

Harminc év után szabadon: közpénzügyi restriktció vagy expanzió?

Bevezetés

A magyar közpénzügyi rendszer az 1970-es évek eleje óta egészen az aktív államvezérelt gazdasági metódus 2010-es létrejöttéig – leszámítva talán az ezredfordulón a Széchenyi Nemzeti Fejlesztési Terv Matolcsy György szavaival definiált szívet melengető időszakát – meglehetősen homogén képet mutatott. Az új gazdasági mechanizmus 1968-as bevezetését követő néhány lendületes évet követően az endogén tényezők fejlesztésére építő modellt „visszafogták”, majd a reformlendület mérséklésével szinte egyidejűleg kezdetét vette egy erős eladósodási hullám, amit a folyamatos, sőt növekvő infláció és a költségvetési hiányt egyoldalúan mérsékelni szándékozó lakossági jövedelemelvonások követtek. Sőt, az 1990-es évektől a belső magángazdaság terhére tett restriktív lépések is állandósultak. Kitapintható azonban egy markáns, a 2010-től hivatalba lépő új kormány működésével kezdődő korszakhatár. Jelentős mértékben csökkent a személyi jövedelemadó, kiteljesedtek a családtámogatási intézkedések, s előtérbe kerültek a forgalom típusú adók. A közpénzügyi és adóellenőrzési rendszer megerősítése ugyancsak a kiszámítható költségvetési gazdálkodás irányába terelte a folyamatokat. A 2013-tól bekövetkező jegybanki fordulat hatására pedig a kormányzati fiskális politikát támogató monetáris intézkedések felerősödtek, mind a vállalkozások finanszírozását támogató növekedési hitelprogram, a vállalati kötvényprogram, az államadósság-finanszírozás könnyítését szorgalmazó intézkedések és legfőképpen az alacsonyan tartott jegybanki alapkamat által. A 2010 után érzékelhető folyamatok – logikájukat és elveiket tekintve – igen nagy mértékben hasonlatosak az 1867-es kiegyezést követő dualizmus időszakához, vagyis az államvezérelt magyar kapitalizmus bölcsőjének tekinthető időszakhoz. Akkor is, és 2010 után is az állam aktív gazdaságbefolyásoló, -szabályozó és -ellenőrző feladatkört tölt be, építi, szervezi a piacokat, támogatja a vállalkozásokat, mondhatni expanzív intézkedéssorozatot tesz a nemzetgazdasági teljesítmények fokozása érdekében. A piaci, főleg a hazai piaci szereplőket bevonja, érdekeltté teszi a gazdasági folyamatok fejlesztésében. A vizsgálati körbe emelt 1970–2010 közötti intervallumnak a jellemzője viszont a költségvetési szociális támogatások állandósuló mérséklése, a vállalatok részére adott piaci kedvezmények kényszerből történő leépítése, sőt mindezek ellenére egy erős költségvetési, vállalati és háztartási szektorbeli eladósodás, aminek hatására az államháztartási adósság az 1970-es évek elejétől 1990-re 21 milliárd dollárra, majd 2010-re 140 milliárdra emelkedett. A folyamatosan államcsőddel fenyegető helyzet kivédése a polgári kormány működésében prioritást élvez. A munkaerőpiac kibővítése, a kedvezőbb, mérsékeltebb adózási forma, az anyagi érdekeltség előtérbe helyezése, s nem

kis mértékben a Magyar Nemzeti Bank gazdasági növekedést és pénzügyi stabilizációt támogató intézkedései hatására eltűntek az adóemelések, szociálistámogatás-megvonások, sőt kiteljesedett az anyagi jólét, az életszínvonal és a nemzetgazdasági stabilitás.

A közel egy évtized alatt végbement folyamat következtében 2020 elején, a Covid-19 okozta járványválság erős makrogazdasági pozíciókban találta az országot. A dolgozat – terjedelmi korlátokat figyelembe véve – vázlatosan tekinti át a 2010 után hatályba lépő közpénzügyi tárgyú törvényi változásokat, gazdaságrendező elveket, s utal az elért makrogazdasági eredményekre is, vagyis a változások számokban is kifejezhető hatásaira.

A 2010 utáni közpénzügyi rendszerváltás főbb elvei

Magyarországon 2010 után ment végbe a piaci szektor, különösen a hazai vállalkozások, továbbá a közszektor stabilitását és hatékonyságát előmozdító közpénzügyi rendszerváltás, amelynek megalapozására számos új jogszabály született. A fiskális és monetáris térre vonatkozó változások mellett a közpénzügyi kontrollkörnyezet is megerősödött. A 2010 nyaratól nagy számban megalkotott új törvények, az intézményi változások és a gazdaságfejlesztési, közigazgatás-fejlesztési kezdeményezések azt célozzák, hogy a magyar nemzetgazdaság képes legyen a fenntartható fejlődésre.

Az állami tulajdon arányának növelése, az állam gazdaságbefolyásoló és ellenőrző szerepének erősítése, a piaci szereplők tevékenységének célirányosabb szabályozása, a közteherviselés „arányosítása”, a hazai tulajdonosi háttérű vállalatok piaci terjeszkedésének állami támogatása az új közpénzügyi modell legfontosabb rendszerelemei. 2013 márciusától megtörtént a jegybanki monetáris politikai váltás is, ezt követően az MNB az eszközeit az inflációellenes politika mellett a gazdasági növekedés és a pénzügyi stabilitás elősegítésére fókuszálja. A jegybankpolitikai intézkedésekkel Magyarországon kiteljesedett a közpénzügyi rendszerváltás.

A törvényalkotó az új közpénzügyi modellt erős jogi háttérrel ruházta fel. A jogszabályi hierarchia csúcsán álló Alaptörvény alkotmányos szintre emelte a közpénzügyek tárgykörét. A közpénzekről szóló fejezet tartalmazza a központi költségvetésre, az államadósságra, a nemzeti vagyonra, az átláthatóságra, a közteherviselésre, a Magyar Nemzeti Bankra, a Költségvetési Tanácsra, illetve az Állami Számvevőszékre (ÁSZ) vonatkozó főbb szabályozásokat. Ennek az Alaptörvény-fejezetnek az a célja, hogy „betartandó”, „érvényesítendő” jogszabályi alapját adja a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodásnak, stabil államműködésnek. Kolozsi és társai¹ alapján a 2010 után bekövetkező állampénzügyi megújulás hozzájárul a magyar állam és a gazdasági szereplők tartós és hatékony kooperációjához, ami lehetőséget biztosít a jól irányított állam kiépítésére. A stratégiai irányváltás szükséges lépés volt, hiszen a magyar gazdaságot évtizedeken át a magas külső eladósodottság, valamint a belső

¹ Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka: Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon. *Polgári Szemle*, 13. (2017), 4–6. 28–51, 24.

egyensúlytalanság jellemezte. György és Veress² tanulmánya arra utal, hogy a magyar gazdaság kihívásait a múlt hibás stratégiai döntései eredményezték, így a 2010 után tett intézkedések az örökölt problémák kezelésére irányultak. Lezajlott a nagy elosztórendszerek átalakítása, a központi és a helyi önkormányzati szint közötti munkamegosztás újragondolása. A változások egyik legfontosabb célja az volt, hogy a gazdaságpolitika mozgásterét növeljék, biztosítsák az átláthatóságot és a kiszámíthatóságot, kialakítsák a munkaalapú társadalmat, ugyanis minél többen dolgoznak, annál erősebb a társadalom.³

A 2010 utáni gazdaságpolitikai intézkedések azért is figyelemre méltók, mert a költségvetés kiigazítása nem megszorításokkal járt, hanem a belföldi rezidensek irányába az adóterhek mérséklésével, egyenletesebb „eloszlásával” és ezzel párhuzamosan,⁴ igazolása szerint, a gazdaság kifehérítésével. Az élőmunkát és a vállalati jövedelmeket adóztató közvetlen elvonások helyébe a közvetett, forgalmi típusú adók léptek, amelyek a költségvetési szektor forrásfeltöltését hatékonyabban szolgálják, s a munkaerő is kedvezőbb viszonyul a forgalmi-fogyasztási stádiumban megvalósuló adóelvonásokhoz, mint a munkabérből történő közvetlen adóztatáshoz. A Költségvetési Tanács jogköreinek megerősítése pedig a szabályalapú költségvetési gyakorlat kiteljesedését hozta. Az adópolitikai változások és az ellenőrzési rendszer szigorítása hatására Magyarország 2013 nyarán kikerült az Európai Unió túlzottdeficit-eljárása alól, amelybe már 2004-ben, az EU-tagság megtörténtekor bekerült.

Az új Alaptörvény közpénzügyi vonatkozásai

A magyar közpénzügyi rendszer átalakítása mögött erős törvényi felhatalmazás áll. A jogrendszer, s általa a gazdaság átalakításának alapja a 2012-től hatályos Alaptörvény. A Magyar Köztársaság korábbi alkotmánya⁵ 2012. január 1-jén hatályát veszítette. A 2010 után formálódó állampénzügyi rendszerben az Alaptörvény a törvényeken belül különbséget tesz a sarkalatos törvényeket illetően, ugyanis sarkalatos törvénynek minősül az a törvény, „amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.⁶ Magyarország Alaptörvénye 32 sarkalatos törvényre utal, amelyek közül a fontosabb közpénzügyi tárgyúak a következők: az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi

² György László – Veress József: A 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell / The Hungarian Economic Policy Model After 2010. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 360–381.

³ Schlett András: Közpénzügyi szemléletváltás: Elmozdulási irányok a gazdaságpolitika nagy elosztórendszereiben 2010 után. *Új Magyar Közigazgatás*, Különszám, (2017). 29–41, 13.

⁴ Varga József: Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifehérítésének pályája Magyarországon 2010 után. *Pénzügyi Szemle*, 62. (2017), 1. 7–20. 14.

⁵ 1949. évi XX. törvény.

⁶ Alaptörvény T cikk (4) bekezdés.

CCVIII. törvény.⁷ Lényeges különbségek fedezhetők fel a korábbi alkotmány és a jelenlegi Alaptörvény között, különösen az utóbbi, és a hozzá kötődő közpénzügyi sarkalatos törvények kétharmados beágyazottságát illetően, amelyek a kedvező folyamatok mögé egyfajta stabilitást biztosítanak.⁸

A költségvetési ellenőrzés átalakítása

A hazai közpénzügyi reform következtében a jogszabályi háttérrel – mint említettük – az Alaptörvény mellett a sarkalatos törvények biztosítják. Az új számvevőszéki törvényt⁹ a sarkalatos törvények között elsőként fogadták el. A nemzetközi elvárásoknak megfelelő törvény megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, kiszélesítette az ellenőrzés jogkörét, és megnövelte az ellenőrzések átláthatóságát. A közpénzügyi rendszer felértékelődésével az Állami Számvevőszék feladatköre is kiemeltté vált. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogosítványainak kiszélesítése a szervezet működését is átalakította. A törvény új feladatkörrel és jogosítványokkal ruházta fel, és ezekkel az eszközökkel az ÁSZ a törvényi előírások figyelembevétele mellett szabadon élhet. A Költségvetési Tanács munkájának támogatásához készítendő elemzések elkészítése is a feladatai közé tartozik,¹⁰ a Nemzeti Bankkal egyetemben. Mindkét szervezet elnöke a költségvetési fejelem felett őrködő Költségvetési Tanács tagja.

Az új törvényi szabályozás megerősítette az ellenőrzés függetlenségét. Az Alaptörvény mind személyi, mind feladatköri, mind pedig szervezeti megközelítésből is meghatározza a függetlenség státuszát. Az intézmény szervezeti függetlenségének tekintetében határozott változtatásokra került sor. Az új ÁSZ-törvény szerint az Állami Számvevőszék valamennyi más szervezettől független az ellenőrzési tevékenysége során. Az új ÁSZ-törvény megerősítette a szervezet pénzügyi függetlenségét is. Az új ÁSZ-törvény megfogalmazza továbbá, hogy az ÁSZ saját működési költségvetését úgy kell megállapítani, hogy annak összege ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél, illetve a szervezetnek új feladatokat kijelölni csak úgy lehet, hogy a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet is egyidejűleg biztosítják. Az új szabályozás értelmében az Állami Számvevőszék munkavállalói és vezetői díjazásának a mértékét az ÁSZ-törvény tartalmazza, a kormány nem befolyásolhatja a számvevői állomány illetményét.¹¹

Az ÁSZ a jogszabályi változásokkal egyidejűleg új feladatok elvégzésére kapott felhatalmazást. Az ellenőrzési feladatokon túlmenően a tanácsadói, elemzési, tanulmányké-

⁷ Rixer Ádám felsorolásából kiemelve, lásd: Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012. 162.

⁸ Jakab András – Szilágyi Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben*. Budapest, MTA, 2015.

⁹ Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, továbbiakban: új ÁSZ-törvény.

¹⁰ Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 39–59.

¹¹ Domokos László: Az Állami Számvevőszék jogosítványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 299–319, 21.

szítési, valamint véleményezési kötelezettségek is megjelentek a szervezetnél. Az ÁSZ új feladatkörei a közpénzekkel való hatékony és átlátható gazdálkodást, a közszolgáltatást biztosító intézmények eredményesebb működését támogatja. A közpénzügyi rendszerben az átláthatóság és elszámoltathatóság megvalósulása erősíti a közbizalmat a megfelelő minőségű kommunikáció biztosítása mellett.¹²

Az önkormányzati szabályozás változása

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 2013. január 1-jével hatályát veszítette, és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) lépett a helyébe. A korábbi szabályozás a demokratikus működésre, az önkormányzati autonómiára és a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítésére fókuszált, amelynek túlzó volta lényegesen hozzájárult az önkormányzatok eladósodásához. A települési önkormányzatok finanszírozása a rendszerváltozás teljes időszakában ellentmondásos volt, a rájuk vonatkozó ellenőrzési rendszer pedig nem volt kompakt. A központi kormányzat folyamatosan terhelte az önkormányzatokra az állami feladatokat, amihez nem biztosított megfelelő finanszírozást. Következésképpen megjelent az önkormányzati alrendszer növekvő működési, majd felhalmozási hiánya, sőt adósságállománya. A 2004-es európai uniós csatlakozást követően megnyitkák a települési önkormányzatok előtt is az EU-pályázatok, -támogatások, amihez viszont a települések nem rendelkeztek elégséges saját erővel. A baloldali liberális kormány a pénzsűke áthidalására lehetővé tette, hogy az önkormányzatok a saját erő bemutatására hitelt vegyenek fel, kötvényt bocsássonak ki, aminek következtében viszont tetemes, visszafizetésre esélytelen adósságállományuk alakult ki. Súlyosbította a helyzetet, hogy a visszerhes kötelezettségek bevállalása devizaalapon történt, viszont a települések nem rendelkeztek devizabevételekkel, amely a 2007–2008-as válság árfolyam-eltérítő hatásai következtében kezelhetetlen tartozásállományt okozott. Probléma volt az is, hogy a megvalósított beruházások nem termelő jellegűek voltak, így hozam-előállító képességük nem volt, és ez likviditási csapdába taszította a településeket. 2011 és 2014 között került sor az önkormányzati konszolidációra, ennek során a központi költségvetés átvállalta a települési önkormányzatok tartozásállományát, s egyidejűleg új feladat- és szabályozási környezetet hozott létre a számukra.¹³

Az új jogszabály, az Mötv. követi az új Alaptörvény logikáját, s így a korábbi, indokolatlanul erős önkormányzati autonómiát biztosító szabályozás megszűnt. Míg az Alkot-

¹² Domokos László: *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019. 218.

¹³ Lentner Csaba: The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Pénzügyi Szemle – Public Finance Quarterly*, 59. (2014), 3. 310–325; Hegedűs Szilárd: A magyar önkormányzati rendszer gazdálkodása 1990-től napjainkig. In Monika Gubanová (szerk.): *Legal, economic, managerial and environmental aspects of performance competencies by local authorities, 2017*. 5th International Scientific Correspondence Conference, Nyitra, Slovak University of Agriculture in Nitra, 2018. 168–178, 10; Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba – Molnár Petronella: Past and Future: New Ways in Municipal (Property) Management after Debt Consolidation. In Focus: Towns with County Rights. *Pénzügyi Szemle*, 64. (2019), 1. 51–71.

mány a helyi közügyek önálló, demokratikus intézésének jogát az önkormányzashoz való kollektív alapjogként írta le, addig az Alaptörvény az önkormányzatok fogalmát a közügyek és a közhatalom helyi gyakorlásának eszközeként fogalmazza meg. Bár az Alaptörvény több esetben megismétli az Alkotmány normaszövegét, mégsem teszi az önkormányzashoz való jogot alkotmányos alapjoggá. Az önkormányzati rendszer átalakításához a Stabilitási törvény¹⁴ és a Nemzeti vagyonról szóló törvény¹⁵ vonatkozó szabályai is hozzájárultak. Ezek a törvények is rendelkeznek az önkormányzatiság gyakorlásához szükséges pénzügyi autonómia keretfeltételeiről.¹⁶

A bevezetett új törvény legfontosabb tartalmi változásai: csökkentek az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatai, kikerült az önkormányzati rendszerből az államigazgatási hatósági feladatok jelentős része, közszolgáltatási funkciók elvonása a megyei önkormányzatoktól, kötelező társulás bevezetése bizonyos esetekre, szigorodó törvényességi felügyelet és gazdálkodási szabályok, feladatfinanszírozás megjelenése, illetve a polgármester szerepének erősödése a képviselő-testülettel szemben. Az önkormányzati rendszer átalakítása a gazdaságossági, hatékonysági és szakmai szempontok korábbinál erőteljesebb figyelembevételére irányult.¹⁷ A települési önkormányzatok tulajdonában lévő közüzemi vállalatok szabályozásában is változások következtek be. Már 2010-ben az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörét kiterjesztették a vállalati körre, sőt a Számvevőszék kiemelten ellenőrzi az anyagi közszolgáltatást végző közüzemek működését, hatékonysági helyzetét. A hatósági árszabályozás (rezsicsökkentés) hatására előálló nettó árbevétel „fékeződésre” pedig a megerősített kontrollkörnyezet megfelelő (kikényszerítő) gazdálkodási módot teremtett, vagyis a közüzemi cégek a hatékonyságuk javulása által jórészt tudják kompenzálni a közüzemi fogyasztói árak mérséklésével előálló nettó árbevétel-csökkenésüket.¹⁸

Monetáris politikai fordulat Magyarországon

A magyar monetáris politika kapcsán lényeges hangsúlyozni, hogy már 1987-ben létrejött (visszaállításra került) a kétszintű bankrendszer. A piacgazdasági átmenet elején a jegybank aktivizálódott a reálszektor és az államadósság refinanszírozása területén is. Ám a nyugat-európai tendenciákat, sőt követelményeket rosszul (engedékenyen) értelmezve, illetve egyoldalúan érvényesítve az 1990-es évek közepére már ki is vonult a mezőgazdaság és a hazai vállalkozások refinanszírozásából, sőt az ezredfordulóra az államadósság refinanszírozásában vitt „könnyítő” műveleteit is feladta. Igazolható ugyanakkor, hogy mind a kezdő vállalkozásoknak, mind a szétesőben lévő agráriumnak

¹⁴ 2011. évi CXCV. tv.

¹⁵ 2011. évi CXCVI. tv.

¹⁶ Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 167.

¹⁷ Hegedűs (2018): i. m.

¹⁸ Lentner Csaba – Hegedűs Szilárd: A 100 százalékban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi kockázatainak vizsgálata 2009–2018 között. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 30–43.

égető szüksége lett volna a hosszabb futamidejű, kedvezőbb kamatozású jegybanki forrásokra. Az államadósság finanszírozásából történő kivonulást pedig a jegybank korábbi vezetői azzal magyarázták, hogy ez a költségvetési szektort elkényelmesítené, miáltal a jegybanki pénz szinte korlátlanul igénybe is vehető az emissziós monopólium által. Lényeges azonban arra utalni, hogy a költségvetési szektorban folyamatosan jelen lévő, sőt növekvő összegű és GDP-arányú hiány fő oka az aszimmetrikus adószerkezet volt, amely elégséges feltöltést a központi költségvetésnek nem biztosított, míg a munkanélküliségi, termelési anomáliák okán az állami támogatásokra állandósuló, sőt mi több, növekvő igény jelentkezett. A jegybank hiány- és államadósság-kezelési műveletekből történő kivonásával pedig még nőtt is a magyar költségvetés kiszolgáltatottsága, hiszen így – elégséges belső tőkeakkumuláció hiányában – szinte a teljes deficitet, adósságot kívülről, devizakülföldiektől lehetett csak lefinanszíroztatni, és ez a kamatokat is felfelé emelte, a külföldiektől igen nagy mértékben függővé tette. Az ország külső sérülékenysége ezáltal tovább fokozódott. A jegybanki politika az egyes mandátum elvét követte, azaz az infláció leszorításában látta jegybanki célját megvalósítani, ezen a területen viszont számottevő eredményt nem ért el, csak a 2010-es fiskális konszolidáció után (2. ábra). Igazolható mindezek által, hogy a költségvetési hiány és az infláció kérdése egymással összefüggő terület, vagyis a növekvő költségvetési hiány inflatorikus hatásokat generál. Sőt, a hiány, és a belőle adódó (kumulált) államadósság finanszírozására kifizetett kamat pedig miáltal a központi költségvetésből teljesítődik, még hozameredménnyel nem fedezett költségnek is minősül, ugyanis a rendszerváltozást követően jelentkező hiány nem a termelési szektor felé irányzott külföldi hitelekkel, hanem a termelési színvonal romlásának költségvetési kompenzálásából, hanem a rosszul szervezett közpénzügyi politikából (aszimmetrikus adószerkezet, makrogazdasági problémákra kevésbé fókuszáló jegybanki működés) fakadt. Az ezredfordulót követő időszak jegybanki és pénzpiaci felügyeleti működését viszont a „negatív gyakorlat” megtartása mellett még az is jellemezte, hogy a bankokra, pénzügyi ágazatra, hitelezési tevékenységre vonatkozó szabályozási és ellenőrzési tevékenység nem tudta megakadályozni a lakosság eladósodását, különös tekintettel devizakitettségeinek drasztikus emelkedését. Sőt, a 2007–2008-as kezdeti válságéveket követő öt éven át a jegybank korábbi vezetése érdemi beavatkozás nélkül szemlélte a háztartások devizaadósság-csapidába történő bezáródását.

Magyarországon a monetáris politikai fordulat 2013 márciusától teljesedett ki. A Magyar Nemzeti Bankot aktívabb jegybanki szerepvállalás jellemzi, és proaktív lépéseket tesz a jegybanktörvényben rögzített mandátumainak teljesítése érdekében, sőt mi több, mandátumát nem csak az infláció moderálására értelmezi. A fordulat első lépése, már a polgári kormány által delegált többségi monetáris tanácsstagok hatására, a 2012 nyarán elindított kamatcsökkentési ciklus volt. A kamatcsökkentés révén 2016-ra az irányadó ráta elérte a jegybank 90 éves történetének historikusan legalacsonyabb, 0,9%-os szintjét, ami 2020-ban még tovább csökkent (2020-ban 0,6%). A kamatcsökkentési ciklus mérsékelte a kereskedelmi banki kamatokat, támaszt nyújtott a gazdasági növekedéshez, támogatta a jegybanki inflációs cél középtávú elérését, olcsóbbá és biztonságosabbá tette az államadósság finanszírozását, illetve javította az MNB eredményét. A válság során

megnőtt a jelentősége a nem hagyományos (nem konvencionális) eszközöknek, amelyek gyakoriságukban, volumenükben, futamidejükben, árazási kondícióikban és esetenként a partnerkör tekintetében eltérnek a hagyományos eszközöktől.¹⁹

A nem hagyományos eszközök körében fontos elem a hiteltenderek meghirdetése hosszabb lejáratokon, ennek célja a hitelezés élénkítése, az erős hitelkínálati korlátok oldása, valamint a devizapiaci likviditási feszültségek enyhítésére devizacsere-eszközök alkalmazása. A Magyar Nemzeti Bank három szakaszban (2013. június–szeptember; 2013. október – 2014. december; 2015. március–december) hirdette meg a növekedési hitelprogramot, amelynek célja a szigorú hitelezési feltételek oldása a likviditáskorlátos kis- és középvállalkozói (KKV) szektorban, a pénzügyi stabilitás megerősítése, valamint az ország külső sérülékenységeinek csökkentése.²⁰ Megtörtént a devizahitelek kivezetése a végtörlesztéshez kapcsolódó devizatömeg jegybanki biztosításával. 2014. október – 2015. március között a fogyasztói devizahitelekkel kapcsolatos elszámolásokhoz és forintosításukhoz kapcsolódó euróeladási tenderek realizálódtak, 2015 augusztusában a svájcifrank-eladási tenderek, amelyek célja a bankok árfolyamkockázatának kezelése, csökkentése. A devizatenderek úgy tették lehetővé a forintosítást, hogy a bankok devizakereslete nem volt hatással a forint árfolyamára. A jegybanki tenderek hozzájárultak a magángazdaság devizakitettségének és a hazai bankok rövid külső adósságának csökkenéséhez, így az ország külső sérülékenységeinek mérsékléséhez is. A külső sérülékenység csökkentése érdekében az MNB 2014 tavaszán meghirdette az államadósság belső forrásokból történő finanszírozásának erősítését, a külső forrásokra való ráutaltság csökkentését célzó önfinszírozási programot. A program a külföldi befektetők által tartott magyar devizaadósságot a bankok által finanszírozott forintadósságra cseréli le, ezzel csökkentve a devizaadósságot és a külső adósságot.²¹ A Nemzeti Bank kamatpolitikája, gazdasági növekedést támogató intézkedései, és a széles értelemben vett (államháztartási, vállalati, lakossági-háztartási) pénzügyi stabilitást eredményező intézkedései 2013–2020 között egy látványos növekedési periódus hátterét biztosították.

A magyar gazdaságpolitika makrogazdasági eredményei 2010 után

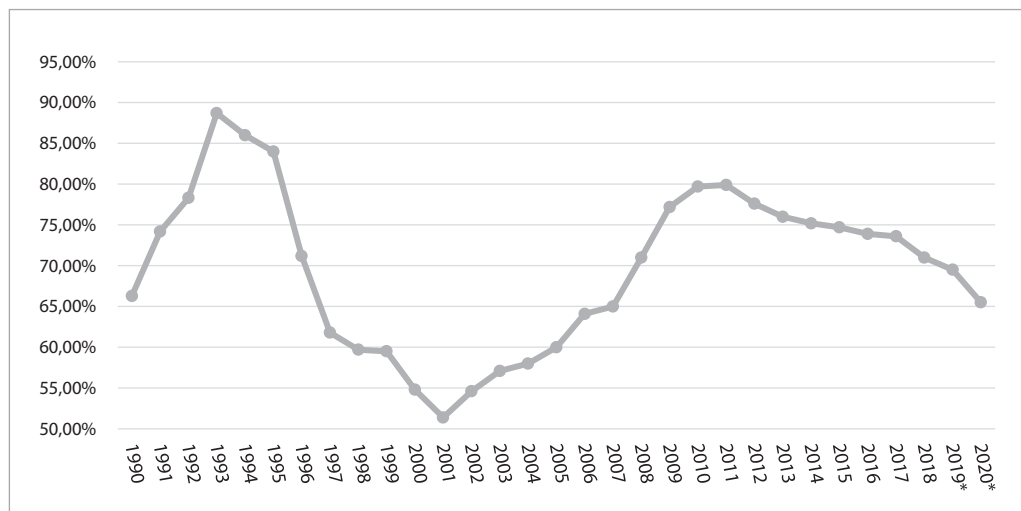
A fiskális, majd a monetáris politikai fordulat eredményei számszerűsíthetők. A gazdaságpolitika minőségét kifejező mutatószámok javuló tendenciát mutatnak. A belső egyensúlytalanságokra tett intézkedés eredményeképp a foglalkoztatási ráta 9 százalékponttal nőtt (s 2019 IV. negyedévében 70,3% volt a ráta mértéke), a kis- és középvállalkozások teljes adóterhelése 9,1 százalékponttal csökkent, valamint a bérhányad is nőtt

¹⁹ Kolozsi Pál Péter – Hoffmann Mihály: A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 1. 9–34.

²⁰ Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Kairosz, 2015. 644.

²¹ Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs: Phasing out Household Foreign Currency Loans. Schedule and Framework. *Pénzügyi Szemle*, 14. (2015), 3. 60–87.

az adóterhek csökkentése, illetve az adókedvezmények bevezetése mellett.²² 2010 után folyamatos csökkenést látunk a GDP-arányos államadósság mértékében (1. ábra), ami az összehangolt fiskális és monetáris intézkedések következménye. Szélesebb értelemben kezelve az államadósság alakulását, leírható, hogy annak csökkenése történelmi léptékű. 2011 és 2019 között az államadósság külföldi aránya a GDP százalékában 66%-ról 34%-ra mérséklődött, míg a devizaaránya 50%-ról 17%-ra. Összességében pedig, mint az ábra is mutatja, a közel 90%-os szintről 65%-ra redukálódott. Az államadósságot lényegében „kinőtte” a nemzetgazdaság teljesítménye, a lendületes GDP-emelkedési ütem.



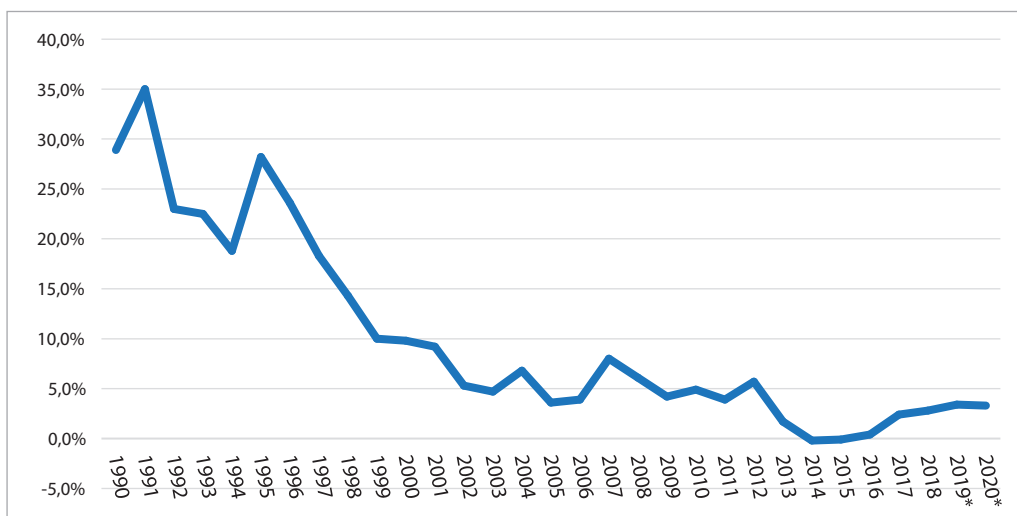
1. ábra: Az államadósság alakulása a GDP százalékában Magyarországon

Megjegyzés: Az eredeti 2019-es zárszámadási és 2020-as költségvetési törvényekben meghatározott adatokat *-gal jelöltük.

Forrás: KSH és 2019-es, 2020-as költségvetési törvény – ez utóbbi a 2020. március 17-ei állapot alapján

A KSH és a Magyar Nemzeti Bank inflációs jelentése alapján 2012 és 2016 között nagymértékű javulás figyelhető meg az inflációs ráta alakulásában (2. ábra). A Magyar Nemzeti Bank a jegybanktörvény szerinti mandátumát érvényesítve fő feladatának tekinti a pénz vásárlóerejének (inflációnak) a kézben tartását (moderálását), de úgy, hogy eszközeit kiépítve és felhasználva a gazdasági növekedést és a pénzügyi egyensúlyt fenntartó politikát folytat.

²² György–Veress (2016): i. m. 360–381.

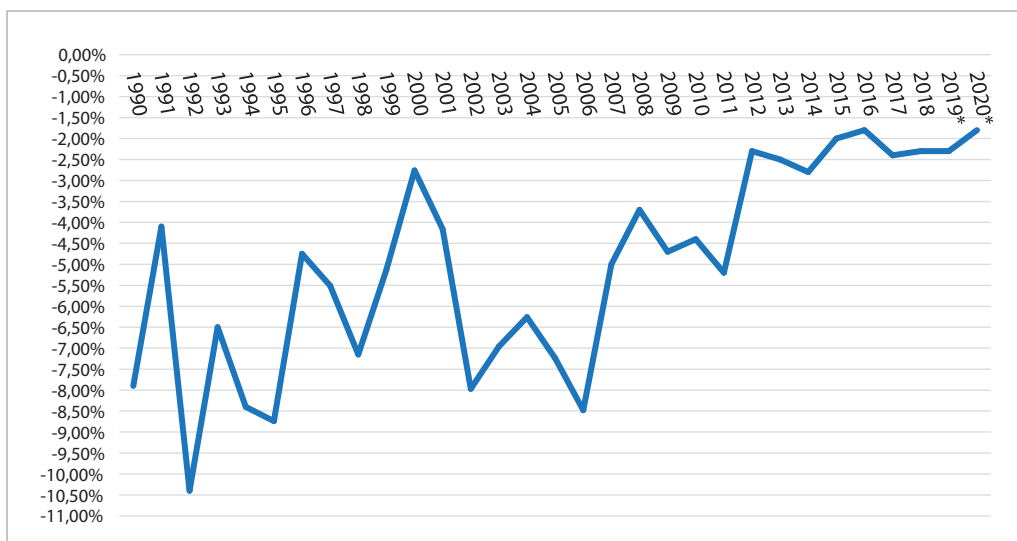


2. ábra: Az inflációs ráta alakulása Magyarországon

Megjegyzés: Az MNB inflációs jelentése által közölt adatokat *-gal jelöltük.

Forrás: KSH és az [MNB 2019-es inflációs jelentése](#) alapján

Az államadósság csökkentésével párhuzamosan a GDP százalékában kifejezett költségvetési hiány is mérséklődött (3. ábra), ami az adószervezeti változásoknak és az erősebb adó- és költségvetési ellenőrzésnek egyaránt tulajdonítható.



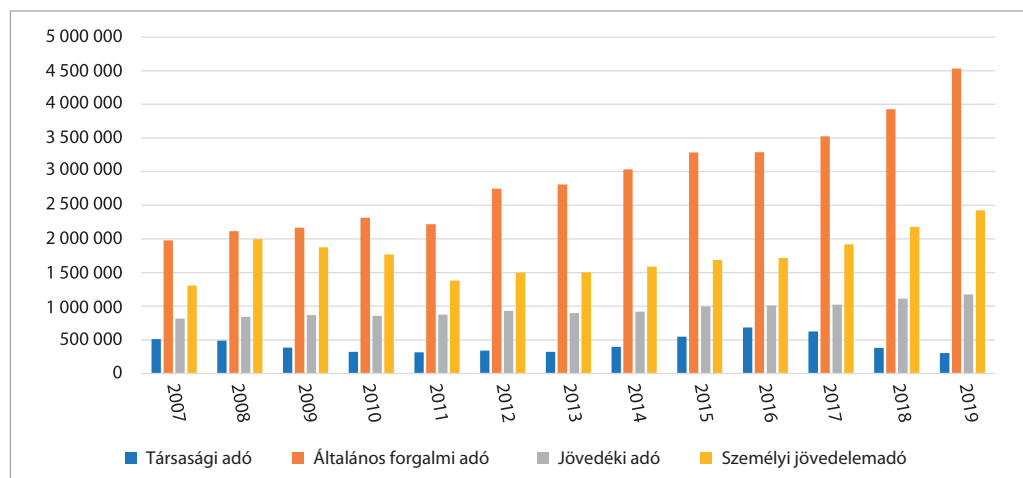
3. ábra: Költségvetési hiány a GDP százalékában Magyarországon 1990 és 2020 között

Megjegyzés: A költségvetési törvényekben meghatározott adatokat *-gal jelöltük.

Forrás: KSH és [2019-es, 2020-as költségvetési törvény](#) – ez utóbbi a 2020. március 17-ei állapot alapján; az 1990–1996 közötti adatgyűjtéseket egyedi adatközlés alapján mutatjuk be.

A gazdaság versenyképességének javítására tett lépések voltak az adóterhek csökkentésével egyidejűleg a gazdaság kifehérítésére meghozott intézkedések. 2010 után több lépcsőben történt meg a jövedelemadó átalakítása. 2010-ben az szja mértéke csökkent, s nőtt a jövedelem felső határa, 2011-ben bevezették az egykulcsos jövedelemadót, s egy szélesebb körű családi adókedvezményt, 2012-ben megszűnt a szuperbruttósítás, az adójóváírás, illetve eltörölték az adóalap-kiegészítést. 2013-ban valamennyi jövedelemkategóriában eltörölték a szuperbruttósítást, valamint számos kedvezményt vezettek be a munkaerőpiacon, 2014-ben pedig bővítették a családi adókedvezményt is.²³ 2016-ban az szja-kulcsot 16%-ról 15%-ra csökkentették, s a jövedelemadó csökkentése mellett más adónemekben is megfigyelhető volt csökkentés (gondolunk itt a főbb adónemek közül például az új lakás áfájának 5%-ra csökkentésére, valamint egyes élelmiszerek, a hús áfájának csökkentésére, a társaságiadó-kulcs 9%-ra mérséklésére).²⁴ Az adóbeszedés hatékonyságának növelésével lehetőség nyílik az adókulcsok csökkentésére, és ezáltal a gazdaság versenyképességének javítására, amely egy általánosan elfogadott közgazdasági vélekedés.

A 4. ábrából látható, hogy bizonyos termékek áfájának csökkentésével, illetve a személyi jövedelemadó adókulcsának mérséklésével, illetve adókedvezmények növelésével a főbb adónemekből származó bevétel nem esett vissza a hatékony adóbeszedésnek és a felpörgetett gazdaságnak köszönhetően, sőt bebizonyosodott, hogy a forgalmi ágon beszedett adók költségvetési szempontból célravezetőbbek. Adózói szempontból pedig könnyebben teljesíthetők a kilenc év alatt a kétszeresére emelkedett nettó bérek következtében.



4. ábra: A főbb adónemekből származó bevétel alakulása 2007 és 2019 között (adatok millió Ft-ban)

Forrás: KSH-adatbázis

²³ Csomós Balázs – P. Kiss Gábor: Az adószerkezet átalakulása Magyarországon 2010-től. *Köz-Gazdaság*, 9. (2014), 4. Különszám az adópolitikáról. 61–80.

²⁴ Domokos (2019b): i. m.

Összegzés

A magyar közpénzügyi rendszer minőségét és jellemzőit vizsgálva konstatálható, hogy a 2010-es kormányváltást követően egy új gazdasági modell jött létre, jellemzői az állampénzügyi mechanizmusok nemzeti hatáskörben történő kezelése felé történő határozott elmozdulás, a költségvetési jog visszaszerzése, illetve a jegybanki működés széles makrogazdasági síkban és társadalmi kontextusban történő érvényesítése. A piaci szereplők észszerű befolyásolására, hatékony szabályozására és ellenőrzésére építő állampénzügyi gyakorlat az adószabályozás (adóterhelés) arányosításával és az ellenőrzés elmélyítésével, a gazdaság állami befolyásolás általi felpörgetésével, a munkahelyek és a fizetőképes kereslet (jövedelmek) dinamikus gyarapításával s a jegybank gazdasági növekedést támogató monetáris politikájával tartós gazdasági növekedési fázisba került, a pénzügyi egyensúly megtartása mellett. Az állampénzügyi rendszer az endogén tényezők fejlesztése, s nem mellőzve a közösségi térre vonatkozóan is értékalkotó nemzetközi tőke további letelepedésének támogatását, a hazai tulajdonban lévő vállalkozási potenciál erősítését szem előtt tartva egy, a 19. század végétől a 20. század első évtizedéig alkalmazott metódushoz, módhoz hasonlatos nemzeti kapitalizmusépítési fázisba kezdett. Az újra-éledt struktúra jellemzője az állampénzügyek önállósági fokának emelése, az államadósság kellően diverzifikált finanszírozása, a magas beruházási aktivitás, a munkalapú társadalom fejlesztése, a versenyképes, közteherviselést érvényesítő adórendszer, mindezeket átfogva az állam aktív piaci jelenléte. A politikai felhatalmazás által felépített erős gazdasági potenciál az 1970-es évek eleje óta jelen lévő nemzetközi pénzügyi intézmények (IMF, Világbank, Európai Központi Bank) magyar fiskális és monetáris szabályozásra gyakorolt erős, „térfoglaló” befolyását észszerű keretek közé volt képes szorítani, amellyel az ország gazdasági és társadalmi adottságaihoz jobban illeszkedő állampénzügyi rendszer kialakítása felé érdemben el tudott mozdulni. A rendszereken, kormányokon átívelő megszorításokra, elvonásokra épülő gazdaságpolitika helyét pedig felváltotta a közpénzügyi kapacitások erős státusa, a belső rezidensek pozícióinak erősítése, vagyis a restriktió helyébe lépő expanzió, amely társadalmi és gazdasági stabilitást eredményezett.

Felhasznált irodalom

- Csomós Balázs – P. Kiss Gábor: Az adószerkezet átalakulása Magyarországon 2010-től. *Közgazdaság*, 9. (2014), 4. Különszám az adópolitikáról. 61–80.
- Domokos László: Megújított közpénzügyek, megújított Állami Számvevőszék. *Polgári Szemle*, 10. (2014), 1–2. 39–59.
- Domokos László: Az Állami Számvevőszék jogositványainak kiteljesedése az új közpénzügyi szabályozás keretében. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 299–319.
- Domokos László: *Ellenőrzés – a fenntartható jó kormányzás eszköze*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2019a.

- Domokos László: Miként támogatja az Állami Számvevőszék a jó kormányzást a közpénzügyek területén? *Polgári Szemle*, 15. (2019b), 1–3. 46–64. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0904>
- György László – Veress József: A 2010 utáni magyar gazdaságpolitikai modell. The Hungarian Economic Policy Model After 2010. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 3. 360–381.
- Hegedűs Szilárd: A magyar önkormányzati rendszer gazdálkodása 1990-től napjainkig. In Monika Gubanova (szerk.): *Legal, Economic, Managerial and Environmental Aspects of Performance Competencies by Local Authorities*, 2017. 5th International Scientific Correspondence Conference, Nyitra, Slovak University of Agriculture in Nitra, 2018. 168–178.
- Hegedűs Szilárd – Lentner Csaba – Molnár Petronella: Past and Future. New Ways in Municipal (Property) Management after Debt Consolidation. In Focus: Towns with County Rights. *Pénzügyi Szemle*, 64. (2019), 1. 51–71.
- Jakab András – Szilágyi Emese: *Sarkalatos törvények a magyar jogrendben*. Budapest, MTA, 2015.
- Kolozsi Pál Péter – Banai Ádám – Vonnák Balázs: Phasing out Household Foreign Currency Loans. Schedule and Framework. *Pénzügyi Szemle*, 14. (2015), 3. 60–87.
- Kolozsi Pál Péter – Hoffmann Mihály: A külső sérülékenység csökkentése monetáris politikai eszközökkel. *Pénzügyi Szemle*, 61. (2016), 1. 9–34.
- Kolozsi Pál Péter – Lentner Csaba – Parragh Bianka: Közpénzügyi megújulás és állami modellváltás Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 13. (2017), 4–6. 28–51, 24.
- Lentner Csaba: The Debt Consolidation of Hungarian Local Governments. *Pénzügyi Szemle – Public Finance Quarterly*, 59. (2014), 3. 310–325.
- Lentner Csaba: *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Lentner Csaba – Hegedűs Szilárd: A 100 százalékos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi kockázatainak vizsgálata 2009–2018 között. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 30–43.
- Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Kairosz, 2015.
- Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012.
- Schlett András: Közpénzügyi szemléletváltás: Elmozdulási irányok a gazdaságpolitika nagy elosztórendszereiben 2010 után. *Új Magyar Közigazgatás*, (2017), Különszám. 29–41, 13.
- Varga József: Az adóteher-csökkentés és a gazdaság kifehérítésének pályája Magyarországon 2010 után. *Pénzügyi Szemle*, 62. (2017), 1. 7–20. 14.