
Voltak győztes csatáink. S lesznek még? – Gondolatok a rendszerváltás állampénzügyeiről, különös tekintettel a 2010- 2022 közötti időszakra*

Lentner Csaba**

A tanulmány a rendszerváltozási folyamat bő három évtizedének állampénzügyi vonatkozásait tárgyalja. A szerző szakmai álláspontja, hogy a sikertelenség évtizedei után felépülő aktív állam-vezérelt gazdasági irányítás pénzügyi egyensúlyt, gazdasági növekedést, s jelentős fizetőképes kereslet-gyarapodást hozott a 2010-es években. A jól összehangolt jogi szabályozás által, majd a folyamatos gazdasági visszamérések tapasztalatait újra a szabályozásba építve egy átfogó, a korábbiakhoz képest szignifikáns különbségeket magán hordozó állampénzügyi modell jött létre, amely a fiskális és monetáris irányítás közötti összhangot is jobbára megteremtette. A siker azonban csak részleges, ami már az évtized vége felé feltárt nemzetközi versenyképességi összevetésekből, s főleg a 2020 utáni Covid-19, orosz-ukrán háború gazdasági hatásaira adott válaszokból is kitűnik. Lehet, hogy sokat tettünk, de nem eleget?

Kulcsszavak: rendszerváltozás, állampénzügyek, gazdasági szabályozás, Covid-19, orosz-ukrán háború

We had victorious battles. And will there be more? - Thoughts on the public finances of the regime change, in particular for the period 2010-2022

The study focuses on more than three decades of the regime change process and discusses its main public finance aspects. The author's professional opinion is that the active state-led economic management built up after decades of failure, brought financial balance, economic growth, and a tangible increase in solvent demand after 2010. By re-incorporating the

* A tanulmány a 2022-ben 85 éves Prugberger Tamás professzor, MTA doktor tudományos munkássága és emberi nagysága előtt tiszteleg. Az Ünnepelet több mint három évtizede követett publikációi, szakmai közéleti megnyilvánulásai, s főleg kitüntető barátsága késztet arra, hogy ezen időszak alatt végbement főbb állampénzügyi folyamatokra, különösen a 2010 után megvalósított reform eredményeire irányítsam a figyelmet, de nem elhallgatva a 2020-tól eszkalálódó problémákat. Az Ünnepelettel folytatott gyakori diskurzusaink is jobbára e témákra fókuszáltak, s így legyen egy kis összefoglalás, gondolatébresztő az elmúlt, s előttünk álló évtizedek közpénzügyi folyamatairól, perspektíváiról. Isten éltesen professzor úr!

** Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Széll Kálmán Állampénzügyi Kutatóműhelyének vezetője; tanszékvezető egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam és Jogtudományi Karának ORCID: 0000-0003-2241-782X

experiences of well-coordinated legal regulation and continuous economic reviews into the regulation, a comprehensive public finance model with significant differences compared to the previous ones was created, which also created harmony between fiscal and monetary management for the better. However, the success is only partial, which can be seen from the international competitiveness rankings revealed towards the end of the decade, and especially from the responses to the economic effects of Covid-19 and the Russian-Ukrainian war after 2020. Maybe we did a lot, but not enough?

Keywords: regime-change, public finances, legal regulation, Covid-19, Russian-Ukrainian war

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2014>

1. A dolgozat logikája, szakmai vetülete

Az ezredfordulón s az azt követő időszakban élő, alkotó értelmiség visszatérő témája a rendszerváltás sikerességének vagy sikertelenségének megítélése. Megannyi jogászt, közgazdászt készített ezen izgalmas terület arra, hogy szűkebb kutatási témáját is erre építse, de ha ettől távolabbi területet vizsgál, akkor is gyakori a párhuzamállítás, a rendszerváltozás főbb folyamataira történő visszautalás. A szocialista tervezési rendszer összeomlásával felépülő neoliberális piacgazdasági gyakorlat, a maga „megengedő”, deregulatív jogi szabályozásával, a piaci automatizmusok kizárólagosságát preferáló gyakorlatával a 2000-es évek első évtizedének végére már a fiskális kimerültség állapotába került. A 2010-utáni új irányítási gyakorlat azonban fiskális konszolidációt, jegybanki hiperaktivitást, gazdaságélénkítést hozott. Ám a 2020-tól permanens problémák alapján adódik: reziliens, azaz válságálló lett-e az előző évtizedben felépített struktúra? Ez a kérdés legalább olyan módon, s oly hosszú ideig fogja foglalkoztatni a társadalomtudósokat, de a témával csak áttételesen foglalkozó állampolgárokat is, mint az 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus, vagy az 1970-es évektől felépülő államadósság keletkezése, vagy akár a rendszerváltozás idején elindított privatizációs folyamat.

2. A rendszerváltozás gazdasági- és állampénzügyi folyamatának főbb szabályozási elemei, jellemzői

A 2010-es országgyűlési választásokat követően Magyarország szakított a korábbi nyers-liberális - gazdaságpolitikával, így mind a fiskális eszköztár, mind 2013-tól, a monetáris irányítás új alapokra helyeződött. A változások alapvető oka, hogy az 1980-as évek második felétől felgyorsuló gazdasági visszaesés, majd a piacgazdasági reformok nem „csak” transzformációs válságot¹ okoztak, hanem lényegében a rendszerváltozás rendszerváltságával² szembesült az ország, amit a 2010-es évtizedben kezelni kellett. Bármennyire is piaci elemek jellemezték a tervezési rendszert, mégis magán viselte a kötött gazdaságsszabályozást és az állami tulajdon

¹ Kornai János: The Great Transition of Central Eastern Europe: Success and Disappointment. Economics of Transition. 2006., Vol. 14. No. 2. pp. 207-244.

² Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek. 2016, Akadémiai Kiadó

meghatározó jellegét. A nem átfogóan elégséges ösztönző-anyagi érdekeltségi viszonyok következtében a rendszer fokozatosan kimerült, majd összeomlott. A tervgazdaság kezdetleges piaci elemei (például a gazdasági munkaközösségek, a közösségi tulajdon bérlési lehetőségei, különösen a vendéglátásban, a háztáji gazdaságok), vagyis az endogén tényezőkre alapított piaci kezdeményezések a rendszerváltó gazdaságpolitikában nem kaptak primátust, sőt, idővel meggyengültek. Az 1980-as évek végétől elindult tulajdoni reform és a szabályozás-leépítési folyamat, vagyis az állam paternalista szerepének visszaszorulása túl gyorsan, mondhatni átmenet nélkül következett be. A piacgazdaságra áttérés alapvetően külső működő- és pénztőke függő folyamat lett. Mind az 1990-es évtizedet, mind a 2000-es évek első évtizedét a lakosság életszínvonalának az elvárttól elmaradó fejlődése és a hazai kis- és középvállalati szektor tőke-, likviditás és kapacitás-elégtelenségei jellemezték, miközben a beáramló külföldi működő tőke, az államháztartás egészére csak korlátozott pozitív felhúzó hatást fejtett ki. A magyar rendszerváltási folyamat első két évtizedének rendszerspecifikus eleme lett a növekvő költségvetési hiány, s ennek halmozódásaként az államadósság többszörösére emelkedése, a gazdaság-államháztartás krízisekkel terhelt (lásd a 1995-ös, 2006-os, 2008-as megrázkódtatások) időszak.

A szakirodalom számos helytálló megállapítást tett az adott korszak jellemzőit összefoglalva. Stumpf István³ úgy látja, hogy a rendszerváltás idején számos olyan legitimációs, strukturális, politikai, kulturális hiány jött létre, amely számottevő mértékben behatárolta a politikai rendszer teljesítőképességét, akadályozta a problémák és konfliktusok racionális megoldását. Kukorelli István⁴ álláspontja szerint „a hagyományos, liberális alkotmányok kitiltották a gazdaság területéről az államot, legfeljebb a tulajdon szentségét és a piacgazdaságot szabályozták, továbbá a költségvetés néhány, főképp hatásköri elemét”. Kukorelli az Alaptörvény egyik legnagyobb újdonságának az önálló, komplex közpénzügyi fejezet létrehozását tekinti. Bragyova András⁵ és mások⁶ álláspontja, hogy az állami pénzügyek szabályozása nélkül nemhogy alkotmány, de még alkotmányosság sem nagyon gondolható el.

A 2010-ben elkezdődött állampénzügyi reform a költségvetési szektor konszolidációját tekintette elsődleges feladatának. Magyarország Alaptörvénye rögzíti⁷, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig (rendelkezik az Alaptörvény 5. bekezdése), amíg az

³ Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. 2014, Századvég Kiadó, p. 239. Hivatkozás Ui.: 18-24. o.

⁴ Kukorelli István: *Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből*. 2020, Dialóg Campus

⁵ Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. 1995, Közigazgatási és Jogi Kiadó, MTA

⁶ Lásd például: Bod Péter Ákos: *Pénzügyi alapok – Tapasztalatok és tanulságok a pénzügyi válság után*. 2012, Magyar Szemle Alapítvány, Kovács Árpád: *Közpénzügyek*. 2010, ELTE Jogi Kar, Jegyzetek, Klicsu László: *Közpénzügyek*. In. Trócsányi László Schanda Balázs, Csink László (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 2012, HVG Orac, 403–427. oldal. Lásd még ebben a témában: Erdős Éva: *A pénzügyi jog fejlődési tendenciái*, *Publicationes Universitas Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica Tomus XXII*. Miskolc, University Press, 2004. 213.-230.o.

⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 36. cikk 4-6. bekezdések

államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. E generális szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

A törvényalkotó az Alaptörvény állampénzügyi stabilitást előmozdító szabályait ún. sarkalatos törvényekkel egészítette ki, amelyek köréből – a tématerület-centrikusság okán - a költségvetési gazdálkodási fegyelmet előmozdító és garantáló Állami Számvevőszéki törvényt⁸, a Stabilitási törvényt⁹ és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényt¹⁰ a legjelentősebbek. Az Országgyűlés a közpénzek kezelésének, felhasználásának, valamint a nemzeti vagyon védelmének és hasznosításának ellenőrzése érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 43. cikk (4) bekezdése alapján állapította meg az ÁSZ jogköreit, a korábbi szabályozásnál lényegesen erősebb mandátumot adott az Országgyűlés legfőbb ellenőrző szervének.¹¹ Jogkörében eljárva az Állami Számvevőszék jelentősen hozzájárult Magyarország államháztartásának stabilizálásához, a jogkövető magatartás és hatékony közpénzgazdálkodás előmozdításához.¹² Külön kiemelés érdemel, hogy a központi költségvetés és az önkormányzati államháztartási alrendszer ellenőrzésein túlmenően a közüzemi gazdálkodók körében is célvizsgálatokat végez, amelyek hatására a közszolgáltatásokat végző vállalati kör gazdálkodási hatékonysága lényegesen javult.¹³

A Stabilitási törvény egyik legfontosabb kerettörvénye a költségvetési gazdálkodásnak. A törvény II. fejezetének 2-7. §-ai az államadósság-csökkentés szabályait részletezik. Az ország gazdasági stabilitásáról szóló jogszabályban lefektetett államadósság-csökkentési szabályt először a 2016-os költségvetés elkészítésénél kellett alkalmazni, addig a 2011. tavaszi konvergenciaprogramban rögzített hiányszámok szerint tervezték meg a költségvetési törvényt. A jogszabály II. fejezetének 3. pontja az államadósság keletkezését és növekedését korlátozó szabályokat foglalja magába. Szigorításra került az önkormányzati hitelfelvétel is: az önkormányzatok a kormány hozzájárulása nélkül csak EU-s fejlesztésekhez szükséges kölcsönt, az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelt és likvid hitelt vehetnek fel. A törvény 10. § (3) bekezdése alapján az önkormányzat 3. § (1) bekezdése szerinti

⁸ A 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

⁹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

¹⁰ A 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

¹¹ Részletesen az ÁSZ jogállásáról: Domokos László: Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás tükrében. Pénzügyi Szemle, 2016/3. 299-319. o.

¹² Domokos László: Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze. 2019, Akadémiai Kiadó. Szélesebb összefüggésben: Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Hol kezdődjön a közpénzek védelme? In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): A közpénzek védelméről. Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, 2017, 11-21. o.

¹³ E témakörben lásd: Domokos László és társai: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. Pénzügyi Szemle, 2016, 61. évf. 2. sz. 185-204. o.

adósságot keletkeztető ügyletből származó tárgyévi összes fizetési kötelezettsége az adósságot keletkeztető ügylet a futamidő végéig egyik évben sem haladja meg az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.¹⁴

A sarkalatos törvényben a Költségvetési Tanács szervezeti és eljárási rendjének szabályozása is megtörtént. A KT a költségvetés tervezetét a benyújtás előtt véleményezi a kormány számára. Amennyiben a tervezetet a KT megalapozatlannak tartja, akkor azt a kormány újra megtárgyalja - így viszont már benyújthatja az Országgyűlésnek. A már kész költségvetést a KT újra megtárgyalja, s ha az nem felel meg az államadósság csökkentéséről szóló alkotmányos szabálynak, akkor a költségvetés elfogadását megtilthatja a parlamentnek.¹⁵

A Stabilitási törvény V. fejezete a közteherviselés alapvető szabályait rögzíti. A személyi jövedelemadó adókulcsa 2010-től a korábbi 36 százalékról 16 százalékra, majd 15 százalékra mérséklődött, a társasági adó mértéke pedig 2015 elejétől kötelezően egységes, 9 százalék, amely Európában a legalacsonyabb.

A Magyar Nemzeti Bank törvényi felhatalmazása 2013-tól a korábbi évtizedekben szinte kizárólag érvényesített infláció-moderáló szerepkörét kibővítette és gazdasági növekedést és pénzügyi egyensúlyt előmozdító intézkedéseket fogatosított.¹⁶ Igazolást nyert, hogy 2007-2008-as világgazdasági válság, továbbá Magyarországon pedig a rendszerváltozást követő két évtized nem kellően körültekintő fiskális politikája által okozott sebek, s maga a helyreállítás az antiinflációs politika kizárólagos alkalmazásán túlmenően igényli az egyensúlyi és növekedési tényezők nagyfokú fejlesztését a jegybank részéről, amely ideológia és gyakorlati eszköztár a világban végbemenő trendekhez nagy mértékben igazodott, sőt, a magyar vállalati és társadalmi szektor igényeire is hatékonyan reflektált.¹⁷

Az adópolitikai, szabályozási, ellenőrzési és jegybanki intézkedések hatására Magyarország állampénzügyi rendszere stabilizálódott. 2013-ban kikerültünk az Európai Unió túlzott deficit eljárásából, majd a növekedési periódus is kezdetét vette. Magyarország 2010 és 2019 között utolsó száz évének legsikeresebb évtizedét tudhatja maga mögött.¹⁸ A 2020 tavaszától „begyűrűző” Covid-19 járvány a magyar gazdaságot viszonylag kedvező pozícióban találta, ám a visszaesés és a pénzügyi egyensúly romlása bekövetkezett.

¹⁴ Az önkormányzati gazdálkodás elemzése nem célja e dolgozatnak, ám figyelembe ajánlhatók azonban az elmúlt évtized önkormányzati gazdálkodásáról írt összefüggések: Lentner Csaba: Önkormányzati pénz és vagyongazdálkodás. 2019, Dialóg Campus Kiadó

¹⁵ A költségvetési tanács működéséről részletesen: Kovács Árpád: Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. Pénzügyi Szemle, 2016/3. 320-337. o.

¹⁶ Matolcsy György: Egyensúly és növekedés 2010-2019 – Sereghajtóból újra éllovas. Második, újra átdolgozott kiadás. 2020, Magyar Nemzeti Bank, p. 702.

¹⁷ Lényeges eleme az új jegybanki politikának a Növekedési Hitelprogram 2013-ban történt elindítása, melynek keretében több tízezer kis- és középvállalat részesült hosszabb futamidejű és alacsony kamatozású hitelben. A deviza elszámolású lakossági hitelek pedig a jegybanki konszolidáció következtében forint elszámolásra kerültek, árfolyam-kockázat mentessé váltak. Lásd: Lentner Csaba (szerk.): A devizahitelezés nagy kézikönyve. 2015, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó. A devizahiteles családok kimentése mellett a devizában eladósodott vállalatok hitelei is forintosításra kerültek az NHP II. pilléréből.

¹⁸ Az elmúlt évtized eredményeinek 100 éves történelmi síkba állításáról részletesen: Virág Barnabás (szerk.): Tízszáz év számokban – Magyarország elmúlt 100 évének gazdaságtörténete. 2020, Magyar Nemzeti Bank

Lényeges arra visszautalni, hogy az előző évtized sikerei jobbára egyszeri, s nem rendszeresen ismételtető, hosszabb távon nehezen fenntartható kormányzati¹⁹ és jegybanki intézkedések²⁰ következtében álltak elő, mondhatni egy extenzív pénzügypolitikai reform mentén. A korábbi évtizedekhez képest látványosak az eredmények, ám nemzetközi összehasonlításban már korántsem. Lásd az 1. sz. táblázatot.

1. sz. táblázat: Az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson az EU-28 százalékában

Ország megnevezése	2010	2019	Javulás (felzárkózás) mértéke
Észtország	65,3	83,3	18%
Lettország	52,9	68,6	15,7%
Litvánia	60,3	83,0	22,7%
Magyarország	65,1	72,7	7,6%
Lengyelország	62,4	72,4	10%
Románia	50,9	69,2	18,3%
Szlovákia	69,7	75	5,3%

Forrás: Eurostat, 2020 (euró adatok a GDP százalékában)

A probléma alapvető háttere, hogy a versenyképes állam alapja a kisméretű adminisztráció és a hatékony, átlátható intézményrendszer és gazdasági szerkezet, amely terén viszont Magyarországnak komoly lemaradása van. „Az elmúlt évtizedben a magyar gazdaság egyedülálló sikereket ért el a 2010. évi költségvetési és a 2013-as monetáris politikai fordulatokra alapozva... A rövid távú következmények kezelése mellett ugyanakkor folyamatosan hosszabb távra is tekinteni kell. A következő évtized megnyerésére azok az országok lesznek képesek, amelyek a koronavírus-járvány utáni új világ új normáihoz is gyorsan alkalmazkodnak. A 21. század normái épp formálódnak, így minden országnak megvan az esélye arra, hogy a meglévő és a koronavírus-válság következtében megjelenő új megatrendek éllovasává váljon. A jövőben a magyar növekedési modell továbbfejlesztésére van szükség: erősségeink, eddig elért eredményeink megőrzésére és a tartalékok innovatív kiaknázására, hogy az új megatrendek győztesei legyünk.” – írja Matolcsy György²¹ 2020 nyarán. S adódik a kérdés, hogy erre Magyarország képes lesz-e.

¹⁹ Például a munkaerőpiacra tíz év alatt bevont több százezer munkavállaló, amely GDP növekedést ugyan kivált, ám e foglalkoztatotti kör hatékonysága eléggé gyenge.

²⁰ Például az alapkamat csökkentésének vannak ésszerű korlátjai, mint ahogy a vállalkozások refinanszírozási eszközökkel történő (NHP) támogatásának is.

²¹ Matolcsy György: Quo vadis Hungaria? – Arcra egy új világ felé. Polgári Szemle, 2020. 16. évf. 1-3. sz. 13-35. o.

3. A fiskális túlköltekezés, a járvány, a háború és a gazdasági hatások

Magyarországon a korábbi évtizedekhez képest eredményes 2010-es évtized, s a koronavírus járvány okozta gazdasági sokk kivédhetőségének tudatában történtek meg a 2022-es országgyűlési választások előtt a kormányzat részéről azok a több ezer milliárdra tehető, alapvetően szociális ihletésű, de nem kis mértékben politikai motiváltságú kifizetések, amelyek az aggregált keresletet jelentősen megemelték. S tegyük hozzá, a kormány bőkezű családtámogatási politikája, és az egyébként indokoltnak mondható – de munkatermelékenységgel csak részben fedezett – folyamatos béremelések már jó egy évtizede növelték a piacon a pénztömeget, az infláció alapját.

Mindezt „keresztbe szelte” egy egészségügyi járványból kialakuló gazdasági krízis, amely turbulens hatásokkal jár, a keresleti és kínálati oldalt egyaránt érint a gazdaságban. Empirikusan közelítve: lényegében a munkaerőt távol tartja a termeléstől, illetve a már-már túlmozgással jellemezhető társadalmat az utazásoktól, közösségi terekben történő tartózkodástól. A fertőzésveszély csökkentése, a vírus tovaterjedésének fékezése végett hozott intézkedések a termelési, különösen a szolgáltató ágazatoknál a termelés visszaesését, „idomulását” hozták az eleve kisebb kereslethez. Ezért e válság természete más, mint a jó évtizeddel ezelőttié, amihez egy válságkezelési minta (az 1929-1933-as válság analógiájára) is társult. Általános cél fenntartani valamilyen szinten a gazdasági kapacitásokat, vállalkozásokat, háztartásokat, vagyis egy kármentő gazdaságpolitika zajlik²², hiszen élenkíteni a járványválság zenitjében még átfogóan nem lehet.²³

Hasonlóan cselekedett az Európai Unió is. Halmai Péter vonatkozó írása²⁴ alapján az EU-tagállamokra vonatkozó fiskális politikai szabályoknak két nagy típusát különböztetjük meg. Ad1) a kiegyensúlyozott költségvetés szabályát (deficitfinanszírozás tilalma, ún. aranyszabály, folyó bevételek és kiadások egyensúlya, működési bevételek és kiadások egyensúlya, strukturális egyenleg egyensúlya, megtisztított egyenleg). Ad2) A deficientsabályt (teljes hiány, ill. a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás). Az Európai Unió a költségvetési hiánynya vonatkozó 3 százalékos maastrichti limitet a válság berobbanása óta azonban (verbálisan) felszabadította, vagyis a költségvetési hiány terhére fokozhatók az állami kiadások, szubvenciók, nyilván az ésszerűség határáig. S lényeges hangsúlyozni, hogy mindennek van egy ésszerű határa, hiszen a túlméretezett költségvetési hiány inflatorikus hatásokat generál.

A 2022 februárjában újra eszkalálódó orosz-ukrán háborús konfliktus legfőbb gazdasági hatása az energiahordozók árának drágulása, amely a viszonylag rendezett szállítási szerződések ellenére mégis csak érinti Magyarországot, a másik

²² Nagy Zoltán: Fiskális és monetáris eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére. In: Nagy Zoltán, Horváth Attila: A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, pp. 174-191.

²³ Részletesen a járvány okozta gazdasági válság elleni védekezés módszereiről: Czeczeli Vivien és társai: Gazdasági kitettség és válságállóság exogén sok esetén: A Covid-19 járvány rövid távú gazdasági hatásai az EU-ban. Pénzügyi Szemle, 2020, 65. évf. 3. sz. 323-349. o.

²⁴ Halmai Péter: Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. 2020, Dialóg Campus, 144-146. o.

pedig a forint elleni spekulatív támadások felerősödése. A közép-európai régióban a magyar nemzeti valuta a legerősebb leértékelődésnek kitett valuta, a forint árfolyamromlás drasztikus (lásd 1. sz. ábrát). A forgalomban és bankoknál lévő túl sok pénz (aggregált kereslet), az energiahordozók árának drágulása, emiatt a termelési input költségek emelkedése, s mind a többlet pénzkereslet, mind a háborús drágulás által előálló infláció (belső pénzromlás) a magyar állampénzügyeket erősen megtépázza.²⁵ A jegybanki alapkamat-emelések, sávszélesítések, s a kormányzati hatósági árszabályozás ugyan mérsékli az inflációt, azonban a hathatós, tartós megoldás a magyar gazdaság szerkezeti átalakítása, s a Magyar Nemzeti Bank által már 2018-ban meghirdetett versenyképességi szempontok érvényesítése lenne.

1. sz. ábra: A forint/euró árfolyam alakulása 2022. február és július 6. között



Forrás: saját szerkesztés

John Maynard Keynes válság esetén az állami „figyelem” szükségességét hirdette, vagyis az expanzív szempontrendszerű anticiklusos fiskális politika szerepét hangsúlyozta. Válság idején az állam képes arra (bizonyos határig), hogy fiskális eszközökkel, például infrastrukturális beruházásokkal mesterségesen fenntartsa a hatékony keresletet, ezzel az egyensúlyhoz közelítse a gazdaságot és csökkentse a munkanélküliséget. Az állam aktív beavatkozása tehát ilyen esetekben mindenki számára hasznos. Még annak árán is, hogy a fedezet nélküli pénzkidadás költségvetési deficitet eredményez: ezt a fellendülés időszakában az állami költekezés visszafogásával kell ellensúlyozni. A monetáris politikát Keynes nem tartotta annyira megbízható kereslet szabályozó eszköznek, mint a fiskális beavatkozást, mivel úgy gondolta, hogy a beruházások növelése stabil beruházási multiplikatőr ismeretében pontosan meghatározható.²⁶ E Keynes-i felfogás jelentősége a jelen korban is

²⁵ A forint romlást, az infláció szárnnyalását igen nagy mértékben megalapozza az a bizonytalanság is, amely az Európai Unió Újjáépítési és Reziliencia Alapjából az igényelt támogatás és hitelösszeg kifizetésének elmaradásából, a megítélés „lebegtetéséből” fakad. A dolgozat lektorálás utáni áttekintésének időpontjában, 2022. október 12-én, a forint/euró banki eladási árfolyam 433, míg a forint/USD árfolyam 445-448.

²⁶ Keynes gazdaságélénkítő koncepciójában a hadiipar, a hadsereg felfejlesztése is meghatározó szerepet töltött be, amely mind a bruttó terméket, mind a foglalkoztatási mutatókat lényegesen javította, a

releváns, annyiban, hogy a mostani válságkezelésben – a 2007-2008-as krízis kezelésétől eltérően – a jegybankok szerényebb szerepet vihetnek, a refinanszírozási műveleteikkel a forgalomban lévő pénz- és hitelmennyiséget már nem fokozhatják. A világ vezető jegybankjai (Fed, BoE, ECB) és a Magyar Nemzeti Bank is különösen, mennyiségi lazítási politikájukkal derekasan kivették a részüket az előző válság kezeléséből. Ám a 2010-es évtized vége felé – részben a pénzkínálat permanens fokozódása miatt – már megjelent az inflációs veszély. Így a jelenlegi évtizedben már – talán a válságtól függetlenül is – a jegybankok monetáris politikája új dimenzióba kerül. Ebből adódik, hogy a válságkezelés zömét jobbra fiskális eszközökkel lesz indokolt megoldani.²⁷

Keynes célja az volt, hogy megjavítsa a társadalom gépezetét, kisimítsa a konjunktúra és dekonjunktúra ciklusokat, ennek érdekében pedig az állam feladatának tekintette, hogy lehetőség szerint tegyen meg mindent, hogy az állam polgárainak, de különösen a munkanélkülieknek az élete minél könnyebb lehessen. Ez a Keynes-i tétel viszont ma már csak erős fenntartásokkal érvényesül, s tegyük hozzá, a beruházásokon keresztül történő gazdaságélénkítés európai uniós forrásai is kiapadtak, közel két éve az Európai Újjáépítési és Reziliencia Alapból nem érkeznek források, folyamatos kötelezettségzegési eljárások alatt áll az ország.

Összességében megállapítható az előző és a jelenlegi világválság kapcsán is, hogy az a közpénzügyi tétel igazolódott be, miszerint a kedvezőbb fiskális állapot és egyensúlyi helyzet kedvezőbb válságfolyást eredményezett és kisebb outputvesztést, összehúzódot okoz.²⁸ Ám ennél a megközelítésnél 2022-től már többről van szó. Valójában az állami forrásokból kivitelezett beruházások hatékonyságát, hozzáadott érték előálló képességét célszerű előtérbe helyezni, s nem az egy évszázaddal korábbi Keynes-i tételt automatikusan alkalmazni, s minden áron beruházni.

4. Következtetések, javaslatok, dilemmák

A tartós felzárkózáshoz talán a legfontosabb – a magyar helyzet alapján - az ország adottságaiból kifolyólag a jellemzően belföldi tulajdonban lévő kis- és középvállalati szektor versenyképességének, exportpiaci térnyerésének fejlesztése, s ehhez a tudás- és egészségipar szolgáltatási színvonalának javítása lenne (illetve lett volna már az előző évtized közepétől), aminek következtében a képzettebb, egészségesebb munkaerő minőségi termékek folyamatos előállításával képes piaci teret nyerni, különösen a KKV szektorban. Ám „mindössze” annyi történt, hogy a kkv szektor támogatásfüggővé vált, és a támogatások fejében nem is volt elsődleges követelmény a hatékonysági, főleg a kisebb vállalati méretekből adódó szűk keresztmetszetek, termelés hatékonysági problémák áthidalása. A fúziók

klasszikus közmunka programokon, infrastruktúra építésen túlmenően.

²⁷ A fiskális és monetáris politikai új szerepekről részletesen: Borio Claudio – Disyatat Piti (2021): Monetary and Fiscal Policy: Privileged Powers, Entwined Responsibilities. Suerf Policy Note, Issue No 238, May 2021, p. 12

²⁸ Magas István: Tíz évvel a világgazdasági válság után. Pénzügyi Szemle, 2019/1. 94-110. o.

kormányzati-kamarai érdekképviselési eszközökkel való elősegítése érdemben sem mozdult előre, de a személyi jövedelemadó egyszámjegyűvé tétele, s a további társasági nyereségadó csökkentés is elmaradt. Az adópolitikai változások visszafogása pedig jó eséllyel magasabb lakossági és vállalati tartalékokat eredményezhetett volna, amivel a válságnak erősebb pénzügyi pozíciókkal „mehetett volna neki” mindkét szektor, s ebből adódóan az állami támogatásokra is kisebb igény jelentkezett volna 2020 tavaszától.²⁹ „Ráadásul” költségvetési térben a deficit, s vele együtt járóan az államadósság, sőt a kamatszolgálat is megemelkedett. A 2010 és 2019 között a GDP arányos államadósság 15 százalékkal csökkent, amely lényegében 2020-tól visszaépült, s az államadósság devizaaránya³⁰ is kedvezőtlen irányban változik. A magyar gazdaság tartós rendbetétele valójában nem is a csak rövid távú hatásokat kiváló hatósági árszabályozás, s alapkamat változtatások által biztosítható, hanem a versenyképes, költségtakarékos gazdasági szerkezet megteremtésével, vagy legalább annak előmozdításával. A kérdés persze továbbra is fennáll, s Prugberger Tamás professzort és társait továbbra is foglalkoztató kérdés marad, hogy Magyarország képes lesz-e a hatékony gazdasági reorganizációra, majd az új típusú, versenyképessé tevő nemzetközi trendekhez csatlakozni, s ha igen, milyen módon. Mindez kivitelezhető lesz-e abban világban, ahol a geopolitikai, társadalmi, termelési-vállalati erőterek alapvető átrendeződésen esnek majd át?

Irodalomjegyzék

- Bartha Ildikó – Horváth M. Tamás: Hol kezdődjön a közpénzek védelme? In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó - Varga Judit (szerk.): A közpénzek védelméről. Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, 2017, 11-21. o.
- Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. 1995, Közigazgatási és Jogi Kiadó, MTA
- Bod Péter Ákos: Pénzügyi alapok – Tapasztalatok és tanulságok a pénzügyi válság után. 2012, Magyar Szemle Alapítvány,
- Borio Claudio – Disyatat Piti (2021): Monetary and Fiscal Policy: Privileged Powers, Entwined Responsibilities. Suerf Policy Note, Issue No 238, May 2021, p. 12
- Czeczeli Vivien és társai: Gazdasági kitettség és válságállóság exogén sok esetén: A Covid-19 járvány rövid távú gazdasági hatásai az EU-ban. Pénzügyi Szemle, 2020, 65. évf. 3. sz. 323-349. o. https://doi.org/10.35551/PSZ_2020_3_1.

²⁹ A kedvezőtlen energiaárak, a rohamosan emelkedő infláció, s az alaphelyzet, a kvv szektor versenyképtelensége miatt a kis- és középvállalatok hozzávetőleg 30-50 százalékának csődbemenetele prognosztizálható a 2022-2025 közötti években. Főleg, ha az EU támogatások elmaradnak, s a nemzeti költségvetési támogatások is kimerülnek, így a támogatásfüggővé szocializált, s szocializálódott cégek sorsa kilátástalanná válik, s így a munkanélküliek száma is több százezer fővel gyarapodhat. Az elmaradt, versenyképesség növelését célzó reformok megbosszulják a késlekedést.

³⁰ 2020. novemberben már 2,5 milliárd eurónyi devizahitelt vett fel Magyarország a piacról, amely finanszírozási mód azóta is folyamatos, sőt, emelkedő mértékű.

-
- Domokos László és társai: Szempontok az állammenedzsment megújításához. Fókuszban az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok irányítása. *Pénzügyi Szemle*, 2016, 61. évf. 2. sz. 185-204. o.
 - Domokos László: Az Állami Számvevőszék jogositványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás tükrében. *Pénzügyi Szemle*, 2016/3. 299-319. o.
 - Domokos László: Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze. 2019, Akadémiai Kiadó, <https://doi.org/10.1556/9789634544746>.
 - Erdős Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái, *Publicationes Universitas Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXII., Miskolc University Press, 2004.213- 230.o.
 - Klicsu László: Közpénzügyek. In. Trócsányi László Schanda Balázs, Csink László (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. 2012, HVG Orac, 403–427. oldal
 - Kornai János: The Great Transition of Central Eastern Europe: Success and Disappointment. *Economics of Transition*. 2006., Vol. 14. No. 2. pp. 207-244. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.2006.00252.x>.
 - Kovács Árpád: Költségvetési Tanács a magyar Alaptörvényben. *Pénzügyi Szemle*, 2016/3. 320-337. o.
 - Kovács Árpád: Közpénzügyek. 2010, ELTE Jogi Kar, Jegyzetek
 - Kukorelli István: Fejezetek a gazdasági alkotmányosság (gazdasági jogalkotás) témaköréből. 2020, Dialóg Campus
 - Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. 2015, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó
 - Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. Tények és tévhitek. 2016, Akadémiai Kiadó, <https://doi.org/10.1556/9789634540120>.
 - Lentner Csaba: Önkormányzati pénz és vagyongazdálkodás. 2019, Dialóg Campus Kiadó
 - Magas István: Tíz évvel a világgazdasági válság után. *Pénzügyi Szemle*, 2019/1. 94-110. o.
 - Matolcsy György: Quo vadis Hungaria? – Arcul egy új világ felé. *Polgári Szemle*, 2020. 16. évf. 1-3. sz. 13-35. o. <https://doi.org/10.24307/psz.2020.0703>.
 - Matolcsy György: Egyensúly és növekedés 2010-2019 – Sereghajtóból újra éllovas. Második, újra átdolgozott kiadás. 2020, Magyar Nemzeti Bank, p. 702.
 - Nagy Zoltán: Fiskális és monetáris eszközök a járványügyi veszélyhelyzet gazdasági hatásainak mérséklésére. In. Nagy Zoltán, Horváth Attila: *A különleges jogrend és nemzeti szabályozási modelljei*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 2021, pp. 174-191. https://doi.org/10.47079/2021.nzha.kulon.4_7.
 - Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. 2014, Századvég Kiadó, p. 239. Hivatkozás Ui.: 18-24. o.
 - Virág Barnabás (szerk.): *Tízszer tíz év számokban – Magyarország elmúlt 100 évének gazdaságtörténete*. 2020, Magyar Nemzeti Bank
-
-