

Kollarik István:

Mit lehet tenni az államháztartás helyzetének rendbetételére?

A kiindulás nem lehet más, mint annak tudomásul vétele, hogy a mozgástér nagyon szűk, a folyamatok determináltsága rettentő erős.

Az elmúlt években, 2002 óta a bruttó államadósság folyamatosan nőtt, és ma már a GDP 72,4%-a (2001-ben még csak 52,1% volt.) Bár mérséklődően van, még mindig magas (3% fölötti) mind a költségvetés, mind a fizetési mérleg hiánya.

Az államháztartás kiadási szintje – főként a kiadási szerkezet egyenetlenségei miatt – magas, miközben a centralizációs hányad nemzetközi összehasonlításban nem kiugróan nagy. Az ellentmondás abból adódik, hogy a kiadási tételek sok esetben – a költségvetési gazdálkodás alacsony hatékonysága miatt – a szükségesnél felpuffasztottabbak. A legóvatosabb becslések szerint is a mérlegfőösszeg 10%-a az, ami évente teljesen indokolatlan „többletként” elpárolog. A laza „pénzkezelés” egyaránt tetten érhető az intézményi, az önkormányzati gazdálkodásban, a fejlesztések finanszírozásánál, a fejlesztési támogatások szétosztásánál és felhasználásánál. Ez azért lényeges momentum, mert a deficit mérséklésénél szóba jöhető megoldásokat elsősorban e fölösleges – itt helyén való a kifejezés – pazarlásoknál kell megkeresni.

A bevételek zömét jelentő adórendszer több sebből vérzik. A két legsúlyosabb hiba korántsem az az általánosan hangoztatott körülmény, hogy magasak a – főként a bérekkel összefüggő – terhek, hanem az, hogy rendkívül sok egyedi kedvezmény épül bele a rendszerbe, illetőleg az, hogy az adózási feltételek nagyon gyakran, újabban már év közben is változnak. Nem érvényesül tehát az adórendszerrel szemben támasztható legfontosabb követelmény, a térbeli és időbeli semlegesség, ami a piaci teljesítmények összehasonlíthatóságához és a vállalati tevékenység tervezhetőségéhez alapvető feltétel. E mellett kétségtelenül szerkezeti problémákkal is terhes az adórendszer, melyek között a legfontosabb, hogy aránytalanul magas az élők munkára rakódó, munkavállalókat és munkaadókat egyaránt sújtó teher.

A gazdaság vállalati (és tulajdonosi) szerkezete adott: a külföldi tőkével működő társaságok adják a GDP és az export 70-80%-át, miközben a foglalkoztatottak 2/3-a az alacsony műszaki kultúrájú és hatékonyságú kkv szektorban dolgozik. Ez a duális szerkezet kétszeres veszélyt hordoz magában. A multinacionális cégek Magyarországon megtelepedett részlegeinek tevékenysége általában erősen konjunktúra érzékeny, ezért a piaci megingások akár azonnali kivonulásra készítetik őket (sőt ugyanilyen hatással jár, ha csak olcsóbb munkaerejű országot találnak), a kieső exportjukat viszont kkv szektor nem képes pótolni. A kkv kör megrendülése beláthatatlan következményekkel járhat a munkaerőpiacon, az itt munkanélkülivé válókat nem szívja fel a gazdaság más szektora. A multinacionális cégek nettó költségvetési befizetései (a kapott támogatások és az alacsony foglalkoztatási szint miatt) igen szerények, esetenként negatívak.

Kiugróan alacsony a foglalkoztatási ráta ugyanakkor. A mögöttünk hagyott 20 év társadalom- és foglalkoztatáspolitikai csődje valamint az oktatási rendszer hibái miatt

a munkaerő-„tartalék” tudás- és képzettségi szintje messze elmarad attól, ami az értelmes foglalkoztatás előfeltétele lenne.

Az utóbbi hónapok fejleményei erősen ingataggá tették az ország egyébként is sérülékeny valutarendszerét, a külső finanszírozási feltételek egyre rosszabbak, ráadásul az ország a finanszírozók szempontjából egyre kockázatosabb, ténylegesen fennáll egy valutaválság lehetősége.

Önálló szerepe van annak a sajnos erősen magyar jelenségnek, hogy a lakosság megtakarítási hajlandósága meglehetősen csekély. Jellemző az a vállalkozói viselkedés, amelyik a cég megerősítése helyett szinte azonnal a luxusfogyasztást választja. Ez viszont kockázatosabbá teszi a komolyabb hatású átrendeződéseket, mivel az anyagi megrázkódtatások átvészélése társadalmi léptékben is megfelelő tartalékok (megtakarítások) nélkül igen nehéz.

A bajt tetézte és tetézi, hogy az elmúlt néhány évben a kormányzati cselekvések lényegében különböző restriktív intézkedésekben merültek ki, a gazdasági szerkezet hatékonyságát javító lépésekre nem került sor. A reformnak keresztelt átgondolatlan, rajtaütésszerű letámadások az államigazgatás, az egészségügy és oktatásügy területén inkább ártottak, mint javítottak a helyzeten. A pénzügyi válság kezelése helyett alkalmazott folyamatos programhirdetés, amely a végén már a programhirdetés meghirdetésévé vált, iskolapéldája a kormányzati tehetetlenkedésnek.

Az ország helyzete mindent összefoglalva nagyon rossz, de a szorosra zárt cselekvési tér nem jelenti azt, hogy semmit nem lehet tenni. A lépéseket egymásra építve, átgondoltan néhány év alatt ki lehet törni a mai helyzetből. Elemi érdekünk, alapvető társadalmi cél a gazdaságban még mindig benne rejlő növekedési potenciál megmozdítása (ami persze a mai helyzetben csak a visszaesés mérséklésére képes), azonban csak a tartós pénzügyi egyensúly fenntartása mellett. Nem követhető az elmúlt évek gyakorlata, amely egyszerű restriktív technikákkal mérsékelte a költségvetési deficitet, de közben nem tett lépéseket a növekedés serkentésére. A konvergencia programban megfogalmazott törekvések elfogadása mellett olyan, a gazdaság működési mechanizmusait befolyásoló változtatások szükségesek, amelyek lendületbe hozhatják a gazdaságot.

A tennivalók részben azonnaliak, részben több évet is átfoghatnak. A sürgősen megteendő lépések a költségvetési egyensúly megteremtéséhez és a pénzügyi összeomlás elkerüléséhez szükségesek, ám fontos, hogy természetüket illetően ezek is belesimuljanak a távlatosabb módosításokba, és – legfőképpen – ne újabb szociális megszorítások adják a fellendülés forrásait. Magyarán, úgy kell feloldani a rövid távú kényszereket, hogy közben nem sérülnek a hosszú távú érdekek. A megoldás a tartalékok kihasználásában, érthetőbben a pazarlások legalább részbeni megszüntetésében rejlik. Az ez irányú lépések halaszthatatlanok.

1. Azonnal el kell kezdeni egy adósságcseré programot. Az államadósságot a lakosságra konvertálva a még lehetséges privatizáció révén fel kell gyorsítani a magyar tulajdonosi kör megerősödését. Itt mindenképp a földtulajdonszerzés jöhet szóba, már csak azért is, mert hamarosan letelik a földpiac liberalizálására kapott

uniós moratórium, s akkor reális a veszélye annak, hogy külföldi kézbe kerül a földek nagy része, ráadásul indokolatlanul alacsony áron. (Természetesen minden privatizációra érett elem belekerülhet a programba.) A lebonyolítás technikája azonos lehet az 1987-88-ban kialakított privatizációs hitelkonstrukcióval, vagyis az államadósság egy részét az MFB refinanszírozási hitel formájában átadja a kereskedelmi bankoknak, amelyek azt kihitelezik a privatizációban részt vevő vállalkozóknak. A hitelfelvétel ösztönzésére államilag támogatott kamatok alkalmazhatók, hiszen a mérséklődő adósságállomány folytán csökkenő adósságszolgálati teher erre lehetőséget ad. Az ily módon elérhető adósságállomány-csökkenés 1000 és 2500 milliárd forint közötti érték lehet.

2. Egy felkészült teamnek (az MNV, mint az ÁPV Zrt. jogutódja ill. az APEH apparátusából), kormány-felhatalmazással végig kell vizsgálnia (ellenőriznie), hogy a nagy külföldi cégek minden pontban betartották-e a privatizáció alkalmával általuk aláírt szerződésekben vállalt kötelezettségeket.

Egy oldalról kérdés, hogy teljesültek-e azok a kikötések, amelyek a foglalkoztatásra, a magyar beszállítói hányadra vonatkoztak; más oldalról ellenőrizni kell, hogy e cégek milyen belső elszámoló árakat alkalmaznak cégcsoportjukon belül a Magyarországra be- illetve Magyarországról kiszállított termékek esetében. (Erősen feltételezhető, hogy az import anyagárak irreálisan magasak, míg az exportárak nyomottak. Ez a nyereség láthatatlan kivitelének bevett eszköze, de emellett a magyar kereskedelmi mérleg hiányának is fontos tényezője lehet.)

3. Az állami költségvetés gazdálkodási fegyelme sok ponton kifogásolható. A költségvetés végrehajtásában az előirányzatok felhasználásánál a Pénzügyminisztériumnak vissza kell kapnia teljes egyetértési és ellenőrzési jogkörét (ezt nem helyettesítheti a Költségvetési Tanács érdekes, de teljesen haszontalan működése). A kincstár hatáskörét ki kell terjeszteni a teljes államháztartási pénzforgalomra. (Elképzelhető, hogy a főbb folyamatokat illetően a pénzfelhasználást ÁSZ-ellenjegyzéshez kell kötni, amely szervezet így kellő ismeret birtokában vizsgálatokat kezdeményezhet részterületeken is.) Az államháztartási törvényt ebben a szellemben kell átfésülni, hogy a közpénzek jelenleg folyó elherdálása azonnal megszüntethető legyen. (Korábban már volt róla szó, a kiadási főösszeg 10%-a körüli nagyságrend a tét.)

4. A fejlesztési támogatások rendszere átláthatatlan, ellenőrizhetetlen, hatékonysága nem mérhető. Az e támogatásokról hozott döntéseket

- teljesen nyílttá kell tenni,
- az egyes célokra adott összegek hatásainak összemérése alapján, kizárólag a hatékonysági (nemzetgazdasági fejlesztési és megtérülési) szempontoknak alávetetten szabad meghozni.

Mindemellett a Pénzügyminisztériumnak e téren is (sőt kiemelten) vissza kell kapnia egyetértési jogát, ellenőrző szerepét. Az elérhető megtakarítások nagyságrendje tízmilliárdos.

5. Az állami nagyberuházásoknál szinte mindenhol kimutathatók az indokolatlan „többletköltségek” (lásd M6-os autópálya), amelyek tisztességes kormányzati tervezés és ellenőrzés mellett elkerülhetők. Ennek megfelelően meg kell szüntetni a közbeszerzési törvény hiányosságait, és – bár erre a jelenlegi politikai helyzetben

minimális az esély – rendezni kell a pártfinanszírozási rendet, mert e tényezők nyilvánvalóan kölcsönösen összefüggenek.

*

Az előzőekben felsorolt elemek elegendőek lennének annyi kiadási megtakarítás elérésére a költségvetésben, amennyi a pillanatnyi finanszírozási feszültségek áthidalásához szükséges. Elkerülhetők lennének viszont azok a neoliberális közgazdászok által elkerülhetetlennek aposztrofált brutális megszorítások a szociális rendszerben, amelyek, ha mégis kikényszerítik őket, társadalmi robbanással fenyegetnek. Természetesen szükség van a szociális ellátórendszerek diszfunkcionális elemeinek megszüntetésére is, de az e téren megteendő lépéseket alaposan átgondolva, rendszerbe illesztve lehet kialakítani. Ezek is eredményezhetnek megtakarításokat, bár kevésbé a pénzügyi, mint társadalmi, erkölcsi, politikai és hangulati hatásai lennének jelentősek.

Véget kell vetni annak a megszorítások közé sorolható, ma már évente visszatérő gyakorlatnak is, amely a helyi önkormányzatokra újabb és újabb állami feladatokat terhel, ám a forrásokat nem rendeli hozzájuk, sőt pl. az alap- és középfokú oktatásban folyamatosan szűkíti a finanszírozási kereteket. Ez az egyre gyorsuló folyamat oda vezet, hogy – más megoldás nem lévén – az önkormányzatok mind intenzívebben eladósodnak, ami végül az elkerülni szándékozott végkifejletet, az államháztartás adósságállományának növekedését eredményezi

Végül az egyik, ha nem a legfontosabb elem: meg kell erősíteni az államigazgatást, azonnal. A jelenleg paralizált szakértői apparátusok életre keltése nélkül nem lehet még a legzseniálisabb elgondolások megvalósulásáról sem álmodozni, mert nincs, aki a terveket átültetné az életbe. Független, felkészült szakértői stáb nélkül az ország továbbra is gyakorlati kormányzás nélkül marad, ami azt jelenti, hogy nem remélhető a helyzet javulása.

A hosszabb távú (egy-két év alatt előkészíthető) módosításoknak az alábbi területekre kell kiterjedniük:

1. Ki kell alakítani az ország hosszú távú fenntartható fejlődés követelményeinek megfelelő, a várható világtrendekhez igazodó, ezért több változatban testet öltő gazdaságpolitikai stratégiáját, azt a logikai rendszert, amelyhez a konkrét cselekvési tervek igazodhatnak. Ehhez szükség van egy a mai polgári viszonyok között értelmezhető tervezési központra, melynek feladata a gazdaság és társadalom egészében gondolkozva, a különböző részpolitikák összehangolása, harmonizálása. A Nemzeti Fejlesztési Programok ezt nem képesek helyettesíteni, hiszen tulajdonképpen nem többek, mint egymás mellé tett, de egymással nem összehangolt, alulról, a különböző lobbierdekek alapján felépült részlelképzelések, amelyekről nem tudni, hogy segítik-e egymást vagy inkább korlátozzák. Ez másképpen azt jelenti, hogy fel kell adni a piac mindenhatóságát féltisnek tekintő, mára világméretben megbukott neoliberális paradigmát, a csak a profit szempontjait kiszolgáló gazdaság- és társadalompolitikát.

2. Az államháztartás rendbetételéhez nem kerülhető el egy, a teljes költségvetési szférára kiterjedő átvilágítás, és ennek alapján a funkciók és szervezetek újrarendezése. Mára a költségvetési intézmények olyan szövevényes rendszere alakult ki, amelyben követetetlenek a döntési és pénzügyi folyamatok, ennél fogva gyakorlatilag ellenőrizhetetlen az előirányzatok tervezésének és a költségvetések végrehajtásának menete.

Az előbbire épülve elő kell készíteni az államháztartás legalább 30 éve húzódó reformját. Ismételten: ez az államháztartás körébe tartozó egyes alrendszerek működési mechanizmusát meghatározó elvek olyan megváltoztatása, amelynek révén a rendszer hatékonyabban, célszerűbben, takarékosabban (ha úgy tetszik, kevésbé pazarlóan), a szolgáltatást igénybe vevők részére pedig olajozottabban, jobb ellátást biztosítva működik, mint annak előtte.

A reformnak egyaránt ki kell terjednie az oktatási, az egészségügyi, az önkormányzati rendszerre, a nyugdíjrendszerre, az államháztartás gazdálkodási rendjére. Átgondolt, a legkisebb részleteket illetően is jól előkészített, széleskörű társadalmi párbeszédre épülő szakmai munka végső fázisa lehet egy a társadalom által is tolerált váltássorozat. A cél a takarékos, hatékony szolgáltatás, nem pedig az öncélú piacosítás, a gyakran csupán a privatizálás álcájába bújtatott ingatlanspekuláció.

A reformokat mind elveikben, mind gyakorlati kivitelezhetőségüket illetően alaposan elő kell készíteni, és csak utána szabad kilépni velük a nyilvánosság elé. Meg kell állítani az ötletszerű, általában nem több mint restriktív intézkedések reformra való átkeresztelését. Magyarországon valóban reform értékű gazdasági változások utoljára a 80-as évek második felében történtek az adórendszer, majd a bankrendszer átalakításakor. Mindkét esetben évekig tartó, a lehetőségek határáig szinte mindenre kiterjedő előkészítés előzte meg a bevezetést, a rendszerek működésbe lépése után mégis számos elem szorult utólagos korrekcióra. Gyermeki naivitás tehát azt gondolni, hogy néhány hetes brainstorming képes helyettesíteni a komoly munkát. Többek között ezért is nem vállalkozom az egyes részreformok tartalmának meghatározására, mert nincs meg hozzá a kellő önbizalmam és küldetéstudatom; erre csak széleskörű, elmélyült munka adhat alapot.

Látszólag nagyon távol áll a témától, mégis szoros a kapcsolat: rendezni szükséges a pártfinanszírozást. Ez az elem csak azért nem az azonnali intézkedések között szerepel, mert a jelenlegi politikai hangulatban nincs esélye egy az ellenzék egyetértését is feltételező törvénymódosításra. Egyébként a legsürgetőbb teendők közé tartozik.

3. Ki kell dolgozni egy adóharmonizációs programot. Az adórendszer fejlesztése sem lehet azonban rögtönzések tárgya. Mindenekelőtt meg kell szüntetni a rendszer elsősorban a profitokat és fejlesztéseket érintő részein úrrá lett töredezettségét, a rengeteg kivételt, kedvezményt, továbbá azt a bizonytalanságot, ami a szinte folytonos, ötletszerű változtatásokból következik. Mérsékelni kell a munkaerő terhein, mind a munkaadók, mind a munkavállalók oldalán. Újra kell gondolni a központi és a

helyi adók arányát (és módszerét). Az ellenőrzési szervezet megerősítésével is el kell érni egy oldalról, hogy a tényleges adóbefizetések legalább a nemzetközileg elfogadható szintig megközelítsék a potenciális adóbevételeket, másoldalról pedig, hogy az adóhatóság működése mindenben megfeleljen az alkotmányosság követelményeinek. Minden erőt és forrást a szürkegazdaság ellenőrzésére és kifehérítésére kell fordítani, érdemben kibővítve az adóalapot. E célból megerősíteni kell az APEH szervezetét, nem gyöngíteni.

4. A foglalkoztatáspolitikában gyökeres fordulatra van szükség. Javulnia kell mind az aktivitási, mind a munkanélküliségi rátának. E célból is ki kell szűrni a szociális ellátások ésszerűtlen elemeit, újabb könyörtelen lépéseket kell tenni a gazdaság kifehérítésére, és programokat kell kidolgozni a munkaképes emberek munkába vonására.

5. Elő kell segíteni a nemzeti tulajdonú tőke, és ezzel együtt a magyar tulajdonosi réteg megerősödését. Ehhez akár állami (pl. MFB) szervezésben végrehajtott nagy- és középméretű beruházások is kellenek, amelyeket később – az államadósság lakosságra terhelésével párhuzamosan (a korábbi e-hitel mintájára) – privatizálni lehet/kell.

6. A jövőre nézve újra kell gondolni a külföldi tőke számára szinte kritikátlanul nyújtott befektetési kedvezményeket. Az uniós források felhasználásában abszolút prioritást kell kapniuk a kis- és középvállalkozásoknak, a döntően a nagyvállalati körre kialakított adminisztratív terhek látványos csökkenésével együtt. Újra kell gondolni a kkv-k számára előírt, esetenként teljesíthetetlen, ráadásul ésszerűtlen pályázati feltételeket. Ha egy cég ezeket mégis vállalja, ám nem teljesül az előírás, azonnal belép a "szabálytalansági eljárás", aminek következménye a támogatás visszafizetésének kényszere.

7. Programra van szükség ahhoz, hogy a föld – mint az utolsó privatizálható, és ezért tőkésedésre alkalmas eszköz – szinte kizárólag magyar tulajdonban maradjon. Ezt úgy lehet elérni, hogy az állam a földpiac liberalizálása előtt részben elősegíti a magyar tulajdonosok közötti forgalmat, részben akár felvásárlással lehetővé teszi a későbbi privatizációt az államadósság lakosságra forogtatásával, hasonlóan a termelő beruházásokhoz.

8. Mire nincs szükség? Az ingatlanadóra! Szakmailag értelmezhetetlen: jövedelmet termelni nem képes eszközt megadóztatni értelmetlenség.

Azon van értelme gondolkozni, hogy a profitadót esetleg nem érdemes-e vagyonarányosan kivetni. Egy ilyen lépés nyilván drasztikus szelekciót (differenciálódást) eredményezne a lekötött tőkét alacsony illetve magas hatékonysággal működtető cégek között: az a vállalat, amelyik a vagyon adómértékként meghatározott százaléknál kisebb profitot produkál, automatikusan veszteségessé válik. Nem biztos, hogy jó megoldás, de gazdaságpolitikai mérlegelés

tárgya lehet. Jövedelmet előállítani nem képes ingatlanvagyon megadóztatni azonban szakmai nonszensz, arról nem beszélve, hogy technikailag jól kivitelezhetetlen.

Ha a cél a feketén szerzett vagyonok megadóztatása, akkor a célhoz rendelt eszközöket kell használni, azaz a felderítést és az adók utólagos behajtását, vagy akár az elkobzást, nem pedig a kiszámíthatatlan hatásokat keltő adóztatást.

Magyarországon ráadásul azt sem lehet állítani, amit a már hosszú évszázadok óta konszolidált polgári államokban igen, hogy az ingatlanok értéke legalább sztochasztikus kapcsolatban van (korrelál) a tulajdonos jövedelmének nagyságával. 1990 után az ingatlanárak teljesen esetlegesen mozogtak, a jelenlegi telekáraknak köztük nincs a korábban történt vásárláskori árakhoz. 1990 után az önkormányzati tulajdonú főbérleti lakások magántulajdonná váltak (meg kellett venni őket!), az ezekben lakó családok nem kis része viszont a fenntartási költségekkel is alig tud megküzdeni. Hogyan fognak ezek adót fizetni? (Egy lakótelepi lakás értéke településtől függően ugyan, de 5-10 millió Ft felett van.) Rengeteg olyan kisnyugdíjasnak, kifejezetten alacsony jövedelmi szinten élő embernek van olyan telke a zöldövezetben, aki az '50-es, '60-as években jutott telekhez, majd építkezett, s most tőle teljesen független okok miatt (az ingatlanárak robbanásszerű emelkedése folytán) 50-100 milliós ingatlannal rendelkezik.