 2010-re az adóterhek a GDP 40%-ra való csökkentését, a népesség öregedéséből adódó problémák kezelését, valamint Ausztria növekedési potenciáljának erősítését. Ennek keretében 2001-ben a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok megállapodtak az első Belföldi Stabilitási Paktumban (Domestic Stability Pact – DSP) – a GMU stabilitási és növekedési egyezményéhez hasonlóan, – amely megtervezte az osztrák fiskális konszolidációs célok teljesítését. Ez előrehaladást jelentett az intézményi reform területén. A DSP-ben 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 legutóbbi megállapodás a 2005–2008-as periódusra vonatkozik, melynek keretében a szövetségi kormányzat elkötelezte magát, hogy a deficitplafont a 2005-ös 2,4%-ról 2008-ra 1,2%-os szintre csökkentse, valamint megállapították az államok azon kötelezettségeit, miszerint 0,6%-os szufficitet kell elérniük a 2005-ös és 2006-os évben, továbbá 0,7%-ot 2007-ben és 2008-ban. Ezeket a célokat a kilenc tartomány összességére fogalmazták

[150] Wolfgang Schüssel kancellár első kormánya az Osztrák Néppárt és az Osztrák Szabadságpárt koalíciójára épült (2000–2003), majd ezt a sajátos kapcsolatot vitte tovább módosult formában a ma is regnáló második Schüssel-kabinet (2003. február 28. óta).

meg, ám a kevéssé 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.[151]

A 2001-ben és 2002-ben realizált rendkívül alacsony növekedési ütem, amikor a reál GDP növekedési rátája 0,8%, illetve 0,96% volt, csak részben magyarázható a németországi stagnálás átgyűrűző hatásával[152]. Amíg a szociális kiadások növekedése, majd később a jövedelemadó csökkentése – az 2004–2005-ös adóreform keretében – növelte a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét, a kedvezőtlen munkapiaci feltételek csökkentették a vásárlói bizalmat, ezzel mérsékelve a fogyasztási növekedést, növelve a háztartások megtakarításait. Megnőttek a magánberuházások, a reál-GDP növekedési üteme 2003-ban elérte az 1,4%-ot, 2004-ben pedig a 2,4%-ot. 2004-ben a hatóságok diszkrecionális fiskális lépéseket tettek, azaz 2003 végén egy olyan fiskális csomagot hirdettek ki, amely elsősorban a kutatásfejlesztést támogatta, és korábbra hoztak néhány olyan adóval kapcsolatos intézkedést, amelyet kezdetben 2005-re terveztek. Értelemszerűen ezek a lépések a tervezettnél nagyobb kiadásokat eredményeztek. A deficit mértékét eredetileg a GDP 0,7%-ára tervezték, aztán az utólagos lépések eredményeképp, valamint az előnyugdíjazási programban résztvevő közhivatalnokok magasabb számának következtében a deficit 2004-ben 1,2%-ra nőtt. 2005-ben és 2006-ban az adóreform és a költségvetési egyensúly iránti elkötelezettség között alakult ki feszültség. Az adóteher csökkentése növeli Ausztria vonzerejét, mint üzleti célpont, viszont nagyobb deficitet eredményez.

5. Gazdasági integráció

Az osztrák gazdaság az 1990-es években sikeresen aknázta ki a külső környezetben bekövetkező változások előnyeit, az EU- és a GMU-tagság pedig tovább erősítette az osztrák gazdaság regionális integrációját. Az Európai Unió keleti bővítése különösen fontos volt Ausztria számára politikai, biztonsági és gazdasági téren egyaránt. Ausztria korábban már sokat profitált az 1989. évi határnyitásból, a kelet-közép-európai

[151] OECD [2005c] alapján.

[152] Ausztriában 2002-ben az árvíz okozta kár elérte a GDP 2%-át.

rendszerváltásból. Az EU bővítésével pedig Ausztria az újra összekapcsolódó Közép-Európa centrumává vált, így egy fejlődőképes, jelentős gazdasági potenciállal rendelkező gazdasági térség központja lett.

Az EU15-ök között Ausztriának volt a leghosszabb keleti határa, mellyel egyenes arányban a kereskedelembővítésből származó haszna is a legnagyobb lett. Emellett pedig korán fókuszált a gazdasági és pénzügyi kapcsolatok építésére az újonnan csatlakozókkal, beleértve a banki, ipari és szállítási szektorokat. Míg kapcsolata a régi EU-tagállamok gazdaságánál gyorsabban fejlődő, újonnan csatlakozó országokkal erősödött, a hagyományos kereskedelmi partnereitől – különösen Németországtól – való függése csökkent. A Németország felé irányuló exportja az 1992-ben realizálódott 32%-ról 2004-re 16%-ra csökkent, bár még így is Németország maradt Ausztria legnagyobb kereskedelmi partnere. Németországgal való lazább kapcsolata következtében az osztrák és a német üzleti ciklusok kevéssé esnek egybe, mint korábban. A gyorsabb növekedésű országokkal való integráció pedig segíti a fenntartható gazdasági növekedés megvalósulását, valamint magasabb output-volatilitást jelent Ausztria számára.

A Németországba irányuló export csökkenését kompenzálja a már említett növekvő integráció az unióhoz újonnan csatlakozó kelet- és közép-európai országokkal: a velük folytatott külkereskedelem és a tőkekapcsolatok fellendülést adnak az osztrák gazdaságnak. A Visegrádi Országok térsége – melyhez Ausztriát erős történelmi múlt fűzi – tekinthető az osztrák vállalkozók fő befektetési területének, az osztrák tőkekivitel egyharmada ezekbe az országokba irányul[153]. Míg 1989 és 2000 között a kelet- és közép-európai országok importja az EU15-tagállamokból 1%-ról 5%-ra nőtt, addig az Ausztriából történő import 5%-ról 13%-ra. A csatlakozó országok – földrajzi közelségük révén – tehát egyrészt piacot jelenthetnek az osztrák termékeknek és szolgáltatásoknak, másrészt az osztrák beruházások célpontját is jelenthetik amellett, hogy növelik a versenyt. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az osztrák vállalatok belföldi piacát mesterséges belépési korláttal védték még az 1995-ös EU-csatlakozás után is[154].

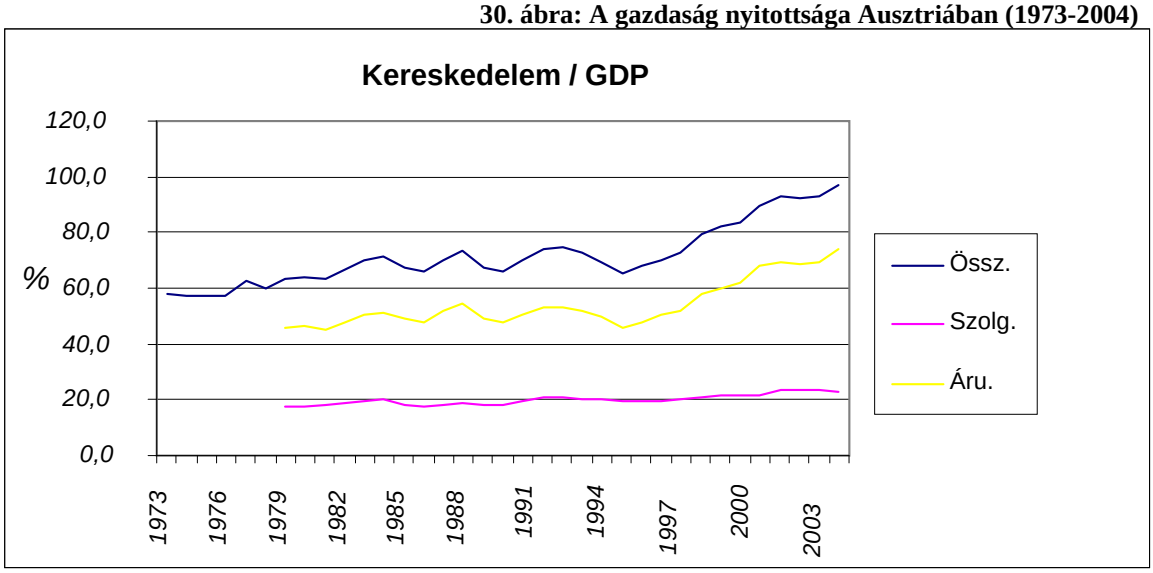
Az osztrák gazdaság nyitottságának, a világgazdaságba való integrálódásának mértékét a 30. ábra mutatja az 1970 és a 2004 közötti időszakra vetítve[155].

[153] 1999-ben az osztrák tőkekivitel első célpontjává Magyarország vált, ami az osztrák működőtőke-export egyötödét teszi ki.

[154] Kőrösi [2004], IMF [2005] és Epstein, et. al. [2005] alapján.

[155] A kereskedelem és a GDP arányára vonatkozó jelzőszám: az export és import összege elosztva a GDP-vel. A mutatót gyakran nevezik kereskedelmi nyitottság hányadosának [OECD Statistical Database].

30. ábra: A gazdaság nyitottsága Ausztriában (1973-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

Az ábra bemutatja a teljes kereskedelmi tevékenység, az áru kereskedelme és a szolgáltatások kereskedelmének összesített súlyát a gazdaságon belül, valamint a hazai termelők külföldi piacoktól való függésének mértékét. Látható, hogy a teljes kereskedelmi tevékenység és az áruk kereskedelme a GDP arányában fokozatosan nő, míg a szolgáltatásoké 20% körüli értéket vesz fel az egész vizsgált periódus alatt.

Ausztria mint kis nemzetállam 2000-től különutas stratégiát – regionális nagyhatalomtól való eltérés stratégiája – valósított meg, ezzel hangsúlyozta kivételességét[156]. A különutas stratégia valójában a kényszerpályára kerülés pozitív kihasználását jelentette. Mint közismert, az 1999-es választások után az osztrák néppárti vezető, Wolfgang Schüssel nem folytatta a korábbi néppárti-szocialista nagykoalíciós gyakorlatot,[157] hanem Jörg Heider Szabadságpártjával – gazdaságpolitikailag radikális-liberális beállítottságú szélsőjobb párt – lépett koalícióra, amely kiváltotta az Európai Unió diplomáciai bojkottját. Ausztria túlélte a bojkottot, a kényszerszülte külön út sikert

[156] Lengyel [2006:253] szerint egy kis ország a következő magatartástípusokat valósíthatja meg a nagyhatalmak terében: 1.) kis stratégiai partner 2.) külön út kis- és középhatalmi státusz elérésével 3.) láthatatlanná/törpévé válás 4.) speciális közvetítő és koordinátor szerep kialakítása.

[157] Ugyanis a szociáldemokraták („vörösök”) és a néppártiak („feketék”) között meggyengült a harmónia. Mindkét pártot utolérte a hatalommal való visszaélés, a korrupció vádja. A helyhatósági, valamint a parlamenti választások pedig megmutatták, hogy a lakosság kezd elfordulni a nagypártoktól, egyre kevesebben akarnak törzsválasztók lenni, ehelyett a politikai teljesítmény alapján döntenek [HVG 1994c].

hozott: reformokat és a növekedési ütem felgyorsulását, Haider marginalizálódását, a gazdaságot pedig fiskális konszolidáció és a liberalizáció felé orientálta[158].

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 külföldön sokszor elítélt, radikális jobboldalisággal vádolt kormányzat befelé, az ország gazdasága felé mint megmentő, gazdasági reformkormányzat jelent meg.

6. Konklúzió

Az osztrák gazdaságot a háború utáni újjáépítési periódusban viharos gazdasági expanzió jellemezte, az ezt kísérő inflációt pedig az 1951–52-ben végrehajtott stabilizációs intézkedések fékezték meg véglegesen. A korabeli sajtó által osztrák csodának nevezett jelenség 1953-ban kezdődött és 1954-ben bontakozott ki. Az 1967–68-as recessziót követő fellendülés végét az 1973-as energiaár-robbanás jelentette, ami egyben egy hosszú fejlődési szakasz vége is volt. Az osztrák gazdaságnak az olajárrobbanást követő recesszióból úgy sikerült kilábalnia, hogy megtartotta a foglalkoztatás magas szintjét és az árszínvonal stabilitását. Mindemellett sikeresen tompították a konjunkturális ingadozásokat. A fejlett ipari országok átlagánál dinamikusabb gazdasági növekedés pedig a figyelem központjába állította az osztrák gazdaságot. 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.

[158] Lengyel [2006:259] alapján.

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. A közgazdászok ajánlása egyértelmű volt: fegyelmezettebb fiskális politikát kell folytatniuk, fokozatosan csökkenteniük kell az adósság/GDP arányát, kezelni kell a népesség öregedéséből származó problémákat, valamint strukturális változásokat kell végrehajtani, melyekhez a piaci erők működésének bekapcsolása, a kormányzati szektor hatékonyabbá tétele, a költségvetési eljárása javítása és a fiskális kapcsolatok megreformálása szükséges. A felsorolt 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, és egy egyedi, különutas politikát valósított meg.

A különutas politika gazdaságpolitikai programja keretében egyrészt a szolgáltatói szektor teljesítményének növelése érdekében tettek kezdőintézkedéseket, azonban a további liberalizáció, a szabályozás versenyre gyakorolt torzító hatásának minimalizálása lenne szükséges; másrészt a cselekvés szintjére hozva konstatálták, hogy a termékpiaci verseny erősödését is a számos törvényi korlátozó eltörlése szolgálná, ami nemcsak a termelékenység javulását eredményezné, hanem a foglalkoztatás növekedését is, valamint növelné a fogyasztói jólétet. Bár néhány reformot már sikeresen bevezettek ezen a területen is, a jogi korlátozások még továbbra is a verseny gyengítését eredményezik. Jellemző versenyélénkítő mozzanat, hogy az üzletek rugalmasabb nyitvatartási idejét 2003-ban törvényi szabályozással tették lehetővé, azonban a törvény tényleges megvalósítása az államok hatáskörében maradt, mely a gyakorlatban a végrehajtás elodázását eredményezte. A versenytörvény és a kartelltörvény reformja (2002) ugyanakkor nagy lépést jelentett az európai főáram irányába. A 2003-ban megkezdődött nyugdíjreform szintén jelentősen javítja a hosszú távú fiskális pozíciót, azonban számos teendő maradt ezen a területen is. Ide sorolható az egyes nyugdíjrendszerek harmonizációja, a rokkantsági nyugdíj rendszerének felülvizsgálata, valamint az idősebb dolgozók munkapiaci integrációjának elősegítése. A Belső Stabilitási Paktumot 2001-ben fogadták el, melynek keretében a megfogalmazott konszolidációs célok jelentős előrehaladást jelentettek az intézményi reform területén, azonban a költségvetési egyenleg csupán 2001-ben került átmeneti egyensúlyba. Szükséges tehát a fiskális teljesítmény további javítása, illetve a költségvetési eljárás reformjának

megvalósítása. A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás, illetve a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek biztosítása érdekében a kormányzati szektor karcsúsítására tettek ugyan lépéseket (2000–2004), azonban szükséges a szövetségi fiskális kapcsolatok és a kormányzati szektor hatékonyságának növelése is, emellett pedig – társadalmi igényt kielégítve – magasabb minőségű közszolgáltatás nyújtása. A 2004-ben felállított Alkotmányozó Konvent intézményes keretbe helyezte az alkotmányos reformról szóló vitákat, lehetőséget adva a fiskális szövetségi kapcsolatok javítására, konszenzus azonban nem született a szövetségi kapcsolatokat egyszerűsítő alkotmány módosításában.

Ausztriában a fiskális konszolidáció nagyrészt a GDP-arányos kormányzati bevételek növelésével valósult meg kiadáscsökkentő intézkedések helyett. A fiskális menedzsment hatékonyságának növelése mellett szükséges a már hivatkozott kormányközi kapcsolatok racionalizálása, az elszámoltathatóság erősítése, a kormányzat különböző szintjei funkcióinak korszerűsítése, megtakarítások generálása. A középtávú költségvetési keret bevezetése az összes kormányzati szinten és a költségvetés átláthatóvá és eredmény-orientálttá tétele segítene a fent megfogalmazott célok elérésében.

Az 1980-as években megkezdődött privatizációs program hozzájárult a magasabb ütemű gazdasági növekedés megvalósulásához, azonban az állami tulajdon aránya még mindig magas maradt, ami további reformokat tesz szükségessé[159]. Ugyancsak kihívásokat jelent az idősebbek körében tapasztalható alacsony munkapiaci részvétel, valamint a magas szezonális inaktivitás. A megfelelő innovációs környezet biztosításához és a termelékenység növekedéséhez szükséges az oktatási rendszer hatékonyságának javítása, valamint az élethosszig tartó tanulás fontosságának hangsúlyozása. Végül a versenykörnyezet javítása tekinthető kiemelkedő fontosságúnak alacsonyabb belépési korlátok alkalmazásával és a vállalkozókat érintő adminisztratív terhek csökkentésével.

Strukturális szempontból tehát a kormányzati reformterv jelentős részének teljesítése ellenére maradtak olyan területek, melyeket a reformok még nem értek el, vagy a megkezdett reformokat még nem fejezték be. Összességében megállapítható, hogy az 1999-ben hatalomra került néppárti-szabadságpárti koalíció jelentős kísérletet tett a hagyományos jóléti állam megreformálásra, melynek vannak ugyan komoly

[159] Részben az OECD [2005b] felhasználásával.

gazdaságpolitikai eredményei, de nem sikerült kialakítania a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás feltételrendszerét.

V. Fenntartható-e a magyar államháztartás?

Ebben a fejezetben a rendszerváltás előtti magyar szocialista gazdaság bemutatása után a fordulatot követően az ország előtt álló megoldandó gazdasági feladatokat, azok teljesítését, illetve a megtett intézkedéseket elemzem. Ismertetem az általánosan első generációs feladatoknak nevezett azon intézkedések sorát, melyek a piacgazdaság létrejöttéhez voltak szükségesek. Ilyen megoldandó feladat volt a stabilizáció - a liberalizáció - az intézményépítés - és a privatizáció teljesítése, melyek a tartós növekedés megteremtésének előfeltételei. Magyarországon – éppúgy, mint a többi közép-európai országban – már a 90-es évek közepére lezárult az említett első generációs rendszerváltozási szakasz. A második generációs szakaszban 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. Az átalakulás ezen feladataihoz azonban a társadalmi közmegegyezés megteremtése, a közvélemény támogatása is szükséges, mivel az állampolgárok könnyen elutasíthatják, illetve akadályozhatják a reformokat. Ezen második szakasznak az alapvető célja a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása.

1. Magyarország gazdasága a világháború után

1968-ban a klasszikus sztálinista modell helyére az ún. „új gazdasági mechanizmus" lépett. Az új rendszer a piacgazdaság hatékonyságát ugyan nem érte el, de az addig alkalmazott modell sikerességét és a szomszédos szocialista országok tervutasításos rendszerét messze felülmúlta[160]. Az pedig már ezen folyamat kedvező melléktermékének tekinthető, hogy kiszélesedett a termelés és a szolgáltatások azon szektora, ahol elsődlegesen a nem állami tulajdonformák működtek[161]. A sokféle formában megnyilvánuló és gyorsan fejlődő „második gazdaság"-ban emberek tömegei dolgoztak, miközben szükségszerűen megtartották munkahelyeiket az „első gazdaságban" is. A magyar reformfolyamat jellemzője, hogy szemet hunyt a magánszektor térhódítása felett, aminek folyományaként lépésről lépésre megszűnt az

[160] Ez a változás rendszerelméleti értelmezésben tulajdonreform nélküli decentralizálásként írható le [Csaba 2006a:375].

[161] Vgmk, vállalati gazdasági munkaközösségek magán társulási formát jelentettek.

állami tulajdon monopóliuma és túlsúlya is. Ez a félpiaci, hibrid forma segítette hozzá az embereket, hogy megismerjék, hogyan működik a piac. Ennek köszönhető, hogy Magyarország ebben a tekintetben a rendszerváltást követő piacgazdaság megteremtésében előnnyel indult a többi posztszocialista gazdasághoz képest.

Az 1981-1982. évi válság Magyarországon liberalizációs intézkedések bevezetéséhez vezetett[162]. Megerősödtek a piacgazdasági vonások, az egyre inkább elterjedt változásokkal átitatott közgazdasági gondolatok pedig már meghaladták a bármely fajta szocialista gazdasági megoldás szintjét, a valódi magántulajdonon, illetve tőkepiacon alapuló piaci modell megvalósítását szorgalmazták. Mindezek ellenére azonban a rendszerváltásig megmaradt a gazdaság sajátos hibrid formája.

1984 és 1987 között aztán több, már 1982-ben megszületett javaslatot megvalósítottak, mely intézkedések a valódi piacgazdaság intézményi megalapozásának tekinthetőek. A legfontosabb közülük a tulajdoni reform, mely tulajdonosi struktúraváltás 1985-től a választott vállalati tanácsokban és az általuk kinevezett igazgatókban öltött testet. 1986-tól életbe lépett a csődtörvény, 1987-től létrejött a kétszintű bankrendszer, 1988-tól pedig a cégeket gazdasági társaságokká alakították. Az árakról azonban továbbra is a központi árhivatal döntött jó esetben piaci szimuláció alapján, rossz esetben anélkül. Annak ellenére, hogy a jövedelmezőség fontosabb szerepet játszott, mint korábban bármikor, a költségvetési korlát puha maradt. A vállalati kezdeményezéseknek nagyobb lett a mozgástere, melyeket jelentősen befolyásoltak a piac felől érkező impulzusok, a hiány pedig számos területen megszűnt.

1989-ben a Németh-kormány hároméves liberalizációs és világgazdasági nyitási programot hirdetett meg. Ennek keretében megszűnt számos külkereskedelmet korlátozó megkötés, valamint a kötött devizagazdálkodás. Felszámolták az ár- és bérmegkötéseket, helyreállították az értéktőzsdét, emellett spontán privatizációs folyamatok indultak meg. Az ekkor indult átalakulás 1991-ben a Kupa-programmal fejeződött be. A piacgazdaságba való átmenet tehát zökkenőmentes volt[163]. Természetesen ennek megvolt a maga ára. Mire a régió a rendszerváltás küszöbére érkezett, a reformokkal kísérletező államokban, mint például Magyarországon és

[162] Magyarország 1981. novemberében a fizetésképtelenség elkerülése miatt lépett be az IMF-be és a Világbankba, amit csak ezen szervezetek és a brit Thatcher-kormány segítségével kerülhetett el. Az IMF hiteléhez hároméves kiigazítási program is tartozott, kibontakozott a második gazdasági reform [Csaba 2006b].

[163] Csaba [2006a:373-376] alapján.

Lengyelországban nőtt meg leginkább az infláció, felpuhultak a béreket visszafogó mechanizmusok és a külföldi eladósodás folyamata is felgyorsult. Ennek magyarázatául az szolgálhat, hogy a régi sztálinista adminisztratív fegyelem már nem bírt gazdaságszabályzó erővel, a piac fegyelmező hatása pedig még nem érvényesült. Ebben a tekintetben tehát a reformokkal kísérletező országok teljesítménye rosszabb volt, mint az olyan kommunista diktatúrák államaié, mint Románia vagy Csehszlovákia[164].

1.1. Szocialista rendszerváltozások

A Szovjetunió összeomlásával a térség országai esélyt kaptak a világgazdaság főáramába való visszatérésre. Az összeomlás a gazdasági szakemberek és a politológusok szerint történelmileg szükségszerű, időpontja azonban mindenkit meglepett. A közgazdaságtan hagyományos eszköztárával leírva ezen átalakulás folyamata lényegében egy olyan válságnak tekinthető, mely egy világrendszer válságból fakad. Az átalakulás eredményessége azonban a közgazdaságtan hagyományos eszköztárával nem írható, nem mérhető. Ez azért van, mert az átalakulást kísérő jelenségek nagy része a formális intézményrendszeren kívül jelenik meg, spontán módon vagy más cselekedetek melléktermékeiként. Jellemzője, hogy a gazdaságra ható tényezőket összességében nem csak a kormányzat, hanem a külső és belső tényezők, a várakozások, valamint a szereplők döntései, illetve a világgazdasági klíma is jelentik.

A rendszerváltozás első szakaszát az olyan feladatoknak a megoldása jelentette, mint a stabilizáció - a liberalizáció - az intézményépítés - és a privatizáció (SLIP), melyek a tartós növekedés megteremtésének előfeltételei. Ehhez szorosan kapcsolódik a költségvetési korlát megkeményítése, ugyanis minél keményebb a költségvetési korlát, annál inkább javul a gazdaság alkalmazkodóképessége, versenyképessége és termelékenysége[165].

A liberalizáció szükségszerű – többek között – az áruk és termelési tényezők piacán, a kereskedelem és pénzforgalom területén, a vállalatalapítás, illetve a tulajdonszerzés és piacra lépés tekintetében is. Nem mellékes az átláthatóság megteremtése mellett a hiteles és felelős adatközlés intézményeinek létrehozása.

[164] Csaba [2002], Kornai [1995a], Kornai [1996a], Kornai [2006] és a Magyar Virtuális Enciklopédia [1] alapján.

[165] Pozitív példának Magyarország, Lengyelország, Észtország, negatív példának Oroszország, Ukrajna és Románia tekinthető.

Liberalizáció területén az országok közötti eltérés abból adódhat, hogy milyen ütemben, milyen egymásra épüléssel valósultak meg ezek a folyamatok.

Az intézményi reformok a bankrendszerre, a tőkepiaci szabályozásra, a jóléti rendszerek reformjára, az államadósságra, valamint a nemzedékek közötti szolidaritás kérdésére terjedtek ki. Ezzel kapcsolatosan az újraelosztás mértéke és módja, az állam illetve a civil társadalom szerepe, a szolidaritás / öngondoskodás aránya volt a viták tárgya.

Általánosan a közgazdasági szakemberek utólagos értékelése szerint a privatizálás jelentősége az átalakuláskor túlértékelt volt más fontosabb kérdésekkel szemben. Utólag már – a tapasztalatok fényében – az is megállapítható, hogy a kevesebbet privatizáló országok se értek el magasabb növekedést vagy kisebb visszaesést, illetve ez a tényező nem befolyásolta lényegesen a munkanélküliség és a jólét szintjének alakulását, azonban náluk elmaradt a beruházási és közvetlen tőkebefektetői hullám. Leszögezhető általánosan az is, hogy a privatizáció eredményessége függ egyrészt annak társadalmi elfogadottságától, másrészt attól, hogy sikerül-e az üzleti életet elválasztani a politikától, a gazdaság működését az állam befolyásától, mely elsősorban az intézményi változások minőségének függvénye. Az állam szerepének újraértékelésében pedig kulcskérdés, hogy az állam a foglya- e vagy a szabályozója-e a részérdekeknek. Ettől függ, hogy a magántulajdon bevezetése a versenygazdaság kialakulását jelenti-e, vagy az állami monopólium felváltását magánmonopóliumokkal. Az utóbbihoz a piaci korlátok megőrzése „szükséges”, ekkor azonban a privatizálás nem jólétnövelő hatású[166].

Közép-Európa rendszerváltó országaiban már a 90-es évek közepére lezárult az említett első (SLIP) rendszerváltozási szakasz. A piacgazdaság és a jogállamiság intézményesült, érvényesülése többé nem kötődik egyik vagy másik politikai erő befolyásához. Ezek az országok hosszú távú növekedési pályára álltak. 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

[166] Pl.: az orosz gazdaság. A privatizálás eljárásai gazdasági, pénzügyi, területi, foglalkoztatási és politikai cél függvényében alakultak ki. Megállapítható, hogy a vagyonjegyes vagy tömeges privatizálás a legkevésbé hatékony privatizációs forma. Akkor tekinthetünk sikeresnek makrogazdaságilag egy privatizációs folyamatot, ha vele jár a vállalatirányítás átalakítása, valamint a tőkepiacot is érinti, vagyis sor kerül nyilvános kibocsátásra és vállalati papírok tőzsdei forgalmazására.

megteremtése szükséges, mivel a társadalom könnyen elutasíthatja, illetve akadályozhatja 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[167]. Ennek a második szakasznak az alapvető célja már a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása[168]. 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 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

[167] Csaba [2006a:114-122] és Csaba [2006a:189-197] alapján.

[168] Csaba [1999], Csaba [2002] és Kornai [2000] alapján.

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 megvalósításához[169].

1.2. A rendszerváltozás Magyarországon

A fordulópontot Magyarországon az 1989-1990-es évek jelentették, amikor is véget ért a kommunista párt monopóliuma, szabadon alakulhattak más pártok és szabad választásokat tartottak. Mivel a szocialista rendszer alatt a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom csak formálisan volt szétválasztva, a hatalmi ágak tényleges szétválása a magyar rendszerváltás döntő fontosságú tényezőjének tekinthető. 1989 és 1991 között megtörtént – kormányzati kezdeményezésre – a termelési tényezők piacának és az áraknak a liberalizálása, valamint nagy ütemben megkezdődött a privatizálás[170]. A hazai tulajdonviszonyok átalakítása természetszerűleg lassabban haladt annál, mint ahol ún. „tömeges privatizációt” hajtottak végre, azaz ingyenesen osztották szét a tulajdonjogokat. A magyar privatizáció inkább teremtett valóságos tulajdonosokat, melynek jellemző megnyilvánulása volt, hogy az egykori állami vállalatokban mélyreható struktúraváltás következett be[171].

Kiemelendő, hogy Magyarországon nem volt szükség olyan drasztikus stabilizációs beavatkozásra, mint Lengyelországban vagy mint Oroszországban, ehelyett

[169] Csaba [2006a:189-197] alapján.

[170] Magyarországon a privatizáció eszköze a piaci értékesítés. Nem alkalmazták a tömeges vagy népi privatizáció eszközét

[171] Többek között megtörtént a szocialista rendszert jellemző „kapun belüli” munkanélküliség felszámolása.

„csupán” 1992. januárjában négy, intézményi jellegű piacgazdaságot alapjaiban meghatározó törvényt fogadtak el[172].

Az államháztartásról szóló törvény a jegybank függetlenségét biztosította az államháztartás hitelezésének korlátozásával, később tilalmával[173]. A pénzintézeti tevékenységről szóló törvény az 1987. évi bankreform által formálisan már létrehozott kereskedelmi bankokat valódi pénzintézetekké alakította, valamint rendelkezett arról is, hogy a kereskedelmi bankokat legkésőbb 1996 végére privatizálni kell. A harmadik elem a számviteli törvény átalakítása. Ehhez fontos hozzátenni, hogy Magyarország e tekintetben jelentősen megelőzte a többi átalakuló országot, ahol erre csak 1995 és 1998 között került sor. Negyedik a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló törvény, mely az 1986. évi csődtörvény szigorítását jelentette és létrehozta a kötelező öncsőd intézményét. Ez jelentős előrelépést jelentett a kis hitelezők erőpozíciójának megteremtése érdekében, emellett pedig jelentős piactisztító hatása volt.

Ezekkel a törvényekkel Magyarországon de facto és de jure is véget ért a gazdaság hibrid formájának korszaka, illetve megkeményedett a költségvetési korlát. Eközben a monetáris politika célja mindvégig – az 1991 és 1993 közötti időszak kivételével, amikor a jegybank a kamatszint mesterséges leszorításával próbálta a kormány gazdaságélénkítő célkitűzéseit támogatni – az árstabilitás és a külgazdasági egyensúly megőrzése volt. A monetáris politika sikerét jelzi, hogy Magyarországon nem volt szükség olyan mértékű kiigazításra, mint például Lengyelországban, Oroszországban vagy Romániában, melynek során elvesztek ezen országok megtakarításai[174].

Az 1990-es évek közepére befejeződött az árak és a kereskedelem liberalizálása, tömegesen jöttek létre magánvállalkozások, előrehaladt az állami vállalatok privatizálása, valamint nagyarányú strukturális átalakulás ment végbe a termelés összetételében. A jegybanktörvény parlamenti elfogadását követően pedig életbe lépett az az új költségvetés finanszírozási rendszer, amely deklarálta, hogy a költségvetési hiányt kizárólag forgalomképes értékpapírok (kincstárjegyek és államkötvények) kibocsátásával lehet finanszírozni, melyeket a befektetők szabad akaratukból

[172] Lengyelországban egy, Litvániában, Oroszországban, Romániában és Csehországban két-két sokkterápiás kezelésre került sor.

[173] Ezt az állami feladatok burkolt támogatásának megszűntetése követte.

[174] Csaba [1998] alapján.

vásárolnak[175]. A finanszírozási rendszer átalakításával a korábbi rejtett költségek explicitté váltak, ezzel előrelépés történt az átláthatóság irányába. Az új költségvetési rendszernek köszönhetően vált világossá az ikerdeficit problémája[176] is.

A folyó fizetési mérleg hiánya 1993-ban és 1994-ben a GDP 9%-át tette ki. A költségvetési rendszer átalakítása azonban egybeesett a költségvetési hiány növekedésével, melyet egy kialakulóban lévő, kevéssé likvid piacról kellett finanszírozni[177]. Magyarország megítélése ennek köszönhetően drasztikusan leromlott, mely kedvezőtlenebbé tette a hitelfelvételt[178]. Válaszul a központi bank és a kormány szigorú stabilizációs és kiigazítási programot hirdetett meg. Az 1995. márciusában bevezetett Bokros-csomag[179] célja a folyó fizetési mérleg és a költségvetés egyensúlyának helyreállítása, ezzel együtt a külső és belső adósságválság elhárítása volt. Az ilyen stabilizációs intézkedéseket rendszerint súlyos visszaesés és növekvő munkanélküliség kíséri, azonban Magyarországnak sikerült elkerülnie ezeket a mellékhatásokat: a GDP a visszaesés helyett valamelyest növekedett, a munkanélküliség nem változott. Lecsökkent a folyó fizetési mérleg hiánya, a költségvetés elsődleges egyenlege pedig pozitív lett[180]. A csomag negatív hatásaként az életszínvonal nagymértékű leromlását[181], az egyenlőtlenségek növekedését és az

[175] 1997 januárjától pedig teljesen megtiltották a jegybanki finanszírozást.

[176] A költségvetési hiány és a folyó fizetési mérleg hiánya együtt növekedett, melyeket az infláció kicsit késve követett.

[177] Megjegyzendő, hogy az 1995-ig tartó időszakban a költségvetés finanszírozásra vonatkozó törvényi előírások többször sérültek, például 1993. szeptemberében.

[178] Barabás, et.al [1998a] alapján.

[179] 1.) Kezdeti 9%-os leértékelés, előre meghirdetett csúszó árfolyamrendszer bevezetése, melyet megfelelő kamatpolitikával egészítettek ki; 8%-os ideiglenes import vámpótlék bevezetése. 2.) Határozott jövedelempolitika, mely 12%-os reálbércsökkenést eredményezett. 3.) Fiskális intézkedések, köztük jóléti jogosultságok csökkentése. 4.) Hitelkínálat átcsoportosítása a vállalati szektor javára, jövedelmezőség növekedése. 5.) Feszített monetáris politika. 6.) Privatizáció felgyorsítása.

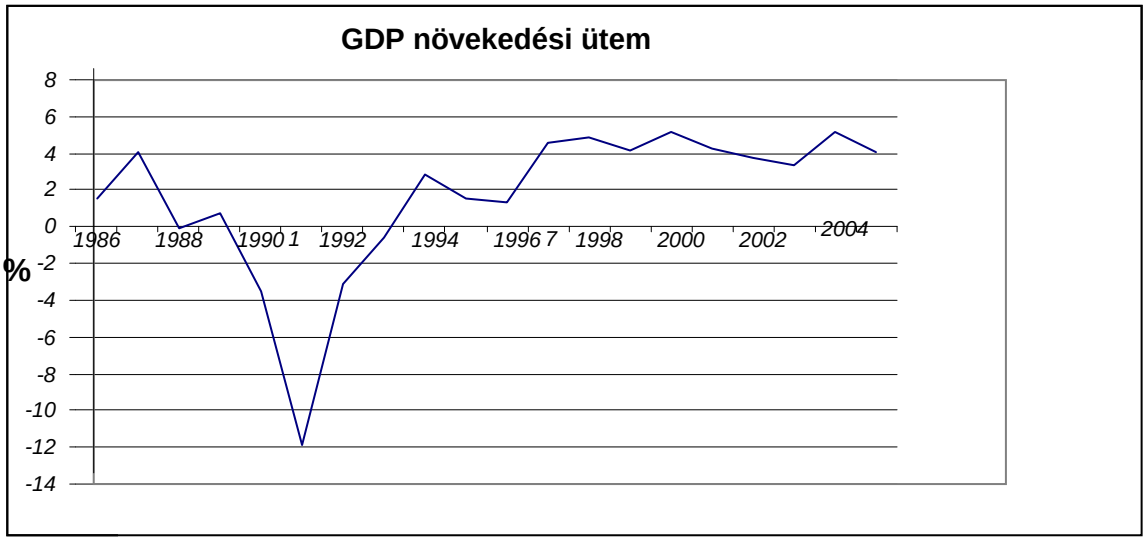
[180] Az elsődleges egyenlegen belül a kiadások reálértéke jelentős mértékben csökkent, miközben a bevételek reálértéke megközelítőleg azonos volt. Az elsődleges egyenleg hiánya többletté változott. Ez a gyakorlat megfelel a közgazdasági irodalom ajánlásának, miszerint a fiskális reformok akkor tartósak, ha inkább a kiadások csökkentésén alapulnak, mintsem a bevételek növelésén [Von Hagen 2003].

[181] Egyoldalúan korlátozták a nominálbérek emelkedését a költségvetés által finanszírozott területeken és az állami vállalatokban. A magántulajdon szektoraiban a bérekbe nem avatkozott be a kormány, bár a munkaadók követték a kormány bérpolitikáját. A reálbérek több, mint 12%-kal csökkentek. A

infláció felgyorsulását említhetjük. A kiigazítást követően az export volumene megnövekedett, az import lecsökkent[182], csökkent a hazai felhasználás, de a termelés nem esett vissza. Emellett nőtt a vállalati szektor jövedelmezősége, valamint javulni kezdtek a hitelminősítések. Magyarország hitel-megállapodást kötött az IMF-el, 1996-ban pedig felvették az OECD tagjai közé. A program első sikerei után megkezdődött a külföldi tőke beáramlása[183].

Az alábbi 31. ábra a GDP alakulását mutatja be az 1986 és 2005 közötti periódusban. A 32. ábra az infláció alakulását mutatja be az 1994-2005 évek viszonylatában, míg az 33. ábra a magyar gazdaság nyitottságának, a világgazdaságba való integrálódásának mértékét mutatja az 1991 és a 2005 közötti időszakra vetítve[184]. Az 4. ábra pedig a munkanélküliség 1992 és 2004 közötti alakulását mutatja be.

31. ábra: A GDP növekedési üteme Magyarországon (1986-2005)



Forrás: KSH [2006]

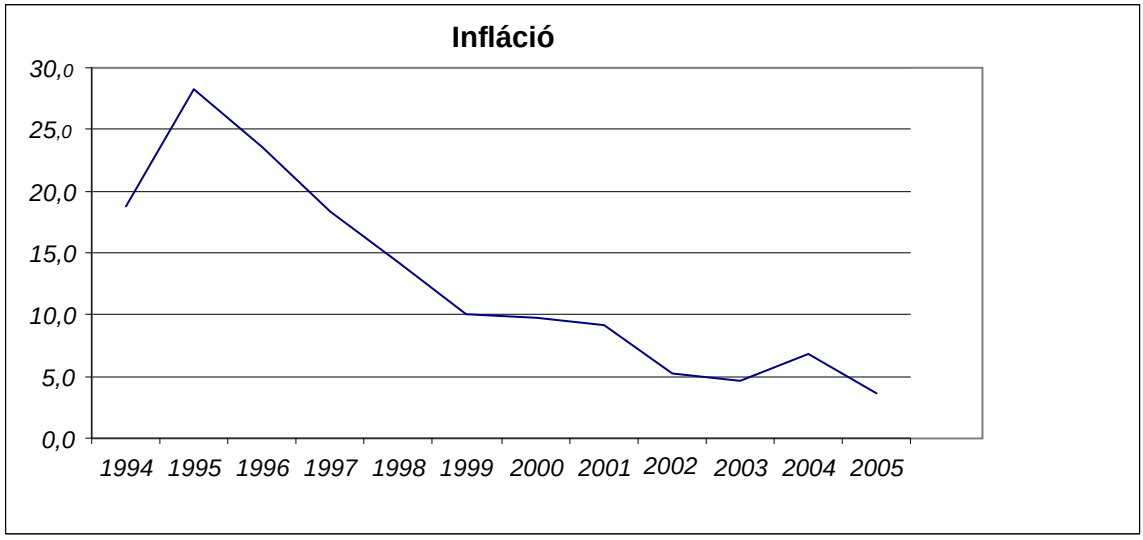
reálbéráldozattal volt elkerülhető a munkanélküliség növekedése, a jóléti jogosultságok szűkültek, a kötelező nyugdíjkorhatárt felemelték.

[182] A program valójában export vezérelte kiigazításnak tekinthető.

[183] Ennek aránya különösen magas Magyarországon.

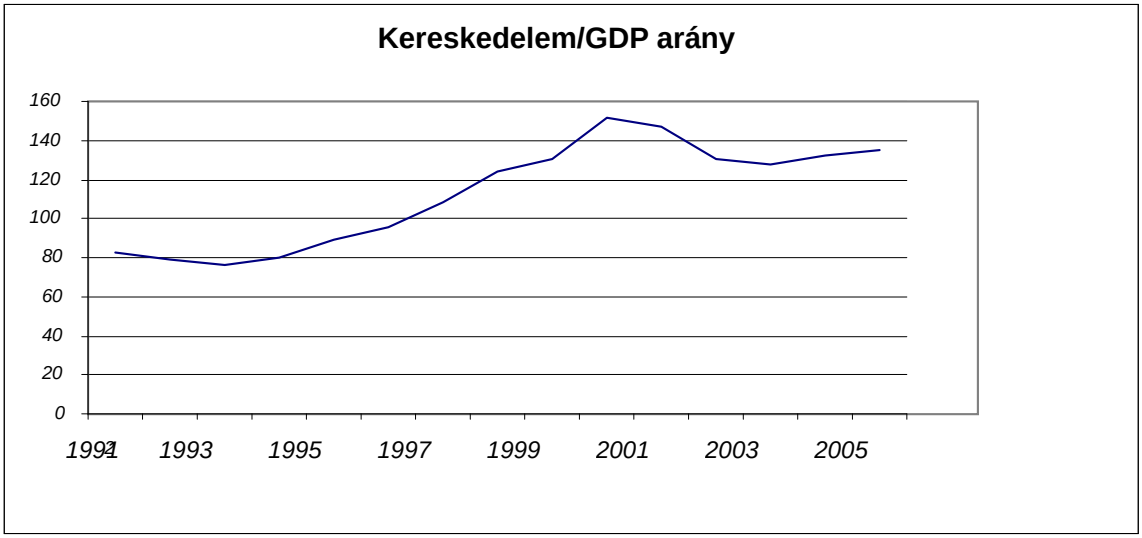
[184] A kereskedelem és a GDP arányára vonatkozó jelzőszám: az export és import összege elosztva a GDP-vel. A mutatót gyakran nevezik "kereskedelmi nyitottság hányadosának" [OECD Statistical Database].

32. ábra: Az infláció Magyarországon (1994-2005)



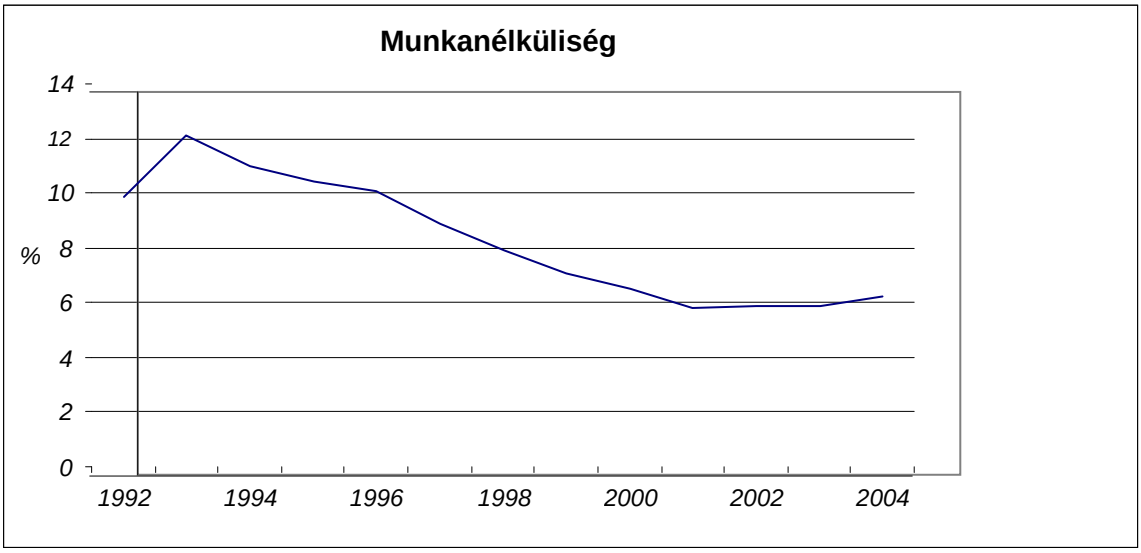
Forrás: Pénzügyminisztérium

33. ábra: A gazdaság nyitottsága Magyarországon (1991-2005)



Forrás: OECD Statistical Database

34. ábra: A munkanélküliség Magyarországon (1992-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

A kiigazítási program társadalmi hatását tekintve puccsszerűen robbant, tiltakozások, sztrájkok, utcai tüntetések kísérték[185]. Mindezen változásokon túlmenően azonban sajnos megállapíthatjuk, hogy kevés gyakorlati lépés történt a jóléti szektor megreformálása tekintetében, és az állam szerepének újraértékelése sem történt meg[186].

2. A társadalmi partnerség és eredményei

A szocializmus hiperaktív állama megkísérelte a társadalom összes szegmensét az ellenőrzése alá vonni. Az állam olyan döntési jogokat tartott a kezében, amelyek más, nem paternalista[187] berendezkedésű társadalomban az egyén, a család, a kisebb

[185] Az 1995. évi intézkedések kritikus pontját jelentette a költségvetési megszorítás és a reformok kommunikációja a társadalom, illetve a fő érdekcsoportok felé. Ekkor az elektronikus média még nem biztosított helyet a hosszú és bonyolult érveknek, mely elmagyarázhatták volna ezeket a lépéseket, a költségvetési megszorításokat pedig nehezen lehet népszerűsíteni egy-egy rövid szlogenben [László 1998].

[186] Kornai [1996b] felhasználásával.

[187] Kornai [1989] az állami paternalizmus fokozatait a szülő – gyermek közötti kapcsolatokhoz hasonlítva – öt tiszta esetet különböztetett meg. Negyedik fokozat az újszülött körülményeit jellemzi: természetbeni juttatás, passzív elfogadás. A harmadik fokozat az, mikor már nagyobb lett a gyerek: természetbeni juttatás, aktív kívánság. A második fokozat azt jeleníti meg, amikor a gyermek már elköltözött otthonról, de még nem keres: pénzbeli ellátmány. Az első fokozat mikor már önellátó, de még kisegítik. A nulladik jelenti az önellátó, magára hagyott gyermeket. Ez a fokozat egyet jelent a Friedman-Hayek iskola

közösség vagy az alsóbb szintű szervezetek kezében lettek volna. A megvalósult paternalista állam kiskorúnak, infantilisnek tekintette lakosságát. Nem várta el tőlük az öngondoskodást, hanem természetesnek tekintette, hogy minden bajukra „felülről" várták a segítséget.

A rendszerváltás után a lakosság – érthetően pszichológiai szempontból – elvárta, hogy az új rendszer teljesítse az előző rendszer ígéreteit, de nem tette. Az embereket a szocializmusban irritálta ugyan, hogy az állam beavatkozik a privát életükbe és zaklatja az egyéneket, de sokan még továbbra is igényelték volna a paternalista állam gondoskodását. A posztszocialista országok – köztük Magyarország – állampolgárai egyszerűen szenvedtek a bizonytalanságtól, amit korábban még soha sem tapasztaltak, így például a munkanélküliségtől.

A szocialista rendszerben értelemszerűen a szakszervezetek nem gyakoroltak érdemi befolyást a gazdaságpolitikára, tevékenységük a munkavállalói érdekvédelemben, illetve a közösségszervezésben merült ki. A szakszervezetek vezetőit a kommunista párt jelölte ki és ezen keresztül irányította a tevékenységüket. A rendszerváltás után azonban új szakszervezetek alakultak, amelyek autonóm egységekké váltak, és megindult a verseny a tagokért. A szakszervezetek közül az általános szakszervezeti jogutód a Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége (MSZOSZ) vált a legerősebbé. A szakszervezetekre – a szocialista pártot kivéve – az új parlamenti pártok kevés figyelmet fordítottak. A szakszervezetekkel párhuzamosan a munkaadók országos szervezetei is megalakultak, bár kevéssé váltak fajsúlyossá. Már 1988-ban Minisztertanácsi Határozat rendelkezett arról, hogy a gazdasági érdekegyeztetés intézményes rendszerének kialakítása érdekében a Minisztertanács Országos Érdekegyeztető Tanácsot (OÉT) hozzon létre. A gazdasági érdekegyeztetés intézményes rendszerének kialakítása érdekében létrehozott OÉT a gyakorlatban főként a központi bérszabályozást előkészítő és befolyásoló érdekegyeztető fórumként működött. A rendszerváltás hajnalán tehát ekkor alakult meg az első olyan, a kormány, a munkavállalói és a munkaadói oldal legalább formálisan egyenrangú részvételével

---

eszményével, mely a valóságban soha nem valósult meg. Ez a fokozat kemény költségvetési korlátot jelent, az állam nem avatkozik be a gazdasági folyamatokba. Ha azonban az állami beavatkozás gyakori, akkor a piaci szereplők ennek megfelelően alakítják ki viselkedési normáikat. A paternalizmus tekinthető tehát a költségvetési korlát felpuhulásának közvetlen magyarázatának, annak fokozatai a társadalmi viszonyok lényeges alkotóeleme. Az állam nem hagyhatja cserben saját gyermekét, az állami tulajdonban lévő vállalatot, amelyet ő hozott létre, az ott dolgozók létbiztonságáról neki kell gondoskodnia.

létrejövő érdekegyeztető tanács, mely korporatista elemet vitt a magyar politikai-gazdasági rendszerbe[188].

A rendszerváltást követően megalakult új kormány 1990-ben – bevonva a rendszerváltás során alakult új érdekképviseleteket – azonnal átalakította az érdekegyeztetés rendszerét. Az OÉT érdek-képviseleti oldalát ekkor munkavállalói oldalon hat, munkáltatói oldalon kilenc érdek-képviseleti tömörülés alkotta. A tagokat az alapszabály a kormány, a munkavállalói és a munkáltatói érdekképviseletek tárgyalócsoportjaiként határozta meg, feladataként pedig a munka világának szereplőit érintő átfogó gazdasági, jövedelmi, szociális és munkaügyi kérdések megtárgyalását, a különböző érdekek feltárását, valamint konfliktusok megelőzésében, kezelésében való közreműködésben jelölte meg.

Az így létrejött új érdekegyeztetési forma mellett az állam és a szakszervezetek között továbbra is meglévő közvetlen összefonódást jelzi, hogy a szocialista párt az 1994-es választások előtt szövetséget kötött az MSZOSZ-el. Ezzel a speciális szövetségesi viszonnyal függ össze a társadalombiztosítás szervezeti kereteinek változása is[189]. Ez a változás akkor következett be, mikor törvényerő emelték a nyugdíj és egészségbiztosítási rendszer önkormányzatiságának elvét[190]. Az első biztosítás-önkormányzati választás az MSZOSZ elsöprő győzelmét hozta, jelentős hatást gyakorolva a két nagy elosztási rendszerre.

A korporatista elemek kifejlődése hatást gyakorolt a gazdasági fejlődésre is. Ez a fejlődés azonban éppen akkor szakadt meg, amikor talán a legnagyobb szükség lett volna a társadalmi összefogásra. Az 1995 tavaszán meghirdetett stabilizációs program

---

[188] A Minisztertanácsi Határozatot 2001-ben helyezték hatályon kívül.

[189] Független társadalombiztosítási alapok megalkotását kezdetben együtt képzelték el az egészségügyi és a nyugdíjrendszer újrastrukturálásával, de ez nem valósult meg. A központi költségvetés kötelezve volt, hogy fedezze ezen alapok deficitjét, mely nem csak költséges volt, de korlátozta a döntések átláthatóságát is. Talán a legfontosabb azonban, az a tény, amit az alapok korporatív struktúrája jelent, azaz a gyakorlatban ők váltak az egészségügyi és nyugdíjreform szervezett ellenzékévé.

[190] A rendszerváltást követően a társadalombiztosítás több átalakuláson ment keresztül. 1991-es "A társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatairól" elnevezésű törvény a költségvetéstől még 1989-ben elkülönített Társadalombiztosítási Alapot két részre osztotta: Egészségbiztosítási Alapra és Nyugdíjbiztosítási Alapra. Az önkormányzatok létrejöttével az ország második legnagyobb elosztórendszere – ha jelentős korlátozásokkal is – önkormányzati irányítás és felügyelet alá került. A biztosítási önkormányzat a biztosítási ellátásokra jogosultak és a járulékfizető munkáltatók képviselőiből alakult testület [Országos Egészségbiztosítási Pénztár].

előtt többször is összeült az OÉT, azonban nem sikerült megállapodni a stabilizáció lépéseiről[191]. A meghirdetett programmal a kormány gyakorlatilag felrúgta a korporatista megállapodást[192].

Az OÉT megújítására 2002-ben került sor a kormány és a szociális partnerek által kötött, az érdekegyeztetés megújításáról szóló megállapodásban. A megállapodásban a felek rögzítették, hogy a háromoldalú tárgyalások legátfogóbb fóruma az OÉT, amelynek hatáskörébe tartozik a munka világával összefüggő valamennyi kérdéskör, beleértve a gazdaságot, a foglalkoztatást, ide tartoznak a jövedelmek alakulását befolyásoló adójárulék és költségvetési témakörök és a jogszabálytervezetek megvitatása is[193]. Az egyeztető fórum keretei között a kormány és a szociális partnerek tárgyalásokat folytatnak és országos megállapodásokat kötnek munkaügyi kérdésekről, konzultálnak a gazdasági, szociális és foglalkoztatáspolitikai törvénytervezetekről és egyéb jogszabálytervezetekről, illetve az ezeket megalapozó szakmai koncepciókról, országos gazdasági és társadalmi kérdésekről[194].

[191] Ezt az esetet Kornai [1995b] a játékelméletben megismert fogolydilemmával szemléltette, melynek kétféle megoldása lehet. Az egyik a nem kooperatív megoldás, amikor mindegyik fogoly a maga érdekét védi, és ez önpusztító hatással jár. Ha a társadalom minden rétege mentesülni akar a terhek alól, sőt saját pozícióját akarja javítani a többiek terhére, akkor összességében mindenki rosszabbul jár. Minél jobban küzd mindegyik csoport a maga érdekeiért, annál pusztítóbb a tevékenységük. A másik a kooperatív magatartás, amikor a játékelméletben a foglyok megegyeznek egymással. Mindegyik enged, egyik se kapja meg a legjobbat, de együttesen mindegyikük jobban járnak, mint a nem kooperatív viselkedéssel.

[192] Kornai [1992], Kornai [1996a] és Complex CD Jogtár [2007a] felhasználásával.

[193] Complex CD Jogtár [2007b] alapján.

[194] Országos Érdekegyeztető Tanács 1. és Országos Érdekegyeztető Tanács 2. felhasználásával.

Az OÉT szabályozást illetően kiemelendő, hogy megalakulásáról, létrehozatala rendjéről, szervezetéről és működéséről egyetlen jogszabály sem rendelkezik, az érdekegyeztető fórum a mai napig lényegében azonos szereplőkkel, a résztvevők konszenzusán nyugvó testületként, a saját maga által meghatározott szervezeti keretek között és működési rendben gyakorolja a jogszabályokban és a felek megállapodásaiban rögzített, részben konzultatív, részben közhatalmi típusú hatásköreit [Complex CD Jogtár 2007b].

A 2006. decemberében az országgyűlés által elfogadott az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló törvényt a köztársasági elnök előzetes alkotmányossági normakontrollra az alkotmánybíróságnak megküldte.

3. Magyarország gazdasága a rendszerváltás után

A fejlődő és az átalakuló gazdaságokban az 1990-es évek során fellépő krízisek nagy nyomást jelentettek a fiskális reformok véghezvitelére. A viták középpontjában kezdetben az állt, hogy milyen gyorsan fogjanak hozzá a fiskális kiigazításhoz, később pedig a politikai-gazdaságtani elemzések azon feltételeire fókuszáltak, amelyek fennállta alatt a kormányzatok erőfeszítései kisebb vagy nagyobb valószínűséggel lesznek sikeresek. Mindemellett számos vita szólt az intézményekről és a költségvetési folyamatokról egyaránt.

A hatékony fiskális politikát általánosan az jellemzi, hogy a kormányzat gyorsan válaszol a kihívásokra a kiadáscsökkentés és az adónövelés szükségszerű kombinációjának alkalmazásával, valamint hosszú távon megteremti az összhangot a kormányzat erőforrásai iránti kereslet és a bevételek között. Ez mindazonáltal összefüggésben van mind a politikai rendszer általános tulajdonságaival, mind azokkal a speciális intézményekkel és eljárásokkal, amelyek kapcsolatban vannak a költségvetési folyamattal.

Magyarországon a Németh-kormány 1989-ben az IMF pártfogásával hozzálátott a stabilizációhoz. Antall csupán megörökölte ezt a programot, de emellett még pótlólagos kiadáslefaragást hajtott végre az 1991-es költségvetésben. A gyors fiskális kiigazítást jelentősen hátráltatta 1990 telén a taxisok reakciója (taxis-blokád), melynek következtében a kormányzat visszahátrált az árnöveléstől és Rabár pénzügyminisztert is elmozdították. A kibocsátás drámai esése és a munkanélküliség problémájának megjelenése politikailag még nehezebbé tette, hogy a kormány belefogjon a fiskális kiigazításba és mindez megerősítette azok hangját akik a megszorítások ellen voltak.

1991-ig a költségvetést korlátlanul és kedvezményes kamatokkal finanszírozta a központi bank, így a külső eladósodás valódi költségei nem jelentek meg közvetlenül a költségvetésben, hanem a jegybanki vagyonvesztésből finanszírozódtak. A jegybank nyereségét továbbá az egyéb kvázifiskális tevékenysége (kedvezményes finanszírozás, refinanszírozás) is felemésztette[195]. A közfinanszírozás kiigazítása éppen ezért részben csak látszólagos volt, hiszen a deficit a központi bank mérlegében rejtve maradt. Ugyanakkor Antall előrehaladt ennek a problémának a megoldásában azáltal, hogy a kormányzati kölcsönfelvétel területét átláthatóbbá tette. Az erőfeszítések ellenére a

[195] [Barabás, et.al 1998b:795- 796].

kamatfizetés egyenletesen nőtt a teljes kormányzati kiadáson belül, az 1990-ben mért GDP 3%-áról 1995-re már 8,5%-ra. A bevételek területén szintén kedvezőtlen tendencia bontakozott ki, a mélypontot az 1991-es recesszió alatt érte el. Két év alatt a kormányzati bevétel a GDP 60%-áról kevesebb, mint 52%-ra esett. A fő probléma azonban az volt, hogy a kiadások nem igazodtak az új realitásokhoz. A kommunizmus utolsó szakaszában megvalósuló politikai liberalizációt számos jogosultság expanziója kísérte, ide értve a nyugdíjrendszert, az egészségügyi rendszert és a szociális segélyezés összetett rendszerét, valamint a családtámogatást. 1992-re a deficit már 6,8%-ra nőtt, mellyel a kiigazítás szükségessége egyértelművé vált.

A rendszerváltástól napjainkig terjedő időszakra vonatkozóan a magyar fiskális politika fejlődésének véleményem szerint legalább öt elkülönülő szakaszát különböztethetjük meg.

A rendszerváltástól az 1995-ig tartó első időszakot Antal [2004:168-188] találóan a halogatott fiskális alkalmazkodás szakaszának nevezi, melynek jellemzői a növekvő államháztartási deficit, a növekvő államadósság és kamatkiadások, a nemzetgazdasági megtakarítások rohamos csökkenése, valamint az ikerdeficit. Az 1993-94-es éveket a redisztribúciós ráta lassú csökkenése jellemezte, majd az ezután növekedni kezdett. A felsorolt kedvezőtlen folyamatok okaként egyértelműen az állam keresletbővítő gazdaságpolitikát jelölhetjük meg, mely az alacsony kamatszintet erőltető monetáris politikával társult[196] A nyolcvanas években felhalmozott államadósság jelentősen korlátozta az átalakuló gazdaság költségvetés politikáját, miközben a monetáris és a fiskális politika közötti koordináció hiánya jellemezte az időszakot. A folyamatokat értelemszerűen hitelességi válság kísérte, 1995-re a kamatpolitika hatását vesztette. A legkritikusabb időszaknak az 1994. évi választások utáni időszakot jelölhetjük meg, amikor is semmilyen kamaton nem lehetett finanszírozáshoz jutni[197].

A következő, második periódus az 1995-96-os időszakot jellemző drasztikus fiskális alkalmazkodás periódusa. 1995-ben ugyanis a pótköltségvetés befagyasztotta a

[196] 1991 és 1994 közötti periódusban a forint reálfelértékelődése a devizaadósság jelentős mértéke miatt nagyban befolyásolta, a GDP 9,5 %-val csökkentette a nettó adósságot. A forint 1995-ben történt leértékelése miatt a reálárfolyam 1995 és 1997 között 3,2 %-kal növelte az adósságot [Barabás, et.al. 1998b:791].

[197] A magas kamat nem volt antiinflációs hatású, hanem az inflációs és leértékelési várakozásokat erősítette [Barabás, et.al. 1998b:796].

kiadásokat, ami az elsődleges egyenleg szufficitjét eredményezte[198]. Az 1996-os költségvetés pedig számos politikailag érzékeny jogosultság megnyirbálását tartalmazta, míg a bevételek a GDP arányában mérve nagyjából állandóak maradtak, így a költségvetési deficit 1991 óta a legkisebb pontját érte el[199]. Ehhez társult a fizetési mérleg pozíciójának javulása. Kiemelendő, hogy a privatizációs bevételeket az állam nem új beruházásokra, hanem a devizaadósság csökkentésére használta ellentétben a kilencvenes évek elején folytatott gyakorlattal, amikor a privatizációból fakadó többletbevételt a kormányzat folyó kiadások fedezésére használta fel. A kiigazítási program fontos jellemzője, hogy nem idegenkedett az átmeneti piactorzító megoldások alkalmazásától és elsősorban ezért nem járt recesszióval. A rendszerváltás után az emelkedő újraelosztási arányon is sikerült a Bokros-csomagnak radikálisan változtatni.

A költségvetési folyamat folyamatos decentralizálása a Horn kormány teljes ideje alatt a reform célja maradt. A Bokros-csomag ennek szellemében nagyszámú intézményi kezdeményezésnek volt a velejárója. A legfontosabbként említhetjük az államkincstár létrehozását, mely központosította a kormányzat beszámolóit javítva a pénzügyminisztérium kontrollját mind az allokáció, mint az erőforrások felhasználása felett. Az extra költségvetési alapok konszolidációja jelentette a másik fontos lépést: az alapok száma a program első éve alatt harmincról ötre, majd 1998-ra kettőre csökkent. Kiemelkedő jelentőségű a nemzeti bank mérlegének megtisztítása, mely a fiskális átláthatóságot növelte.

A harmadik, 1997 és 2000 közé eső periódusban a fiskális politika céljaként az addig elért eredmények, a biztonságosan finanszírozható fiskális pozíció megtartását jelölhetjük meg. Ebben a szakaszban sem a szabályozásban, sem a jövedelemelosztási arányok megváltoztatásában nem történtek mély változások, a redisztribúció aránya és az átlagos adóteher mértéke nagyjából megfeleltek az uniós átlagnak. A deficit 1997-ben ismét nőtt, ez azonban már a központi bank kvázi-fiskális deficitjének változását tükrözi vissza a központi kormányzati költségvetésre, ami egy fontos lépést jelentett az

[198] Az államháztartás elsődleges kiadásainak aránya a GDP-hez viszonyítva az említett két évben 13%-kal csökkent.

[199] A fiskális kiigazítás leghatékonyabb eszközét a bérkorlátozás jelentette, amit a forint 9%-os leértékelése követett. Míg a leértékelés hozzájárult az inflációhoz – 1995-ben 28% – a pénzügyminisztérium 15%-os korlátot állított a nominálbérek növekedésének megfékezésére a közszektorban. Ez a döntés egyoldalú volt a pénzügyminisztérium részéről, anélkül, hogy tárgyalásokkal próbálkoztak volna a szakszervezetekkel.

átláthatóság felé. Az egyensúly egyedül az 1998. augusztusi orosz válság kapcsán – akkor is csak átmenetileg – került veszélybe.

A negyedik periódus 2001-ben vette kezdetét, amikor is az államháztartás pozíciójában erőteljes romlást figyelhetünk meg, melyet nem kísért a magánszektor nettó megtakarítási pozíciójának hasonló mértékű javulása[200], miközben a vállalati szektor beruházásai stagnáltak[201]. A 2006-os kormányalakítással vette kezdetét a jelenlegi, ötödik szakasz, melyet nagymértékű költségvetési konszolidációval jellemezhetünk, melynek következetes véghezvitelével középtávon nemcsak az ország külső és belső sebezhetősége csökkenthető, hanem erőteljesebb növekedési ütem érhető el. A folyamatos kiadáscsökkentés és az adóalap szélesítésére irányuló intézkedések egyrészt 2009-ben és azt követően az államadósság GDP-hez viszonyított nagyságának csökkenését eredményezhetné, mellyel elérhető közelségbe kerülne az euro bevezetése, másrészt növelné a potenciális gazdasági növekedés ütemét. Az állam szerepvállalásának újraértelmezéséhez pedig a második generációs feladatok következetes végrehajtása szükséges. A gazdaságpolitika hitelességének megőrzése érdekében elengedhetetlen a konvergencia programban foglalt célok és vállalt feladatok teljesítése[202].

3.1. A második generációs reformok

A fiskális reform fontos mozzanata az 1997-ben benyújtott és elfogadott nyugdíjreformról szóló törvény, ami magán nyugdíjpillér alapítását tette lehetővé – elsőként az átalakuló országok között –, mint a pay-as-you-go (PAYG) rendszer kiegészítése[203]. A reform keretében sor került a nyugdíjkorhatár emelésére és a sváci

[200] 1996. óta a háztartások megtakarítási rátája fokozatosan csökkent, miközben a hitelállomány (elsősorban a fogyasztási hitelállomány) 1997-től gyorsulóan nőtt. A megtakarítások alakulását nemcsak a pénzügyi liberalizáció, hanem a jövőbeli jövedelem alakulására vonatkozó hipotézisek is befolyásolják (a permanens jövedelemhipotézis). Ez szolgálhat magyarázatul arra a meglepő esetre, hogy 1995-96-ban a megszorítások idején a háztartások nettó megtakarításai nőttek [Antal 2004:181-187].

[201] A külkereskedelemben tevékenykedő vállalatok romló jövedelmezőséghez nagyban hozzájárult a 2001. évi 7 %-os nominális forint felértékelődés és a minimálbér emelésével együtt járó bérköltség növekedés [Antal 2004:182].

[202] IMF [2007] felhasználásával.

[203] A második világháború alatt és azt követően minden magyar nyugdíjrendszer tönkre ment az ingatlanjaikat ért károk és a hiperinfláció következtében. 1950-ben vezették be az egységes felosztó-

indexálás bevezetésére[204]. A nyugdíjrendszer-változás egyik célja az önfinanszírozó jelleg visszaállítása[205] volt.

Az eredeti reformelképzelések koncepcióját azonban politikai kompromisszumok gyengítették, az elért eredmények pedig jelentős mértékben erodálódtak az azóta hozott intézkedések következtében. A reformok ugyan rövidtávon csökkentették a kiadásokat, azonban 1998. után fokozatosan csökkentek a munkaadói járulékkulcsok, amit a munkavállalói járulékok csak kismértékű emelése kísért, ráadásul a kormány a kiadási oldalon további hosszú távú kötelezettségeket vállalt[206]. A reform eddig nem vezetett az államháztartás egyenlegének számottevő javulásához, melyhez hozzájárul az a tény is, hogy a pályakezdők által fizetett járulékok 1/3-a már a magán-nyugdíjpénztárakhoz kerül. Így nem meglepő, hogy a nyugdíjreform megvalósítása után is Magyarországon a nyugdíjkiadások fedezéséhez a befizetett járulékokon túl jelentős, a GDP 2%-át kitevő költségvetési többletforrásra van szükség, valamint a legjelentősebb implicit adósság a nyugdíjrendszerből adódik[207]. A reform ugyan jelentős változásokat hozott az előző, szocialista rendszerből örökölt nyugdíjrendszerhez képest, azonban nem járt együtt a nemzeti megtakarítások növekedésével és nem csökkentette a bért terhelő adók torzítását sem[208].

A második generációs reformok további területét a kormányzati tevékenység átalakítása, az államháztartás reformja jelenti, mellyel a kormányzati fogyasztás nagysága csökkenthető. Ennek alakulását mutatja be az 35. ábra az 1994 és 2005 közötti időszak vonatkozásában az unió 15 régebbi tagállamának adataival összehasonlítva.

---

kirovó rendszert a bérből és fizetésből élők számára. Ekkor csak a népesség fele vett részt benne, aztán fokozatosan kiterjesztették. Az 1975-ös nyugdíjtörvény szilárdította meg a változásokat [Augusztinovics, et. al. 2002].

[204] 1992 és 1997 között a nyugdíjakat a nettó várható nominális bérekhez igazították, melynek következtében csökkentek a nyugdíjak reálértékei (mivel az időszak egy részében csökkentek a reálbérek). Az 1997-es reform bevezette a svájci indexálást, miszerint 2001. óta a nyugdíjakat a svájci index szerint emelni, melynek következtében a reálnyugdíjak a reálbérindexek felével emelkednek.

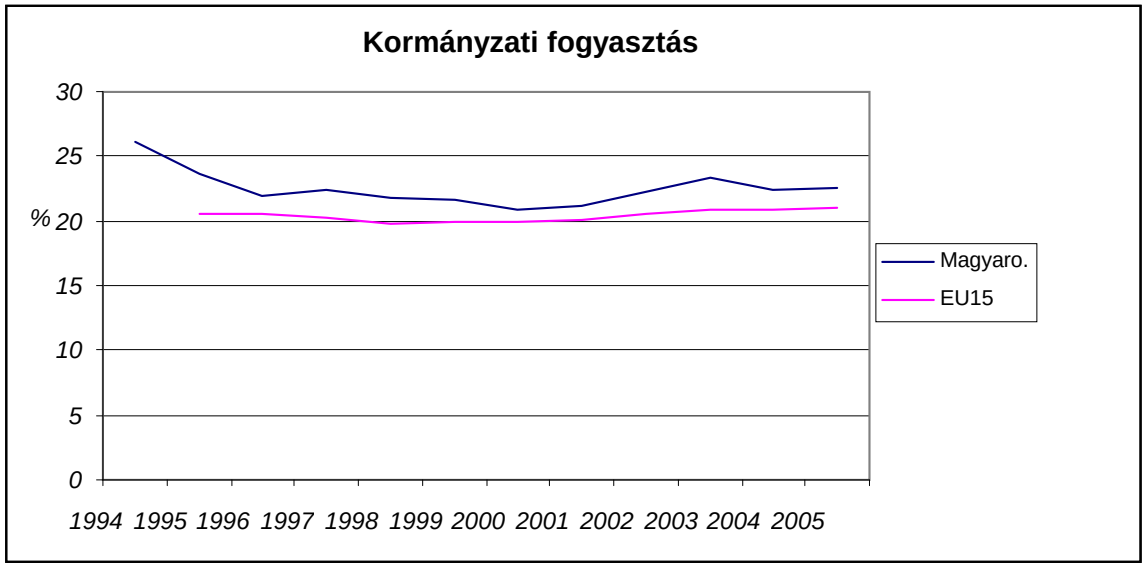
[205] A reform eredményeihez sorolhatjuk a súlyos korosztályi egyensúlytalanság csökkentését is.

[206] 13. havi nyugdíj.

[207] Orbán – Szapáry [2006] és Erdős [2006] alapján.

[208] Orbán – Palotai [1996] és Palacios – Rocha [1998] felhasználásával.

35. ábra: Kormányzati fogyasztás Magyarországon (1994-2006)



Forrás: Eurostat [2]

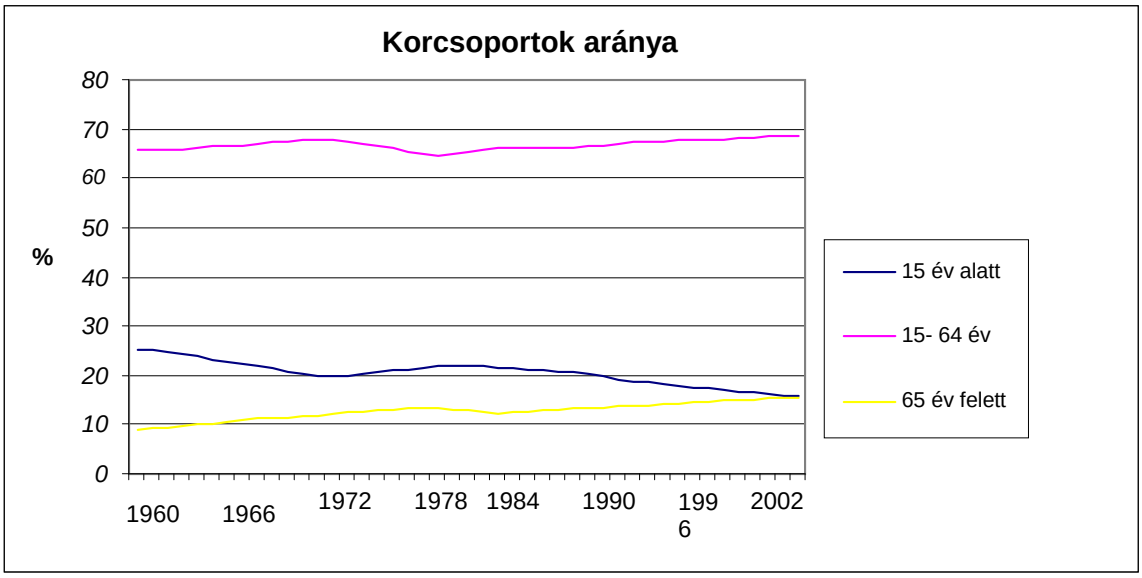
A kormányzati fogyasztás csökkentésének érdekében a közszféra létszámát 2004-től 2006-ra 6%-kal ugyan csökkentették, azonban egyéb költségek megnőttek, az intézményrendszer szűkítése nem történt meg, ezért végeredményben a kormányzati kiadások nagysága nem csökkent. A 2007. évi költségvetési törvényben a közszférát illetően szintén a létszámleépítés dominál, az állami feladatellátás és szervezeti feladatainak felülvizsgálata, a teljesítmény követelmények meghatározása nem történt meg. A létszámcsökkentés és a szervezeti keretek szűkítése mellett az ártámogatások leszorítása is szükséges a jóléti kiadások területén a megtakarítás eléréséhez a rászorultság elvének alkalmazásával. Jelenleg a közszféra átszervezésére vonatkozó koncepciók előkészítetlensége hátráltatja a konvergencia programban kitűzött határidők betartását, pedig megvalósulásukkal az államigazgatás reformja jelenthetné a legnagyobb mértékű – becslések szerint a GDP 2-3%-ának megfelelő – megtakarítást a második generációs feladatok közül[209].

Az egészségügyi alap újrastrukturálása jelenti a másik nagy kihívást, melyhez az egészségügyi szolgáltatók és biztosítók közötti verseny megteremtése, a monopolhelyzetek megszűntetése szükséges. A rendszer átalakításához 2006-ban ugyan a kormány hozzálátott, ennek tényleges hatása azonban csak később lesz értékelhető. Az egészségügy eredményes átalakítása kiemelkedően fontos a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás megvalósítása szempontjából, hiszen az egészségügyre

[209] Állami Számvevőszék [2006] és Erdős [2006] talán túlzottan optimista becslései alapján.

fordított közkiadások várhatóan növekedni fognak a társadalom öregedése – melyet a 36. ábra szemléltet – és a technológiai fejlődés miatt, tovább rontva a költségvetés egyenlegét. A becslések szerint az egészségügy reformjával a deficit 1,5%-kal lehetne csökkenthető[210].

36. ábra: A korcsoportok aránya Magyarországon (1960-2002)



Forrás: OECD Statistical Database

Megjegyzendő, hogy a 2007. évi költségvetési törvényből a 2006. évi törvényhez képest elmaradt az a rendelkezés, amely az Egészségügyi Alap részére a központi költségvetésből járulék címén átadott pénzeszközként biztosított támogatást finanszírozási kötelezettségét írja elő[211].

A jelenlegi kormány továbbá célul tűzte ki az oktatási rendszer átalakítását. A felsőoktatás ingyenességének megszűntetésével a becslések szerint az államháztartás egyenlege fokozatosan közel 1%-kal javulhat[212].

A fent említett reformok következetes végrehajtásával a jelenleginél gyorsabb gazdasági növekedés is megvalósítható. Ennek ellenére a reformok jelentősége abban rejlik, hogy a viszonylag gyors gazdasági növekedés fenntartható marad, kiegyensúlyozottá válik. Az egészségügy reformjával pedig az ellátás korszerűsíthető anélkül, hogy elviselhetetlen terhet jelentene a nemzetgazdaság számára.

[210] Erdős [2006] talán túlzottan optimista becslései alapján.

[211] 2006-ban ez az összeg 288,9 Mrd Ft volt [Állami Számvevőszék 2006].

[212] Erdős [2006] talán túlzottan optimista becslései alapján.

3.2. Az intézményi változások szükségessége

A korábban említett sikerek fennmaradásához és további reformok véghezviteléhez elengedhetetlen a tartós és racionális fiskális intézmények kialakítása[213]. Az intézményi reformoknak racionalizálniuk kellene a közkiadások rendszerét, az ellenőrzési rendszert teljessé téve növelni a kormányközi transzferek átláthatóságát. Ennek egyik legfontosabb gyakorlati mozzanata a már említett központi kincstár 1996. évi megalapítása volt[214].

Magyarországon nem alkalmaztak és nem alkalmaznak fiskális szabályokat. 2008-tól azonban numerikus fiskális szabály alkalmazásával terveznek gátat állítani az államadósság növekedésének. A 2007. évi költségvetési törvény szerint ugyanis a kormány a továbbiakban olyan költségvetési javaslatokat köteles az országgyűlés elé terjeszteni, amelynek elsődleges egyenlege többletet mutat: 2008-ban 0%, 2009-ben 0,9%, 2010-ben 1,1% többletet a GDP arányában[215]. Idáig csak az uniós előcsatlakozási gazdasági program és a konvergencia-program tartalmazott elkötelezettséget a deficit csökkentése mellett. Magyar sajátosság, hogy a tényleges deficitre vonatkozó előrejelzések éppúgy folyamatosan változnak a költségvetés előkészítési szakaszában, mint a végrehajtási szakaszban. A tervezett és a tényleges deficit közötti nagyarányú eltérést a következő táblázat szemlélteti.

[213] A becsült és a tényleges deficit közötti nagy különbség a költségvetési eljárás gyengeségére hívja fel a figyelmet.

[214] Haggard, et.al. [2001] felhasználásával.

[215] Complex CD Jogtár [2007c] felhasználásával.

1. táblázat A tervezett és a tényleges deficit

TERV	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2001	-4,3	-3,5	-2,8	-2,0				
2002	-4,1	-5,7	-4,5	-3,0	-2,5			
2003		-9,2	-4,8	-3,8	-2,8	-2,5		
2004a			-5,9	-4,6	-4,1	-3,6	-3,1	-2,7
2004b			-6,2	-5,3	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8
2005				-6,5	-7,4	-6,1	-4,7	-3,4
2006							-6,8	-4,3
TÉNY	-3,5	-8,4	-6,4	-5,4	-6,1			

Forrás: Győrffy [2006:121], KSH [1] és Konvergencia Program [2006:5]

A deficitcéloktól való rendszeres, nagymértékű eltéréssel Magyarország elveszíti a piacok és az Európai Unió bizalmát, a gazdaságpolitikája hitelességét egészében ássa alá. A rövidtávú makroökonómiai ingadozásokra reagáló költségvetési kiigazítások pedig prociklikus költségvetést eredményeznek, ami gyengíti a stabilizáló hatást. Magyarországon a költségvetési eljárásban kizárólag a következő költségvetési évre koncentrálnak a középtávú szemlélet helyett, a költségvetési folyamat gyengeségei pedig lehetővé teszik a rövid távú érdekek dominanciáját a döntéshozatalban. Az államháztartási törvény emellett több teret enged a költségvetésnek, mint amit a költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályoknak meg kellene engedniük[216]. Ezek a tényezők lassuló növekedés és politikai feszültségek idején nagyban hozzájárulnak a magas költségvetési deficithez, ezért a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés megteremtéséhez átfogó intézményi reformokra van szükség[217].

A jelenleg is bonyolult és hatásiban áttekinthetetlen adórendszer a 2006-os választások után további négy adónemmel bővült növelve az adminisztrációs terheket és az elvonási csatornák számát. Az adóváltozások évközi bevezetése pedig csökkenti a jogbiztonságot és a gazdálkodás feltételeinek kiszámíthatóságát. Kiemelendő, hogy az adóterhek növekedésével reális az esély a szürkegazdaság további terjedésére[218]. Az adóterhek növelése ugyan rövid távon csökkenti a deficit nagyságát, azonban szemben áll a közgazdasági irodalomban javasoltakkal. Ott ugyanis olyan érvelésekkel

[216] OECD [2006a] alapján.

[217] Győrffy [2005b] alapján.

[218] Állami Számvevőszék [2006].

találkozhatunk[219], melyek azt hangoztatják, hogy a fiskális konszolidáció nagyobb valószínűséggel lesz sikeres[220], ha elsősorban a költségek lefaragásával érik el, mintsem a növekvő pótlólagos bevételekkel. A kiadások általános kategóriáin belül pedig a különféle juttatásokban és a közszektor munkabéreiben végbemenő csökkenések valószínűbben eredményeznek sikeres konszolidációt, mint a beruházási kiadások csökkenése[221].

Magyarországon a társadalomnak a politikai rendszerbe vetett bizalma meglehetősen alacsonynak mondható, ami közvetlen hatásként a költségvetés bevételi és kiadási oldalán is hozzájárul a költségvetési deficit kialakulásához: egyrészt a bevételi oldalon nagyobb az adócsalásra való hajlam, másrészt nagyobb a kiadási oldalon a populista politikára való kísértés. Ez együtt jár a strukturális reformokhoz szükséges konszenzus kialakításának nehézségével. Épp ezért a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés esélye csekély, helyette a túlköltekezés-megszorítások ciklusainak váltakozása várható[222].

4. Az államháztartás

Az állami szerepvállalás nagyságának növekedése, túlzott beavatkozása a gazdasági folyamatokba a közgazdaságtan központi kérdéskörébe tartozik. Az állam részesedésének arányát a GDP-ből ideológiai megfontolások, a fejlettségi szint alakulása, valamint az ad hoc mérlegelések alakítják. Ennek az aránynak – általánosan elfogadott nézetek szerint – 20% és 70% között kell lennie. Ez nem lehet lényegesen kisebb, mert akkor megnő a valószínűsége a gazdasági növekedést bizonytalanná tevő gazdasági kilengéseknek. Az államháztartás jövedelmi részesedésének nem szabad ezt

[219] Von Hagen [2003] alapján.

[220] Ezekben az irodalmakban a sikert a fiskális konszolidáció hosszútávon való fenntartása jelenti, azaz a deficit arányának csökkenése nem tűnik el.

[221] A magyar állami pénzügyek kiadási oldalát elemezve Benczés [2006] arra a következtetésre jutott, hogy önmagában nem a kiigazítás mérete határozza meg a közpénzügyek reformjának sikerességének valószínűségét és annak makroökonómiai hatásait, hanem a kiigazítás szerkezete. Bizonyította, hogy a sikeres fiskális konszolidációt csak akkor lehet megvalósítani, ha a kormányzat hajlandó a politikailag érzékeny területeken (szociális transzferek, közszektor bérei) kiadáscsökkentést végrehajtani.

[222] Győrffy [2007a].

az arányt meghaladnia sem, mert az a vállalati beruházások jelentős mértékű kiszorítását okozza és ez a fenntartható növekedés ütemének csökkenéséhez vezet.

A szocialista rendszer alatt létrejött magyar jóléti állam „koraszülöttnek" tekinthető, mivel teherbíró képességén felül finanszírozta az állami jóléti transzfereket. Az 1968-as reform előtti szocialista rendszer ugyanis olyan jóléti kötelezettségeket vállalt, amelyek felvállalásakor is már bizonyos volt, hogy nem tudja azokat teljesíteni[223]. Azok az országok, ahol hasonlóan magas a jóléti kiadások aránya, gazdasági fejlettségben sokszorosan felülmúlják Magyarországot. A túlzott állami szerepvállalás esetén az állam olyan feladatokat vállal magára, amelyeket a piac hatékonyabban tudna ellátni. Ebben az esetben a piaci kudarc helyét a kormányzati kudarc veszi át, végeredményben pedig az egyes javakat és szolgáltatásokat nem hatékonyan, rossz minőségben vagy drágábban állítja elő.

A rendszerváltás után, a 1990-es évek elején az egyik legfontosabb feladatnak a felhalmozódott külső adósság és az azokhoz kapcsolódó adósság-szolgálati kötelezettségek kezelése volt tekinthető[224]. 1992-ben kezdték meg az első forgalomképes kormányzati államkötvény kibocsátását a deficit finanszírozására, megcélozva az inflációs nyomás elkerülését és a devizaadósság növekedésének megakadályozását[225]. A helyi kormányzatok adóssága pedig 1994-re ért el egy olyan kritikus szintet, amely 1995-ben törvényalkotáshoz vezetett a hitelfelvételeik korlátozását[226] célozva.

A 37. ábra Magyarország 1997 és 2005 évek közötti kormányzati kiadásait mutatja be a GDP %-ában, összehasonlítva az unió 15 régi tagállamának adataival.

---

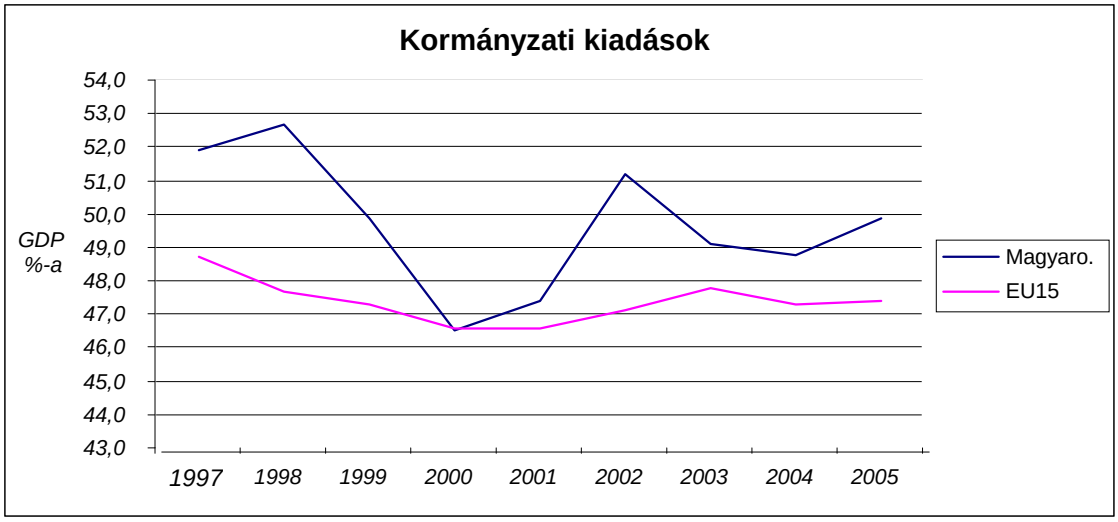
[223] Bevezettek ingyenes egészségügyi ellátást, oktatást valamint a teljes népességet lefedő nyugdíjrendszert és támogatták az élelmiszerárakat. Később világossá vált, hogy az állam képtelen betartani az ígéreteit. Krónikus kiterjedésű kereslet keletkezett az ingyenes vagy a megalapozatlanul olcsón árazott szolgáltatások iránt, és ezért azok minősége gyakran rossz volt.

[224] Magyarországon a külföldi kölcsönvétel 1970-ben kezdődött el, a Nemzeti Bank hajtotta végre a saját nevében.

[225] Barabás, et.al. [1998c] felhasználásával.

[226] A törvény a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határát határozta meg, mely a korrigált saját folyó bevétel [Complex CD Jogtár 2007d)].

37. ábra: A kormányzati kiadások Magyarországon (1997-2005)



Forrás: Eurostat [1]

A magas szintű paternalista redisztribúció nyugtatólag hat a társadalomra, kompenzálja a gazdasági életben tapasztalható bizonytalanságot[227]. Az elégedetlenség disztributív csitítása a pénzügyi egyensúlyzavarok és feszültségek fő magyarázója. Ha már kialakultak a pénzügyi egyensúlyzavarok, akkor a paternalista, disztributív csillapítással jellemzett gazdaságpolitika már csak nehezen tudja elszánni magát a változásra[228].

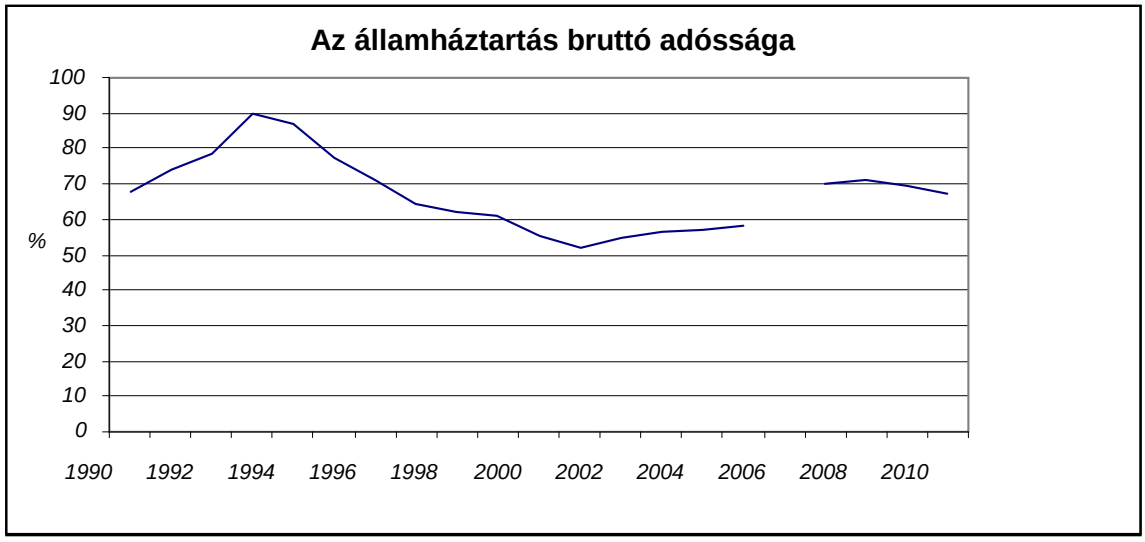
Az újraelosztás egy részét állami hitelfelvétellel finanszírozzák és mivel az állam a tőkepiacon a vállalatok versenytársaként lépett fel jelentkezett az államnak a beruházásokat „kiszorító hatása". A felhalmozott államadósság – hasonlóan az állami hitelfelvételhez – kapcsolatban van a beruházások kiszorításával, mert kamatterhekkel jár. Az államadósság után fizetett kamat nemcsak deficites, hanem egyensúlyban levő államháztartás esetén is veszélyezteti a szükséges beruházási ráta fenntartását, az eladósodottság pedig könnyen növekvő arányúvá válhat.

A 38. ábra Magyarország bruttó adósságállomány nagyságát mutatja a GDP %-ában kifejezve az 1990 és 2005 közötti időtartam alatt és a konvergencia-programban megfogalmazott célokat 2007-től 2010-ig. A 39. ábra pedig az államháztartás egyenlegének alakulását szemlélteti a GDP %-ában kifejezve az 1994 és 2005 közötti periódusban és a konvergencia-program szerinti célokat 2007-től kezdődően 2010-ig.

[227] Magyarországon párhuzamosan épült ki a bizonytalanságot növelő piacgazdaság és a bizonytalanságot csökkentő paternalista rendszer.

[228] Kornai [1992] és Kornai [1995a] felhasználásával.

38. ábra: A bruttó adósságállomány Magyarországon (1990-2010)

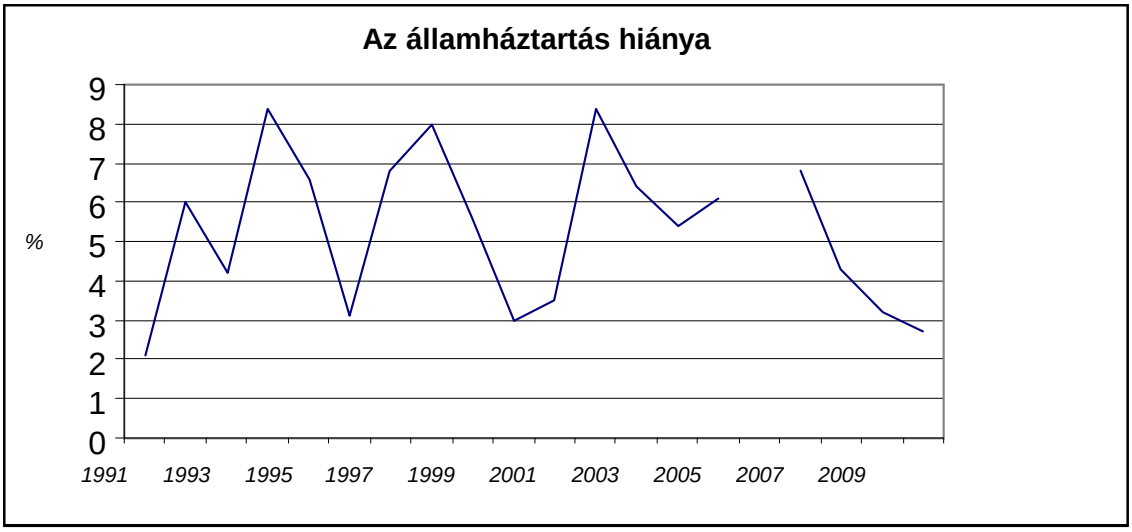


Forrás: KSH [2] és Konvergencia Program [2006:5]

Az államháztartás tartósan magas vagy növekvő hiánya csökkenti a potenciális növekedési ütemet és emeli a reálkamatokat. A gazdaság kockázati megítélésének romlása pedig bizonytalanná teszi a várakozásokat. Ezért kiemelkedően fontos a felhalmozott adósság csökkentése (az elsődleges egyenleg szufficitje révén), mely ugyan rövidtávon restrikciós hatású, azaz nem kedvez a gazdasági növekedés ütemének. Épp ezért kompromisszumos célt az államháztartási deficit GDP-hez viszonyított arányának fenntartása jelenthet[229].

[229] Magas infláció esetében a fiskális politika leírására szokásos az ún. operacionális deficit (inflációszűrt- vagy reáldeficit) elemzése, mely az elsődleges egyenlegen kívül a reálkamatokat is tartalmazza [Barabás, et. al. 1998a].

39. ábra: Az államháztartás hiánya Magyarországon (1991-2010)



Forrás: KSH [1] és Konvergencia Program [2006:5]

Az átmeneti országokra általánosan jellemző, hogy a közszektor tényleges deficitje különbözik a hivatalosan publikálttól. Magyarországon ez elsősorban a jelentős költségvetésen kívülre eső tételek miatt van így, mint például a költségvetésen kívülre eső kötelezettségek (lakásépítés finanszírozása, garanciák) vagy mint a pótlólagos forrást jelentő privatizációs bevételek[230].

A fenti ábráról azonban leolvasható, hogy rendszerint a választások évében az alkalmazott élénkítő, fogyasztásorientált gazdaságpolitika következtében jelentősen megugrott az államháztartás hiánya, melyet rendszerint bizonyos fokú kényszerű kiigazítás követett[231]. A ciklusok amplitúdója a magyar gazdaságban nagyobb, mint az EU régi tagállamaiban, melyre magyarázatul a transzformáció okozta feszültségek és a szerényebb demokratikus hagyományok szolgálhatnak[232]. Mindazonáltal kijelenthetjük, hogy Magyarországon jelenleg a költségvetési hiány aggasztó nagysága jelenti a legkomolyabb makroökonómiai kockázatot.

A fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás azt feltételezi, hogy a kormányzat a végtelenségig képes folytatni a költségvetési politikáját, melyhez az államadósság és az államháztartás egyenlegének alakulásán túl hozzátartozik a fizetőképesség kritériuma is. Szükséges különbséget tenni továbbá a fiskális és a külső

[230] Épp ezért Antal [2004:169] szerint a kormány igazi fiskális helyzetét az államadósság/GDP arány változása mutathatja meg.

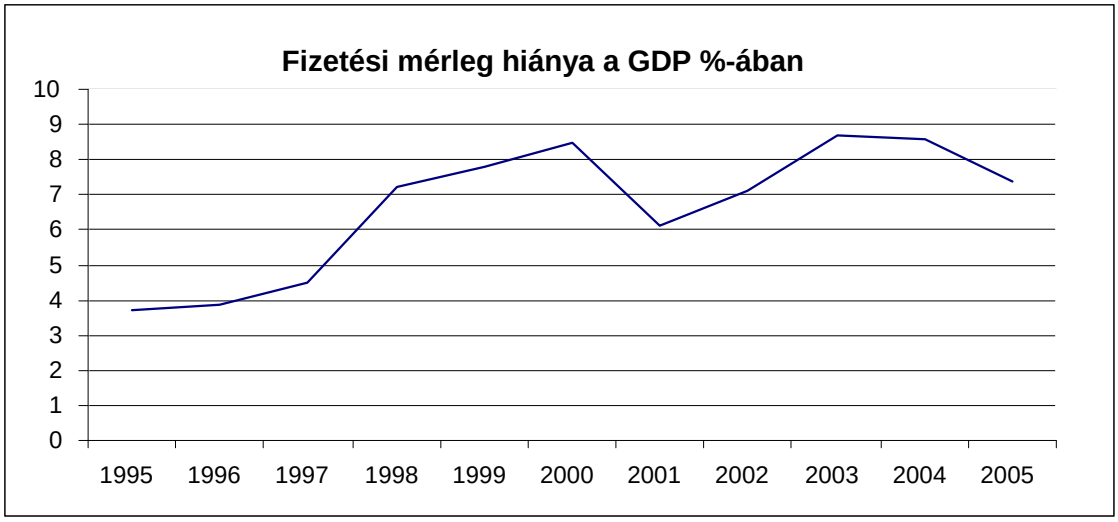
[231] Ez a ciklikusság jól érzékelhető a bérek és nyugdíjak reálértékének alakulásában is.

[232] Karsai [2006] alapján.

fenntarthatóság (fiscal and external sustainability) kérdéskörében is. Éppúgy, ahogy nincs szükségszerűen közvetlen összefüggés a fiskális deficit és a folyó fizetési mérleg deficitje között, úgy nincs közvetlen összefüggés a fiskális és a külső fenntarthatóság között sem, bár a két tényező nem teljesen független egymástól. Az államháztartási hiány növekedése abban az esetben vezet a folyó fizetési mérleg romlásához, amennyiben nem ellensúlyozza a háztartások megtakarításának növekedése és/vagy a vállalatok nettó finanszírozási igényének csökkenése. Magyarországon az utóbbi években a háztartások nettó megtakarításai fokozatosan csökkentek, ezt a folyamatot a 2001-es lakáshitel-program gyorsította fel, melynek következtében a háztartási megtakarítások gyakorlatilag megszűntek és csak 2004 után mutatkozott némi javulás. Ezt a folyamatot a vállalati szektor finanszírozási igényének csökkenése kísérte, 2002-ben és 2003 elején a vállalatok nettó megtakarításokat könyvelhettek el. Ennek okaként a 2001-2003-ban tapasztalt gyenge nemzetközi konjunktúrát jelölhetjük meg. Pozitívabb nemzetközi helyzet a fizetési mérleg egyenlegét tovább rontotta volna.

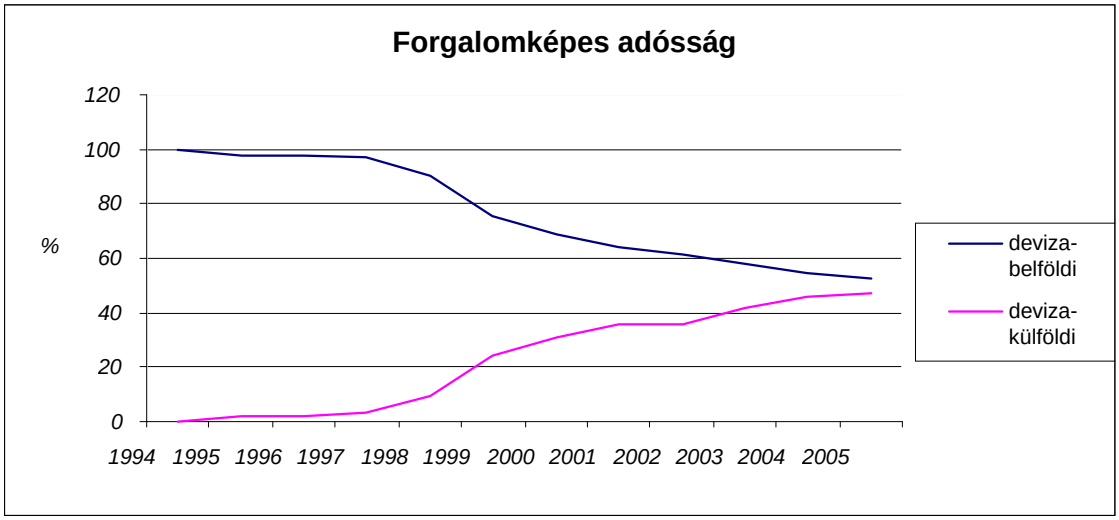
A 40. ábra a fizetési mérleg hiányát mutatja be a GDP %-ában az 1995 és 2005 közötti periódusban, a 41. ábra pedig a forgalomképes adósságeszközök – amely napjainkra a teljes államadósság döntő hányadát teszi ki – finanszírozásának módját mutatja be.

40. ábra: A fizetési mérleg hiánya Magyarországon (1995-2005)



Forrás: Pénzügyminisztérium

41. ábra: A forgalomképes adósságeszközök finanszírozása Magyarországon (1994-2006)



Forrás: OECD Statistical Database

A fenti ábrából jól látható, hogy magyar államadósság csaknem teljes mértékben forgalomképes adósságeszközből tevődik ki, ennek jelenleg közel felét – növekvő mértékben – devizakülföldi tőke finanszírozza. A külföldi finanszírozáshoz jelenleg kedvező a globális tőkepiacokat jellemző likviditásbőség. Mivel ennek megváltozása Magyarországot nagymértékben érintené, a magyar gazdaság e tekintetben különösen sebezhető[233]. Abban az esetben, amikor a külső pozíció fenntarthatatlan, de a fiskális pozíció fenntartható, a kormányzat a növekvő deficitjét a hazai adósság növelésével finanszírozza, ami elkerülhetetlenül kormányzati fizetésképtelenséget eredményezhet a hazai szolgáltatások területén[234].

Magyarországon az Államadósság Kezelő Központ Zrt. (ÁKK Zrt.) felelős minden adósságkezeléssel kapcsolatos teendőért. Célja a költségvetés biztonságos finanszírozása, hosszútávon alacsony költségek mellett, a kockázatok figyelembevételével, magas szakmai színvonalon, kifinomult módszerekkel. Az adósságkezelés egyik legfontosabb törekvése az adósság és költségvetési hiány

[233] [Orbán, et.al. 2006] felhasználásával.

[234] A sebezhetőségnek előre nem látható működési zavarok, sokk-hatások és a várakozások hirtelen módosulása esetén van jelentősége, kockázati tényezőt jelent az egyensúly megbomlásának területén. A kevés tartalékkal rendelkező kis, nyitott országok (főleg átalakuló országok) különösképp ki vannak téve ennek a veszélynek. A sebezhetőség miatt nincs garancia arra, hogy egy már sikeresen stabilizálódott ország ne sodródjon le a fenntartható pályáról [Antal 2004:55, 90].

hosszútávon alacsony költségek és elfogadható kockázatok melletti finanszírozása[235]. Az ÁKK Zrt. gondoskodik – többek közt – az állami költségvetés fizetőképességének fenntartásáról, a központi költségvetést terhelő adósság és hiány finanszírozásáról, az államadósság és az állam átmenetileg szabad pénzeszközeinek kezeléséről, valamint nyilvántartja a központi költségvetést terhelő államadósságot[236].

Az ÁKK Zrt. 100%-ban állami tulajdonú részvénytársaságként 2001. március 1-én kezdett el működni[237]. A tulajdonosi jogokat a mindenkori pénzügyminiszter gyakorolja az államháztartási törvény felhatalmazása alapján. Ezenkívül a pénzügyminiszter jóváhagyása szükséges a kormányzati adósságkezelési stratégia, pénzügyi terv és teljesítményindikátorok alkalmazása területén is. Az irányítást az ÁKK Zrt. igazgatósága látja el, a működés kontrollját a felügyelő bizottság és a könyvvizsgáló végzi. Ezen túl az adósságkezelés az Állami Számvevőszék által is rendszeresen felülvizsgált folyamat[238].

5. A hatékony fiskális szabályozás megteremtésének lehetősége Magyarországon

Jogalkotási alapelv, hogy csak akkor érdemes törvényt alkotni, ha annak érvényesítéséhez, kvázi a kikényszerítéséhez a megfelelő eszközrendszer is rendelkezésre áll. Ellenvéleményként elhangzó válasz, hogy a törvények egy jelentős részéhez nem kapcsolódik effektív szankciórendszer, mégis betartja a társadalom azokat. Csakhogy a társadalmi konszenzusra úgy is tekinthetünk, mint törvény érvényesülését kikényszerítő eszközrendszer része[239]. Nincs ez másként a fiskális

[235] Az alacsony költségszinten történő finanszírozás érdekében az ÁKK Rt. egyszerű, nyilvános kibocsátási politika, valamint átlátható és likvid másodpiac kialakítására törekszik.

[236] Az ÁKK Zrt.-nek Magyarország Gazdasági és Monetáris Uniós tagságára való felkészülés is a feladata. Ez megköveteli a belföldi állampapír-piac fejlesztését, valamint törekszik az euró-piacon is a befektetői kör megtartására és fokozatos szélesítésére. A termékfejlesztés célkitűzése a likviditás növelése, valamint a futamidő hosszítása a hosszabb futamidejű állampapírok értékesítésének növelésén keresztül.

[237] Az ÁKK Zrt. a jogok és kötelezettségek vonatkozásában a Magyar Államkincstár Államadósság Kezelő Központ jogutódja.

[238] Az Államadósság Kezelő Központ Zrt. honlapja alapján.

[239] A konszenzus létrejötte – mint ahogy Győrffy [2007a:279-280,284] tanulmányában kifejti – összefüggésben áll a társadalom bizalmi szintjével. Alacsonyabb bizalmi környezetben nagyobb a populizmus kialakulásának esélye, a politikai szereplők több szavazatot veszíthetnek el az

korlátozások esetében sem. Csak akkor van értelme a fiskális korlátok jogszabályi, mi több, törvényi szintű szabályozásának, ha az így megalkotott szabályok érvényesítésére valódi lehetőség van.

Magyarországon a demokrácia tökéletlen működése[240] következtében azonban még nem érett meg a helyzet arra, hogy a törvények, s így a fiskális korlátozások valamiféle konkrét szankció kilátásba helyezése nélkül betartathatóak legyenek. A konkrét joghátrány komolysága sajnos döntő hatással bír a törvény betarthatóságára. Lényegében emiatt – véleményem szerint – a puszta fiskális szabályozásnak nincs értelme Magyarországon, mert amennyiben nem tartják be szabályokat, akkor sincs konkrétan várható szankció. Talán ez jelentheti egyik magyarázatát annak, hogy egyes országokban a megalkotott fiskális szabályok miért működnek, másokban pedig miért nem.

A törvények kikényszerítésére ható eszközrendszer egyéb, nem konkrét szankcióként előírt elemei pedig még nem fejlődtek olyan szintre, hogy visszatartó erővel bírjanak a szabályszegéssel szemben. Fejlett demokráciákban a szabályok betartását kikényszerítheti még például a nyilvánosság, illetve annak közvetlen hatásaként a társadalmi morál és elvárás is, de a magyar társadalomban még nincs meg a tudatosság a költségvetési fegyelem szükségessége területén. Ehhez hozzájárul még a pártok erőteljes politikai marketing tevékenysége is, mely arra irányul, hogy a szabályok be nem tartása következtében őket negatívan érintő eseményeket elbagatellizálják.

A fiskális szabályok betartatásához hosszú távú politikai elköteleződés lenne szükséges, azonban ez jelenleg Magyarországon utópisztikus elvárásnak tűnik. Magyarországon ugyanis – bár a holland, illetve a svéd konszenzust kialakító politika eredményei széles körben ismertek – a gazdaságpolitikában a populista politika nyert teret, esélyt sem hagyva a parlamenti pártok közötti kompromisszumra. A konszenzus kialakításának képessége pedig történelmi fejlődési folyamat eredménye, egy politikai tanulási folyamat, melynek megváltozása rövid távon nem lehetséges. A konszenzus és a kooperáció szorosan összefonódik a kölcsönös bizalommal, ami a szereplők múltbeli viselkedésének alapján fejlődik ki.

---

együttműködéssel, mint magas bizalmi környezetben, mert a választók könnyen érdekeik elárulásaként élik meg a létrejövő konszenzust. Magyarországon emiatt tudott az ellenzék politikai tőkét kovácsolni a stabilizáció nehézségeiből, mely az intézményi reformokat ellehetetlenítette.

[240] Ennek részletes magyarázata a 244. lábjegyzetben található.

Abban az esetben, ha a kormánypártok mégis elköteleződnek a fiskális konszolidáció mellett, akkor a jelenlegi alacsony bizalmi környezetben önmagában egy erős pénzügyminiszter rövid távon megteremthetné a fiskális kiigazítás feltételeit (mint 1995-ben)[241].

Mindaddig azonban amíg sem konkrét és végrehajtható szankciókban nem sikerül megállapodni a törvényhozóknak, sem a társadalmi konszenzus nem jön létre a kérdés tekintetében, marad az ötletelés.

Benczes [2003] a fiskális intézmények minőségének javítására fiskális politikai tanács felállítását javasolja, mely – többek közt – kötelező jelleggel előírná az éves hiány nagyságát. Orbán – Szapáry [2006] szerzőpáros szintén egy független, szakmailag hiteles személyekből álló, a parlamentnek felelősséggel tartozó fiskális politikai tanács felállítására tett javaslatot.

A jelen helyzetben megítéléseim szerint a fenti javaslatoknak kétséges az értelme[242]. Valószínű ugyanolyan médiaközpontú, gazdasági szerepét tekintve eredménytelen véget érne, mint a 2006-ban felállított konvergencia tanács. Be kell látni ugyanis, hogy ma Magyarországon nem lehet úgy ilyen intézményt létrehozni, hogy az ne legyen politikailag elfogult, tehát hiteles[243]. Megjegyzem, számomra az is kissé ellentmondásos, hogy a sokszor átláthatatlan, túlburjánzott állam problémáira a megoldást éppen egy újabb intézmény felállítása jelentené.

Joggal merül fel tehát a kérdés: de mi a kiút? Mi lenne a megoldás?

A válasz egyszerűnek tűnik: a demokrácia korrekciója a törvények kikényszeríthetőségének megteremtése által.

A politikai realizmus talaján állva nyilvánvaló, hogy a pártok csakis akkor fognak teljes mellszélességgel elköteleződni a fiskális stabilitás megteremtése mellett, ha az egybeesik saját elsődlegesen rövid, másodlagosan hosszú távú érdekeikkel. Ez azonban csak akkor valósulhat meg, ha a szavazataikat úgy maximalizálhatják, hogy mindeközben be tudják tartani a konvergencia-programban foglaltakat, illetve be tudják

[241] Magyarországon – éppúgy, mint az egész régióban – a bizalmatlanság főképp a rendszerváltásból való kiábrándultságból fakad, gondoljunk csak a növekvő munkanélküliségre és a kialakult egyenlőtlenségekre [Győrffy 2007a].

[242] Meg kell jegyezni, hogy a fiskális tanácsnak mindegyik változatban lenne olyan hatásköre, mely előzetesen vizsgálhatná a költségvetés koherenciáját és egyensúlyi viszonyát, sőt az EU Bizottságnak azt is jelenteni kellene (az ECB is vizsgálja), hogy egyszeriek-e vagy tartósak a javulás alapjai.

[243] A kölcsönös bizalom, a hitelesség a szereplők múltbeli viselkedésén alapul.

tartani az unió iránymutatásait, szabályait. Ennek alapvető feltétele egy költségvetési fegyelem mellett elkötelezett társadalom, amihez elengedhetetlen a hiteles szakemberek, a társadalmi szervezetek tájékoztatása a társadalom tagjai felé. A társadalom tagjaiban ugyanis tudatosítani kell a költségvetési fegyelem szükségességét. Ha ez megvalósul, önmagában a társadalmi elvárás lehet a fő kényszerítő erő a szabályok betartására.

Nem lebecsülendő kényszerítő hatása lehet a pártok felett álló érdekcsoportoknak. Esetükben ugyan az egyéni érdeknek a közösségi érdekkel egybe kell esnie, de a részükről az esetlegesen megnyilvánuló fiskális stabilitás iránti egyéni igény könnyen megfeleltethető lenne a társadalom egésze érdekeinek.

Megítélésem szerint az Európai Unió a fiskális szabályok kikényszeríthetőségére főleg közvetett hatással bír, szerepe a már említett morális, társadalmi elvárás kényszerítő erejének kialakulásában való közrehatás. Az EU különböző mércéket állít az aktuális hatalom számára, melynek alapján, mintegy azok teljesüléséhez mérve a társadalom és a nemzetközi szereplők meg tudja ítélni a kormányzat intézkedéseinek hatékonyságát, illetve a gazdaság eredményeit.

A kikényszeríthetőség szempontjából, talán eretnek gondolatnak tűnően, véleményem szerint a hatalmi ágak szétválasztásának van kulcsfontosságú szerepe[244]. Jelenleg ugyanis a törvényhozói és végrehajtói hatalom a kormányzás szintjén nem válik szét. A gyakorlatban ez ma Magyarországon úgy jelenik meg, hogy a törvényhozás az operatív napi kormányzás érdekeit szolgálva, tetszés szerinti gyakorisággal módosítgatja a törvényeket. Tehát, amennyiben a kormányzat valamilyen

[244] A hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar – és minden jogállam – legfontosabb szervezeti és működési alapelve. A hatalmi ágak szétválasztása egyrészt azt jelenti, hogy az egyik hatalmi ág nem vonhatja el a másiktól a jogosítványait, másrészt pedig azt, hogy a demokratikus jogállamban korlátlan és korlátozhatatlan hatalom nincs. A demokratikus államszervezet lényege ugyanis, hogy a különböző hatalmi ágak egymás korlátaiként is jelentkeznek. Az egyes hatalmi ágak kialakításának feltétele pedig a funkcionális, a szervezeti és a személyi értelembe vett elhatárolás: az állami alaptevékenységek köréből meghatározott funkciót meghatározott állami szervhez rendelik hozzá, és az összeférhetetlenséggel biztosítják, hogy ugyanazok a személyek ne jeleníthessék meg a különböző állami szerveket. Az összeférhetetlenség intézményének tehát egyik alapvető rendeltetése az államhatalom megosztásának és a hatalmi ágak elválasztásának következetes biztosítása [Petrétei 2007]. Mivel Magyarországon a törvényhozó hatalom (országgyűlés) tagjainak megközelítőleg fele tagja a végrehajtó hatalomnak is (kormány, önkormányzatok), azaz a személyi összeférhetetlenség intézménye nem biztosított, sérül a hatalmi ágak szétválasztásának elve, amely a kontrollfunkció működését károsítja.

törvényi előírást nem teljesítene, a törvényhozás egyszerűen megváltoztatja az érintett normát.

Megoldást jelenthet ezen helyzetre, ha a frakció-törvényhozó-végrehajtó hatalom szétválasztása és a szabályrendszer kikényszeríthetősége érdekében külső korlát kerül felállításra. Amennyiben törvény születne a fiskális szabályozásról, annak kikényszeríthetősége érdekében, a betartás - be nem tartás kontrollját független, már meglévő, nagy hitelességű szervezethez kellene telepíteni. Ez lehetne például olyan létező szervezet, mint az Alkotmánybíróság. Természetesen az erre kijelölt szervezet különleges jogosítványokat kaphatna, melyek közé szélsőséges esetekben akár az is beletartozhatna, hogy amennyiben a fiskális szabályok be nem tartása meghatározott súly hatással járva megállapításra kerülne, a független szervezet kezdeményezhetné az országgyűlés feloszlatását is. Ennek a megoldásnak lenne kikényszerítő ereje, azonban sajnos a magyar kormányzás bizonytalanságát is magával hozhatja, alááshatja az ország politikai stabilitását, mellyel megnőhet az ország kockázata. Meggyőződésem szerint azonban ez csak rövid távú hatás lenne, mert a szankció hosszú távon kikényszerítheti a szabályok betartását és végső soron a fiskális stabilitást hozza el.

A fentebb írt véleményem jobb megértése érdekében kiemelném a különbséget Benczes és Orbán – Szapáry szerzőpáros javaslata és az általam helyesnek tartott megoldás között. Tehát egyrészt véleményem szerint nincs szükség új szervezet létrehozására – ellentétben a fiskális politikai tanács létrehozásának gondolatával –, mert az valószínűleg nem lenne sem politikailag független, sem hiteles. Másrészt míg Benczes elképzelése szerint a fiskális politikai tanács éves hiánynagyságokat írna elő, azaz lényegében tervező funkciója van, az így tett javaslatai, illetve tervei megvalósítása kikényszerítésének szükségességét figyelmet kívül hagyja, míg szerintem ez kulcsfontosságú. A fiskális politikai tanács amellett, hogy újabb szervezetet jelentene az amúgy is sokszor átláthatatlan állam gépezetében, munkájával nem jelentene valódi értéktöbbletet, javaslattevő-tervező funkciójából adódóan nem tudna deklarálni többet a 2007. évi költségvetési törvényben megfogalmazott deficitcéloknál[245] vagy az eddig is meglévő konvergencia programban előirányzott számoknál. A két javaslat közötti – az itt írtakból már látható – alapvető különbség, hogy míg az egyik a költségvetési tervezés

[245] A 2007. évi költségvetési törvény szerint a kormány a továbbiakban olyan költségvetési javaslatokat köteles az országgyűlés elé terjeszteni, amelynek elsődleges egyenlege többletet mutat: 2008-ban 0%, 2009-ben 0,9%, 2010-ben 1,1% többletet a GDP arányában.

folyamatába avatkozna bele, azaz preventív javaslattevő - tervező funkciót töltene be, addig a másik a folyamat végén, mintegy számonkérő funkciójából adódóan, az esetleges nem teljesítés esetére tartja fontosnak a jogkövetkezményeket, mellyel jelentősen megnőne a szabályok betartásának valószínűsége.

Persze nem szabad figyelmen kívül hagyni egy a fentebb tárgyaltaktól eltérő kikényszerítő erőt, mégpedig a gazdasági válság veszélyét, mely azonnali kiigazítást tesz szükségessé (lsd.: 1995). Ennek azonban megvan az a veszélye is, hogy a válság elkerülése után a gazdaságpolitika ismét visszaáll egy fenntarthatatlan pályára (lsd.: 1995 után).

6. Konklúzió

Magyarországon az 1968-ban létrehozott „új gazdasági mechanizmus” a piacgazdaság hatékonyságát ugyan nem érte el, de az addig alkalmazott modell sikerességét és a szomszédos szocialista országok tervutasításos rendszerét messze felülmúlta. Ez a félpiaci, hibrid forma segítette hozzá az embereket, hogy megismerjék a piac működését. Ennek köszönhető, hogy Magyarország ebben a tekintetben a rendszerváltást követő piacgazdaság megteremtésében előnnyel indult a többi posztszocialista gazdasághoz képest. Az 1981-1982. évi válság liberalizációs intézkedések bevezetéséhez vezetett, valamint az 1984 és 1987 közötti időszakban is több olyan javaslatot megvalósítottak, melyek a valódi piacgazdaság intézményi megalapozásának tekinthetőek. 1989-ben a Németh-kormány hároméves liberalizációs és világgazdasági nyitási programjával indult átalakulás 1991-ben a Kupa-programmal fejeződött be. A piacgazdaságba való átmenet zökkenőmentesen valósult meg.

Az általánosan első generációs feladatoknak nevezett intézkedések a piacgazdaság létrejöttéhez voltak szükségesek. Ilyen megoldandó feladat volt a stabilizáció - a liberalizáció - az intézményépítés - és a privatizáció teljesítése, melyek a tartós növekedés megteremtésének előfeltételei. Ehhez szorosan kapcsolódik a költségvetési korlát megkeményedése. Magyarországon – 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. Az átalakulás ezen feladataihoz azonban a társadalmi közmegegyezés megteremtése, a közvélemény támogatása is szükséges, mivel az állampolgárok könnyen elutasíthatják, illetve akadályozhatják a reformokat. Ezen 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 második generációs feladatok közé az államháztartás reformja, a közigazgatás átalakítása, a területi reformok, a jóléti szolgáltatások átalakítása, a vidékfejlesztés és a társadalmi egybetartozás erősítése sorolható. A tizek országai bár hozzáláttak a második generációs reformok véghezviteléhez, 1997 és 2005 között jelentős lassulás figyelhető meg.

Magyarországon a második generációs reformfolyamat fontos 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 második generációs reformok további területét a kormányzati tevékenység átalakítása, az államháztartás reformja jelenti, mellyel a kormányzati fogyasztás nagysága csökkenthető. Ennek érdekében a közszféra létszámát 2004-től kezdődően ugyan csökkentették, de egyéb költségei megnőttek, az intézményrendszer szűkítése nem történt meg, épp ezért végeredményben a kormányzati kiadások nagysága nem csökkent. Pedig az államigazgatás reformja jelenthetné a legnagyobb mértékű, a GDP 2-3%-ának megfelelő – megtakarítást a második generációs feladatok közül. Az egészségügyi alap újrastrukturálásához 2006-ban a kormány hozzálátott, a reform véghezvitelével a deficit 1,5%-kal lehetne csökkentető. A jelenlegi kormány továbbá célul tűzte ki az oktatási rendszer átalakítását. A felsőoktatás ingyenességének megszűntetésével a becslések szerint az államháztartás egyenlege fokozatosan közel 1%-kal javulhat. A fent említett reformok összességében 5-7%-os javulást eredményezhetnek a költségvetés egyenlegében[246].

A korábban említett sikerek fennmaradásához és további reformok véghezviteléhez elengedhetetlen a tartós és racionális fiskális intézmények kialakítása. A költségvetési folyamat gyengeségei lehetővé teszik a rövid távú érdekek

[246] Erdős [2006] talán túlzottan optimista becslései alapján.

dominanciáját a döntéshozatalban, melyek hozzájárulnak a magas költségvetési deficithez, ezért a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés megteremtéséhez átfogó intézményi reformokra van szükség. Ezeknek az intézményi reformoknak racionalizálniuk kellene a közkiadások rendszerét, az ellenőrzési rendszert teljessé téve növelni a kormányközi transzferek átláthatóságát.

A magyar államadósság döntő hányadát – összhangban a nemzetközi tendenciákkal – napjainkra már a forgalomképes adósság teszi ki. Ennek közel felét – csökkenő mértékben – devizabelföldi tőke finanszírozza. Ezzel kapcsolatosan fontos megjegyezni, hogy az államháztartási hiány növekedése a folyó fizetési mérleg romlásához vezet, amennyiben nem ellensúlyozza a háztartások megtakarításának növekedése és/vagy a vállalatok nettó finanszírozási igényének csökkenése. Magyarországon az utóbbi években a háztartások nettó megtakarításai fokozatosan csökkentek, ezt a folyamatot a 2001-es lakáshitel-program gyorsította fel, melynek következtében a háztartási megtakarítások gyakorlatilag megszűntek és csak 2004 után mutatkozott némi javulás. Ezt a folyamatot a vállalati szektor finanszírozási igényének csökkenése kísérte. Ennek okaként a 2001-2003-ban tapasztalt gyenge nemzetközi konjunktúrát jelölhetjük meg. Pozitívabb nemzetközi helyzet a fizetési mérleg egyenlegét tovább rontotta volna.

Az államadósság többi részét – értelemszerűen – külföldi tőke finanszírozza, melyhez jelenleg kedvező a globális tőkepiacokat jellemző likviditásbőség, azonban ennek megváltozása Magyarországot nagymértékben érintené. E tekintetben tehát a magyar gazdaság különösen sebezhető. Abban az esetben pedig, amikor a külső pozíció fenntarthatatlan, de a fiskális pozíció fenntartható, a kormányzat a növekvő deficitjét a hazai adósság növelésével finanszírozza, ami elkerülhetetlenül kormányzati fizetésképtelenséget eredményezhet a hazai szolgáltatások területén.

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 fegyelmezetlenség és a populizmus következménye. 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 államadósság további növekedését a jelenlegi kormány 2008-tól numerikus fiskális szabályok alkalmazásával próbálja megakadályozni, mely szerint ekkortól csak olyan költségvetést lehet elfogadni, amelynek elsődleges egyenlege többletet mutat. Ez a korlátozás szükséges, de nem biztos, hogy elégséges az állam gazdasági szerepvállalásának csökkentéséhez, a politikai céllal kezdeményezett túlköltés és a túladóztatás megfékezéséhez, ugyanis a „feles" törvény – mivel könnyen módosítható – nem jelent semmiféle kényszerítő erőt a későbbi kormányzatok számára, valamint a törvény csupán a költségvetési törvény megalkotásában szab határokat, a későbbi módosításokban (például pótköltségvetés) nem.

VI. A holland, a magyar és az osztrák költségvetés és jóléti állam

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[247] – persze alapvetően predesztinálja 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 erőre[248].

[247] A parlamentarizmus ugyanis megjelenhet monarchikus, illetve köztársasági formában. A parlamentáris monarchiának nevezett rendszert hívják más néven alkotmányos monarchiának. A monarchát jogi felelősség sem terheli, a köztársasági elnök ellenben általában felelősséggel tartozik az alkotmány, illetve a törvények megtartásáért. Ha pedig bűncselekményt követ el, ellene különleges szabályok alkalmazásával eljárás indítható, s elítélhető. A parlamentáris berendezkedésből is következő lényeges hasonlóság továbbá, hogy a kormány politikájának a kidolgozásában és érvényesítésében a miniszterelnöknek van meghatározó szerepe [Kukorelli 1999].

[248] Földes [2000:64] felhasználásával.

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 között[249].

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

[249] Osztrák Pénzügyminisztérium [6] alapján.

meghalt II. Vilmos király és jelentős adósságokat hagyott maga után, mely meghaladta a királyi ház vagyonát[250]. 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 magánvagyona megemelkedett, uralkodói feladataikból adódó kötelezettségeik ellátására a költségvetésben elkülönítetten, külön törvény alapján rendszeres apanázst kapnak[251]. 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 iránymutatásait[252]. 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) rendelkezik[253], Hollandiában pedig mindkét ház szavazata szükséges a hatálybalépéshez.

1. A fiskális szabályok

A holland, az osztrák és a magyar költségvetés történelmi fejlődési útjának áttekintése után a következőkben az említett országokban alkalmazott fiskális szabályokat elemzem. Az elmélet rövid áttekintése után először a numerikus fiskális szabályokat, majd a költségvetési eljárás szabályait, végül pedig az általános költségvetési elveket veszem górcső alá.

A közgazdasági irodalomban két fő érv áll rendelkezésre a fiskális korlátozás szükségességének alátámasztására. Az egyik érv a fenntarthatóan kiegyensúlyozott

[250] A Holland Királyi Ház honlapja alaján.

[251] A királyi apanázs joga a holland alkotmány 40. cikkelyén és az 1972. évi, a királyi ház finanszírozásáról szóló törvényen alapul.

[252] Holland Pénzügyminisztérium [3] alapján.

[253] Bundes-Verfassungsgesetz 51. §.

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 egyrészről a fiskális politikai eszközrendszerrel, másrészről 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.

2. Fiskális szabályok a gyakorlatban

2.1. Numerikus szabályok

1994-ben Hollandia az ún. trend-alapú költségvetési politika (trend-based budget policy) mellett kötelezte el magát, mely azt jelenti, hogy az évek során realizálódott költségvetési egyenlegnek bizonyos határok – melyet a középtávú deficitcélok határoznak meg – között kell ingadoznia. A trend-alapú költségvetési politika jelentős mértékben hozzájárult a költségvetési politika kiegyensúlyozottságához. Jellemzői az óvatos gazdasági előrejelzés[254], a bevételek és kiadások szétválasztása[255] és a kiadási plafon meghatározása.

A trend-alapú fiskális politika jól működött, melynek eredményeként az adósság 1994 után jelentősen csökkent, a deficit pedig 1996-ra 3% alá süllyedt. Az 1994 és 1998 közötti periódus tapasztalatai alapján csak néhány módosításra volt szükség a költségvetési politikában. A kiigazítás célja az volt, hogy tovább csökkentsék a bizonytalanságot a kiadások és a bevételek nagyságát érintő változások esetén. A második Kok-kabinet (1998-2002) kiadási tartalékot hozott létre, standardizálta a gazdasági előrejelzések módszerét, valamint egyértelműen meghatározta a teendőket arra az esetre, amikor a kiadási és bevételi oldal tényleges nagysága eltér az előrejelzettől. Mindennek értelmében – bevételi többlet esetén – amikor a deficit a GDP ¾ %-ánál kisebb, akkor a többlet 50%-át a deficit csökkentésére használják fel, a másik 50%-át pedig pótlólagos adócsökkentésre. Ha a deficit nagyobb, mint a GDP ¾ %-a, akkor a többlet 75%-át fordítják deficit csökkentésére, a maradék 25%-ot pótlólagos adócsökkentésre. Ellenkező esetben – amikor a bevételek alacsonyabbak a vártnál – ha a deficit alacsonyabb, mint a GDP 1 és ¾ %-a, akkor a hiány 75%-a a deficitet növeli, a

[254] Az óvatos gazdasági előrejelzéseket a Central Planning Office (CPB) készíti. Az óvatosság elvével a kabinet csökkenti a visszaesés esélyét és politikai és adminisztratív biztonságot eredményez a döntéshozatal területén. Mindezek után a kiadások időközi kiigazítása jelentősen lecsökkent.

[255] A bevételi oldalon történt váratlan növekmény esetén sem lesznek nagyobbak a kiadások, mint eredetileg megtervezték. A pótlólagos kiadás csak kitűntetett káresetek esetében lehetségesek. A megállapodás szerint a pótlólagos bevételeket az adóteher enyhítésére és/vagy a költségvetési deficit további csökkentésére használják fel. Az ellentétes szituáció esetén, amikor a bevételek kisebbek a vártnál, nincs szükségszerű korlátozás a kiadási oldalon. A kisebb bevételeknek nincs tehát hatása a kiadásokra.

maradék 25%-ot pedig pótlólagos adónövelés fedezi. Ha pedig a deficit meghaladja a GDP 1 és ¾ %-át, akkor a hiány 50%-a a deficitet növeli, 50%-át pedig pótlólagos adóteher növekedés fedezi[256].

2002-ben a Balkenende-kabinet szintén folytatta a trend-alapú költségvetési politikát, azonban módosításokat hajtott végre: szigorította a kiadási keretet[257], a költségvetési deficitet teljes mértékben elutasította, bevezetett automatikus stabilizátorokat[258].

Ausztriában 2001-ben a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok megállapodtak az első Belföldi Stabilitási Paktumban (Domestic Stability Pact - DSP) – a Stabilitási és Növekedési Egyezményéhez hasonlóan – amely megtervezte az osztrák fiskális konszolidációs célok teljesítését. A DSP-ben a szövetségi kormányzat, a tartományok és az önkormányzatok megegyeztek az egyensúlyi célokban a kormányzat három szintjére vonatkozóan, éppúgy, mint a szankciókban, arra az esetre, ha a pártok engedetlenséget tanúsítanak a célok elérésével kapcsolatban. A legutóbbi megállapodás a 2005-2008-as periódusra vonatkozik, melynek keretében a szövetségi kormányzat elkötelezte magát, hogy a deficitplafont a 2005-ös 2,4%-ról 2008-ra 1,2%-os szintre csökkentse, valamint megállapították az államok azon kötelezettségeit, miszerint 0,6%-os szufficitet kell elérniük a 2005-ös és 2006-os évben, továbbá 0,7%-ot 2007-ben és 2008-ban. Ezeket a célokat a kilenc tartomány összességére fogalmazták meg, ahol a kevéssé 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 egy egységre vonatkozik[259].

Magyarországon eddig nem alkalmaztak fiskális szabályokat, 2008-tól azonban az elsődleges egyenlegnek korlátot szabó numerikus fiskális szabály alkalmazásával

[256] Ezt a formulát csak akkor használják, ha az egyenleg nincs a kritikus zónában, azaz közel a 3 %-os deficit szintéhez. Ha az egyenleg a kritikus zónába ér, akkor az GMU normáknak megfelelő intézkedéseket hajtanak végre: csökkentik a kiadásokat vagy növelik az adóterhet.

[257] Meghatározták mindhárom szektor (központi kormányzat, társadalombiztosítás, gondoskodás) kiadási plafonját, vagyis azt az összeget, amit a négy év alatt elkölthetnek. Előre nem látott hiány vagy többet kompenzációjára a szektorok között csak különös esetekben lehetséges.

[258] Holland Pénzügyminisztérium [1] és [2] alapján.

[259] OECD [2005c] alapján.

próbálnak gátat szabni az államadósság növekedésének. A 2007. évi költségvetési törvény szerint ugyanis a kormány a továbbiakban olyan költségvetési javaslatokat köteles az országgyűlés elé terjeszteni, amelynek elsődleges egyenlege többletet mutat: 2008-ban 0%, 2009-ben 0,9%, 2010-ben 1,1% többletet a GDP arányában[260]. Idáig csak az uniós előcsatlakozási gazdasági program és a konvergencia-program tartalmazott elkötelezettséget a deficit csökkentése mellett, azonban fel kell hívni a figyelmet arra a magyar sajátosságra, hogy a tényleges deficitre vonatkozó előrejelzések folyamatosan változnak mind a költségvetés előkészítési szakaszában, mind a végrehajtási szakaszban. A rövidtávú makroökonómiai ingadozásokra reagáló költségvetési kiigazítások pedig prociklikus költségvetést eredményeznek, ami gyengíti a stabilizáló hatást[261].

2.2. Eljárási szabályok[262]

A holland költségvetési törvény elfogadása, a költségvetési politika kialakítása példaértékű lehet mind a magyar, mind az osztrák kormányzat számára. A holland mechanizmust a megfontoltság, kiszámíthatóság jellemzi, szemben az osztrák, de különösen a magyar „helyzetköltségvetésekkel”.

A holland költségvetés tervezői, az állampolgárok folyamatos tájékoztatása mellett 2005-ban már a 2007. évi költségvetést készítik elő, melyben a pénzügyminiszter szerepe kulcsfontosságú. A 2007. évi holland költségvetés elkészítésének és elfogadásának folyamata alapvetően négy részre tagolható: 1. előkészítés (2005-ban már elkezdődött); 2. előterjesztés (2006-ban, Prinsjesdag) és a parlamenti eljárás (egészen 2006. végéig); 3. végrehajtás (2007); 4. ellenőrzés (2007-2008) és beszámoló (2008. május 3.).

[260] Complex CD Jogtár [2007e] felhasználásával.

[261] A 2007-ben a magyar pénzügyminisztérium által kidolgozott költségvetésre vonatkozó törvénymódosítási csomag jelenleg kormányzati belső, valamint a parlamenti frakciók egymás közti egyeztetése alatt áll. Az eredeti elképzelések több fiskális szabály bevezetését is felvetették, de az egyeztetések gyorsan változó légkörében korai lenne még azok esetleges bevezetésére nézve következtetéseket levonni. Figyelembe véve az egyes módosításokhoz szükséges 2/3-os szavazat-többséget (várhatóan Alkotmány-módosítás is szükséges), a parlamenti matematika ismeretében kicsi az esély az átfogó szabályozás elfogadására.

[262] Az eljárási szabályoknak a teljes költségvetési folyamatra vonatkozó szabályokat nevezzük az előkészülettől a megvalósításig [Kopits 2007:203].

1. Az előkészítés folyamata

a) Pénzügyminisztérium utasítást ad a miniszteréknek, hogy készítsék el költségvetési tervezeteiket adott technikai és ügyrendi irányelvek mentén, melyek egyrészt az eljárási irányelvekre vonatkoznak, másrészt a kiadásokat befolyásoló gazdasági adatokra (2005. október-november);
b) A minisztériumok osztályai elkészítik javaslataikat, majd a minisztériumok a fő irányvonalaikat megküldik a pénzügyminisztériumnak (2006. február-március)**;**
c) Pénzügyminisztérium közli az egyes minisztériumokkal a költségvetési korlátokat (2006. március-április);
d) A kabinet a költségvetési korlátok alapján meghozza a végső döntést, amit megküld a minisztériumoknak (2006. április-május);
e) A minisztériumok előzetesen részletes költségvetési tervezetet készítenek (2006. június);
f) Az egyes minisztériumok és a pénzügyminisztérium konzultálnak a tervezetekről, majd a kabinet a konzultációk alapján meghozza döntését (2006. június-július);
g) A minisztériumok felülvizsgálják a költségvetési tervezetet, valamint a pénzügyminisztérium kidolgozza a költségvetési irányelveket tartalmazó Költségvetési Memorandumot (2006. június-július);
h) A kabinet meghozza a végső döntést a központi kormányzat költségvetéséről (2006. augusztus);
i) Az egyes minisztériumok a végleges költségvetési előterjesztést elküldik az Államtanácsnak (Council of State) (nem később, mint 2006. szeptember 1.);
j) Az egyes minisztériumok, valamint a Pénzügyminisztérium választ ad az Államtanács szakvéleményére (2006. szeptember eleje)[263].

[263] Holland Pénzügyminisztérium [5] alapján.

2. Előterjesztés és a parlamenti eljárás

a) A 2007. évi központi kormányzati költségvetést és a Költségvetési Memorandumot[264] a képviselők elé terjesztik (States General) (2006. szeptemberének harmadik keddjén „Prinsjesdag”);
b) Parlamenti vita (on Speech from the Throne) a költségvetésről (2006. szeptember-október);
c) Egyeztetési eljárás az egyes költségvetési előterjesztésekről (2006. október-november-december)[265].

3. Végrehajtás

Esetleges eseti beszámolók. A végrehajtás a költségvetési évben folyamatos.

4. Ellenőrzés és beszámoló

a) A minisztériumok és az ellenőrök beszámolója és a tényleges költségvetés (2008. március 15.);
b) A kabinet megvitatja az éves beszámolót (2008. március vége);
c) Pénzügyminisztérium elkészíti az éves pénzügyi beszámolót (2008. májusának harmadik szerdája);
d) Parlamenti eljárás a beszámolóról (2008. június)[266].

Ez az előre eltervezett, kiszámítható ütemű költségvetés-megvalósítás lehetővé teszi, hogy a költségvetés összeállítását ne a pillanatnyi érdekek határozzák meg. Csökkenthető a pillanatnyi politikai akarat költségvetésre gyakorolt hatása, és a költségvetés összeállítása nem válik pártpolitikai csatározások központi témájává. Valójában így az ország, a közösség érdeke jobban érvényesül, kiszámítható jövőképet adva az állampolgárok számára. Nem véletlen az sem, hogy az uniós elvárásoknak is

[264] A Költségvetési Memorandum a nemzeti költségvetés általános magyarázatát tartalmazza és összefoglalót nyújt a különböző minisztériumok legfontosabb terveiről és annak pénzügyi következményeiről [Holland Pénzügyminisztérium 8].

[265] Holland Pénzügyminisztérium [6] alapján.

[266] Holland Pénzügyminisztérium [7] alapján.

rendszeresen meg tud felelni Hollandia[267] és nincsenek olyan problémái, mint az egyéni érdekalapú költségvetésű tagtársainak. Egyedül 2004-ben került az ország túlzott deficit eljárás alá, de akkor is „jó deficit" miatt (nyugdíjreform). A „jó" és „rossz" deficit közötti különbségtételt később elfogadták, azaz megengedetté vált, hogy a jövőt megalapozó hiányt – mint a magánfinanszírozás bevezetése, reális költségstruktúra megjelenítése az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben, környezetvédelmi szabályok bevezetése – el lehessen ismertetni [Csaba 2006a:281].

Nagyon fontos ismérv a nyilvánosság! A folyamatokat az állampolgárok nem csak megismerhetik, de követni is tudják. A transzparencia biztosított.

Az osztrák minta – a holland pozitívumok mellett – már erősen a magyar sajátosságok felé mutat. Az osztrák költségvetés is alapvetően közösségi alapokra építkezne, melyet az unió követelményei is elősegítenek, de sajnos nem tudja kivonni magát a pillanatnyi egyéni érdekek hatása alól.

Az osztrák költségvetés elkészítésének elvi sémája fő vonalaiban a már Hollandiánál megismert módon alakul[268]:

1. Előkészítés

   a) A pénzügyminiszter a szakminiszterekkel egyeztetve előkészíti a törvényjavaslatot;
   b) A kormány megtárgyalja és elfogadja a javaslatot.

2. Előterjesztés és elfogadás

   a) A költségvetési törvényt a nemzeti tanács elé terjesztik (legalább 10 héttel a költségvetési év vége előtt);
   b) A pénzügyminiszter úgynevezett költségvetési beszédet tart a nemzeti tanács előtt;
   c) A képviselők általános vitán vitatják meg a költségvetési törvényt;

[267] Kivéve a 2004-es túlzott deficit eljárást, de akkor is „jó deficit" miatt (nyugdíjreform). A „jó" és „rossz" deficit közötti különbségtételt elfogadták, azaz megengedetté vált, hogy a jövőt megalapozó hiányt – mint a magánfinanszírozás bevezetése, reális költségstruktúra megjelenítése az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben, környezetvédelmi szabályok bevezetése – el lehet ismertetni [Csaba 2006:281].

[268] Osztrák Pénzügyminisztérium [1] alapján.

d) A költségvetési bizottság tárgyalja a javaslatot;
e) A képviselők részletes költségvetési vitája;
f) Határozathozatal.

3. Végrehajtás

Esetleges eseti beszámolók. A végrehajtás a költségvetési évben folyamatos.

4. Ellenőrzés és jelentés

a) A végrehajtást a számvevőszék (Rechnungshof) ellenőrzi egyrészt közvetlen kontrollt érvényesítve, másrészt a parlamenti számvevőszéki bizottságon (Bundesrechnungsabschluss) keresztül;
b) A költségvetés végrehajtásáról készített pénzügyminiszteri jelentést (Budgetbericht[269]) szintén a nemzeti tanács fogadja el.

A pillanatnyi politikai érdekek azonban ezt a rendszert is meg tudják zavarni, így teremtve kivételes helyzeteket. A 2003. évi költségvetést eredetileg értelemszerűen 2002-ben kellett volna elfogadni. Az osztrák alkotmány 51. §. (2) bekezdése ugyanis előírja, hogy legkésőbb tíz héttel a költségvetési év vége előtt a kormány a nemzeti tanács elé terjeszti a következő év költségvetését. A nemzeti tanács pedig a szövetségi tanácstól függetlenül a költségvetési év végéig elfogadja az új költségvetési törvényt. Mivel azonban erre nem került sor a 2003-as év egy úgynevezett automatikus költségvetési provizóriummal kezdődött. Az osztrák kormány 2003. január 28-án fogadta el és terjesztette a nemzeti tanács elé az átmeneti állapotot törvénybe foglaló javaslatát. Az úgynevezett törvényes költségvetési provizóriumot a nemzeti tanács 2003. március 26-án fogadta el, azzal, hogy az mindaddig érvényes míg a végleges költségvetést el nem fogadják.

A történtekre tekintettel a 2003. évi osztrák költségvetési javaslat már a 2004-essel együtt – két külön egy-egy évre szóló törvényben – került előterjesztésre 2003.

[269] Bundeshaushaltsgesetz 13. §. [Osztrák Pénzügyminisztérium 3].

május 6-án. A 2003. évi osztrák költségvetési törvényt a nemzeti tanács 2003. június 18-án fogadta el, s az január 1-jére visszahatóan 2003. július 1-én lépett hatályba[270].

Éppen ellenkező indokkal, a kiszámíthatóság, a szükséges takarékosság és a növekedés jegyében állt elő ismét úgynevezett duplaköltségvetéssel (Doppelbudget) 2007. március 29-ei költségvetési beszédében Wilhelm Molterer alkancellár és egyben pénzügyminiszter[271]. A 2007. és 2008. évekre szóló költségvetést „Sorgsam haushalten, in die Zukunft investieren!" jelszó jegyében 2007. május 3-án fogadta el a nemzeti tanács[272]. A költségvetés sajátossága, hogy dupla költségvetés ugyan, de valójában két külön törvény és így két külön költségvetés is, mivel az egyik törvény a 2007. év a másik törvény pedig a 2008. év költségvetése, azaz lényegében egy évre szóló költségvetéseket fogadtak el két évre előre egyetlen szavazással. A 2007. január 11-én alakult abszolút koalíciós (pontosan fele-fele arányban szociáldemokrata-néppárti) Gusenbauer kormány hivatkozva a 2000 és 2006 közötti reformok gyümölcseire, egy 2010-es kiegyensúlyozott költségvetés felé tett döntő lépésként igyekezett elfogadtatni, a lényegében önmagát, mint koalíciós kormányt legalább két évre stabilizáló költségvetést. Ennek folytatásaként terjesztette elő aztán a kormány törvényi kötelezettségének[273] eleget téve 2007 júliusában a 2007-2010 évekre szóló költségvetési programját is.

Mint látható a társadalmi érdekű kiszámíthatóság és a pillanatnyi politikai érdekű prompt érdekérvényesítés egyszerre van jelen az osztrák költségvetés kialakításakor. Lényeges, hogy vannak hosszú távra érvényes szabályok, éveken, sőt kormányokon átívelő elképzelések, melyek nem válhatnak a pillanatnyi érdekek áldozatává. A politikai érdekérvényesítésnek ezeken a kereteken belül kell maradnia. Természetesen ezeken a kereteken belül is van játéktér, melyet az aktuális politika megpróbál kihasználni.

A magyar költségvetés tekintetében véleményem szerint a holland, illetve az osztrák költségvetésnél – a kivételek figyelmen kívül hagyásával – megismert tervszerűség, kiszámíthatóság és egységesség hiányzik. A politikai irányvonal az osztrák költségvetéssel kapcsolatosan is érvényesül, de mint írtam, legalább annak

[270] Osztrák Pénzügyminisztérium [4] alapján.

[271] Osztrák Pénzügyminisztérium [5] alapján.

[272] Osztrák Pénzügyminisztérium [7] alapján.

[273] Bundeshaushaltsgesetz 12. §. [Osztrák Pénzügyminisztérium 3] A kormánynak legkésőbb 6 hónappal a kinevezést követően elő kell terjesztenie a nemzeti tanácsnak a költségvetési programját.

határvonalai, korlátai rögzítettek. Nincs ez így azonban a magyar költségvetés tekintetében. Itt nincsenek politikai ciklusokon átívelő hosszú távú elképzelések, hiányzik, illetve csak korlátozottan érvényesül mind a nemzetközi kötelezettségekből adódó, mind az önkorlátozó tervezési szakasz. A költségvetés gyakorlatilag évről évre születik meg. Különösen éles a kontraszt a kormányváltások idején, amikor nem, hogy a megkezdett programok folytatása lenne a cél, de éppen annak keresése, hogy lehetne az előző kormányzat elképzeléseitől mielőbb megszabadulni.

Természetesen Magyarországon is a kormány a felelős a költségvetési törvényjavaslat elkészítéséért és az országgyűlés elé terjesztéséért. A költségvetés elkészítésére ideális esetben legkevesebb 7 hónapot, átlagosan 8-9 hónapot szánnak. A költségvetési tervezésben nálunk is központi szerepet tölt be a pénzügyminiszter, munkáját pedig a pénzügyminisztérium segíti, döntés-előkészítő, koordináló feladatokat látva el. A költségvetés elkészítésében a miniszterek is kihagyhatatlan szerepet játszanak, hiszen egyrészt az elkölthető pénzért, másrészt saját minisztériumi létszámukért küzdenek. Ebben az összefüggésben beszélhetünk „költekező miniszterekről". A magyar költségvetési eljárás szintén négy szakaszra tagolható: 1. költségvetés elkészítése; 2. jóváhagyás; 3. végrehajtás; 4. ellenőrzés[274].

1. Előkészítés

a) Minden év április 15-ig (országgyűlési képviselő választás évében június 30-ig) a pénzügyminiszter elkészíti és a kormány elé terjeszti a következő évre vonatkozó gazdaságpolitikai elképzelésein alapuló költségvetési politika fő irányait és a költségvetési tervezés fő kereteit meghatározó költségvetési irányelveket;
b) Az egyes minisztériumok és költségvetési szervek elkészítik költségvetési tervüket;
c) Megindul egy alkufolyamat a pénzügyminisztériummal;
d) Augusztus 31-ig (országgyűlési képviselő választás évében október 15-ig) a pénzügyminiszter a kormány elé terjeszti a véglegezett javaslatot.

[274] Földes [2000:85-120] és Magyar Parlament és Győrffy [2005b] alapján.

2. Előterjesztés és elfogadás

a) Szeptember 30-ig (országgyűlési képviselő választás évében október 31-ig) a kormány benyújtja a törvényjavaslatot az országgyűlésnek és mellékeli ehhez az államháztartás helyzetét bemutató dokumentumokat;
b) Az országgyűlés elnöke kiadja a törvényjavaslatot minden állandó bizottságnak, akik azt külön véleményezik;
c) A költségvetési bizottság összefoglaltan előterjeszti a bizottságok véleményét az országgyűlésnek;
d) November 30-ig első szakaszban általános vita, módosító javaslatokat pedig csak az általános vita lezárásáig lehet benyújtani;
e) December 31-ig a második szakaszban a részletes vita (a vitára összesen 1-4 hónap áll a rendelkezésre);
f) Zárószavazás.

3. Végrehajtás

A költségvetés végrehajtása a kormány joga és kötelessége. A központi költségvetés végrehajtása a költségvetési szervek működése révén valósul meg.

4. Ellenőrzés

A zárszámadás tartalmazza a költségvetés végrehajtásának tényeit, a terv és tényadatok összevetését. A kormány a zárszámadásról szóló törvény tervezetét a költségvetési év után 8 hónappal köteles az országgyűlés elé terjeszteni (ezt megelőzően két hónappal benyújtja az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ)). A zárszámadás jóváhagyása formális, a mai formájában csekély a jelentősége, inkább regisztratív jellegű, pedig az eredeti jelentősége épp a felelősségre vonhatóság lenne.

Az állami ellenőrzés legfőbb szerve az ÁSZ, hatásköre lefedi az egész államháztartást. Ellenőrzési jogköre nemcsak a végrehajtás, hanem a költségvetési javaslat előzetes ellenőrzésére is kiterjed (ennek mélysége korlátlan). Az ÁSZ az ellenőrzéseit éves terv alapján végzi, nem szankcionálhatja a feltárt rendellenességeket, ehelyett az éves ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az országgyűlést, melyet nyilvánosságra kell hozni. Elemzései alapján a törvényhozás már szankciókat is

alkalmazhatott volna, azonban ezt egyszer sem tette meg. Mindebből az következik, hogy minden intézményi újítás annyit ér, amennyit be akarnak tartani belőle, semmiféle szabály nem helyettesítheti a politikai elköteleződést és a nyilvánosság ellenőrzését[275].

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal[276] (KEHI) a költségvetési ellenőrzés – lényegében a belső, központi államigazgatáson belüli – megszervezéséért, működéséért és szabályozásáért felel, a szervezetről szóló jogszabály által meghatározott szűk körben. A szervezetet nyugodtan nevezhetjük a kormány saját – függetlenített – belső ellenőrzési egységének. A KEHI és az ÁSZ feladatai – eltérő jogállásuk ellenére – több ponton is átfedik egymást.

Kétségtelen, hogy világos szabályok és feladatmegosztás, számonkérés és elszámoltathatóság, valamint a nyilvánosság által elért kontroll nélkül nincs esély az elmúlt húsz év államháztartási gyakorlatának megváltoztatására[277].

A magyar eljárási menetrenddel kapcsolatosan általam különösen fontosnak tartott négy sajátosságra szeretném felhívni a figyelmet:

a) Magyarországon rendszerint jelentős különbségek alakulnak ki a tervezett és a tényleges deficit között, mivel a bevételek túl-, a kiadások pedig alábecsültek.
b) A költségvetési törvényjavaslattal együtt a kormány előterjeszti azon törvénymódosításokra vonatkozó igen nagyszámú javaslatait is, amelyek az előirányzatok megalapozásához szükségesek. Ennek köszönhetően a parlament a költségvetés elfogadása keretében évről-évre egy nehezen áttekinthető – az egyszerű állampolgár számára kezelhetetlen – állandóan változó törvénymasszáról is szavaz, a benyújtott költségvetés tehát lényeges átalakuláson megy keresztül.
c) A több éves kötelezettségvállalások esetében a költségvetési törvény benyújtásakor csupán egy tájékoztatást kell adni annak áthúzódó hatásairól.
d) A költségvetési törvényjavaslatot az országgyűlés az Állami Számvevőszék – semmire sem kötelező – véleményével együtt tárgyalja. Joggal adódik a kérdés, hogy az ellenőrző szerv által előzetesen jelzett problémák ellenére

[275] Csaba [2006:256] alapján.

[276] A kormány 1993-ban hozta létre a Központi Számvevőségi Hivatalt, melyet 1994-ben elkereszteltek Kormányzati Ellenőrzési Irodának, majd kapta meg a Központi Ellenőrzési Hivatal nevet.

[277] Csaba [2006:256] felhasználásával.

elfogadott költségvetés tekintetében, az utólagos ellenőrzés milyen felelősségre vonást tesz lehetővé, miáltal az előzetes véleményezés és utólagos kontroll párosítás alkalmazásának technikája értelme válik kérdésessé.

A magyar eljárás túlságos nyitottságával véleményem szerint ideális terepe az egyéni érdekek érvényesítésének. Az egyes fejezetek támogatásának nagyságát nem a tervszerűség, vagy előre meghatározott keretek határozzák meg, hanem sok esetben a fejezet mögötti lobbi-erő. Ez a lobbi-erő jelentkezik már az egyes szakminiszterek pénzügyminiszterrel való egyeztetésekor, de megy tovább a bizottsági javaslatoknál, majd kicsúcsosodik az egyes képviselők módosító indítványainál. A változás lehetősége az egész folyamatban benne van, minden eleménél megjelenik. Ezt a változtathatóságot pedig ki-ki saját ügyességétől, politikai súlyától, kapcsolatrendszerétől függően kamatoztathatja. Ennek köszönhetően fordulhatnak elő olyan esetek is, amikor pusztán egyetlen, kellő súllyal rendelkező képviselő kívánságára kerülnek be sem a költségvetésbe, sem a kormányzati elképzelésekbe nem illő célok, támogatások, klauzulák. Nem véletlen, hogy már a szakminiszterek egyeztetésekor ringbe szállnak a pártok képviselői, és ennek köszönhetően válnak az egyes bizottságok, de adott esetben még az amúgy ebben elvileg semleges szerepet játszó korábban közigazgatási államtitkári/jelenleg szakállamtitkári értekezletek is költségvetési csatatérré. Mint ahogy az életben sem lehet egy csatának csak győztese, úgy a költségvetés tekintetében sem. A kialakult kompromisszumok álláspontom szerint egy egységességét elvesztett, de legalábbis abban erősen korlátozott, eredeti koncepciójától elrugaszkodott költségvetéshez vezetnek, mely leginkább a céltalanság, bizonytalanság érzetét kelti az állampolgárban. Egy-egy hosszabban és zajosabban tartó költségvetés-születési eljárás pedig a kormány szakértelmébe, alkalmasságába vetett hitet ingatja meg.

2.3. Általános költségvetési elvek

A költségvetés elkészítésekor az általánosan elfogadott alapelvek jelentik a költségvetés sarokköveit. Természetesen attól függetlenül lehet egy országnak költségvetése, hogy ezeket az alapelveket betartaná, de az semmiképpen sem felelhet meg a modern, közpénzekkel átláthatóan gazdálkodó államokkal szemben támasztott követelményeknek. Ezen költségvetési alaptételek körét sokan, sokféleképpen

határozták meg. A legfontosabbakat az egyes államok a legmagasabb jogforrási szinten is deklarálni szokták.

A holland, az osztrák és a magyar költségvetés lényegében azonos alapelvekre építkezik, s ezen közös alapokból vezetődik tovább különböző utakon. Ezek a közös alapelvek, melyeket a magyar szabályozás az államháztartási törvényben – közvetve vagy közvetlenül – nevesít, a következők:

a) egyéves költségvetés elve;
b) a költségvetési terven felüli és kívüli kiadásokhoz külön felhatalmazás szükséges;
c) a költségvetés egységessége elve;
d) a teljesség elve;
e) bruttóelszámolás elve;
f) gazdasági egyensúly fenntartása.

Az osztrák költségvetés ezen kívül kiemeli a nemzeti tanács költségvetésről való rendelkezése kizárólagossága elvét, valamint az államháztartás alkotmányos alapjainak elvét[278]. A holland alapelvek között találjuk a helyi szintű költségvetési problémamegoldás elvét, mely arra az esetre szól, ha a kért költségvetést az adott terület nem teljességében kapná meg. A kompenzált túlköltekezés elvét, ami azt jelenti, hogy csak tényleges vagy várható fedezet esetén lehet a tervet túllépni. Külön is figyelemre méltó „year end margin" elve, mely az év végi megtakarítások megtakarítás helye szerinti következő évre való átvitelét teszi lehetővé, kvázi egyfajta nyereség formájában, így előzve meg azt, hogy az egyes területek maradványaikat az elvonástól való félelem miatt akár ésszerűtlenül is elköltsék[279].

A magyar költségvetés ezen kívül több, főként a demokratikus államformára áttérés utáni helyzetre tekintettel lévő elvet is deklarál, amelyet a fejlettebb demokráciák talán már magától értetődőnek vesznek. Ilyen elvek például[280]:

[278] Osztrák Pénzügyminisztérium [2] alapján.

[279] Holland Pénzügyminisztérium [9] alapján.

[280] Complex CD Jogtár [2007f] alapján.

a) a költségvetési kötelezettség legmagasabb jogforrási szintű szabályozásának elve;
b) a fedezet rendelkezésre állásának elve;
c) az alrendszerek részletes tervezésének és bemutatásának elve;
d) a pénzforgalmi szemlélet elve;
e) a hitelfelvétel és törlesztésnek a végleges bevételektől és kiadásoktól való elválasztásának elve;
f) a valódiság elve;
g) a nyilvánosság elve;
h) az összehasonlíthatóság elve.

A felsorolásból is látható, hogy bizonyos alapelvek mára már valóban természetessé váltak. Azt, hogy miért szükséges mégis egyértelműen kinyilvánítani őket jól mutatja a 2001-2002. évek közös költségvetése, mely minden közgazdasági ellenérvvel és az egyéves költségvetési alapelvvel szemben két évesre szabályozta a magyar költségvetést. Az osztrák példával ellentétben itt egyetlen törvényben szabályozták összevontan két év költségvetését[281].

Megszívlelendő lehetne ugyanakkor még a magyar költségvetés esetében is a kompenzált túlköltekezés elvének deklarálása, hiszen éppen a kiszámíthatóságot, a stabilitást szolgálja, s különösen a kormányváltások évében lehetne kulcsfontosságú szerepe. A „Year end margin" elv a holland 2002-es költségvetési reform eredménye, amely az úgynevezett „accrual accounting system" rendszert vezette be a költségvetés hatékonyabbá tétele érdekében[282]. Az elv érvényesülésére nagy szüksége lenne a magyar költségvetésnek. Jelenleg ugyanis semmi sem pártolja az intézmények takarékos gazdálkodását. Az év végi maradványt ugyanis a pénzügyminisztérium egyszerűen elvonja, sőt a megtakarítás a következő év költségvetésének csökkentését eredményezheti az intézmény tekintetében[283]. Éppen ezért a magyar gyakorlat a hiánytermelés elvét alakította ki azzal, hogy az év végi maradványokat prompt módon, átgondolatlanul szükségszerűen elköltik, sőt annak demonstrálására, hogy mekkora szükség van a következő évi támogatásnövelésre, inkább még szándékosan túl is

[281] Complex CD Jogtár [2007g].

[282] Holland Pénzügyminisztérium [9] alapján.

[283] Egyedi döntéssel 2004-ben a maradványokat zárolták, 2005-től pedig már nem lehetett ezeket a következő évre átvinni. Ezt a lépést a nemzetközi szervezetek előrelépésnek értékelték.

költekeznek. A hiánytermelés elvét felváltó „year end margin” elv a magyar költségvetés számára is pozitív eredményeket hozhatna, ezért célszerű lenne mielőbbi bevezetése[284].

3. Az Európai Unió és a szabálykövető gazdaságpolitika

A 90’-es években létrejött Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) nemcsak a monetáris, hanem a fiskális politika számára is új kereteket adott. A Delors-jelentés kifejezetten azzal érvelt, hogy a fiskális fegyelem hiánya alááshatja az új valuta stabilitását, valamint hangsúlyozta, hogy a GMU makroökonómiai funkciójának biztosításához a tagállamok fiskális politikájának összehangolása szükséges. Emellett a ciklikusság mérséklésére szükségesnek találta a közösségi források felhasználását is, azaz, hogy a ciklikus fellendülés állapotában lévő tagállamoktól a leszállóágban lévőkhöz juttasson forrásokat. A szerződésben konvergencia-kritériumokat fogalmaztak meg, mely logika szerint a közös pénz értékállóságára csak a költségvetés túlköltekezése jelent inflációs veszélyt.

Az euró-zóna létrejöttével a hatályát vesztett szerződés után is intézkedni kellett a költségvetési túlköltekezés kiküszöböléséről. Ennek eszköze az 1997-es amszterdami szerződés melléklete, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény. Ebben tovább él a 3%-os deficit és a 60%-os államadósság kritériuma, azonban szigorúbbnak tekinthető, mint a maastrichti szerződés, mert a 3%-os deficitküszöb túllépése pénzbüntetést von maga után, melyet alátámaszt a „korai figyelmeztetés rendszere”. Emellett szükséges, hogy az

[284] Költségvetési felelősség keretrendszere (kfk) olyan gyűjtőfogalom, amely magába foglalja nemcsak a numerikus fiskális szabályokat, az eljárási szabályokat és a költségvetési elveket, hanem az átláthatósági normákat és az ellenőrzési mechanizmusokat is. A fiskális felelősségről szóló 1994. évi új-zélandi törvény nyomán több ország vezette be a szabályalapú kfk-t, gyakran a szabályalapú monetáris politikával együtt, általában inflációs célkitűzéssel, illetve árfolyamrögzítéssel. Önmagában azonban sem a jogi megoldás, sem annak a részletessége alapján nem lehet egységesen megállapítani a helyes gyakorlatot, hanem az adott ország jellemzőit kell figyelembe venni, mint például a kulturális hagyományok, vagy a jogi előzmények. Általánosságban elmondható, hogy az eredményességet a kfk hitelessége határozza meg törvényi formától függetlenül. Ennek bevezetése Magyarországon elősegítené az euró-övezetbe való belépést, csökkentené az ország sebezhetőségét egy pénzügyi válsággal szemben, valamint hozzájárulna a magasabb fenntartható fejlődéshez közép- és hosszútávon [Kopits 2007].

EU tagállamok 3 éves konszolidációs tervet készítsenek a GDP növekedési ütemének és az államháztartás egyenlegének feltűntetésével[285].

A Stabilitási és Növekedési Egyezményt ért tudományos igényű bírálatok az egyezmény közgazdasági megalapozottságát, a referenciaértékek önkényes meghatározását, az alkalmazás állítólagosan mechanikus jellegét, valamint a szabályok betartásának kedvezőtlen mellékhatásait említik[286], mi szerint az egyezmény épp akkor korlátozza a fiskális politika használatát, amikor a GMU tagországoknak leginkább szüksége lenne rá, hiszen elvesztették a monetáris politika használata feletti autonómiájukat. Az említett érvelés szerint a szabályok alkalmazásával recessziók elmélyülnek az ilyenkor alkalmazott adóemelés és/vagy kiadáscsökkentés által, valamint a fiskális politika korlátozása jelentősen visszaveti az EU kormányainak azon képességét, hogy hatékony anticiklikus stabilizációs politikát folytassanak és a kormányzati szolgáltatásoknak és közinfrastruktúrának megfelelő szintjét biztosítsák. Galí és Perotti [2003] vizsgálata az előbb említett kritikákat nem támasztja alá. Bizonyították, hogy a diszkrecionális fiskális politika a GMU országaiban egyre inkább anticiklikussá válik, valamint rámutattak arra, hogy a közszféra beruházásainak hanyatlását (GDP arányában) nem lehet az maastricti szerződés és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény következményének tekinteni.

Csaba László [2005] szerint a Stabilitási és Növekedési Egyezmény az 1980-as években létrejött szabálykövető gazdaságpolitika olyan kerete, amely objektív, mindenkire egységes mércét alkalmaz, 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 intézményesíteni. Az államháztartási konvergencia programok pedig számszerű és intézkedési tervben vázolják fel azt, hogy az adott tagország hogyan teremti meg a közös működéshez szükséges feltételeket. Véleménye szerint [Csaba 2006a:235-253] az egyezmény alkalmazásában nem érvényesül semmilyen automatizmus, az előírások nem teljesítése először csak ellenőrzést indít el

[285] Rácz [2007:158-159] alapján.

[286] Csaba [2005] alapján. Közgazdasági irodalomban azonban a bírálatok más csoportosításával is találkozhatunk. Az Orbán – Szapáry [2004] szerzőpáros csoportosítása az elméleti megalapozottság hiányát, a szimmetria hiányát, a rugalmasság hiányát, a költségvetési konszolidáció minőségét, a kikényszeríthetőségét tartalmazza.

melyek elég nagy szabadságfokkal működnek. Végső eset a nyilvános bírálat, emellett a tagállamnak el kell fogadtatnia kiigazítási programját rövid és középtávú bontásban. Elméletileg a GDP fél százalékát is elérhető büntetést írhatnak elő, ami először nem kamatozó számlára, majd az EU költségvetésébe kerül. Azonban bírságot még senki nem fizetett, az igazi elrettentő erő a nyilvánosságban rejlik.

Az egyezmény nem tudja szavatolni a közös pénz stabilitását, de formába önti a stabilitás kultúrája melletti elkötelezettséget. Napi megfontolások által nem befolyásoltan, hosszú távú szabályok alkalmazásával próbálja a gazdaságpolitika konzisztenciáját és hosszú távú irányultságát intézményesíteni. Az Európai és Monetáris Unió a közös gondolkodási és viselkedési szabályok önkéntes követésére épül a kikényszerítés hatalmi eszközeivel szemben[287]. Gondot jelent azonban, hogy a szabálykövető gazdaságpolitikát nem kényszerítheti ki független szervezet, nem ellenőrizheti kellő hatékonysággal. Ez, valamint a nagy tagállamok kifulladó költségvetés-politikai buzgalma vezetett el a Stabilitási és Növekedési Egyezmény 2005-ös felpuhításához. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény elvben létrehozhatta volna – ámde nem tette – azt a keretet a felemelkedő Európa országai számára, amiben kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás létrehozásához szükséges gazdaságpolitikai intézkedéseket és reformokat foganatosíthatta volna[288]. Ugyanis a fölemelkedő országokban – 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, szükség van a szabálykövető gazdaságpolitika bevezetésére.

Magyarországon nemcsak a kiadási, de a bevételi oldal is nagyban hozzájárul a költségvetési deficit kialakulásához: ugyanis a bevételi oldalon nagyobb az adócsalásra való hajlam. Ennek legfőbb oka, hogy társadalomnak a politikai rendszerbe vetett

[287] Az 1990-es években a fejlett gazdaságokat a szufficit jellemezte, azonban 2001-től az Egyesült Államok gazdasága recesszióba fordult. A fellendülés évének 2003 tekinthető, de az egész időszakra deficit a jellemző. A 2000 utáni fiskális helyzet vezetett el a paktum 2005-ös átdolgozásához, melyben a referenciaértékek nagyságának változatlansága mellett a költségvetési hiányra vonatkozó értéket „virtualizálták", azaz a GDP arányában mért folyó hiány nagyságát nem a tényleges hiánnyal számolják. Emellett olyan flexibilis szabályokat alakítottak ki, mely lehetővé teszi a tényleges gazdasági helyzetből fakadó nehézségek figyelembe vételét [Rácz 2007:158-159].

[288] Csaba [2006:267].

bizalma meglehetősen alacsonynak mondható. Épp ezért a tartósan kiegyensúlyozott költségvetés esélye csekély, helyette a túlköltekezés-megszorítások ciklusainak váltakozása várható[289].

Ohnsorge – Romhányi [2007] elemzéséből az derül ki, hogy Magyarországon a deficit megnövekedésének okai – 2000 és 2006 – között nem lokalizálhatók egy szűkebb területre és nem tulajdoníthatók néhány fontos gazdaságpolitikai döntésnek, gyakorlatilag minden lényeges tétel szerepet játszott benne. A politikai döntésektől közvetlenül nem függő hatások inkább javították az egyensúlyt (pl.: nemzetközi kamatok csökkenése, bérhányad növekedése a magánszektorban) ezért nyilvánvaló, hogy a deficit növekedését a gazdaságpolitika által befolyásolt döntések okozták[290]. Véleményük szerint a költségvetési politika és a költségvetési rendszer egésze szorul kiigazításra és reformra[291].

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

[289] Győrffy [2007a].

[290] Az említett politikai döntések: az államtól származó lakossági jövedelmek és transzferek: 2,8%, magánszektor adóterhelésének csökkentése: 1,8%, EU-csatlakozás: 1,1%, egyszeri- (főként autópálya) és fejlesztéspolitikai kiadások: 2,2%, adósság és kamatkiadások növekedése: 1,4%.

[291] Dirk-Jaan Kraan [2007] az OECD országok összehasonlítása során arra a következtetésre jutott, hogy a magyar költségvetési problémákat nem a rossz költségvetési politikák okozzák, hanem a költségvetési folyamat intézményi sajátosságai. Nincs értelme tehát a politikusokat vádolni olyan lépésekért, amelyekre a fennálló intézmények keretében lehetőségük van és nem vonnak büntetést maguk után.

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) rendszerváltozási 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 vezessen[292]. Ennek a második szakasznak az alapvető célja – mely megegyezik a fejlett európai államok feladataival – már a fenntartható jóléti rendszer megvalósítása[293]. 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 túlköltésre való hajlamot. Éppen ezért az állam gazdasági szerepvállalásának alkotmányos korlátozása szükséges a politikai céllal kezdeményezett túlköltés és a túladóztatás megfékezéséhez.

[292] Csaba [2006:114-122] és Csaba [2006:189-197] alapján.

[293] Csaba [1999], Csaba [2002] és Kornai [2000] alapján.

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 megvalósításához[294].

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 csökkent. 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 véghezvitelével a deficit 1,5%-kal lehetne csökkentető. A jelenlegi kormány továbbá célul tűzte ki az oktatási

[294] Csaba [2006a:189-197] alapján.

rendszer átalakítását is. A felsőoktatás ingyenességének megszűntetésével a becslések szerint az államháztartás egyenlege fokozatosan közel 1%-kal javulhat. A fent említett reformok összességében 5-7%-os javulást eredményezhetnek a költségvetés egyenlegében[295].

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, a magánkiadások 1980 óta növekszenek az OECD országokban.

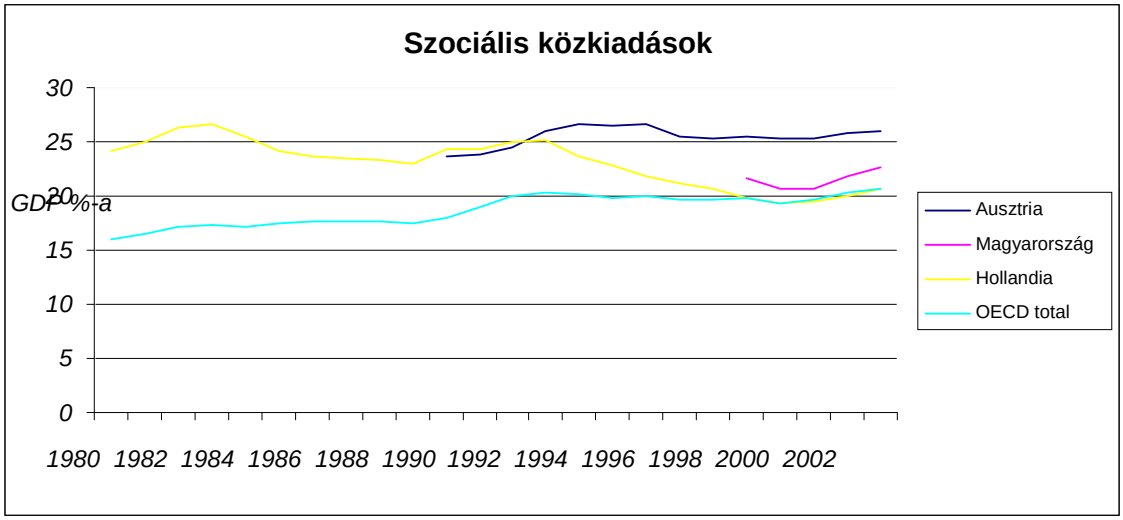
A legtöbb országban azonban ez a növekedés kis mértékű, de nem így Hollandiában és az Egyesült Államokban. Az országok döntő hányadában a szociális közkiadások részesedése a teljes szociális kiadásokon belül 90% körül van, míg ez az arány Hollandiában és az Egyesült Királyságban 80% körüli. A bruttó szociális közkiadások indikátor megmutatja, hogy a szociális kiadások az északi országokban (30%) és Európában általában (28%) magasabbak, mint a nem európai OECD országokban (18%)[296].

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. A következőkben Hollandia, Ausztria és Magyarország szociális kiadásainak változását mutatom be az 1980 és 2001 közötti időszak vonatkozásában, szemléltetve, hogy a fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét. A 42. ábrán látható, hogy 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 [43. és 44. ábra].

[295] Erdős [2006] felhasználásával.

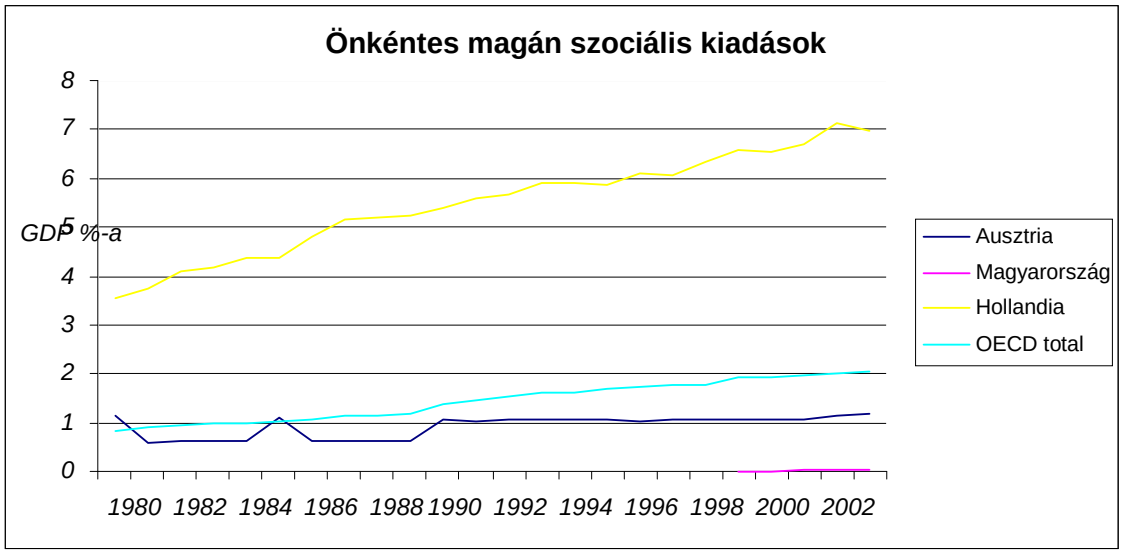
[296] Adema, W. et. al. [2005] és OECD [2007] felhasználásával.

42. ábra: Szociális közkiadások (1980-2004)



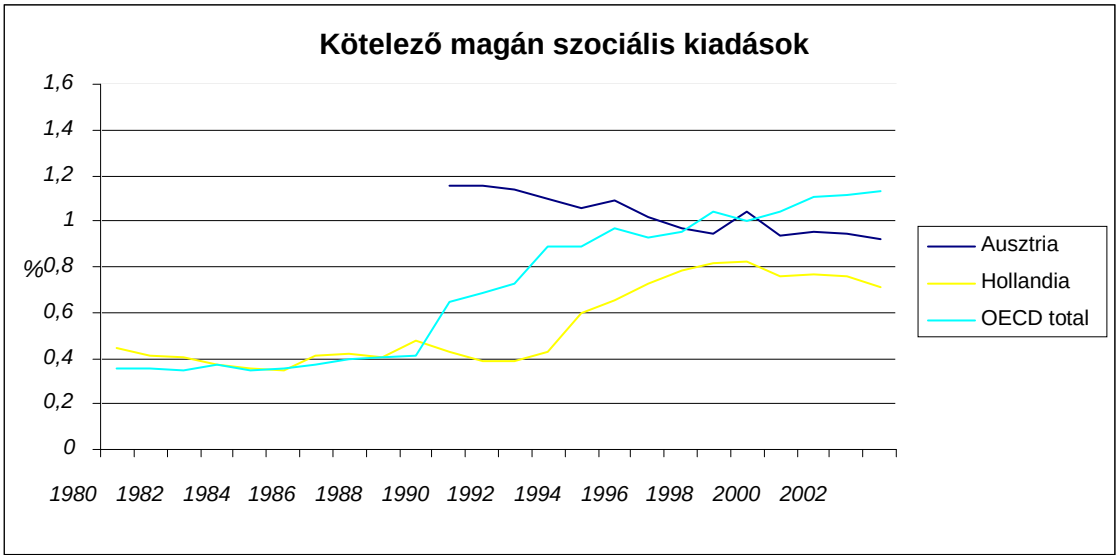
Forrás: OECD [2007]

43. ábra: Önkéntes magán szociális kiadások (1980-2004)



Forrás: OECD [2007]

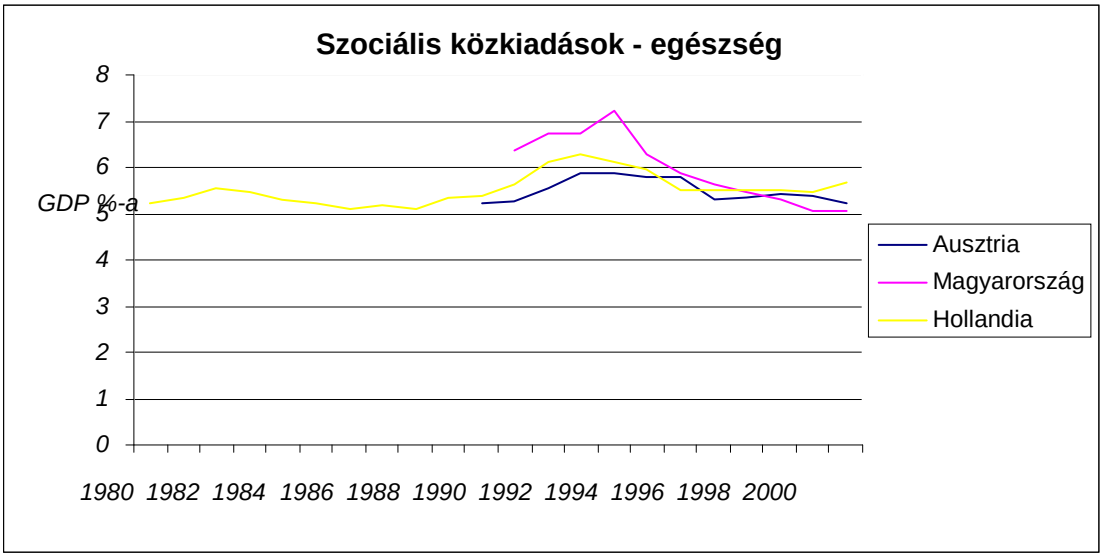
44. ábra: Kötelező magán szociális kiadások (1980-2004)



Forrás: OECD [2007]

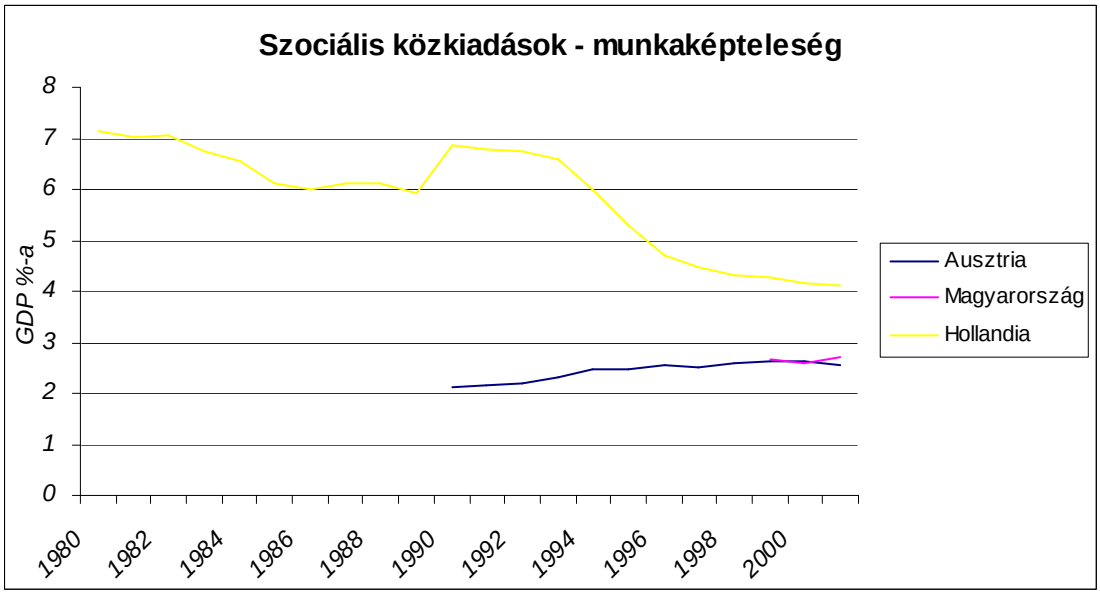
A szociális közkiadásokat részletezve megállapíthatjuk, hogy az egészségügyre fordított GDP arányos kiadások lényegében nem változtak (45. ábra), a munkaképtelenség és munkanélküliség esetére fennálló kiadások (46. és 47. ábra) pedig jelentősen csökkentek (nyilvánvaló persze, hogy a közkiadások szintje lényegében nem befolyásolja a munkanélküliség alakulását), miközben jelentősen megnőtt az aktív munkapiaci programra fordított összeg (48. ábra).

45. ábra: Szociális közkiadások – egészség (1980-2004)



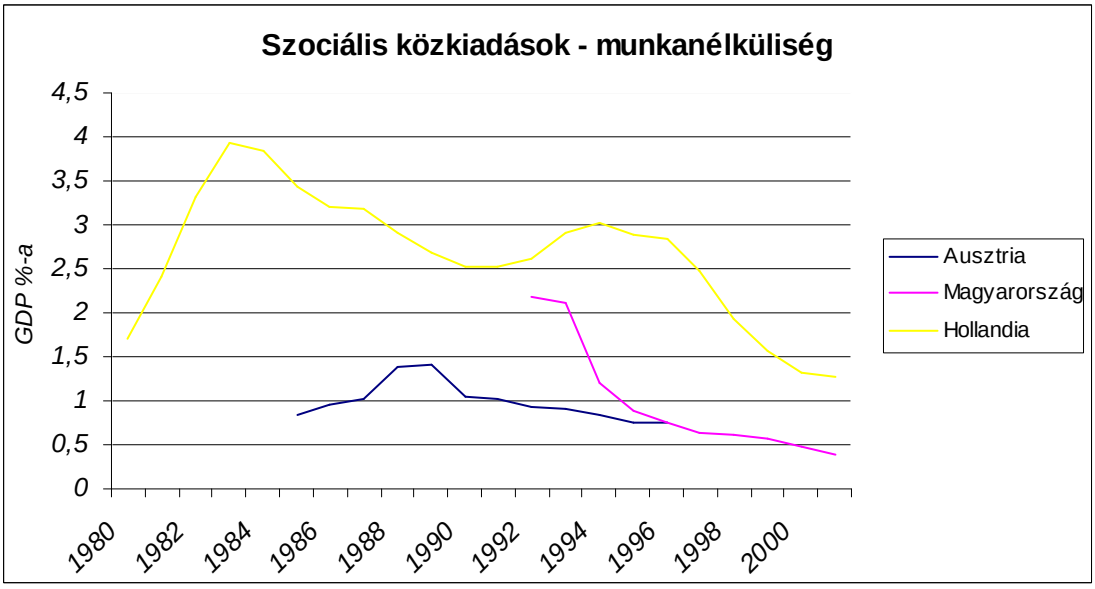
Forrás: OECD Statistical Database

46. ábra: Szociális közkiadások – munkaképtelenség (1980-2004)



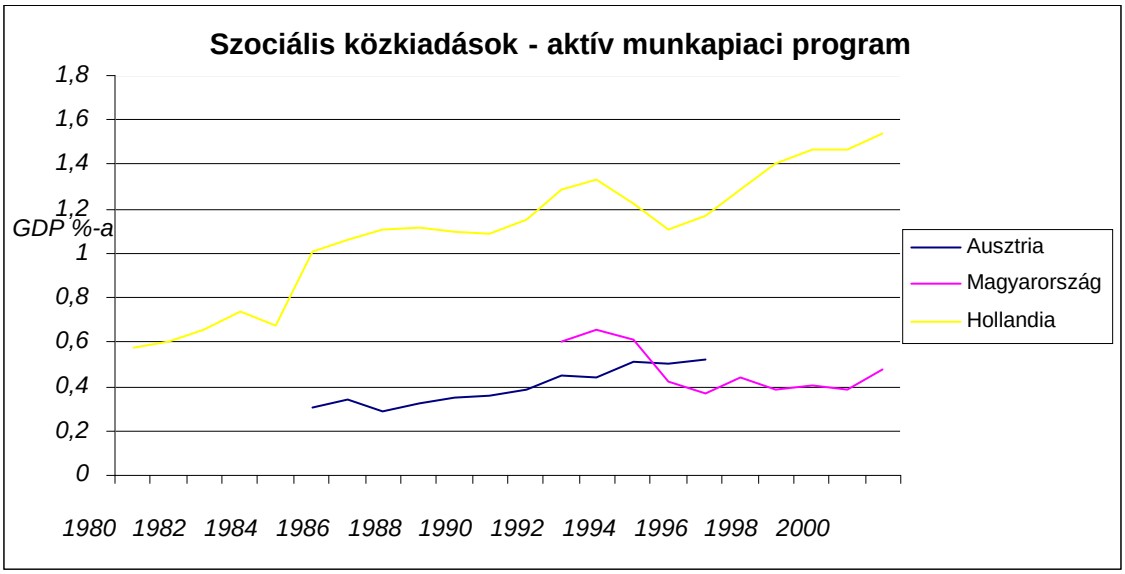
Forrás: OECD Statistical Database

47. ábra: Szociális közkiadások – munkanélküliség (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

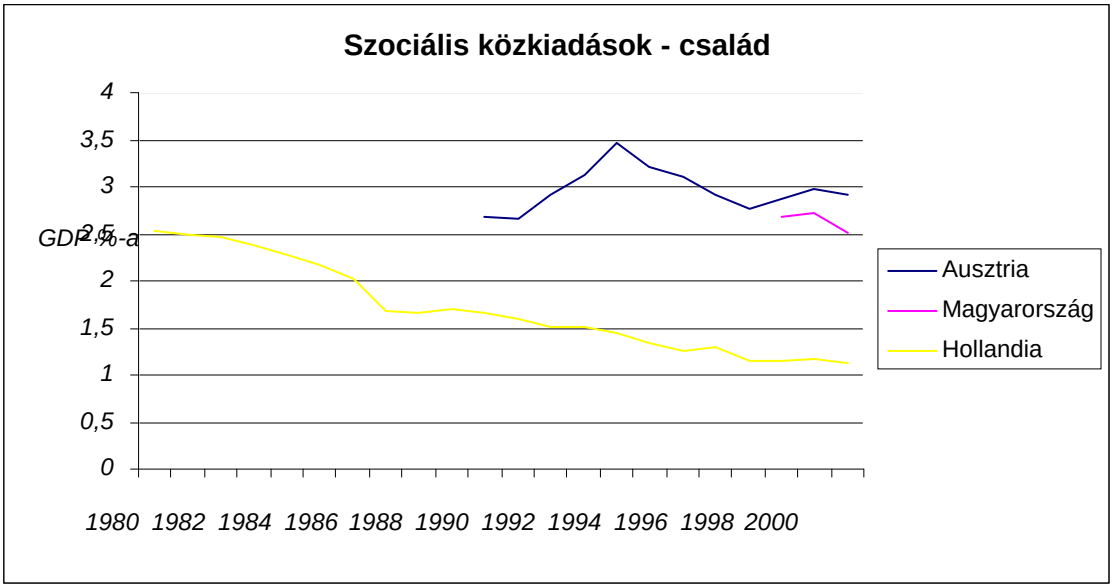
48. ábra: Szociális közkiadások - aktív munkapiaci program (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

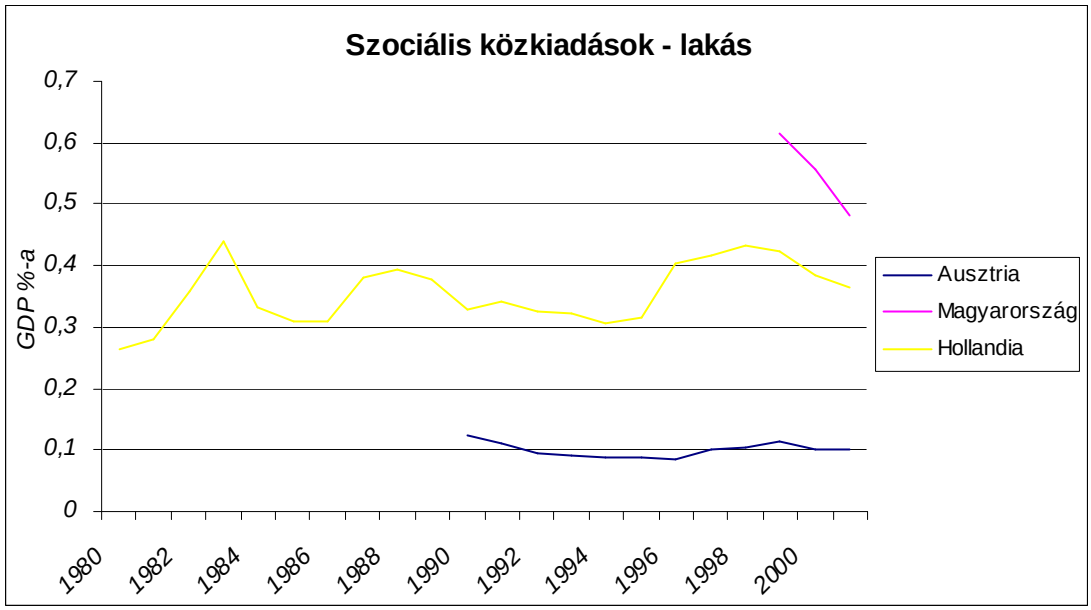
A továbbiakban pedig a családra (49. ábra), lakásra (50. ábra) és az idősek gondozására (51. ábra) fordított szociális közkiadások alakulásáról kaphatunk pontosabb képet.

49. ábra: Szociális közkiadások – család (1980-2004)



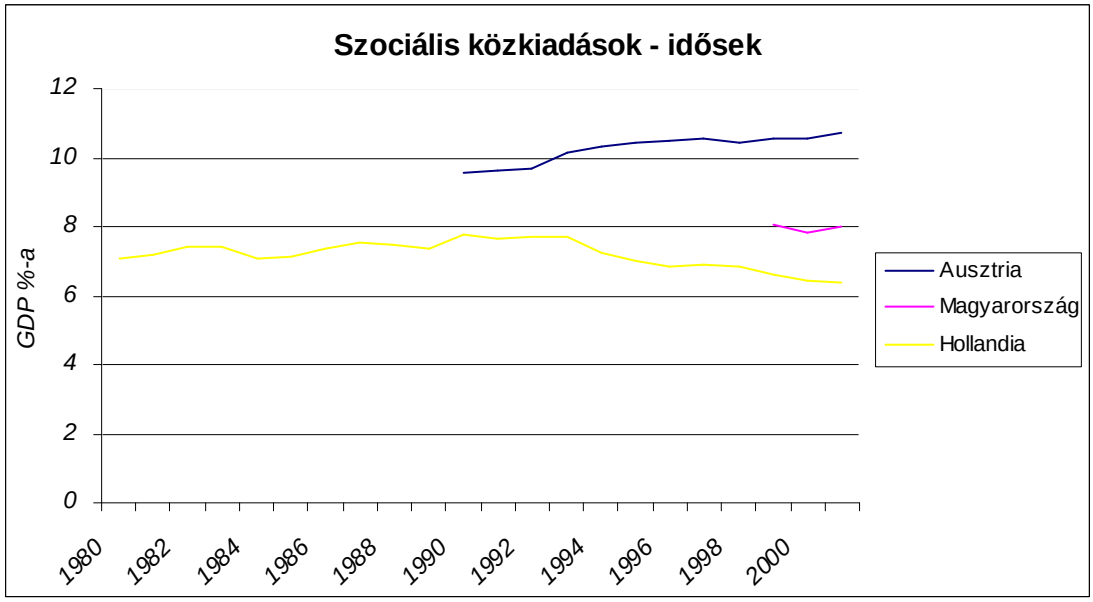
Forrás: OECD Statistical Database

50. ábra: Szociális közkiadások – lakás (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

51. ábra: Szociális közkiadások – idősek (1980-2004)



Forrás: OECD Statistical Database

A fentiek bizonyítják, hogy a fiskális konszolidáció nem jelenti a jóléti állam végét, csupán átalakulását. Ezt a megállapítást támasztja alá továbbá az is[297], hogy a társadalombiztosítási rendszerek (majdnem az) egész társadalmat lefedő jellege

[297] Antal László észrevételeinek felhasználásával.

fennmaradt[298], a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló törekvések[299], valamint a családtámogatási rendszer valamilyen formája továbbélnek, a kormányok és az Európai Unió döntési fórumai növekvő erőfeszítéseket tesznek – bár nem átütő sikerrel – a foglalkoztatási szint növelése érdekében[300].

5. Konklúzió

A közgazdasági irodalomban többen az eljárási szabályok, míg mások a fiskális szabályok mellett törnek lándzsát. A gyakorlati tapasztalatok szerint legtöbbször az egyszerű numerikus szabályok a preferáltak, melynek 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. Megint mások[301] az eljárási szabályok és a numerikus fiskális politikai szabályok helyett egyre inkább az intézményrendszer kiemelkedő fontosságát hangsúlyozzák. 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.

A holland, az osztrák és a magyar költségvetési szabályok összehasonlítása során megállapíthatjuk, hogy ugyan a numerikus fiskális szabályok valóban a

[298] Közömbös, hogy mennyire állami és mennyire magán ez a biztosítási rendszer az már nem közömbös, hogy kötelező vagy sem.

[299] Elsősorban térségi településtípusonkénti vonatkozásban, de más hátrányos társadalmi helyzeteket – életkor, egészségi állapot, stb. – tekintve is.

[300] Erre a lehetőségek korlátozottak, az IMF egy felmérése szerint kb. 2020-ig bővülhet érdemben a foglalkoztatás szintje. A direkt foglalkoztatásba irányuló aktív eszközök közé sorolható a fiatalok vagy idősek TB-járulékkedvezményei mellett a munkahelyteremtéshez kapcsolódó fejlesztési kedvezményeket, valamint olyan negatív ösztönzőket, mint a nyugdíjkorhatár-emelést vagy a munkanélküli segélyrendszerek általános szigorítását [Antal László észrevételei alapján].

[301] Schick [2004].

kormányzati elköteleződést jelzik a fiskális konszolidáció mellett, ám 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 (Hollandia) 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 (Ausztria és Magyarország). Ebből a szempontból bizonyára tanulsággal fog szolgálni Ausztriában a korábban megfáradtnak tekintett új nagykoalíciós kormányzat gazdasági teljesítménye és az, hogy a Belső Stabilitási Programban foglaltakat betartják-e.

A fiskális konszolidációhoz tehát alapvetően társadalmi konszenzus szükséges, mely leképeződik a költségvetési folyamat egészében. Az államforma ugyan nincs számottevő hatással a költségvetés szabályaira, de például Hollandia esetében a királynő, mint közbizalmat élvező személy nyilvánvalóan elősegíti a társadalmi konszenzus, a politikai szereplők egységességének megteremtését.

A magyar költségvetés elfogadása, a költségvetést ért hatások sok tekintetben hasonlóságot mutatnak az osztrák példával, de a költségvetéssel kapcsolatos törvényhozói gondolkodás nem tudta magáévá tenni a hosszú távú tervezés szükségességét. Nem véletlen az sem, hogy a magyar költségvetésre minden szempontból döntő jelentőséggel ható törvénytervezet-csomagot számos tárgyalási forduló után sem sikerült még részleteiben sem elfogadni, mivel a társadalmi konszenzust a legkisebb horderejű kérdésekben sem sikerült megteremteni.

VII. Következtetések

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

1. tézis: a jelen tanulmányomban tárgyaltak alapján megállapítható, a fiskális szabályok szükséges, de nem elégséges feltételét jelentik a kiegyensúlyozottan fenntartható államháztartás megvalósításának, mert a demokrácia túlelosztási hajlammal bír. Ezzel a korábban felvetett 1. hipotézisem igazolást nyert.

A pusztán a fiskális szabályok alkalmazásához fűzött „csodavárást" egyértelműen cáfolnom kell. 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: nyilvánvalóan levonható az a következtetés is, mellyel a 2. hipotézist igazolom, hogy 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: disszertációm elemzésekkel alátámasztott, a közgazdászok számára mára talán már általánosan elfogadott, de a közkeletű vélekedéseknek ellentmondó egyértelmű megállapítása, hogy az átalakuló országokban a magasabb deficitet és adósságszintet nem magyarázhatjuk transzformáció specifikus okokkal és a felzárkózással. Ezzel a megállapítással 3. hipotézist cáfoltam.

Nyílván 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 párbeszéden 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 fentieknek megfelelően kulcsfontosságú véleményem szerint munkám azon következtetése – a 4. hipotézis igazolása –, hogy a közgazdasági törvények érvényre-juttatásának politikai és kulturális feltételei is vannak (szabálykövető magatartás, bizalom), amelyek nem vezethetők le a közgazdasági elméletekből, hanem utóbbi azt előföltételezi.

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. Ezzel a megállapítással cáfoltam a korábban feltett kérdésemet, az 5. hipotézist.

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 6. hipotézis egyértelmű igazolása, hogy 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?

VIII. 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 intézményesíteni[302].

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 mutat[303]. 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 hatékonynak, amíg azok betartása a GMU-ba való belépés feltétele volt. A csatlakozás után azonban a fegyelem rendszerint fellazul. Mivel

[302] Csaba [2005] felhasználásával.

[303] Győrffy [2007b] felhasználásával.

az utóbbi években megjelenő deficitek egyikét sem szankcionálták, 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 deficites, 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 deficites, 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 transzferek 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 közgazdálkodás 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 „laissaz-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 kevéssé 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 fegyelmezetlenség 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 készteti 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.

Hivatkozások

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. június 7.

AIGINGER, K.–GUGER, A. [2006]: The ability to adapt: Why it differs between the scandinavian and continental european models? Intereconomics, Január-február, 14–23.

Austrian Federal Financing Agency. Letöltés helye: http://oebfa.co.at, Letöltés ideje: 2006. május 31.

ÁLLAMADÓSSÁG KEZELŐ KÖZPONT ZRT. Letöltés helye: http://www.akk.hu/object.6066a3b1-4c6d-4b97-84c5-cd883126b2ec.ivyttp://www.akk.hu/object.6066a3b1-4c6d-4b97-84c5-cd883126b2ec.ivy, Letöltés ideje: 2006. november 20.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2006]: Vélemény a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetési javaslatáról. Letöltés helye: http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/6B4B6611C9DBEA4DC1257222002E5BE0/$FILE/0641J000.PDF

Letöltés ideje: 2007. január 20.

ANDRIKOPOULOS, A. – LOIZIDES, I. – PRODROMIDIS, K. [2004]: Fiscal policy and political business cycles in the EU. European Journal of Political Economy, 20. sz. 125-152.

ANTAL, L. [2004]: Fenntartható-e a fenntartható növekedés? Közgazdasági Szemle Alapítvány.

AUGUSZTINOVICS, M. – GÁL, R. I. – MATITS, Á. – MÁTÉ, L. – SIMONOVITS, A. – STAHL, J. [2002]: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. Közgazdasági Szemle, június, 473-517.

BALASSONE, F. – FRANCO, D. – ZOTTERI, S. [2004]: Fiscal rules for subnational governments: lessons from the EU. In: Kopits, G. (szerk.): Rules-based fiscal policy in emerging markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 219-233.

BARA, Z.– SZABÓ, K. [2000]: Gazdasági rendszerek és intézmények. In: Bara Zoltán– Szabó Katalin (szerk.): Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Aula, 53–77.

BARABÁS, GY. – HAMECZ, I. – NEMÉNYI, J. [1998a]: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. - 1. rész. Közgazdasági Szemle, július-augusztus, 653-674.

BARABÁS, GY. – HAMECZ, I. – NEMÉNYI, J. [1998b]: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése. - 2. rész. Közgazdasági Szemle, szeptember, 789-802.

BARABÁS, GY. – HAMECZ, I. – NEMÉNYI, J. [1998c]: Fiscal deficit and public debt during the transition. In: Public finance reform during the transition: the experience of Hungary. Szerk.: Bokros Lajos - Jean-Jacques Dethier, Washington, World Bank, 59-93.

BARELL, R. – DURY, K. [2001]: Will the SGP ever be breached? In.: Brunila, A. - Buti, M. - Francozu, D. (szerk.): The Stability and Growth Pact: The architecture of fiscal policy in EMU. Houndmills, Palgrave Macmillan, 235-255.

BARNHILL, T. M. Jr. – KOPITS, G. [2003]: Assessing fiscal sustainability under uncertainty. International Monetary Fund, Working Paper, No. 03/79, Letöltés helye: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16454.0 Letöltés ideje: 2006. január 11.

BARTHA, A. [2005]: Visszajáró svéd kísértet? Egy félreértés fogságában: a svéd modell álma és a kelet-európai realitás. Competitio, Debreceni Egyetem 2005/1, 153–163.

BENCZES I. [2003]: Tétlenség vagy reform: releváns nemzetközi magyarázatok hazai viszonyok között. Miniszterelnöki Hivatal, Stratek Füzetek 16.

BENCZES, I. [2004]: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. Külgazdaság. 48. évf. 11.sz. 20-37.

BENCZES, I. [2006]: Institutional conditions of expansionary fiscal consolidations. CEU Budapest Collage, 161-204.

BEKKER, ZS. [2000]: A keynesi forradalom. In: Bekker Zsuzsa (szerk): Gazdaságelméleti olvasmányok 1. Alapművek, alapirányzatok. Budapest, Aula Kiadó, 339.

BEREND T., I. [2003]: A jóléti állam: válság és kiutak. Magyar Tudomány, 2003/10, 1273-1278.

BLANCHARD, O. J. [1990]: Suggestion for a new set of fiscal indicators. OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers, No. 79, Letöltés helye: http://www.oecd.org/dataoecd/16/41/2002735.pdf, Letöltés ideje: 2006. január 11.

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.

BUCHANAN, J. – WAGNER, R. [1977]: Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes. San Diego, London, Acadeic Press.

BUCHANAN, J. [1992]: Piac, állam, alkotmányosság. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 284-296.o.

BUCHANAN, J. – MUSGRAVE, R. [2000]: Public finance and public choice: two constracting visions of the state. Cambridge, MIT Press.

BUITER, W. [1985]: Guide to public sector debt and deficits. Economic Policy: A European Forum, Vol. 1., pp. 13-79.

BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH. Letöltés helye: http://www.austria.gv.at/site/3355/default.aspx, Letöltés ideje: 2006. szeptember 18.

BUTI, M. – FRANCO, D. – ONGENA, H. [1997]: Budgetary policies during recessions. Retrospective application of the „Stability and Growth Pact" to the post-war period. Economic Papers, No. 121. Brüsszel, Európai Bizottság.

BUTI, M. – GIUDICE, G. [2004]: EMU fiscal rules: What can and cannot be exported. In: Kopits, G. (szerk.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 97-113. o.

BUTSCHEK, F. [1991]: Institutional continuity and economic growth – the case of Austria. WIFO, Working Paper, 115/1999.

CENTRAL PLANBUREAU [1]: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Letöltés helye: http://www.cpb.nl/eng/data/nb2005_04/mainecin.xls, Letöltés ideje: 2006. március 26.

CENTRAL PLANBUREAU [2]: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Letöltés helye: http://www.cpb.nl/eng/data/cep2006/a7.xls, Letöltés ideje: 2006. március 26.

CENTRAL PLANBUREAU [3]: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Letöltés helye: http://www.cpb.nl/eng/data/cep2006/a8.xls, Letöltés ideje: 2006. március 26.

CENTRAL PLANBUREAU [4]: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Letöltés helye: http://www.cpb.nl/eng/data/cep2006/a4.xls, Letöltés ideje: 2006. április 11.

CENTRAL PLANBUREAU [5]: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Letöltés helye: http://www.cpb.nl/eng/data/nb2006_01/kerngegevens.xls, Letöltés ideje: 2006. április 11.

CHALK, N – HEMMING, R. [2000]: Assessing fiscal sustainability in theory and practice. International Monetary Fund, Working Paper, No. 00/81, Letöltés helye: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0081.pdf, Letöltés ideje: 2006. január 11.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007a]: 1081/1988. (X.I.) MT határozat: Országos Érdekegyeztető Tanács létrehozásának kezdeményezéséről. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007b]: 40/2005. (X. 19.) AB határozat jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére indított hivatalból indított eljárás alapján. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007c]: 127/2006. (XII. 21) A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007d]: 121/1995: A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007e]: 127/2006. (XII. 21) A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007f]: 1992. évi XXXVIII. törvény indoklása az államháztartásról, Részletes indokolás 1-11.§ és 12-18.§. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

COMPLEX CD JOGTÁR [2007g]: 2000. évi CXXXIII. törvény. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

CROCE, E. – JUAN-RAMON, V. H. [2003]: Assessing Fiscal Sustainability: A cross-country comparison. International Monetary Fund, Working Paper, No. 03/145, Letöltés helye: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16610.0, Letöltés ideje: 2006. január 11.

CSABA, L. [2005]: The new political economy of emerging europe. Budapest, Akadémia Kiadó, 132-156.

CSABA, L. [1998]: A rendszerváltó gazdaságpolitika egy évtizede. Megjelent: Beszélő, 1998. 05. Letöltés helye: www.csabal.com6downloads/a_rendszervaltozo.pdf, Letöltés ideje: 2006. november 2.

CSABA, L. [1999]: A rendszerváltozás elmélete és/vagy a közgazdaságtan kudarca. Közgazdasági Szemle, XLVI. évf., január, 1-19.

CSABA, L. [2000]: A kis országok világgazdasági alkalmazkodása. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf. szept. 662-679.

CSABA, L. [2001]: Uniós érettség, uniós éretlenség. Beszélő. Letöltés helye: http://beszelo.c3.hu/01/05/10csaba.htm, Letöltés ideje: 2005. november 10.

CSABA, L. [2002]: Az átalakulás fejlődéselmélete. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., április, 273-291.

CSABA, L. [2005a]: The new political economy of emerging europe. Budapest, Akadémia Kiadó, 132-156.

CSABA, L. [2005b]: A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. Közgazdasági Szemle, LIII. évf. 1. sz. 1-30.

CSABA, L. [2006a]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó.

CSABA, L. [2006b]: Változó erőtérben – változó egyensúlyozás. Adalék Magyarország háború utáni gazdaságtörténetéhez. Competitio V. évf. 2. szám 9-22.

DELSEN, L. [2002a]: Exit polder model? Socioeconomic changes in the Nethrelands. Westport, Connecticut, London, 1-19.

DELSEN, L. [2002b]: Success of the polder economy. In: Exit polder model? Socioeconomic changes in the Nethrelands. Westport, Connecticut, London, 23-27.

DELSEN, L. [2002c]: Drawbacks to the polder model. In: Exit polder model? Socioeconomic changes in the Nethrelands. Westport, Connecticut, London, 51-81.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS [1998]: Progress report on structural reform in the Netherlands. Ministry of Economic Affairs, Letöltés helye: http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/03B95A.pdf, Letöltés ideje: 2006. február 20.

DIRK-JAAN, K. [2007]: A magyarországi költségvetés politikai gazdaságtana. Pénzügyi Szemle, LII. évf. 2. szám, 300-313.

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. [2003]: Fenntartható gazdasági növekedés. Budapest, Akadémiai Kiadó.

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.

ESKENSEN, L. L. [2002]: Population aging and long-term fiscal sustainability an Austria. IMF Working Paper 02/216.

EPSTEIN, N.–TZANNINIS, D. [2005]: Austria: Selected issues. Intrnational Monetary Fund, Country Report 05/249, 40–47.

EUROSAT [1]. Letöltés helye: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B13/dad16144, Letöltés ideje: 2006. december 28.

EUROSTAT [2]. Letöltés helye: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/economy/main/overview/yearlies/B1/B13/dad17168, Letöltés ideje: 2006. december 28.

FATÁS, A. – MIHOV, I. [2003]: The case for restricting fiscal policy discretion. Quarterly Journal of Economics. 2003. november, 1419-1447.

FÖLDES, G. [2000]: Pénzügyi jog. Budapest, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.

FÖLDVÁRI, ZS. [1993]: Szalonképtelen képviselők. Heti Világgazdaság 1993/26. Letöltés helye: http://archivum.hvg.hu/Search.aspx?q=szalonk%C3%A9ptelen+k%C3%A9pvisel%C5%91k&qhas=&kw=&fd=1993.01.01&td=2006.11.14, Letöltés ideje: 2006. november 14.

FÖLDVÁRI, ZS. [2001]: Osztrák szakszervezetek. Heti Világgazdaság 2001/38. Letöltés helye: http://archivum.hvg.hu/Search.aspx?q=osztr%C3%A1k+szakszervezetek&qhas=&kw=&fd=2001.01.01&td=2001.12.31, Letöltés ideje: 2006. november 14.

FULLERTON, D. [1982]: On the possibility on an inverse relationship between tax rates and government revenue. National Bureau of Economic Researce. Working Paper No.: 467. Letöltés helye: http://www.nber.org/papers/w0467.pdf, Letöltés ideje: 2006. október 18.

GALÍ, J. – PEROTTI, R. [2003]: Fiscal policy and monetary integration in Europe. Economic Policy. Vol. 18, Issue: 37, 533-572.

GEDEON, P. [2000]: A modern kapitalizmus. In: Bara Zoltán–Szabó Katalin (szerk.): Gazdasági rendszerek, országok, intézmények. Aula, 81–125.

GENSCHEL, P. [2004]: Globalization and the welfare state: a retrospective. Journal of European Public Policy, 11/4, 613-636.

GOLDSTEIN, M. – WOGLAN, G. [1992]: Market-based fiscal discipline in monetary unions: evidence from U.S. municipal bond market. In: Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli, Paul R. Masson (szerk.): Establishing a central bank: issues in Europe and lessons from the US. Cambridge University Press, 228-260.

GUGER, A. [1990]: Corporatism: Success or Failure? Austrian experiences. WIFO, Working Paper, 1990/36.

GYŐRFFY, D. [2005a]: Euró csatlakozás és fiskális konszolidáció Magyarországon: tanulságok a globális tőkepiacok történetéből. Külgazdaság, XLIX. évf., március, 69-81.

GYŐRFFY, D. [2005b]: Az intézményi tényezők szerepe az államháztartási hiány alakulásában Magyarországon. Közgazdasági Szemle, LII. évf., október, 755-773.

GYŐRFFY, D. [2006]: Globalization democratic quality and institutional change : the new political economy of fiscal management reforms. CEU Budapest Collage.

GYŐRFFY, D. [2007a]: Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. Közgazdasági Szemle, LIV. évf., március, 274-290.

GYŐRRFY, D. [2007b]: Szabályok és választások: a költségvetési politika mozgástere az Európai Unióban. Külgazdaság, LI. évf., november-december, 60-76.

HAGGARD, S. – KAUFMAN, S. S. - SHUGART, M. S. [2001]: Politics, Institutions, and Macroeconomic Adjustment: Hungarian fiscal policy making comparative perspective. In.: Reforming the state. Fiscal and welfare reform in the post-socialist countries. (szerk.) János Kornai, Stephan Haggard, Robert Kaufman**.** New York, Cambridge University Press, 75-110.

HOLLAND ALKOTMÁNY: Netherlands-Constitution. Letöltés helye: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/nl00000_.html, Letöltés ideje: 2007. március 3.

HOLLAND KIRÁLYI HÁZ: Historical background. Letöltés helye: http://www.koninklijkhuis.nl/english/content.jsp?objectid=13344, Letöltés ideje: 2007. március 3.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [1]: Trend-based budget policy (1994-2007). Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-policy/the-budget-policy-over-the-years/Trend-based-budget-policy--1994-2007-.html, Letöltés ideje: 2007. március 2.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [2]: The rules. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-policy/Current-Budget-policy.html#a5; Letöltés ideje: 2007. március 2.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [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.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [4]: Modernizing the budget. Ministry of Finance, 2002 Január, 35-36.o. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/modernb4.pdf, Letöltés ideje: 2007.

május 24.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [5]: The preparation of the national budget and the Budget Memorandum. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-process/The-preparation-of-the-national-budget-and-the-Budget-Memorandum.html; Letöltés ideje: 2007. július 17.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [6]: The discussion andadoption of the budget. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-process/The-discussion-and-adoption-of-the-budget.html; Letöltés ideje: 2007. július 17.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [7]: The implementation of audit and accounting for the budget. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/budget-process/The-implementation-of-audit-and-accounting-for-the-budget.html; Letöltés ideje: 2007. július 17.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [8]: The Budget Memorandum and the National Financial Account Report. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/en/subjects,budget/the-budget-memorandum-and-the-national-financial-annual-report; Letöltés ideje. 2007. július 17.

HOLLAND PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [9]: Modernizing the Budget. 35-36. Letöltés helye: http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/modernb4.pdf; Letöltés ideje: 2007. július 18.

HORNE, J. [1991]: Indicators of fiscal sustainability. International Monetary Fund, Working Paper, No. 91/5.

HUGES-HALLETT, A. – LEWIS, J. – VON HAGEN, J. [2003a]: The motivation for fiscal restraint. In: Fiscal policy in Europe, 1991-2003: an evidence-based analysis. Centre for Economic Policy Research, 5-8.

HUGES-HALLETT, A. – LEWIS, J. – VON HAGEN, J. [2003b]: Political economy aspect. In: Fiscal policy in Europe, 1991-2003: an evidence-based analysis. Centre for Economic Policy Research, 33-38.

HVG [1994a]: Munkáskamara varieté. Heti Világgazdaság, 1994/48, Letöltés helye: http://archivum.hvg.hu/Search.aspx?q=munk%C3%A1skamara+variet%C3%A9&qhas=&kw=&fd=1993.01.01&td=2006.11.14, Letöltés ideje: 2006. november 14.

HVG [1994b]: Párt-humánpolitika Ausztriában. Heti Világgazdaság. Letöltés helye: http://archivum.hvg.hu/Search.aspx?q=p%C3%A1rt-hum%C3%A1npolitika&qhas=&kw=&fd=1993.01.01&td=2006.11.14, Letöltés ideje: 2006. november 14.

HVG [1994c]: Osztrák választások. Új librettó. Heti Világgazdaság, 1994/40. Letöltés helye: http://archivum.hvg.hu/Search.aspx?q=%22osztr%C3%A1k+v%C3%A1laszt%C3%A1sok%22&qhas=&kw=&fd=1994.01.01&td=2004.11.14, Letöltés ideje: 2006. november 14.

IMF [2002]: Assessing sustainability. International Monetary Fund, Policy Development and Review Department.

IMF [2003]: Austria – Staff report. International Monetary Fund 03/372.

IMF [2005]: Austria: Country Report. International Monetary Fund 05/248.

IMF [2007]: Hungary – 2007 Article IV consultation concluding statement of the IMF mission. International Monetary Fund. Letöltés helye: http://www.imf.org/external/np/ms/2007/050707.htm

KARSAI, G. [2006]: Ciklus és trend a magyar gazdaságban 1990-2005 között. Közgazdasági Szemle, LIII. évf. június, 509-525.

KIS, J. [2000]: Alkotmányos demokrácia. Budapest, INDOK, 7-14.o

KONVERGENCIA PROGRAM [2006]: Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2006-2010. Magyar Köztársaság Kormánya. Letöltés helye: http://www2.pm.gov.hu/web/home.nsf/(PortalArticles)/57B7AA5F7E58DCCBC125723700572203/$File/KP_2006_december_final_hu.pdf?OpenElement, Letöltés ideje: 2007. január 17.

KOPITS, G. – SYMANSKY, S. [1998]: Fiscal policy rules. International Monetary Fund. Occasional Paper, 162. sz. 2-3.

KOPITS, GY. [2004]: Overview of fiscal policy rules in emerging markets. In: Kopits, G. (szerk.): Rules-based fiscal policy in emerging markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 1-11.

KOPITS, GY. [2007]: A költségvetési felelősség keretrendszere. Pénzügyi Szemle, LII. évf. 2. szám, 197-216.

KORNAI, J. [1989]: A hiány. II. Alkalmazkodás árak jelenlétében. Első megjelenés: 1980. KJK, 575-583.

KORNAI, J. [1992]: The postsocialist transition and the state: reflections in the light of hungarian fiscal problems. American economy review. 82. évf, 2. sz. 1-20.

KORNAI, J. [1995a]: Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben. Első rész. Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 12. sz. 1097-1117.

KORNAI, J. [1995b]: A magyar gazdaságpolitika dilemmái. Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 7-8.sz. 633-649.

KORNAI, J. [1996a]: Négy jellegzetesség. A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben. Második rész. Közgazdasági Szemle, 1996. 1. sz. 1-29.

KORNAI, J. [1996b]: Kiigazítás recesszió nélkül. Közgazdasági Szemle, XLIII. évf., július-augusztus.

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

KORNAI, J. [2006]: A gondolat erejével. Rendhagyó önéletrajz. Osiris, 297-281.

KŐRÖSI, I. [2004]: Ausztria az Európai Unióban: érdekei a 2004. évi bővítésben. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Műhelytanulmányok, 21–24.

KSH [2006]: Központi Statisztikai Hivatal évkönyve 2005. Központi Statisztikai Hivatal.

KSH [1]: Az államháztartás egyenlege. Letöltés helye: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/tabl4_01_23b.html, Letöltés ideje: 2007. február 19.

KSH [2]: Az államháztartás bruttó adóssága. Letöltés helye: http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/tabl4_01_24a.html, Letöltés ideje: 2007. február 19.

KUKORELLI ISTVÁN [1999]: Alkotmánytan. Osiris, 246-247.o.

LÁMFALUSSY, S. [2005]: Lámfalussy Sándor az eurócélokról. Figyelő, XLIX. évf. 38. szám, 12-14.

LÁSZLÓ, CS. [1998]: Twist and turns: the history of the hungarian public finance reform. In: Public finance reform during the transition: the experience of Hungary. Szerk.: Bokros Lajos - Jean-Jacques Dethier, Washington, World Bank, 127-153.

LEHNER, G. [2002]: The Government Debt Committee and its recommendation in the 1990s. Letöltés helye: http://www.staatsschuldenausschuss.at/html/inhalt/download/pdf/recommendations_lehner.pdf, Letöltés ideje: 2006. május 31.

LENGYEL, L. [2006]: Illeszkedés vagy kiválás. Budapest, Osiris, 251-286.

LINDBECK, A. [1998a]: A svéd kísérlet. Külgazdaság, XLII. évf. szept. 56-61.

LINDBECK, A. (1998b): *A svéd kísérlet.* Külgazdaság, XLII. évf. szept. 84-85.

MAGYAR PARLAMENT. Letöltés helye: http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/koltsegvetes.jpg; Letöltés ideje: 2007. július 29.

MAGYAR VIRTUÁLIS ENCIKLOPÉDIA [1]: Új gazdasági mechanizmus. A Magyar Tudományos Akadémia Filozófiai Kutatóintézet gondozásában. Letöltés helye: http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/torttud_magy/uj_gazd_mech.htm, Letöltés ideje: 2006. november 7.

NAYYAR, D. [2002]: Towards global governance, in: governing globalization. Oxford University Press, 3-17.

NOORD, V. D. [2002]: The size and role of automatic stabilizers in the 1990s and beyond. In: Buti, M. Von Hagen, J., and Martinez, M. C. (szerk): The behaviour of fiscal authorities. New York, Palgrave, 130-148.

NOWOTNY, E. [1993]: The Austrian Social Partnership and Democracy. Center for Austrian Studies, Working Paper, 93/1.

OATES, W. E. [1999]: An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3., 1120–1149.

OECD [2003a]: Assessment és recommendations. In: OECD Economic surveys Austria, 2003. 9–20.

OECD [2003b]: Recent macroeconomic development and medium-term issues. In: OECD Economic Surveys Austria, 2003, 21–42.

OECD [1997]: The OECD report on regulatory reform. Organisation for Economic Co-operation and Development, 6.

OECD [1999a]: Regulatory reform in the Netherlands. In: Regulatory reform in the Netherlads. Organisation for Economic Co-operation and Development, 15-34.

OECD [1999b]: Project „Strategic Review and Reform”. Country Paper, The Netherlands, Organisation for Economic Co-operation and Development Letöltés helye: http://www.oecd.org/dataoecd/10/25/2731569.pdf, Letöltés ideje: 2005. augusztus 12.

OECD [1999c]: The role of competition policy in regulatory reform. In: Regulatory reform in the Netherlads. Organisation for Economic Co-operation and Development, 45-52.

OECD [1999d]: Conclusions and policy options for regulatory reform in the Netherlands. In: Regulatory reform in the Netherlads. Organisation for Economic Co-operation and Development, 79-90.

OECD [2005a]: Economic issues and policy challenges. In: OECD Economic Survey Austria, 2005. 23–39.

OECD [2005b]: Executive summary. In: Economic Surveys Austria, 2005. 8–9.

OECD [2005c]: Reforming federal fiscal relations. In: Economic Surveys Austria, 2005. 67–98.

OECD [2005d]: Fiscal policy issues. In.: Economic Surveys Austria, 2005. 41–65.

OECD [2006a]: A költségvetés kidolgozása. In: Költségvetés-tervezés Magyarországon. OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóság Közigazgatási Bizottság, 15-32.

OECD [2006b]: Parlamenti jóváhagyás. In: Költségvetés-tervezés Magyarországon. OECD Közigazgatási és Területfejlesztési Igazgatóság Közigazgatási Bizottság, 33-45.

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

OECD STATISTICAL DATABASE. Letöltés helye: http://www.oecd.int/olis, Letöltés ideje: 2006. november 21.

OECD STATISTICS. Letöltés helye: http://www.oecd.org/dataoecd/5/51/2483816.xls, http://www.oecd.int/olis, Letöltés ideje: 2005. október 27.

OHNSORGE-SZABÓ, L. – ROMHÁNYI, B. [2007]: Hogyan jutottunk ide: magyar költségvetés, 2000-2006. Pénzügyi Szemle, LII. évf. 2. szám, 239-285.

ORBÁN, G. – PALOTAI, D. [1996]: Gazdaságpolitikai és demográfiai kihívások a magyar nyugdíjrendszerben. Közgazdasági Szemle, július-augusztus, 583-603.

ORBÁN, G. – SZAPÁRY, GY. [2004]: A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. Közgazdasági Szemle, LI. évf. 9. sz. 810-830.

ORBÁN, G. – SZAPÁRY, GY. [2006]: Magyar fiskális politika: qou vadis? Közgazdasági Szemle, LIII. évf., április, 293-309.

ORSZÁGOS ÉRDEKEGYEZTETŐ TANÁCS [1]: Az OÉT-ről röviden. Letöltés helye: http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16243&articleID=30408&ctag=articlelist&iid=1, Letöltés ideje: 2006. november 22.

ORSZÁGOS ÉRDEKEGYEZTETŐ TANÁCS [2]: Az OÉT jogállása és jogosítványai. Letöltés helye: http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16244&articleID=30409&ctag=articlelist&iid=1, Letöltés ideje: 2006. november 22.

ORSZÁGOS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI PÉNZTÁR Letöltés helye: http://www.oep.hu/portal/page?_pageid=34,32914&_dad=portal&_schema=PORTAL, Letöltés ideje: 2006. november 21.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [1]: Budgetleitfaden. Letöltés helye: https://www.bmf.gv.at/Budget/Grundlagen/Budgetleitfaden/_start.htm; Letöltés ideje: 2007. július 17.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [2]: Budgetgrundsatze. Letöltés helye: http://www.bmf.gv.at/Budget/Grundlagen/Budgetgrundstze/_start.htm, Letöltés ideje: 2007. május 24.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [3]: Bundeshaushaltsgesetz. Letöltés helye: https://www.bmf.gv.at/Budget/Grundlagen/BundeshaushaltsgesetzBHG/BHG-Aenderung_Mai_2007__BBG_2007_.pdf; Letöltés ideje: 2007. július 18.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [4]: Budget 2003. Letöltés helye: http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2003/_start.htm; Letöltés ideje: 2007. augusztus 13.

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [5]: Budget 2007-2008. Letöltés helye: http://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2007-2008/_start.htm; Letöltés ideje: 2007. augusztus 13.

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

OSZTRÁK PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM [7]: Budget 2007/2008. Budgetrede des Vizekanzlers und Bundesministers. Letöltés helye: https://www.bmf.gv.at/Budget/Budget2007-2008/Budgetrede_2007_2008.pdf; Letöltés ideje: 2007. augusztus 14.

P. KISS, G. – VADAS, G. [2005]: Légy résen! Az államháztartási egyenleg ciklikus kiigazítása. Közgazdasági Szemle, 52. évf. 2. sz. 109-129.

PÉNZÜGYMINISZTÉRIUM. Letöltés helye: http://www2.pm.gov.hu/, Letöltés ideje: 2006. november 21.

PALACIOS, R. – ROCHA, R. [1998]: The hungarian pension system in transition. In: Public finance reform during the transition: the experience of Hungary. Szerk.: Bokros Lajos - Jean-Jacques Dethier, Washington, World Bank, 177-219.

PERRY, G. [2004]: Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility? In: Kopits, G. (szerk.): Rules-based fiscal policy in emerging markets. Houndmills, Palgrave Macmillan, 53-65.

PILL, H. – GOEPFEL, M. L. – ROBBENS, M. – VOGEL, I. [2002]: The Netherlands: Is the polder model sinking?

Letöltés helye:

http://www.hbsp.harvard.edu/b01/en/search/searchResults.jhtml?Ntx=mode%2Bmatchallpartial&Ntt=polder+model&N=0&Ntk=main_search, Letöltés ideje: 2006. április 8.

PETRÉTEI, J. [2007]: Magyar alkotmányjog II. Államszervezet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 21-22.

RÁCZ, M. [2007]: Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években. Akadémia Kiadó.

RAMEY, G. – RAMEY, V. A. [1995]: Cross-country evidence on the link between volatility and growth, American Economy Review, 1138-1152.

RÉVAI NAGY LEXIKONA [1992]: Az ismeretek enciklopédiája. 5. kötet. Szekszárd, Babits Kiadó, 423.

RICHTER, S. – SZÉKFFY, K. [1987]: Ausztria gazdasága: Fejlődés, megtorpanás, válságjelenségek. Budapest, KJK, 11–24.

SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D. [1992]: Közgazdaságtan. III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1047-1049.

SAPIR, A. [2005]: „Rugalmasabbá kell tennünk a munkaerőpiacunkat”. HVG, 27. évf. 43. sz. 50-51.

SCHETTKAT, R. – REIJNDERS, J. [2000]: The disease that became a model. The economics behind the employment trends in the Netherlands. Economic Policy Institute, Working Paper No. 120.

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

STIGLITZ, J. E. [2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 70-72.

SZAMUELY L. [2004]: A „haldokló" jóléti állam az 1990-es években. Közgazdasági Szemle LI. évf. okt., 948-969.

TANZI, V. [2000]: On fiscal federalism: issues to worry about. In: Conference of fiscal decentralization, IMF. Letöltés helye: http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf, Letöltés ideje: 2006. május 23.

TANZI, V. [2004]: The SGP: its role and future. CATO Journal, 24. évf. 1-2. sz., 57-69.

TÁLOS, E. [2003]: Szociális partnerség: demisztifikálás és alkalmazkodási kihívások között. In: Nyilas Mihály–Koncz János (szerk.): Ausztria szociálpolitikája. Budapest, Társadalompolitikai Olvasókönyvek, 285–308.

THE ECONOMIST [2002]: Model makers. Letöltés helye: http://www.economist.com/surveys/, Letöltés ideje: 2006. április 8.

TOCQUEVILLE, A. [1838]: Democracy in America. Letöltés helye: http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/1_ch08.htm, Letöltés ideje: 2006. május 22.

VANBERG V. J. [2001]: Hayek's theory of rules and the modern state. In: The constitution of markets: essays in political economy. London, Routledge, 77-88.

VON HAGEN, J. [2003]: Fiscal discipline and growth in euroland. Experiences with the stability and growth pact. ZEI Working Paper. Letöltés helye: http://www.zei.de/zei_english/f_search.htm, Letöltés ideje: 2006. augusztus 23.

WATSON, C. M. – BAKKER, B. B. – MARTIJN, J. K. – HALIKIAS, I. [1999]: The Netherlands: Transforming a Market Economy. International Monetary Fund, Occasional Paper, 1-3.

ZÖLLNER, E. [2000]: Ausztria története. Budapest, Osiris, 416–424.