

**VOLKER TREIER ÉS HEINZ-DIETER WENZEL**

## **AZ ÁLLAM SZEREPE A RENDSZERVÁLTÁSBAN**

*A központi tervgazdaságról a szabad piacgazdaságra való áttéréskor az állam szerepének a definiálása számos kelet-közép európai országban döntőnek bizonyult a reformfolyamat sikerességének szempontjából.*

*Első látásra az állam bilincseitől való megszabadulás a reformországokban a gazdaság teljes állami befolyás alól való felszabadítását, és a független piaccal való helyettesítését jelentette. Szinte minden gazdasági aktor számára a sikeres nyugati ipari gazdaságok szimbóluma a szabad piacgazdaság volt. Csak fokozatosan látták be, hogy még a szabad piacgazdaság által szervezett gazdaságokban is szükség van egy elosztói szerepkört betöltő gazdasági szereplőre. Az, hogy az állam a nemzetgazdaságban fontos allokációs funkcióval bír az erőforrások optimális elosztását illetően, nehezen volt elmagyarázható azok számára, – gondoljunk példaként az NDK-ra – akik lépten-nyomon a szocialista tervgazdaság által hátrahagyott használhatatlan ipari létesítményekkel szembesültek, és a nyugati gazdaságokkal összevetve a lakosság alacsony életszínvonalát tapasztalták. A cikk az állam újragondolt szerepével foglalkozik a kiválasztott közép-kelet európai országokban. Az egyik fő kérdés az, hogy mennyiben sikerült lefektetni a piacgazdaság konstitucionális elveit, mint*

- magántulajdon,
- árképzés a versenypiacon,
- nyitott piacok,
- szerződési szabadság,
- szankciómechanizmusok a piacgazdasági felelősségen keresztül,
- a gazdaságpolitika kiszámíthatósága.

*A másik kérdés, hogy mely szabályozási elveket soroltak a konstitucionális elvek mellé. Mindkét kérdés az államnak a piacgazdaságban betöltött szerepét érinti. Példaként említhető a fennálló állami szabályozás a magántulajdon és a gazdaság szereplőinek védelmében, vagy a versenykorlátozó magatartás megakadályozása.*

*Összefoglalva, az ilyen szabályozás az állami tevékenységen keresztül akkor szükséges, ha az egyén (gazdasági szereplő) racionalitása a kollektív racionalitással (nemzetgazdasági szinten) nem egyezik. A cikk felsorol számos érvet amellet, hogy az államna k piacgazdasági versenyfeltételek között is a közösség érdekében kell tevékenykednie. A következő szakaszban először pontosan meghatározzuk az állam szerepét, mielőtt a vizsgált országok bemutatásán keresztül az állam gyakorlatban betöltött szerepével foglalkoznánk.*

### **1. AZ ÁLLAM SZEREPE A PIACGAZDASÁGBAN**

A fogyasztók és termelők önállósága a piacokon alapvető előfeltétele az erőforrások optimális felhasználásának. Ez viszont csak akkor érvényesülhet, ha a piacok jól mű-

ködnék, ami pedig csak akkor következhet be, ha a fent említett racionalitási konfliktus nem létezik. Az ilyen konfliktuslehetőségek a piaci kudarcok kialakulásának az okai. A legfontosabb piaci kudarcok a következők.

- A közjavak, mint jog, védelem, környezetvédelem a szabad piacon nem képződnek, mert minden gazdasági szereplő saját hozzájárulás nélkül a közjavak előnyeit élvezzi, ezért nem hajlandó érte fizetni (potyautas probléma).
- Pozitív extern hasznossággal, túlcsoportulási előnnyel rendelkező javak többet érnek a fogyasztóknak, mint azoknak, akik e javakat kínálják. Így például a képzés nemcsak az egyén helyzetét javítja, hanem a társadalmi tudást is emeli, ezáltal hozzájárul az egész gazdaság termelékenység-növekedéséhez. Ez a pozitív túlcsoportulás nem szerepel az egyes gazdasági aktorok optimalizációs-számításiban. Az egyéni racionalitás így az ilyen tevékenységeknél kisebb kínálathoz vezet, amit az állami finanszírozás megakadályozhat. Analóg módon negatív externáliák – mint az ipari környezetszennyezés – az állam szabályozással, vagy bírságok kivetésével hatékonyságjavulást érhet el.
- A természetes monopóliumok, mint a helyi tömegközlekedés, vagy gázvezeték-hálózat és más infrastruktúra-hálózatok csak egy vállalat által üzemeltethetők hatékonyan. A monopólium hajlamos megemelt áron, és az optimálisnál kisebb mennyiségben kínálni termékeit. Az állami tulajdonlás, vagy szabályozás a hatékonyság emeléséhez vezethet.
- Aszimmetrikus vagy elégtelen információk is piaci kudarcokat okozhatnak a fogyasztók és a termelők számára is. Magánbiztosítók például nem nyújtanak biztosítást olyan kockázatok ellen, mint a munkanélküliség vagy hosszabb élettartam. Ennek oka, hogy e kockázatokban a népeség nagy része hasonló mértékben és egyszerre érintett, továbbá mert a kockázatok nem függetlenek a biztosítottak tulajdonságaitól és magatartásától, amire viszont a biztosítóknak nincs befolyása. Az állam szabályozhatja a biztosításokat, hogy az alapnyugdíjat kiegészítsék, és szociális rendszereket vezethet be.

A szükséges állami allokációs beavatkozásokon kívül van egy másik állami szerepvállalási kategória, amelynek gyökerei nem a hatékonyságban, hanem a társadalmi igazságosságban rejlenek. Ez a disztributív szabályozás, amelyhez az alapszükségletek, a létminimum-jövedelem biztosítása tartoznak. Az igazságosság tükröződhet az adórendszerben is. Nagyon fontos, hogy az igazságosság nem keverendő össze az egyenlőséggel.

Minden állami beavatkozásnál fontos, hogy értelmesen kell hozzárendelni a felelősséget a kompetenciákhoz. Ezért egy többszintű (föderális) rendszer kialakítása szükséges.

Általában igaz, hogy a versenyző többszintű rendszer, ami az államhatalmi ágak vertikális és horizontális szétválasztását, és az önálló horizontális területi testületek közötti versenyt jelenti, biztosíték lehet a regionális és helyi szükségletek, és preferencia-különbségek kielégítésére. Az intézményesített verseny a döntéshozót arra kényszerítheti, hogy a polgárok igényeit jobban figyelembe vegye. A konkurens többszintű szervezetek lényege abban rajzolódik ki, hogy a feladat-, kiadás- és bevétel-kompetenciák sosem egy szinten és testületben találkoznak. Az elgondolás alapja az, hogyha mindenki mindenért felelős, akkor senki semmiért se felelős. Ezért egy világos gazdasági és fiskális hozzárende-

lésnek kell lennie (*Assignment*). Ebben az összefüggésben dönteni kell arról is, hogy mely szinten lehet az állami feladatot ellátni. A piacgazdasági rendszer jellemzői megmutatkoznak az eszközök decentralizált használatában, ami igaz az állami feladatok vertikális kompetencia-felosztása esetén is. A területi testületek alsóbb szintjén a polgárok preferenciái jobban érvényesülnek, csökkennek az információs költségek, és a képviseleti ráfordítás és az ellenőrzési költségek is alacsonyabbak. A szubszidiaritási elv érvényesítése magában foglalja, hogy a megfelelő feladat-, bevétel- és kiadás-kompetenciákat a legalacsonyabb szintekhez kell rendelni, amíg a skálahatások, vagy a migráció, vagy az externáliák egy magasabb szintet nem tesznek kívánatossá.

A központi intézkedések akkor kerülhetnek előtérbe, ha a decentralizált döntéshozók nincsenek abban a helyzetben, hogy a feladatokat kielégítően elvégezzék, például ha a közjavak regionális szint feletti hasznossága (externáliák, túlcsondulás) érvényesül. Ha az ilyen javakat csak egy területi testület állítja elő, a hasznosság más régiókban is emelkedhet, így potyautas-magatartás alakulhat ki. A kollektív hasznosság-emelkedés akkor lehetséges, ha mindenki részt vesz a javak kialakításában.

Az állam további feladata a jövedelem kiegyenlítése a régiók között, aminek előtérben a szolidaritás áll. Az elsődleges cél, hogy hasonló életkörülményeket hozzanak létre egy országon belül, ahol a lehetőségek és eredmények is hasonlóak. A decentralizáció magas fokán az a nehézség mindenesetre fennáll, hogy adóverseny alakul ki a különösen mobil termelési tényezők vonzása érdekében, ami a hatékonyságot globálisan csökkenti. (tax-race to the bottom) Így előfordulhat, hogy a különösen mobil termelési tényezők az állami feladatok finanszírozásában nem vesznek részt, hiszen regionális és nemzetközi adóelkerülési technikákat tudnak alkalmazni. A következmény a köz-és szociális javak kívánatos szintnél alacsonyabb kínálata. Ha a régiók döntéshozói csak az adóversenyen keresztül próbálják növelni a tőkevonzó képességet, akkor a döntéshozók nem veszik figyelembe, hogy az állami bevételi oldal mellett létezik kiadási oldal is, amely közjavak finanszírozását szolgálja. Ha a kiadási oldal nem finanszíroz kellő mennyiségű közjavakat, akkor nem jelenik meg a potenciális mennyiségű tőke a térségben, mivel a közjavak növelik a hasznosságot és a fogyasztást és a befektetések profitját. Az adóverseny ezen szempontok figyelembe vételével már nem az egyetlen tőkevonzási képességet meghatározó tényező. Ezért fontos a területi testületek közötti horizontális verseny.

## **2. A TRANSZFORMÁCIÓS FOLYAMAT ÁLLAMI TEVÉKENYSÉGEINEK FŐ JELLEMZŐI**

Az átmenet a tervgazdaságból a piacgazdaságba a közép-kelet európai országokban a termelési szféra változásain túl az állami tevékenység átfogó megújítást követeli meg. Egyrészt csökkenteni kell az állami szerepvállalást, másrészt az állam egészét meg kell reformálni, figyelembe véve az állami tevékenység természetét. Az állam már nem a legfontosabb gazdasági szereplő, hanem sokkal inkább a magángazdaság támogatója. Ennyiben egyértelműen látszik, hogy az államnak a reformok kezdetén gazdasági szempontból zsugorodnia kell, és kevésbé szabad beavatkoznia a gazdaság folyamataiba.

A klasszikus centrális irányítású gazdaságban a hatóságok megpróbálják a gazdasági tevékenységeket egy központi tervvel teljesen megtervezni és kontrollálni, így minden egyes gazdasági tevékenységet állami finanszírozáshoz rendelni. A rendszer-

váltás egyik fő feladata, hogy az állam feladatait világosan tisztázza, és hogy a magán-gazdasági szereplőkről az államot leválassza. Ez a tevékenység annál nehezebb, minél több állami támogatást igényel.

## 2.1 A SZOCIALIZMUS ÖRÖKSÉGE

Miben állt a korábbi tervgazdaság a mai reformországokban? Lényeges ismertető je-  
gyei az effajta gazdaságoknak pozitívan fogalmazva: a tervgazdaság egy próbálkozás,  
hogy a termelést központilag irányítsák, és minden erőforrást állami tervekkel ossza-  
nak el. Negatív megfogalmazásban a tervgazdaságban teljes mértékben hiányzik a pi-  
acgazdaság konstitucionális elveinek az érvényesülése.

Jó példa a magántulajdon hiánya, ami megvonja az ösztönzőt a gazdasági szerep-  
lőktől, hogy a gazdasági hatékonyságot elősegítő allokációt valósítsanak meg. Ezek a  
gazdaságok bizonyos értelemben önellátóak voltak. Bár a közép-kelet európai orszá-  
gok a KGST rendszeren keresztül kapcsolódtak egymáshoz, de alig volt olyan ország,  
amely intenzív külkereskedelmet folytatott volna.

A jövedelmet relatíve egyenlően osztották fel, és jóllehet széles körű, de nem haté-  
kony jóléti állam biztosította mindenkinek az alapvető javakat és szolgáltatásokat. A  
rendszer emellett sokkal kevésbé volt stabil, mint amilyennek tűnt. Mivel a terveket ké-  
szítők nem tudtak elég információt beszerezni, hogy az árak piacgazdasági informá-  
ciótartalmát helyettesítsék, az ár egy személyfüggő alku tárgya lett, ahol a kapcsolatok-  
nak nagyon fontos szerepük volt. A vállalatok adóztatása jó példa erre a gyakorlatra.  
Azon állami vállalatok, amelyek pénzügyi nehézségekbe kerültek, képesek voltak az  
eredeti terveknél alacsonyabb adóterheket elérni. (lásd. TANZI 1999). Az adórendszer-  
ben tehát jellemzőek voltak a diszkrecionális intézkedések. Mindez a vállalatok egyé-  
ni felelősségének a növekedésekor tervezési bizonytalanságokhoz vezetett. A piacgaz-  
dasági keretfeltételekkel ez a döntési folyamat összeegyeztethetetlen.

A magántulajdonjog hiánya és jövedelem elosztásának egyenlősége egy költséges  
ellenőrző szervet tett szükségessé, ami a gazdasági növekedést fékezte. Hiszen hason-  
latosan a fizikához, a gazdaságban is a különbségek indítják el a növekedést.

A bürokratikus osztogatás évtizedei komoly torzításokat hoztak létre, néhány ipari  
szektor túlzott fejlesztése következett be (nehézipar), míg más szektorokat (könnyű-  
ipar, szolgáltatások) erőteljesen visszaszorítottak. A relatív árak nagyban eltértek a pi-  
aci struktúráktól, ami jelentős keresztfinanszírozást jelentett a szektorok között, a jö-  
vedelemkiegyenlítés mellett. A mindenütt jelen lévő szűkösségek és monopolisztikus  
versenystruktúra lehetővé tették a vállalatok számára, hogy a „kínálati piacokon” tev-  
kenykedjenek, és nem ösztönöztek minőségjavításra. A majdnem teljes állami tulaj-  
don mellett hiányoztak a vállalatok számára a világosan definiált tulajdonjogok, ami a  
piacgazdaságokban a nyereségmaximalizálásra és a termelésjavításra ösztönöznek. A  
vállalatoknak nem volt oka, hogy az erőforrásokat hatékonyan használják fel, sőt a  
rendszer a munkaerő és alapanyagok felhalmozására készítetett.

A normák és az újrafelosztás rendszerében minden állami intézkedés bizonyos  
mértékben szabályozó. De néhány állami intézkedést különösen érdemes bemutat-  
ni, amelyek az átmenet és ezáltal a piacgazdaság szabályozó elveinek szociális előfu-  
tárai voltak.



Az állam majdnem összes adóbevétele a vállalati a szektorból származott. (LÁSD: TANZI 1999) Emellett az adókötelesek száma a monopolisztikus verseny miatt átláthatatlan volt. Mivel az állam döntése volt, hogyan és mit termelnek a vállalatok, így az adóztatásnak nem volt túl nagy jelentősége, a szocialista gazdaság nem igényelt adórendszert és adóigazgatást piacgazdasági értelemben.

Az állami kiadási oldalon a jövedelemtranszfer régi rendszere érvényesült. Az átmeneti országok közötti jelentős eltérések ellenére közös jellemzője volt a rendszernek, hogy a támogatás nem volt célirányos, sokfajta szolgáltatást osztott el valamennyi állampolgár között.

A nyílt munkanélküliségre fordított kiadásoknak nem volt számottevő szerepe. A szocialista gazdaságokban a „munkához való jogra” vonatkozó alaptétel ahhoz vezetett, hogy a vállalatoknál a feladatnélküliség formájában jelent meg a munkanélküliség, ami csökkentette a termelékenységet, így gyakran a hozzáadottérték-képződés a vállalatoknál alacsony volt. Emellett az állami vállalatok munkavállalóinak indirekten, nem a bérbe épített módon, egy szociális alapon keresztül lakhatási jogot, gyermekfelügyeletet, egészségügyi és üdülési ellátást nyújtott az állam.

A szocializmus közép-európai válfajában a nyugdíjbiztosítás állami társadalombiztosító kezében volt, kiadásainak finanszírozása a munkaadói hozzájárulások megemelésével a bruttó bérből történt. Az egyéni hozzájárulások beszámítása, kevés kivételtől eltekintve, nem történt meg. Ennek megfelelően a hozzájáruláshoz csak ritkán volt hozzárendelhető a szolgáltatás. A nyugdíjszámításnál a nyugdíj előtti utolsó év jövedelmét vették figyelembe.

## 2.2. A RENDSZERVÁLTÁS ÉS STRATÉGIÁVÁLASZTÁS

Mik az alapvető jellemzői egy sikeres átmenetnek és milyen szerepet játszik ebben a helyes stratégia kiválasztása? Alapjában az átmenet a szűkös erőforrások, mint a munka és a tőke újraelosztásából, az eredetileg domináns állami szektor magánszektorra alakításából, és a piacgazdaság konstitucionális elveinek a bevezetéséből áll. Újra kell fogalmazni az alkotás, alkalmazkodás és megszüntetés folyamatait, amelyekben a magánszektor államilag támogatni kell, de az állami beavatkozás nem okozhat zavarokat az egyéni kezdeményezőkézségben. Az átalakulás általános céljának a piaci sorban állás megszüntetésének kell lennie. A hiánygazdaságot fel kell váltania a gazdag választási lehetőségeket kínáló gazdaságnak, ahol a mesterségesen visszafogott szektorok, és az addig korlátozott tevékenységek is gyorsan fejlődhetnek, valamint a szocializmusban túlméretezett szektorok visszafejlődnek, és alkalmazkodnak a piaci viszonyokhoz.

Az államnak ebben meghatározó szerepe van. A tulajdonjogokat újra kell alkotni, vagy vissza kell szolgáltatni. Jelentős vagyont nem maradhat állami tulajdonban, valamint állami irányítás alatt. Minden intézményt és szervezetet tovább kell fejleszteni, vagy ki kell váltani újakkal, ami új szakmai tudást és felkészültséget igényel.

Mindez azonban konfliktusokhoz vezethet az állam piacokat irányító, és az átmenetet segítő szerepei között. Mindenkor prioritást kell élveznie a magánszektor növekedésének. Ez azt jelenti, hogy az állam elosztást szabályozó szerepét is a magángazdasági szereplők támogatásának kell alárendelnie. A szociálpolitikai támogatások és reformok szükségesek a piacgazdaságba való átmenet biztosításának és előmozdításának érdekében, hisz az állampolgárok támogatása nélkül a folyamat nem tud sikeresen végbemenni.

Hogy tudja az állam a reformok sokaságát megkezdeni, amelyek az átmenethez feltétlenül szükségesek? Ha a valóságot leegyszerűsítjük, két különböző, stilizált út különböztethető meg. Az első abból áll, hogy egy gyors átfogó programot kell alkotni, amibe minél rövidebb idő alatt minél több reform belefér (big bang, vagy sokkterápia). A második lehetőség: az átmenet időben lépcsőzetes, részleges reformok sorozata.

A sokkterápia célja, hogy egy tervutasításos gazdaságot egy csapásra a piacgazdaság alapjainak a bevezetésével megszüntessen, ami első lépésben az árak liberalizálását és a piac nyitását jelenti. A közép-kelet európai országokban a szocialista rendszer szűkös lehetőségei és az ebből adódó kényszer-megtakarítások miatt erős áremelkedések következtek be az átmenet elején. Ebből a háttérből súlyos makroökonomiai egyensúlytalanságok adódnak, ami az árjelzéseket nem igazán engedi működni. Ezért a liberalizációt mindenképpen ki kell egészíteni egy monetáris és fiskális stabilizációval. De ez több átmeneti gazdaságban – főleg ami az állam bevételeit és kiadásait illeti – meglehetősen nehéznek bizonyult. Tágabb értelemben a gyors átmenet magában foglalja a változtatások széles palettájának a bevezetését, a piacok megnyitását az új magánvállalkozások előtt és az ipar demonopolizálását, az állami vállalatok privatizálását, valamint az adórendszer, jogforrások, pénzügyi szektor, közösségi szolgáltatások reformját. Az 1990-es gyors reform Lengyelországban, valamint egyéb programok, amelyeket más közép-kelet európai országokban alkalmaztak, eléggé hasonlítanak a fent leírtakra. Az NDK, ahol szintén gyors átmenet zajlott le, valójában nem mintapélda. Az alacsonyabb termelékenység miatti keresetkülönbségeket a kelet és a nyugat között politikailag elfogadhatatlannak minősítették, ezért a politika és szakszervezetek által irányított koncentrált akción keresztül a termelékenységtől elrugaszkodott fizetésemelés következett be, ami a keletnémet egység-béreköltségeket a világon a legmagasabbra emelte. A döntés a költségvetést erősen megterhelte, és ennek a következménye a manapság is nagyon magas munkanélküliség.

A gyors átmenet technikája az, hogy minél több reformot kell egyidejűleg elvégezni. Némely változtatás, mint a piacok liberalizálása, valójában gyakorlatilag egy nap alatt bevezethető. Ezzel szemben a nagyvállalati döntési struktúrák vagy a piactámogató intézmények, mint például a pénzügyi és jogi rendszerek változtatása hosszabb időtartamot igényel. Ha a különféle reformok különböző sebességgel mennek végbe, ez nem hatékony struktúrához vezethet. Például a vállalatok tényleges tulajdonos nélkül működnek, a kisvállalatoknál problémák merülnek fel a hitelfelvételnél, és az államnak nehézségei lépnek fel a költségvetés finanszírozásában, hisz a zsugorodó üzletágak csökkenő adóbevételeit az újonnan létesülő szektorok befizetéseivel nem tudja kompenzálni.

Ezek szerint a megoldás egy lassabb, fokozatosabb átmenet? Nem feltétlenül. A kormányzatoknak a gyors reformok kritikus tömegét be kell vezetniük, hogy a reformok hitelességét a vállalatok és a lakosság szemében megerősítsék. Emellett az államnak olyan eszközökhöz is kell nyúlnia, amelyek a kiforrott piacgazdasági keretek között nem lennének tanácsosak. Ilyen lehet időlegesen a többletbér-adó (excess wage taxes), amit Csehországban alkalmaztak, hogy a bérköveteléseknek a munkavállalók által dominált állami vállalatoknál gátat szabjanak.

A fokozatos átmenet lényege, hogy a piac és a tervgazdaság egy bizonyos időintervallumban egymás mellett is tud létezni. A modell szerint a fokozatos és lépcsőzetes reformok útján, egyes piacokon korlátozott kísérletezéssel kell kezdeni, amit lassan ki kell terjeszteni, ha a kívánt célok teljesülnek. A lépésenkénti reformot választó reform-

országoknak – mint például a Kínai Népköztársaság – képesnek kell lenniük arra, hogy hosszabb időszakon keresztül kitartsanak a reformok mellett. Éppen itt van a megoldás buktatója, hiszen számos közép-kelet európai ország, amely egy harmadik utat – a központosított gazdaság és a piacgazdaság között – keresett, és csak részreformokat vezettek be például a mezőgazdaságban és a kiskereskedelemben, sosem találták meg az utat a tartós növekedés felé. A gazdasági reformok megvalósítása jóval egyszerűbbnek bizonyult, ha a politikai váltás gyors és alapos volt, hiszen így a további változtatások kisebb ellenállásba ütköztek. Mihelyst a különleges politikai intézkedések időszaka elmúlik, a további reformok bevezetése nehezkesebbé válik, hiszen politikai érdekcsoportok alakulnak, és a változás költségeit viselő csoportok erős ellenállást fejtenek ki.

### 2.3. AZ ÁLLAMI TEVÉKENYSÉG REFORMJA

Az átmenet – Schumpeter után szabadon – az „alkotó megsemmisítés” folyamatként aposztrofálható. De ez nem csak a vállalatokra, hanem az államra is igaz. Éppen mint a vállalatoknál, az állami tevékenységnek is alkalmazkodnia kell az új rendszerhez, és ugyanúgy az államot is át kell strukturálni. A leginkább érintett területek az adórendszer és a költségvetés kiadási oldalának szabályozó elemei. A sokszerű változások miatt a gazdasági feltételeket, mint infrastruktúratőke, térgazdaság, szociálpolitikai elemek, másként kell értékelni.

Az állam reformjakor a bevételi és kiadási oldal célkonfliktusait sorra kell venni, amelyekkel az állam, de főleg az állam által végzett tevékenység a rendszerváltás fázisában szembekerül. Emellett egyértelművé kell tenni, hogy milyen hatásai lesznek a konstitucionális elvek megalkotásának az állami szabályozásra.

#### 2.3.1. Az állami költségvetés bevételi oldala

Kétségbevonhatatlan, hogy a piacnyitás, vagyis a termékkereskedelem, a tőke-, technológia- és tudásáramlás lehetővé tétele fundamentális struktúraváltáshoz és a versenystruktúra változásához vezet.

Milyen következményekkel jár az adórendszer reformja? Első lépésben le kell szögezni, hogy a tervgazdaság megszüntetése sok addig fontos információt és az intézményrendszer egy részét feleslegessé teszi. A potenciális adófizetők száma, akikkel az adóhivataloknak foglalkozniuk kell, drasztikusan emelkedni fog. A szocializmusban jellemző vállalati adóztatást vissza kell fogni, és a kieső bevételeket a bevezetendő személyi jövedelemadóból kell kompenzálni. A szocializmusban az adóhivatal ügyfelei kisszámú, monopolisztikusan működő, az állammal szemben lojális vállalat volt, míg a rendszerváltás után a hivatalnokoknak nagyszámú, kis jövedelmű adófizetővel kell foglalkozni, akiknek az állami kényszerbefizetés jelentős terhet jelent. A jövedelem a reálgazdasági szektorokban és a tőkepiacra képződik, amelyekből az utóbbi kezdetben nem is létezik, ennek megfelelően nem adóztatható. Ezen indokok miatt a régi adórendszer nem reformálható meg, hanem egy teljesen újat kell alkotni. Az új adórendszerhez nemcsak egy új adótörvényre, hanem új intézményekre, és az érintett személyek új képességeire és új szakemberekre is szükség van.

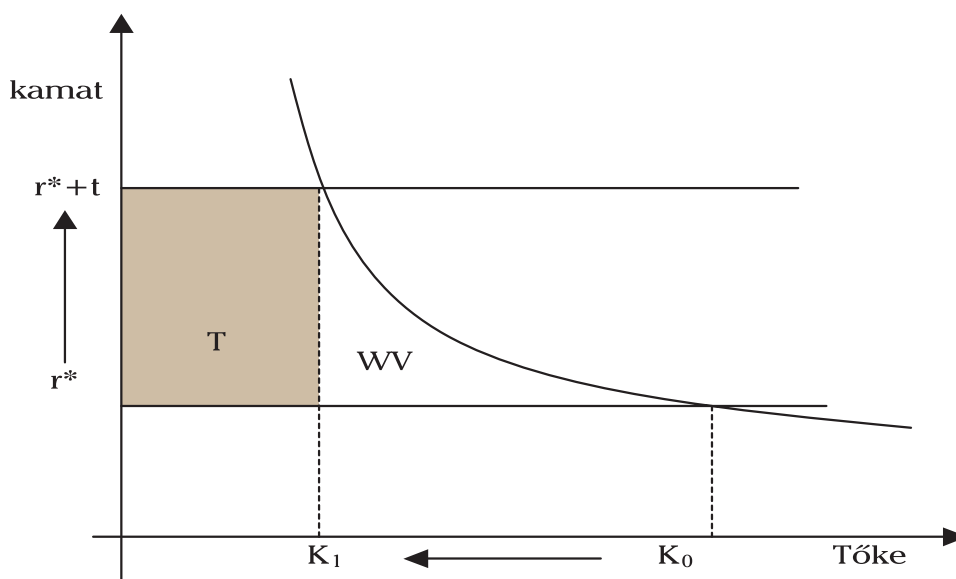
Ha a vállalatok és személyek jövedelmét érintő adókötelezettség felmérése túlságosan nehéznek és költségesnek tűnik, akkor kerülhet előtérbe a forgalmi adó. A for-

galmi adó bevezetésének viszont csak akkor van értelme, ha az árakat már liberalizálták, és megtörtént az állami vállalatok privatizációja, amelyek költségvetési korlátja immáron effektív. Különben az állam a támogatásokon keresztül a forgalmiadó-befizetéseket saját maga finanszírozza.

A gazdaság át-és felépítéséhez hatalmas mennyiségű külföldi tőkére és technológiára van szükség. Mivel az átmeneti gazdaságokban a jelentős infláció következtében a beruházások kockázatosabbá válnak, ezért egyfajta kárpótlásként is értelmezhető az alacsony vállalati adó (LÁSD GENSER 1997).

A külföldi tőke előnyei a reformországok számára világosak: az alulfejlett tőkepiacok és az országok alacsony megtakarításai létszükségletté teszik a külföldi tőke megjelenését. Továbbá a külföldi befektetők keményvalutát hoznak az országba, ami nélkül nem volna lehetséges a nemzetközi piacokon fontos beruházási javakat vásárolni. További fontos előnyök: az új technológiákhoz való hozzájárás, a modern management megjelenése, és új exportlehetőségek. Ezek miatt a külföldi befektetők a privatizációban és az újrastrukturálásban központi szerepet töltenek be.

Milyen következménye van a külföldi tőke megadóztatásának azokban az országokban, ahol hiányoznak a fejlett beruházások? A hatásokat egy egyszerű gondolatmenettel világítjuk meg, amelynél feltételezzük, hogy a kérdéses reformország nem rendelkezik saját tőkével.



1. ábra A forrásadó hatása egy rendszerváltó országban

Az 1. ábrán világosan látszik, hogy a tőke megadóztatása  $t$  mennyiséggel a bruttó kamatot a külföldi befektetők számára  $r^*$ -ról  $r^* + t$ -re emeli, aminek közvetlen következménye a tőkebefektetések csökkenés  $K_0$ -ról  $K_1$ -re. Igaz, a belföld így  $T$  mennyiségű adóbevételhez jut, de a teljes belföldi jövedelemkiesés  $T$  és  $WV$  mennyiségű. Így a nettó belföldi veszteség  $WV$ . A külföldi tőke megadóztatása több kárt okoz, mint használ, mivel a beáramló tőke mennyisége jelentős mértékben csökken. A pótlólagos adóbevétel ellenére a tőke adóztatása tehát nem javasolt.

Mindenesetre látható az a veszély, hogy a reformországok egy káros adóversenybe kezdenek a közvetlen külföldi tőkebefektetések (FDI) és portfólió-befektetések meg-



szerzéséért. Az adóverseny végeredménye egy nagyon alacsony vállalati adó lehetne, aminek a következménye egyrészt vagy az, hogy a túl kevés befektetés történik közjavakba, vagy a többi adónem lesz túlságosan magas, hogy a kiesett adóbevételeket kompenzálja. Mindez jelentős hatékonyságvesztést eredményezhet.

A reformországokban a többszintű struktúrát a költségvetés bevételi rendszerében is figyelembe kell venni. A piacnyitás miatt bekövetkező struktúraváltás – a szocialista gazdaságirányítás által kívánatosnak tartott eltérő tőkekoncentráció, a régióként különböző gazdasági ágazatok miatt – meglehetősen egyenetlen regionális teljesítmény- és munkanélküliség eloszláshoz vezethet. A nyereségadót előtérbe helyező adórendszer bizonyos régiók számára túlságosan alacsony adóbevételeket eredményezne, és valószínűleg megakadályozná egy hatékony régiós erőforrás-allokáció kialakulását. A többszintű adóbevételi rendszer kialakítása az átmeneti országokban sokkal fontosabb, és nehezebb feladat, mint a jól működő piacgazdaságokban.

### 2.3.2. Az állami költségvetés kiadási oldala

Az átmenet során megváltozó állami szerepvállalás eltolódásokat eredményez a költségvetés kiadásainak a prioritásaiban is. A cél, hogy a források struktúráját úgy alakítsák át, hogy az harmonizáljon a piacgazdaság feltételrendszerével és szolgálja a hosszú távú növekedést. Kezdetben a reformországok hajlamosak olyan programokat – például a támogatások és szociális transzferek – jelentős mértékben finanszírozni, amelyek nem, vagy csak kis mértékben fokozzák a gazdasági növekedést. Mivel a hasonló programok további igényeket teremtenek, és érdekcsoportokat kreálnak, erős nyomás nehezedik a kiadási expanzió folytatására.

A kiadási oldal legfontosabb prioritásának az új szektorok létrehozásának kell lennie, és nem a nem hatékonyan működő állami vállalatok túlélését segítő jelentős támogatás nyújtásának. A magas támogatások a megvédik a vállalatokat a világpiactól. A kormányzatoknak két választási lehetőségük van. Egyrészt drasztikusan csökkenthetik a támogatásokat, aminek egyik következménye a magas munkanélküliség lehet. Másrészt a támogatások segítségével továbbra is életben tarthatják az állami vállalatokat, amivel viszont megakadályozzák az átstrukturálódást és a reallokációt, ami hosszú távon hatalmas társadalmi költségekhez vezethet. Ennek megfelelően a támogatások visszaszorulása tükrözi a liberalizáció és az átalakulás mértékét. Hogy a szükséges vállalati struktúraváltás ne ütközzön túl nagy ellenállásba, a támogatásokat direkt jövedelemtranszferrel kell helyettesíteni. (WORLD BANK 1996.)

Az új, erős gazdaság felépítéséhez a meglévő állami vállalatok alkalmazkodásán túl új vállalatok létrejöttére is szükség van. Az állami infrastrukturális befektetések mindezt megkönnyíthetik. Az infrastrukturális beruházások növekedést és termelést támogató hatása a költségek nélkül rendelkezésre álló közjavak természetéből és az így előálló termelési költség-csökkenésből adódik. Új modelleméleti tanulmányok rámutattak (AGHION, SCHANKERMAN), hogy az ilyen intézkedések a versenyfolyamatokat is pozitívan befolyásolják. Az infrastrukturális beruházások megkönnyítik a piacra jutási feltételeket, és a tranzakciós költségek – például szállítási és információs költségek – csökkenésén keresztül, a versenyképességet és a gazdasági hatékonyságot fokozzák. Az infrastrukturális beruházások egy szelekciós hatást indítanak el, amelynek lényege, hogy a

relatíve nem hatékonyan működő vállalatok, mint az állami vállalatok, folyamataik újraszstrukturálásra kényszerülnek, vagy teljesen eltűnnek a piacról, valamint új vállalatok létesülnek, amelyek a piacgazdaságnak megfelelő költségszerkezettel rendelkeznek.

A költségvetési kiadási szerkezet további kérdése, hogy az államnak milyen redistributív szerepet kell betöltenie a transzformációs folyamatban. A jövedelemtranszfer specifikus céljai a következők: a *biztosítás*, (az emberek védelme az olyan nagy kockázatoktól, mint a munkanélküliség), az *életciklus-jövedelem kiegyenlítése*, vagyis hogy az állampolgárok a nyugdíjas éveikben is fenntarthassák a megszokott fogyasztási színvonalat, és a *létfenntartás* biztosítása.

A munkapiac fundamentális, a különböző életkörülményeket figyelembe vevő reformjára is szükség van. Az átalakulás megköveteli a munkahelybiztonság csökkentését, ezért ki kell alakítani egy munkanélkülieket támogató rendszert. Ennek az egyik következménye, hogy a transzferek irányítása nem tarthat a vállalatokhoz, hanem a feladat ellátására egy új, állami szervezetet kell létrehozni.

A kiadási oldal egy további célja egy új transzferstruktúra kialakítása, ami egy újabb konfliktust eredményez: a pénzügyi támogatások (mint a munkanélküli segély jogosultsági ideje és mértéke) egyrészt megvédik a sérülékenyebb háztartásokat, amelyek a jövedelemcsökkenésben, vagy az elbocsátásokban érintettek, így kisebb ellenállást tanúsítanak az átalakításokkal szemben, másrészt a kiadások megterhelik az állami költségvetést, ezáltal forrásokat kötnek le, amelyeket közösségi beruházásokra lehetne fordítani. A folyamatok következménye lehet az erőteljesebb infláció, amely viszont veszélyezteti a stabilizációt, hiszen megemeli a munka alternatív költségét, és magasabb béremelési követelések jelenhetnek meg.

*Összefoglalva:* a bőkezű szociális támogatások (mint amilyen az új német tartományokban volt) korlátozzák a vállalatok gyors újraszstrukturálódását és az új magánszektor kialakulását. Különösen jellemző az előbbi megállapítás, ha az állami költségvetési korlátozások és az állami vállalatokban még fennálló, régi tulajdonviszonyok mögött a munkavállalók viszonylag erős hatalmi pozíciója áll. Magas támogatások túlságosan magas bérekhez vezethetnek, aminek a hatása további munkanélküliség-növekedés lehet, így a munkaköltségek tovább növekedhetnek. Ennek megfelelően azok az intézkedések, amelyek a munkanélküli státuszt elviselhetőbbé teszik, végül a munkanélküliek jólétének a csökkenéséhez vezetnek.

### 2.3.3. Az állami költségvetés egyenlege

Az állami bevételi és kiadási oldal átalakításakor keletkező problémák mellett megmutatkozott, hogy ez a két elem erős interakcióban áll egymással. Az eredetileg domináns állami vállalati adóforrás az átalakulás előrehaladtával kimerül. A magánszektor felépülése időbe telik, egy azonnali megadóztatás megakadályozná a szükséges mennyiségű erőforrásoknak a szektorba áramlását. A bevételek visszaesésével azonban a kiadások emelkedése áll szemben. Egyrészt a munkanélküliség szabadjára engedése erősíti a nyomást a szociális kiadások emelésére, másrészt a reformországoknak egy erős magánszektor felépüléséhez, az infrastrukturális beruházásokhoz jelentős erőforrásokra van szükségük. Ezért a megoldás az állami vállalatok magas adóztatása, illetve a támogatások csökkentése, hogy a magánszektor minél kevésbé legyen

megterhelve. Kezdetben mindenképpen magas államháztartási hiánnyal kell számolni. Az eljárás hatására az államháztartási egyenleg elvesztheti az információs jellegét, mert a nagyon magas költségvetési hiány nem egy lassú átalakulást jelez (magas támogatásokkal állami vállalatoknak), hanem egy gyors, célirányos átalakulást.

### 3. MIT TÖRTÉNT A VALÓSÁGBAN?

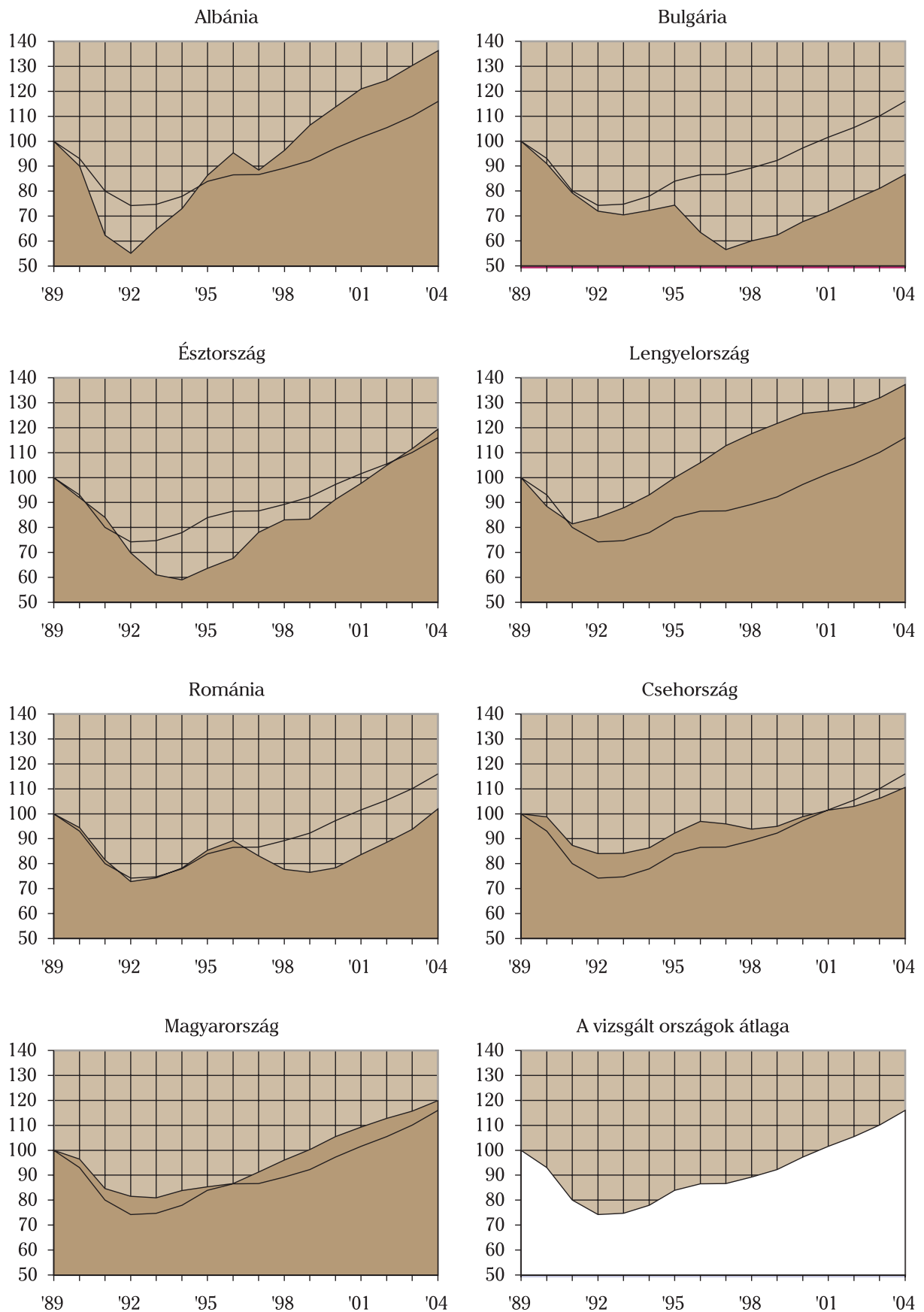
Milyen gazdasági folyamatok zajlottak le a közép-kelet európai országokban, különösen Magyarországon a reformok kezdete óta? A rendszerváltás első évtizedében az összes vizsgált országban erőteljes termelés-visszaesés következett be. A kibocsátás visszaesését a munkanélküliek számának a növekedése követte. A legtöbb közép-kelet európai országban a szükséges struktúraváltás megindulásra lehet következtetni abból, hogy az ipari szektor termelésének visszaesése még erőteljesebb volt, mint a gazdaság egészének gyengülése. De milyen indokok húzódtak meg a termelés-csökkenés mögött? A leginkább valószínűsíthető motívum a működő vállalatok keretfeltételeinek váratlan megváltozása. A vállalatok elvesztették a monopolisztikus helyzetüket, amit az állami tulajdonlásból fakadóan, a konkurencia hiányában birtokoltak. A létező vállalatok a relatív árak megváltozása miatt új árstruktúrával találták magukat szembe. Egyrészt a kereskedelmi forgalomba kerülő termékeknél csökkent a termelői ár az intenzív konkurencia miatt, míg a tényező-költségek emelkedtek, amelyeket addig mesterségesen alacsonyan tartották. Például ilyenek voltak az energia- és tőkeköltségek, valamint bizonyos bérek. Végül az átalakulás és a privatizáció folytán a puha költségvetési korlátot (*soft budget constraint*) erős pénzügyi kiigazítás váltotta fel, mivel az állami támogatás feltételelessé vált.

A piacgazdaságba való átmenet a vállalatok számára erőteljes sokkot jelentett, mivel a keretfeltételek megváltozása a készletnagyságokat, mint tőkeállományt, valamint a vállalatban kombináltan meglévő termelési tényezők közötti kapcsolatokat elértéktelenítette.

Csak az alkalmazkodáson vagy az újrastrukturálódáson, különösen a korábban felhalmozott munkaerő leépítésén keresztül maradtak ezek a vállalatok életképesek. A sikeres alkalmazkodási folyamat végén és új vállalatok létrejötte után, megint új munkavállalókra van szükség, igaz nem ugyanazon a foglalkoztatási színvonalon, mint a kiindulási helyzetben.

Ha a 2. ábrán megnézzük a reál-GDP alakulását, megfigyelhető, hogy Magyarországnak a 1989-es visszaesés után 10 évre volt szüksége, hogy a GDP 1990-es kiindulási szintjét újra elérje. Hasonló folyamatok voltak megfigyelhetők a többi országban is.

Az egyik fontos szempont, ami az átalakulást is jelentősen befolyásolta, az állami vállalatok magatartása. Az átalakulás kezdetén az állami vállalatoknak nyilvánvalóan puha költségvetési korlátjaik voltak, ami az adófizetések hátralékaiban, a vállalatok közötti körbetartozásban, az eredetileg állami tulajdonú bankokkal szembeni eladósodásban, és az alacsony nyílt munkanélküliségben mutatkozott meg. Az állami vállalatok növekvő eladósodása hátráltatta a források átirányítását a gazdaságtalanul működő üzletágaktól a rentábilis tevékenységek felé. A nem rentábilis vállalatok a jövedelmező vállalatok felé adósodtak el. A következmény, hogy mindkét oldalon fizetési, és ezáltal termelési nehézségek léptek fel, ami gyakran az állam pénzügyi támogatását tette szükségessé. Az állami vállalatok a termelés-visszaesés első éveiben meglehetősen későn reagáltak a munkaerő leépítésével, így az első években a munkatermelékenység meglehetősen



Forrás: EBRD. Transition Report 1997, Transition Report 2001 u. Transition Report 2005.

Megjegyzés: A 2004. év értékei becslések A GDP alakulását kékkkel jelöltük, a vastagon húzott vonal a vizsgált országok GDP alakulásának az átlaga

2: ábra A reál-GDP alakulása 1989-től 2004-ig (1989 = 100)



gyenge volt. Az állami vállalatoknál a totális állami kontrol megszűnésével nem ritkán hatalmi vákuum alakult ki. Például Lengyelországban a munkavállalók vették át a vezetést a nagy állami vállalatoknál, ami lényegesen más vállalati célokhoz vezetett, mint ami a piacgazdasági rendszerekben megszokott (LÁSD AGHION/BLANCHARD 1994). Ez a folyamat a magyarázata annak, hogy a gazdaság alkalmazkodása kezdetben nagyon nehezen ment végbe. A nyereséget a magasabb bérek felemésztették, a beruházás és újrastrukturálódás alacsony színvonalon maradt. Csak a később megvalósuló vállalat- és bankprivatizáció vezetett oda, hogy a kialakuló kemény költségvetési korlátok miatt a vállalatok elbocsátásokkal reagáltak a nyereség visszaesésére.

## AZ ÁLLAMI BEVÉTELI OLDAL

Az átalakulási folyamat prioritása a piacgazdaságra való áttérés és a tőkeállomány újrafelhalmozása. Egy olyan stratégia kialakítására van tehát szükség, amely a magánberuházásokat ösztönzi, és az állami infrastruktúrát kiépíti.

A termelés-visszaesés azonban korlátozta az állam lehetőségeit: az állami bevételek csökkenésének az oka az állami vállalatoktól származó alacsony adóbevétel, ami többek között a versenyre kényszerített monopol vállalatok lecsökkent jövedelmezőségének és a privatizáció előtti alacsony nyereségnövelési motivációnak köszönhető. Itt válik egyértelművé, hogy a konstitucionális elveknek a kialakítása (privatizáció, verseny) erősen korrelál a szabályozó (adóztatás) elvekkel. Minél hamarabb lefektetésre kerülnek a konstitucionális elvek, annál gyorsabban képes az állam a piacot elősegítő szerepét fejleszteni.

Ha a tényleges közép-kelet európai fejlődést vizsgáljuk, az adózás szerkezete és működése különbözik attól, mint amit a piacgazdaság megkövetelne, és ami az allokációs hatékonyságot támogatná: az átalakulási folyamat során egyértelművé vált, hogy az adórendszer nemcsak az állam bevételeiért felelős, hanem a megszüntetett központi tervezést pótolta adóhitelek engedélyezésével a nem rentábilis állami vállalatok számára. Így megpróbálták egyrészt a csőd, vagy a bérek ki nem fizetése esetén keletkező szociális nyomást csökkenteni, másrészt a rosszabb vállalatoknak a szürkegazdaságba kényszerülését elkerülni.

A hazai reáltőkeállomány használhatatlansága miatt nagy mennyiségű tőkebeáramlásra volt szükség. A tőkevonzás feltétele a konvertibilis valuta volt, és a minél kisebb forrásadó. A nyolcvanas évek végén, a kilencvenes évek elején a reformországokban (köztük Magyarországon) az adó az olyan vállalatoknál, amelyekben külföldiek is megjelentek tulajdonosként, alacsonyabb volt, mint a hazai tulajdonú vállalatoknál. Lengyelország és Csehország a rendszerváltás első két évében a zöldmezős beruházások után teljes társasági adómentességet adott. Az ilyen privilégiumok garantálása indokolt lehet, ameddig a belső vállalatok nagy része állami kézben van, és a vállalati adóbefizetés messze meghaladja a nemzetközi átlagot. A magánszektor növekedése folyamán az ezzel együtt járó vállalati adóbefizetések csökkenése egy nemzetközileg megszokott mértékre megszünteti a külföldi befektetések adókedvezményeinek az okát. Magyarország már 1993-ban olyan adótörvényt vezetett be, hogy az FDI támogatása legalábbis elméleti szinten kizárttá vált. 1994-ben aztán megint adózási moratóriumot vezettek be az olyan beruházásokra, amelyek az exportbevételeket növelték, és amelyek munkahelyeket teremtettek a magas munkanélküliséggel küzdő régiókban. Az 1995. január 1-jei adótörvényben ismét megszüntették a

fent említett adókedvezményeket, és a társasági adót, gyakorlatilag a kedvezményeket helyettesítve, 38-ról 18%-ra csökkentették. 1996. január elsejével ismét diszkrecionális adózási beruházási ösztönzőket vezettek be: a társasági adóból 50%-os adókönyítést kaphattak, akik több mint 1 milliárd forintos olyan beruházást hajtottak végre, amely az exportot növelte, és új technológiát honosított meg, ezáltal egy bizonyos mennyiségű munkahelyet hozott létre. Ezen adókönyítések mellett Magyarország elengedte a társasági adó fizetését az átlagon alul fejlett régiókban. 2004-ben megint csökkentették a társasági adót, mégpedig 16%-ra. A fent leírt beruházásösztönző adózási kedvezmények 1996 óta érvényben vannak.

Vajon ez a Magyarországon végbemenő fejlődés egy fokozódó adóversenynek volt köszönhető? A vállalati adóztatás, ami a szocialista időszakból származik, túlságosan magas volt, így az adókulcsok csökkentése természetes fejlődés következménye nemzetközi összehasonlításban is. De nemcsak a társasági adó mértéke, amely egyébként Európa és a világ egyik legkisebb adókulcsa, utalhat az FDI-ért folytatott konkurenciaharcra, hanem a viszonylagosan nagy tőkebefektetésekre adott különösen előnyös kedvezmények is, valamint a regionálisan adott ösztönzők.

Az átalakulás új vállalatok alapítását követeli meg. A magas vállalati adóztatás az erős privát gazdasági szektor kialakulását hátráltathatja. A számos közép-kelet európai országban végrehajtott társaságiadó-csökkentés természetes és helyes folyamatként értékelhető. Magyarország tőkevonzó képessége rendkívül erős volt a 90-es években. Ha az egész átalakulási folyamatot vizsgáljuk 1990-től 2004-ig, akkor az összes reformország közül az egy főre eső tőkebefektetésben Csehország (4080 USD) után Magyarország következik (3693 USD), majd Észtország a harmadik 2995 USD átlagos beruházással. (Transition Report 2005, S.55). Milyen sikeresek voltak a reformországok a legfontosabb rendszer-átalakítási célok elérésének, és a magánszektor felépítésének a szempontjából? A három legfejlettebb reformországban, Csehországban, Lengyelországban és Magyarországon 1995-ben a GDP 60-70%-át a magánszektor adta, míg a kevésbé sikeres Bulgáriában és Romániában csupán a GDP 45%-50%-os volt ugyanez az arány. 2004-ben a vizsgált országokban relatíve egységes kép alakult ki. A magánszektor teljesítményének aránya a GDP-n belül Romániában 70% volt, míg Magyarországon, és Csehországban 85% körül alakult. Ebben nagy szerepe volt az új vállalatok létrejöttének, és a privatizációnak is.

Mint az előbb említettük, a reformországokban a többszintű rendszer bevezetése a finanszírozásban nem bizonyult könnyű feladatnak. Míg a bevételek majdnem minden reformországban központosítottak maradtak, addig a felelősség a nagy és növekvő kiadások egy részéért helyi és regionális szervezetekhez került. A döntés nem gazdasági megfontolásból történt, hanem gyakran – a csökkenő bevételek ellenére – a kiadások megtartására vagy emelésére irányuló politikai nyomásra. A kiadások decentralizációja lehetővé ennek ellenére tette a központi kormányzatok számára, hogy közelebb kerüljenek a deficitcéljaikhoz.

## AZ ÁLLAMI KIADÁSI OLDAL

Az átalakulás kezdetén a legtöbb reformországnak a nyugat-európai államokhoz képest magas állami kiadás/GDP aránnyal kellett szembesülnie. Majdnem minden reformországban a kiadások abszolút és relatív értéke is csökkent a GDP visszaesésének ellenére. Vagyis ha a

kiadási arány stabilnak mutatkozott volna, még akkor is restrikcióna lett volna szükség a szolgáltatások, támogatások, és szociális támogatások és más kiadások területén.

Ha a reformországok között megkülönböztetjük a gyorsan és lassan átalakulókat, úgy szembetűnővé válik, hogy a szociális kiadások a kilencvenes évek első felében a gyorsabban átalakuló országokban jobban emelkedtek, mint a lassabbakban. (Lásd Coricelli 1996) Ezzel együtt a támogatások lefaragása a gyorsabban fejlődő országokban drasztikusabb volt. 1989 és 1993 között a támogatások csökkenése a GDP arányában Lengyelországban, Csehországban, és Magyarországon 9,9, 20,6 illetve 7,3 százalékos volt, míg Romániában csupán 0,2 százalék.

Ha a költségvetési egyenlegek fejlődését vizsgáljuk, a gyorsabban fejlődő reformországoknak, amelyek a mélyreható változást választották, rövidtávon egy nagyobb szociális nyomást kellett leküzdeniük. Ma a szociális szolgáltatások 20%-ot tesznek ki a GDP-ből Lengyelországban, Csehországban és Magyarországon, ami jóval alatta marad az európai átlagnak. A reformországok szociálpolitikája politikailag nehezen volt kezelhető, és még ma is súlyos kihívásokkal kell megküzdeni. A szociálpolitikának, a munkanélküliek támogatását kivéve, továbbra sincs túl nagy jelentősége a térségben.

A szociálpolitikai reformra általában a magas költségvetési hiány miatt volt szükség. A magas munkanélküliség minden közép-kelet európai országban arra kényszerítette a kormányokat, hogy csökkentsék a munkanélküli támogatást, ami a kifizetéseket és a támogatás időtartamát is érintette. (lásd Ommander/Tolsto-Piatenko 1997). A munkanélküli segélynek a mindenkori átlagos fizetés százalékában való meghatározását majdnem minden közép-kelet európai országban 20%-ponttal, 40%-ra csökkentették. A munkanélküli segély Magyarországon ma is kevesebb, mint az átlagos fizetés 40%-a. (KSH 2005)

A gazdasági reformok a munkanélküliek támogatásán túl leginkább a nyugdíjrendszer érintették. Egyrészt a drasztikus támogatáscsökkenés, és az emiatt növekvő egyéni életvitelköltségek jelentősen több transzfertámogatást követeltek meg. Másrészt az újrastrukturálódást célzó intézkedések a vállalati szektorban pótlólagos terheknek bizonyultak a nyugdíjrendszerre nézve. A privatizáció, illetve számos állami vállalat bezárása kiterjedt leépítésekkel járt együtt, amely folyamat egyrészt a nyílt munkanélküliségbe torkollott, másrészt speciális korai nyugdíjazási programokon keresztül vezették le. Így egyszerre csökkent a járulékfizetők száma, miközben a nyugdíjjogosultak száma nőtt, ami a nyugdíjas-arány – a nyugdíjasok relatív száma a járulékfizetőkhez hasonlítva – megemelkedéséhez vezetett. Így nőtt meg a nyugdíjas-arány Magyarországon 47,0 százalékról (1989) hat év alatt majdnem 30 százalékpontot. (lásd IMF 1998). A korosztályok közötti megoszlás ezalatt változatlan maradt. (lásd Lodahl/Schrooten 1998) Ez azt mutatja, hogy a nyugdíjbiztosítási rendszerek hosszú ideje átalakításra szorulnak. 2000 óta a nyugdíjas-arány már 80% fölé emelkedett, de a korosztályi arány a kilencvenes évek eleje óta 16%-ról 2005-re csupán 27%-ra, ami az európai átlagnál egy kicsivel alacsonyabb.

A transzformáció során a nyugdíjrendszer finanszírozásából adódó problémákat tekintve, a közép-kelet-európai országoknak fontos reformlépéseket kellett megtenniük az ellátórendszerek területén. A leglényegesebb lépések a következők voltak: a nyugdíjkorhatár emelése, a viszonylag egyszerű korai nyugdíjazás és rokkantnyugdíjazás szigorítása, a munkavállalói járulék bevezetése, és a járulék-szolgáltatás megfeleltethetőségének a helyreállítása valamint a nyugdíjrendszer kivétele az államháztartásból.

A nyugdíjrendszerrel kapcsolatos fiskális nyomás elkerülésének érdekében Magyarországon megváltoztatták a nyugdíjmegállapítási szabályokat. Az átlagnyugdíj és az átlagfizetés aránya folyamatosan csökkent, 49,7 százalékról (1990) 47,3 százalékon át (1993) 41,4 százalékra (1996). A trend mára megfordult, a nyugdíjak aránya az átlagfizetéshez viszonyítva ismét majdnem eléri az 51%-ot (KSH 2005).

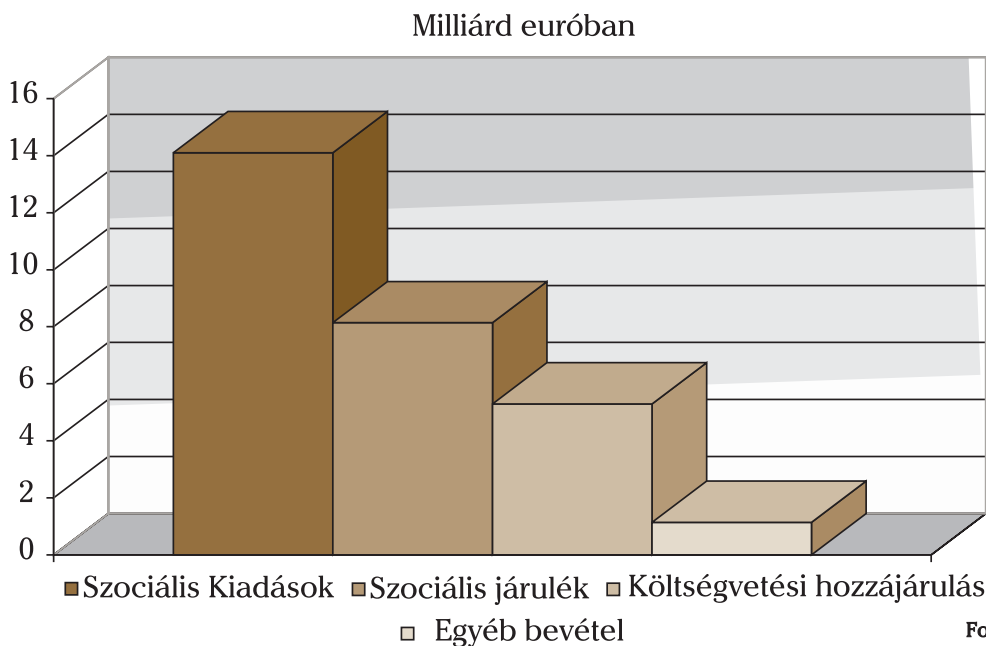
A kétséges pénzügyi fenntarthatóság miatt Magyarországon polarizált viták zajlottak a jövő nyugdíjrendszerének kialakításáról. A szociális biztosítórendszerek nemcsak hatalmas terheknek voltak kitéve az átalakulás éve alatt, hanem szociálpolitikai reformok céljai is voltak.

Milyen következményei voltak fiskális szempontból az illetékalapú rendszerről a tőkefedezeti szisztémára való paradigmaváltásnak a kilencvenes években? Az átalakítási fázisban emelkedő költségek jelentek meg azáltal, hogy a járandóságokat, amelyek a korábbi járulékos rendszerben keletkeztek, továbbra is el kellett ismerni, hogy ne kockáztassák meg erőteljes ellenállás kialakulását a nyugdíjrendszer átalakításával szemben. Ez azt jelenti, hogy a ma kifizetésre kerülő nyugdíjak továbbra is a rendszerben maradnak, pedig a legtöbb járulékos fizető a rendszert elhagyta, és már csak a saját nyugdíjára gyűjt.

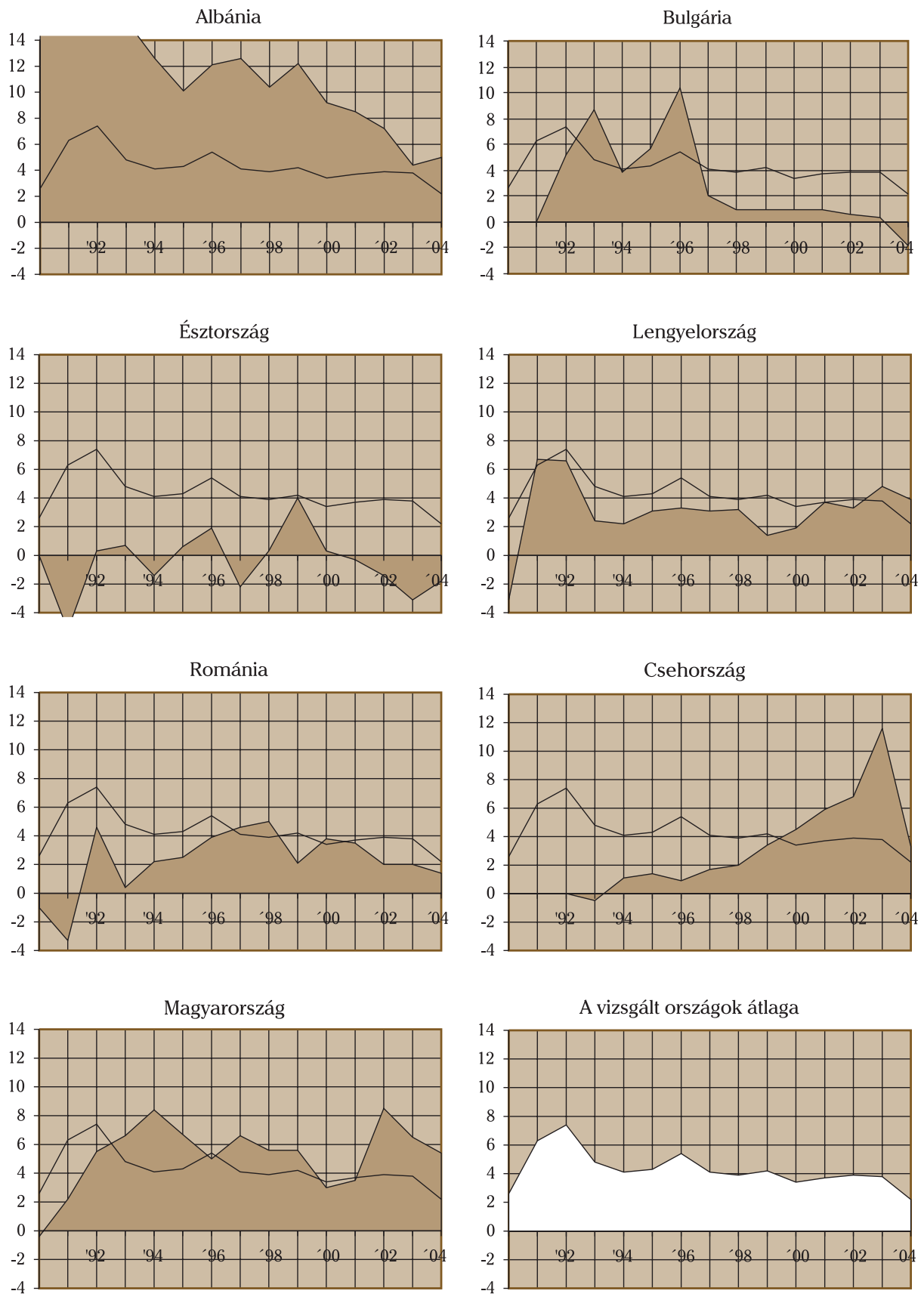
Másrésről, azon biztosítottak eddig elnyert járandóságait is el kell ismerni, akik átmennek a magánbiztosítókhoz. Ennek megfelelően a tényleges fiskális terhelés nagyon magas. Mint ahogy a 4. ábrán látható, évekkal a transzformációs folyamat kezdete után a szociális rendszerek fiskális krízisével kell számolni. Így 2002-ben a járulékbefizetések nagysága 8,14 milliárd euróval, körülbelül négy milliárd euróval maradt el a kiadások mögött. A költségvetési hozzájárulás a szociális rendszerekhez öt milliárd eurót tett ki.

## AZ ÁLLAMI KÖLTSÉGVETÉS HELYZETE

A társadalombiztosítás finanszírozása Magyarországon (2002)







Forrás: EBRD. Transition Report 1997, Transition Report 2001 u. Transition Report 2005.

Megjegyzés: A 2004. év értékei becslések. Az államháztartási hiány alakulását a sötétebb mező mutatja, a fekete vonal a vizsgált országok államháztartási hiányának az átlaga

4. ábra Államháztartási hiány a GDP százalékában 1990-től 2004-ig

Tekintve az állami kiadások csökkenését és a növekvő kiadási nyomást, a reformok kezdetén az állami költségvetés helyzete romlott. A legmagasabb értéket a költségvetési deficit a reformállamokban csak 1992-től érte el. Ez arra utal, hogy sok állami vállalat csak késéssel engedte el a fölöslegesé vált munkavállalókat. Emellett a reformországok kevés kivételtől eltekintve relatív bőkezű támogatásokkal próbálták ezt a szocialista érában nem ismert problémát orvosolni.

A fiskális konszolidációt a fejlettebb reformországok a szociális rendszerek támogatásainak csökkentésével érték el. A fejletlenebb reformországokban az alacsonyabb költségvetési hiány inkább arra utal, hogy a kormányok nem voltak képesek a megkívánt infrastruktúrafejlesztéseket, szociálpolitikai intézkedéseket és a célirányos gyors reformokat végrehajtani.

A 4. ábrán látható, hogy Magyarországon 1994-től 2002-ig a költségvetési hiány egyre csökkent, de 2004 óta az ország ismét 4 százalék feletti költségvetési hiánnyal küszködik. Annak ellenére, hogy az államháztartási hiány konszolidációja nem utolsó sorban a GMU-ba való belépés kívánalma miatt magas prioritással rendelkezik, még nem sikerült megfelelő eszközt találni a deficit csökkentésére.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A legtöbb reformország még mindig azon fáradozik, hogy gazdaságát és az államot mindenre kiterjedően átalakítsa. Fontos lépéseket tettek meg eddig. A konstitucionális elvek lefektetésén és az elvekben piacgazdasági rendszer kialakításán túl az állam egyre inkább felveszi a piacot szabályozó szerepét. Arra viszont nagyon oda kell figyelni, hogy a húrt túl ne feszítsék, valamint hogy a tortát ne osszák el még azelőtt, hogy kiveszik a sütőből. Az adórendszernek kompatibilisnek kell lennie az ösztönzőkkel, hisz az egyéni kezdeményezést segíteni kell, és nem megfojtani. Egyes országokban a kiadási oldalon még jobban meg kell jelennie az infrastrukturális fejlesztéseknek. Például Magyarországon a vasúti közlekedés fejlesztése még mindig elmarad a követelmények és lehetőségek mögött. Más fiskális reformokat, mint az állami szolgáltatások alapos javítását, számos országban tovább kell vinni. Az ebbe az irányba történő bátor lépések hozzá fognak járulni ahhoz, hogy a reformországok elérjék a megcélzott növekedést. Magyarország átlagosan 4% körüli mértékben növekedett az utóbbi öt évben, ennek megfelelően a munkanélküliségi ráta alacsonyabb, de költségvetési hiány magasabb lett. Ez utóbbi azonban rövidtávon akadályozza a GMU-ba való belépést. A privatizációs folyamat az országban lezárult.

## Források

- AGHION, PHILIPPE; SCHANKERMANN, MARK (1999). Competition, Entry and the Social Returns to Infrastructures in Transition Economies. CEPR Discussion Paper No. 2052. London.
- AGHION, PHILIPPE; BLANCHARD, OLIVIER (1994). On the Speed of Transition in Central Europe. EBRD Working Paper No. 6. London.

- BLANCHARD, OLIVIER (1997). *The Economics of Transition*. Oxford.
- COMMANDER, SIMON; TOLSTOPIATENKO, ANDREI (1997). Unemployment, Restructuring and the Pace of Transition. In: ZECCHINI, SALVATORE (Hrsg.). *Lessons from the Economic Transition*. Dordrecht.
- CORICELLI, FABRIZIO (1996). *Fiscal Constraints, Reform Strategies, and the Speed of Transition: The Case of Central-Eastern Europe*. CEPR Working Paper No. 1339. London.
- CORICELLI, FABRIZIO (1998). Restructuring, Phases of Transition and the Budget. In: AMBRUS-LAKATOS, LORAND; SCHAFFER, MARK E. (Hrsg.). *Fiscal Policy in Transition*. CEPR. Economic Policy Initiative No. 3. New York.
- EASSON, ALEX (1998). Tax Competition heats up in Eastern Europe. In: *Bulletin for International Fiscal Documentation*. Vol. 52. No. 5. S. 192-197.
- EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT. *Transition Report. Economic Transition in Central and Eastern Europe, the Baltic States and the CIS*. Verschiedene Jahrgänge. London.
- EUCKEN, WALTER (1952). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen.
- GENSER, BERND (1997). Tax Relief for Foreign Investor. Revised Paper Based on the Contribution to the Symposium "Tax Reform in Central and Eastern Europe", October 2-4, 1997, Zagreb.
- HOLZMANN, ROBERT (1992). Tax Reform in Countries in Transition: Central Policy Issues. In: *Public Finance in a World of Transition*. Proceedings of the 47th Congress of the International Institute of Public Finance.
- IMF. *World Economic Outlook May 1996. Focus on Fiscal Policy*. 1996.
- IMF. *World Economic Outlook May 1998. Focus on Fiscal Policy*. 1998.
- LOODAHL, M.; SCHROOTEN, M. (1998). Renten im Transformationsprozeß: Zur Lage in Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei. DIW Diskussionspapier Nr. 158. Berlin.
- MÜLLER, KATHARINA (1998). Vom Staat zum Markt? Rentenreformen in Mitteleuropa. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. 9. 1998. S. 163-189.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1934). *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- SIEBERT, HORST (1992). *Die reale Anpassung bei der Transformation einer Planwirtschaft*. Arbeitspapier Nr. 500. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2005). *Statistisches Jahrbuch 2005, Für das Ausland*. 2005.
- Központi Statisztikai Hivatal (2005). internet: [http://portal.ksh.hu/portal/page?\\_pageid=38,333387&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=38,333387&_dad=portal&_schema=PORTAL). Aufgerufen am 01.05.06.
- TANZI, VITO. *Transition to Market*. IMF. Washington D.C.. 1993.
- TANZI, VITO (1999). *Transition and the Changing Role of Government*. In: *Finance & Development*. IMF. Washington D.C.
- WORLD BANK (1996). *From Plan to Market*. World Development Report. May. Washington D.C.
- WORLD BANK (1997). *The State in a Changing World*. World Development Report, Washington D.C.